



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Izvajanje Zakona o vodah



Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Izvajanje Zakona o vodah

Številka: 3260-1/2011/72

Ljubljana, 26. marca 2013



Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo), ki od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in h kateremu so se pridružila delovna področja Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanašajo na okolje, pri izvajanju Zakona o vodah in predpisov, izdanih na podlagi Zakona o vodah.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja ministrstva pri izvajanju Zakona o vodah in predpisov, izdanih na podlagi Zakona o vodah, v delu, ki urejajo upravljanje z vodami in rabo vode, v obdobju od leta 2009 do konca leta 2010. Računsko sodišče je ocenjevalo *učinkovitost poslovanja ministrstva* tako, da je iskalo odgovore na vprašanja, *ali je bilo ministrstvo učinkovito pri odločanju o rabi vode in ali je učinkovito upravljal z zbranimi dajatvami za rabo vode*.

Področje upravljanja z vodami in rabe vode do konca leta 2010 ni bilo celovito strateško urejeno, saj ministrstvo v predpisanem roku do konca leta 2009 ni pripravilo ključnega strateškega dokumenta, Načrta upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja. Dolgoročni cilji, pogoji in prioritete rabe vode zato niso bili določeni, in tako niso bile vzpostavljene enotne podlage za trajnostno odločanje o rabi vode. Načrt upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja 2009–2015 (v nadaljevanju: načrt upravljanja voda) je bil sprejet avgusta 2011, vendar pa v okviru tega dokumenta še ni izdelana celovita ekonomska analiza rabe vode, ki bi bila podlaga za določitev cene za posamezne vrste rabe vode v skladu z načelom "povzročitelj obremenitve plača".

Strateški dokumenti in Zakon o vodah ne določajo pogojev, meril in kriterijev, za katere rabe vode je treba pridobiti vodno dovoljenje in za katere koncesijo. Ministrstvo zato lahko arbitrarno odloča, za katere rabe je treba pridobiti posamezno vrsto vodne pravice. Take odločitve lahko vplivajo na zmanjšanje dajatev za pridobitev vodne pravice in neenakopravno obravnavo zavezancev, ki jim je bila za posamezne rabe vodna pravica že podeljena, in tistih, ki jim bo za enako rabo podeljena drugačna vodna pravica.

Ministrstvo vodnih pravic ni podeljevalo pravočasno. Konec leta 2010 še ni rešilo vseh vlog za podelitev vodnega dovoljenja, ki jih je do predpisanega roka, 10. 8. 2004, prejelo od zavezancev po 199. členu Zakona o vodah, ki so ob uveljavitvi ZV-1 vodo že rabili, vendar pa niso imeli podeljenega ustreznega vodnega dovoljenja. Ministrstvo tudi ni rešilo vseh vlog za nameravano rabo vode, ki jih je prejelo do leta 2010. Postopki podeljevanja vodnih dovoljenj so bili dolgotrajni, saj so v povprečju presegli predpisani rok za izdajo vodnega dovoljenja za skoraj devet mesecev.

Ministrstvo do konca leta 2010 ni rešilo 310 vloženih pobud za pripravo koncesijskega akta, od teh pa je bilo več kot 60 vlog zavezancev po 199. členu Zakona o vodah, ki so ob uveljavitvi Zakona o vodah vodo že rabili, niso pa imeli podeljene koncesije. Ministrstvo je pri podeljevanju koncesij zavarance po 199. členu Zakona o vodah obravnavalo neenakopravno in selektivno, čeprav so vsi v obdobju veljavnosti

Zakona o vodah vodo rabili. Tiste, ki jim je koncesije podelilo, je obremenilo s plačevanjem koncesnin, večina pa koncesnin ni plačevala, ker jim ministrstvo ni pravočasno podelilo koncesij. Subjektom, ki jim ni odmerilo koncesnin, je omogočilo neupravičeno boljši konkurenčni položaj v primerjavi s subjekti, ki koncesnino plačujejo. Ocenjeni znesek premalo zaračunanih koncesnin, ki bi morale biti vplačane v državni in občinske proračune, je v letih 2009 in 2010 znašal vsaj 6.589.401 evrov.

Do konca leta 2010 ministrstvo ni vzpostavilo točne, popolne in zanesljive evidence vlog za pridobitev vodnih pravic in evidence podeljenih vodnih pravic. Vodni kataster ni vseboval popolnih in točnih podatkov o popisu voda in vodne infrastrukture. Obstoječe evidence o podeljenih vodnih pravicah, popisu voda in vodnih objektih ter napravah zato niso predstavljale popolne podlage za odločanje o podeljevanju vodnih pravic.

Ministrstvo ni pravočasno pripravilo in predložilo v sprejem predpisa, ki določa kriterije za določitev višine, načina in roka za plačilo za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem. V letih 2009 in 2010 je bilo zato premalo zaračunanih in v državni proračun vplačanih vsaj 3.051.266 evrov za pridobitev vodnega dovoljenja. Ministrstvo za leto 2010 ni pravočasno določilo cen za osnovo vodnega povračila. V državni proračun je bilo zato premalo vplačanih 830.540 evrov dajatev za vodno povračilo.

Nadzor nad nepooblaščenimi odvzemi vode ni bil celovit, ker Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor ni razpolagal z vsemi podatki za načrtovanje in zato inšpekcijskih nadzorov nepooblaščen rabe ni redno izvajal. Tako ni bila ugotovljena nepooblaščen raba vodnega dobra za pristanišča in sidrišča, zaradi česar noben izvajalec te dejavnosti ni plačeval koncesnin, v letu 2009 pa tudi ne vodnega povračila.

Upravljanje z vodnimi izgubami ni bilo učinkovito, saj ministrstvo ni pripravilo enotne metodologije njihovega merjenja. Podatki ministrstva o izgubah vodovodnih sistemov zato med seboj niso bili primerljivi in niso bili ustrezna podlaga za načrtovanje ukrepov za zmanjševanje vodnih izgub.

Ministrstvo ni učinkovito upravljalo s sredstvi sklada za vode. V ta sklad se niso vplačevala vsa vplačila za vodno pravico, ki so viri sklada, ker ministrstvo ni zagotovilo celovite odmere plačil za pridobitev vodnih pravic. Cilji, merila in prioritete za določitev projektov, ki se financirajo iz sklada za vode, niso bili določeni na podlagi analize potreb in pričakovanih učinkov posameznih rab vode. Ministrstvo ni zagotovilo porabe sredstev za odobrene projekte, ni določilo kazalnikov in indikatorjev za merjenje učinkovitosti porabe sredstev iz sklada za vode in ni ocenjevalo učinkovitosti upravljanja s sredstvi sklada za vode.

Računsko sodišče je za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti od Ministrstva za kmetijstvo in okolje zahtevalo *izvedbo popravilnih ukrepov*, ki se nanašajo na vzpostavitev rednega spremljanja uresničevanja zastavljenih ciljev pri upravljanju in rabi vode, določitev pogojev, meril in kriterijev za določitev rab, za katere se podeljujejo vodna dovoljenja oziroma koncesije, aktivnosti za podelitev nepodeljenih vodnih dovoljenj in koncesij, ureditev evidenc za vodenje in spremljanje reševanja vlog za podelitev vodnih dovoljenj in koncesij, pripravo predpisa za določitev plačila za pridobitev vodnega dovoljenja, načrta inšpekcijskih nadzorov nepooblaščen rabe vode, določitev metod ugotavljanja odvzete vode in ureditev delovanja sklada za vode.

Računsko sodišče je Ministrstvu za kmetijstvo in okolje podalo tudi *priporočila*, naj spremlja, koliko časa preteče od prejema vlog za podelitev vodnih dovoljenj do začetka obravnave teh vlog, v evidencah za

spremljanje reševanja vlog zagotavlja vse podatke za odmero dajatev, od zavezancev v napovedih za odmero vodnega povračila in koncesnin zahteva podatke, da bo lahko preverilo pravilnost zaračunane dajatve, sprejme navodila za izračun finančnih posledic sprememb predpisov, uredi izplačevanje nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijskih dejavnosti v skladu z načelom povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda, prouči možnost ureditve posebnosti postopka podeljevanja vodnih dovoljenj v Zakonu o vodah ter izvede analizo tveganj nepooblaščenih odvzemov vode za različne rabe ter vzpostavi redno izmenjavo podatkov med organi v sestavi, na podlagi katerih bo mogoče odkrivati nepooblaščne rabe.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 PRAVNE PODLAGE ZA IZVEDBO REVIZIJE	9
1.2 UGOTOVITVE REVIZIJE IZVAJANJA ZAKONA O VODAH IZ LETA 2008.....	9
1.3 OPREDELITEV REVIZIJE.....	11
1.3.1 Predmet in cilj revizije.....	11
1.3.2 Revizijski pristop.....	13
1.4 PREDSTAVITEV MINISTRSTVA	13
2. TEMELJNA NAČELA IN PREDPOSTAVKE UPRAVLJANJA Z VODAMI IN ODLOČANJA O RABI VODE	16
2.1 NAMENI IN TEMELJNA NAČELA VODNE DIREKTIVE	16
2.2 UREDITEV UPRAVLJANJA Z VODAMI IN RABE VODE.....	18
3. ODLOČANJE O RABI VODE	20
3.1 STRATEŠKA UREDITEV UPRAVLJANJA Z VODAMI IN RABE VODE	21
3.1.1 Nacionalni program upravljanja z vodami.....	21
3.1.2 Začasni načrt upravljanja z vodami.....	25
3.1.3 Načrt upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja 2009–2015.....	25
3.2 PODELJEVANJE VODNIH PRAVIC ZA POSEBNO RABO VODE	30
3.2.1 Določitev vrste vodne pravice	30
3.2.2 Vodne pravice na podlagi vodnega dovoljenja	32
3.2.2.1 Pravočasnost podeljevanja vodnih dovoljenj	33
3.2.2.2 Vodenje evidenc o vlogah za pridobitev vodnih dovoljenj.....	38
3.2.2.3 Stroški izdaje vodnih dovoljenj za nekatere rabe vode.....	39
3.2.2.4 Določanje ekološko sprejemljivega pretoka	42
3.2.3 Vodne pravice na podlagi koncesij	43
3.2.3.1 Pravočasnost podeljevanja koncesij	44
3.2.3.2 Vodenje evidenc o pobudah za pripravo koncesijskega akta.....	50

3.2.3.2.b	Kljub temu, da je v skladu s 136. členom ZV-1 za opravljanje dejavnosti pristanišč in sidrišč treba pridobiti.....	50
3.2.4	Evidence o podeljenih vodnih pravicah, popisu voda, vodnih objektih in napravah	51
3.2.4.1	Pravočasnost vzpostavitve vodne knjige in vodnega katastra	51
3.2.4.2	Vodenje vodne knjige in vodnega katastra	52
4.	UPRAVLJANJE S PLAČILI ZA RABO VODE	54
4.1	DOLOČITEV VIŠINE PLAČIL V SKLAD ZA VODE.....	57
4.1.1	Določitev plačila za vodno pravico, pridobljeno na podlagi vodnega dovoljenja.....	57
4.1.2	Ureditev zaračunavanja koncesnin.....	63
4.1.2.1	Določitev koncesnin.....	63
4.1.2.2	Ocena neplačanih koncesnin	68
4.1.3	Ureditev zaračunavanja in plačevanja vodnega povračila.....	74
4.1.3.1	Določitev osnove za izračun vodnega povračila.....	75
4.1.3.2	Določitev zavezancev pri odvzemu vode iz objektov in naprav za javno oskrbo s pitno vodo	76
4.1.3.3	Določitev cen za osnovo vodnega povračila.....	78
4.1.3.4	Nadzor podatkov za odmero vodnega povračila in nepooblaščenih odvzemov vode	80
4.1.3.5	Upravljanje z vodnimi izgubami.....	84
4.2	UPRAVLJANJE S SREDSTVI SKLADA ZA VODE	87
4.2.1	Prihodki sklada za vode	88
4.2.2	Načrtovanje sredstev sklada za vode	90
4.2.3	Poraba sredstev sklada za vode	91
4.2.4	Izplačevanje sredstev za nadomestna zemljišča in nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti	91
5.	MNENJE	93
5.1	MNENJE O UČINKOVITOSTI ODLOČANJA O RABI VODE.....	93
5.2	MNENJE O UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA Z DAJATVAMI ZA RABO VODE	94
6.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	96
7.	PRIPOROČILA	99
8.	PRILOGE	101

1. UVOD

1.1 Pravne podlage za izvedbo revizije

Revizijo smotrnosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor, ki od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in h kateremu so se pridružila delovna področja Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanašajo na okolje, pri izvajanju Zakona o vodah¹ (v nadaljevanju: ZV-1) in predpisov, izdanih na podlagi ZV-1 v delu, ki urejajo upravljanje z vodami in rabo vode, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču² (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 26. 5. 2011.

Pristojnost računskega sodišča je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o smotrnosti poslovanja ministrstva pri izvajanju ZV-1 in predpisov, izdanih na podlagi ZV-1, pri upravljanju z vodami in rabi vode v letih 2009 in 2010.

Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.2 Ugotovitve revizije izvajanja Zakona o vodah iz leta 2008

Računsko sodišče je leta 2008 izdalo revizijsko poročilo o izvajanju Zakona o vodah v obdobju od leta 2002 do leta 2006⁶. Ministrstvu je izreklo negativno mnenje o pravilnosti poslovanja pri izvajanju ZV-1 ter ocenilo, da pri izvajanju ZV-1 ni poslovalo učinkovito in uspešno.

Negativno mnenje o pravilnosti poslovanja ministrstva pri izvajanju ZV-1 temelji na razkritjih, da ministrstvo ni:

- podrobneje predpisalo vsebine vloge za pridobitev vodnega dovoljenja;

¹ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12.

² Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

⁴ Št. 3260-1/2011/7.

⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

⁶ Revizijsko poročilo *Izvajanje Zakona o vodah* št. 1209-13/2006-29 z dne 7. 4. 2008 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo 2008).

- zagotovilo reševanja vlog za podelitev vodnih dovoljenj v zakonsko predpisanih rokih za nobeno od vrst rabe vode, največje število nerešenih vlog in najdaljši zaostanki pa so bili za lastno oskrbo s pitno vodo;
- pravočasno pripravilo predloga začasnega načrta upravljanja z vodami;
- pripravilo in sprejelo metodologije za določanje ekološko sprejemljivega pretoka;
- pripravilo predloga kriterijev za določitev roka, načina in višine plačila za pridobitev vodne pravice na podlagi vodnega dovoljenja;
- sprejelo predpisa o obliki in načinu vodenja podatkov v vodni knjigi in v vodnem katastru;
- zagotovilo preoblikovanja vodne knjige in vodnega katastra v skladu z določili ZV-1 in ni vzpostavilo popolne zbirke podatkov v vodni knjigi in v vodnem katastru.

Ocena, da ministrstvo ni vzpostavilo učinkovitega in preglednega sistema odmere vodnega povračila, temelji na razkritjih, da ni:

- opredelilo take osnove za odmero vodnega povračila, ki bi za vse zavezance določala enako obveznost plačila vodnega povračila;
- zagotovilo enotne opredelitve zavezanca za plačilo vodnega povračila pri javni oskrbi s pitno vodo v ZV-1 in v Pravilniku o oskrbi s pitno vodo⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o oskrbi s pitno vodo);
- zagotovilo enakih pogojev za odmero vodnega povračila vsem zavezancem, ki so bili dolžni plačevati vodno povračilo, predvsem pa ne zavezancem za lastno oskrbo s pitno vodo, ki jim vodnega povračila ni zaračunavalo, čeprav jim je bila podeljena vodna pravica;
- ni vzpostavilo preglednega zaračunavanja vodnih povračil končnim porabnikom pitne vode.

Ministrstvo tudi ni vzpostavilo uspešnega in preglednega sistema financiranja aktivnosti za odpravo problemov pri rabi vode iz sredstev zbranega vodnega povračila ter ni uspešno reševalo problema vodnih izgub, ker ni:

- ustrezno in pregledno določilo ciljev in prioritet rabe sredstev zbranega vodnega povračila v okviru sklada za vode in glede na vrsto rabe vode, za katero so bila sredstva vodnega povračila zbrana;
- opredelilo kriterijev za določitev cene za osnovo vodnega povračila za posamezno vrsto rabe vode glede na zastavljene cilje in prioritete;
- zagotovilo enoznačne opredelitve pojma "vodne izgube", zaradi česar vodnih izgub ni bilo mogoče meriti in spremljati na enoten način in tudi ne ugotoviti dejanskega stanja vodnih izgub ter ni bilo mogoče načrtovati učinkovitih ukrepov za reševanje tega problema.

Na podlagi ugotovitev iz revizijskega poročila 2008 je računsko sodišče od ministrstva zahtevalo izvedbo popravljalnih ukrepov, zadovoljivost njihove izvedbe pa je ocenilo v porevizijskem poročilu⁸. Ministrstvo je v predpisanem roku zadovoljivo izvedlo naslednje popravljalne ukrepe:

- poročalo je o odpravi zamud pri izdaji vodnih dovoljenj za lastno oskrbo s pitno vodo in
- začelo je izvajati naslednje postopke:
 - priprava predpisa o začasnem načrtu upravljanja z vodami;
 - priprava načrtov upravljanja voda;

⁷ Uradni list RS, št. 35/06, 41/08.

⁸ Porevizijsko poročilo *Popravljalni ukrepi Ministrstva za okolje in prostor* št. 1209-13/2006-36 z dne 12. 8. 2008.

- priprava kriterijev za določanje ekološko sprejemljivega pretoka;
- priprava predpisov o vodenju vodne knjige in vodnega katastra;
- uskladitev obstoječe vodne knjige in vodnega katastra z določili ZV-1;
- priprava analize zbranega vodnega povračila glede na vrste rabe vode;
- izdelava predpisa, ki določa vključitev vodnega povračila med stroške oskrbe s pitno vodo;
- določitev ustrezne cene za osnovo vodnega povračila.

Ministrstvo je delno zadovoljivo izvedlo naslednje ukrepe za odpravo nesmotnosti:

- do poteka roka za izvedbo popravljalnega ukrepa ni pripravilo kriterijev za določitev plačila za pridobitev vodnega dovoljenja in ga ni posredovalo v sprejem Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada); pripravo predpisa za določitev kriterijev za določitev plačila za pridobitev vodnega dovoljenja je načrtovalo šele za leto 2009;
- pripravilo je načrt aktivnosti za merjenje pretokov vode, ki se črpa iz podzemnih vrtin, ni pa pripravilo predloga merjenja pretokov vode, ki se črpa iz zajetij ali površinskih vodotokov, čeprav se velik delež vode odvzema tudi iz teh virov;
- ni izvedlo ukrepa za odpravo nesmotnosti pri izvajanju nadzora zbiranja vodnega povračila od uporabnikov storitev oskrbe s pitno vodo, saj ni uvedlo ustreznih notranjih kontrol za nadzor zbiranja vodnega povračila pri uporabnikih storitev oskrbe s pitno vodo.

V revizijskem poročilu 2008 smo ugotovili pomembne nepravilnosti in nesmotnosti, za katere smo zahtevali ustrezno ukrepanje predvsem kot načrt aktivnosti. Glede na to, da se je v letu 2008 večina aktivnosti za odpravo nepravilnosti in nesmotnosti šele pričela, trije popravljalni ukrepi pa niso bili izvedeni zadovoljivo, smo izvedli revizijo izvajanja ZV-1 za obdobje od leta 2009 do leta 2010. V reviziji smo zato med drugim ugotavljali, ali je ministrstvo izvedlo aktivnosti, o katerih je poročalo v odzivnem poročilu, ter ali je odpravilo nesmotnosti, za katere v odzivnem poročilu ni izkazalo zadovoljivih popravljivih ukrepov, in kako.

1.3 Opredelitev revizije

1.3.1 Predmet in cilj revizije

V reviziji smo proučevali:

- strateško ureditev upravljanja z vodami in rabe vode, ki mora obsegati jasno opredelitev dolgoročnih ciljev in prioritet rabe vode ter zagotoviti ustrezno podlago za uresničenje temeljnega koncepta "povzročitelj plača", da bi se lahko v največji meri zagotavljala sredstva za financiranje projektov in investicij na področju upravljanja z vodami in vzdrževanja vodotokov;
- podeljevanje pravic za rabo vode, in sicer ali je ministrstvo vzpostavilo ustrezen pregled nad postopki podeljevanja vodnih pravic, ali so bile vodne pravice podeljene pravočasno ter ali so podeljene vodne pravice obsegale vse zahtevane parametre;
- pravočasnost in popolnost vzpostavitve in vodenja evidenc o podeljenih vodnih pravicah in vodni infrastrukturi;
- upravljanje s plačili za storitve rabe vode, tako da smo ugotavljali, ali se zaračunavajo in vplačujejo vsa predpisana plačila za pridobitev vodnih pravic in za rabo vode;
- upravljanje s sredstvi sklada za vode.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja ministrstva pri izvajanju ZV-1 in predpisov, izdanih na podlagi ZV-1, v delu, ki urejajo upravljanje z vodami in rabo vode, v obdobju od leta 2009 do konca leta 2010. Pri določitvi popravljalnih ukrepov in oblikovanju priporočil smo upoštevali tudi vsa dejanja po obdobju, za katero je bila izvedena revizija, do izdaje osnutka tega revizijskega poročila.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti poslovanja ministrstva, smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje:

"Ali je ministrstvo v obdobju od leta 2009 do konca leta 2010 učinkovito izvajalo ZV-1 in predpise, izdane na podlagi ZV-1?"

Odgovore na zastavljeno glavno revizijsko vprašanje, smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednji podvprašanji:

- *Ali je bilo ministrstvo pri odločanju o rabi vode učinkovito?*
- *Ali je ministrstvo učinkovito upravljalo z zbranimi dajatvami za rabo vode?*

Učinkovitost poslovanja ministrstva smo presojali tako, da smo ocenjevali, ali je:

- zagotovilo vse potrebne strateške dokumente kot ključne instrumente celostnega pristopa k upravljanju z vodami, in sicer ali je:
 - pripravilo nacionalni program upravljanja z vodami v skladu s 54. členom ZV-1 in ga predložilo v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor);
 - pravočasno sprejelo začasni načrt upravljanja z vodami;
 - pravočasno sprejelo načrta upravljanja voda na vodnem območju Donave in Jadranskega morja;
- zagotovilo pravočasno podeljevanje vodnih pravic, tako da je:
 - vzpostavilo sistem podeljevanja vodnih pravic, ki omogoča pravočasno izdajo vodnih pravic na podlagi vodnega dovoljenja in podelitev vodnih pravic na podlagi koncesije za vse vrste rabe vode;
 - Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: agencija) s svojimi aktivnostmi prispevala k zmanjšanju oziroma odpravi zamud pri podeljevanju vodnih pravic na podlagi vodnega dovoljenja;
 - vzpostavilo učinkovit sistem izdaje dopolnilnih vodnih dovoljenj zaradi sprejema predpisa o dovoljenem ekološkem pretoku;
- vzpostavilo natančne in posodobljene evidence o podeljenih vodnih pravicah, popisu voda, vodnih objektih in napravah ter vodnih soglasjih, ki se vodijo v obliki vodne knjige in vodnega katastra, tako da je:
 - sprejelo predpisa o obliki in načinu vodenja vodne knjige in vodnega katastra;
 - vzpostavilo evidence, ki so popolne in pregledne in so odraz realnega stanja ter so ustrezna osnova za odločanje o rabi vode;
 - vzpostavilo povezave med posameznimi evidencami in tako zagotovilo točnost in popolnost obračunavanja vodnega povračila vsem zavezancem;
- zagotovilo učinkovit sistem določanja in zbiranja dajatev za rabo vode, v katerem je:
 - določilo plačilo za pridobitev vodne pravice, kadar se ta pridobiva z vodnim dovoljenjem;

- določilo koncesnine za posamezne vrste rabe vode na podlagi ustreznih kriterijev;
- vzpostavilo pregleden in enakopraven sistem zaračunavanja in plačevanja vodnega povračila;
- zagotovilo učinkovito upravljanje s sredstvi sklada za vode, tako da je:
 - zagotovilo vplačevanje vseh zbranih sredstev plačil za pridobitev vodne pravice in vodnih povračil v sklad za vode;
 - zagotovilo ustrezno načrtovanje sredstev sklada za vode, tako da je določilo cilje in prioritete njegovega poslovanja glede na dolgoročne strategije zagotavljanja trajnostne rabe vodnih virov;
 - zagotovilo porabo sredstev sklada za vode v skladu z določenimi cilji in prioriteta ter načrtovanimi nameni.

1.3.2 Revizijski pristop

Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij, s posebnim poudarkom na standardu številka 41 "Revizija izvajanja nalog" Evropskih smernic za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI⁹, ki opredeljuje potek revidiranja izvajanja nalog (revidiranje smotrnosti poslovanja).

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučili in analizirali smo strateško ureditev in zakonodajo, ki ureja upravljanje z vodami in rabo vode;
- proučili smo evidence in analizirali podatke o podeljevanju vodnih dovoljenj in koncesij;
- analizirali smo podatke o zaračunavanju plačil za pridobitev vodnih pravic in za rabo vode ter izračunali premalo plačane dajatve za rabo vode na podlagi obstoječih predpisov, oziroma predlogov predpisov, ki jih je pripravilo ministrstvo;
- analizirali smo podatke o vplačilih in izplačilih iz sklada za vode;
- izvedli smo intervjuje s pristojnimi na ministrstvu, agenciji in Inšpektoratu za okolje in prostor¹⁰ (v nadaljevanju: inšpektorat).

1.4 Predstavitev ministrstva

Za revidiranja smo določili ministrstvo, ki je na podlagi Zakona o državni upravi¹¹ v obdobju, na katero se nanaša revizija, opravljalo naloge na področjih okolja in prostora¹². Tako je bilo pristojno tudi za opravljanje nalog, vezanih na pripravo in izvajanje politike upravljanja z vodami in rabe vode, ki izhajajo iz ZV-1. Nacionalni program upravljanja z vodami¹³ je določil posamezne naloge, ki jih v okviru širšega

⁹ Revizor, št. 7-8/99.

¹⁰ Od 10. 2. 2012 je nadaljeval z delom kot Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje, od 17. 11. 2012 pa kot Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo in okolje.

¹¹ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

¹² Po določitih četrte alineje drugega odstavka 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS-F; Uradni list RS, št. 8/12) se od 10. 2. 2012 izvajanje nalog, ki so predmet revizije, nadaljuje na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje.

¹³ Nacionalni program upravljanja z vodami je del Resolucije o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012, Uradni list RS, št. 2/06.

ministrstva opravljajo ožje ministrstvo in agencija ter inšpektorat, ki sta v skladu z 8. členom Uredbe o organih v sestavi ministrstev¹⁴ organa v sestavi Ministrstva za kmetijstvo in okolje.

V skladu z Nacionalnim programom upravljanja z vodami je glavni nosilec priprave temeljnih dokumentov za izvajanje politike upravljanja z vodami ožje ministrstvo. Pripraviti mora nacionalni program upravljanja z vodami, načrte in podrobnejše načrte upravljanja voda ter program sklada za vode. Pristojno je tudi za pripravo predpisov s področja upravljanja z vodami (ZV-1 in predpisov, sprejetih na podlagi ZV-1), pripravlja pa tudi vladne in upravne akte s področja urejanja in rabe vode, kot so koncesijski akti za rabo vode.

V skladu z 8. členom Uredbe o organih v sestavi ministrstev agencija opravlja upravne in strokovne naloge na področjih celovitega varstva okolja in naravnih dobrin, varstva voda, zraka in tal, presoje vplivov na okolje, javnih služb varstva okolja in naravnih dobrin, varstva pred hrupom in drugimi tveganji za okolje, ohranjanja narave, gospodarjenja z vodami in vodnogospodarskimi objekti in napravami, monitoringov in drugega evidentiranja meteoroloških, hidroloških, agroloških in ekoloških razmer, meteoroloških, hidroloških in ekoloških analiz in ekspertiz, napovedovanja meteoroloških in hidroloških procesov ter opozarjanja na izredne pojave, letalske meteorologije, monitoringa in drugega evidentiranja geoloških, seizmoloških in drugih geofizikalnih pojavov, njihovih rajonizacij in kategorizacij, potresnega varstva objektov in naprav, varstva, zaščite in zgodnjega opozarjanja pred potresnimi pojavi, ravnanja z odpadki, razen radioaktivnih, odprave posledic naravnih in drugih nesreč, izpolnjevanja mednarodnih obveznosti s teh področij in mednarodne izmenjave podatkov. Agencija tako vodi upravne postopke s področja rabe vode, v katerih odloča o podelitvi pravic za posebno rabo vode, ki se pridobivajo na podlagi vodnih dovoljenj. Agencija vodi in upravlja tudi podatkovni zbirki vodno knjigo in vodni kataster, v katerih morajo biti evidentirani podatki o rabi vode ter o vodni infrastrukturi, izvaja postopke obračuna in odmere vodnih povračil ter spremlja vplačila vodnih povračil. Pripravlja predloge za investicijska vlaganja, financirana iz sklada za vode, ter spremlja in preverja podatke o vodnih izgubah.

Nadzor nad izvajanjem ZV-1 in Uredbe o vodnih povračilih¹⁵ izvaja inšpektorat. V skladu z 8. členom Uredbe o organih v sestavi ministrstev opravlja tudi naloge inšpekcijskega nadzora nad izvrševanjem predpisov s področij kmetijstva, varstva okolja in narave ter opravlja nadzor nad vodnim režimom, urejanjem voda in gospodarjenjem z njimi. Inšpektor, pristojen za vode, lahko v povezavi z rabo vode prepreči rabo vode, če se ta rabi brez vodnega dovoljenja ali koncesije, kadar sta predpisani, prepove ali omeji izvajanje vodne pravice, če se ta izvaja v nasprotju z vodnim dovoljenjem ali koncesijo, prepove uporabo objekta ali naprave, če se uporablja brez ali v nasprotju z vodnim dovoljenjem ali koncesijo, in prepove odvzem naplavin iz površinskih voda, če se te odvezemajo v nasprotju z ZV-1.

Osebe, odgovorne za poslovanje ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so:

- Karl Viktor Erjavec, minister za okolje in prostor od 1. 1. 2009 do 12. 2. 2010;

¹⁴ Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 86/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 64/08, 63/09, 69/10, 40/11, 98/11, 17/12, 23/12, 82/12, 109/12.

¹⁵ Uradni list RS, št. 103/02, 122/07.

- dr. Roko Žarnić, minister za okolje in prostor od 12. 2. 2010 do 10. 2. 2012;
- Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013 in
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje od 20. 3. 2013.

2. TEMELJNA NAČELA IN PREDPOSTAVKE UPRAVLJANJA Z VODAMI IN ODLOČANJA O RABI VODE

2.1 Nameni in temeljna načela vodne direktive

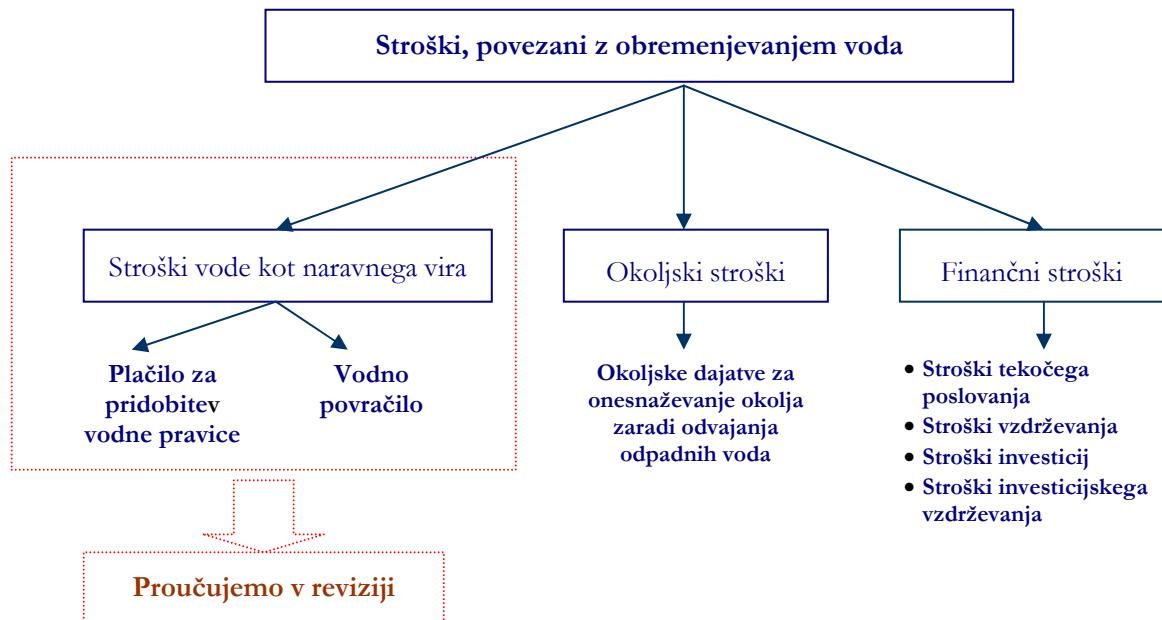
Vodni viri so omejeni, zato je treba z njimi ravnati skrbno, celovito in trajnostno. Sodobno upravljanje z vodami zahteva celosten pristop, ki združuje varstvo, urejanje in rabo vode, ne glede na notranje administrativne in državne meje. Države članice Evropske unije (v nadaljevanju: države članice) so se zato odločile za skupen pristop k vzpostavitvi in vzdrževanju dobrega stanja površinskih, podzemnih in obalnih voda ter k spodbujanju njihove trajnostne rabe v okviru vodnih območij¹⁶. Pripravile in sprejele so Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike¹⁷ (v nadaljevanju: vodna direktiva). Poglavitni nameni vodne direktive so preprečevati nadaljnje slabšanje stanja vodnih ekosistemov, vzpodbujati trajnostno rabo vode, ki temelji na dolgoročnem varstvu razpoložljivih virov, zagotoviti večje varstvo in izboljšanje vodnega okolja, zagotoviti postopno zmanjševanje onesnaženosti podzemne vode in prispevati k blažitvi učinkov poplav in suš.

Temeljno načelo, na katerem mora v skladu z 9. členom vodne direktive temeljiti upravljanje z vodami in odločanje o rabi vode v državah članicah, je načelo "povračila stroškov storitev za rabo vode". Na sliki 1 prikazujemo delitev stroškov storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, in umestitev stroškov za rabo vode kot naravnega vira, ki smo jih glede na predmet revizije podrobneje proučevali.

¹⁶ Vodno območje je območje, ki je določeno za glavno enoto upravljanja povodij. Vključuje območje kopnega in morja, ki ga sestavlja eno ali več sosednjih povodij, skupaj z njimi povezane podzemne vode in obalno morje.

¹⁷ UL EU, L 327, 22. 12. 2000; L 331, 15. 12. 2001; L 81, 20. 3. 2008; L 348, 24. 12. 2008; L 140, 5. 6. 2009.

Slika 1: Delitev stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda

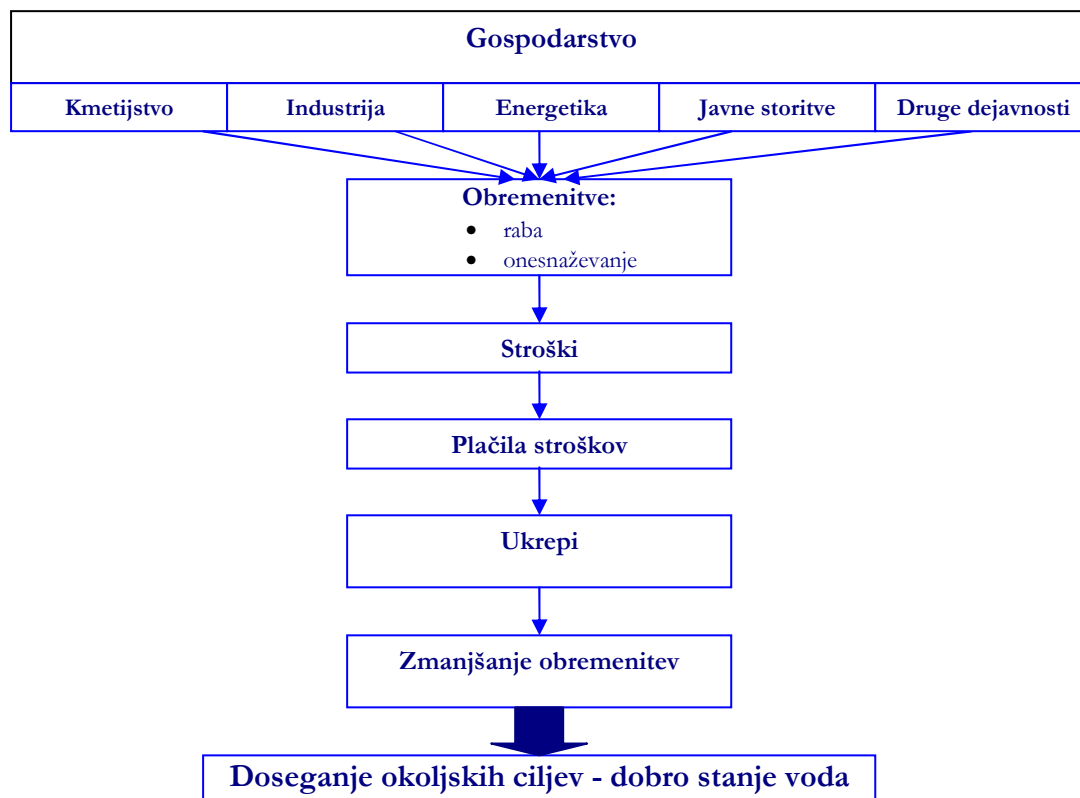


Vir: načrt upravljanja voda¹⁸.

Do leta 2010 bi morale države članice za vodna območja izdelati ekonomske analize rabe vode, ki temeljijo na dolgoročnih napovedih ponudbe vode in povpraševanja po njej, in na njihovi podlagi uveljaviti cenovne politike rabe vode, ki bi uporabnike ustrezno vzpodbujale, da bi gospodarno uporabljali vodne vire in tako prispevali k okoljskim ciljem vodne direktive. Različne vrste rabe vode bi morale biti razdeljene vsaj na industrijo, gospodinjstva in kmetijstvo, vsaka raba pa bi morala prispevati ustrezen delež k povračilu stroškov za rabo vode kot naravnega vira, tako da bi bilo v čim večji meri uresničeno načelo "povzročitelj obremenitve plača". Na sliki 2 prikazujemo dejavnike pri pripravi ekonomske analize rabe vode.

¹⁸ Uredba o načrtu upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja, Uradni list RS, št. 61/11.

Slika 2: Dejavniki v ekonomski analizi voda in njihov vpliv na doseganje ciljev vodne direktive



Vir: načrt upravljanja voda.

2.2 Ureditev upravljanja z vodami in rabe vode

Upravljanje z vodami urejajo nacionalni program upravljanja z vodami, načrt upravljanja voda in ZV-1. Upravljanje z vodami in vodnimi ter s priobalnimi zemljišči obsega varstvo in urejanje voda ter odločanje o rabi vode. Cilj upravljanja z vodami je doseganje dobrega stanja voda in drugih, z vodami povezanih ekosistemov, zagotavljanje varstva pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje in uravnavanje vodnih količin ter spodbujanje trajnostne rabe voda. Temeljna načela upravljanja z vodami so zagotoviti celovit sistem upravljanja z vodami, zagotoviti varnost pred škodljivim delovanjem voda in zagotoviti dolgoročno varstvo kakovosti ter smotrno rabo razpoložljivih vodnih virov, vzpostaviti sistem ekonomskega vrednotenja voda z vključitvijo stroškov obremenjevanja, varstva in urejanja voda, omogočiti sodelovanje javnosti pri sprejemanju načrtov upravljanja voda ter zagotoviti upoštevanje najboljših razpoložljivih tehnik in novih dognanj znanosti o naravnih zakonitostih pri odločanju o rabi vode.

Rabo vode ureja ZV-1 v okviru določil o rabi vodnega ali morskega dobra, podzemnih voda in naplavin¹⁹, pridobitvi vodne pravice²⁰ ter določil o vodni knjigi in vodnem katastru²¹. Način zaračunavanja in plačevanja povračila za rabo vode ureja Uredba o vodnih povračilih (v nadaljevanju: uredba o vodnih povračilih).

Vodno ali morsko dobro lahko rabi vsakdo pod pogoji, ki jih določa ZV-1, če s tako rabo le neznatno vpliva na količino in kakovost voda oziroma splošno stanje voda in če s tem ne omejuje ali onemogoča enakih pravic drugih in izvajanja vodnih pravic. Splošna raba obsega predvsem rabo vodnega ali morskega dobra za pitje, kopanje, potapljanje, drsanje ali druge osebne potrebe, če taka raba ne zahteva uporabe posebnih naprav (vodne črpalke, natege in podobno) ali zgraditve objekta in naprave, za katero je treba pridobiti dovoljenje, v skladu s predpisi s področja urejanja prostora in graditve objektov. Vsaka raba vodnega ali morskega dobra, ki presega meje splošne rabe ter raba naplavin in podzemnih voda, je posebna raba vode.

Za vsako posebno rabo vode je treba pridobiti vodno pravico, ki jo država podeli, če se plača prispevek, za izvajanje vodne pravice pa morajo zavezanci plačevati vodno povračilo. Posebna raba vode vključuje odvzem vode iz narave²² za opravljanje različnih dejavnosti ter rabo vode za pridobivanje energije. Vodno povračilo je treba plačevati tudi za odvzem naplavin in rabo vodnih zemljišč.

¹⁹ 105. do 118. člen ZV-1.

²⁰ 119. do 149. člen ZV-1.

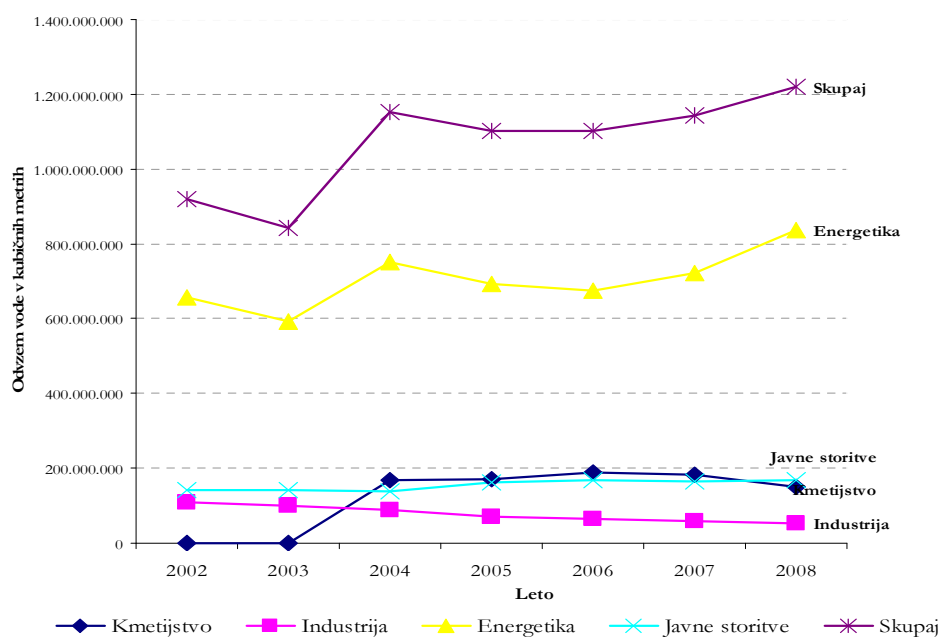
²¹ 154. do 157. člen ZV-1.

²² Vključeni so odvzem vode za oskrbo s pitno vodo, rabo vode za proizvodnjo pijač in za tehnološke namene, kopališča in naravna zdravilišča, zasneževanje smučišč, za namakanje kmetijskih in nekmetskih zemljišč, tehnološke namene pri hlajenju v termoelektrarnah in jedrskih elektrarnah, vzrejo salmonidnih vrst rib ter za rabo vode, ki se odvzema iz objektov in naprav za javno oskrbo s pitno vodo za proizvodnjo pijač, tehnološke namene, pri katerih je voda bistvena sestavina proizvoda, kopališča in naravna zdravilišča ter za namakanje površin.

3. ODLOČANJE O RABI VODE

Po podatkih iz načrta upravljanja voda je bilo v Republiki Sloveniji leta 2008 iz narave za različne vrste posebne rabe odvzetih skupaj 1.221 milijonov kubičnih metrov vode. Na sliki 3 prikazujemo odvzem vode v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2002 do leta 2008 za rabo v različnih sektorjih. Največ vode, v povprečju 700 milijonov kubičnih metrov letno, je bilo odvzete za rabo v sektorju energetika²³, sledijo pa sektorji kmetijstvo, javne storitve²⁴ in industrija. V tem obdobju je v povprečju opazen trend naraščanja rabe vode, pri čemer je raba naraščala v sektorjih energetika in kmetijstvo, raba vode v sektorju javne storitve je bila v tem obdobju konstantna, v sektorju industrija pa se je količina odvzete vode zmanjševala. Načrt upravljanja voda predvideva dolgoročno povečevanje rabe vode, predvsem zaradi povečevanja rabe v sektorjih energetika in kmetijstvo.

Slika 3: Raba vode v Republiki Sloveniji po sektorjih v obdobju od leta 2002 do leta 2008



Vir: načrt upravljanja voda.

²³ Raba vode za tehnološke namene pri hlajenju v nuklearni elektrarni in v termoelektrarnah.

²⁴ Predvsem raba vode za javno oskrbo s pitno vodo.

V skladu z določili vodne direktive in ZV-1 ter v skladu z opredelitvami iz nacionalnega programa upravljanja z vodami je pogoj učinkovitega upravljanja z vodami njena trajnostna raba, na podlagi dolgoročno opredeljenih kriterijev in ciljev rabe ter prioritet, ki morajo izhajati iz strateških usmeritev upravljanja in rabe voda. Učinkovito odločanje o podeljevanju vodnih pravic za rabo vode mora biti zato v skladu z opredeljenimi strateškimi usmeritvami in pravočasno. Za ustrezno preglednost nad podeljenimi vodnimi pravicami mora ministrstvo zagotavljati zbirke podatkov, ki morajo biti točne, posodobljene in popolne.

3.1 Strateška ureditev upravljanja z vodami in rabe vode

ZV-1 in Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (v nadaljevanju: resolucija) določata obveznost priprave nacionalnega programa upravljanja z vodami in podrobnejših načrtov upravljanja voda kot ključnih instrumentov celostnega pristopa k upravljanju z vodami. Za zagotavljanje celovitega upravljanja z vodami sta na območju Republike Slovenije ob upoštevanju hidrografskih značilnosti in enotnosti ter povezanosti vodnega režima določeni povodje²⁵ Donave²⁶ in povodje Jadranskega morja²⁷. Za vsako vodno območje je treba pripraviti načrt upravljanja voda, po potrebi pa tudi podrobnejše načrte upravljanja voda. Glede na to, da je bil rok za pripravo obeh načrtov upravljanja voda 22. 12. 2009, je ZV-1 določil tudi obveznost priprave začasnega načrta upravljanja voda, ki bi ga morala sprejeti vlada do 10. 8. 2003.

3.1.1 Nacionalni program upravljanja z vodami

Prvi odstavek 54. člena ZV-1 določa, da se državna politika upravljanja z vodami določi z nacionalnim programom upravljanja z vodami. V skladu s četrtnim odstavkom 209. člena ZV-1 bi morala vlada prvič pripraviti nacionalni program upravljanja z vodami najkasneje do 30. 6. 2003 in ga predložiti v sprejem državnemu zboru. Nacionalni program upravljanja z vodami mora v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZV-1 vsebovati predvsem:

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

3.1.1.a Nacionalni program upravljanja z vodami je bil pripravljen in sprejet januarja 2006 kot sestavni del resolucije. Nacionalni program upravljanja z vodami ne vsebuje vseh sestavin, predpisanih v drugem odstavku 54. člena ZV-1. Vsebuje oceno stanja na področju upravljanja z vodami, cilje in usmeritve za upravljanje z vodami, varstvo vode, rabo voda in urejanje voda ter usmeritve za izvajanje mednarodnih pogodb, ki se nanašajo na upravljanje z vodami, kot to določajo prva in druga alineja ter peta alineja drugega odstavka 54. člena ZV-1, ne določa pa prioritet za doseganje ciljev upravljanja z

²⁵ Povodje je v skladu s 15. točko prvega odstavka 7. člena ZV-1 območje, s katerega vse celinske vode odtekajo prek potokov, rek ali jezer v reko, ki se zlija v morje.

²⁶ Povodje Donave tvorijo porečja Save, Drave in Mure.

²⁷ Povodje Jadranskega morja tvorijo porečje Soče in povodje jadranskih rek.

vodami in ocene potrebnih sredstev za izvedbo programa, kot to določata tretja in četrta alineja drugega odstavka 54. člena ZV-1.

3.1.1.b Nacionalni program upravljanja z vodami določa dva cilja, in sicer:

- zagotavljanje vodnih količin za oskrbo prebivalcev s pitno vodo, tako da se izdela operativni program oskrbe z vodo do leta 2005;
- uvajanje ekonomske cene vode do leta 2010, s čimer bi prek učinkovitejše cenovne politike spodbujali uporabnike vode k učinkovitejši rabi.

Za uresničitev cilja ekonomske cene rabe vode do leta 2010 nacionalni program upravljanja z vodami določa dve pomembni aktivnosti in roka za izvedbo:

- analizo obstoječe rabe vode, ki je bila v skladu z rokom iz vodne direktive pripravljena leta 2004²⁸ ter
- pripravo in uvedbo instrumentov za določanje ekonomskih cen vode za vse vrste rabe do leta 2010.

Aktivnosti za uresničitev cilja podrobneje obsegajo:

- ugotovitev socio-ekonomskega pomena posamezne vrste rabe vode (gospodinjstva, kmetijstvo, industrija, turizem in druge storitve) s stališča vplivov in pritiskov na rabo vode;
- oceno trendov ključnih gospodarskih sektorjev glede njihovega vpliva na rabo vode (v smislu kakovosti in količin), ki vključuje predvsem trende rasti prebivalstva, predvideno gospodarsko rast po posameznih gospodarskih sektorjih, tehnološki razvoj, spremembe davčne politike, predvidene investicije na področju upravljanja voda, predvidene projekcije oziroma strategije razvoja kmetijstva, industrijske politike, nacionalnega energetskega programa, ter prometa;
- vključitev vseh stroškov rabe vode v ceno izvajanja javne službe (oskrba prebivalstva s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode), kar vključuje finančne stroške izvajanja javne službe (stroški poslovanja, investicijski stroški zagotavljanja infrastrukture za izvajanje javne službe in stroški investicijskega vzdrževanja), kakor tudi okoljske stroške oziroma ustrezen prispevek različnih vrst rabe vode, razdeljenih vsaj na industrijo, kmetijstvo in gospodinjstva k povračilu stroškov, da bi se realiziralo načelo "povzročitelj obremenjevanja plača" in "uporabnik plača za rabo vode kot naravne dobrine".

Nacionalni program upravljanja z vodami ni jasno opredelil ciljev rabe vode in tudi ni jasno določil prioritet rabe različnih vrst vode. Z določitvijo zahteve za izdelavo operativnega programa oskrbe prebivalcev s pitno vodo je sicer poudaril pomen zagotavljanja pitne vode za prebivalstvo, ni pa opredelil kriterijev za odločanje o drugih vrstah rabe v posameznih povodjih.

3.1.1.c Ministrstvo je Operativni program oskrbe s pitno vodo objavilo julija 2006. Operativni program oskrbe s pitno vodo je eden temeljnih dokumentov za doseganje ciljev iz nacionalnega programa varstva okolja. Nanaša se na oskrbo prebivalstva s pitno vodo in oskrbo z vodo za druge, zlasti javne potrebe. Sprejet je za obdobje 2006–2013.

²⁸ Izvedbo ekonomske analize rabe vode določa člen 5(1) vodne direktive. Vsaka država članica je morala za vsako vodno območje pripraviti ekonomsko analizo rabe vode najkasneje štiri leta po začetku veljavnosti vodne direktive, to je do 22. 12. 2004.

Ministrstvo je prve analize rabe vode izvedlo leta 2004, tako da je prikazalo splošne socio-ekonomske kazalce²⁹, kazalce rabe vode po sektorjih in povračila stroškov rabe vode, ki so bili primerjani med seboj. Analize ekonomskih kazalcev in kazalcev rabe vode po sektorjih so izhajale iz analize stroškov rabe vode in analize odvzetih količin vode za posamezne vrste rabe na podlagi podatkov agencije. Prikazana so bila povračila stroškov za rabo vode, in sicer vodno povračilo, plačilo za pridobitev vodne pravice in dajatev za obremenjevanje voda. Izdelana je bila ocena trendov rabe vode glede na gibanje prebivalcev in gospodarski razvoj. Izvedena ekonomska analiza rabe vode je bila vključena v Poročilo Evropski komisiji o izvajanju vodne direktive v Sloveniji³⁰ v letu 2006. Izvedena je bila posebej za vodno območje Donave in za vodno območje Jadranskega morja³¹.

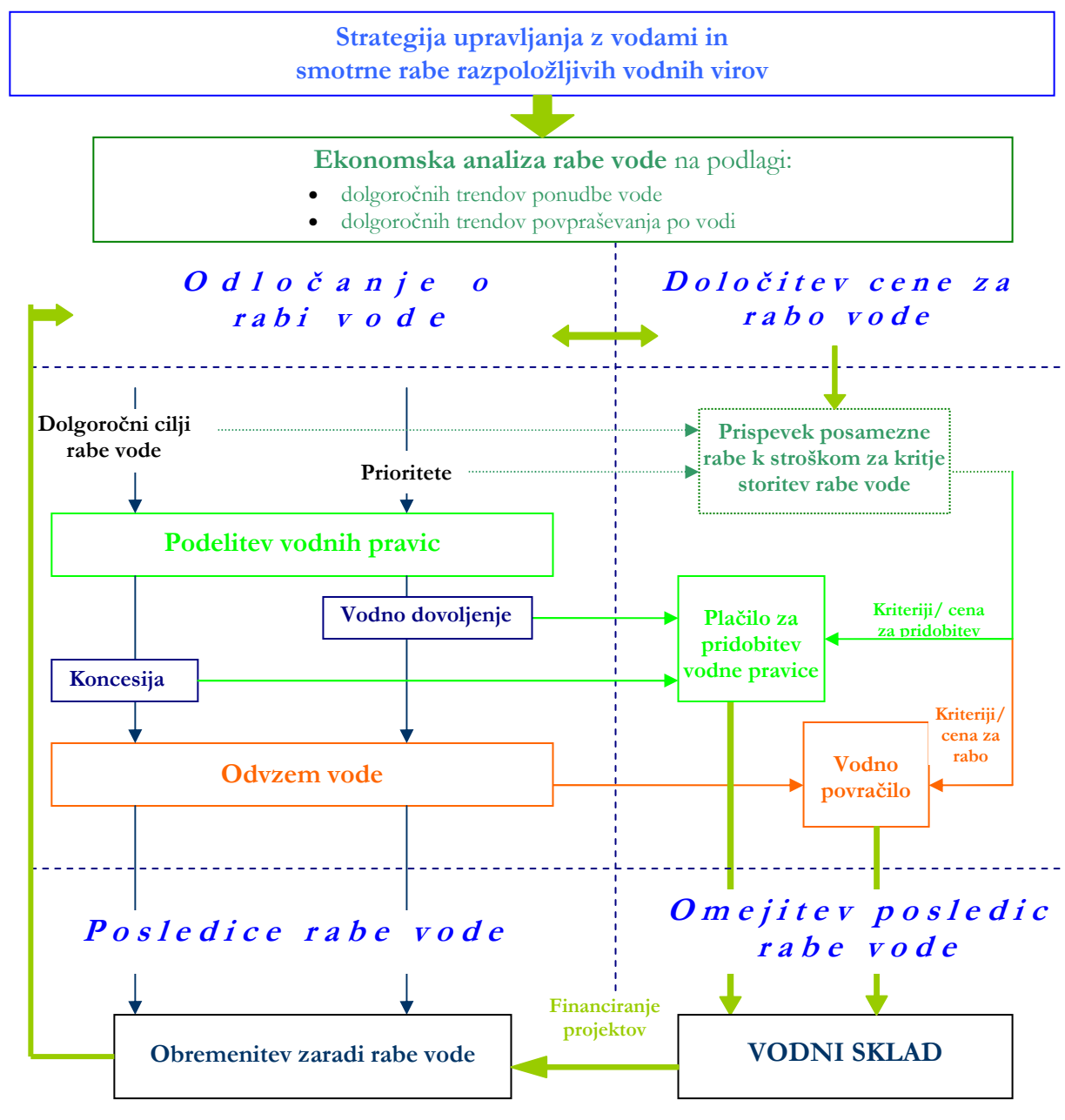
Ministrstvo je v okviru izvedene ekonomske analize rabe vode predstavilo stanje na področju rabe vode in socio-ekonomski pomen posamezne vrste rabe vode s stališča vplivov na rabo vode ter ocenilo trende ključnih gospodarskih sektorjev glede njihovega vpliva na rabo vode. Ministrstvo ni pripravilo in uvedlo instrumentov za določanje ekonomskih cen vode za vse vrste rabe vode, saj na podlagi opravljene analize predvidenih stroškov investicij na področju upravljanja voda ni določilo kriterijev oziroma cene za pridobitev vodnih pravic za različne rabe vode in kriterijev oziroma cene za različne rabe vode, da bi lahko zagotovilo ustrezne vires za financiranje projektov na področju urejanja voda, s pomočjo katerih bi zmanjšalo obremenitve zaradi rabe vode. Tako še ni vzpostavljena ustrezna povezava med določitvijo cene za rabo vode, načrtovanimi investicijami pri upravljanju z vodami in odločanjem o rabi vode, kot jo prikazuje slika 4, zato še niso vzpostavljeni pogoji, da bi se lahko v polni meri uresničilo načelo "povzročitelj plača", kot predvideva nacionalni program upravljanja z vodami.

²⁹ Analize socio-ekonomskih kazalcev so temeljile na razpoložljivih podatkih o številu prebivalcev, gospodinjstev in njihove povprečne velikosti ter oceni gospodarskega položaja Republike Slovenije.

³⁰ Izvajanje vodne direktive v Sloveniji. Predstavitev prvih ocen možnosti doseganja okoljskih ciljev za vodna telesa v Sloveniji po načelih vodne direktive. Inštitut za vode Republike Slovenije. Ljubljana, marec 2006. Ekonomska analiza rabe vode je predstavljena v točki 3.

³¹ Poročilo ministrstva o izvajanju vodne direktive na vodnem območju Donave in Jadranskega morja, št. 355-01-05/2005. Pripravljeno je na podlagi 193. člena ZV-1 ter v skladu s 5. členom in prilogo II in prilogo III ter 6. členom in prilogo IV vodne direktive.

Slika 4: Prikaz povezave med ceno za rabo vode, stroški projektov za omejitev obremenitev zaradi rabe vode in odločanja o rabi vode



Vir: računsko sodišče na podlagi ZV-1 in vodne direktive.

3.1.2 Začasni načrt upravljanja z vodami

193. člen ZV-1 določa, da je treba do sprejetja načrtov upravljanja voda pripraviti in sprejeti začasni načrt upravljanja voda za območje celotne države. Začasni načrt upravljanja z vodami bi morala vlada sprejeti v enem letu po uveljavitvi ZV-1, to je do 10. 8. 2003.

V skladu z drugim odstavkom 193. člena ZV-1 mora začasni načrt upravljanja z vodami vsebovati:

- opis stanja vodnih teles površinskih in podzemnih voda;
- povzetek pomembnejših obremenitev in vplivov človekovih dejavnosti na stanje površinskih in podzemnih voda;
- prikaz varstvenih, ogroženih in zavarovanih območij po ZV-1, občutljivih območij po predpisih o varstvu okolja in zavarovanih ter varovanih območij po predpisih o ohranjanju narave, za katere sta pomembna vodni režim in kakovost voda, ter varstvenih vodah po predpisih o ribištvu;
- prikaz mreže in rezultatov monitoringa stanja voda;
- opredelitev ciljev upravljanja z vodami in rokov za njihovo doseganje;
- ekonomsko vrednotenje rabe vode ali naplavin in varstva ter urejanja voda;
- povzetek obveznosti, sprejetih z mednarodno pogodbo, ki se nanaša na upravljanje z vodami in način njihovega uresničevanja.

3.1.2.a Ministrstvo ni pravočasno pripravilo začasnega načrta upravljanja z vodami, saj je osnutek začasnega načrta upravljanja z vodami pripravilo in objavilo na svetovnem spletu avgusta 2007, vlada pa je začasni načrt upravljanja voda sprejela januarja 2009 z Uredbo o začasnem načrtu upravljanja voda³².

3.1.2.b Začasni načrt upravljanja voda ustreza zahtevam drugega odstavka 193. člena ZV-1, razen v 5. točki drugega odstavka tega člena, saj ne določa ciljev upravljanja z vodami in rokov za njihovo doseganje. Začasni načrt upravljanja z vodami tudi ne vsebuje opredelitve prioritete rabe vode, zato v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni predstavljal celovite podlage za odločanje o rabi vode.

3.1.3 Načrt upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja 2009–2015

Za izvedbo nacionalnega programa upravljanja z vodami in v skladu z vodno direktivo mora vlada sprejeti načrta upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja 2009–2015. Načrt upravljanja voda se sprejema za obdobje šestih let³³, prvi načrt pa bi moral biti v skladu z drugim odstavkom 209. člena ZV-1 in člena 13(6) vodne direktive prvič sprejet in objavljen najkasneje do 22. 12. 2009.

³² Uradni list RS, št. 4/09.

³³ Prvi odstavek 59. člena ZV-1.

Načrt upravljanja voda mora v skladu s 55. členom ZV-1 vsebovati predvsem:

- opis naravnih lastnosti in stanja voda³⁴;
- opredelitev ciljev upravljanja z vodami, predvsem opredelitev ciljev v zvezi z urejanjem voda, doseganjem dobrega stanja in ekološkega potenciala vodnih teles, opredelitev ciljev glede rabe voda, določitev rokov za doseganje navedenih ciljev in določitev ciljev upravljanja z vodnimi in priobalnimi zemljišči v lasti države;
- določitev možnih vrst rabe vodnega ali morskega dobra, vključno z določitvijo pogojev ali omejitev rabe in drugih posegov v vodno ali morsko dobro;
- povzetek programa ukrepov, v katerem se prikažejo temeljni ukrepi, ki so potrebni za doseg ciljev v zvezi z varstvom, urejanjem in rabo voda³⁵;
- opredelitev sredstev, potrebnih za izvedbo programa ukrepov.

Podrobnejšo vsebino in način priprave načrta upravljanja voda na vodnem območju Donave in Jadranskega morja določa Uredba o podrobnejši vsebini in načinu priprave načrta upravljanja voda³⁶.

3.1.3.a Načrta upravljanja voda za obdobje 2009–2015 za obe vodni območji nista bila sprejeta v predpisanem roku, saj ministrstvo ni pravočasno pripravilo osnutkov obeh načrtov in ju ni predložilo vladi v sprejem. Ministrstvo je pripravilo in objavilo Osnutek Načrta upravljanja voda na vodnih območjih Donave in Jadranskega morja (v nadaljevanju: osnutek načrta upravljanja voda) na spletni strani³⁷ 22. 9. 2009. Tedaj je pričelo tudi s šestmesečnim zbiranjem pisnih pripomb zainteresirane javnosti, ki je bilo zaključeno 22. 3. 2010³⁸. Evropska komisija je 3. 6. 2010 vlado s pisnim opominom opozorila, da krši

³⁴ V njihovem okviru zlasti za površinske vode (prikaz lokacij in meja vodnih teles, prikaz tipov vodnih teles in opis njihovih značilnosti, ocena količinskega stanja voda in naplavin), za podzemne vode (prikaz lokacij in meja vodnih teles, opis njihovih značilnosti, prikaz pomembnejših objektov in naprav vodne infrastrukture, povzetek pomembnejših obremenitev in vplivov človekovih dejavnosti na stanje površinskih voda, prikaz varstvenih in ogroženih območij po ZV-1, občutljivih območij po predpisih o varstvu okolja in zavarovanih ter varovanih območij po predpisih o ohranjanju narave, za katere sta pomembna vodni režim in kakovost voda, ter varstvenih voda po predpisih o ribištvu, prikaz mreže in rezultatov monitoringa, ekonomsko vrednotenje varstva ter urejanja voda in ekonomsko vrednotenje rabe vodnega ali morskega dobra).

³⁵ Natančneje jih ureja 57. člen ZV-1.

³⁶ Uradni list RS, št. 26/06, 5/09.

³⁷ [URL: <http://www.mop.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12118/7169/>],
[URL: <http://www.mop.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12118/7168/>], 11. 4. 2011.

³⁸ Ministrstvo je v odgovoru na uradni opomin Evropske komisije št. 54204-18/2010/4 z dne 29. 7. 2010 navedlo, da je Republika Slovenija osnutek načrta upravljanja voda objavila z zamudo, 22. 9. 2009.

člen 13(3) in (6), ter člena 14 in 15(1)(b) vodne direktive³⁹, ker ni pravočasno sprejela načrtov upravljanja voda za obe vodni območji in ga ni posredovala Evropski komisiji. Vlada je v odgovoru Evropski komisiji⁴⁰ navedla, da je zaostanek pri sprejemu in objavi načrta upravljanja voda posledica pomembnih pomanjkljivosti osnutka načrta upravljanja voda v delih, ki se nanašajo na ekonomsko analizo rabe vode in na program ukrepov. Ministrstvo je pomanjkljivosti načrta upravljanja voda ugotovilo v fazi javne obravnave, zato je moralo oba osnutka dopolniti in uskladiti s prejetimi pripombami. Vlada je Evropski komisiji posredovala naslednji razpored aktivnosti za pripravo in sprejem obeh načrtov upravljanja voda:

- do 31. 5. 2010: objava spremenjenega osnutka načrta upravljanja voda obeh povodij;
- do 30. 9. 2010: končano posvetovanje o osnutku načrta upravljanja voda z deležniki po porečjih⁴¹;
- do 1. 12. 2010: priprava dokumentacije za sprejem načrta upravljanja voda na vladi;
- do 31. 12. 2010: sprejetje uredbe o načrtu upravljanja voda na vladi;
- do 31. 1. 2011: poročanje v sistem WISE⁴².

Glede na to, da sprejemanje načrta upravljanja voda ni potekalo po navedenem razporedu aktivnosti in ministrstvo do konca leta 2010 ni pripravilo načrta upravljanja voda in ga ni posredovalo Evropski komisiji, je Evropska komisija 3. 6. 2011 obvestila vlado, da namerava vložiti tožbo proti Republiki Sloveniji, ker ni pripravila načrta upravljanja voda v roku, ki ga določa vodna direktiva.

Pojasnilo ministrstva

Do odmika od načrtovane dinamike pri sprejemu načrta upravljanja voda je prišlo zaradi zahtevnega večmesečnega medsektorskega in medresorskega usklajevanja ter obravnave predlogov in pobud različnih deležnikov, pa tudi zaradi usklajevanja finančnih vidikov.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 22. 6. 2011 zaključilo javno obravnavo dopolnjene uredbe o načrtu upravljanja voda in programu ukrepov, dopolnjenega okoljskega poročila ter začelo ponovno medresorsko usklajevanje obeh dokumentov. Načrt upravljanja voda je vlada potrdila na 146. seji, 28. 7. 2011. Sprejeti načrt upravljanja voda vključuje tudi program ukrepov upravljanja voda za obdobje 2011–2015 za izvedbo ciljev, določenih v nacionalnem programu upravljanja z vodami in v načrtu upravljanja voda. Ministrstvo je 22. 8. 2011 v skladu s členom 15(1)(b) vodne direktive Evropski komisiji posredovalo kopijo načrta

³⁹ Člen 13(3) vodne direktive določa, da si pri mednarodnih vodnih območjih, ki segajo preko meja Skupnosti, države članice prizadevajo izdelati en sam načrt upravljanja povodja, kadar pa to ni mogoče, načrt zajema vsaj tisti del mednarodnega vodnega območja, ki leži na ozemlju zadevne države članice. Člen 13(6) določa rok za objavo načrtov upravljanja povodij, to je 22. 12. 2009. Člen 14 določa obveznost obveščanja in posvetovanja z javnostjo in s tem objavo časovnega razporeda in delovnega programa za izdelavo načrta; začasni pregled pomembnih zadev upravljanja voda, vsaj dve leti pred začetkom obdobja, na katero se nanaša načrt; osnutke načrta upravljanja povodij vsaj eno leto pred začetkom obdobja, na katero se nanaša načrt. V skladu s členom 15(1)(b) so države članice dolžne poslati Komisiji ali kateri koli drugi zadevni državi članici kopije načrtov upravljanja povodij v treh mesecih od objave, oziroma za mednarodna vodna območja vsaj tisti del načrtov upravljanja povodij, ki zajema ozemlje države članice.

⁴⁰ Odgovor na EU-Pilot št. 893/10/ENVI.

⁴¹ Vključeni so bili deležniki s porečij Mure, Savinje, Soče, jadranskih rek, Drave, zgornje, srednje in spodnje Save.

⁴² Water Information System for Europe, podatkovni portal, ki združuje podatke Evropske komisije in Evropske okoljske agencije o vodnih ureditvah in politikah ter podatke o stanju in onesnaženosti voda držav članic.

upravljanja povodij in programa ukrepov, zato je Evropska komisija 28. 9. 2011 zaključila postopek zaradi kršitve vodne direktive zoper Republiko Slovenijo, ki ga je pričela 4. 6. 2010.

3.1.3.b Nacionalni program upravljanja z vodami ni vseboval jasno opredeljenih ciljev rabe vode in ni jasno določil prioritete rabe vode (povezava s točko 3.1.1.b). Določil je le, da ima raba vode za oskrbo s pitno vodo prednost pred drugimi rabami, kar določa tudi ZV-1 v drugem odstavku 108. člena. V obdobju, na katero se nanaša revizija, zato cilji in prioritete rabe vode niso bili jasno določeni, kar ni zagotavljalo ustrezne podlage za učinkovito in pregledno odločanje o rabi vode.

Ukrep ministrstva

V 5. poglavju načrta upravljanja voda je določen glavni cilj za področje rabe voda, to je spodbujanje trajnostne in smotrne rabe voda, ki omogoča različne vrste rabe voda ob upoštevanju dolgoročnega varstva razpoložljivih vodnih virov in njihove kakovosti. Raba vode je treba načrtovati in izvajati tako, da se ne poslabšuje stanje voda in da se omogoča izboljšanje stanja vode. Vse ostale rabe voda, ki bi bile v nasprotju s tem, predstavljajo predlog za uveljavljanje odstopanj od okoljskih ciljev. Podrobneje so navedene aktivnosti za doseganje navedenega cilja rabe voda, ki so:

- *optimalno podeljevanje vodnih pravic pobudnikom glede na potrebe in povpraševanje po rabi vode, ob upoštevanju razmerja med razpoložljivo vodo in želeno rabo vode;*
- *vzpostavitev popolnih evidenc rabe voda, s poudarkom na nadzoru nad odvzemi voda za rabo;*
- *izboljšanje nadzora dejanske rabe vode; podatki o rabi vode so sedaj razvidni le iz poročil imetnikov vodne pravice za obračun vodnega povračila, ti podatki pa večinoma niso preverjeni s stanjem na terenu;*
- *določitev možnih vrst rabe vodnega dobra z določitvijo pogojev, omejitev in prepovedi rabe voda, s čimer bo omogočeno lažje in hitreje odločanje o podelitvi vodnih pravic;*
- *zagotavljanje vodnih količin za oskrbo s pitno vodo z gradnjo večjih vodovodnih sistemov na območjih z najmanjšim deležem priključenih stanovanj na vodovodna omrežja, zmanjševanje izgub in sanacija vodovodnih sistemov, zaščita vodnih virov in zagotovitev stroškovno učinkovite oskrbe s pitno vodo;*
- *določitev ekonomske cene vode kot naravnega vira in spodbujanje uporabnikov k učinkovitejši in trajnostni rabi voda.*

Načrt upravljanja voda je sicer opredelil cilj na področju rabe vode in določil aktivnosti ter ukrepe in dopolnilne ukrepe za uresničevanje tega cilja, vendar pa cilja ni določil v skladu z vsemi parametri načela SMART⁴³. Izvedba aktivnosti za uresničitev cilja ni časovno opredeljena, aktivnosti niso dovolj jasno in natančno določene, da bi bilo mogoče nedvoumno ugotoviti, kako bodo prispevale k uresnitvi cilja (na primer optimalno podeljevanje vodnih pravic, izboljšanje nadzora, določitev možnih vrst rabe vode) in ker niso določeni indikatorji za spremljanje njihovega izvajanja, ne bo mogoče ugotoviti stopnje uresničevanja cilja.

3.1.3.c Ministrstvo je pripravilo prvo ekonomsko analizo rabe vode leta 2004, v kateri je predvsem predstavilo tedanje stanje na področju rabe vode, vendar pa na podlagi opravljene analize do leta 2010 ni pripravilo in uvedlo instrumentov za določanje ekonomskih cen rabe vode (povezava s točko 3.1.1.c). Ministrstvo je zgolj predstavilo obstoječo ureditev določanja ekonomske cene vode prek stroškov vode kot naravnega vira, ki vključuje plačilo za pridobitev vodne pravice in vodno povračilo, vendar pa ob upoštevanju predvidenih stroškov investicij na področju upravljanja voda ni določilo kriterijev oziroma

⁴³ Specific, measurable, achievable, realistic and time-bound goals – določeni, merljivi, dosegljivi, realni in časovno zavezujoči cilji.

cene za določitev plačila za pridobitev vodne pravice in vodnega povračila, ki bi lahko bil ekonomski instrument dolgoročnega uravnavanja odločanja o rabi vode in obremenitev, ki nastanejo zaradi rabe vode.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je v načrt upravljanja voda vključilo tudi ekonomsko analizo rabe vode, ki vsebuje prikaz dejavnosti, za katere se plačujeta vodno povračilo in okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda⁴⁴, analizo gospodarskega pomena dejavnosti, ki povzročajo obremenjevanje voda, analizo trendov storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, analizo vključitve stroškov obremenjevanja voda v ceno izvajanja storitev, povezanih z obremenjevanjem voda⁴⁵, analizo sredstev, namenjenih področju urejanja voda, način in pomanjkljivosti izvajanja inšpekcijskega nadzora v povezavi z rabo vode, povzetek negotovosti in vrzeli v podatkih, informacijah, znanju in stanju tehnike za izvedbo ekonomske analize obremenjevanja voda ter nadaljnje aktivnosti v načrtovanem obdobju od leta 2015 do leta 2021, ko bi dopolnili seznam storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, z dejavnostmi, ki obremenjujejo vode, a za te obremenitve povzročitelji še ne plačujejo.

V sklopu načrta upravljanja voda je bila opravljena ekonomska analiza rabe vode, vendar pa na njeni podlagi, kot je prikazano na sliki 4, še ni mogoče v celoti določiti kriterijev oziroma cene za določitev plačila za pridobitev vodne pravice in za vodno povračilo ob upoštevanju načel "povzročitelj obremenjevanja plača" in "uporabnik plača za rabo vode kot naravne dobrine", kar bi omogočalo ustrezno financiranje vseh predvidenih investicij. Ministrstvo je sicer ugotovilo, da je za ustrezno izvajanje predvidenih ukrepov potrebnih še 87 milijonov evrov in da bi bilo mogoče z zaračunavanjem stroškov vode kot naravnega vira pridobiti še 45 milijonov evrov, ko bi začelo zaračunavati vse predpisane dajatve, preostalih 32 milijonov evrov pa namerava pridobiti tako, da bo upoštevalo vse stroške, ki nastajajo zaradi obremenjevanja okolja. Kljub temu pa iz sedanje ekonomske analize rabe vode ni mogoče ugotoviti kriterijev za določitev cene posamezne vrste rabe vode. Sedanji način določanja plačila za pridobitev vodne pravice podrobneje prikazujemo v točki 4.1.

Pojasnilo ministrstva

Ekonomske analize še ni bilo mogoče v celoti izdelati v skladu s smernicami Evropske komisije (WATECO) za pripravo ekonomskih analiz, zato so v ekonomski analizi navedene negotovosti in vrzeli ter predlagani ukrepi, ki bodo v naslednjem načrtovanem obdobju do leta 2015 omogočili ustrezno nadgradnjo ekonomske analize. V državah članicah (tudi v Republiki Sloveniji) primanjkuje podatkov za določitev okoljskih stroškov in stroškov vode kot naravnega vira. Za določitev okoljskih stroškov bi morali določiti škodo, povzročeno okolju in ekosistemu, zato bi bilo treba poznati koristi, ki jih ekosistemi in okolje nudijo pred obremenitvijo in po njej. Koristi bi morale biti ovrednotene in med seboj primerljive. Zaenkrat na tak način tudi na dobro raziskanih območjih ob upoštevanju sedanjega znanja ni mogoče ovrednotiti vseh ekosistemskih koristi. Študij denarnih koristi voda je zelo malo. Vrednotenje stroškov virov je zelo težko. Običajno se pojem stroški virov povezuje z oportunitetnimi stroški, ki so enaki ekonomski vrednosti zamujenih priložnosti, vezanih na porazdelitev vodnih virov za posameznega uporabnika. Če bi se cena vode oblikovala na podlagi tržnega mehanizma, bi se lahko stroški virov oblikovali na podlagi tržne cene vode, ki bi nastala glede na stroške odvzemov vode oziroma transporta vode do končnega uporabnika. Predlagani dopolnilni ukrepi se nanašajo predvsem na ureditev zbiranja podatkov, ki bodo omogočili izpolnjevanje načela povračila stroškov storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, vključno z okoljskimi stroški in stroški virov, v skladu z načelom "povzročitelj obremenitve plača". Aktivnosti za pripravo nove ekonomske analize

⁴⁴ Ocena povračila finančnih stroškov je le za dejavnost gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo ter storitev odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode, saj za druge dejavnosti, zaradi pomanjkanja ustreznih podatkov, povračil ni mogoče oceniti.

⁴⁵ Za gospodarski javni službi oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode.

obremenjevanja voda že potekajo, saj se je ponovno sestala evropska delovna skupina za pripravo usmeritev za izdelavo ekonomskih vsebin načrtov upravljanja.

3.2 Podeljevanje vodnih pravic za posebno rabo vode

Vodna pravica⁴⁶ je pravica do posebne rabe vodnega ali morskega javnega dobra ali naplavin, razen vodnega zemljišča. Vodno pravico se v skladu s 119. členom ZV-1 pridobi na podlagi vodnega dovoljenja ali koncesije. Pri podeljevanju vodnih pravic je treba upoštevati načelo, da ima raba za oskrbo s pitno vodo prednost pred rabo za druge namene. Vodno pravico je treba pridobiti tudi za oskrbo lastnega gospodinjstva s pitno vodo na območju, kjer ni zagotovljeno izvajanje lokalne javne službe oskrbe s pitno vodo⁴⁷.

3.2.1 Določitev vrste vodne pravice

125. člen ZV-1 taksativno določa vrste rabe vode, za katere je treba pridobiti vodno dovoljenje, 136. člen ZV-1 pa vrste rabe vode, za katere je treba pridobiti koncesijo. ZV-1 ne opredeljuje meril in kriterijev, ki bi določali vrsto vodne pravice, ki jo je treba pridobiti za posamezno rabo vode, ter pogojev, dejavnikov in koristi, povezanih s posamezno rabo, ki bi vplivali na pridobitev določene vrste vodne pravice.

3.2.1.a Taksativna določitev vrst rabe vode, za katere je treba pridobiti posamezno obliko vodne pravice, ni ustrezna razmejitev med obema vrstama rabe. Taka razmejitev ne temelji na strateški opredelitvi dolgoročnih ciljev in prioritet rabe vode ter na ekonomski analizi rabe vode, glede na to, da posamezna oblika vodne pravice pomeni tudi različne dajatve za njeno pridobitev in rabo vode. 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 rabe.

Ukrepi ministrstva

Na predlog ministrstva je državni zbor na 16. izredni seji 17. 7. 2012 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (v nadaljevanju: ZV-1B), s katerim je urejen prenos pridobitve pravice za rabo vode za dejavnost pristanišč in sidrišč, ki so bila zgrajena v zasebnem interesu, rabo vode za gojenje vseh vrst morskih in sladkovodnih organizmov ter rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo do 10 megavatov (v nadaljevanju: obravnavane rabe) iz koncesij na vodna dovoljenja.

Ministrstvo je v obrazložitvi k predlogu ZV-1B navedlo, da je sprememba potrebna zaradi izboljševanja poslovnega okolja z odpravo težavnih in dolgotrajnih ter dragih postopkov, ker se je izkazalo, da podobnost pri ugotavljanju upravičenosti do rabe vode pri veliko vrstah rabe ne upravičuje razlikovanja v postopkih za njihovo pridobitev. Vodno dovoljenje se zato podeli za rabo vode za pristanišče in sidrišče ne glede na to, ali je to zgrajeno v javnem ali zasebnem interesu, za gojenje morskih in sladkovodnih organizmov, ne glede na to, ali gre za gojenje v tekočih, ali v stoječih vodah, ter da se iz koncesij izvzamejo

⁴⁶ Pojem "vodna pravica" opredeljuje 35. točka prvega odstavka 7. člena ZV-1.

⁴⁷ Prvi odstavek 117. člena ZV-1.

raba vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo, manjšo od 10 megavatov. Prvi odstavek 25. člena prehodnih in končnih določb ZV-1B določa, da z dnem njegove uveljavitve prenehajo veljati koncesijski akti za obravnavane rabe vode, uporabljajo pa se do pravnomočnosti vodnih dovoljenj, s katerimi mora ministrstvo nadomestiti koncesijo najpozneje v šestih letih od uveljavitve ZV-1B. Ministrstvo v vodnem dovoljenju določi izvajanje vodne pravice za čas, v obsegu in pod pogoji, določenimi v koncesijskih aktih, sklenjenih pogodbah, ekološko sprejemljivi pretok, če ta še ni bil določen, in ugotovi prenehanje koncesije.

Ocenjujemo, da ministrstvo ni ustrezno navedlo in ocenilo učinkov predvidenih posledic prenosa koncesij za obravnavane rabe med vodna dovoljenja v skladu z določili tretje alineje drugega odstavka 115. člena Poslovnika državnega zbora⁴⁸. Ministrstvo je v okviru presoje posledic navedlo, da predpis nima posledic na javnofinančna sredstva v vrednosti 40.000 evrov v tekočem letu, in tudi ne v naslednjih treh letih, prav tako pa ni navedlo ocene finančnih posledic, če bi bila sredstva manjša od 40.000 evrov. Ocenjujemo, da ima prenos obravnavanih rab iz koncesij med vodna dovoljenja finančne posledice, saj ministrstvo v ZV-1B ni jasno uredilo načina plačevanja plačila za pridobitev vodne pravice po prenehanju veljavnosti koncesijskih aktov. Za izvajanje koncesije se plačuje koncesnina, te obveznosti pa za izvajanje vodnega dovoljenja ne bo več treba plačevati. Vodno dovoljenje se sicer lahko pridobi le, če se zanj plača, vendar pa predpis, ki bi določal kriterije za določitev plačila ni sprejet, zato ministrstvo imetnikom vodnega dovoljenja plačila ne zaračunava (povezava s točko 4.1.1). Četrti odstavek 25. člena prehodnih in končnih določb ZV-1B določa, da se v vodnem dovoljenju določi izvajanje vodne pravice za čas, v obsegu in pod pogoji, določenimi v koncesijskem aktu, ne določa pa, kako se v vodnem dovoljenju določi plačilo za pridobitev vodne pravice. Tudi če bo ministrstvo glede na določbo prvega odstavka 25. člena ZV-1B, da se koncesijski akti uporabljajo do pravnomočnosti vodnih dovoljenj, izdanih za navedene rabe vode, koncesnine sedanjim imetnikom koncesij zaračunavale, bodo ti v neenakopravnem položaju z vlagatelji vlog, ki bodo pridobili vodno dovoljenje po uveljavitvi ZV-1B. V tako pridobljenem vodnem dovoljenju koncesnine ne morejo biti določene, predpis, ki bi urejal plačilo za pridobitev vodnega dovoljenja za obravnavane rabe, pa ni sprejet.

Priporočilo

Ministrstvo naj sprejme interna navodila za izvedbo postopkov pregleda ustreznosti izračunanih finančnih učinkov pri pripravi sprememb predpisov.

3.2.1.b Na podlagi podatkov iz priloge 4 ugotavljamo, da je bilo leta 2010 sklenjenih 463 pogodb za rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo do 10 megavatov, plačila za koncesnine iz teh pogodb pa so znašala skupaj 1.238.438 evrov. Sklenjenih je bilo tudi 59 koncesijskih pogodb za gojenje vodnih organizmov, za katere so koncesnine znašale skupaj 62.544 evrov. Za rabo vode, za katero bo v skladu z ZV-1B treba pridobiti vodno dovoljenje in ne koncesije, je bilo v letu 2010 plačano skupaj 1.300.982 evrov. Ob pravnomočnosti vodnih dovoljenj za te rabe se koncesnine ne bodo več vplačevale v državni in občinske proračune, zato bodo prihodki države in občin manjši za navedeni znesek. Glede na to, da naj bi vodno pravico po podatkih na dan 31. 10. 2010 pridobili še 103 vlagatelji pobud za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo, manjšo od 10 megavatov, in ob upoštevanju povprečnega zneska koncesnine 2.675 evrov na koncesionarja (v prilogi 4) ocenjujemo, da bodo prihodki v državni in občinske proračune v prihodnje

⁴⁸ Uradni list RS, št. 92/07-UPB1, 105/10.

nižji še vsaj za 275.525 evrov na leto. Na podlagi navedenih dejstev ocenjujemo, da bodo prihodki v državni in občinske proračune zaradi sprememb nekaterih rab v vodna dovoljenja manjši vsaj za 1.576.507 evrov. Učinek na javnofinančne prihodke bo imela tudi pretvorba koncesije za rabo vodnega dobra za pristanišča in sidrišča, kadar jih zgradi zasebni investitor, vendar pa ministrstvo doslej za to rabo še ni sprejelo nobenega koncesijskega akta in ni podelilo nobene koncesije, zato učinka na javnofinančne prihodke ni bilo mogoče izračunati.

3.2.1.c Drugi odstavek 25. člena ZV-1B določa, da mora ministrstvo koncesije za obravnavane rabe nadomestiti z vodnim dovoljenjem najpozneje v šestih letih po uveljavitvi novele zakona. Ocenjujemo, da je ta rok nerazumno dolg in da bo v tem času plačevanje koncesnin, oziroma pravic za pridobitev vodnih dovoljenj nejasno in neurejeno, položaj imetnikov koncesij po predpisih, ki so bili v veljavi pred sprejetjem ZV-1B, in imetnikov vodnih dovoljenj v skladu z ZV-1B pa ne bo enakopraven, saj morajo obstoječi imetniki koncesij plačevati koncesnine, novim imetnikom vodnih dovoljenj pa plačila za pridobitev vodne pravice ne bo treba plačevati. Glede na to, da se v vodnem dovoljenju izvajanje vodne pravice določi za enako obdobje, v enakem obsegu in pod enakimi pogoji, kot so določeni v koncesijskih aktih, ki so v skladu z določili prvega odstavka 25. člena prenehali veljati ob uveljavitvi ZV-1B, ocenjujemo, da bi jih bilo mogoče izdati takoj, saj je bila presoja o upravičenosti rabe vode že opravljena. Določitev ekološko sprejemljivega pretoka za večino pridobljenih vodnih pravic iz površinskih voda še ni bila opravljena, zato bi določitev ekološko sprejemljivega pretoka lahko uredili podobno kot za ostale imetnike vodnih pravic, z dopolnilno odločbo.

Pojasnilo ministrstva

Rok šest let je skrajni rok za pretvorbo koncesij v vodna dovoljenja v skladu z drugim odstavkom 24. člena ZV-1B. Ministrstvo je ta rok določilo ob upoštevanju, da gre za veliko število koncesijskih aktov, ki jih je treba spremeniti v vodna dovoljenja, da je izdaja vodnih dovoljenj vezana na izdajo uredbe, ki bo urejala plačila za pridobitev vodne pravice, ta pa še ni v celoti pripravljena, in da v koncesijskih aktih še ni bilo odločeno o ekološko sprejemljivem pretoku, zaradi česar bi bilo treba do določitve le-tega izdajati delna vodna dovoljenja. Ekološko sprejemljivi pretok bi bilo treba kasneje določiti z dopolnilno odločbo, kar bi bilo neracionalno.

3.2.2 Vodne pravice na podlagi vodnega dovoljenja

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

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

- odvzemanje vode za opravljanje dejavnosti iz objektov in naprav, namenjenih oskrbi s pitno vodo, če s tem oskrba s pitno vodo ni ogrožena.

Ministrstvo izda vodno dovoljenje, če je nameravana raba vode v skladu z merili in pogoji za podelitev vodne pravice ter načrti upravljanja z vodami in če nameravana raba ne zmanjšuje, omejuje ali onemogoča izvajanja obstoječih vodnih pravic drugih upravičencev⁴⁹. Vodno dovoljenje se izda za določen čas, vendar največ za 30 let. Na podlagi vloge imetnika se lahko veljavnost vodnega dovoljenja tudi podaljša, če so izpolnjeni vsi pogoji, ki so ob izteku dovoljenja predpisani za njegovo pridobitev.

Vloga za pridobitev vodnega dovoljenja mora vsebovati podatke o prosilcu, o nameravani rabi in količini vode, ter druge podatke za izdajo vodnega dovoljenja, ki jih določa Pravilnik o vsebini vloge za pridobitev vodnega dovoljenja in o vsebini vloge za pridobitev dovoljenja za raziskavo podzemnih voda⁵⁰.

3.2.2.1 Pravočasnost podeljevanja vodnih dovoljenj

Postopek podelitve vodnega dovoljenja vodi agencija kot upravni postopek odločanja o izdaji vodnega dovoljenja na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku⁵¹ (v nadaljevanju: ZUP). O podelitvi vodnega dovoljenja mora v skladu z 222. členom ZUP odločiti najkasneje v dveh mesecih po prejemu popolne vloge za izdajo dovoljenja.

Agencija izda vodno dovoljenje potem, ko opravi preveritve:

- usklajenosti predvidene rabe vode s prostorskimi akti občine;
- usklajenosti podelitve vodne pravice z usmeritvami sektorja za varstvo narave, kadar gre za podelitev vodnega dovoljenja na območju naravnih vrednot po Zakonu o ohranjanju narave⁵²;
- skladnosti dokumentov, ki so jih predložile stranke v postopku, z zahtevami predpisov o sladkovodnem ribištvu, kmetijskih zemljiščih in zdravstveni dejavnosti;
- možnosti rabe vode glede na strokovne podlage s področja upravljanja z vodami;
- hidroloških podatkov o pretokih površinskih vod na Uradu za monitoring, ki deluje v okviru agencije;
- usklajenosti pridobitve vodnega dovoljenja z že podeljenimi vodnimi pravicami na obravnavanem območju.

3.2.2.1.1 Ugotovitve o pravočasnosti reševanja vlog iz poročila 2008

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu 2008 ugotovilo, da ministrstvo vodnih dovoljenj za rabo vode ni izdajalo v skladu z rokom, ki ga določa 222. člen ZUP. Zamude pri podeljevanju vodnih dovoljenj so bile predvsem posledica velikega števila vlog za podelitev vodnih dovoljenj, ki so prispele na ministrstvo do 10. 8. 2004⁵³. Ministrstvo je do navedenega roka skupaj prejelo 44.037 vlog, od katerih se jih je 38.550, oziroma 87,5 odstotka, nanašalo na izdajo vodnega dovoljenja za lastno oskrbo s pitno vodo. Postopki

⁴⁹ Prvi odstavek 127. člena ZV-1.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 79/07.

⁵¹ Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08, 8/10.

⁵² Uradni list RS, št. 96/04-UPB2.

⁵³ Z uvedbo ZV-1 so morali zavezanci pridobiti vodno dovoljenje za vse predpisane vrste rabe vode, za katere dotlej vodno dovoljenje ni bilo potrebno. Rok za oddajo vlog za pridobitev vodnega dovoljenja je bil 10. 8. 2004.

podelitve vodnega dovoljenja so trajali med 21 dni in 25 meseci, v povprečju pa 14 mesecev od začetka obravnave vloge. Agencija je vloge pričela obravnavati v različnih rokih po prejemu, in sicer v desetih dneh do 18 mesecih, v povprečju pa 11,5 meseca po prejemu. Čeprav je ministrstvo za pospešitev reševanja vlog sklenilo pogodbo za izdelavo strokovnih ocen prispelih vlog in pripravo osnutkov dovoljenj z Geološkim zavodom Republike Slovenije (v nadaljevanju: geološki zavod), je bilo ob koncu leta 2006 nerešenih še 20.273 vlog. V roku, ki ga določa ZUP, so bila dovoljenja izdana le, kadar so stranke v postopku pridobivale gradbeno dovoljenje in je bila pridobitev vodnega dovoljenja eden od pogojev za izdajo gradbenega dovoljenja. Najpomembnejši razlog za dolgotrajnost postopkov izdaje vodnih dovoljenj je bila po oceni ministrstva nepopolnost prispelih vlog in njihovo dolgotrajno dopolnjevanje, po oddaji popolnih vlog pa pridobivanje strokovnih mnenj in dovoljenj drugih organov, potrebnih za izdajo vodnega dovoljenja.

Zaradi zamud pri podeljevanju vodnih dovoljenj za lastno oskrbo s pitno vodo je moralo ministrstvo v porevizijskem postopku izdelati terminski načrt odpravljanja zamud in izkazati ukrepe, odgovorne osebe in roke za odpravo zamud. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je agencija do junija 2008 skupaj izdala 37.692 odločb⁵⁴, nerešenih pa je ostalo 858 vlog za lastno oskrbo s pitno vodo. V obdobju od leta 2005 do aprila 2008 je agencija prejela 552 novih vlog za lastno oskrbo s pitno vodo, od katerih je do aprila 2008 ostalo nerešenih 332 vlog. V skladu s sprejetim terminskim načrtom izdaje vodnih dovoljenj, ki ga je ministrstvo predložilo v odzivnem poročilu, bi morala agencija do konca leta 2008 izdati 202 odločbi o podelitvi vodnega dovoljenja za rabo vode za lastno oskrbo s pitno vodo, do avgusta 2009 pa še preostalih 130 odločb.

3.2.2.1.2 Reševanje prispelih vlog za izdajo vodnega dovoljenja v obdobju od leta 2009 do konca leta 2010

V tabeli 1 prikazujemo podatke o številu vlog v reševanju in številu zaključenih postopkov v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010 ter število nerešenih vlog za izdajo vodnega dovoljenja na dan 5. 10. 2011 po podatkih, ki jih agencija vodi v vodni knjigi.

⁵⁴ Vodna dovoljenja, sklepi o zavrženju in odločbe o zavrnitvi.

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

Vloge za izdajo vodnega dovoljenja	Število vlog v reševanju	Zaključeni postopki od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010		Nerešene vloge na dan 31. 12. 2010		Nerešene vloge na dan 5. 10. 2011
		število	v odstotkih	število	v odstotkih	
Nerešene vloge do 1. 1. 2009, vložene do 10. 8. 2004	794	293	36,9	501	63,1	229
Nerešene vloge do 1. 1. 2009, vložene od 10. 8. 2004 do 1. 1. 2009	1.055	649	61,5	406	38,5	210
Vloge, vložene od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010	935	657	70,3	278	29,7	115
Skupaj vloge v reševanju do 31. 12. 2010	2.784	1.599	57,4	1.185	42,6	554
Vloge, vložene od 1. 1. do 5. 10. 2011	257	/		/		56
Skupaj vse vloge v reševanju na dan 5. 10. 2011	3.041	/		/		610

Viri: vodna knjiga, agencija, podatki na dan 5. 10. 2011.

Agencija je v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010 reševala 2.784 vlog za pridobitev vodnega dovoljenja za vse vrste rabe vode, od katerih jih je do 31. 12. 2010 rešila 1.599, kar je 57,4 odstotka vseh obravnavanih vlog. 31. 12. 2010 je bilo nerešenih 1.185 vlog, od katerih je bila 501 vloga, kar je 63,1 odstotka vseh vlog v reševanju, vložena pred 10. 8. 2004. 406 vlog oziroma 38,5 odstotka nerešenih vlog je bilo vloženih v obdobju od 10. 8. 2004 do 1. 1. 2009, 278 vlog oziroma 29,7 odstotka vseh nerešenih vlog na dan 31. 12. 2010 pa so bile vloge, vložene v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010.

5. 10. 2011 je agencija v vodni knjigi izkazovala 610 nerešenih vlog⁵⁵, od teh je bilo 229 vlog vloženih pred 10. 8. 2004.

Po podatkih vodne knjige je bilo v letih 2009 in 2010 vloženih največ vlog za pridobitev vodnega dovoljenja za lastno oskrbo s pitno vodo (276), sledijo vloge za pridobitev vodnega dovoljenja za pridobivanje toplote (153), za oskrbo s pitno vodo, ki se izvaja kot GJS (148), vzrejo vodnih organizmov (118), druge vrste rabe (90), namakanje (46), tehnološke namene (37) in za tehnološke odpadne vode (22).

3.2.2.1.2.a Agencija v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni zagotovila učinkovitega reševanja vlog prispelih do 10. 8. 2004, saj do avgusta 2009 ni izdala vseh odločb za podelitev vodnega dovoljenja, kot je načrtovala v odzivnem poročilu. Konec leta 2010 je tako reševala še 501 vlogo, vloženo pred 10. 8. 2004, na dan 5. 10. 2011 pa je bilo takih vlog še 229. Prav tako ni zagotovila sprotnega reševanja vlog, vloženih od 10. 8. 2004 do 1. 1. 2009, saj je bilo 31. 12. 2010 nerešenih še 38,5 odstotka vlog, prispelih v tem obdobju. Reševanje vlog, ki so bile vložene v letih 2009 in 2010, je bilo boljše, saj je bilo 31. 12. 2010 nerešenih 278 vlog, kar je 29,7 odstotka vseh vlog, vloženih leta 2010. Ocenjujemo, da dolgotrajno izvajanje postopkov pomeni večje tveganje nepooblaščne rabe vode.

3.2.2.1.2.b Na zamude in nepravočasno izdajo vodnih dovoljenj vpliva predvsem dolgotrajnost postopkov. Agencija spremlja podatke o povprečnem času reševanja upravnih zadev⁵⁶ od dne prejema popolne vloge, oziroma od dne uvedbe postopka do izdaje odločbe ali sklepa v okviru prikaza upravne statistike. Iz Poročila o delu pri odločanju v upravnih zadevah na prvi stopnji za obdobje 1. 1. 2009 do 31. 12. 2009 je razvidno, da je leta 2009 od dne prejetja popolne vloge oziroma od dneva uvedbe postopka do izdaje odločbe ali sklepa v povprečju potrebovala 332,16 dne, oziroma 11 mesecev in dva dni⁵⁷. Leta 2010 je za enak postopek potrebovala 351,40 dne oziroma 11 mesecev in 21 dni. Iz tega izhaja, da je postopek podelitve vodnih dovoljenja v povprečju dolgotrajen in za več kot devet mesecev presega rok za izdajo odločbe, določen v 222. členu ZUP.

Pojasnilo agencije

Agencija ocenjuje, da so bili v letih 2009 in 2010 poglavitni razlogi za dolgotrajne postopke:

- *nepopolnost prispelih vlog in njihovo dolgotrajno dopolnjevanje;*
- *določanje ekološko sprejemljivega pretoka, kjer mora agencija pridobiti strokovna mnenja in dovoljenja drugih organov;*
- *preveliko število postopkov glede na število zaposlenih v Sektorju za vodne pravice, saj posamezen sodelavec v povprečju vodi 200 zadev;*
- *ponovno odločanje o zadevi;*
- *celovito odločanje o vlogah po porečjih pri vlogah za pridobitev vodnega dovoljenja za rabo površinske vode za gojenje sladkorvodnih organizmov in za namakanje kmetijskih zemljišč;*
- *prioritetno reševanje vlog strank, ki so v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja;*
- *zamuda pri sprejetju načrtov upravljanja z vodami, saj niso bila predpisana merila in kriteriji za podelitev vodne pravice;*

⁵⁵ Vključno z 257 novimi vlogami, prispelimi od 1. 1. do 5. 10. 2011.

⁵⁶ Število dni reševanja.

⁵⁷ Ob predpostavki, da ima mesec 30 dni.

- *obveznost upoštevanja ZUP zaradi obveznosti obveščanja strank o ugotovljenih dejstvih in okoliščinah in izvajanju narokov za ustno obravnavo.*

Eden od pomembnih dejavnikov, ki lahko vplivajo na dolgotrajnost postopkov, je čas od prejema vloge za pridobitev vodnega dovoljenja do začetka reševanja vloge. Skušali smo ugotoviti, kolikšen je ta čas in ali je odvisen od vrste rabe vode. Teh podatkov ni bilo mogoče pridobiti, ker agencija evidentira in spremlja le datum prejema vloge in datum prvega dejanja v postopku.

Pojasnilo agencije

Začetek reševanja vloge ni vedno sledljiv, saj referent lahko prične z reševanjem vloge takoj po prejetju ali pa ne. Referent v aplikaciji Lotus Notes zabeleži le izdan dokument, ne pa tudi datuma, ko je vlogo prejel v obravnavo.

Agencija bi s spremljanjem časa od prejema vloge do začetka njene obravnave lahko ugotovila tudi druge vzroke dolgotrajnosti postopkov izdaje vodnih dovoljenj in z ustrezno razporeditvijo dela prispevala k skrajšanju postopkov.

3.2.2.1.2.c Agencija je za odpravo zamud pri izdaji vodnih dovoljenj in za skrajšanje časa izvedbe postopka izvajala naslednje aktivnosti in ukrepe:

- uveden je bil notranji nadzor izdajanja vodnih dovoljenj, tako da se redno pripravljajo mesečna poročila o stanju reševanja vlog, letna poročila in obdelave ter pregledi statistike v vodni knjigi in aplikaciji SPIS, izdelani so bili indikatorji spremljanja stanja po sistemu ISO 2001–2000; na podlagi ugotovitev v poročilih so o stanju pri reševanju vlog obveščeni generalni direktor agencije, minister in vlada;
- oddala je vloge za pridobitev vodnega dovoljenja za lastno oskrbo s pitno vodo in za oskrbo s pitno vodo, ki se izvaja kot GJS, v reševanje zunanjemu izvajalcu (geološkemu zavodu); leta 2009 je agencija geološkemu zavodu v reševanje predala 324 vlog, od katerih jih je bilo konec leta nerešenih 65, leta 2010 pa mu je predala 171 vlog⁵⁸, od katerih jih je konec leta 2010 ostalo nerešenih 113; poleg izdanih odločb je geološki zavod leta 2009 izdelal še 480, leta 2010 pa 341 drugih dokumentov, kot so dopisi občinam, upravnim enotam, območnim enotam Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave (v nadaljevanju: zavod za varstvo narave), zahtevki za dopolnitev vlog, oziroma dopisi in obvestila strankam in stranskim udeležencev ter taksni opomini;
- vzpostavila je redno sodelovanje z Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Zavodom za ribištvo Slovenije (v nadaljevanju: zavod za ribištvo), zavodom za varstvo narave in Inštitutom za vode Republike Slovenije (v nadaljevanju: inštitut za vode) za izdelavo hidroloških študij za namakanje kmetijskih zemljišč ter za izvedbo potrebnih preveritev v postopkih izdaje vodnih dovoljenj za rabo vode za športni ribolov v komercialnih ribnikih.

Kljub izvedbi navedenih aktivnosti in ukrepov agencija ni uspela pomembno skrajšati časa izdaje vodnih dovoljenj, saj je leta 2010 postopek, po vložitvi popolne vloge, trajal v povprečju 11 mesecev in 21 dni, kar je devet mesecev in 21 dni dlje od roka za izdajo odločbe, ki ga predpisuje ZUP. Tudi zunanji izvajalec ni uspel vseh vlog izdati v predpisanem roku. To kaže na zahtevnost postopkov podeljevanja vodnih dovoljenj in na vprašljivost ustreznosti vodenja postopka zgolj po ZUP.

⁵⁸ Poleg navedenih vlog je agencija geološkemu zavodu leta 2010 predala tudi 203 vloge za prenos vodnega dovoljenja z umrlih imetnikov na njihove dediče.

Priporočila

Agencija naj uvede redno spremljanje časa od prejema vloge do začetka njene obravnave.

Agencija in ministrstvo naj proučita, ali je mogoče posebnosti postopka izdaje vodnih dovoljenj urediti z ZV-1 ter ob tem določiti tudi roke za izvedbo posameznih dejanj v postopku, da bi bili vlagatelji vnaprej seznanjeni s pričakovano dolžino postopka, ki odstopa od določil 222. člena ZUP.

3.2.2.2 Vodenje evidenc o vlogah za pridobitev vodnih dovoljenj

Agencija vodi podatke o prispelih vlogah za izdajo vodnega dovoljenja in rešenih zadevah tudi v aplikaciji SPIS, v kateri za vloge evidentira vse prejete in izdane dokumente. V aplikaciji SPIS je prikazano drugačno stanje zaključenih in nezaključenih postopkov izdaje vodnih dovoljenj, kot izhaja iz vodne knjige. Podatki o zaključenih in nezaključenih postopkih podelitve vodnih dovoljenj so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Število vlog za pridobitev vodnega dovoljenja, število zaključenih postopkov in število nerešenih vlog za pridobitev vodnega dovoljenja za vse vrste rabe vode v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010

Vloge za izdajo vodnega dovoljenja	Število vlog	Zaključeni postopki od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010		Nerešene vloge na dan 31. 12. 2010		Nerešene vloge (vloge v reševanju) na dan 30. 9. 2011
		število	v odstotkih	število	v odstotkih	
Nerešene vloge do 1. 1. 2009, vložene do 10. 8. 2004	355	260	73,2	95	26,8	8
Nerešene vloge do 1. 1. 2009, vložene od 10. 8. 2004 do 1. 1. 2009	1.062	826	77,8	236	22,2	34
Vloge, vložene od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010	1.698	1.015	59,8	683	40,2	149
Skupaj vloge v reševanju do 31. 12. 2010	3.115	2.101	67,5	1.014	32,6	191

Legenda: Osenčeno so prikazani podatki izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: zbirni podatki agencije, aplikacija SPIS.

3.2.2.2.a Agencija v aplikaciji SPIS izkazuje, da je v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010 rešila skupaj 2.101 oziroma 67,5 odstotka vlog za pridobitev vodnega dovoljenja in 1.012 nerešenih vlog ali 32,5 odstotka vseh vlog. Vodna knjiga za to obdobje izkazuje 1.599 zaključenih postopkov, kar je za 31,4 odstotka manj, kot je podatek iz aplikacije SPIS.

Najbolj se razlikujejo podatki o nerešenih vlogah na presečni dan po obdobju, na katero se nanaša revizija, in sicer 30. 9. 2011, pri čemer je bilo v aplikaciji SPIS na ta dan evidentiranih 191 nerešenih vlog za pridobitev vodnega dovoljenja, v vodni knjigi na dan 5. 10. 2011 pa 554.

3.2.2.2.b Podatki o prejetih vlogah za pridobitev vodnega dovoljenja, ki jih agencija vodi v aplikaciji SPIS, niso primerljivi s podatki, ki so v vodni knjigi, zato ocenjujemo, da obstaja tveganje, da agencija nima ustreznega pregleda in nadzora nad dejanskim številom vlog za izdajo vodnih dovoljenj ter številom nerešenih vlog za izdajo vodnih dovoljenj ter tudi zato ni učinkovita pri določanju ukrepov za skrajševanje postopkov. To potrjuje tudi dejstvo, da se podatki o stanju rešenih in nerešenih zadev med seboj razlikujejo v različnih dokumentih, ki smo jih med izvajanjem revizije pridobili od agencije⁵⁹.

Pojasnilo agencije

Razlika med evidencama je lahko zaradi različnega načina evidentiranja dogodkov v postopkih. V vodno knjigo se ne vpisujejo vsa izdana vodna dovoljenja samostojno⁶⁰, zato se evidence iz aplikacije SPIS in tiste, ki jih agencija vodi v vodni knjigi, ne ujemajo, oziroma po številu zadev niso primerljive. Agencija pri vpisovanju zadev v vodno knjigo ravna v skladu s Pravilnikom o vodni knjigi (Uradni list RS, št. 10/12), ki določa, kako se nove odločbe evidentirajo v vodni knjigi, kadar se že vpisane odločbe morajo spremeniti, prenehati, opraviti prenos izdane vodne pravice in druge vrste postopkov povezanih z že izdano odločbo. Do razlik prihaja, ker so bile nekatere vloge zavrnjene, nekatere vloge so bile umaknjene, nekatere vloge pa se v vodno knjigo vpisujejo podrejeno.

3.2.2.3 Stroški izdaje vodnih dovoljenj za nekatere rabe vode

Da bi zagotovila pravočasnost podeljevanja vodnih dovoljenj za lastno oskrbo s pitno vodo, je agencija ministrstvu predlagala spremembe in dopolnitve ZV-1 ter pravilnika o oskrbi s pitno vodo tako, da za lastno oskrbo s pitno vodo do 2.500 kubičnih metrov na leto ne bi bilo treba pridobiti vodnega dovoljenja, temveč bi se zgolj evidentirala zajetja in raba vode iz zajetij⁶¹. Agencija je ministrstvu predlagala tudi ukinitve postopkov pridobitve vodnega dovoljenja za pridobivanje toplote v enostanovanjskih stavbah za lastne potrebe z največjim odvzemom do en liter na sekundo in do 8.000 kubičnih metrov na leto in za zalivanje vrta za lastne potrebe do 50 kubičnih metrov na leto. Agencija ocenjuje, da bi se ob predpostavki, da se število vlog za pridobitev vodnega dovoljenja za druge vrste posebne rabe ne bi povečevalo, količina letno prispelih vlog za izdajo vodnih dovoljenj zmanjšala za približno tretjino, zaposleni pa bi se zato lahko ukvarjali z drugimi, bolj kompleksnimi vlogami.

3.2.2.3.a Na podlagi ocene o številu delovnih ur za obravnavo posamezne vloge za pridobitev vodnega dovoljenja za lastno oskrbo s pitno vodo⁶², za pridobivanje toplote v enostanovanjskih stavbah za lastne

⁵⁹ Podatki o številu vseh vlog za pridobitev vodnega dovoljenja v letu 2009, ki jih je agencija poročala Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (747 vlog), se razlikujejo od tistih, ki jih navaja v Poročilu o delu agencije v letu 2009 (836 vlog), ter od tistih, ki jih je agencija predložila računskemu sodišču iz aplikacije SPIS v elektronskem sporočilu – zbirni podatki z dne 29. 9. 2011 (845 vlog).

⁶⁰ Ko gre za prenos vodne pravice na novega imetnika ali spremembo vodnega dovoljenja, se v vodni knjigi to zabeleži pod obstoječo zadevo in ne kot nova zadeva v reševanju.

⁶¹ Predlogi agencije za spremembe in dopolnitve ZV-1, 13. 10. 2010 in julij 2011.

⁶² Po podatkih agencije je poraba časa za obravnavo vloge za izdajo vodnega dovoljenja za lastno oskrbo s pitno vodo v povprečju dest ur.

potrebe⁶³ in za zalivanje vrta za lastne potrebe⁶⁴ (v nadaljevanju: male rabe vode), vrednosti urne postavke⁶⁵ in stroškov pošiljanja dokumentov⁶⁶ je agencija ocenila povprečne stroške za izvedbo enega postopka izdaje vodnega dovoljenja za male rabe vode. Na podlagi teh podatkov smo izračunali stroške, ki jih je imela agencija v letih od 2004 do konca leta 2010 s podeljevanjem vodnih dovoljenj za male rabe vode. Izračun prikazujemo v tabeli 3.

Tabela 3: Stroški vodenja postopkov izdaje vodnih dovoljenj za male rabe vode od leta 2004 do konca leta 2010

Vrsta neposredne rabe vode	Število izdanih vodnih dovoljenj 2004–2010	Ocenjeni stroški vodenja postopka v evrih	Skupaj stroški postopkov 2004–2010 v evrih	Delež v skupnih stroških v odstotkih
Lastna oskrba s pitno vodo ⁶⁷	16.790	121,20	2.034.948	67,4
Pridobivanje toplote v enostanovanjskih stavbah ⁶⁸	176	48,48	8.532	0,3
Druga raba, ki presega splošno rabo ⁶	10.257	94,94	973.799	32,3
Skupaj	27.223	/	3.017.280	100,0

Vir: podatki agencije o številu vlog in stroških vodenja zadeve.

Kot je razvidno iz tabele 3, je agencija od leta 2004 do konca leta 2010 izdala skupaj 27.223 vodnih dovoljenj za male rabe vode. Za izvedbo postopkov izdaje vodnih dovoljenj za male rabe vode je na podlagi ocenjenih stroškov vodenja postopka porabila skupaj 3.017.280 evrov, od tega pa 2.034.948 evrov oziroma 67,4 odstotka vseh stroškov za izdajo vodnih dovoljenj za lastno oskrbo s pitno vodo.

3.2.2.3.b Po podatkih vodne knjige je bilo v letih 2009 in 2010 za pridobitev vodnega dovoljenja za lastno oskrbo s pitno vodo vloženih 276 vlog, za rabo vode za pridobivanje toplote 153 vlog, za drugo rabo, kamor sodi tudi zalivanje, pa 90 vlog. Izračunali smo delovne ure in stroške vodenja postopkov, ki bi

⁶³ Po podatkih agencije je poraba časa za obravnavo vloge za izdajo vodnega dovoljenja za pridobivanje toplote za enostanovanjsko hišo v povprečju štiri ure.

⁶⁴ Po podatkih agencije je poraba časa za obravnavo vloge za izdajo vodnega dovoljenja za zalivanje vrta za lastne potrebe v povprečju osem ur.

⁶⁵ Vrednost urne postavke za obdelavo vodnega dovoljenja v povprečju znaša 11,11 evra.

⁶⁶ Stroški poštnih storitev vključujejo vročanje po ZUP in znašajo 2,02 evra na dokument; v postopku izdaje vodnega dovoljenja za lastno oskrbo s pitno vodo se v povprečju strankam vroča pet dokumentov, pri izdaji vodnega dovoljenja za zalivanje vrta za lastne potrebe trije dokumenti, v postopku izdaje vodnega dovoljenja za pridobivanje toplote za enostanovanjsko hišo pa dva dokumenta.

⁶⁷ Do 2.500 kubičnih metrov vode na posameznega imetnika vodne pravice.

⁶⁸ Za lastne potrebe do 1 liter na sekundo in do na primer 8.000 kubičnih metrov na leto.

⁶⁹ Zalivanje vrta za lastne potrebe do 50 kubičnih metrov vode na leto.

jih agencija prihranila v letih 2009 in 2010, če za male rabe vode ne bi vodila celotnih postopkov za pridobitev vodnega dovoljenja, kar prikazujemo v tabeli 4.

Tabela 4: Prihranek stroškov v letih 2009 in 2010 ob poenostavitvi postopka pridobitve vodnega dovoljenja za male rabe vode

Vrsta neposredne rabe vode	Število vlog za izdajo vodnih dovoljenj	Stroški vodenja postopka		Čas trajanja postopka	
		povprečno na vlogo v evrih	skupaj v evrih	povprečno na zadevo v urah	skupaj v urah
Lastna oskrba s pitno vodo	276	121,20	33.451	10	2.760
Pridobivanje toplote	153	48,48	7.417	4	612
Zalivanje vrtov za lastne potrebe	90	94,94	8.544	8	720
Skupaj	519	/	49.413	/	4.092

Vir: podatki agencije o številu vlog, stroških in času vodenja posamezne zadeve za male rabe vode.

3.2.2.3.c Ocenjujemo, da bi agencija v obdobju po uveljavitvi ZV-1 do konca leta 2012 lahko prihranila vsaj 3.017.280 evrov, v letih 2009 in 2010 pa prihranila vsaj 49.413 evrov, če ne bi vodila postopkov izdaje vodnega dovoljenja za male rabe vode in bi uvedla enostavnejši postopek, oziroma zgolj evidentiranje rabe. Prihranila bi tudi 2.046 delovnih ur v povprečju na leto, kar je približno 1,2 zaposlene osebe⁷⁰, ki bi lahko izvajala delo na obdelavi vlog za druge rabe. Ob tem opozarjamo, da je v izračunu stroškov vodenja povprečnega postopka upoštevan zgolj strošek dela referenta agencije, ne pa tudi stroški obravnave vlog na geološkem zavodu in stroški drugih delavcev agencije, ki tudi sodelujejo v postopku. Opozarjamo tudi, da v izračunu ni upoštevano plačilo za vodno povračilo, ki ga morajo plačevati imetniki vodnih pravic glede na to, da raba ne presega rabe, za katero je treba plačevati vodno povračilo, in tudi ne stroški plačila za pridobitev vodne pravice, ki bi ga moral plačati imetnik za pridobitev vodne pravice glede na to, da predpis, ki bi to plačilo določal, še ni sprejet.

Ukrepi ministrstva

Z ZV-1B spremenjeni 108. člen ZV-1 določa, da minister, pristojen za okolje, podrobneje predpiše načine in pogoje posameznih vrst posebne rabe vode ter določi prag posebne rabe, pod katerim ni treba pridobiti vodne pravice, ker gre za zanemarljiv vpliv na vodni režim ali stanje voda. Na določitev praga za evidentiranje posebne rabe vode vplivajo količina odvzema vode, hidrološke značilnosti površinske ali podzemne vode, velikost prispevne površine vodotoka, če gre za neposredni odzem iz vodotoka, in razpoložljivost vode. Predpis o evidentiranju posebne rabe vode mora biti sprejet v enem letu po uveljavitvi ZV-1B.

⁷⁰ Upoštevali smo osem delovnih ur na dan in 220 delovnih dni na leto.

3.2.2.4 Določanje ekološko sprejemljivega pretoka

71. člen ZV-1 določa, da mora biti pri posebni rabi površinskih voda, zaradi katere bi se lahko zmanjšal njen pretok, nižala gladina ali poslabšalo stanje voda, v vseh letnih obdobjih zagotovljen ekološko sprejemljiv pretok ali gladina površinske vode. Ekološko sprejemljivi pretok je tista količina vode, ki ob dovoljeni rabi ne poslabšuje stanja vode, oziroma ne preprečuje njenega izboljšanja ter ohranja zgradbo in delovanje vodnega in obvodnega ekosistema. Imetnik vodne pravice mora zagotavljati redno spremljanje ekološko sprejemljivega pretoka.

Ekološko sprejemljivi pretok ter način njegovega spremljanja in poročanja se določita v vodnem dovoljenju oziroma koncesijskem aktu na podlagi kriterijev, ki jih predpiše vlada. Vlada je kriterije predpisala z Uredbo o kriterijih za določitev ter načinu spremljanja in poročanja ekološko sprejemljivega pretoka⁷¹ (v nadaljevanju: uredba o ekološko sprejemljivem pretoku), ki je pričela veljati 15. 12. 2009. Z uredbo o ekološko sprejemljivem pretoku se ureja posebno rabo površinske vode, ki lahko povzroči zmanjšanje pretoka vode, znižanje gladine vode ali poslabšanje stanja voda, posebno rabo površinske vode iz izvirov in rabo površinske vode za bogatenje podzemne vode zaradi posebne rabe podzemne vode za oskrbo prebivalcev s pitno vodo.

V noveli ZV-1A⁷² je v 90. členu prehodnih in končnih določb zapisano, da je podeljene vodne pravice treba prilagoditi spremenjenemu 71. členu ZV-1 v petih letih od uveljavitve predpisa, to je do 15. 12. 2014. Če izdano pravnomočno vodno dovoljenje, koncesijska pogodba, koncesijski akt ali projektna dokumentacija, na podlagi katere je bilo izdano pravnomočno gradbeno ali uporabno dovoljenje, ne vsebuje določitve vrednosti pretoka, opredeljenega kot biološki minimum, minimalni pretok ali ekološko sprejemljivi pretok, organ, ki je izdal akt o vodni pravici, po uradni dolžnosti določi ekološko sprejemljivi pretok v skladu s 7., z 8. ali 9. členom uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku⁷³.

Agencija je po sprejemu uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku izdelala seznam delnih vodnih dovoljenj, ki so bila izdana za rabo površinske vode in je bilo zanje treba izdati dopolnilno odločbo o določitvi ekološko sprejemljivega pretoka. Agencija si je določila cilj, da po uradni dolžnosti do konca leta 2010 izda 500 dopolnilnih odločb o določitvi ekološko sprejemljivega pretoka in načinu spremljanja le-tega. Agencija tega cilja ni dosegla, saj do konca leta 2010 ni izdala nobene od predvidenih 500 odločb za določitev ekološko sprejemljivega pretoka. Poglavitna razloga, da agencija dopolnilnih odločb ni izdala v predvidenem roku, sta bila:

- vloge so se nanašale na devet porečij, zato sta morala inštitut za vode in zavod za ribištvo izdelati dopolnilne študije in preveritve za vseh devet porečij;
- leta 2010 je bilo vloženih še okoli 400 novih vlog za podelitev vodnega dovoljenja za neposredno rabo vode iz površinskih voda.

Agencija ni ustrezno organizirala dela, da bi lahko v predvidenem roku izdala dopolnilne odločbe o določitvi ekološko sprejemljivega pretoka in načinu spremljanja le-tega.

⁷¹ Uradni list RS, št. 97/09.

⁷² Uradni list RS, št. 57/08.

⁷³ Prvi odstavek 17. člena uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku.

Pojasnilo agencije

Agencija je v letih 2009 in 2010 aktivno sodelovala z ministrstvom, Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano ter inštitutom za vode za implementacijo uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku v prakso. Zaradi kompleksnosti uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku je postopek izdaje vodnega dovoljenja zahteven in zato dolgotrajnejši. Da bi lahko hitreje izdala dopolnilne odločbe, je izdelala tipske primere dopolnilnih odločb in dopisov strankam v postopku. Agencija je v določanje ekološko sprejemljivega pretoka vključila tudi inštitut za vode, ki mu je v obravnavo odstopila 196 postopkov za določitev ekološko sprejemljivega pretoka. Agencija je do 1. 12. 2012 izdala 139 dopolnilnih odločb za določitev ekološko sprejemljivega pretoka, 133 zadev je še v reševanju, za preostale zadeve pa je bilo ugotovljeno, da ekološko sprejemljivega pretoka ni treba določiti, ali pa je bila dopolnilna odločba izdana hkrati s prenosom ali podaljšanjem vodnega dovoljenja.

3.2.3 Vodne pravice na podlagi koncesij

Koncesijo za rabo vode je bilo v skladu s 136. členom ZV-1 v obdobju, na katero se revizija nanaša, treba pridobiti za:

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

Pojasnilo ministrstva

V skladu z novelo ZV-1B od njene uveljavitve 27. 7. 2012 za rabo vode za dejavnost pristanišč in sidrišč, ki so bila zgrajena v zasebnem interesu, rabo vode za gojenje vseh vrst morskih in sladkovodnih organizmov ter rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo do 10 megavатов ni več treba pridobiti koncesije, temveč vodno dovoljenje (povezava s točko 3.2.1.a).

Koncesija je vodna pravica, ki jo podeli vlada (koncedent) z odločbo o izboru na podlagi javnega razpisa. Pravna ali fizična oseba, ki je zainteresirana za rabo vode ali odvzem naplavin, lahko v skladu s 138. členom ZV-1 na vlado vloži pobudo za izdajo koncesijskega akta. Pobuda mora vsebovati vse elemente, potrebne za določitev vsebine koncesijskega akta, zlasti pa območje izvajanja koncesije, vrsto, obseg in čas trajanja rabe vode. Vlada mora v treh mesecih od prejete pobude pobudnika obvestiti, ali bo začela s postopkom za izdajo koncesijskega akta. Ministrstvo v imenu vlade opravi preveritve oziroma presoje usklajenosti predlagane rabe s prostorskimi akti države oziroma občine, usklajenosti predlagane rabe vode s predpisi o ohranjanju narave, sladkovodnem ribištvu, kmetijskih zemljiščih in s strokovnimi podlagami s področja upravljanja z vodami ter pridobi ustrezna strokovna mnenja pristojnih ministrstev in njihovih strokovnih služb glede predlagane rabe vode.

Ob ugotovitvi, da je raba površinske ali podzemne vode oziroma naplavin strokovno sprejemljiva, ministrstvo pripravi predlog koncesijskega akta – uredbe o koncesiji, v katerem opredeli območje izvajanja vodne pravice, količino vode, za katero je raba dovoljena, oziroma vodni potencial in pogoje rabe vode ali odvzema naplavin. Uredbo o koncesiji obravnava vlada in jo objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Na podlagi uredbe o koncesiji vlada v skladu s 139. členom ZV-1 izda odločbo o izbiri koncesionarja. Koncesionarja izbere na javnem razpisu. Za podaljšanje obdobja trajanja koncesije ali za povečanje njenega obsega se koncesija lahko podeli obstoječemu koncesionarju brez izvedbe javnega razpisa, če se pogoji koncesije niso spremenili in če koncesionar izpolnjuje predpisane pogoje.

Na podlagi podeljene odločbe o izboru koncesionarja skleneta koncedent (država) in izbrani koncesionar koncesijsko pogodbo. S koncesijsko pogodbo se pogodbeni stranki v skladu s 141. členom ZV-1 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 pri morebitnem prenehanju koncesije pred potekom obdobja, za katero je bila podeljena, ter o drugih pravicah in obveznostih koncedenta in koncesionarja. Vodne pravice ni mogoče začeti izvajati pred sklenitvijo koncesijske pogodbe.

Z upoštevanjem drugega odstavka 141. člena ZV-1 vodne pravice ni mogoče začeti izvajati pred sklenitvijo koncesijske pogodbe. Določitev začetka izvajanja vodne pravice je pomembna predvsem zaradi določitve začetka plačevanja koncesnine. 199. člen ZV-1 ni popolno in dosledno uredil začetka plačevanja koncesnin za izvajanje vodne pravice za subjekte, ki so ob uveljavitvi ZV-1 vodo rabili, a niso imeli podeljenih vodnih pravic. V skladu s 199. členom ZV-1 so morali ti subjekti vložiti vloge za podelitev vodnega dovoljenja ali koncesije najkasneje do 10. 8. 2004. Roka, v katerem bi ministrstvo moralo odločiti oziroma izvesti potrebne aktivnosti, pa ZV-1 ne določa. Ti subjekti odvzemajo predvsem podzemno vodo za dejavnost termalnih in naravnih zdravilišč in za proizvodnjo pijač. Opisana ureditev je povzročila, da so v nekaterih primerih koncesije podeljene, v večini pa ne. Sklenjene koncesijske pogodbe določajo, da se koncesnine plačujejo od sklenitve koncesijske pogodbe. Ker so bile pogodbe sklenjene z različnimi datumi, začetek plačevanja koncesnine ni bil določen za vse enako, čeprav so vsi subjekti ob uveljavitvi ZV-1 vodo rabili in izvajali dejavnost. Koncesijske pogodbe ima osem let po preteku roka za vložitev vlog sklenjenih le pet takšnih subjektov, ker ministrstvo ni pravočasno pripravilo koncesijskih aktov.

Ocenjujemo, da je nedoslednost opredelitve, do kdaj je treba podeliti vodne pravice subjektom po 199. členu ZV-1, oziroma predvsem kdaj zanje nastopi začetek izvajanja vodne pravice in s tem plačevanja koncesnine, povzročila neenakopravnost med subjekti, ki rabijo vodo v skladu s 199. členom ZV-1, in vpliva tudi na njihov gospodarski položaj, saj tistim, ki koncesnin ne plačujejo, omogoča konkurenčno prednost pred tistimi, ki jo morajo plačevati. Izračun neplačanih koncesnin za subjekte, ki rabijo podzemno vodo za dejavnost termalnih kopališč in naravnih zdravilišč ter za proizvodnjo pijač, prikazujemo v točkah 4.1.2.2.b in 4.1.2.2.c.

3.2.3.1 Pravočasnost podeljevanja koncesij

V revizijskem poročilu 2008 smo ugotovili, da so postopki podelitve koncesij trajali od sedem do trideset mesecev. Zamude so nastajale v vseh fazah postopka podelitve koncesije, tako pri izdelavi strokovnih izhodišč za pripravo koncesijskega akta za vlado, saj jih ministrstvo ni pripravilo v predpisanem roku treh mesecev, kakor tudi pri izbiri koncesionarjev, ki ni bila opravljena v skladu z rokom iz koncesijskega akta. Ministrstvo tudi ni opravljalo nadzora nad izvajanjem sklenjenih koncesijskih pogodb.

Vlada je od leta 1994 do konca leta 2010 izdala skupaj 66 koncesijskih aktov, na podlagi teh aktov je bilo z odločbo podeljenih 558 koncesij, sklenjenih pa 505 koncesijskih pogodb. Podrobnejše podatke o številu izdanih koncesijskih aktov in sklenjenih koncesijskih pogodbah po rabah vode prikazujemo v tabeli 5.

Tabela 5: Izdani koncesijski akti in sklenjene koncesijske pogodbe po vrstah rabe vode v obdobju od leta 1994 do konca leta 2010

Vrsta rabe vode	Število izdanih koncesijskih aktov	Število sklenjenih koncesijskih pogodb
Proizvodnja elektrike – hidroelektrarne	6	3
Proizvodnja elektrike – male hidroelektrarne	25	463
Proizvodnja pijač	15	14
Kopališča	5	5
Izkoriščanje naplavin	8	1
Gojenje školjk	5	18
Gojenje morskih rib	1	1
Vzreja ciprinidnih rib	1	0
Skupaj	66	505

Vir: agencija, aplikacija vodna knjiga – koncesije.

Ministrstvo je konec leta 2010 reševalo 315 pobud za izdajo koncesijskega akta, ki so bile vložene v obdobju od leta 2003 do leta 2010. V tabeli 6 prikazujemo število nerešenih pobud za izdajo koncesijskih aktov po fazah obravnave pobude za posamezne vrste rabe vode.

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

Vrsta rabe vode	Leto vložitve pobude	Število še nerešenih pobud	Število zadev v posameznih fazah reševanja			
			Dopolnitev pobude	Pridobitev strokovnih mnenj	Priprava sklepa vlade o zavrnitvi / potrditvi pobude	Priprava uredbe o koncesiji
Ribogojstvo	Do 2009	10	0	7	1	2
	2009	0	0	0	0	0
	2010	0	0	0	0	0
	<i>Skupaj</i>	<i>10</i>	<i>0</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
Stekleničenje	Do 2009	18	3	10	0	5
	2009	5	3	2	0	0
	2010	2	1	1	0	0
	<i>Skupaj</i>	<i>25</i>	<i>7</i>	<i>13</i>	<i>0</i>	<i>5</i>
Ogrevanje	Do 2009	5	1	4	0	0
	2009	0	0	0	0	0
	2010	4	0	4	0	0
	<i>Skupaj</i>	<i>9</i>	<i>1</i>	<i>8</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Termalna kopališča	Do 2009	24	3	7	0	14
	2009	2	0	1	0	1
	2010	11	0	9	0	2
	<i>Skupaj</i>	<i>37</i>	<i>3</i>	<i>17</i>	<i>0</i>	<i>17</i>
Priobalno zemljišče	Do 2009	8	3	3	0	2
	2009	4	2	0	0	2
	2010	5	0	4	0	1
	<i>Skupaj</i>	<i>17</i>	<i>5</i>	<i>7</i>	<i>0</i>	<i>5</i>
Naplavine	Do 2009	3	1	2	0	0
	2009	0	0	0	0	0
	2010	2	0	2	0	0
	<i>Skupaj</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>4</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Plovba	Do 2009	3	0	3	0	0
	2009	2	0	2	0	0
	2010	1	0	1	0	0
	<i>Skupaj</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Elektrarne	Do 2009	128	3	37	82	6
	2009	47	2	28	17	0
	2010	26	1	22	3	0
	<i>Skupaj</i>	<i>*201</i>	<i>6</i>	<i>87</i>	<i>102</i>	<i>6</i>
<i>Število vseh pobud do leta 2009</i>		<i>199</i>	<i>14</i>	<i>73</i>	<i>83</i>	<i>29</i>
<i>Število vseh pobud iz leta 2009</i>		<i>60</i>	<i>7</i>	<i>33</i>	<i>17</i>	<i>3</i>
<i>Število vseh pobud iz leta 2010</i>		<i>51</i>	<i>2</i>	<i>43</i>	<i>3</i>	<i>3</i>
Skupaj do konca leta 2010		310	23	149	103	35
Skupaj v letih 2009 in 2010		111	9	76	20	6

Legenda: Osenčeno so prikazani podatki izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Opomba: * Od tega se dve pobudi v letu 2005 in ena pobuda v letu 2006 nanašata na pridobitev koncesije za rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah, ostale pobude pa na pridobitev koncesije za proizvodnjo električne energije v malih hidroelektrarnah (do 10 megavatov inštalirane moči).

Vir: evidence ministrstva.

3.2.3.1.1.a Iz tabele 6 je razvidno, da je bilo največ, in sicer 64,2 odstotka vseh nerešenih pobud za izdajo koncesijskega akta, vloženih že pred letom 2009. Ministrstvo je leta 2009 pripravilo tri predloge koncesijskih aktov, prav tako je tudi v letu 2010 pripravilo tri predloge koncesijskih aktov, vendar pa nobenega od teh aktov ni predložilo vladi v sprejem. Do leta 2009 je pripravilo 17 sklepov, leta 2010 pa tri sklepe o zavrnitvi pobude za izdajo koncesijskega akta za male hidroelektrarne, ki jih prav tako ni posredovalo vladi v potrditev.

3.2.3.1.1.b Po podatkih iz evidence ministrstva je 310 nerešenih pobud, izkazanih na zadnji dan leta 2010: devet pobud iz leta 2003, dve pobudi iz leta 2004, 34 pobud iz leta 2005, 33 pobud iz leta 2006, 40 pobud iz leta 2007, 78 pobud iz leta 2008, 60 pobud iz leta 2009 in 59 pobud iz leta 2010. Ker ministrstvo ni zagotovilo sprotnega reševanja vlog, se je število nerešenih vlog v letih 2009 in 2010 povečalo, in sicer za 119, in predstavlja kar 37,8 odstotka vseh nerešenih pobud⁷⁴. Posledica takega ravnanja ministrstva je izpad prihodkov državnega proračuna iz koncesnin, saj koncesijski akti niso bili izdani in s pobudniki niso bile sklenjene koncesijske pogodbe. Izračun koncesnin, ki zaradi zamud pri obravnavi pobud za izdajo koncesijskih aktov niso bile zaračunane in plačane v državni proračun, prikazujemo v točki 4.1.2.2. Med pobudniki, ki jim še niso bili podeljeni koncesijski akti, je največji delež subjektov, ki vodo že rabijo, ne da bi zanj plačevali koncesnino. Da ZV-1 ni ustrezno določil izjem o začetku izvajanja vodne pravice in plačevanju koncesnin za subjekte, ki so vložili vloge za izdajo koncesij po 199. členu tega predpisa, smo opozorili v točki 3.2.3. Drugim pobudnikom, ki vode še ne odvzemajo, ministrstvo z nepodelitvijo koncesijskih aktov zavira izvajanje gospodarske dejavnosti, ki je pobudniki ne morejo začeti opravljati, dokler ne sklenejo koncesijske pogodbe, hkrati pa povečuje tveganje za nepooblaščen rabo vode.

3.2.3.1.1.c Junija 2010 je bil na ministrstvu opravljen inšpekcijski pregled izvajanja določb ZUP, Uredbe o upravnem poslovanju⁷⁵ ter drugih procesnih določb materialnih predpisov na področju podeljevanja koncesij za rabo vode, ki ga je opravilo Ministrstvo za javno upravo⁷⁶. Med drugim je bilo ugotovljeno, da je stanje nerešenih vlog nesprejemljivo; uradna oseba je pri sebi hranila 85 vlog iz leta 2005, na katere ministrstvo pobudnikom ni odgovorilo, na odgovore pa je čakalo tudi 33 vlagateljev, ki so pobude za podelitev koncesije za termalna kopališča vložili leta 2004.

Ministrstvo je na podlagi ugotovitev inšpekcijskega pregleda ustanovilo Komisijo za nadzor nad delom Direktorata za okolje, agencije in inštituta za vode v zvezi s koncesijami na vodah, ki je opravila nadzor poslovanja navedenih organov pri podeljevanju koncesij, in ugotovila:

- na Direktoratu za okolje ne obstajajo ustrezne enotne evidence o vseh koncesijskih zadevah;
- različna opravila in preveritve pri obravnavi pobud za podelitev koncesij se izvajajo na ožjem ministrstvu, agenciji in na inštitutu za vode, čeprav razdelitev nalog in pristojnosti med posameznimi organi ni formalno urejena; na ministrstvu pobude za izdajo koncesij obravnava le ena delavka, kar je glede na število nerešenih pobud in glede na število na novo vloženih pobud, premalo;

⁷⁴ Opozarjamo, da smo pri oceni števila izhajali iz podatkov iz evidenc ministrstva, za katere pa v točki 3.2.3.2 ugotavljamo, da niso točne in popolne.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10.

⁷⁶ Poročilo Komisije za nadzor nad delom Direktorata za okolje, Agencije Republike Slovenije za okolje in Inštituta za vode v zvezi s koncesijami na vodah, št. 0601-22/2010-12 z dne 10. 10. 2010.

- porazdelitev nalog in opravil pri reševanju vlog za podelitev koncesij je med ministrstvom in agencijo neustrezna; večkrat prihaja do neenotnih stališč obeh organov, kar povzroča zamude, pristojnosti agencije za izvedbo posameznih dejanj v postopku pa niso ustrezno opredeljene.

Ukrep ministrstva

V začetku leta 2011 je bila ustanovljena projektna skupina za reševanje nerešenih prejetih pobud za podelitev koncesije za rabo vode, v kateri delujejo trije predstavniki ministrstva in dva predstavnika inštituta za vode. Projektna skupina je začela z delom 1. 2. 2011, delovala pa bo, dokler zaostanki pri podeljevanju koncesij ne bodo odpravljeni. Projektna skupina mora pregledati vse prispele pobude za podelitev koncesije in določiti vrstni red reševanja, zagotoviti strokovna mnenja pristojnih institucij za vse vložene pobude, pripraviti tipske uredbe in pogodbe po posameznih vrstah rabe vode ter zagotoviti rešitev vseh nerešenih zadev. Projektna skupina nerešene pobude obravnava po naslednjih prioritetah:

- najprej bo za 100 pobud za podelitev koncesij za proizvodnjo elektrike v malih hidroelektrarnah, za katere so že pridobljena vsa strokovna mnenja, pripravila predloge sklepov vlade o zavrnitvi pobud v skladu s 138. členom ZV-1, saj iz strokovnih mnenj izhaja, da podelitev koncesij ni mogoča;
- pripravila bo koncesijske akte za tiste imetnike vodnih dovoljenj, ki so morali za določene vrste rabe vode v skladu z ZV-1 podeljena vodna dovoljenja preoblikovati v koncesije, oziroma mora vlada zanje sprejeti koncesijske akte;
- pripravila bo koncesijske akte glede na datum vložitve pobud, in sicer najprej za pobude, vložene leta 2004, nato pa po paketih za posamezne vrste rabe vode, če so bila pridobljena vsa strokovna mnenja.

Ocenjujemo, da ministrstvo kljub imenovanju projektne skupine ni zagotovilo hitrejših obravnave pobud za izdajo koncesijskih aktov. Tudi po obdobju, na katero se nanaša revizija, v letu 2011 in v prvi polovici leta 2012 na vlado ni bil vložen noben predlog koncesijskega akta ali sklep o zavrnitvi pobude, zato noben postopek izdaje koncesijskega akta iz evidence prejetih pobud še ni zaključen.

Ukrep ministrstva

Minister za kmetijstvo in okolje je 30. 8. 2012 imenoval delovno skupino, v katero so vključeni sodelavci ministrstva, agencije in inštituta za vode, ki so v celoti razbremenjeni drugih nalog in aktivno delajo na identifikaciji stanja ter reševanju zadev. Delovna skupina je že pripravila pregled stanja nerešenih pobud za izdajo koncesij ob koncu leta 2012.

3.2.3.1.1.d Največ nerešenih pobud se nanaša na rabo vode za proizvodnjo električne energije v malih hidroelektrarnah, in sicer 201. Sledi 37 pobud za podelitev koncesij za rabo vode v termalnih kopališčih, 25 pobud za proizvodnjo pijač, 17 za izvedbo posegov v priobalna zemljišča, deset za vzrejo vodnih organizmov, devet za pridobivanje toplote, šest za uporabo plovil na motorni pogon in pet za izkoriščanje naplavin. Ministrstvo torej ni zagotovilo sprotne obravnave pobud za nobeno vrsto rabe vode (povezava s točko 3.2.2.1.2.b).

Ukrep ministrstva

Da bi zmanjšalo zaostanke pri obravnavi pobud za izdajo koncesijskih aktov, je ministrstvo v ZV-1B uredilo prenos nekaterih vrst rabe vode iz koncesij na vodna dovoljenja, da bi odpravilo težavne, dolgotrajne in drage postopke za pridobitev koncesij. Namesto koncesij naj bi se po novem podelila vodna dovoljenja za rabo vode za pristanišča in sidrišča, ne glede na to, ali so ta zgrajena v javnem ali zasebnem interesu, za vsakršno gojenje morskih in sladkovodnih organizmov, tako v stoječih kot v tekočih vodah, in za rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo, manjšo od 10 megavattov. V praksi se je izkazalo, da je postopek podelitve koncesij preveč zamuden in predstavlja administrativno breme tako za potencialne uporabnike kot za organ, ki jih podeljuje.

Ministrstvo ni izdelalo ocene učinka prenosa obveznosti pridobitve koncesije za navedene rabe vode na vodna dovoljenja (povezava s točko 3.2.1.a). Ocenjujemo, da zato ni podalo celovite argumentacije za tak prenos, saj bi moralo pred tako odločitvijo opraviti tudi analizo učinka na zmanjšanje javnofinančnih prihodkov. Zneski koncesnin, ki se plačujejo za pridobitev vodne pravice na podlagi koncesije, so praviloma višji od plačila za pridobitev vodnega dovoljenja. Ministrstvo bi zato moralo zmanjšanje javnofinančnih prihodkov upoštevati kot pomemben dejavnik za odločitev, da je treba za rabo vode za pristanišča in sidrišča, ne glede na to, ali so ta zgrajena v javnem ali zasebnem interesu, za vsakršno gojenje morskih in sladkovodnih organizmov, tako v stoječih kot v tekočih vodah, in za rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo, manjšo od 10 megavatov, pridobiti vodno dovoljenje in ne koncesije.

3.2.3.1.1.e Ministrstvo v evidenci prejetih pobud za izdajo koncesijskih aktov vodi tudi osem nerešenih pobud, za katere je oktobra 2008 na vlado vložilo predloge uredb o koncesijah za rabo vode, in sicer za rabo podzemne vode iz:

- vrtine G 1/02 za stekleničenje in proizvodnjo pijač;
- vodnega vira D-2/05 za stekleničenje in proizvodnjo pijač;
- izvira Toplica in vrtine T-11/76 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč;
- vrtin MB-1/90, MB-2/90 in MB-4/92 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč;
- vrtin V-4/65, K-1/72 in K-2/95 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč;
- vrtin ZV-2/91, V-1/73 in V-9/78 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč;
- vrtine V-11/87 in izvira v Lesenem bazenu za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč;
- vrtin LIV-1/03 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč.

Navedeni predlogi uredb so bili potrjeni na 181. redni seji vlade, 1. 10. 2008, vendar je predsednik vlade na 182. redni seji, 9. 10. 2008, vlado obvestil, da je zadržal odločitev o potrditvi predlogov uredb. Predlogi so bili poslani v presojo Uradu Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: urad za makroekonomske analize in razvoj), ki presoje ni mogel opraviti, saj k predlogom uredb niso bile priložene osnovne analize učinkov, ki bi omogočale ustrezno oceno makroekonomskih posledic predlaganih uredb na stroške podjetij in na javnofinančne učinke podelitve koncesij. Ministrstvo je zato 14. 10. 2008 vladi predložilo obrazložitev strokovne službe ministrstva o javnofinančnih učinkih predlaganih uredb in učinkih na stroške podjetij zaradi plačila koncesnin. Iz obrazložitve izhaja, da bi plačilo koncesnine proizvajalca brezalkoholnih pijač obremenilo v povprečju za približno 0,004 evra na liter brezalkoholne pijače, proizvajalca piva pa za 0,012 evra na liter proizvedenega piva. Po oceni ministrstva predvidena letna koncesnina vseh proizvajalcev brezalkoholnih pijač znaša 1,6 milijona evrov, predvidena letna koncesnina proizvajalcev piva pa 2,4 milijona evrov. Za kopališča in naravna zdravilišča je navedeno, da je predvideno letno plačilo za koncesnino za celotno dejavnost 1,6 milijona evrov.

Tudi po obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo še ni zagotovilo ustrezne analize in ocene vpliva plačevanja koncesnine na položaj posameznega pobudnika, kot je zahtevala vlada. Ministrstvo tudi ni prikazalo pravnih podlag, ki urejajo obveznost pridobitve vodne pravice za tiste, ki vodo rabijo, in obveznost plačevanja koncesnine kot plačila za pridobitev vodne pravice in nadomestila državi, ki jim omogoča rabo naravnega vira.

V vseh navedenih primerih je šlo za pobudnike po 199. členu ZV-1, ki so ob uveljavitvi ZV-1 vodo rabili in z odvzeto vodo izvajali gospodarsko dejavnost, niso pa pridobili vodne pravice, zato so morali do

10. 8. 2004 vložiti pobude za izdajo koncesijskih aktov. V točki 4.1.2.2 poročila prikazujemo izračun in vpliv nezaračunanih koncesnin za rabo vode na prihodke državnega proračuna.

Ministrstvo tudi v obdobju, na katero se revizija nanaša, ni predlagalo ustreznih koncesijskih aktov in vseh zahtevanih podlag (ocene koncesnin, obrazložitev pravnih podlag, ki predpisujejo obveznost pridobitve vodne pravice in zaračunavanja koncesnine) v sprejem vladi. Tako je omogočilo obravnavanim pobudnikom izvajanje vodne pravice in rabo vode ter opravljanje gospodarske dejavnosti, ne da bi državi plačevali koncesnine. Ti pobudniki so bili v privilegiranem položaju v primerjavi s tistimi, ki so morali za odvzem vode državi plačevati koncesnino, in v primerjavi s tistimi, ki do pridobitve vodne pravice za rabo vode ne smejo odvezati vode in izvajati gospodarske dejavnosti. Zaradi nezaračunavanja predpisanih dajatev uporabnikom vode obstaja tudi tveganje obstoja nezakonitih državnih pomoči.

3.2.3.2 Vodenje evidenc o pobudah za pripravo koncesijskega akta

Ministrstvo vodi evidenco o pobudah za izdajo koncesijskih aktov v preglednicah Excel. Preglednice vsebujejo vrstice za vnos naslednjih podatkov: leto vložitve pobude, številka zadeve, datum prejema, pobudnik, naslov zadeve, faza, vrsta zadeve, dopolnitev vlog, pridobitev strokovnih mnenj, priprava sklepa vlade o zavrnitvi ter priprava uredbe.

3.2.3.2.a Pri pregledu podatkov o vloženi pobudi, kot so prikazani v evidenci pobud, je ugotovljeno:

- predvsem pobude, vložene pred letom 2005, so brez datuma vložitve pobude;
- za pobude, ki smo jih obravnavali v točki 3.2.1.2.d, so navedeni napačni datumi prejema pobud; namesto leta 2004, ko so bile pobude vložene, je navedeno leto 2008, ko so bili predlogi uredb za izdajo koncesijskih aktov vloženi na vlado;
- v več primerih je napačno vpisan pobudnik;
- ni razviden ustrezen podatek o dopolnitvi vlog;
- niso razvidni ustrezni podatki o pridobitvi strokovnih mnenj;
- niso razvidni ustrezni podatki o pripravi sklepa vlade o zavrnitvi pobude;
- niso razvidni ustrezni podatki o pripravi uredbe.

Evidenca o pobudah za izdajo koncesijskih aktov ne vsebuje vseh podatkov o stanju reševanja pobud in zato ne zagotavlja ustrezne preglednosti vloženi pobudi in ne omogoča njihovega spremljanja. V več primerih evidence ne vsebujejo točnih podatkov o pobudah in pobudnikih ter izvedenih aktivnostih, ne omogočajo sledenja spremembam in zato tudi niso zanesljive.

3.2.3.2.b Kljub temu, da je v skladu s 136. členom ZV-1 za opravljanje dejavnosti pristanišč in sidrišč treba pridobiti koncesijo, če je investitor oseba zasebnega prava, nobena pravna oseba, ki je to dejavnost opravljala, že ob uveljavitvi ZV-1, do leta 2008 in tudi ne v letih 2009 in 2010, ni vložila pobude za izdajo koncesijskega akta, čeprav so vse dejavnosti izvajale že ob uveljavitvi ZV-1. Čeprav je v letu 2011 vseh pet pravnih oseb, ki to dejavnost opravljajo, pobude vložilo, pa to ni razvidno iz evidenc ministrstva o vloženi pobudi. Ocenjujemo, da evidence ministrstva niso popolne in ne prikazujejo dejanskega stanja vloženi pobudi za izdajo koncesijskih aktov. Ocenjujemo tudi, da ministrstvo nima ustreznega pregleda nad potencialnimi zavezanci za pridobitev koncesije za posamezno vrsto rabe vode, glede na to, da leta 2009 in 2010 ni ugotovilo, da bi morale pobudo za pridobitev koncesijskega akta vložiti tudi pravne osebe, ki opravljajo dejavnost pristanišč in sidrišč.

3.2.4 Evidence o podeljenih vodnih pravicah, popisu voda, vodnih objektih in napravah

3.2.4.1 Pravočasnost vzpostavitve vodne knjige in vodnega katastra

Evidence o podeljenih vodnih pravicah, popisu voda, vodnih objektih in napravah ter vodnih soglasjih se vodijo v obliki vodne knjige in vodnega katastra. Vodna knjiga in vodni kataster sta javni knjigi. Obliko in način vodenja obeh evidenc mora v skladu s 157. členom ZV-1 predpisati minister, pristojen za okolje. V skladu z 210. členom ZV-1 bi morala biti predpisa o obliki in načinu vodenja obeh evidenc sprejeta do 10. 8. 2005.

V revizijskem poročilu 2008 smo ugotovili, da predpisa v roku, določenem v ZV-1, nista bila sprejeta. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo predpisa pripravilo in sprejelo do konca leta 2008.

3.2.4.1.a Ministrstvo pravilnika o vodni knjigi ni pripravilo do konca leta 2008, kot je navedlo v odzivnem poročilu, prav tako pa ni bil sprejet v obdobju, na katero se revizija nanaša.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je leta 2010 pripravilo osnutek pravilnika o vodni knjigi in 4. 6. 2010 začelo javno obravnavo. Decembra 2010 je na osnutek podala pripombe agencija, tako z vsebinskega kot informacijskega vidika. Potrebna so bila dodatna usklajevanja in sprememba koncepta vodne knjige, ki naj bi se bolj prilagodil informacijski rešitvi, ki jo je uporabljala agencija. Zaradi neusklajenosti terminologije različnih pravnih aktov, ki so povezani s problematiko vodne knjige, je bil januarja 2011 pripravljen nov predlog sprememb pravilnika o vodni knjigi. Januarja 2011 je bila delovni skupini predstavljena nadgradnja računalniške aplikacije vodne knjige na agenciji, s povezavo podatkov vodnih dovoljenj, zavežancev za vodna povračila in odvzemov vode. Usklajevanja med ministrstvom in agencijo so potekala do avgusta 2011. Pravilnik o vodni knjigi je bil sprejet februarja 2012.

3.2.4.1.b Ministrstvo pravilnika o vodnem katastru ni pripravilo do konca leta 2008, kot je navedlo v odzivnem poročilu in tudi ne do konca leta 2010.

Pojasnilo ministrstva

Pravilnik o vodnem katastru je poleg nacionalnih zahtev vsebinsko vezan na prenos zahtev iz vodne direktive in Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2007 o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti (INSPIRE)⁷⁷, ki zahtevata vzpostavitev in povezovanje različnih baz, ki vsebujejo podatke o vodah. Pravilnik o vodnem katastru je treba uskladiti tudi z Uredbo Komisije (EU) št. 1089/2010 z dne 23. novembra 2010 o izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede medopravilnosti zbirke prostorskih podatkov in storitev v zvezi s prostorskimi podatki⁷⁸, ki je bila sprejeta novembra 2010.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je pripravilo predlog Pravilnika o vodnem katastru in 26. 11. 2012 zaključilo javno obravnavo na spletnih straneh ter nadaljevalo s postopkom medresorskega usklajevanja. Pravilnik o vodnem katastru je bil objavljen 8. 3. 2013 v Uradnem listu RS, št. 20/13.

⁷⁷ UL L 108, 25. 4. 2007, stran 1.

⁷⁸ UL L 323/11, 8. 12. 2010.

3.2.4.2 Vodenje vodne knjige in vodnega katastra

154. člen ZV-1 določa, da vodno knjigo sestavlja evidenca o podeljenih vodnih pravicah in izdanih vodnih soglasjih⁷⁹ ter zbirka listin⁸⁰. V 155. členu ZV-1 je predpisano, da vodni kataster sestavljajo popis voda in popis vodnih objektov ter naprav⁸¹. Popis voda vključuje podatke o površinskih in podzemnih vodah, vodnih in priobalnih zemljiščih, vodnem in morskem dobru, varstvenih in ogroženih območjih po ZV-1 ter zavarovanih območjih po drugih zakonih. Popis vodnih objektov in naprav obsega podatke o vodni infrastrukturi⁸² in vodnih objektih in napravah, namenjenih izvajanju vodnih pravic.

V revizijskem poročilu 2008 smo ugotovili, da ministrstvo v okviru vodne knjige ni v celoti vzpostavilo evidence o podeljenih vodnih pravicah, saj te niso vsebovale podatkov o vodnih pravicah in izdanih soglasjih, podeljenih v skladu s prej veljavnimi predpisi. Vodna knjiga ni vsebovala podatkov o izdanih vodnih dovoljenjih za lastno oskrbo s pitno vodo in dovoljenjih za druge vrste rabe vode, ki so se podeljevale v sodelovanju z geološkim zavodom. Podeljene koncesije v vodno knjigo niso bile vključene, temveč so se vodile v okviru samostojne aplikacije. Evidenca vodne infrastrukture, ki je del vodnega katastra, je ob koncu leta 2006 vsebovala le približno 50 do 60 odstotkov vseh objektov vodne infrastrukture. V kataster tudi ni bil vključen popis voda.

3.2.4.2.a Za vzpostavitev vodne knjige kot javne evidence je agencija leta 2009 na spletni strani vzpostavila aplikacije za pregledovanje vodnih dovoljenj in povezave med podatki o vodnih dovoljenjih, zavezancih za plačilo vodnih povračil in upravljavci objektov ter podatki o količinah letnih odvzemov vode ločeno za vsak vodni vir. Vzpostavila je tudi povezavo podatkov o koncesijah za rabo vode s podatki o vodnih dovoljenjih in vodnih povračilih ter podatki aplikacije SPIS in podatki prostorskih slojev v aplikaciji Atlas okolja. Agencija je v letu 2010 posodobila povezave med aplikacijama SPIS in Vodna soglasja ter zagotovila popolnost podatkov v bazi aplikacije Vmesnik za vodna povračila, ko prihaja do sprememb vodnih dovoljenj, prenosa vodnega dovoljenja na novega imetnika in do prenehanja vodnega dovoljenja ter objavo prostorskega sloja Koncesije za rabo vode v aplikaciji Atlas okolja.

Agencija je v obdobju, na katero se revizija nanaša, vzpostavljala in prilagajala vodno knjigo zahtevam ZV-1. V tem obdobju vodna knjiga še ni bila popolna podlaga za odločanje o podeljevanju vodnih pravic. Do konca leta 2010 je agencija izvedla potrebne nadgradnje vodne knjige, da je vodna knjiga postala glavni vir za odločanje v postopkih podeljevanja vodnih pravic.

⁷⁹ Vodno soglasje je soglasje, ki ga je treba pridobiti za poseg v prostor, ki lahko trajno ali začasno vpliva na vodni režim ali stanje voda. Vodno soglasje izda ministrstvo.

⁸⁰ Zbirko listin sestavljajo izdana vodna dovoljenja, odločbe o izboru koncesionarja in koncesijske pogodbe ter izdana vodna soglasja.

⁸¹ Vodni objekti in naprave so lahko namenjeni urejanju in monitoringu voda (na primer visokovodni nasip, jez, prag, zadrževalnik in zbiralnik), posebni rabi vodnega ali morskega dobra (na primer črpalnice, odvodni in dovodni kanal).

⁸² Med vodno infrastrukturo se poleg vodnih objektov in naprav za urejanje in monitoring voda uvršča tudi vodotok, ki je nastal zaradi prestavitve naravnega vodotoka ali njegove ureditve, ali vodni zbiralnik, ki je nastal z zavezitvijo tekočih voda ali zaradi drugega posega v prostor, če je namenjen izvajanju javnih služb po ZV-1. Vodna infrastruktura je podrobneje določena s Pravilnikom o določitvi vodne infrastrukture, Uradni list RS, št. 46/05 in Seznamom obstoječe infrastrukture, Uradni list RS, št. 63/06, 96/06.

3.2.4.2.b V obdobju, na katero se nanaša revizija, agencija ni izvajala posodobitev, nadgradenj in dopolnitev podatkov v vodnem katastru, zato ta zbirka tedaj ni omogočala celovitega pregleda dejanskega stanja vodne infrastrukture. Agencija je šele v letu 2011 izvedla nadgradnjo aplikacije vodna infrastruktura in posodobitev inventarnih števil objektov vodne infrastrukture kot osnovnih sredstev agencije v bazi Ministrstva za finance.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je agencija v evidenco vodne infrastrukture do konca leta 2011 vnesla približno 14.000 objektov vodne infrastrukture, kar naj bi po njeni oceni predstavljalo približno 50 odstotkov vse obstoječe vodne infrastrukture. Glede na podatek iz revizijskega poročila 2008, da je bilo konec leta 2006 v evidenco vodne infrastrukture vnesenih 5.772 objektov vodne infrastrukture, kar je agencija tedaj ocenjevala med 50 in 60 odstotki vseh objektov vodne infrastrukture, ocenjujemo, da agencija ni evidentirala vseh objektov vodne infrastrukture in da nima ustreznega pregleda nad dejanskim številom objektov vodne infrastrukture.

3.2.4.2.c Vodni kataster mora v skladu s 155. členom ZV-1 vsebovati tudi popis voda, v katerega se vnašajo podatki o površinskih in podzemnih vodah, vodnih in priobalnih zemljiščih, vodnem in morskem dobru in varstvenih ter ogroženih območjih po ZV-1 in zavarovanih območjih po drugih zakonih. Vodni kataster v obdobju, na katero se nanaša revizija, ne vsebuje vseh podatkov, ki sestavljajo popis voda, zbirke podatkov se vodijo na različnih mestih in niso povezane med seboj, nekateri projekti, na podlagi katerih se bodo vzpostavile ustrezne evidence, kot na primer projekt za vzpostavitev evidence o vodnih in priobalnih zemljiščih, pa šele potekajo. Vodni kataster v sedanji obliki ne predstavlja popolne, točne in zanesljive evidence o vodni infrastrukturi in popisu voda, ki bi bila ustrezna podlaga za odločanje o vodnih pravicah. Na oceno ustreznosti vodnega katastra v sedanji obliki pa bistveno vpliva tudi dejstvo, da ni predpisa o obliki in načinu vodenja vodnega katastra (povezava s točko 3.2.4.1.b).

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je pripravilo predlog Pravilnika o vodnem katastru in 26. 11. 2012 zaključilo javno obravnavo na spletnih straneh ter nadaljevanlo s postopkom medresorskega usklajevanja. Pravilnik o vodnem katastru je bil 8. 3. 2013 objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 20/13.

4. UPRAVLJANJE S PLAČILI ZA RABO VODE

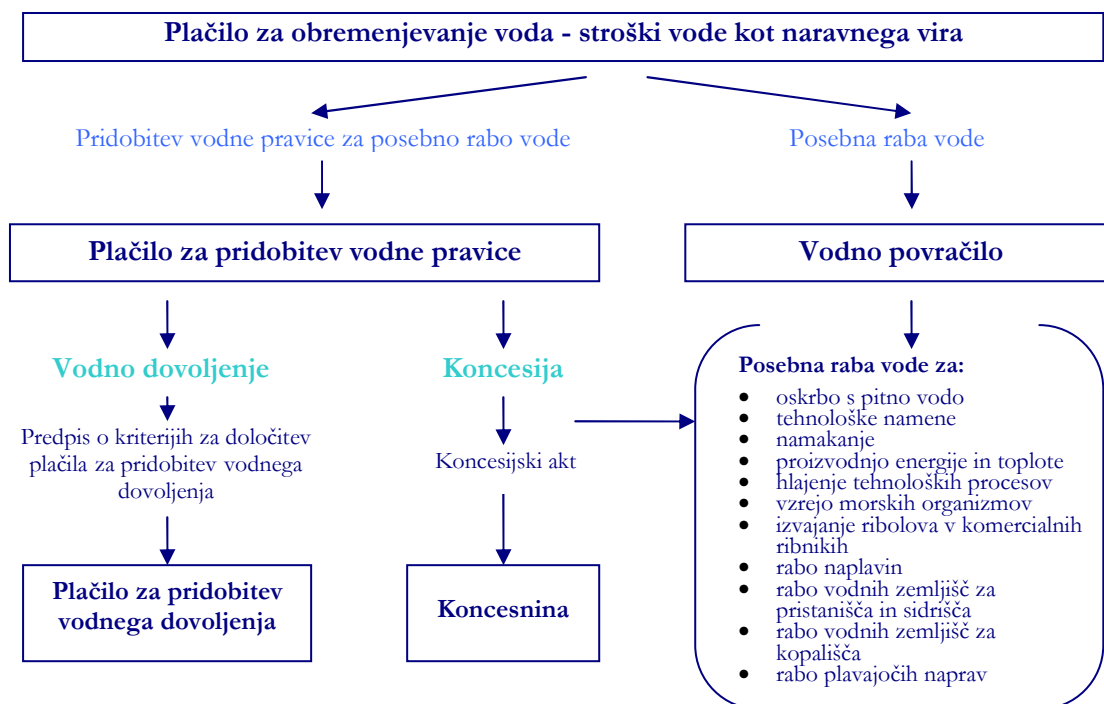
Države članice morajo pri upravljanju z vodami in odločanju o rabi vode upoštevati načelo "povzročitelj obremenitve plača" ter uvesti ekonomsko ceno za rabo vode na podlagi ekonomske analize rabe vode (povezava s točko 2.1). Pripraviti morajo ustrezne izračune za upoštevanje načela povračila stroškov storitev za rabo vode, ob dolgoročni napovedi ponudbe in povpraševanja, in če je treba, izdelati ocene količine, cen in stroškov, povezanih s storitvami za rabo vode, in ocene ustreznih naložb, vključno z napovedmi teh naložb.

6. člen ZV-1 opredeljuje plačilo za obremenjevanje voda. Za vsako rabo vodnega ali morskega dobra in naplavin, razen za splošno rabo, je treba plačati:

- pridobitev pravice za rabo vode (za pridobitev vodnega dovoljenja ali koncesije) in
- vodno povračilo za dejansko porabo vode.

Na sliki 5 prikazujemo plačila za obremenjevanje voda v skladu z določili ZV-1.

Slika 5: Stroški vode kot naravnega vira



V skladu s 123. členom ZV-1 se vodno pravico podeli s plačilom prispevka, ob upoštevanju kriterijev iz drugega odstavka 123. člena ZV-1, ki so razpoložljivost vode, namen, vrsta in obseg posebne rabe vode, višina sredstev za gradnjo objektov in naprav, ekonomske ugodnosti, ki jih bo imetnik vodne pravice dosegel s posebno rabo vode, ter časa trajanja posebne rabe vode.

Podrobnejše kriterije za določitev plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, bi morala sprejeti vlada v dveh letih po uveljavitvi ZV-1⁸³, to je do 10. 8. 2004, vendar predpis, ki bi podrobneje urejal kriterije za določitev plačila za vodno pravico, še ni sprejet (povezava s točko 4.1.1). Če se vodna pravica podeli s koncesijo, mora koncesionar za pridobitev koncesije plačevati koncesnino. Način izračuna in plačevanja koncesnине se določi v koncesijskem aktu, podrobneje za posameznega koncesionarja pa v koncesijski pogodbi.

Način določanja višine vodnega povračila, način njegovega obračunavanja, odmere ter plačevanja in merila za njegovo znižanje ter oprostitev podrobneje določa uredba o vodnih povračilih.

Plačilo za vodno pravico v delu, ki pripada državi⁸⁴, in vodno povračilo so prihodki sklada za vode, ki ga na podlagi določil 162. člena ZV-1 upravlja ministrstvo. Sredstva sklada za vode se lahko na podlagi tretjega odstavka 162. člena ZV-1 porabljajo za financiranje:

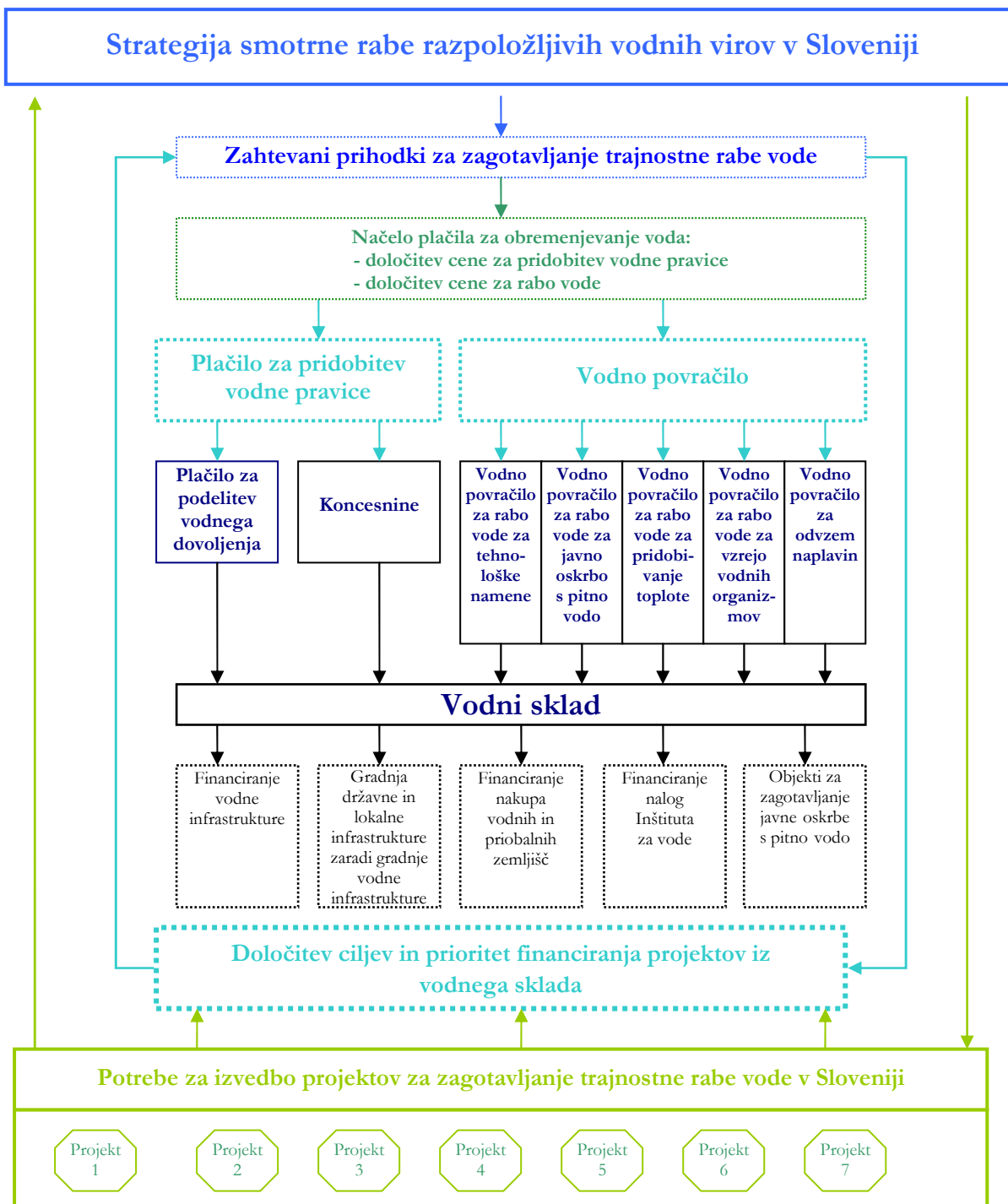
- vodne infrastrukture, vključno z nakupom zemljišč za njeno gradnjo;
- gradnje državne in lokalne infrastrukture, potrebne za gradnjo vodne infrastrukture, nakupa vodnih in priobalnih zemljišč in nakupa priobalnih zemljišč, ki ga sofinancira lokalna skupnost na podlagi 16. člena ZV-1;
- nalog inštituta za vode;
- 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 do višine prilivov iz plačil za vodno pravico za oskrbo s pitno vodo, ki se izvaja kot GJS.

Glede na to, da je eden od poglobitvenih ciljev vodne direktive in ZV-1 spodbujati trajnostno rabo vode, ki temelji na dolgoročnem varstvu razpoložljivih vodnih virov, ob doslednem spoštovanju načela plačila za obremenjevanje zaradi rabe vode, je treba vzpostaviti povezavo med zagotavljanjem potrebnih virov in financiranjem projektov, s katerimi je mogoče zagotoviti trajnostno upravljanje z vodami. Mehanizem delovanja načela plačila za obremenjevanje zaradi rabe vode, kot ga predvideva vodna direktiva, prikazujemo na sliki 6.

⁸³ Četrty odstavky 123. členu ZV-1.

⁸⁴ Del plačil za vodne pravice pripada lokalnim skupnostim.

Slika 6: Prikaz načina določanja sredstev sklada za vode in financiranje projektov za zagotavljanje trajnostne rabe vode iz sklada za vode



4.1 Določitev višine plačil v sklad za vode

4.1.1 Določitev plačila za vodno pravico, pridobljeno na podlagi vodnega dovoljenja

V revizijskem poročilu 2008 smo ugotovili, da podrobnejši kriteriji za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico, kadar se ta pridobi na podlagi vodnega dovoljenja, niso bili sprejeti. Ministrstvo imetnikom vodnega dovoljenja zato plačila za vodne pravice, pridobljene z vodnim dovoljenjem, ni zaračunavalo, zato so bili prenizki prihodki državnega proračuna, ki bi se morali zbirati v skladu za vode. Za odpravo nesmotnosti pri zaračunavanju in plačevanju plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, smo zahtevali izvedbo popravljalnega ukrepa, in sicer da ministrstvo izdela predlog kriterijev in izkaže, da je bil poslan vladi.

Ministrstvo zahtevanega popravljalnega ukrepa ni izvedlo zadovoljivo, saj predloga kriterijev ni pripravilo, temveč je pripravilo le načrt aktivnosti za pripravo predloga kriterijev v letu 2009. Načrtovanih aktivnosti v letu 2009 ni izvedlo, zato je potrebo po pripravi tega predpisa poudaril tudi Odbor za okolje državnega zbora na 20. seji, 9. 6. 2010.

Ministrstvo je osnutek Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, ki se pridobi z vodnim dovoljenjem (v nadaljevanju: osnutek uredbe o plačilu za vodno pravico), pripravilo decembra 2010, vendar ga še ni poslalo v sprejem vladi. Ministrstvo je v obrazložitvi k osnutku uredbe o plačilu za vodno pravico navedlo, da je pri pripravi meril upoštevalo dejstvo, da je Republika Slovenija razmeroma vodnata država, in zahtevo, ki izhaja iz vodne direktive, da je treba pri rabi vode postopoma uveljaviti načelo polnega plačila za rabo vode. Plačilo za vodno pravico naj bi se v skladu z osnutkom uredbe o plačilu za vodno pravico plačevalo dvakrat letno, 30. 6. in 31. 12. za tekoče leto. Zavezanci za plačilo vodne pravice so imetniki vodnega dovoljenja za vse vrste posebne rabe vode, plačila pa so oproščeni imetniki vodne pravice za oskrbo s pitno vodo, drugo rabo za lastne potrebe (zalivanje vrtov) in imetniki vodnih dovoljenj za pridobivanje toplote. Osnutek uredbe o plačilu za vodno pravico določa način izračuna letnega plačila za vodno pravico, ki je odvisen od deleža vplačila vodnega povračila za posamezno vrsto rabe vode, največje možne letne količine odvzema vode, določene v vodnem dovoljenju, in cene za vodno povračilo, ki je v veljavi za tekoče leto. Plačilo za vodno pravico se določa po naslednji enačbi:

Slika 7: Izračun plačila za vodno pravico

Plačilo za vodno pravico = $K \times Cvp \times Kvd$

K koeficient, določen za posamezno vrsto rabe vode;

Cvp cena za osnovo vodnega povračila tekočega leta, izražena v evrih na kubični meter oziroma v evrih na kvadratni meter, ki jo določi vlada s sklepom, izdanim na podlagi predpisa, ki ureja plačilo vodnega povračila;

Kvd maksimalno dovoljena količina rabe vode ali vodnega zemljišča v kubičnih metrih oziroma v kvadratnih metrih, določena v vodnem dovoljenju.

Vir: osnutek uredbe o plačilu za vodno pravico.

Način izračuna plačila za vodno pravico za posamezno vrsto rabe vode prikazujemo v prilogi 1, kjer so tudi koeficienti, določeni za različne rabe vode. Cene vodnega povračila, ki jih vsako leto določi vlada s sklepom, prikazujemo v prilogi 2 in opisujemo v točki 4.1.3.3.

4.1.1.a Preverili smo, ali je ministrstvo pri določitvi plačila za vodno pravico v osnutku uredbe o plačilu za vodno pravico upoštevalo kriterije, ki jih določa 123. člen ZV-1, in sicer razpoložljivost vode, namen, vrsto in obseg posebne rabe vode, višino sredstev za gradnjo objektov in naprav, ekonomske ugodnosti, ki jih bo imetnik vodne pravice dosegel s posebno rabo vode, ter časa trajanja posebne rabe vode.

Ministrstvo je pri določitvi plačila za vodno pravico upoštevalo:

- obseg posebne rabe vode, saj je plačilo za vodno pravico odvisno od največje dovoljene količine rabe vode ali vodnega zemljišča;
- čas trajanja vodne pravice, saj je določena obveznost plačevanja plačila za vodno pravico za ves čas trajanja vodne pravice.

Za različne vrste rabe so določeni različni koeficienti in različne cene za osnovo vodnih povračil, kar pomeni, da je ministrstvo pri določitvi plačila za vodno pravico upoštevalo tudi namen in vrsto rabe vode. Ministrstvo pa ni utemeljilo določitve koeficienta za posamezno rabo vode in razmerij med koeficienti za različne rabe vode. Tako je za rabo vode za lastno oskrbo s pitno vodo, za pridobivanje toplote in za drugo rabo določilo koeficient 0, oziroma se plačilo za vodne pravice za te namene ne plača. Najnižji koeficient, in sicer 0,025 je določilo za rabo vode za pristanišče, manjše od milijon kvadratnih metrov, oziroma sidrišče, manjše od deset tisoč kvadratnih metrov, če je investitor oseba javnega prava, najvišji koeficient, in sicer 0,5, pa za zasneževanje smučišč. Na višino plačila za vodno pravico vpliva tudi cena za osnovo vodnega povračila, za katero smo ugotovili, da ni v skladu z načelom plačila za obremenitev (povezava s točko 4.1.3.3). Določitev koeficienta bi morala izhajati iz prioritete rabe vode, ki pa razen za oskrbo s pitno vodo, kar ZV-1 določa kot absolutno prioriteto rabe vode, v strateških dokumentih ni ustrezno opredeljena (povezava s točkami 3.1.1.a, 3.1.1.b, 3.1.2.b in 3.1.3.b). Iz predloga višine plačil za posamezno rabo tudi ni razvidno, kako je ministrstvo pri določitvi koeficienta upoštevalo kriterij ekonomskih ugodnosti, ki jih bo imetnik vodne pravice dosegel s posebno rabo vode, saj plačilo ni odvisno od prihodkov, ki jih bo imel imetnik vodne pravice zaradi rabe vode. Ministrstvo pri določitvi načina plačila za vodno pravico ni upoštevalo obsega sredstev za gradnjo objektov in naprav, saj določitev koeficienta ni izhajala iz ekonomske analize rabe vode, v okviru katere bi bila ovrednotena sredstva za gradnjo objektov in naprav.

Ministrstvo pri določanju koeficienta ni v celoti izhajalo iz kriterijev, opredeljenih v 123. členu ZV-1, glede na to, da niso opredeljene prioritete rabe vode in da ni bila opravljena ekonomska analiza rabe vode, na podlagi katere bi lahko prek povezave med stroški gradnje in vzdrževanja potrebnih vodnih objektov in naprav ter načrtovanimi viri zanje, določilo plačilo za vodno pravico in zato plačila za vodno pravico ni v celoti določilo ob upoštevanju načela plačila za obremenjevanje voda.

4.1.1.b V tabeli 7 prikazujemo izračun zneska plačila za vodne pravice za predviden največji letni odvzem vode pri rabah, kjer se raba vode meri v kubičnih metrih. Znesek plačila za vodno pravico na kubični meter odvzete vode je najnižji pri rabi vode za namakanje, kljub temu da je ministrstvo za to rabo določilo koeficient 0,3. Tudi raba vode za tehnološke namene v energetiki in za hlajenje tehnoloških procesov ima na kubični meter odvzete vode nižjo vrednost kot raba vode za oskrbo s pitno vodo, ki naj bi bila prioriteta raba v skladu z ZV-1.

Tabela 7: Izračun zneska plačila za vodno pravico na kubični meter odvzete vode

Št.	Vrsta rabe	Koeficient	Cena za osnovo vodnega povračila v evrih	Znesek plačila za vodno pravico na kubični meter odvzete vode v evrih na kubični meter
1	Zasneževanje smučišč	0,5	0,06660	0,033300
2	Raba za tehnološke namene iz javnega vodovoda po 118. členu ZV-1	0,3	0,06660	0,019980
3	Dejavnost kopališč iz lastnega zajetja	0,3	0,06660	0,019980
4	Dejavnost kopališč iz javnega vodovoda po 118. členu ZV-1	0,3	0,06660	0,019980
5	Raba za tehnološke namene iz lastnega zajetja	0,05	0,06660	0,003330
6	Oskrba s pitno vodo, če se izvaja kot javna služba	0,05	0,05550	0,002750
7	Raba za tehnološke namene v energetiki in za hlajenje tehnoloških procesov	0,1	0,00412	0,000412
8	Namakanje kmetijskih površin	0,3	0,00083	0,000249

Viri: osnutek uredbe o plačilu za vodno pravico, cene za osnovo vodnega povračila za leto 2010.

Ministrstvo je na podlagi osnutka uredbe o plačilu za vodno pravico ocenilo, kolikšni bi bili prihodki od posamezne rabe vode. Ocenilo je, da bi skupni letni prihodki zaradi zaračunavanja plačila za vodno pravico znašali 1.192.471 evrov, kar prikazujemo v prilogi 1. Na podlagi načina zaračunavanja plačila za vodno pravico, določenega v osnutku uredbe o plačilu za vodno pravico, smo ocenili, kolikšni bi lahko bili prihodki, če bi ministrstvo pravočasno sprejelo uredbo o plačilu za vodno pravico, to je do 10. 8. 2004, in plačilo za vodno pravico zaračunavalo od leta 2005. Opravili smo dva izračuna, in sicer ob upoštevanju dejansko izdanih vodnih dovoljenj, in ob upoštevanju možnega števila izdanih vodnih dovoljenj, če bi jih ministrstvo izdalo pravočasno. V tabeli 8 prikazujemo izračun plačila za vodno pravico na podlagi izdanih vodnih dovoljenj, v tabeli 9 pa izračun plačila za vodno pravico na podlagi vodnih dovoljenj, ki bi jih ministrstvo moralo izdati v posameznem letu. Pri izračunu smo upoštevali podatek o največji predvideni rabi vode v posameznem letu, ki ga agencija vodi v svojih evidencah o izdanih vodnih dovoljenjih. Znesek plačila za vodno pravico za celotno obdobje, ko se to ne zaračunava, to je od leta 2005 do leta 2011⁸⁵, v katerem bi ministrstvo imetnikom vodnega dovoljenja na podlagi ZV-1 plačilo za vodno pravico morale zaračunavati, bi znašal 4.930.890 evrov.

⁸⁵ Upoštevali smo tudi leto 2011, ker uredba o plačilu za vodno pravico do konca leta 2011 ni bila sprejeta in zato ministrstvo tudi za leto 2011 plačila imetnikom vodnega dovoljenja ni zaračunavalo.

4.1.1.c Kot je razvidno iz tabele 8, bi lahko v obdobju od leta 2009 do leta 2010, za katero smo izvedli revizijo, na podlagi izdanih vodnih dovoljenj ministrstvo imetnikom za vodno pravico zaračunalo skupaj 2.245.158 evrov.

Tabela 8: Ocena plačil za vodno pravico od leta 2005 do leta 2011 na podlagi predlaganega načina izračuna za vodno pravico v osnutku uredbe o plačilu za vodno pravico za izdana vodna dovoljenja

Št. Raba vode		Leto							v evrih	
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Skupaj	2009, 2010
1	Oskrba s pitno vodo, ki se izvaja kot GJS	11.725	102.921	181.950	363.041	449.884	522.249	522.249	972.133	
2	Tehnološki nameni – področje energetike za hlajenje in pripravo vode	25.460	25.460	25.469	30.970	150.461	325.047	325.047	475.508	
3	Tehnološki nameni – raba iz lastnega zajetja	42.896	68.895	103.013	174.219	191.655	259.083	259.083	450.738	
4	Tehnološki nameni iz javnega vodovoda po 118. členu ZV-1	0	0	7.478	24.953	47.476	67.738	67.738	115.214	
5	Dejavnost naravnih zdravilišč po predpisih o zdravstveni dejavnosti	0	0	0	10	20	24	24	44	
6	Dejavnost kopališč, raba iz javnega vodovoda po 118. členu ZV-1	400	821	846	1.413	2.384	5.629	5.629	8.013	
7	Dejavnost kopališč iz lastnega zajetja	0	0	140	140	956	2.078	2.078	3.034	
8	Naravna kopališča z upravljavcem	0	0	0	0	7.594	8.029	8.029	15.623	
9	Namakanje kmetijskega zemljišča ali drugih površin	13	29	30	66	179	2.053	2.053	2.232	
10	Izvajanje športnega ribolova v komercialnih ribnikih	0	0	0	355	531	662	662	1.193	
11	Pogon vodnega mlina, žage ali podobne naprave	1	1	1	1	1	1	1	2	
12	Odvzem vode za gojenje sladkovodnih organizmov v stoječih vodah s površino do 0,5 kvadratnega kilometra	15	15	15	440	479	492	492	971	
13	Pristanišče, večje od 1.000.000 kvadratnih metrov*	0	0	17.290	34.580	34.580	34.580	34.580	69.160	
14	Pristanišče, manjše od 1.000.000 kvadratnih metrov ali sidrišče manjše od 10.000.000 kvadratnih metrov*	0	88	157	182	512	13.522	13.522	14.034	
15	Sidrišče, večje od 10.000.000 kvadratnih metrov*			7.725	15.450	15.450	15.450	15.450	30.900	
16	Zasneževanje smučišč	14.831	30.543	31.195	35.996	38.503	47.663	47.663	86.166	
17	Druge raba	0	0	0	96	96	97	97	193	
Skupaj		95.341	228.773	375.309	681.912	940.761	1.304.397	1.304.397	2.245.158	

Legenda: Osenčeno so prikazani podatki izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Opomba: * Pristanišča in sidrišča, kadar je investitor oseba javnega prava.

Vir: izračun računskega sodišča na podlagi zneska plačila za vodno pravico na kubični meter odvzete vode (tabela 7) in rabe vode za predhodno leto.

4.1.1.d Glede na to, da ministrstvo ni pravočasno odločalo o podelitvi vodnih dovoljenj, smo znesek plačila za vodno pravico ocenili tudi ob upoštevanju pravočasne dinamike izdaje vodnih dovoljenj za vse vrste rabe vode, za katere se bo v skladu z osnutkom uredbe o plačilu za vodno pravico to plačilo zaračunavalo, in sicer:

- za rabo vode za oskrbo s pitno vodo, kadar se ta izvaja kot GJS, smo glede na število izdanih vodnih dovoljenj in glede na število nerešenih vlog ob koncu leta 2010 ocenili, da bi morale biti skupaj izdanih vsaj 1.323 vodnih dovoljenj; na podlagi števila vlog pred letom 2009 in glede na število vlog, prejetih v letih 2009 in 2010, smo ocenili, da je povprečno število prejetih vlog na leto 124 in na tej podlagi ocenili število vodnih dovoljenj, ki bi morala biti izdana v posameznem letu, za leto 2011 pa smo upoštevali podatek iz leta 2010; znesek plačila za vodno pravico smo ocenili ob upoštevanju povprečnega zneska za vodno dovoljenje v posameznem letu in števila dovoljenj, ki bi morala biti izdana v tem letu;
- za vse druge vrste rabe smo na podlagi evidenc, ki jih o izdanih vodnih dovoljenjih vodi agencija, ugotovili nepravočasno izdana vodna dovoljenja in za začetek obveznosti za plačilo za vodno pravico upoštevali dve leti po prejemu vloge; letnemu znesku plačila za posamezno rabo smo prišteli zneske plačil za vodno pravico za posamezno leto za vodna dovoljenja, ki niso bila odmerjena pravočasno;
- agencija v svojih evidencah za vsa podeljena vodna dovoljenja ne prikazuje podatka o največjem dovoljenem odvzemu vode na leto; največ takšnih dovoljenj je za rabo vode za oskrbo s pitno vodo, ki se izvaja kot GJS, pri čemer tega podatka ni pri vodnih dovoljenjih, izdanih pred letom 2005, ko proslcem v vlogah za pridobitev ni bilo treba navesti podatka o pričakovani največji rabi vode za posamezno leto; pri teh dovoljenjih smo upoštevali povprečen znesek plačila za vodno pravico, ki smo ga izračunali na podlagi skupnega ocenjenega zneska plačila za vodno pravico za posamezno rabo vode za posamezno leto in števila izdanih vodnih dovoljenj za to rabo vode.

Priporočilo

Agencija naj v svojih evidencah o izdanih vodnih dovoljenjih za izračun plačila za izdano vodno pravico zagotovi podatek o največjem možnem letnem odvzemu vode za vsa izdana vodna dovoljenja na podlagi podatkov iz izdanih dovoljenj.

4.1.1.e Kot je razvidno iz tabele 9, bi ministrstvo v letih 2009 in 2010, če bi agencija redno izdajala vodna dovoljenja in če bi pravočasno pripravilo uredbo o plačilu za vodno pravico, od imetnikov vodnih dovoljenj zbralo vsaj 3.051.266 evrov⁸⁶ plačil za vodno pravico, v obdobju od leta 2005 do leta 2011 pa vsaj 8.063.120 evrov. Ocenjujemo, da ministrstvo pri podeljevanju vodnih dovoljenj ni bilo učinkovito, saj jih je v nasprotju z določili 123. člena ZV-1 podeljevalo, ne da bi za to zahtevalo plačilo. Tako ob izdaji dovoljenj ni ustrezno ravnalo z vodo kot naravnim virom, saj imetnikom vodnih dovoljenj ni zaračunalo za njeno rabo kot naravnega vira, kot to določa 123. člen ZV-1.

⁸⁶ Dejanski znesek plačila za pridobitev vodne pravice bi bil višji, saj smo pri oceni upoštevali vsaj enoletni zamik pri določitvi nastanka obveznosti za plačilo za vodno pravico, višji pa bi bil tudi znesek plačila za leto 2011 zaradi večjega števila podeljenih vodnih dovoljenj.

Tabela 9: Ocena plačil za vodno pravico na podlagi predlaganega načina izračuna za vodno pravico v osnutku uredbe o plačilu za vodno uredbo za vodna dovoljenja, ki bi morala biti izdana od leta 2005 do leta 2011

v evrih								
Št. Raba vode	Leto							Skupaj
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2009, 2010
1 Oskrba s pitno vodo, ki se izvaja kot GJS	373.246	634.769	606.254	646.923	742.655	938.771	938.771	1.681.426
2 Tehnološki nameni –področje energetike za hlajenje in pripravo vode	30.951	63.911	63.920	89.390	183.421	325.047	325.047	508.468
3 Tehnološki nameni – raba iz lastnega zajetja	59.798	109.997	128.658	203.849	229.781	270.202	270.202	499.983
4 Tehnološki nameni iz javnega vodovoda po 118. členu ZV-1	0	0	33.972	30.287	54.410	67.738	67.738	122.148
5 Dejavnost naravnih zdravilišč po predpisih o zdravstveni dejavnosti	0	0	0	10	20	24	24	44
6 Dejavnost kopališč, raba iz javnega vodovoda po 118. členu ZV-1	400	821	846	1.413	2.384	5.629	5.629	8.013
7 Dejavnost kopališč iz lastnega zajetja	0	0	140	140	956	2.078	2.078	3.034
8 Naravna kopališča z upravljavcem	0	0	0	0	7.594	8.029	8.029	15.623
9 Namakanje kmetijskega zemljišča ali drugih površin	13	29	30	66	179	2.053	2.053	2.232
10 Izvajanje športnega ribolova v komercialnih ribnikih	0	0	0	355	531	662	662	1.193
11 Pogon vodnega mlina, žage ali podobne naprave	1	1	1	1	1	1	1	2
12 Odvzem vode za gojenje sladkovodnih organizmov v stoječih vodah s površino do 0,5 kvadratnega metra	15	15	15	440	479	492	492	971
13 Pristanišče, večje od 1.000.000 kvadratnih metrov*	0	0	17.290	34.580	34.580	34.580	34.580	69.160
14 Pristanišče, manjše od 1.000.000 kvadratnih metrov ali sidrišče manjše od 10.000.000 kvadratnih metrov*	0	88	157	182	512	13.522	13.522	14.034
15 Sidrišče, večje od 10.000.000 kvadratnih metrov*	0	0	7.725	15.450	15.450	15.450	15.450	30.900
16 Zasneževanje smučišč	16.067	34.533	35.111	39.972	40.253	49.570	49.570	89.823
17 Druga raba	0	0	0	96	96	97	97	193
Skupaj	482.496	846.170	896.126	1.065.162	1.315.311	1.735.955	1.735.956	3.051.266

Legenda: Osenčeno so prikazani podatki izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Opomba: * Pristanišča in sidrišča, kadar je investitor oseba javnega prava.

Vir: izračun računskega sodišča na podlagi zneska plačila za vodno pravico na kubični meter odvzete vode (tabela 7) in rabe vode za predhodno leto.

4.1.1.f Ker ministrstvo ni pravočasno pripravilo podrobnejših meril za določitev plačila za vodno pravico, ki se pridobiva z vodnim dovoljenjem, je agencija izdala delna vodna dovoljenja, v katerih to plačilo ni bilo določeno. Ob sprejetju podrobnejših meril bo morala agencija k vsem že izdanim vodnim dovoljenjem izdati dopolnilna vodna dovoljenja, v katerih bo določila obveznost in način plačevanja plačila za vodno pravico. Ocenjujemo, da bo morala agencija izdati vsaj 1.390 dopolnilnih vodnih dovoljenj⁸⁷ glede na to, da osnutek uredbe o plačilu za vodno pravico predvideva, da se plačilo ne bo plačevalo za lastno oskrbo s pitno vodo, pridobivanje toplote za lastno rabo in za zalivanje vrtov za lastno rabo. Ministrstvo opozarjamo na določitev roka za začetek plačevanja plačila za zavezance po 199. členu ZV-1, pri čemer mora upoštevati, da so ob uveljavitvi ZV-1 vodno pravico že izvajali. Rok začetka plačevanja za te zavezance mora biti usklajen z začetkom plačevanja koncesnin za koncesije, ki so jih pridobili zavezanci po 199. členu ZV-1. Glede na zamude agencije pri rednem izdajanju vodnih dovoljenj ministrstvo opozarjamo, naj v uredbi določi tak rok za začetek plačevanja plačila za vodno pravico, da bo agencija lahko izdala dopolnilne odločbe, po katerih bo obveznost začetka plačevanja nastopila za vse hkrati, za celotno obdobje rabe vode.

4.1.2 Ureditev zaračunavanja koncesnin

4.1.2.1 Določitev koncesnin

123. člen ZV-1 določa, da je za koncesijo tako kot za vodno dovoljenje treba plačati prispevek. Tudi pri določitvi plačila za podelitev koncesije oziroma koncesnine je treba upoštevati kriterije: razpoložljivost voda, namen, vrsto in obseg posebne vrste rabe vode, višino sredstev za gradnjo vodnih objektov in naprav, ekonomske ugodnosti, ki jih bo imetnik vodne pravice dosegel s posebno rabo vode, ter čas trajanja koncesije. Način izračuna in plačevanja koncesnine se določi v koncesijskem aktu, podrobneje za posameznega koncesionarja pa v koncesijski pogodbi. Plačane koncesnine se delijo med državo in občino, v deležu, ki ga določata koncesijski akt in koncesijska pogodba. Iz doslej sprejetih koncesijskih aktov smo zbrali podatke o določitvi plačila koncesnin, ki jih prikazujemo v tabeli 10.

⁸⁷ Izdana vodna dovoljenja do konca leta 2010 za rabe, za katere se predvideva plačilo za vodno pravico.

Tabela 10: Način zaračunavanja koncesnin za različne rabe voda in vodnega dobra v doslej izdanih koncesijskih aktih

Št.	Vrsta rabe vode	Način izračuna koncesnine	Cena osnove za koncesnine za leto 2010	Enota	Delitev koncesnine med državo in občinami
1	Proizvodnja električne energije v malih hidroelektrarnah do 10 megavatov	3 ali 4,2 odstotka povprečne prodajne vrednosti v koledarskem letu proizvedene in v javno električno omrežje oddane električne energije	0,06341	evro na kilovatno uro	40:60 (50:50)*
2	Proizvodnja električne energije v hidroelektrarnah nad 10 megavatov	7 do 10 ali več odstotkov prodajne vrednosti proizvedene električne energije	0,05382 ali 0,05122 ali 0,036025544 ali 0,03376	evro na kilovatno uro	50:50 ali 40:60
3	Odvzem naplavin	10 odstotkov povprečne tržne vrednosti 1 kubičnega metra frakcije peska velikosti 0/32 milimetra x letna količina naplavin	/ /	/ /	50:50 ali 40:60
4	Raba podzemne vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč	0,005 x čisti letni prihodek od izvajanja kopališke dejavnosti in dejavnosti naravnega zdravilišča + 0,03 x povprečna letna cena za 1 megajoul toplote, ki se jo pridobi iz ekstralahkega kurilnega olja x letna količina načrpane podzemne vode x temperaturna razlika med povprečno letno temperaturo podzemne vode na izpustu iz vrtine in 12 stopinjami Celzija x 4,2	0,0175	evro na tisoč kilojoulov toplote, ki nastane z izgorevanjem kurilnega olja	50:50 ali 40:60
4	Odvzem termalne vode iz vodnega vira za potrebe kopališč in ogrevanje prostorov, namenjenih turistični dejavnosti	3 odstotke povprečne prodajne vrednosti toplote, ki nastane z zgorevanjem ekstralahkega kurilnega olja za enoto toplote odvzete termalne vode	0,0175	evro na tisoč kilojoulov toplote, ki nastane z izgorevanjem kurilnega olja	50:50
5	Odvzem podzemne vode iz vodnih virov za stekleničenje in proizvodnjo pijač	0,01 x čisti prihodek + višina plačila za koncesijo za 1.000 litrov stekleničene podzemne vode x (količina vode, dane v promet x faktor po enačbi iz koncesijskega akta glede na namen rabe vode)	1,85	evro na tisoč litrov stekleničene podzemne vode	50:50
6	Raba morja za gojenje školjk	3,5 ali več odstotkov prodajne vrednosti ocenjene letne količine vzgojenih školjk	517	evro na tono školjk	50:50
7	Vzreja ciprinidnih vrst rib	2 odstotka prodajne vrednosti ocenjene letne količine vzrejenih ciprinidnih vrst rib	2,4967	evro na kilogram krapa	50:50
8	Vzreja avtohtonih morskih vrst rib	2 odstotka prodajne vrednosti ocenjene letne količine vzrejenih avtohtonih vrst rib	2,5	evro na kilogram	50:50
9	Vzreja salmonidnih vrst rib	2 odstotka prodajne vrednosti ocenjene letne količine vzrejenih rib	241,8	evro na kilogram šarenke	40:60

Opomba: * Delež delitve plačil koncesnin za proizvajalce električne energije med Republiko Slovenijo in občinami je za male hidroelektrarne do 10 megavatov do uveljavitve načrta upravljanja voda znašal 50:50.

Viri: koncesijski akti za posamezne rabe vode, načrt upravljanja voda.

4.1.2.1.a Preverili smo, ali je ministrstvo pri določitvi koncesnin upoštevalo kriterije, ki jih določa 123. člen ZV-1, in sicer razpoložljivost vode, namen, vrsto in obseg posebne rabe vode, višino sredstev za gradnjo objektov in naprav, ekonomske ugodnosti, ki jih bo imetnik vodne pravice dosegel s posebno rabo vode, ter čas trajanja posebne rabe vode.

Ministrstvo je pri določitvi koncesnin upoštevalo čas trajanja koncesije, saj je obveznost plačevanja koncesnine določena za ves čas trajanja koncesije. Pri koncesninah za proizvodnjo električne energije, odvzem naplavin, rabo podzemne vode za dejavnost kopališč in stekleničenje je upoštevalo obseg posebne rabe vode, saj je koncesnina odvisna od količine odvzete vode ali površine rabe vodnega zemljišča. Ministrstvo je pri določitvi koncesnine za vse rabe upoštevalo ekonomske ugodnosti, ki jih bo imel pridobitelj koncesije za posebno rabo, saj je višina koncesnine v vseh primerih odvisna od prodajne vrednosti dobrine ali storitve, ki se proizvaja na podlagi rabe vode ali vodnega dobra, oziroma od prihodkov od prodaje proizvedenih dobrin ali storitev.

Ker je koncesnina za različne vrste rabe določena na podlagi različnih deležev od prihodkov ali prodajne vrednosti dobrin ali storitev in različne cene za osnovo koncesnin, je ministrstvo pri določitvi koncesnin upoštevalo tudi namen in vrsto rabe vode, ni pa utemeljilo določitve deležev za posamezno rabo vode in razmerij med koncesninami za različne rabe vode. Pri določitvi deležev prihodkov bi morale izhajati iz dolgoročnih ciljev in prioritet rabe vode, ki pa razen za oskrbo s pitno vodo, kar ZV-1 določa kot absolutno prioriteto rabe vode, v strateških dokumentih ni ustrezno opredeljena (povezava s točkami 3.1.1.a, 3.1.1.b, 3.1.2.b in 3.1.3.b).

Ocenjujemo, da ministrstvo pri določanju koncesnin ni v celoti izhajalo iz kriterijev, opredeljenih v 123. členu ZV-1, saj ni opredelilo prioritete rabe vode in ni opravilo ekonomske analize vode, na podlagi katere bi lahko prek povezave med stroški gradnje in vzdrževanja vodnih objektov in naprav ter načrtovanimi viri zanje, določilo koncesnine. Ministrstvo zato plačila za vodno pravico ni v celoti določilo ob upoštevanju načela plačila za obremenjevanje voda.

4.1.2.1.b Preverili smo, ali so vsi parametri za izračun koncesnin za vse vrste rabe vode določeni jasno in nedvoumno. Koncesnina za rabo podzemne vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč se izračunava po naslednjem postopku:

Slika 8: Način izračuna koncesnine za termalna kopališča

$V_{\text{koncesija}} = 0,005 \times P_{\text{čisti prihodek}} + 0,03 \times C \times Q \times \Delta T \times 4,2$	
$V_{\text{koncesija}}$	višina plačila za koncesijo, izražena v evrih;
$P_{\text{čisti-prihodek}}$	čisti letni prihodek od izvajanja kopališke dejavnosti in dejavnosti naravnega zdravilišča, ki je izkazan v izkazu poslovnega izida upravljavca kopališča in naravnega zdravilišča za leto, za katero se določa plačilo za koncesijo;
C	povprečna letna cena za megajoul toplote, ki se jo pridobi iz ekstralahkega kurilnega olja, in izračuna iz spodnje kurilne vrednosti ekstralahkega kurilnega olja in cene ekstralahkega kurilnega v maloprodaji v letu, ki je dve leti pred letom, za katero se določa plačilo za koncesijo;
Q	letna količina izčrpane podzemne vode, izražena v 1.000 litrih;
ΔT	razlika med povprečno letno temperaturo podzemne vode na izpustu iz vrtine, izraženo v stopinjah Celzija, in 12 stopinjami Celzija.

Vir: koncesijski pogodbi družb Terme Ptuj, d. o. o., Ptuj in Terme Olimia, d. d., Podčetrtek.

V enačbi za izračun koncesnine za rabo podzemne vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč ni ustrezno opredeljen parameter "čisti letni prihodek od izvajanja kopališke dejavnosti in dejavnosti naravnega zdravilišča, ki je izkazan v izkazu poslovnega izida upravljavca kopališča in naravnega

zdravilišča". Način izračuna in izkazovanja "čistih letnih prihodkov od izvajanja kopališke dejavnosti in dejavnosti naravnega zdravilišča" bi moral biti podrobneje opredeljen, saj upravljavci v izkazu poslovnega izida prikazujejo čiste letne prihodke izvajanja vseh dejavnosti, v poslovnih poročilih pa računovodske podatke o izvajanju dejavnosti izkazujejo na različne načine. Čiste letne prihodke od izvajanja kopališke dejavnosti in dejavnosti naravnega zdravilišča bi lahko opredelili vsaj kot prihodke od prodaje vstopnic za vstop v kopališča, pri čemer bi moralo ministrstvo določiti tudi normirane stroške izvajanja dejavnosti.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je 19. 12. 2012 začelo javno obravnavo za šest osnutkov uredb o koncesijah za rabo termalne vode v Dolenjskih, Moravskih in Šmarjeških Toplicah ter termah Dobrna, Banovci in Topolšica. Določilo je, da je višina koncesnina odvisna od povprečne letne cene za en megajoul toplote, pridobljene iz ekstrahirkega kurilnega olja, letne količine načrpane podzemne vode in temperaturne razlike med povprečno letno temperaturo podzemne vode na izpustu in 12 stopinjami Celzija. Čisti letni prihodki od izvajanja kopališke dejavnosti in dejavnosti naravnega zdravilišča na izračun koncesije nimajo več vpliva.

Ocenjujemo, da je ministrstvo v navedenih uredbah o koncesijah za rabo termalne vode sicer izločilo vpliv parametra čisti letni prihodki od izvajanja kopališke dejavnosti in dejavnosti naravnega zdravilišča na izračun koncesnina, vendar je to storilo le za nekatere porabnike vode, ki koncesnin še ne plačujejo. Način izračuna koncesnin za uporabnike termalne vode, s katerimi že ima sklenjene koncesijske pogodbe, ostaja nespremenjen.

Preverili smo podatke, ki sta jih v napovedi za odmero koncesnin agenciji posredovali družbi Terme Ptuj, d. o. o., Ptuj (v nadaljevanju: družba Terme Ptuj) in Terme Olimia, d. d., Podčetrtek (v nadaljevanju: družba Terme Olimia) in jih primerjali s podatki o prihodkih od prodaje vstopnic za vstop v kopališča v njunih letnih poročilih za leti 2009 in 2010. Družbi sta za obračun koncesnina sporočali nižje prihodke od prihodkov od prodaje vstopnic. Agencija verodostojnosti podatkov ni preverjala in je obračunala koncesnino na podlagi podatkov, ki sta jih sporočili družbi. Podatke prikazujemo v tabeli 11.

Tabela 11: Izračun koncesnine za termalna kopališča in naravna zdravilišča na podlagi podatkov družb za izračun koncesnine in na podlagi podatkov iz letnih poročil

Koncesionar	Leto	Prihodki od prodaje – napoved za obračun koncesnine v evrih	Prihodki od prodaje vstopnic – letno poročilo družbe v evrih	Izračun koncesnine agencija v evrih	Ocena koncesnine v evrih	Razlika v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) ⁸⁸	(7)=(6)-(5)
Terme Ptuj	2009	626.702	2.116.000	30.033	37.480	7.447
	2010	433.595	2.062.000	31.850	39.992	8.142
Terme Olimia	2009	966.381	2.817.988	36.303	45.560	9.257
	2010	955.436	3.410.351	39.966	52.240	12.274
Skupaj				138.152	175.272	37.120

Viri: letna poročila družb Terme Ptuj in Terme Olimia za leti 2009 in 2010, računi za plačilo koncesnine za Terme Ptuj za leti 2009 in 2010 in računi za plačilo koncesnine za Terme Olimia za leti 2009 in 2010.

Ukrepi agencije

Agencija je preverila podatke za obračun koncesnin za rabo termalne vode v napovedih za odmero koncesnin za leto 2011 in ugotovila odstopanja med podatki o čistem letnem prihodku od kopališke dejavnosti v napovedih in v letnih poročilih družb. Na podlagi ugotovljenih odstopanj je preverila tudi ustreznost teh podatkov v napovedih za leti 2009 in 2010 in ugotovila, da so zavežanci prijavili nižje čiste letne prihodke kopališke dejavnosti, kot so bili primerljivi prihodki, izkazani v letnem poročilu. Družbi Terme Ptuj je zato za leti 2009 in 2010 zaračunala 17.011 evrov neplačanih koncesnin in 1.921 evrov zamudnih obresti, družbi Terme Olimia pa 5.453 evrov neplačanih koncesnin in 532 evrov zamudnih obresti.

Koncesnine, ki jih je agencija naknadno zaračunala družbi Terme Olimija, so nižje od ocenjenih neplačanih koncesnin v tabeli 11, saj je družba Terme Olimija v napovedi navedla, da se vsi prihodki od prodaje vstopnic za kopališče, ki so bili prikazani v letnih poročilih obeh družb, ne nanašajo zgolj na kopališko dejavnost, agencija pa je to upoštevala pri izračunu koncesnin. Glede na to, da čisti letni prihodki od kopališke dejavnosti niso natančno opredeljeni ter da niso določeni normirani stroški, s katerimi bi bilo mogoče znižati čiste prihodke od kopališke dejavnosti, agencija ni imela ustreznih podlag za upoštevanje navedb družbe Olimia v napovedi. Ker kategorije, od katerih se izračunava koncesnina, niso natančno opredeljene, verodostojnosti podatkov iz napovedi ni mogoče preveriti.

⁸⁸ Po enačbi, prikazani na sliki 8.

Priporočilo

Agencija naj v napovedih za odmero koncesnin za rabo vode za dejavnost termalnih kopališč od zavezancev zahteva podatke, na podlagi katerih bo lahko preverila verodostojnost sporočenih podatkov o kopališki dejavnosti, in sicer število prodanih vstopnic za kopališko dejavnost za posamezno enoto termalnega kopališča, ceno vstopnic, prihodke od prodanih vstopnic za posamezno enoto kopališča, število hotelskih gostov, število vstopov v bazene in preračunan prihodek vstopa v bazene, ki se nanaša na hotelske goste. Sporočene podatke naj pred obračunom koncesnine primerja in preveri s podatki, izkazanimi v letnih poročilih teh družb.

4.1.2.2 Ocena neplačanih koncesnin

V prilogi 4 prikazujemo zneske zaračunanih koncesnin po rabah vode v letih 2009 in 2010 ter število zavezancev za koncesnine za posamezne vrste rabe vode. Agencija je leta 2009 zavezancem skupaj zaračunala 22.328.315 evrov koncesnin, leta 2010 pa 24.661.947 evrov. Največji delež koncesnin so v letih 2009 in 2010 prispevali koncesionarji za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z nad 10 megavati inštalirane moči, ki so vplačali približno 85 odstotkov vseh zaračunanih koncesnin, približno 8 odstotkov letno prispevajo koncesionarji za proizvodnjo pijač, približno 5 odstotkov koncesionarji za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z manj kot 10 megavatov inštalirane moči, koncesnine za rabo podzemne vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč pa približno 0,3 odstotka vseh koncesnin.

Glede na ugotovitve iz točk 3.2.3.1.1.a, 3.2.3.1.1.b, 3.2.3.1.1.c, 3.2.3.1.1.d in 3.2.3.1.1.e ocenjujemo, da ministrstvo zaradi zamud pri pripravi koncesijskih aktov ni zagotovilo obračunavanja koncesnin vsem, ki vodo že rabijo, s tem pa ne popolnih vplačil dajatev v državni proračun. Največje število nerešenih vlog za podelitev koncesije, in sicer 201, ter najdaljši zaostanki so pri rabi vode za proizvodnjo električne energije v malih hidroelektrarnah do 10 megavatov, za rabo podzemne vode za izvajanje dejavnosti termalnih kopališč in naravnih zdravilišč, kjer je nerešenih 37 vlog, ter za rabo podzemne vode za stekleničenje in proizvodnjo pijač, kjer je nerešenih pobud 25.

4.1.2.2.a Ministrstvo je po pregledu pobud za podelitev koncesij za rabo vode za proizvodnjo električne energije v malih hidroelektrarnah do 10 megavatov ocenilo, da za 100 pobud, za katere so že pridobljena vsa strokovna mnenja, podelitev koncesij ne bo možna. Ministrstvo je za teh 100 pobud pripravilo predloge sklepov vlade o zavrnitvi pobud v skladu s 138. členom ZV-1, za ostale 103 pobude pa je bila predvidena podelitev koncesije.

Znesek neplačanih koncesnin smo ocenili na podlagi povprečnega zneska plačane koncesnine od leta 2005, kot so prikazane v prilogi 4. Za leto 2011 smo znesek neplačane koncesnine ocenili v višini zneska za leto 2010. Izračun neplačanih koncesnin za proizvodnjo električne energije v malih hidroelektrarnah je razviden iz tabele 12.

Tabela 12: Ocena plačil koncesnin za male hidroelektrarne za leta od 2005 do 2011

Leto	Število podeljenih koncesij za male hidroelektrarne za posamezno leto	Plačila koncesnine za male hidroelektrarne v evrih	Povprečna višina plačila koncesnine za male hidroelektrarne v evrih	Ocena plačila koncesnine za male hidroelektrarne v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)	(5)=(4)*103
2005	176	268.849	1.527	157.281
2006	239	269.154	1.126	115.978
2007	323	442.781	1.371	141.213
2008	396	524.391	1.324	136.372
2009	453	885.500	1.955	201.365
2010	463	1.238.500	2.675	275.525
2011	463	1.238	2.675	275.525
Skupaj vse				1.303.259
Skupaj za leti 2009 in 2010				476.890

Legenda: Osenčeno so prikazani podatki izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: podatki agencije in načrt upravljanja voda.

Ocenjeni znesek neplačanih koncesij v letih 2009 in 2010, na kateri se nanaša revizija, znaša 476.890 evrov.

Ministrstvo ni pravočasno pripravilo koncesijskih aktov, na podlagi katerih bi s pobudniki za rabo vode za proizvodnjo električne energije v malih hidroelektrarnah lahko sklenilo koncesijsko pogodbo. Posledica za državo in občine so premalo plačane koncesnine v državni in občinske proračune. Pobudniki so bili tudi ovirani pri izvajanju gospodarske dejavnosti, saj bodo začeli to izvajati šele na podlagi sklenjene koncesijske pogodbe.

4.1.2.2.b Iz podatkov agencije o plačilih za vodno povračilo je razvidno, da je v Sloveniji 43 termalnih kopališč, od teh vodno povračilo plačuje 40 izvajalcev te dejavnosti. Vlada je podelila koncesije trem termalnim kopališčem, ki obratujejo, in sicer družbi Terme Ptuj, družbi Terme Olimia in Hotelu Cerčno, d. o. o., Cerčno (v nadaljevanju: hotel Cerčno) ter dvema termalnima kopališčema, ki v obdobju do konca leta 2010 še nista obratovali (Rimske Terme, d. o. o., Rimske Toplice⁸⁹ in Terme Gaja, d. o. o., Destričnik). Nerešene pobude se nanašajo vloge, ki so bile vložene na podlagi 199. člena ZV-1, saj gre za zavezance, ki so vodo rabili ob uveljavitvi ZV-1, niso pa imeli podeljene vodne pravice.

⁸⁹ Po podatkih agencije o plačilih vodnega povračila Rimske Terme za leti 2009 in 2010 še niso plačevale vodnega povračila, akontacije za vodno povračilo so začele plačevati v letu 2011. V desetem odstavku 7. člena koncesijske pogodbe Rimske Terme št. 35503-11/2008 z dne 25. 3. 2008 je določeno, da mora koncesionar začeti plačevati koncesnino 1. 1. 2008, ne glede na začetek izvajanja dejavnosti.

Neplačane koncesnine smo ocenili za obdobje, na katero se nanaša revizija, to je za leti 2009 in 2010, ter za obdobje od leta 2005 do leta 2011, ko bi moralo ministrstvo zaračunavati koncesnine, glede na to, da so termalna kopališča vodo uporabljala za opravljanje dejavnosti in plačevala vodno povračilo za rabo vode. Glede na to, da se je od leta 2006 do leta 2009 zaračunavala le koncesnina za rabo vode v hotelu Cerčno, kjer je poraba vode majhna, smo povprečno koncesnino ocenili iz podatkov o zaračunanih koncesninah za leto 2009, ko je ministrstvo obračunalo koncesnino družbam Terme Ptuj in Terme Olimia ter hotelu Cerčno. Glede na to, da sta družbi Terme Olimia in Terme Ptuj med največjimi porabniki vode in imata zato tudi večje prihodke od opravljanja dejavnosti, smo povprečni znesek koncesnine korigirali s koeficientom 0,35, kar je delež povprečnega porabnika vode v tej panogi glede na povprečno porabo družb, ki jim je bila zaračunana koncesnina. Pri izračunu koncesnine smo upoštevali znesek, ki bi ga morali plačevati družbi Terme Ptuj in Terme Olimia in smo ga predstavili v točki 4.1.2.1.b.

V tabeli 13 prikazujemo izračun zneska neplačanih koncesnin za obdobje od leta 2005 do leta 2011.

Tabela 13: Ocena plačil koncesnin za termalna kopališča za obdobje od leta 2005 do leta 2011

Leto	Znesek ocenjene koncesnine v evrih	Število koncesionarjev	Povprečen korigiran znesek koncesnine v evrih	Ocena nezaračunanih koncesnin v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)	(5)=(4)*37
2005	86.824	3	10.129	374.790
2006	86.824	3	10.129	374.790
2007	86.824	3	10.129	374.790
2008	86.824	3	10.129	374.790
2009	86.824	3	10.129	374.790
2010	97.709	3	11.399	421.777
2011	97.709	3	11.399	421.777
Skupaj vse				2.717.504
Skupaj za leti 2009 in 2010				796.567

Legenda: Osenčeno so prikazani podatki izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: izračun računskega sodišča na podlagi podatkov agencije.

Ocenjeni znesek neplačanih koncesij v letih 2009 in 2010, za kateri je bila opravljena revizija, znaša 796.567 evrov, za celotno obdobje, od leta 2005 do leta 2011, za katero se koncesnine niso plačevale, ker niso bile podeljene koncesije, pa 2.717.504 evrov. Ministrstvo je bilo pri podeljevanju koncesij za rabo podzemne vode za dejavnost termalnih kopališč neučinkovito, ker ni pravočasno pripravilo predlogov koncesijskih aktov, na podlagi katerih bi s pobudniki lahko sklenilo koncesijske pogodbe, posledica tega pa je premalo plačana koncesnina v državni proračun, kljub temu da so pobudniki ves čas rabili vodo za izvajanje gospodarske dejavnosti.

4.1.2.2.c Na podlagi evidenc agencije o zavezancih za vodno povračilo in podatkov ministrstva o podeljenih koncesijah smo preverili, ali je bila vsem zavezancem za vodno povračilo za rabo vode za stekleničenje in proizvodnjo pijač izdana odločba o koncesiji, ali so bile z njimi sklenjene koncesijske pogodbe in ali plačujejo koncesnine za vso rabo vode, za katero so plačali vodno povračilo. 15 zavezancev nima sklenjenih koncesijskih pogodb za rabo vode in zato ne plačujejo koncesnin. Med tem zavezanci izstopajo trije z veliko porabo vode, in sicer družba Pivovarna Laško, d. d., Laško (v nadaljevanju: družba Pivovarna Laško), družba Radenska, d. d., Radenci (v nadaljevanju: družba Radenska) in družba Fructal, d. d., Ajdovščina (v nadaljevanju: družba Fructal). Gre za zavezance po 199. členu ZV-1, ki so pravočasno, to je do 10. 8. 2004, vložili pobude za podelitev koncesije, vendar ministrstvo še ni zaključilo vseh postopkov obdelave vlog, zaradi česar niso bili sprejeti koncesijski akti in podeljene koncesije.

Ministrstvo pri podeljevanju koncesij za rabo podzemne vode za dejavnost stekleničenja in proizvodnje pijač ni pravočasno pripravilo predlogov koncesijskih aktov, na podlagi katerih bi s pobudniki lahko sklenilo koncesijske pogodbe. Posledica so premalo plačane koncesnine v državni proračun in občinske proračune, kljub temu da so pobudniki ves čas rabili vodo za izvajanje gospodarske dejavnosti. V tabeli 14 prikazujemo izračun neplačanih koncesnin. Izračun smo opravili ob uporabi enačb, ki sta prikazani na slikah 9 in 10. Podatke za izračun neplačanih koncesij o prodanih količinah pijač in čistih letnih prihodkih družb smo pridobili iz njihovih letnih poročil za leta 2009 in 2010, ceno za osnovo koncesije pa določi vlada s sklepom.

Slika 9: Enačba za izračun koncesnine za rabo podzemne vode za dajanje v promet kot namizne vode, izvirne vode in piva

$$V = 0,01 \times P_{\text{čisti prihodki}} + V_{\text{koncesija}} \times 2 \times Q_{\text{(namizna voda, pivo)}}$$

V	plačilo za koncesijo za podzemno vodo, ki se daje v promet kot namizna voda, izvirna voda in pivo, izraženo v evrih;
P _{čisti-prihodki}	čisti letni prihodek od prodaje namizne vode, izvirne vode in piva, ki je izkazan v izkazu poslovnega izida proizvajalca pijač za leto, za katero se določa plačilo za koncesijo, izražen v evrih;
Q _{namizna voda, pivo}	količina podzemne vode, ki jo je koncesionar dal v promet kot namizno vodo, izvirsko vodo in pivo v letu, za katero se določa plačilo za koncesijo, izražena v 1.000 litrih;
V _{koncesija}	višina plačila za koncesijo za 1.000 litrov stekleničene podzemne vode, izražena v evrih, ki jo določi minister, pristojen za okolje, do 31. 12. za naslednje leto s sklepom, ki se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Vir: koncesijska pogodba za rabo podzemne vode za stekleničenje in proizvodnjo piva z družbo Pivovarna Laško.

Slika 10: Enačba za izračun koncesnine za rabo podzemne vode za dajanje v promet kot mineralne vode in izvirne vode

$$V = 0,01 \times P_{\text{čisti-prihodek}} + V_{\text{koncesija}} \times (2,66 \times Q_{\text{mineralna voda}} + 2 \times Q_{\text{izvirna voda}})$$

V	plačilo za koncesijo za podzemno vodo, ki se daje v promet kot naravna mineralna voda in izvirna voda, izraženo v evrih;
P _{čisti-prihodek}	čisti letni prihodek od prodaje naravne mineralne vode in izvirne vode, ki je izkazan v izkazu poslovnega izida proizvajalca pijač za leto, za katero se določa plačilo za koncesijo, izražen v evrih;
Q _{mineralna voda}	letna količina podzemne vode, ki jo je koncesionar dal v promet kot naravno mineralno vodo v letu, za katero se določa plačilo za koncesijo, izražena v 1.000 litrih;
Q _{izvirna voda}	letna količina podzemne vode, ki jo je koncesionar dal v promet kot izvirsko vodo v letu, za katero se določa plačilo za koncesijo, izražena v 1.000 litrih;
V _{koncesija}	višina plačila za koncesijo za 1.000 litrov stekleničene podzemne vode, izražena v evrih.

Vir: koncesijska pogodba z družbo Radenska.

Tabela 14: Ocena koncesnin, ki bi jih morali plačevati zavezanci za stekleničenje in proizvodnjo pijač iz podzemnih voda

Leto	Družba	Čisti letni prihodki od prodaje pijač v evrih	Letna količina prodanih pijač v litrih	Ocena koncesnine v evrih
2005	Pivovarna Laško	73.932.630	108.052.182	172.933
	Radenska	/	/	/
	Fructal	/	/	/
	<i>Skupaj</i>			<i>172.933</i>
2006	Pivovarna Laško	66.994.882	108.364.449	318.260
	Radenska	32.058.617	110.546.955	196.455
	Fructal	/	/	/
	<i>Skupaj</i>			<i>514.715</i>
2007	Pivovarna Laško	81.435.068	106.614.477	750.419
	Radenska	33.140.228	114.276.648	406.167
	Fructal	53.085.000	77.603.700	424.680
	<i>Skupaj</i>			<i>1.581.266</i>
2008	Pivovarna Laško	81.843.335	104.629.184	939.803
	Radenska	31.891.845	111.531.678	490.990
	Fructal	52.802.000	72.175.100	528.020
	<i>Skupaj</i>			<i>1.958.813</i>
2009	Pivovarna Laško	90.035.460	97.883.300	1.262.523
	Radenska	30.234.647	103.847.000	779.984
	Fructal	46.679.000	70.958.500	729.336
	<i>Skupaj</i>			<i>2.771.843</i>
2010	Pivovarna Laško	81.158.603	93.863.986	1.154.940
	Radenska	30.049.543	93.939.000	706.519
	Fructal	43.869.700	66.688.000	682.642
	<i>Skupaj</i>			<i>2.544.101</i>
2011	Pivovarna Laško	81.158.603	93.874.500	1.154.979
	Radenska	30.049.543	103.619.114	704.617
	Fructal	45.776.000	66.295.100	700.267
	<i>Skupaj</i>			<i>2.659.863</i>
Skupaj za leti 2009 in 2010	Pivovarna Laško			2.417.463
	Radenska			1.411.978
	Fructal			1.411.978
	Skupaj			5.315.944
Skupaj vse	Pivovarna Laško			5.753.858
	Radenska			3.284.732
	Fructal			3.064.946
	Skupaj			12.103.535

Viri: podatki iz letnih poročil družb Pivovarna Laško, Radenska in Fructal za leta 2009, 2010 in 2011.

Iz tabele 14 je razvidno, da znesek ocenjenih nezaračunanih koncesnin za obdobje, na katero se revizija nanaša, to je za leti 2009 in 2010, znaša 5.315.944 evrov, znesek ocenjenih nezaračunanih koncesnin v celotnem obdobju, ko bi se te morale zaračunavati, to je od leta 2005 do leta 2011, pa znaša 12.103.535 evrov.

4.1.2.2.d Na podlagi ugotovitev v točkah 4.1.2.2.b in 4.1.2.2.c bi na podlagi določb prvega odstavka 199. člena ZV-1 morale pravne ali fizične osebe, ki so ob uveljavitvi ZV-1 rabile vodno ali morsko dobro ali so odvezemale naplavine, pa bi za te vrste rabe morale pridobiti vodne pravice, vendar ob uveljavitvi ZV-1 teh pravic niso imele, v dveh letih po uveljavitvi ZV-1 vložiti vloge za izdajo vodnega dovoljenja ali koncesije.

Agencija je na podlagi evidenc o plačevanju vodnega povračila ugotovila, da obstaja vsaj 60 zavezancev, ki so ob uveljavitvi ZV-1 rabili vodo za proizvodnjo pijač ali pa so rabili mineralno, termalno ali termomineralno vodo za kopališča, pa za rabo vode niso imeli podeljenih koncesij, čeprav je za takšne vrste rabe vode v skladu s 136. členom ZV-1 koncesijo treba pridobiti. Na podlagi določil 199. člena ZV-1 je večina teh zavezancev v predpisanem roku, do 10. 8. 2004, vložila vloge za pridobitev koncesij. ZV-1 ne določa roka, v katerem bi bilo treba tem osebam koncesije podeliti. Tako je od roka za vložitev vlog za pridobitev koncesij minilo že osem let, vendar pa za večino vlog koncesijski akti še niso bili pripravljeni in sprejeti, z vlagatelji vlog pa zato niso bile sklenjene koncesijske pogodbe. Čeprav koncesij še niso pridobili, vlagatelji od uveljavitve in med veljavnostjo ZV-1 vodo rabijo za izvajanje svoje dejavnosti. Za rabo vode plačujejo le vodno povračilo na podlagi podatkov o porabljeni količini vode, ki jih sporočajo agenciji.

4.1.2.2.e Nekaterih oseb, ki so ob uveljavitvi ZV-1 rabile morsko dobro in bi na podlagi 4. točke prvega odstavka 136. člena ZV-1 morale pridobiti koncesijo za izvajanje dejavnosti pristanišč, saj je bila investitor oseba zasebnega prava, agencija ni imela evidentiranih v svojih evidencah. Gre za pet družb, ki opravljajo to dejavnost in so jo opravljale že ob uveljavitvi ZV-1, v predpisanem roku iz 199. člena ZV-1 pa niso vložile vlog za pridobitev koncesij, čeprav so ob uveljavitvi ZV-1 morsko dobro rabile. Kljub temu jim inšpektor, pristojen za vode na podlagi petega odstavka 199. člena ZV-1 ni prepovedal rabe vode in ni odredil odstranitve objekta ali naprave na podlagi določb 122. člena ZV-1.

Ker v navedenih primerih niso sklenjene koncesijske pogodbe, se tem osebam, kljub temu da so rabile vodo za namene, za katere je v skladu s 136. členom ZV-1 treba pridobiti koncesijo, koncesnine ne zaračunavajo, posledica pa je, da se ne vplačujejo v državni proračun in občinske proračune in so zato prihodki države in občin manjši.

4.1.2.2.f Nekaterim vlagateljem so bile koncesije na podlagi 199. člena ZV-1 podeljene, kot na primer:

- družbi Union, d. d., Ljubljana, na podlagi Uredbe o koncesiji za odvzem podzemne vode iz vodnih virov Pivovarne Union V-3, V-4, V-6 in V-8 za stekleničenje in proizvodnjo pijač⁹⁰ (v nadaljevanju: uredba o koncesiji za družbo Union) s sklenitvijo koncesijske pogodbe št. 35503-19/2005, 25. 7. 2005;
- družbi Terme Ptuj, na podlagi Uredbe o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin P-1/73, P-2/88 in P-3/05 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč⁹¹ (v nadaljevanju: uredba o koncesiji za družbo Terme Ptuj) s sklenitvijo koncesijske pogodbe št. 35503-3/2008, 3. 5. 2009.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 36/05.

⁹¹ Uradni list RS, št. 119/07.

Na podlagi 5. do 14. člena uredbe o koncesiji za družbo Union in 7. do 8. člena pogodbe št. 35503-19/2005 ter na podlagi 5. do 13. člena uredbe o koncesiji za družbo Terme Ptuj ter 8. do 9. člena pogodbe št. 35503-3/2008 družbi plačujeta koncesnino, ki za družbo Union presega 1 milijon evrov letno, za družbo Terme Ptuj pa letno znaša približno 40 tisoč evrov.

Ocenjujemo, da osebe, ki so morale po 199. členu ZV-1 vložiti vloge za pridobitev koncesij niso v enakopravnem položaju. Vse so ob uveljavitvi ZV-1 in v obdobju po uveljavitvi ZV-1 vodo rabile, vendar pa koncesnino plačujejo le tiste, ki imajo na podlagi sprejetih koncesijskih aktov sklenjene koncesijske pogodbe. Osebe, za katere še niso bili pripravljeni in sprejeti koncesijski akti in zato niso bile sklenjene koncesijske pogodbe, koncesij ne plačujejo. Menimo, da je ministrstvo s tako selektivno obravnavo vlog za podelitev koncesij družbam, ki koncesnin ne plačujejo, še posebno tistim, ki izvajajo dejavnost stekleničenja in proizvodnje pijač, omogočilo neupravičeno konkurenčno prednost pred družbami, ki jim je koncesnine določilo in jih te osebe na podlagi sklenjenih koncesijskih pogodb plačujejo. Posledica takega selektivnega zaračunavanja koncesnin so premalo vplačani prihodki v državni proračun in občinske proračune, kar ocenjujemo kot neučinkovito poslovanje ministrstva.

4.1.2.2.g Ocenjujemo, da je nesmotrnost, opisana v točki 4.1.2.2.f, posledica dejstva, da ministrstvo v ZV-1 za zavezance po 199. členu ZV-1 ni dovolj jasno in pregledno uredilo začetka obveznosti plačevanja plačila za vodno pravico. Tretji odstavek 123. člena ZV-1 določa, da obveznost plačila nastopi z dnem začetka izvajanja vodne pravice, njen imetnik pa ga mora plačati na način in v roku, ki ga določi organ, ki je vodno pravico podelil. Takšna ureditev ni ustrezna za zavezance, ki so vodo ob uveljavitvi ZV-1 rabili, vendar niso imeli podeljene vodne pravice, saj omogoča opisano selektivno določanje koncesnin zavezancem, ki vsi vodo odvezemajo in opravljajo gospodarsko dejavnost, zanj pa plačujejo pravico koriščenja le tisti, ki jim je država podelila koncesije.

V opisanih primerih so manjši prejemki države, hkrati pa so nastale koristi za posamezne pravne in fizične osebe, ki jim te dajatve niso bile odmerjene in so jim zagotavljale prednost pred konkurenti. Glede na to, da pravne osebe, ki jim koncesnin na podlagi ZV-1 ni bilo treba plačevati, poslujejo tudi v mednarodnem okolju, imajo takšne opustitve plačevanja dajatev lahko vpliv tudi na trg med državami članicami. S tem pa je ministrstvo povzročilo visoko tveganje nastanka nedovoljene državne pomoči.

4.1.3 Ureditev zaračunavanja in plačevanja vodnega povračila

Imetnik vodne pravice mora v skladu s 124. členom ZV-1 za rabo vode, naplavin ali vodnih zemljišč v lasti države plačevati tudi vodno povračilo, sorazmerno obsegu vodne pravice. Vodno povračilo se plača ob upoštevanju načela povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda, ki vključujejo zlasti:

- stroške izvajanja javnih služb;
- stroške investicij in vzdrževanja vodne infrastrukture, vključno s stroški za nakup zemljišč za njeno gradnjo;
- stroške države 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 in priobalnih zemljišč ter za nakup priobalnih zemljišč, ki ga sofinancirajo lokalne skupnosti, iz 16. člena ZV-1;
- stroške odškodnin po ZV-1;
- stroške države zaradi zagotavljanja dobrega stanja voda.

V skladu s 5. členom uredbe o vodnih povračilih 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 in podatkov o višini osnove, ki jih posreduje zavezanec.

Na podlagi podatkov ministrstva o prilivih v sklad za vode je bilo leta 2009 v sklad za vode skupaj vplačanega 21.674 tisoč evrov vodnega povračila za vse vrste rabe vode, leta 2010 pa 22.953 tisoč evrov.

4.1.3.1 Določitev osnove za izračun vodnega povračila

Osnova za obračun vodnega povračila je v skladu s 6. členom uredbe o vodnih povračilih:

- za rabo vode za oskrbo s pitno vodo: količina iz vodnih virov odvzete vode, izražena v kubičnih metrih;
- za rabo vode za proizvodnjo pijač in tehnološke namene, kopališča, naravna zdravilišča in zasneževanje smučišč: količina iz vodnih virov odvzete vode, izražena v kubičnih metrih;
- za rabo vode za namakanje kmetijskih zemljišč: količina iz vodnih virov odvzete vode, izražena v kubičnih metrih;
- za rabo vode za namakanje zemljišč, ki niso kmetijska zemljišča: količina iz vodnih virov odvzete vode, izražena v kubičnih metrih;
- za tehnološke namene pri hlajenju v termoelektrarnah in jedrskih elektrarnah: količina iz vodnih virov odvzete vode, izražena v kubičnih metrih;
- za rabo vode, ki se odvzema iz objektov in naprav za javno oskrbo s pitno vodo, za proizvodnjo pijač, tehnološke namene, pri katerih je voda pretežna sestavina proizvoda, za kopališča in naravna zdravilišča ali namakanje površin: količina iz omrežja za javno oskrbo s pitno vodo odvzete vode, izražena v kubičnih metrih;
- za proizvodnjo elektrike v hidroelektrarni ali hidroelektrarni do 10 megavatnih ur: potencialna energija vode, ki je razpoložljiva za proizvodnjo elektrike v skladu s pridobljeno vodno pravico, izražena v megavatnih urah;
- za pogon vodnega mlina, žage ali podobne naprave: potencialna energija vode, ki je razpoložljiva za mehansko delo v skladu s pridobljeno vodno pravico, izražena v megavatnih urah;
- za pridobivanje toplote: energija, ki je razpoložljiva za odvzem toplote iz vode, izražena v megavatnih urah;
- za vzrejo salmonidnih vrst rib: razpoložljiva letna količina vode za odvzem iz vodnega vira, izražena v kubičnih metrih;
- za vzrejo ciprinidnih vrst rib: površina vodnega dobra, namenjenega vzreji rib, izražena v kvadratnih metrih;
- za školjčičišča in gojišča morskih organizmov: površina morskega dobra, namenjena vzreji morskih organizmov, izražena v kvadratnih metrih;
- za izvajanje ribolova v komercialnih ribnikih: površina vodnega dobra, namenjenega komercialnemu ribolovu, izražena v kvadratnih metrih;
- za rabo naplavin: količina odvzetih naplavin, izražena v kubičnih metrih;
- za rabo vodnih zemljišč za obratovanje pristanišč, sidrišč za plovila in kopališč: površina vodnega zemljišča, izražena v kvadratnih metrih.

V revizijskem poročilu 2008 smo ugotovili, da uredba o vodnih povračilih ni podrobneje določala, kako se ugotavlja oziroma meri osnova za obračunavanje vodnega povračila, predvsem kadar je osnova za obračun

količina iz narave odvzete vode. Zavezanci, ki plačujejo vodno povračilo zaradi odvzemanja vode iz narave za oskrbo s pitno vodo, imajo različne sisteme merjenja oziroma ocenjevanja odvzete vode. Sistemi med seboj niso primerljivi, zato zgolj opredelitev, da je osnova za izračun vodnega povračila količina odvzete vode iz narave, ni enakopravna za vse zavezance. Od ministrstva smo zato zahtevali izdelavo načrta aktivnosti, določitev rokov in odgovornih oseb za pripravo sprememb in dopolnitev uredbe o vodnih povračilih, v skladu s katerimi bi ministrstvo določilo možne načine in metode merjenja odvzema vode iz narave, način izračuna količine odvzete vode, kadar merjenje količine odvzete vode ni mogoče, oziroma da bi za osnovo določilo količino prodane vode.

Ministrstvo popravljalnega ukrepa ni izvedlo zadovoljivo, saj je pripravilo zgolj predlog merjenja pretokov za vodo, načrpano iz podzemnih vrtin, ne pa tudi za pretoke vode, ki se črpa iz zajetij ali površinskih vodotokov⁹².

Ministrstvo tudi v obdobju, za katero smo izvedli revizijo, in tudi do izdaje osnutka tega revizijskega poročila, ni določilo načinov in metod merjenja odvzete vode iz površinskih vodotokov, ki bi omogočali enakopravno obravnavo vseh zavezancev.

Ukrep ministrstva

V načrt upravljanja voda je med ukrepe vključen tudi dopolnilni ukrep DDU 18.3 "Zagotovitev preverjanja zbranih podatkov iz obratovalnega monitoringa imetnikov vodnih pravic". Ta ukrep določa pripravo predpisa, s katerim bo določeno sistematično zbiranje podatkov o odvzeti vodi. Uvedeni naj bi bili novi načini nadzora točnosti sporočenih podatkov, kot so preverjanje letnih in drugih poročil zavezancev ter primerjava podatkov iz poročil, s podatki za odmero vodnega povračila, ki jih sporočajo zavezanci. Ukrep se izvaja od leta 2012.

Priprava predpisa, ki bi določal obvezno zbiranje podatkov o odvzeti vodi, in primerjava podatkov za odmero vodnega povračila s podatki iz letnih in drugih poročil zavezanca sta nujni, saj smo tudi v točki 4.1.2.1.b ugotovili, da agencija ne preverja verodostojnosti sporočenih podatkov za obračun koncesnin. Določitev načinov in metod merjenja odvzete vode je predpogoj za pridobivanje ustreznih in primerljivih podatkov in možnost izvedbe ustreznega nadzora nad poročanjem zavezancev.

4.1.3.2 Določitev zavezancev pri odvzemu vode iz objektov in naprav za javno oskrbo s pitno vodo

Zavezanec za plačilo vodnega povračila je v skladu s 7. členom uredbe o vodnih povračilih tudi oseba, ki zaradi opravljanja dejavnosti odvzema vodo iz objektov in naprav za javno oskrbo s pitno vodo za proizvodnjo pijač in tehnološke namene, pri katerih je voda pretežna sestavina proizvodov, za kopališča in naravna zdravilišča ali za namakanje površin. ZV-1 v 118. členu določa, da je tak odvzem vode iz objektov in naprav za oskrbo s pitno vodo mogoč, kadar bi bil odvzem vode iz drugih virov, ki niso primerni za oskrbo s pitno vodo, povezan z nesorazmerno visokimi stroški, izdatnost vodnega vira pa to dopušča in zaradi tega ni ogrožena oskrba s pitno vodo. Taki zavezanci so tako imenovani "neposredni zavezanci", ki morajo v skladu z drugim odstavkom 125. člena ZV-1 pridobiti vodno dovoljenje za rabo vode iz objektov in naprav za javno oskrbo s pitno vodo. V takih primerih agencija z dopisom obvesti izvajalca

⁹² Razlike med poročanjem posameznih zavezancev o višini vodnih izgub so v točki 4.1.3.5.b.

javne službe oskrbe s pitno vodo, da je takšen imetnik vodne pravice "neposredni zavezanec" za plačilo vodne pravice, pridobljene z vodnim dovoljenjem, pri agenciji.

V skladu s četrtem odstavkom 124. člena ZV-1 za vodo, ki jo iz objektov in naprav za oskrbo s pitno vodo odvezajo neposredni zavezanci, izvajalci javne službe ne plačujejo vodnega povračila, saj v obstoječem sistemu ureditve obračunavanja in plačevanja vodnega povračila za oskrbo s pitno vodo neposredni zavezanci plačujejo vodno povračilo za vodo, ki so jo odvzeli iz objektov in naprav za javno oskrbo s pitno vodo, torej za količino vode, ki so jo dejansko porabili, neposredno agenciji na podlagi odmerne odločbe. Vsi drugi zavezanci plačujejo vodno povračilo za količino vode, odvzete iz narave. Osnova za plačilo vodnega povračila v obstoječem sistemu tako ni določena za vse zavezance enako, saj v sistemih za oskrbo s pitno vodo navadno nastajajo razlike med količino vode, odvzete iz narave, in dejansko porabljeno količino vode zaradi izgub vode v vodovodnih sistemih. Količina izgub vode je med sistemi zelo različna. Količine odvzete vode so zato lahko precej večje od količin, ki jih porabijo končni porabniki vode. Na podlagi ocen iz Operativnega programa oskrbe s pitno vodo za obdobje od leta 2006 do leta 2013⁹³ (v nadaljevanju: operativni program oskrbe s pitno vodo) so izgube v teh sistemih od 0,1 odstotka do 47 odstotkov, v povprečju znašajo okrog 34 odstotkov vse odvzete vode iz narave. Breme vodnih izgub v sistemih oskrbe s pitno vodo tako v celoti prevzamejo končni porabniki, neposredni zavezanci, ki so večinoma veliki odjemalci iz teh sistemov, pa ne plačujejo vodnega povračila za vodne izgube.

Po podatkih agencije je bilo 31 neposrednih zavezancev v letu 2009, v letu 2010 pa 21. Neposredni zavezanci so predvsem kopališča in naravna zdravilišča, proizvajalci pijač ter družbe, ki rabijo vodo za tehnološke namene. V tabeli 15 prikazujemo podatke o količini vode, ki so jo iz sistemov za oskrbo s pitno vodo odvzeli neposredni zavezanci, in obračunano vodno povračilo za tako odvzeto vodo.

Tabela 15: Podatki o odvzemu vode iz objektov in naprav za javno oskrbo s pitno vodo neposrednih zavezancev za leti 2009 in 2010

Leto	Število neposrednih zavezancev	Količina odvzete vode za izvajanje GJS oskrbe s pitno vodo v kubičnih metrih	Količina vode, odvzete iz sistemov GJS za neposredne zavezance v kubičnih metrih	Delež vode, odvzete za neposredne zavezance iz sistemov GJS v odstotkih $(5)=(4)/(3)*100$	Obračunano vodno povračilo neposrednim zavezancem v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2009	20	112.706.850	1.614.123	1,43	98.396
2010	14	110.727.854	1.500.049	1,35	105.681
Skupaj		223.434.704	3.359.709	1,50	204.077

Opomba: * En neposredni zavezanec lahko plačuje vodno povračilo za več vrst rabe vode.

Vir: agencija.

Ministrstvo v obdobju, za katero smo opravili revizijo, ni uredilo položaja neposrednih zavezancev in je ohranilo ureditev, ki omogoča, da neposredni zavezanci ne plačujejo vodnega povračila od vodnih izgub,

⁹³ Sprejela vlada na 85 redni seji 24. 8. 2006.

do katerih prihaja v sistemih oskrbe s pitno vodo, temveč povračilo za vodne izgube plačajo končni uporabniki. Glede na ocenjene povprečne vodne izgube v sistemih za oskrbo s pitno vodo v višini 34 odstotkov vse odvzete vode, ocenjujemo, da znaša znesek vodnega povračila, ki so ga morali zaradi take ureditve namesto neposrednih zavezancev plačati končni uporabniki, 69.386 evrov⁹⁴.

Pojasnilo agencije

Neposrednih zavezancev je razmeroma malo, njihovo število pa se zmanjšuje. Razlog so stečaji nekaterih podjetij, nekaterim neposrednim zavezancem pa od leta 2010 obračunavajo vodno povračilo izvajalci GJS oskrbe s pitno vodo.

Ukrep ministrstva

11. člen Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ki je bila sprejeta novembra 2012, določa, da lahko izvajalec javne službe v soglasju z lastnikom infrastrukture opravlja posebne storitve, pri čemer ne sme ustvarjati negativne razlike med prihodki in odhodki iz te dejavnosti. Prvi odstavek 10. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja določa, da mora izvajalec javne službe, če poleg javne službe izvaja še posebne storitve ali tržno dejavnost, zagotoviti ločeno računovodsko spremljanje stroškov za javni in tržni del dejavnosti, ki jih izvaja. Tako bi moral tudi za stroške vodnih povračil za vodne izgube, ki so del vodarine, zagotoviti razdelitev med uporabnike javne službe in uporabnike posebnih storitev.

Priporočilo

Agencija naj od zavezancev za plačilo vodnega povračila za oskrbo s pitno vodo zahteva, da v napovedi za odmero vodnega povračila prikažejo podatek o količini vode, prodane neposrednim zavezancem, višini vodnih izgub ter znesku zaračunanega vodnega povračila od vodnih izgub neposrednim zavezancem, da bo zagotovila izvajanje 10. in 11. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in plačevanje vodnega povračila tudi od vodnih izgub.

4.1.3.3 Določitev cen za osnovo vodnega povračila

V skladu z 8. členom uredbe o vodnih povračilih cene za osnovo vodnih povračil določi vlada do 31. 12. tekočega leta za prihodnje leto.

V revizijskem poročilu 2008 smo ugotovili, da ministrstvo cen za osnovo vodnega povračila ni določilo ob upoštevanju načela "povzročitelj obremenitve plača", saj jih ni oblikovalo ob upoštevanju kriterijev iz drugega odstavka 123. 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 taki višini. Sistem financiranja investicij⁹⁵ ni bil povezan z določanjem cene za osnovo vodnega povračila in ni odražal načina določitve te cene. 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. Za doseganje ciljev in prioriteta na posameznem področju rabe vode bi moralo ministrstvo jasno opredeliti kriterije določitve cene za posamezno vrsto rabe vode.

⁹⁴ Izračunano kot 204.077 evrov x 34 odstotkov = 69.386 evrov.

⁹⁵ Načrtovana in porabljena sredstva sklada za vode.

Ministrstvo je moralo izvesti popravljalni ukrep za oblikovanje in sprejem ustreznih kriterijev za določitev cen za osnovo vodnih povračil za posamezne vrste rabe vode glede na sprejete prioritete porabe sredstev zbranega vodnega povračila. Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo načrt aktivnosti, da naj bi v skladu z vodno direktivo do leta 2010 vzpostavilo ustrezne finančne instrumente pri upravljanju voda, ki vključujejo stroške izvajanja javnih služb, stroške ukrepov za izvajanje politike upravljanja voda in tudi dohodke iz koriščenja vodnih virov ob upoštevanju trajnostnega varstva vodnih virov. Ministrstvo je leta 2008 pričelo izvajati analizo ustreznosti višine obračunanih vodnih povračil, na podlagi katere je nameravalo pripraviti predlog povečanja cen za osnovo vodnih povračil za posamezne rabe vode.

4.1.3.3.a Ministrstvo je s primerjavo cen za osnove vodnih povračil v Republiki Sloveniji s primerljivimi cenami v državah OECD⁹⁶ ugotovilo, da so cene v Republiki Sloveniji bistveno nižje in da ne zadostujejo za financiranje vseh potreb države za zagotavljanje trajnostne rabe vode. V letu 2010 je zato povečalo nekatere cene za osnove vodnih povračil in tako pomembno povečalo prilive v državni proračun v letu 2011, in sicer za dva milijona evrov⁹⁷. Gibanje cen za osnove vodnih povračil od njihove uvedbe leta 2002 do leta 2010 prikazujemo v prilogi 2. Leta 2010 so se najbolj zvišale cene osnov za rabo vode za pridobivanje toplote in za namakanje kmetijskih površin (za 900 odstotkov), za rabo naplavin za odvzeti prod ali mivko (za 100 odstotkov), za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z močjo enako ali večjo od 10 megavatov (za 20 odstotkov) ter za proizvodnjo električne energije v malih hidroelektrarnah moči do 10 megavatov (za 10 odstotkov). Ministrstvo je v letu 2010 pripravilo predlog povečanja cen za osnove vodnih povračil za leto 2011, ki ga je vlada sprejela julija 2011⁹⁸, na podlagi katerega naj bi se leta 2012 prihodki v državni proračun ob predvideni enaki količini rabe vode kot leta 2010 povišali za približno 2,8 milijona evrov. Največji dvig cen za osnove vodnega povračila za leto 2011 je na področju energetike, kjer ministrstvo pričakuje dodatnih 2,4 milijona evrov prilivov.

Ministrstvo je v letu 2010 začelo načrtovati cene za osnove vodnih povračil glede na investicije, ki jih mora financirati iz sredstev sklada za vode. Cene je zviševalo selektivno, tako da je bolj povečevalo cene za tiste rabe, kjer je potrebnih več investicij. Cene za osnovo vodnega povračila za oskrbo s pitno vodo leta 2010 ni povečalo, ker je zagotavljanje zdrave pitne vode ustavna pravica in prioritetnega pomena v skladu z ZV-1. Vodno povračilo ni edini vir sklada za vode; enako pomemben vir bi moralo biti tudi plačilo za pridobitev vodnih pravic, če bi ministrstvo sprejelo ustrezen predpis za določitev plačila za pridobitev vodnega dovoljenja in bi vodne pravice, za katere je treba pridobiti koncesijo, podeljevalo v predpisanem roku. Določanje cen za osnove vodnega povračila zato kljub večji povezavi z vrednostjo investicij za posamezne rabe še vedno ni določeno ob upoštevanju načela "povzročitelj obremenitve plača".

Pojasnilo ministrstva

Za obdobje od leta 2011 do leta 2015 je načrtovano povečevanje vplačil na podlagi vodnega povračila v sklad za vode v povprečju za 6 odstotkov na leto, kar v posameznem letu pomeni približno dva milijona evrov.

⁹⁶ Organization for Economic Cooperation and Development, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj.

⁹⁷ Zaradi sprejete odločitve, da se do leta 2015 v sklad za vode zaradi sofinanciranja projektov iz sredstev Kohezijskega sklada Evropske unije vplačujejo vsa sredstva iz zbranega vodnega povračila, je bilo ocenjeno povečanje prilivov sklada za vode za šest milijonov evrov.

⁹⁸ Sklep o določitvi cene za osnove vodnih povračil za rabo vode, naplavin in vodnih zemljišč za leto 2011, Uradni list RS, št. 61/11.

4.1.3.3.b Sklep o določitvi cene za osnove vodnih povračil za rabo vode, naplavin in vodnih zemljišč za leto 2010⁹⁹ (v nadaljevanju: sklep o določitvi cene za osnove vodnih povračil) je vlada potrdila in sprejela junija 2010, kar ni v skladu z rokom, ki ga določa 8. člen uredbe o vodnih povračilih. Razlog je v prepozni predložitvi sklepa o določitvi cene za osnove vodnih povračil v medresorsko usklajevanje, ki se je začelo šele novembra 2009, saj so pristojna ministrstva dvigu cen nasprotovala, to pa je podaljšalo postopek pridobivanja soglasij.

Posledica prepoznega sprejema sklepa o določitvi cene za osnove vodnih povračil za leto 2010 so nižji prihodki v proračun od pričakovanih, saj je agencija do 5. 6. 2010, dokler cena za osnovo vodnih povračil za leto 2010 ni bila znana, odmerjala akontacije vodnega povračila po cenah za osnove vodnih povračil za leto 2009. Tak način je uporabila tudi pri pripravi odločb o odmeri vodnega povračila, in sicer tako, da je do vključno 4. 6. 2010 upoštevala ceno za osnovo vodnih povračil iz leta 2009 in njen sorazmerni del osnove za izračun vodnega povračila, od 5. 6. 2010 pa je upoštevala preostali sorazmerni del osnove za izračun vodnega povračila po ceni za leto 2010.

Ministrstvo je s prepoznim začetkom medresorskega usklajevanja povzročilo, da je bilo v letu 2010 vodno povračilo obračunano v znesku, ki je za 830.540 evrov manjši od zneska, če bi cene za osnove vodnega povračila za leto 2010 veljale od začetka leta. Izračun prikazujemo v prilogi 3. Tudi za leto 2011 je vlada Sklep o določitvi cene za osnove vodnih povračil za rabo vode, naplavin in vodnih zemljišč za leto 2011 sprejela šele julija 2011.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je Sklep o določitvi cene za osnove vodnih povračil za rabo vode, naplavin in vodnih zemljišč za leto 2012¹⁰⁰ pripravilo pravočasno, tako da ga je vlada sprejela decembra 2011.

4.1.3.4 Nadzor podatkov za odmero vodnega povračila in nepooblaščenih odvzemov vode

Agencija v skladu z 12. členom uredbe o vodnih povračilih zavezancem vodno povračilo odmeri z odločbo. Če je odmera vodnega povračila manjša od štirih evrov, agencija zavezanca oprosti plačila vodnega povračila.

V revizijskem poročilu 2008 smo ugotovili, da je bilo število izdanih odločb za odmero vodnega povračila veliko manjše od števila podeljenih vodnih pravic. Agencija ni mogla izvajati vseh potrebnih navzkrižnih preveritev med evidencami o podeljenih vodnih pravicah in evidencami zavezancev za plačevanje vodnega povračila, ker evidence niso bile sestavljene na podlagi enotnih kriterijev. Agencija tako ni imela ustreznega pregleda nad vsemi imetniki vodnih pravic, ki morajo plačevati vodno povračilo, in zato ni imela zagotovila, da je bilo vodno povračilo odmerjeno vsem zavezancem. Primerjava in usklajevanje obeh evidenc ni bila mogoča v celoti, ker vodna knjiga ni vsebovala vseh podeljenih vodnih pravic.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati aktivnosti za pripravo analize zbranih sredstev vodnega povračila glede na podeljene vodne pravice. Izvedlo je nadgradnjo baze podatkov o podeljenih

⁹⁹ Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 104/11.

vodnih pravicah in nadgradnjo baze podatkov o zavezancih za vodno povračilo. Opravilo je primerjavo obeh baz in ugotovilo dodatne zavezance, ki jim je agencija odmerila vodno povračilo za leto 2008.

4.1.3.4.a Primerjali smo število podeljenih vodnih pravic s številom zavezancev v evidencah agencije in s številom vloženih napovedi za plačilo vodnega povračila. Kot je razvidno iz tabele 16, je število vloženih napovedi manjše od števila podeljenih vodnih pravic. Do razlik prihaja, ker način vodenja obeh evidenc še vedno ni poenoten; nekateri zavezanci, ki še nimajo podeljene vodne pravice, že plačujejo vodno povračilo¹⁰¹, nekateri zavezanci za plačilo vodnega povračila niso imetniki vodne pravice¹⁰², nekateri zavezanci, ki so imetniki več vodnih pravic, pa oddajo le eno napoved za odmero vodnega povračila. Ocenjujemo, da obstoječi evidenci ne omogočata celovite in avtomatične preveritve, ali so vsi zavezanci za plačilo vodnega povračila vložili napovedi za odmero vodnega povračila za vse vodne vire, za katere imajo podeljeno vodno pravico.

Pojasnilo agencije

Agencija opravlja navzkrižne preveritve zavezancev v različnih evidencah. V vodni knjigi preveri, ali so pravilno označena vsa vodna dovoljenja, za katera je treba obračunati vodno povračilo, preveri pa tudi vsebino izdanih vodnih dovoljenj in izpolnjevanje pogojev za prenos v bazo vodnih povračil. V aplikaciji SPIS preveri, ali so evidentirane vse vloge, dopolnitve in izdana dovoljenja, v bazi vodnih povračil pa na podlagi vloženih napovedi ugotavlja, ali so zavezanci navedli podatke o rabah vode za vse podeljene vodne pravice, prekoračitve največjih dovoljenih odvzemov glede na izdana vodna dovoljenja ter rabo vode brez podeljene vodne pravice. Agencija je marca 2010 vzpostavila uporabniški vmesnik, prek katerega se iz aplikacije vodna dovoljenja prenesejo zavezanci v bazo zavezancev za plačilo vodnega povračila, prav tako pa je treba v vodni knjigi za vsako vodno pravico označiti, ali se plačuje vodno povračilo.

Agencija je z uvedbo preveritev zmanjšala tveganje, da vodno povračilo ne bi bilo obračunano za rabo vode iz vseh vodnih virov vsem zavezancem. Preveritve se opravljajo ročno, zato še vedno obstaja tveganje za nastanek napak.

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

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

Opombi:

* Podatki o številu veljavnih vodnih dovoljenj, številu zavezancev za plačilo vodnega povračila ter številu koncesijskih pogodb na dan 31. 12. za posamezno leto.

** Posamezni zavezanec lahko plačuje vodno povračilo za več vrst rabe vode.

Vir: agencija.

¹⁰¹ Zavezanci, ki so vložili vloge za podelitev vodne pravice v skladu s 199. členom ZV-1.

¹⁰² Imetnik vodne pravice je občina, zavezanec za plačilo vodnega povračila pa je izvajalec GJS oskrbe s pitno vodo.

Priporočilo

Agencija naj vzpostavi evidenco podeljenih vodnih pravic in evidenco zavezancev za vodno povračilo tako, da bo jasno razvidna povezava med vodno pravico in obveznostjo plačevanja vodnega povračila. Agenciji priporočamo uvedbo avtomatske povezave, da bo zmanjšala tveganje za nastanek napak v sistemu in omogočila celovit pregled nad plačevanjem vodnega povračila. Da bodo možne navzkrižne preveritve, naj posebej pojasni, koliko je zavezancev, ki plačujejo vodno povračilo za več vrst rabe, in kolikšni so ti zneski v skupnem znesku vplačanega vodnega povračila.

4.1.3.4.b Agencija je 22 zavezancem, ki za leto 2009 niso oddali napovedi za odmero vodnega povračila, in 38 zavezancem, ki niso vložili napovedi za leto 2010, poslala pozive za vložitev napovedi, inšpektoratu pa zoper njih predlagala uvedbo postopka o prekršku. Agencija je inšpektoratu za leto 2009 poslala tudi deset pozivov za ukrepanje, ko je bila dejanska raba vode iz oddane napovedi za plačilo vodnega povračila zavezanca večja od predvidene letne porabe, določene v vodnem dovoljenju. Inšpektorat je leta 2010 pričel z bolj sistematičnim pristopom pri nadzoru izvajanja uredbe o vodnih povračilih. Na podlagi spletne baze izdanih vodnih dovoljenj, ki jo je vzpostavila agencija in omogoča pregled izdanih vodnih dovoljenj za posameznega zavezanca za vse vodne vire, je izvedel tri akcije nadzora rabe vode, in sicer za:

- male hidroelektrarne, mline in žage, kjer je v treh primerih ugotovil, da zavezanci niso vložili napovedi za odmero vodnega povračila in niso plačali vodnega povračila za odvzem vode;
- gojenje vodnih organizmov, kjer je opravil 26 inšpekcijskih nadzorov in ugotovil rabo vode v nasprotju z izdanimi vodnimi dovoljenji, saj ribogojnice niso imele ustrezne merilne naprave za ugotavljanje odvzetih količin vode, niso plačevale vodnih povračil ter niso vlagale napovedi za plačilo vodnega povračila;
- zasneževanje smučišč, kjer je bilo opravljenih 19 inšpekcijskih pregledov, pri čemer so bile ugotovljene nepravilnosti pri namestitvi predpisanih merilnih naprav za ugotavljanje odvzete vode in vodenje poslovnika o obratovanju, v treh primerih pa zavezanci niso vložili napovedi in niso plačali vodnega povračila; inšpektorat je v dveh primerih ugotovil nepooblaščen odvzem vode brez vodnega dovoljenja, zato je odredil prepoved rabe vode.

4.1.3.4.c Inšpektorat je v letih 2009 in 2010 izvedel 16 nadzorov rabe vode, ko ta ni bila odvzeta na podlagi pridobljenega vodnega dovoljenja. V večini primerov je fizična ali pravna oseba brez vodnega dovoljenja uporabljala vodo iz zasebnega vodovoda za zalivanje in namakanje kmetijskega zemljišča ali drugih površin, za tehnološke namene in za oskrbo s pitno vodo. Inšpektorat v letih 2009 in 2010 ni načrtoval in izvajal nadzorov rabe vode, za katere je treba pridobiti koncesije.

4.1.3.4.d V obdobju, za katero je bila opravljena revizija, je bilo za rabo vodnih zemljišč za obratovanje pristanišč in sidrišč za plovila, če je investitor oseba zasebnega prava, treba pridobiti koncesijo in za takšno rabo vodnega dobrega je treba plačevati vodno povračilo. Agencija je ugotovila, da v evidencah ne vodi petih upravljavcev takih pristanišč, in sicer družb Marina Koper, d. o. o., Koper (v nadaljevanju: marina Koper), Marina Portorož, d. d., Portorož (v nadaljevanju: marina Portorož), Porting, d. o. o., Izola (v nadaljevanju: marina Izola), Ladjedelnica Izola, d. d., Izola (v nadaljevanju: ladjedelnica Izola) in Hoteli Bernardin, d. d., Portorož (v nadaljevanju: hoteli Bernardin).

Družba Hoteli Bernardin je po evidencah agencije edina, ki je za leto 2009 oddala napoved za odmero vodnega povračila za rabo zemljišča za obratovanje pristanišč oziroma sidrišč za plovila, na podlagi katere ji je agencija obračunala vodno povračilo. Druge štiri družbe napovedi za odmero vodnega povračila niso

vložile, zato je agencija o tem obvestila inšpektorat, ki je v letu 2010 pri družbah opravil inšpekcijske preglede. Ugotovil je, da družbe izvajajo dejavnost pristanišč za plovila in da so osebe zasebnega prava, zato so leta 2010 družbe vložile pobude za izdajo koncesijskega akta in napoved za odmero vodnega povračila za leto 2010. Pri tem gre za družbe, ki so to dejavnost izvajale že ob uveljavitvi ZV-1, zato bi morale v skladu s 199. členom ZV-1 vložiti vlogo za pridobitev vodne pravice do 10. 8. 2004.

Ocenili smo znesek neplačanega vodnega povračila za rabo zemljišča za obratovanje pristanišč oziroma sidrišč, kar prikazujemo v tabeli 17. Znesek neobračunanega vodnega povračila za obratovanje pristanišč oziroma sidrišč za plovila za leto 2009 znaša 42.413 evrov.

Tabela 17: Ocena vodnega povračila za rabo vodnega zemljišča za obratovanje pristanišč in sidrišč za obdobje od leta 2005 do leta 2009

Zavezanec	Površina morskega dobra v kvadratnih metrih	Cena osnove za vodno povračilo		Ocena vodnega povračila					
		Leto 2005 v evrih	Od leta 2006 do leta 2009 v evrih	Leto 2005 v evrih	Leto 2006 v evrih	Leto 2007 v evrih	Leto 2008 v evrih	Leto 2009 v evrih	Skupaj v evrih
Marina Koper	7.947	0,0417	0,2086	331	1.658	1.658	1.658	1.658	6.963
Marina Portorož	40.000	0,0417	0,2086	1.668	8.344	8.344	8.344	8.344	35.044
Marina Izola	146.854	0,0417	0,2086	6.124	30.634	30.634	30.634	30.634	128.660
Ladjedelnica Izola	8.520	0,0417	0,2086	355	1.777	1.777	1.777	1.777	7.463
Skupaj				8.478	42.413	42.413	42.413	42.413	178.130

Legenda: Osenčeno so prikazani podatki izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: podatki ministrstva.

Pojasnilo agencije

Agencija je družbam odmerila vodno povračilo za leto 2010. Za leto 2009 vodnega povračila družbam ni odmerila, ker je menila, da pravna podlaga, v skladu s katero bi to lahko storila, ne obstaja.

Na podlagi ugotovitev v točkah 4.1.3.4.c in 4.1.3.4.d ocenjujemo, da ni bil vzpostavljen učinkovit nadzor nepooblaščne rabe vode ali vodnih zemljišč, predvsem ko gre za rabe vode, za katere je treba pridobiti koncesijo. Posledica nepooblaščenih odvzemov so nižji prihodki v državnem proračunu, saj niso plačane koncesnine in vodna povračila. Ministrstvo, agencija in inšpektorat niso ugotavljali tveganj za nepooblaščno rabo vode in niso razpolagali z ustreznimi podatki za načrtovanje nadzorov.

Priporočilo

Ministrstvo, agencija in inšpektorat naj izvedejo analizo tveganj nepooblaščenih odvzemov vode za različne rabe in ugotovijo potencialne zavezanke. Vzpostavijo naj sistem stalne izmenjave vseh podatkov, ki so potrebni za načrtovanje in izvedbo nadzorov.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo, agencija in inšpektorat so se na sestanku 21. 12. 2012 dogovorili, da bo inšpektorat do aprila 2013 opravil načrtovano akcijo inšpekcijskega nadzora morebitnih uporabnikov vodnih virov, ki še nimajo pridobljene koncesije za rabo vode. Agencija bo dvema predstavnikoma inšpektorata zagotovila dostop do podatkov v vodni knjigi. Inšpektoratu bo posredovala seznam zavezancev za plačilo vodnega povračila, na podlagi katerega bo inšpektorat do maja 2013 izvedel akcijo inšpekcijskega nadzora ter agencijo obveščal o vseh izdanih odločbah. Agencija bo inšpektoratu posredovala tudi seznam negativnih odločb za vodna dovoljenja za male hidroelektrarne ter seznam izdanih dovoljenj za sidrišča in pristanišča. Inšpektorat je v načrt dela za leto 2013 vključil tudi nadzor izvajanja ZV-1.

4.1.3.5 Upravljanje z vodnimi izgubami

4.1.3.5.a ZV-1 pojma "vodne izgube" ne opredeljuje. Opredeljuje ga uredba o vodnih povračilih v 3. členu, ki določa, da je izgubljena voda tista voda, ki je zaradi izgub v objektih in napravah za oskrbo s pitno vodo izpuščena v okolje po njenem odvzemu iz vodnega vira. Uredba o vodnih povračilih ne določa bolj natančno načinov in metodologij ugotavljanja vodnih izgub. Ker obstajajo različni načini merjenja in različne metodologije ocenjevanja vodnih izgub v sistemih oskrbe s pitno vodo, morajo zavezanci za vodno povračilo ob oddaji napovedi za odmero vodnega povračila navesti, na kakšen način so merili oziroma ocenili vodne izgube. Problem vodnih izgub obravnava tudi operativni program oskrbe s pitno vodo. Pojem "vodne izgube" tudi v tem dokumentu ni opredeljen enoznačno. Kljub temu pa operativni program oskrbe s pitno vodo poudarja pomen sanacije vodnih izgub v sistemih oskrbe s pitno vodo. Vodne izgube obravnava tudi pravilnik o oskrbi s pitno vodo, vendar pa je ne določa načina njihovega ugotavljanja. Pravilnik o oskrbi s pitno vodo določa, da mora upravljavec javnega vodovoda letno spremljati stanje vodnih izgub v vodovodnem omrežju in pripraviti program ukrepov zmanjševanja vodnih izgub. Za izdelavo programa ukrepov mora ugotavljati vodne količine, ki so načrpane, transportirane, porabljene in izgubljene iz javnega vodovoda, ter izdelati vodno bilanco. Zagotoviti mora, da se pri načrtovanju rekonstrukcije javnega vodovoda načrtujejo ukrepi za zmanjšanje izgub vodnih količin, ki nastajajo pri obratovanju javnega vodovoda. Z izvedbo ukrepov za zmanjšanje vodnih izgub mora upravljavec javnega vodovoda izgube vodnih količin zmanjšati do količin, ki so podrobneje določene za posamezno skupino vodovodov v operativnem programu oskrbe s pitno vodo. Upravljavec javnega vodovoda mora ministrstvu vsako leto posredovati podatke o programu oskrbe s pitno vodo, ki vsebuje načrt zmanjševanja izgub javnega vodovoda, in poročilo o izvajanju javne službe.

Veljavni predpisi pojma "vodne izgube" ne opredeljujejo jasno in enoznačno, prav tako pa ne določajo metodologije njihovega merjenja. Določajo sicer obveznost ugotavljanja, spremljanja in zmanjševanja vodnih izgub, vendar pa zaradi pomanjkljivosti opredelitve pojma vodne izgube in metodologije njihovega ugotavljanja in merjenja ne omogočajo ustrezne primerljivosti med podatki izvajalcev javnih služb za posamezne vodovode in ustreznega ukrepanja za njihovo zmanjševanje. Ustrezna definicija, poznavanje in obvladovanje vodnih izgub so pomembni, saj so vodne izgube eden pomembnejših dolgoročnih indikatorjev kakovosti izvajanja javne službe oskrbe s pitno vodo in so pomembne predvsem v razmerah omejenih vodnih virov. Zaradi vodnih izgub naraščajo oportunitetni stroški vode, kot so stroški črpanja in porabe električne energije.

Pojasnilo ministrstva

Pojem vodnih izgub je opredeljen v Uredbi o oskrbi s pitno vodo¹⁰³ kot razlika med načrpano pitno vodo iz zajetja, ki napaja vodovod, in pitno vodo, ki je iz vodovoda dobavljena uporabnikom javne službe ali prebivalcem pri oskrbi s pitno vodo. Uredba o oskrbi s pitno vodo določa, da mora izvajalec javne službe oskrbe s pitno vodo vodne izgube iz javnega vodovoda spremljati in evidentirati v vodni bilanci in pripraviti program ukrepov za zmanjševanje vodnih izgub, z izvedbo ukrepov pa morata lastnik in upravitelj javnega vodovoda izgube vodnih količin zmanjšati na dopustno raven. Metodologija za določanje dopustne ravni vodnih izgub bo podrobneje določena v operativnem programu, ki mora biti pripravljen do konca leta 2013. Izvajalec javne službe mora voditi evidenco o vodni bilanci, ki je sestavni del letnega poročila. Izvajalec javne službe mora po zaključku leta, najkasneje do 31. 3., posredovati ministrstvu letno poročilo za preteklo leto. Če izvajalec javne službe ne spremlja in evidentira vodnih izgub, ne pripravi programa ukrepov za zmanjševanje vodnih izgub, ukrepov ne izvaja in ministrstvu ne poroča na ustrezen način, je to prekršek v skladu z Uredbo o oskrbi s pitno vodo.

Uredba o oskrbi s pitno vodo podaja opredelitev vodnih izgub, ne določa pa metodologije njihovega ugotavljanja in merjenja, zato ministrstvo nima ustreznih podlag za ugotavljanje, ali gre za prekršek po Uredbi o oskrbi s pitno vodo.

4.1.3.5.b V operativnem programu oskrbe s pitno vodo je ocena, da so izgube iz vodovodnih sistemov v Sloveniji velike, vendar jih je težko natančno oceniti, ker upravitelji ne spremljajo redno bilance pretokov¹⁰⁴. Operativni program oskrbe s pitno vodo navaja podatke o načrpanih in prodanih količinah vode ter vodnih izgubah v letu 2003 za 402 vodovodna sistema, ki sta v podatkovni bazi ministrstva. Ti sistemi so v letu 2003 načrpali 162 milijonov kubičnih metrov vode in prodali 115 milijonov kubičnih metrov vode v okviru obračunane prodaje. Neobračunana operativna poraba vode je znašala 14 milijonov kubičnih metrov, vodne izgube pa 33 milijonov kubičnih metrov. Vodne izgube v povprečju znašajo 29 odstotkov prodane količine vode, oziroma 20 odstotkov načrpane količine vode. Operativni program oskrbe s pitno vodo opozarja, da pri vrednotenju vodnih izgub upravitelji vodovodnih sistemov ne uporabljajo enotne metodologije, zato tudi prikazani podatki ne odražajo dejanskega stanja.

Preverili smo podatke o vodnih izgubah iz vodovodnih sistemov, ki jih ministrstvo pridobiva na podlagi drugega odstavka 20. člena pravilnika o oskrbi s pitno vodo, ki določa obvezno poročanje upraviteljev javnih vodovodov o vodnih bilancah. Upravitelji javnega vodovoda morajo za izdelavo programa ukrepov za zmanjšanje vodnih izgub ugotavljati vodne količine, ki so načrpane, transportirane, porabljene in izgubljene iz javnega vodovoda, in izdelati vodno bilanco, kot izhaja iz priloge pravilnika o oskrbi s pitno vodo. Podatke o vodnih izgubah, ki jih je za obdobje od leta 2008 do leta 2010 zbralo ministrstvo, prikazujemo v tabeli 18.

¹⁰³ Uradni list RS, št. 88/12.

¹⁰⁴ Meritve vodnih količin, načrpanih v vodovodni sistem in izmerjene dobavljene vodne količine iz vodovodnega sistema z ustrezno vzdrževanimi merilniki porabe.

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

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

Legenda: Osenčeno so prikazani podatki izven obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: podatki ministrstva.

Podatki o vodnih izgubah kažejo, da se v obdobju, na katero se nanaša revizija, vodne izgube niso zmanjšale, kot je predvideno v operativnem programu oskrbe s pitno vodo. Ministrstvo zaradi neustrezne opredelitve pojma vodne izgube in neizdelane metodologije njihovega merjenja ugotavlja, da zbrani podatki o vodnih izgubah, ki jih ima, med seboj niso primerljivi, zato ni bilo mogoče opraviti ustreznih primerjav o vodnih izgubah med vodovodnimi sistemi. Iz podatkov, ki jih ima ministrstvo, je razvidno, da vodne izgube znašajo med 0,11 in 45 odstotki načrpane vode, oziroma med 0,15 in več kot 80 odstotkov prodane vode.

Podatke o izgubah iz vodovodnih sistemov spremlja tudi agencija, ki jih pridobiva iz predloženih napovedi za plačilo vodnega povračila¹⁰⁵. Podatek o vodnih izgubah je le statističen in ga nekateri poročevalci ne vpisujejo, saj nima vpliva na odmerjeno vodno povračilo. Vodne izgube iz vodovodnih sistemov po podatkih agencije v obdobju od leta 2005 do leta 2010 znašajo med 25 in 28 odstotki načrpane vode, oziroma v povprečju nekaj več kot 26 odstotkov od količine načrpane vode. Tudi iz podatkov agencije ni razviden trend zmanjševanja vodnih izgub, kot je predvideno v operativnem programu oskrbe s pitno vodo.

Raznovrstnost podatkov o vodnih izgubah je posledica neizdelane in neenotne metodologije za merjenje in spremljanje podatkov o vodnih izgubah. Ministrstvo nima ustreznih podatkov za pripravo celovite analize problema vodnih izgub v sistemih za oskrbo s pitno vodo in za njegovo reševanje. Vodne izgube se do leta 2010 niso zmanjšale, kar kaže, da se niso izvajali ustrezni ukrepi, ali pa da v sistemih javne oskrbe z vodo prihaja do nepooblaščenih odvzemov.

4.1.3.5.c V program sklada za vode za leta 2009, 2010 in 2011 so bili vključeni nekateri projekti za sanacijo vodnih izgub sistemov oskrbe z vodo. Projekti so bili opredeljeni v operativnem programu oskrbe s pitno vodo in so bili na podlagi prioritet in ciljev vključeni v program sklada za vode.

¹⁰⁵ Do leta 2005 so lahko zavezanci v skladu z 21. členom uredbe o vodnih povračilih uveljavljali olajšavo pri plačilu vodnega povračila za izgubljeno vodo iz vodovodnih sistemov. Količina izgubljene vode se kot olajšava za zmanjšanje odmerjenega vodnega povračila od leta 2005 ne upošteva več.

Tabela 19: Financiranje projektov za zmanjševanje vodnih izgub v programih sklada za vode v letih 2009 in 2010

	Leto 2009	Leto 2010
Občina Grad – Vodovod Grad, v evrih	0	33.222
Občina Ljutomer: vodovod Cogenti – Vučja vas, v evrih	308.892	0
Skupaj projekti za zmanjševanje vodnih izgub, v evrih	308.892	33.222
Vsi projekti vodovodov, ki jih sofinancira sklad za vode, v evrih	1.238.511	829.273
Delež projektov za zmanjševanje vodnih izgub sklada za vode, v odstotkih	24,9	4,0

Vir: podatki ministrstva.

V letih od 2009 do 2011 sta bila iz sredstev sklada za vode financirana dva projekta za zmanjšanje vodnih izgub, in sicer Vodovod Grad v znesku 33.222 evrov ter regionalni vodovod Cogenti – Vučja vas v znesku 308.892 evra. Delež projektov za zmanjšanje vodnih izgub znaša 1,5 odstotka v primerjavi z vsemi projekti, ki se nanašajo na gradnjo in sanacije vodovodnih sistemov.

Vodne izgube niso oproščene plačila vodnega povračila, zato ocenjujemo, da je glede na podatek o vodnih izgubah za leti 2009 in 2010 v tabeli 18 znesek vodnega povračila zanje za leto 2009 znašal 2.089.806 evrov¹⁰⁶, za leto 2010 pa 2.192.324 evrov¹⁰⁷. Ministrstvo bi zato moralo v skladu za vode predvideti najmanj tolikšen znesek za odpravo vodnih izgub v vodovodnih sistemih.

4.2 Upravljanje s sredstvi sklada za vode

ZV-1 v 162. členu določa, da se sklad za vode ustanovi za nedoločen čas kot proračunski sklad, s katerim upravlja ministrstvo. Določa tudi vire sklada za vode in opredeljuje namene porabe sredstev iz sklada za vode. Viri sklada za vode so plačila za vodne pravice v delu, ki pripada državi, in vodna povračila, pa tudi sredstva od prodaje vodnih zemljišč, ki jim je prenehal status naravnega vodnega javnega dobra in sredstva od plačil za ustanovljene stvarne služnosti ali stavbne pravice v skladu z ZV-1.

¹⁰⁶ Vodne izgube za leto 2009: 37.654.162 evrov x 0,0555 evrov (cena vodnega povračila za rabo pitne vode, razvidna iz priloge 2) = 2.089.806 evrov.

¹⁰⁷ Vodne izgube za leto 2010: 39.501.325 evrov x 0,0555 evrov (cena vodnega povračila za rabo pitne vode, razvidna iz priloge 2) = 2.192.324 evrov.

4.2.1 Prihodki sklada za vode

Vodni sklad je ustanovljen kot proračunski sklad. Opredelitev proračunskega sklada in njegove značilnosti¹⁰⁸ določajo 56. do 60. člen Zakona o javnih financah¹⁰⁹ (v nadaljevanju: ZJF). Proračunski sklad je po določilih prvega odstavka 56. člena ZJF evidenčni račun v okviru računa proračuna, ki ga odpre država oziroma občina zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov in uresničevanja posebnega namena. Proračunski sklad se ustanovi s posebnim zakonom, mednarodno pogodbo ali odlokom občine. V skladu z zakonom, ki opredeljuje izvrševanje proračunov Republike Slovenije, se za posamezno leto določi višino prihodkov, ki se iz vodnega povračila in plačila za pridobitev vodne pravice namenjajo za financiranje nalog sklada za vode. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009¹¹⁰ (v nadaljevanju: ZIPRS0809) in Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011¹¹¹ (v nadaljevanju: ZIPRS1011) sta vsak v 11. členu določila, da se v letih 2009 in 2010 v vodni sklad vplača vodno povračilo do vrednosti 19.019 tisoč evrov, plačilo za pridobitev vodne pravice pa do vrednosti 5.697 tisoč evrov, kar skupaj za posamezno leto znaša 25.016 tisoč evrov. Zbrana sredstva plačil za vodne pravice in za vodno povračilo nad predpisano vrednostjo pa se vplačajo v državni proračun. Primerjavo načrtovanih sredstev sklada za vode z dejansko zbranimi sredstvi za vodna povračila in za plačila za vodne pravice, ki se plačujejo za koncesije, v delu, ki pripada državi, za leti 2009 in 2010 prikazujemo v tabeli 20.

¹⁰⁸ Financiranje, upravitelj proračunskega sklada, posebnosti razpolaganja s sredstvi proračunskega sklada, prenehanje proračunskega sklada.

¹⁰⁹ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10.

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09, 59/09, 96/09.

¹¹¹ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

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

	Zbrana sredstva vodnih povračil in plačil za vodno pravico		ZIPRS0809 in ZIPRS1011			
			Leto 2009		Leto 2010	
	Leto 2009	Leto 2010	Rebalans programa sklada za vode za leto	Delež zbranih sredstev	Program sklada za vode	Delež zbranih sredstev
	v evrih	v evrih	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)	(7)
Vodna povračila	21.673.608	22.953.366	19.319.036	89,1	19.319.036	84,2
Koncesnine v delu, ki pripadajo državi	9.360.935	10.377.748	5.697.060	60,9	5.697.060	54,9
Skupaj	31.034.543	33.331.114	25.016.096	80,6	25.016.096	75,1
Prenos neporabljenih sredstev iz preteklega leta	5.663.268	7.772.169	5.663.268		7.772.169	
Skupaj	36.697.811	41.103.282	30.679.364	83,6	32.788.266	79,8

Viri: Rebalans sklada za vode za leto 2009, Program sklada za vode za leto 2010 in predlog programa sklada za vode za leto 2011.

Določanje vrednosti vplačil v sklad za vode z ZIPRS0809 in ZIPRS1011 ni v skladu z določitvijo načina vplačevanja sredstev v sklad za vode v drugem odstavku 162. člena ZV-1 in tudi ne določil ZJF o proračunskem skladu. Glede na vsebinsko opredelitev plačila za pridobitev vodne pravice in vodnega povračila, ki naj bi se določala ob upoštevanju načela, da ju "plača povzročitelj obremenitve", ter ob upoštevanju, da sta bila določena na podlagi vrednosti načrtovanih projektov, ki zagotavljajo trajnostno rabo vode, določitev absolutnih zneskov za vplačila v sklad, ki so manjši od dejansko zbranih, ne zagotavlja namena, za katerega je bil sklad za vode ustanovljen. V sklad za vode je bilo leta 2009 vplačanih le 80,6 odstotka zbranega vodnega povračila in koncesnin, leta 2010 pa le 75,1 odstotka. Takšen način omejevanja virov sklada za vode iz leta v leto določa drugačne začasne rešitve, ki ne omogočajo financiranja načrtovanih projektov in dolgoročnega zagotavljanja trajnostne rabe vode v skladu z vodno direktivo, ZV-1 in načrti upravljanja.

Pojasnilo ministrstva

V letih 2011 in 2012 so se vse zbrane koncesnine in vodna povračila vplačevali v vodni sklad. Predlog Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 določa, da se leta 2013 v proračun vplača četrтина zbranih sredstev koncesnin in vodnih povračil, leta 2014 pa šestina.

4.2.2 Načrtovanje sredstev sklada za vode

Na podlagi 162. člena ZV-1 in 58. člena ZJF s skladom za vode upravlja ministrstvo, ki tudi potrjuje njegov program za koriščenje sredstev proračunske postavke 3017 – Vodni sklad. Osnutek letnega programa sklada za vode pripravlja Oddelek za vodni sklad, potrdi pa Komisija za vodni sklad, sestavljena iz predstavnikov ožjega ministrstva. Letni program sklada za vode dokončno potrdi minister. Celoten program je zaradi operativnosti in različnih vsebin posameznih nalog razdeljen po namenu v sedem glavnih namenov financiranja, kar prikazuje priloga 5.

V revizijskem poročilu 2008 smo ugotovili, da cilji in prioritete rabe sredstev zbranih plačil za storitve rabe vode niso bili ustrezno in pregledno določeni. Iz načrtovane porabe plačil za storitve rabe vode za sedem glavnih namenov niso bile razvidne utemeljitve financiranja posameznih projektov s stališča zbranih sredstev vodnega povračila glede na namen rabe vode, za katerega so bila sredstva zbrana. Način načrtovanja in rabe sredstev vodnega povračila ni omogočal financiranja projektov na področju posamezne vrste rabe vode in tudi ne izračuna ustrezne vrednosti vodnega povračila za posamezen namen rabe vode. Program investicij ni bil pripravljen na podlagi prej opravljene analize problemov, ki so izhajali iz posameznih vrst rabe vode. Sredstva za financiranje posameznega namena rabe sredstev sklada za vode niso bila določena na podlagi opravljene ocene možnih prihodkov za posamezno vrsto rabe vode.

Tudi v letih 2009 in 2010 cilji in prioritete rabe sredstev niso bili določeni pregledno, saj niso bile razvidne utemeljitve financiranja posameznih projektov v sklopu posameznega glavnega namena. Program investicij ni bil pripravljen na podlagi analize problemov posamezne rabe vode, določitev vodnega povračila za posamezno rabo pa ni temeljila na upoštevanju predvidenih plačil za to rabo in potrebnih sredstev za izvedbo investicij. Na te probleme je opozorila tudi vlada, ki je ministrstvu naložila, da mora program sklada za vode za leto 2012 vključevati tudi pričakovane rezultate in ustrezne kazalnike za ocenjevanje učinkovitosti porabe proračunskih sredstev, ki se morajo smiselno navezovati na cilje okoljske politike.

Pojasnilo ministrstva

Pri določanju Programa sklada za vode za leti 2009 in 2010 je ministrstvo upoštevalo prioritete, ki jih določajo vodna direktiva, Direktiva 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti¹¹², ZV-1 ter Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 ter pobude posameznih lokalnih skupnosti, agencije in izvajalcev GJS urejanja voda. Prioritete so določene tudi na podlagi stanja vodne infrastrukture na terenu, ki je kritično zaradi nezadostnega vzdrževanja in ne v celoti izvedenih sanacijskih programov po naravnih nesrečah in ogroženosti premoženja prebivalstva ter varovanja drugih objektov državne infrastrukture. Cilji in prioritete porabe sredstev sklada za vode še niso bili določeni na podlagi strateških odločitev v načrtu upravljanja z vodami, ker ta še ni bil sprejet.

¹¹² UL L 288/27, 6. 11. 2007.

4.2.3 Poraba sredstev sklada za vode

V tabeli 21 prikazujemo načrtovana in realizirana sredstva sklada za vode v letih 2009 in 2010, v prilogi 4 pa po posameznih glavnih namenih financiranja.

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

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

Vira: Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2009, sprejeti proračun za leto 2010.

Ministrstvo je leta 2009 v skladu za vode zbralo 30.679.335 evrov, porabilo pa 22.907.165 evrov, kar je 75 odstotkov razpoložljivih sredstev sklada za vode; preostala sredstva so bila prenesena v naslednje leto. V letu 2010 je bila realizacija v skladu za vode še manjša, in sicer je bilo realiziranih le 15.618.123 evrov, kar je 48 odstotkov razpoložljivih sredstev. Razlogi so zamik izvajanja projektov v prihodnja leta zaradi dolgotrajnih postopkov usklajevanja projektnih rešitev ter pridobivanja soglasij in zemljišč za gradbena dovoljenja ter premik začetka izvajanja projektov, ker v začetku leta 2010 v sklad za vode ni bilo zadostnih prilivov, saj ni bil sprejet sklep o določitvi cen osnov vodnih povračil za leto 2010. Zaradi negotovosti, da ne bi bilo na voljo zadostnih sredstev, niso bili pravočasno izvedeni javni razpisi za izbiro izvajalcev del. Potekale so tudi revizije postopkov javnega naročila za izvedbo del gradnje vodne infrastrukture na območju hidroelektrarn Boštanj in Blanca, kar je onemogočalo sklenitev pogodb z izvajalci del.

Ministrstvo ni zagotovilo učinkovitega upravljanja s sredstvi sklada za vode, zaradi česar niso bila opravljena vsa načrtovana dela. Neporabljena sredstva so bila sicer prenesena v prihodnje leto, zato pa se v sklad niso vplačevala vsa zbrana sredstva plačil za vodne pravice in vodno povračilo. Prenos neizvedenih načrtovanih del iz leta v leto povečuje tveganje, da potrebna vzdrževalna dela vodne infrastrukture ne bodo opravljena pravočasno, kar povečuje verjetnost škode na objektih ob nepričakovanih dogodkih.

4.2.4 Izplačevanje sredstev za nadomestna zemljišča in nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti

ZV-1 v 79. členu določa, da se lastniku ali drugemu posestniku, ki je nosilec kmetijskega gospodarstva in ima zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima zmanjšan prihodek iz kmetijske dejavnosti, zagotovi nadomestno zemljišče, če je zmanjšanje njegovega dohodka posledica prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima, ki so strožji od ukrepov, ki veljajo za izvajanje kmetijske dejavnosti na primerljivih zemljiščih zunaj vodovarstvenega območja. Nadomestno zemljišče mora zagotoviti upravljavec vodnega zemljišča, če pa ni mogoče zagotoviti zemljišča, je lastnik ali posestnik zemljišča upravičen do nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti. Šesti odstavek 79. člena ZV-1 določa, da je zavezanec za izplačilo nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti izvajalec javne službe oskrbe s pitno vodo.

Ocenjujemo, da ureditev, po kateri je zavezanec za plačilo nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti izvajalec javne oskrbe s pitno vodo, ni v skladu z načelom povrnitve stroškov, na podlagi katerega se določa vodno povračilo. Da se zavaruje vodno telo, ki se uporablja za odvzem ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo pred onesnaženjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivalo na zdravstveno ustreznost voda ali na njeno količino, vlada v skladu s 74. členom ZV-1 določi vodovarstveno območje. Iz določitve območja izhaja vodovarstveni režim, zaradi katerega imajo nosilci kmetijskih gospodarstev lahko zmanjšan dohodek iz kmetijske dejavnosti. Nadomestilo bi se v skladu z načelom povrnitve stroškov vode kot naravnega vira zato moralo plačevati iz sklada za vode, v katerem se zbira vplačano vodno povračilo. Taka ureditev bi zagotovila enakomerno razporeditev stroškov nadomestil, saj izplačevanje nadomestil ne bi imelo vpliva na cene izvajanja oskrbe s pitno vodo in enakopravnejšo dostopnost do naravnih virov.

Priporočilo

Ministrstvo naj uskladi ureditev izplačevanja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti z načelom povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda, tako da določi izplačevanje nadomestil iz vodnega povračila. Za to naj ustrezno dopolni drugi odstavek 124. člena ZV-1, v katerem naj navede, da stroški, povezani z obremenjevanjem voda, vključujejo tudi nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti. Nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti naj upošteva pri določitvi cene za osnovo vodnega povračila.

5. MNENJE

Na Ministrstvu za okolje in prostor smo opravili revizijo izvajanja Zakona o vodah in predpisov, ki so bili sprejeti na podlagi Zakona o vodah, v delu, ki urejajo upravljanje z vodami in rabo vode, v obdobju od leta 2009 do konca leta 2010. Da bi Ministrstvu za okolje in prostor lahko izrekli mnenje o učinkovitosti poslovanja pri izvajanju Zakona o vodah in predpisov, sprejetih na podlagi tega zakona, smo iskali odgovore na vprašanja, *ali je bilo Ministrstvo za okolje in prostor učinkovito pri odločanju o rabi vode ter ali je Ministrstvo za okolje in prostor učinkovito upravljalo z zbranimi podatki za rabo vode.*

5.1 Mnenje o učinkovitosti odločanja o rabi vode

Ocenjujemo, da Ministrstvo za okolje in prostor v obdobju, za katero je bila opravljena revizija, ni ustrezno strateško uredilo področja upravljanja z vodami in rabe vode, saj ni pravočasno pripravilo Načrta upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja 2009–2015, ki bi določil dolgoročne cilje in prioritete rabe vode, podal temeljne podlage za odločanje o rabi vode in uveljavil instrumente, ki uravnavajo rabo vode na podlagi izdelane ekonomske analize rabe vode. Sprejet je bil Nacionalni program upravljanja z vodami, ki pa ni jasno določal dolgoročnih ciljev in prioritete rabe vode, zato se ni v polni meri uveljavilo načelo "uporabnik plača za rabo vode kot naravne dobrine", kot posledica pa tudi ne načelo "povzročitelj obremenjevanja plača", kar bi omogočalo ustrezno financiranje investicij pri upravljanju z vodami.

Ministrstvo za okolje in prostor ni pripravilo ustrezne razmejitve med vrstami pravic za rabo vode, ki jih je treba pridobiti za različne rabe vode, saj strateški dokumenti in Zakon o vodah ne določajo meril in kriterijev, kdaj se podeli koncesija in kdaj vodno dovoljenje. Ta pomanjkljivost povzroča tveganje za arbitrarno spreminjanje vrste pravice, ki jo je treba pridobiti za posamezne vrste rabe vode, posledica pa je vpliv na vrednost obračunanih dajatev za posamezno rabo vode.

Ministrstvo za okolje in prostor ni zagotovilo pravočasnega podeljevanja vodnih dovoljenj. Konec leta 2010 še ni rešilo vseh vlog za podelitev vodnega dovoljenja, ki jih je prejelo do 10. 8. 2004, pa tudi ne vlog, ki jih je prejelo do leta 2010. Postopki podeljevanja vodnih dovoljenj so bili dolgotrajni, saj so v obdobju, na katero se nanaša revizija, povprečno za osem mesecev in 21 dni presegali predpisani rok za izdajo vodnega dovoljenja. Ministrstvo za okolje in prostor tudi ni zagotovilo pravočasne izdaje dopolnilnih odločb za določitev ekološko sprejemljivega pretoka k že izdanim vodnim dovoljenjem, saj v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izdalo nobene dopolnilne odločbe o določitvi ekološko sprejemljivega pretoka.

Ministrstvo za okolje in prostor ni uredilo pravočasne priprave koncesijskih aktov in podelitve koncesij. Tako je bilo konec leta 2010 nerešenih 310 pobud za pripravo koncesijskega akta, od katerih je bilo več

kot 60 vlog vloženih že pred 10. 8. 2004. Ti vlagatelji so ob uveljavitvi Zakona o vodah vodo že rabili, ker pa jim Ministrstvo za okolje in prostor vodne pravice ni podelilo, ni imelo podlage za obračun plačila za vodne pravice. Ocenjujemo, da je bilo zato v državni proračun in občinske proračune, v obdobju, na katero se nanaša revizija, premalo vplačanih vsaj 6.589.401 evrov dajatev za pridobitev koncesije.

V obdobju, za katero smo izvedli revizijo, niso bile vzpostavljene točne, popolne in zanesljive evidence vlog za pridobitev vodnih pravic in evidence podeljenih vodnih pravic. Vzpostavljena še ni bila popolna vodna knjiga, pripravljen in sprejet pa tudi še ni bil predpis o načinu in obliki vodenja vodnega katastra. Obstoječi vodni kataster ni vseboval popolnih in točnih podatkov o popisu voda in vodne infrastrukture. Evidence o podeljenih vodnih pravicah, popisu voda, vodnih objektih in napravah zato niso predstavljale popolne podlage za odločanje o podeljevanju vodnih pravic.

5.2 Mnenje o učinkovitosti upravljanja z dajatvami za rabo vode

Ministrstvo za okolje in prostor imetnikom vodnih dovoljenj ni zaračunavalo plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, ker ni pravočasno uskladilo in Vladi Republike Slovenije predložilo v sprejem predpisa, ki določa kriterije za določitev roka, načina in višine plačil za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem. Na podlagi predloga predpisa, ki ga je pripravilo, smo izračunali, da bi moralo imetnikom vodnega dovoljenja v letih 2009 in 2010, če bi zagotovilo pravočasno podeljevanje vodnih dovoljenj, zaračunati vsaj 3.051.266 evrov plačil za vodno pravico, ki bi morala biti vplačana v državni proračun.

Pri določitvi plačil za rabo podzemne vode iz vrtin za dejavnost termalnih kopališč in naravnih zdravilišč Ministrstvo za okolje in prostor ni jasno določilo osnove, od katere se določa koncesnina. Ministrstvo za okolje in prostor ni ustrezno opredelilo roka za sprejem koncesijskih aktov in sklenitev koncesijskih pogodb, začetka izvajanja vodne pravice za subjekte, ki so vodo ob uveljavitvi Zakona o vodah rabili, ter začetka plačevanja koncesnin. Vzpostavilo je neenakopraven položaj med subjekti, ki vodo rabijo in zanjo plačujejo koncesnino, in subjekti, ki vodo rabijo, pa zanjo koncesnine ne plačujejo, ker Ministrstvo za okolje in prostor še ni pripravilo koncesijskih aktov in z njimi še ni sklenilo koncesijskih pogodb. Tem subjektom je zato omogočilo neupravičeno boljši konkurenčni položaj v primerjavi s subjekti, ki koncesnino plačujejo.

Ministrstvo za okolje in prostor ni ustrezno določilo osnove za obračun vodnega povračila pri rabi vode iz površinskih vodotokov, saj ni določilo načinov in metod merjenja odvzema vode. Ministrstvo za okolje in prostor tudi še ni uredilo plačevanja vodnega povračila zavezancev, ki odvezemajo vodo iz javnih sistemov za oskrbo s pitno vodo za različne tehnološke namene, proizvodnjo pijač ter dejavnost kopališč. Ti zavezanci še vedno plačujejo vodno povračilo le od vode, ki so jo odvzeli iz javnih sistemov, ne pa od vode, odvzete iz narave, kot vsi drugi.

Vodno povračilo se obračunava ob upoštevanju cen za osnovo vodnega povračila. Ker je Ministrstvo za okolje in prostor prepozno začelo medresorsko usklajevati višino cen za osnovo vodnega povračila za leto 2010, je do konca junija vodno povračilo zavezancem zaračunavalo po cenah iz leta 2009. V državni proračun leta 2010 je bilo zato manj vplačanih 830.540 evrov dajatve za vodno povračilo. Ministrstvo za okolje in prostor cen za osnovo vodnega povračila ni v celoti določilo ob upoštevanju temeljnega načela, da "plača povzročitelj obremenitve".

Nadzor nad nepooblaščenimi odvzemi vode ni bil celovit, saj Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija Republike Slovenije za okolje in Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor niso redno načrtovali inšpekcijskih nadzorov nepooblaščenih rabe in si med seboj niso izmenjevali potrebnih podatkov za načrtovanje in izvedbo nadzorov. Tako ni bila ugotovljena nepooblaščen raba za dejavnost pristanišč in sidrišč, zaradi česar noben izvajalec te dejavnosti leta 2009 ni plačeval vodnega povračila in tudi ne plačila za pridobitev vodne pravice.

Ministrstvo za okolje in prostor ni zagotovilo učinkovitega upravljanja z vodnimi izgubami, saj ni sprejelo enotne metodologije njihovega merjenja. Podatki o vodnih izgubah vodovodnih sistemov, ki jih ima Ministrstvo za okolje in prostor, zato med seboj niso primerljivi in niso primerna podlaga za načrtovanje ukrepov za zmanjševanje vodnih izgub. V letih 2009 in 2010 iz sklada za vode niso bili financirani projekti za zmanjševanje vodnih izgub.

Upravljanje s sredstvi sklada za vode ni bilo učinkovito. V sklad za vode se niso vplačevala vsa sredstva, ki so določena kot viri sklada. Cilji, merila in prioritete za določitev projektov, ki se financirajo iz sklada za vode, niso bili določeni na podlagi analize potreb in pričakovanih učinkov na področjih posamezne rabe vode. Ministrstvo za okolje in prostor ni zagotovilo porabe sredstev za odobrene projekte, ni določilo kazalnikov in indikatorjev za merjenje učinkovitosti porabe sredstev iz sklada za vode in ni ocenjevalo učinkovitosti upravljanja s sredstvi sklada za vode.

6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

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

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Popravljalni ukrepi Ministrstva za kmetijstvo in okolje se morajo nanašati na:

1. izdelavo načrta aktivnosti, z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za spremljanje ciljev upravljanja z vodami in rabe vode ter aktivnosti za doseganje teh ciljev v Načrtu upravljanja za vodni območji Donave in Jadranskega morja 2009–2015, tako da bodo – točka 3.1.3.b:
 - jasno opredeljeni roki za uresničitev posameznih ciljev in izvedbe aktivnosti za uresničitev posameznega cilja,
 - cilji kvantificirani in določeni indikatorji merjenja izvedenosti aktivnosti in uresničitve ciljev, opredeljeni načini in pogostost spremljanja izvajanja aktivnosti in doseganja ciljev;
2. izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za izvedbo dopolnitve Zakona o vodah, v katerem bodo določeni pogoji, merila in kriteriji za opredelitev, za katero vodno pravico je treba pridobiti koncesijo in za katero vodno dovoljenje, s prikazom morebitnega finančnega vpliva spremembe vrste vodne pravice za posamezno rabo vode – točka 3.2.1.a;
3. izdelavo načrta aktivnosti, z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za izvedbo čimprejšnje podelitve vodnih dovoljenj za rabo vode za dejavnost pristanišč in sidrišč, ki so bila zgrajena v zasebnem interesu, rabo vode za gojenje vseh vrst morskih in sladkovodnih organizmov ter rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo do 10 megavatov za obstoječe imetnike koncesij – točki 3.2.1.b in 3.2.1.c;

4. izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za izdajo odločb o podelitvi vodnega dovoljenja za vse nerešene vloge, ki so bile vložene na Agencijo Republike Slovenije za okolje; v okviru načrta aktivnosti morajo biti predstavljeni vzroki, zaradi katerih odločbe še niso bile izdane, in pojasnjeno, s katerimi aktivnosti bodo odpravljeni posamezni vzroki v skladu z izdelanimi analizami Ministrstva za kmetijstvo in okolje – točka 3.2.2.1.2.a;
5. prikaz števila vodnih dovoljenj za posamezno fazo reševanja po stanju na dan 31. 12. 2012 v vodni knjigi in aplikaciji SPIS z obrazložitvijo razlik med stanjem po obeh evidencah ter določitev in utemeljitev, na podlagi katerih evidenc se poroča deležnikom o vodnih dovoljenjih v reševanju, da bo mogoča priprava zanesljivih, točnih in primerljivih informacij – točke 3.2.2.2.a, 3.2.2.2.b in 3.2.4.2.b;
6. pripravo pregleda vseh vodnih dovoljenj, za katera je bilo treba ob uveljavitvi Uredbe o kriterijih za določitev ter načinu spremljanja in poročanja ekološko sprejemljivega pretoka izdati dopolnilne odločbe za določitev ekološko sprejemljivega pretoka, z navedbo datumov izdanih dopolnilnih odločb ter izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in oseb, odgovornih za izdajo dopolnilnih odločb za določitev ekološko sprejemljivega pretoka za vodna dovoljenja, za katera dopolnilne odločbe še niso bile izdane – točka 3.2.2.4;
7. pripravo pravne podlage za določitev začetka obračunavanja koncesijskih dajatev za subjekte, ki vodo rabijo in so vložili vloge za podelitev koncesije, pa še niso sklenili koncesijskih pogodb, in tiste, ki že imajo sklenjene koncesijske pogodbe, tako da bo obveznost plačevanja koncesijske dajatve določena za obdobje dejanskega izkoriščanja vodnih virov – točka 3.2.3;
8. pripravo pregleda stanja vseh nerešenih pobud za pripravo koncesijskih aktov na dan izdaje revizijskega poročila, posebej za subjekte v skladu s 199. členom Zakona o vodah in vse druge subjekte, ter pripravo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov za njihovo izvedbo in oseb, odgovornih za njihovo izvedbo, ki so potrebne za dokončanje postopka za vsako posamezno nerešeno pobudo, vključno s pripravo koncesijskih aktov in koncesijskih pogodb; iz pregleda nerešenih pobud morajo biti razvidni najmanj – točke 3.2.3.1.1.a, 3.2.3.1.1.b, 3.2.3.1.1.c, 3.2.3.1.1.d, 3.2.3.2.a in 3.2.3.2.b:
 - dejanski datum prejema pobude;
 - dejanski pobudnik;
 - opravljena dejanja za dopolnitev vlog z navedbo datumov izvedbe posameznega dejanja;
 - pridobljena strokovna mnenja z datumom pridobitve mnenja;
 - podatek o datumu in naslovu pripravljenega koncesijskega akta, oziroma datum načrtovane priprave, če koncesijski akt še ni bil pripravljen;
 - podatek o datumu in vsebini sklepa vlade o podelitvi koncesije, če je bila ta že izdana;
 - načrtovan datum sklenitve koncesijske pogodbe;
9. izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb za predložitev Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, ki se pridobi z vodnim dovoljenjem, v sprejem Vladi Republike Slovenije; pri tem pa je treba določiti merila za določitev plačila v skladu z vsemi kriteriji, ki jih določa 123. člen Zakona o vodah in utemeljiti uporabo vsakega kriterija – točke 4.1.1.a, 4.1.1.b, 4.1.1.c, 4.1.1.d in 4.1.1.e;

10. začetek postopkov za uskladitev obstoječih koncesijskih aktov in pogodb za rabo podzemne vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč, tako da bo način izračuna koncesnine enak za vse, ki rabijo vodo iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč, ter preveritev in ugotovitev ustreznosti že obračunanih in plačanih koncesnin glede na nov način izračunavanja koncesnine za rabo vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč – točka 4.1.2.1.b;
11. izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb za pripravo predpisa za določitev načinov in metod merjenja odvzete vode iz površinskih vodotokov, ki bodo omogočali pridobivanje primerljivih in verodostojnih podatkov o količini odvzete vode in enakopravno obravnavo vseh zavezancev pri zaračunavanju vodnega povračila – točki 4.1.3.1 in 4.1.3.2;
12. pripravo poročila o načrtovanih in izvedenih inšpekcijskih pregledih uporabnikov vodnih zemljišč za pristanišča in sidrišča zaradi preveritve obdobja neplačevanja vodnega povračila, tako da bo za vse izvajalce dejavnosti pristanišč in sidrišč razvidno, kdaj so bili nadzori opravljeni, kakšne so bile ugotovitve in odmera vodnega povračila za vse obdobje, ko to ni bilo plačano – točka 4.1.3.4.d;
13. določitev ciljev in prioritet porabe sredstev sklada za vode za vse glavne namene rabe, prikaz prioritet in ciljev za določitev investicij, ki se bodo izvajale v sklopu posameznega namena rabe vode za leto 2013 – točke 3.1.1.b, 3.1.1.c in 4.2.2;
14. izkaz gibanja načrtovanih in porabljenih sredstev sklada za vode po glavnih namenih porabe, s pojasnilom razlike med načrtovanimi in porabljenimi sredstvi ter oceno učinkovitosti izvedbe projektov za leto 2012 v skladu z opredeljenimi kazalniki za merjenje učinkovitosti – točka 4.2.3.

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 poslovanja¹¹³. 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 kmetijstvo in okolje krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

7. PRIPOROČILA

Ministrstvu za kmetijstvo in okolje priporočamo, naj:

- sprejme interna navodila za izvedbo postopkov pregleda ustreznosti izračunanih finančnih učinkov pri pripravi sprememb predpisov;
- uskladi ureditev izplačevanja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti z načelom povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda, tako da določi izplačevanje nadomestil iz vodnega povračila; izplačevanje nadomestil naj upošteva tudi pri določitvi cene za osnovo vodnega povračila.

Agenciji Republike Slovenije za okolje priporočamo, naj:

- glede na dolžino postopkov izdaje vodnih dovoljenj začne redno spremljati, koliko časa preteče od prejema vloge do začetka obravnave te vloge;
- v evidencah o izdanih vodnih dovoljenjih za izračun plačila za vodno pravico zagotovi podatek o največjem možnem letnem odvzemu vode za vsa izdana vodna dovoljenja na podlagi podatkov iz izdanih dovoljenj;
- v napovedih za odmero koncesnin za rabo podzemne vode za izvajanje dejavnosti termalnih kopališč in naravnih zdravilišč zahteva podatke, na podlagi katerih bo lahko preverila verodostojnost sporočenih podatkov o čistih letnih prihodkih kopališke dejavnosti, in sicer število prodanih vstopnic za kopališko dejavnost za posamezno enoto termalnega kopališča, ceno vstopnic, prihodke od prodanih vstopnic za posamezno enoto kopališča, število hotelskih gostov, število vstopov v bazene in preračunan prihodek vstopa v bazene na račun hotelskih gostov; sporočene podatke naj pred obračunom koncesnine primerja in preveri glede na podatke, izkazane v letnih poročilih;
- od zavezancev za plačilo vodnega povračila za oskrbo s pitno vodo zahteva, da v napovedi za odmero vodnega povračila prikažejo podatek o količini vode, prodane neposrednim zavezancem, višini vodnih izgub ter znesku zaračunanega vodnega povračila od vodnih izgub neposrednim zavezancem, da bo zagotovila izvajanje 10. in 11. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in plačevanje vodnega povračila tudi od vodnih izgub;
- vzpostavi evidenco podeljenih vodnih pravic in evidenco zavezancev za vodno povračilo tako, da bo jasno razvidna povezava med vodno pravico in obveznostjo plačevanja vodnega povračila; priporočamo tudi uvedbo avtomatske povezave, da bo zmanjšala tveganje za nastanek napak v sistemu in omogočila celovit pregled nad plačevanjem vodnega povračila; da bodo možne navzkrižne preveritve, naj posebej pojasni, koliko je zavezancev, ki plačujejo vodno povračilo za več vrst rabe, in kolikšni so zneski vodnega povračila za posamezno rabo v skupnem znesku vplačanega vodnega povračila.

Ministrstvu za kmetijstvo in okolje ter Agenciji Republike Slovenije za okolje priporočamo, naj proučita, ali je mogoče posebnosti postopka izdaje vodnih dovoljenj urediti z Zakonom o vodah ter ob tem določiti tudi roke za izvedbo posameznih dejanj v postopku, da bi pospešila obravnavo vlog, oziroma bi bili vlagatelji vnaprej seznanjeni s pričakovano dolžino postopka, ki odstopa od določil 222. člena Zakona o splošnem upravnem postopku.

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

Pravni pouk

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

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloge: 5

Poslano:

1. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, priporočeno s povratnico;
2. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
3. dr. Roku Žarniću, priporočeno;
4. Francu Bogoviču, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. arhivu, tu.

8. PRILOGE

Priloga 1: Izračun plačila za vodno pravico za posamezno vrsto rabe vode in ocena prihodkov iz plačila za pridobitev vodne pravice po Osnutku uredbe o plačilu za vodno pravico

Št.	Raba vode	Način izračuna plačila za pridobitev vodne pravice	Ocena prihodkov iz plačila za pridobitev vodne pravice v evrih
1	Oskrba s pitno vodo, kadar se izvaja kot javna služba	$0,05 \times C_{vp} \times K_{vd}$	505.000
2	Tehnološki nameni – področje energetike za hlajenje in pripravo vode	$0,1 \times C_{vp} \times K_{vd}$	280.000
3	Tehnološki nameni – iz lastnega zajetja	$0,05 \times C_{vp} \times K_{vd}$	199.000
4	Tehnološki nameni iz javnega vodovoda po 118. členu ZV-1	$0,3 \times C_{vp} \times K_{vd}$	64.000
5	Dejavnost kopališč iz javnega vodovoda po 118. členu ZV-1	$0,3 \times C_{vp} \times K_{vd}$	623
6	Dejavnost kopališč iz lastnega zajetja	$0,3 \times C_{vp} \times K_{vd}$	11.400
7	Naravna kopališča z upravljavcem	$0,05 \times C_{vp} \times K_{vd}$	8.400
8	Namakanje kmetijskega zemljišča ali drugih površin	$0,3 \times C_{vp} \times K_{vd}$	1.350
9	Namakanje kmetijskega zemljišča ali drugih površin iz javnega vodovoda po 118. členu ZV-1	$0,3 \times C_{vp} \times K_{vd}$	90
10	Izvajanje športnega ribolova v komercialnih ribnikih	$0,3 \times C_{vp} \times K_{vd}$	36
11	Pogon vodnega mlina, žage ali podobne naprave	$0,3 \times C_{vp} \times K_{vd}$	13

Št.	Raba vode	Način izračuna plačila za pridobitev vodne pravice	Ocena prihodkov iz plačila za pridobitev vodne pravice v evrih
12	Odvzem vode za gojenje sladkovodnih organizmov in gojenje sladkovodnih organizmov v stoječih vodah s površino manjšo od 0,5 kvadratnega kilometra	$0,3 \times Cvp \times Kvd$	60
13	Pristanišče, večje od 1.000.000 kvadratnih metrov, če je investitor oseba javnega prava	$0,1 \times Cvp \times Kvd$	34.000
14	Sidrišče, večje od 10.000.000 kvadratnih metrov, če je investitor oseba javnega prava	$0,1 \times Cvp \times Kvd$	14.300
15	Pristanišče, manjše od 1.000.000 kvadratnih metrov in sidrišče manjše od 10.000.000 kvadratnih metrov, če je investitor oseba javnega prava	$0,025 \times Cvp \times Kvd$	58.500
16	Zasneževanje smučišča	$0,5 \times Cvp \times Kvd$	15.700
Skupaj			1.192.472

Vir: izračun ministrstva.

Priloga 2: Cene osnov vodnih povračil od leta 2002 do 2010

Cene za osnove vodnih povračil	2002	Od 1. 1. do 31. 5. 2003	Od 1. 6. 2003	2004	2005*	2006**	2007	2008	2009	2010	Indeks 10/02
	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	
Oskrba s pitno vodo	0,0501	0,0501	0,0547	0,0547	0,0547	0,0555	0,0555	0,0555	0,0555	0,0555	101,1
Proizvodnja pijač in tehnološki nameni, potrebe kopališč in naravnih zdravilišč in zasneževanje smučišč	0,0501	0,0501	0,0547	0,0547	0,0547	0,0555	0,0555	0,0555	0,0555	0,0666	101,3
Namakanje kmetijskih površin***	0,000042	0,000042	0,000042	0,000042	0,000042	0,000083	0,000083	0,000083	0,000083	0,00083	119,8
Namakanje površin, ki niso kmetijska zemljišča***	0,0501	0,0501	0,0501	0,0501	0,0501	0,0508	0,0508	0,0508	0,0508	0,0555	101,1
Hlajenje v termoelektrarnah in jedrskih elektrarnah***	0,0029	0,0029	0,0038	0,0038	0,0038	0,0038	0,0038	0,0038	0,0038	0,00412	101,4
Odvzem iz objektov in naprav za javno oskrbo s pitno vodo, za proizvodnjo pijač in tehnološke namene, pri katerih je voda pretežna sestavina proizvoda, potrebe kopališč in naravnih zdravilišč ali namakanje površin***	0,0501	0,0501	0,0547	0,0547	0,0547	0,0555	0,0555	0,0555	0,0555	0,0666	101,3
Proizvodnja elektrike v hidroelektrarni z močjo, enako ali večjo od 10 megavatov****	0,1669	0,1669	0,1669	0,1669	0,1669	0,1694	1,2519	1,2519	1,2519	1,5012	629,2
Proizvodnja elektrike v hidroelektrarni moči do 10 megavatov****	0,1669	0,1669	0,1669	0,1669	0,1669	0,1694	0,1694	0,1694	0,1694	0,1863	101,12
Pogon vodnega mlina, žage ali podobne naprave na megavatno uro potencialne energije vode, ki je razpoložljiva za mehansko delo v skladu s pridobljeno vodno pravico	0,1669	0,1669	0,1669	0,1669	0,1669	0,1694	0,1694	0,1694	0,1694	0,1694	101,01
Pridobivanje toplote: na megavatno uro energije, ki je razpoložljiva za odvzem toplote iz vode	0,083	0,083	0,0835	0,0835	0,0835	0,0847	0,0847	0,0847	0,0847	0,847	1.020,5
Vzreja salmonidih vrst rib (na 100 kubičnih metrov letno razpoložljive vode za odvzem iz vodnega vira)	0,000029	0,000029	0,000029	0,000029	0,000029	0,000029	0,000029	0,000029	0,000029	0,000029	100,0
Vzreja ciprinidih vrst rib (na kvadratni meter površine vodnega dobra, namenjenega vzreji rib)	0,000029	0,000029	0,000029	0,000029	0,000029	0,000029	0,000029	0,0008	0,000805	0,000805	2.775,9
Školjčiče in gojišče morskih organizmov (na kvadratni meter površine morskega dobra, namenjenega vzreji vodnih organizmov)	0,00417	0,00417	0,00417	0,00417	0,00417	0,00417	0,00412	0,00412	0,00412	0,00412	98,8

Cene za osnove vodnih povračil	2002	Od 1. 1. do	Od	2004	2005*	2006**	2007	2008	2009	2010	Indeks
	v evrih	31. 5. 2003	1. 6. 2003	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	10/02
Izvajanje ribolova v komercialnih ribnikih (na kvadratni meter površine vodnega dobra, namenjenega komercialnemu ribolovu)	-	-	-	-	-	-	-	0,0161	0,016	0,0161	-
Raba naplavin (na kubični meter odvzetega proda)	1,0432	1,0432	1,210	1,2101	1,2102	1,2281	1,2281	1,2281	1,2281	2,4562	235,4
Raba naplavin (na kubični meter odvzete mivke)	4,5902	4,5902	5,425	5,4248	5,4249	5,5083	5,5083	5,5083	5,5083	11,0166	240,0
Raba vodnih zemljišč za obratovanje pristanišč, večjih od 1.000.000 kvadratnih metrov, za plovila (na kvadratni meter površine vodnega zemljišča)	0,0417	0,0417	0,0417	0,0417	0,0417	0,2086	0,2086	0,2086	0,2086	0,2086	500,0
Raba vodnih zemljišč za obratovanje (turističnih) pristanišč za plovila (na kvadratni meter površine vodnega zemljišča)	0,0417	0,0417	0,0417	0,0417	0,0417	0,2086	0,2086	0,2086	0,2086	1,8	4.316,5
Raba vodnih zemljišč za obratovanje sidrišč, večjih od 10.000.000 kvadratnih metrov, za plovila (na kvadratni meter površine vodnega zemljišča)	-	-	-	-	-	-	-	0,0111	0,0111	0,0111	-
Raba vodnih zemljišč za obratovanje (turističnih) sidrišč za plovila (na kvadratni meter površine vodnega zemljišča)	-	-	-	-	-	-	-	0,0111	0,0111	1,8	-
Raba vodnih zemljišč za obratovanje kopališč (na kvadratni meter površine vodnega zemljišča)	0,0417	0,0417	0,0417	0,0417	0,0417	0,8346	0,8346	0,8346	0,8346	0,8346	2.001,4
Raba plavajočih naprav (na kvadratni meter površine vodnega ali morskega dobra)	0,0417	0,0417	0,0417	0,0417	0,0417	-	-	-	-	-	-

Opombe:

* Zneski iz tolarjev v evro za leto 2005 so preračunani po povprečnem letnem tečaju Banke Slovenije za leto 2005 v vrednosti 239,6371 tolarja za 1 evro.

** Zneski iz tolarjev v evro za leto 2006 so preračunani po povprečnem letnem tečaju Banke Slovenije za leto 2006 v vrednosti 239,64 tolarja za 1 evro.

*** Za odvoz kubičnega metra vode.

****Na megavat potencialne energije vode, ki je razpoložljiva za proizvodnjo elektrike v skladu s pridobljeno vodno pravico.

Viri: sklepi o določitvi cen za osnove vodnih povračil za rabo vode, naplavin in vodnih zemljišč za leta od 2005 do 2010, uredba o vodnih povračilih.

Priloga 3: Izračun razlike v znesku zbranega vodnega povračila zaradi prepozno sprejetega sklepa o določitvi cen za osnovo vodnega povračila za leto 2010

v evrih

Osnova/Opis	Zaračunane akontacije vodnega povračila za leto 2010	Cene vodnih povračil za leto 2009	Cene vodnih povračil za leto 2010	Zaračunane količine (po cenah za leto 2010)	Odmera vodnega povračila za leto 2010 po opravljenem poračunu	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)/(4)	(6)*	(7)=(2)-(6)
Oskrba s pitno vodo, ki se izvaja kot GJS	9.218.659	-	-	-	-	-
Izgubljena voda v sistemu za oskrbo s pitno vodo	0	-	-	-	-	-
Voda, prodana zavezancem, ki vodno povračilo plačujejo neposredno agenciji	(93.587)	-	-	-	-	-
Proizvodnja pijač	18.974	0,0555	0,0666	284.892	17.631	1.343
Tehnološki nameni	2.660.573	0,0555	0,0666	39.948.549	2.472.268	188.305
Kopališča in naravna zdravilišča	297.176	0,0555	0,0666	4.462.103	276.143	21.033
Zasneževanje smučišč	34.765	0,0555	0,0666	521.998	32.305	2.461
Tehnološki nameni pri hlajenju v termoelektrarnah in jedrskih elektrarnah	3.016.067	0,0038	0,00412	732.055.061	2.916.588	99.479
Namakanje kmetijskih površin	1.260	-	-	-	-	-
Namakanje nekmetskih površin	25.972	0,0508	0,0555	467.972	25.038	934
Vzreja salmonidnih vrst rib	2.540	-	-	-	-	-
Ostali nameni	269.609	-	-	-	-	-
Voda iz javne oskrbe z vodo za proizvodnjo pijač	14.186	0,0555	0,0666	213.004	13.182	1.004
Voda iz javne oskrbe z vodo za tehnološke namene	43.252	0,0555	0,0666	649.433	40.191	3.061
Voda iz javne oskrbe z vodo za kopališča in naravna zdravilišča	14.212	0,0555	0,0666	213.396	13.206	1.006
Voda iz javne oskrbe z vodo za namakanje površin	200	0,0555	0,0666	3.000	186	14
Voda iz javne oskrbe z vodo za ostale namene	33.464	0,0555	0,0666	502.459	31.095	2.368
Proizvodnja elektrike v hidroelektrarni enako ali več kot 10 megavatov	7.303.282	1,2519	1,5012	4.864.963	6.788.242	515.040

Osnova/Opis	Zaračunane akontacije vodnega povračila za leto 2010	Cene vodnih povračil za leto 2009	Cene vodnih povračil za leto 2010	Zaračunane količine (po cenah za leto 2010)	Odmera vodnega povračila za leto 2010 po opravljenem poračunu	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)/(4)	(6)*	(7)=(2)-(6)
Proizvodnja elektrike v hidroelektrarni do 10 megavatov	56.206	0,1694	0,0186	3.016.986	249.371	(193.164)
Pogon mlina, žage ali podobne naprave	0	-	-	-	-	-
Pridobivanje toplote	15.221	0,0847	0,847	17.970	9.403	5.817
Školjčičišča in gojišča morskih organizmov	296	-	-	-	-	-
Vodna zemljišča za obratovanje pristanišč za plovila	87.960	0,2086	1,8	48.867	54.936	33.024
Vodna zemljišča za obratovanje kopališč	59.578	-	-	-	-	-
Vodno dobro za vzrejo ciprinidih vrst rib	50	-	-	-	-	-
Vodno dobro za izvajanje ribolova v komercialnih ribnikih	1.246	-	-	-	-	-
Vodna zemljišča za obratovanje pristanišč, večjih od 1 milijon kvadratnih metrov za plovila	345.799	-	-	-	-	-
Odvzem prodaja	700.871	1,2281	2,4562	285.348	552.056	148.815
Uporabljen prodaj za izvajanje javne službe urejanja voda	(48.650)	-	-	-	-	-
Skupaj	24.079.180	-	-	-	-	830.540

Opomba: Stolpec (6)=(5)*(3)*(155/365)+(5)*(4)*(210/365).

Vir: izračun računskega sodišča na podlagi podatkov agencije.

Priloga 4: Obveznost za plačilo koncesnine po rabah vode v letih 2009 in 2010, število zavezancev za plačilo koncesnine in povprečna koncesnina na zavezanca

Št.	Vrsta rabe vode	Leto 2009			Leto 2010		
		Zaračunane koncesnine v evrih	Število koncesionarjev	Povprečna koncesnina na koncesionarja v evrih	Zaračunane koncesnine v evrih	Število koncesionarjev	Povprečna koncesnina na koncesionarja v evrih
1	Proizvodnja električne energije v hidroelektrarnah nad 10 megavatov	21.525.463	3	7.175.154	18.885.883	3	6.295.294
2	Odvzem podzemne vode za stekleničenje in proizvodnjo pijač	1.919.342	14	137.096	1.879.193	14	134.228
3	Proizvodnja električne energije v malih hidroelektrarnah do 10 megavatov	885.500	453	1.955	1.238.436	463	2.675
4	Odvzem naplavin	166.229	1	166.229	150.272	1	150.272
5	Raba podzemne vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč	70.120	5	14.024	77.293	5	15.459
6	Raba vode za vzrejo vseh vrst organizmov	40.639	144	282	62.547	59	1.060
7	Vzdrževanje po energetske rabi	54.198	2	27.099	34.375	2	17.188
8	Odvzem termalne vode za kopališča in ogrevanje prostorov	456	2	228	316	2	158
Skupaj		24.661.947	624	-	22.328.315	549	-

Vir: izračun računskega sodišča na podlagi podatkov agencije o plačilih koncesnin.

Priloga 5: Program financiranja s sredstvi sklada za vode in realizacija po glavnih sklopih v letih 2009 in 2010

v evrih

Št.	Glavni sklopi financiranja	Leto 2009		Leto 2010	
		Rebalans plana	Realizacija	Program	Realizacija
1	Inštitut za vode Republike Slovenije (opravljanje strokovnih in razvojnih nalog v skladu z ZV-1)	2.403.025	2.402.073	2.301.375	2.200.000
2	Prostorska dokumentacija za vodno infrastrukturo, strokovne podlage za urejanje voda in inženiring	2.660.366	1.324.569	4.285.470	2.759.310
3	Gradnja in investicijsko vzdrževanje vodne infrastrukture	8.046.221	5.689.302	10.784.090	4.856.786
4	Vzdrževanje vodne infrastrukture v javno korist – koncesionarji	435.426	402.456	242.592	200.000
5	Vodna zemljišča	228.982	103.408	2.300.000	2.000.000
6	Državni lokacijski načrt za oskrbo s pitno vodo, varovanje vodnih virov in gradnja sistemov za oskrbo z vodo	1.678.197	1.542.983	0	0
Skupaj		15.452.217	11.464.791	19.913.527	12.016.096
7	Gradnja vodne, državne in lokalne infrastrukture v sklopu gradnje HE na Spodnji Savi*	14.843.194	11.237.806	12.874.739	3.602.027
	Plačila za zemljišča pri HE Boštanj – SEL 10 – letne pogodbe	383.952	204.568	0	0
Skupaj odobrena višina sredstev ob sprejemu proračuna		25.016.096	22.907.165	25.016.096	15.618.123
8	Neporabljena sredstva – prenos v naslednje leto	5.663.267	-	7.772.170	-
Skupaj		30.679.363	-	32.788.266	-

Opomba: * Izvajanje pogodbe z javnim podjetjem INFRA, d. o. o., Leskovec pri Krškem, ki izvaja GJS urejanja voda na območju Holdinga Slovenske elektrarne, d. o. o., Ljubljana na vplivnem območju energetskega izkoriščanja Spodnje Save. Predmet pogodbe je ureditev vodne infrastrukture, ureditev državne in lokalne infrastrukture, obratovanje in vzdrževanje vodne infrastrukture za ohranjanje in uravnavanje vodnih količin na območju energetskega izkoriščanja vodnega potenciala Spodnje Save ter vzdrževanje vodnih in priobalnih zemljišč na tem območju.

Viri: Rebalans programa za vodni sklad za leto 2009, program sklada za vode za leto 2010 in predlog programa sklada za vode za leto 2011.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

