



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi
pri izvajanju 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.

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi
pri izvajanju Zakona o vodah

Številka: 3260-1/2011/85

Ljubljana, 4. novembra 2013

1. UVOD

V revizijskem poročilu o izvajanju Zakona o vodah št. 3260-1/2011/72, z dne 26. 3. 2013 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Ministrstvu za kmetijstvo in okolje¹ (v nadaljevanju: ministrstvo) izreklo mnenje, da *ni bilo učinkovito* pri odločanju o rabi vode in da *ni bilo učinkovito* pri upravljanju z dajatvami za rabo vode.

Ker razkrite nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijo, smo v revizijskem poročilu podali zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo². V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, so predstavljeni popravljalni ukrepi. V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ V skladu s 4. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS-F, Uradni list RS, št. 8/12) od 10. 2. 2012, ko je prisegel novi minister, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje nadaljuje z delom na delovnih področjih, ki jih je dotlej opravljalo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ter z delom Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanaša na okolje.

² Dopis št. 006-3/2011-MOP/24 z dne 26. 6. 2013.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Določitev ciljev rabe vode

2.1.1 Opis nesmotrnosti

Ugotovili smo, da Nacionalni program upravljanja z vodami³ ni vseboval jasno opredeljenih ciljev rabe vode in ni jasno določil prioritet rabe vode. Določil je le, da ima raba vode za oskrbo s pitno vodo prednost pred drugimi rabami, kar določa tudi Zakon o vodah⁴ (v nadaljevanju: ZV-1) v drugem odstavku 108. člena. Zato v obdobju, na katero se nanaša revizija, cilji in prioritete rabe vode niso bili jasno določeni, kar ni zagotavljalo ustrezne podlage za učinkovito in pregledno odločanje o rabi vode.

Ministrstvo je v 5. poglavju Načrta upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja za obdobje od leta 2009 do leta 2015⁵ (v nadaljevanju: načrt upravljanja voda 2009–2015) določilo glavni cilj za področje rabe voda, to je spodbujanje trajnostne in smotrne rabe vode, ki omogoča različne vrste njene rabe ob upoštevanju dolgoročnega varstva razpoložljivih vodnih virov in njihove kakovosti. Ministrstvo je določilo, da je treba rabo vode načrtovati in izvajati tako, da se ne poslabšuje stanje voda in da omogoča izboljšanje stanja vode. Vse ostale rabe vode, 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 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 hitrejše 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;

³ Nacionalni program upravljanja z vodami je del Resolucije o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012, Uradni list RS, št. 2/06.

⁴ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12.

⁵ Uredba o načrtu upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja, Uradni list RS, št. 61/11.

- določitev ekonomske cene vode kot naravnega vira in spodbujanje uporabnikov k učinkovitejši in trajnostni rabi voda.

Ocenili smo, da je načrt upravljanja voda 2009–2015 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 SMART⁶. Izvedba posameznih 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). Ker niso bili določeni indikatorji za spremljanje njihovega izvajanja, ne bo mogoče ugotoviti stopnje uresničevanja cilja.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati 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 voda 2009–2015, tako da so jasno opredeljeni roki za uresničitev posameznih ciljev in izvedbe aktivnosti za uresničitev posameznega cilja ter da so cilji kvantificirani in določeni indikatorji merjenja izvedenosti aktivnosti in uresnitve ciljev, opredeljeni načini in pogostost spremljanja izvajanja aktivnosti in doseganja ciljev.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je za izvajanje aktivnosti, ki jih je za spodbujanje trajnostne in smotrne rabe vode opredelilo v načrtu upravljanja voda 2009–2015, določilo ukrepe in dopolnilne ukrepe iz Programa ukrepov upravljanja voda (tabela 1). Ukrepe je oblikovalo na podlagi usmeritev iz Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike⁷ (v nadaljevanju: vodna direktiva), ZV-1, Smernic Evropske komisije o izvajanju Vodne direktive⁸ in Uredbe o podrobnejši vsebini in načinu priprave načrta upravljanja voda⁹. Ministrstvo ocenjuje, da ti ukrepi še ne izpolnjujejo v celoti vseh zahtev načela SMART, vendar pa vsebujejo večino elementov tega načela.

⁶ Angl: Specific, measurable, achievable, realistic and time-bound goals – določeni, merljivi, dosegljivi, realni in časovno zavezujoči cilji.

⁷ 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.

⁸ [URL: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm], 1. 7. 2013.

⁹ Uradni list RS, št. 26/06, 5/09, 36/13.

Tabela 1: Aktivnosti, ukrepi in dopolnilni ukrepi za doseganje cilja spodbujanja trajnostne in smotrne rabe vode iz načrta upravljanja voda 2009–2015 in programa ukrepov upravljanja voda

Aktivnost	Ukrep		
	Ime ukrepa	Vsebina ukrepa	Delovanje ukrepa
Optimalno podeljevanje vodnih pravic pobudnikom glede na potrebe in povpraševanje po rabi vode, ob upoštevanju razmerja med razpoložljivo vodo in želeno rabo	Analiza razpoložljivih zalog podzemne in površinske vode ter obstoječe in predvidene rabe vode za obdobje do leta 2021	• Opredelitev razpoložljivih zalog vodnih virov po njihovem potencialu in zaščitni ukrepi; • preveritev zadostnosti zalog vodnih virov za namakanje v kmetijski dejavnosti, odvzem toplote v energetiki, uporabo tehnološke vode v industrijski in obrtni dejavnosti, uporabo vode v turistični in drugih dejavnostih; • izdelava predloga pogojev in omejitev za rabo vode za posamezne dejavnosti na podlagi preveritev razpoložljivih zalog.	od leta 2011 do leta 2015
	Opredelitev in priprava kart globokih vodonosnikov in priprava predloga zaščitnih ukrepov	• Uvedba opredelitve globokih vodonosnikov; • priprava karte obstoječih globokih vodonosnikov; • predlog zaščitnih ukrepov za posege v globoke vodonosnike kot strateške rezerve; podzemne vode, prvenstveno namenjene predvsem rabi pitne vode v prihodnosti.	leto 2012
	Priprava predpisa o načinu in pogojih odvzema naplavin	• Vzpostavitev delovne skupine za pripravo predpisa o načinu in pogojih odvzema naplavin; • pregled obstoječe dokumentacije v zvezi z odvzemom naplavin; • priprava predpisa o načinu in pogojih odvzema naplavin; • sprejetje predpisa; • izvajanje predpisa v upravnih postopkih za pridobitev vodne pravice in pri sklenitvi koncesijskega razmerja za vzdrževanje vodotokov.	od leta 2011 do leta 2015
Vzpostavitev popolnih evidenc rabe voda, s poudarkom na nadzoru nad odvzemi voda za rabo	Dopolnitev oblike in načina vodenja vodne knjige	• Priprava predpisa o vodni knjigi, ki omogoča vodenje skupne evidence o podeljenih vodnih pravicah in vodnih soglasjih; • osnovna nadgradnja informacijskega sistema in nadgradnja obstoječih podatkovnih baz, ki bodo podpirale izvajanje nadzora nad dejansko rabo vode in plačili ter odločanje o podeljevanju vodnih pravic.	od leta 2012 do leta 2015
	Zagotovitev preverjanja zbranih podatkov iz obratovalnega monitoringa imetnikov vodnih pravic	• Priprava predpisa o spremljanju količin odvzete in druge rabljene vode pri vodnih pravicah; • zbiranje, vodenje in obdelava podatkov v skladu s predpisom o spremljanju količin odvzete in druge rabljene vode pri vodnih pravicah; • preverjanje podatkov zavezancev za plačilo dajatev z obremenjevanjem voda na terenu (raba in onesnaženje); uvedba novih mehanizmov nadzora (preverjanje poslovnih in drugih poročil zavezancev in primerjava teh podatkov s podatki, ki jih poročajo zavezanci).	od leta 2012
Izboljšanje nadzora dejanske rabe vode; podatki o rabi vode so razvidni le iz poročil imetnikov vodne pravice za obračun vodnega povračila, ti podatki pa večinoma niso preverjeni s stanjem na terenu	Okrepitev inšpekcijskih služb	• Poostren nadzor nad odvzemi vode in naplavin; • poostren nadzor nad izvedbo regulacij in drugih ureditev ter preverjanje skladnosti projektne dokumentacije z izvedbo na terenu; • poostren nadzor nad posegi v vodno in priobalno zemljišče; • poostren nadzor nad posegi na poplavnih območjih; • nadzor nad vodovarstvenimi območji; • poostren nadzor nad vlaganjem organizmov; • poostren nadzor nad odvzemi podzemne vode.	od leta 2012 do leta 2015
	Vzpostavitev službe vodovarstvenega nadzora	• Priprava podzakonskih aktov (uredbe in pravilnika) za izvajanje vodovarstvenega nadzora; • izvedba oziroma vzpostavitev rečne in morske nadzorne službe; • usposabljanje in izobraževanje vodovarstvenih nadzornikov.	od leta 2011

Aktivnost	Ukrep		
	Ime ukrepa	Vsebina ukrepa	Delovanje ukrepa
Določitev možnih vrst rabe vodnega dobra z določitvijo pogojev, omejitev in prepovedi rabe voda, s čimer bo omogočeno lažje in hitrejšo odločanje o podelitvi vodnih pravic	Analiza razpoložljivih zalog podzemne in površinske vode ter obstoječe in predvidene rabe vode za obdobje do leta 2021	• Opredelitev razpoložljivih zalog vodnih virov po njihovem potencialu in zaščitni ukrepi; • preveritev zadostnosti zalog vodnih virov za namakanje v kmetijski dejavnosti, odvzem toplote v energetiki, uporabo tehnološke vode v industrijski in obrtni dejavnosti, uporabo vode v turistični in drugih dejavnostih; • izdelava predloga pogojev in omejitev za rabo vode za posamezne dejavnosti na podlagi preveritev razpoložljivih zalog.	od leta 2011 do leta 2013
	Ureditev primarnih in sekundarnih rab vode v večnamenskih akumulacijah	• Strokovni predlog določitve primarnih in sekundarnih rab vode; določitev bodoče prioritete rabe voda, določitev bodočih sekundarnih rab vode, določitev upravljalca objekta in nosilca stroškov upravljanja ter vzdrževanja objektov (imetnik vodne pravice ali država oziroma občina); • ureditev pristojnosti upravljalcev glede na dejansko rabo voda.	
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	Zagotavljanje oskrbe prebivalcev s pitno vodo	• Izvajanje operativnega programa oskrbe s pitno vodo.	od leta 2010 do leta 2015
	Razvoj rabe vode z upoštevanjem podnebnih sprememb	• Priprava analize občutljivosti vodo-oskrbnih sistemov na klimatske spremembe in možnosti zmanjšanja občutljivosti s povezovanjem vodo-oskrbnih sistemov; • priprava analize možnosti prilagoditve najbolj občutljivih vodo-oskrbnih sistemov za čim večje zmanjšanje končnih količin črpanja vode; • proučitev možnosti ponovne uporabe komunalne in industrijske odpadne vode in analiza potencialnih uporabnikov vode, vključno s preveritvijo možnosti rabe morske vode.	od leta 2013 do leta 2014
Določitev ekonomske cene vode kot naravnega vira in spodbujanje uporabnikov k učinkovitejši in trajnostni rabi voda	Ukrepi za izvajanje načela povračila stroškov za storitve, povezane z obremenjevanjem voda v skladu z načelom "plača povzročitelj obremenitve"	• Kritje okoljskih stroškov in stroškov vode kot naravnega vira se izvaja v skladu z načelom "plača povzročitelj obremenitve", ki ga določata 3. člen ZV-1 in 9. člen vodne direktive. Povračilo stroškov je nujno za zagotavljanje trajnostne rabe vodnih virov, kar omogoča dolgoročno razpoložljivost opravljanja storitev rabe vode. Okoljski stroški se v Republiki Sloveniji krijejo z okoljsko dajatvijo za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda, ki jo določata ZV-1 in Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda¹⁰. Stroški vode kot naravnega vira se v Republiki Sloveniji krijejo s plačili za vodno pravico in z vodnimi povračili. Podeljevanje vodnih dovoljenj in koncesij proti plačilu je predpisano z ZV-1. Plačevanje vodnih povračil je predpisano z ZV-1, Uredbo o vodnih povračilih¹¹ in Pravilnikom o oskrbi s pitno vodo¹².	od leta 2010 do leta 2015

¹⁰ Uradni list RS, št. 104/09, 14/10.

¹¹ Uradni list RS, št. 103/02, 122/07, 14/13.

¹² Uradni list RS, št. 35/06, 41/08, 28/11, 88/12.

Aktivnost	Ukrep		
	Ime ukrepa	Vsebina ukrepa	Delovanje ukrepa
	Ukrepi za gospodarno rabo vodnih virov	Gospodarno rabo pitne vode se spodbuja s cenovno politiko. Cena porabe pitne vode, ki je večja od normirane porabe, se poveča za 50 odstotkov.	od leta 2010 do leta 2015
	Zagotovitev popolnega povračila okoljskih stroškov in stroškov vode kot naravnega vira	- Priprava strokovnih podlag za področje posebne rabe vode, ki se ureja z vodnimi povračili, in sicer: - določitev metodologij za izračun eksternih stroškov; - ocena eksternih stroškov; - predlog cen za vse vrste rabe vode, naplavin in vodnih zemljišč za plačilo vodnih povračil za vsako posamezno leto do leta 2015 za dejavnosti, ki vodno povračilo že plačujejo, in za tiste, ki k povračilu stroškov še ne prispevajo; - priprava strokovnih podlag za področje onesnaževanja, in sicer: - določitev metodologij za izračun eksternih stroškov; - ocena eksternih stroškov; - predlog cen za vse vrste rabe vode, naplavin in vodnih zemljišč za plačilo vodnih povračil za vsako posamezno leto do leta 2015 za dejavnosti, ki vodno povračilo že plačujejo, in za tiste, ki k povračilu stroškov še ne prispevajo; - priprava in sprejetje novega predpisa s kriteriji za plačilo vodne pravice, pridobljene na podlagi vodnega dovoljenja; - po potrebi dopolnitev Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda in Uredbe o vodnih povračilih; - upoštevanje rezultatov strokovnih podlag pri pripravi sklepov o določitvi cene za osnove vodnih povračil za rabo vode, naplavin in vodnih zemljišč ter sklepov o določitvi zneska okoljskih dajatev na enoto obremenitve okolja zaradi odvajanja odpadnih voda.	od leta 2011 do leta 2015

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) je ob potrditvi programa ukrepov upravljanja voda določila¹³, da morajo ministrstva in drugi organi, ki izvajajo aktivnosti tega programa, o izvajanju svojih aktivnosti letno poročati ministrstvu najkasneje do 30. 9. za tekoče leto. Ministrstvo mora o izvajanju programa ukrepov upravljanja voda poročati vladi najkasneje do 30. 11. za tekoče leto. Ministrstvo bi moralo do 22. 12. 2012 o izvajanju ukrepov iz načrta upravljanja voda poročati tudi Evropski komisiji.

Ministrstvo je začelo pripravljati Načrt upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja od leta 2015 do leta 2021 (v nadaljevanju: načrt upravljanja voda 2015–2021), ki mora biti sprejet do 22. 12. 2015. Ministrstvo ocenjuje, da je zaradi omejenih virov dinamika izvajanja načrta upravljanja voda in programa ukrepov upravljanja voda ter priprava načrta upravljanja voda od leta 2015 do leta 2021 prepočasna. Priprava načrta upravljanja voda od leta 2015 do leta 2021 je za ministrstvo prioriteta, saj bo

¹³ Sklep št. 35500-4/2011/5 z dne 28. 7. 2011.

ta v skladu z 9. členom vodne direktive podlaga za črpanje sredstev iz evropskih skladov za izvajanje vodne politike za zagotavljanje oskrbe z vodo, odvajanja in čiščenja odpadne komunalne vode ter izvajanja ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti. V tabeli 2 so prikazane aktivnosti, roki in osebe, odgovorne za pripravo načrta upravljanja voda od leta 2015 do leta 2021.

Tabela 2: Načrt aktivnosti, roki in osebe, odgovorne za pripravo načrta upravljanja voda od leta 2015 do leta 2021

Aktivnost	Rok	Odgovorna oseba
Delovni programi in urnik izvajanja nalog za pripravo načrta upravljanja voda od leta 2015 do leta 2021:	september 2013	direktor Direktorata za okolje
- pregled in posodobitev analiz (strokovne osnove načrta upravljanja voda od leta 2015 do leta 2021 in programa ukrepov za načrt upravljanja voda 2015–2021); - pregled in posodobitev analiz značilnosti vodnih območij; - pregled vplivov človekovega delovanja na okolje – izvedba analize obremenitev in vplivov; - ekonomska analiza rabe vode;	december 2013	vodja sektorja za vode
pregled in objava pomembnih zadev upravljanja voda na vodnih območjih;	december 2013	strokovni sodelavec, odgovoren za načrt upravljanja voda
objava stanja voda;	junij 2014	2015–2021
- priprava osnutka načrta upravljanja voda od leta 2015 do leta 2021 in programa ukrepov za načrt upravljanja voda 2015–2021 (v skladu z načeli SMART): - medresorsko usklajevanje; - začetek šest-mesečnega posvetovanja z javnostjo;	22. 12. 2014	
sprejem in objava načrta upravljanja voda od leta 2015 do leta 2021 in programa ukrepov za načrt upravljanja voda 2015–2021 (v skladu z načeli SMART).	22. 12. 2015	

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo je vzpostavilo jasno povezavo med aktivnostmi iz načrta upravljanja voda 2009–2015 za doseganje ciljev, ki se nanašajo na rabo vode, in ukrepi iz programa ukrepov za načrt upravljanja voda 2009–2015. Roki, v katerih morajo biti posamezni ukrepi iz programa ukrepov za načrt upravljanja voda 2009–2015 izvedeni, so določeni za vse načrtovane aktivnosti. Ministrstvo je določilo aktivnosti, roke in osebe, odgovorne za pripravo načrta voda od leta 2015 do leta 2021.

Vendar pa ocenjujemo, da ministrstvo ciljev ni ustrezno kvantificiralo in ni določilo indikatorjev, s katerimi namerava meriti izvedbo posameznih aktivnosti, da bi lahko ocenilo uresničevanje zastavljenih ciljev. Ocenjujemo, da ministrstvo nima ustreznega orodja za oceno izvajanja načrta upravljanja voda 2009–2015 in vrednotenja izvedbe posameznih ukrepov. Ministrstvo zato tudi nima ustrezne in verodostojne podlage za pripravo ukrepov v načrtu upravljanja voda od leta 2015 do leta 2021, ki bi morali temeljiti na oceni izvedenih ukrepov v obstoječem načrtu upravljanja voda. Ministrstvo je določilo, da bo o izvajanju ukrepov za tekoče leto redno poročalo vladi najkasneje do 30. 11. Ocenjujemo, da je določitev roka za poročanje ustrezna, vendar pa ministrstvo opozarjamo, da je poročevalska vrednost poročila nezadostna, če cilji niso kvantificirani in če niso določeni indikatorji za merjenje uresničitve ciljev. Večina ukrepov iz programa ukrepov za načrt upravljanja voda 2009–2015 se izvaja več let, zato lahko ministrstvo zagotovi kontinuirano in konsistentno spremljanje in vrednotenje uresničitve ciljev le ob jasno določenih indikatorjih, ki morajo biti enaki v celotnem obdobju izvajanja ukrepov. Ministrstvo leta 2012 Evropski komisiji ni poročalo o izvajanju ukrepov iz načrta upravljanja voda 2009–2015. Ministrstvo opozarjamo, naj to poročilo pripravi čim prej, ob pripravi poročila o izvajanju ukrepov iz načrta upravljanja voda 2009–2015 pa določi indikatorje izvedbe za posamezne aktivnosti in na enak način spremlja izvajanje aktivnosti tudi v prihodnjih letih ter o njih redno poroča vladi.

2.2 Opredelitev kriterijev za določitev vrste vodne pravice

2.2.1 Opis nesmotrnosti

ZV-1 v 125. členu taksativno določa vrste rabe vode, za katere je treba pridobiti vodno dovoljenje, v 136. členu 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.

Zgolj 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.

Med izvajanjem revizije je na predlog ministrstva Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: 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 vode) 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 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 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 obdobje, 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 3. alineje drugega odstavka 115. člena Poslovnika državnega zbora¹⁴. 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 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. Četrty odstavek 25. člena prehodnih in končnih določb ZV-1B določa, da se v vodnem dovoljenju določi izvajanje vodne pravice za obdobje, 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 zaračunavalo, 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati 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.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Razmejitev vrst uporab na vodna dovoljenja in koncesije, ki jo je uvedel ZV-1 v letu 2002, ne temelji na velikosti, pomembnosti in različnemu ponderiranju vrst rab vode. Najpomembnejši razlog za razlikovanje med tema dvema vrstama rabe je bilo omogočanje konkurenčnosti med potencialnimi uporabniki vode. Pri vodnih dovoljenjih se je sledilo zamisli o tesni fizični vezanosti med uporabnikom vode in virom vode, torej o lokacijski pogojenosti vira in uporabe. Pri koncesijah je bil cilj predvsem, da se voda za posamezno rabo ponudi na trgu, z javnim razpisom pa se izbere najugodnejše bodoče uporabnike vode. Merila in

¹⁴ Uradni list RS, št. 92/07-UPB1, 105/10.

kriteriji za obe vrsti rabe so enaki, zato ni utemeljen očitek, da razmejitev ne temelji na strateški opredelitvi dolgoročnih ciljev in prioritete uporabe vode ter ekonomski analizi uporabe vode in da vrsta uporabe vode pogojuje različne dajatve.

Problematico namerava ministrstvo dodatno proučiti in upoštevati navedbe računskega sodišča pri pripravi Uredbe o plačilih za vodno pravico in pri izdelavi novele Zakona o vodah, ki naj bi bila predložena vladi konec leta 2013. V tabeli 3 so prikazane aktivnosti, roki in osebe, odgovorne za določitev vrste vodne pravice za posamezne rabe vode.

Tabela 3: Aktivnosti, roki in osebe, odgovorne za določitev vrste vodne pravice za posamezne rabe vode

Aktivnosti ministrstva	Začetek aktivnosti	Rok za izvedbo	Odgovorna oseba
Ekonomska analiza	3. 6. 2013	1. 8. 2013	direktor Direktorata za okolje vodja Sektorja za vode direktor Inštituta Republike Slovenije za vode (v nadaljevanju: inštitut za vode)
Proučitev ekonomske analize	1. 9. 2013	15. 9. 2013	direktor Direktorata za okolje vodja sektorja za vode
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah	1. 10. 2013	31. 12. 2013 (predložitev vladi) 15. 4. 2014 (predložitev državnemu zboru)	direktor Direktorata za okolje

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo dodatno proučilo problematiko določitve vrst vodnih pravic, ki se jih podeljuje za posamezne rabe vode, in upoštevalo navedb računskega sodišča glede taksativnega določanja vrst rab vode, za katere je treba pridobiti vodno dovoljenje oziroma koncesijo, ne da bi bili zato vnaprej opredeljeni pogoji, merila in kriteriji za razmejitev med obema vrstama vodnih pravic, ter to upoštevalo pri pripravi Uredbe o plačilih za vodno pravico in pri izdelavi novele Zakona o vodah. Ocenjujemo, da ministrstvo ni načrtovalo nobene aktivnosti, s katero bi izvedlo opredelitev pogojev, meril in kriterijev za odločitev o obliki vodnih pravic za posamezne vrste rab vode. Ministrstvo tudi ni načrtovalo aktivnosti za oceno morebitnega finančnega vpliva spremembe vrste vodne pravice za posamezno rabo vode. Iz izkazanega popravljalnega ukrepa zato ni razvidno, kako namerava ministrstvo zagotoviti konsistenten način podeljevanja vodnih pravic za posamezne vrste rabe vode, kar je namen opredelitve pogojev, meril in kriterijev za določitev, za katere rabe vode se podeljuje vodno dovoljenje in za katere koncesija.

ZV-1 v 119. členu določa, da se vodna pravica za posebno rabo vode lahko pridobi kot vodno dovoljenje ali kot koncesija. Ker sta predvideni dve obliki vodne pravice, bi moral ZV-1 tudi načelno opredeliti, v katerih primerih se podeljuje posamezno vodno pravico. Ministrstvo navaja, da je razmejitev vrst rab vode na vodna dovoljenja in koncesije ob uvedbi ZV-1 temeljila na omogočanju konkurenčnosti med potencialnimi uporabniki vode, saj se za rabo vode na podlagi koncesij o uporabnikih vode odloča na podlagi javnih razpisov. Obveznost izvedbe javnega razpisa za podelitev koncesije za rabo vode je določena v 139. členu ZV-1. Kljub opredelitvi, da je smisel podelitve koncesije predvsem ta, da se količina vode ponudi na trgu in se med bodočimi uporabniki vode zagotovi konkurenčnost, tako da se jih izbere na javnem razpisu, pa ob uveljavitvi ZV-1B ministrstvo spremembe obveznosti pridobitve koncesije za rabo vode za:

- pristanišča in sidrišča, če je investitor oseba zasebnega prava,
- proizvodnjo električne energije v hidroelektrarni z instalirano močjo, manjšo od 10 megavatov, in
- gojenje morskih organizmov ter gojenje sladkovodnih organizmov v stoječih vodah s površino vode večjo od 0,5 kvadratnega kilometra

ni utemeljeval z dejstvom, da za navedene rabe vode ponudnikov ni mogoče pridobivati na podlagi javnih razpisov, temveč da je postopek podelitve koncesij preveč zamuden in predstavlja preveliko breme tako za potencialne uporabnike vode kot za organ, ki jih podeljuje. Ocenjujemo, da ministrstvo ob uvedbi ZV-1B ob spremembi določitve vodne pravice, ki jo je treba pridobiti za navedene rabe vode, ni ravnalo v skladu z načelom razmejevanja med vodnim dovoljenjem in koncesijo in je zato omejilo zagotavljanje konkurenčnosti med potencialnimi ponudniki, ki bi jih lahko pridobilo na podlagi javnega razpisa. Določitev pogojev, meril in kriterijev za opredelitev oblike vodne pravice, ki jo je treba pridobiti za posamezne rabe vode, je nujna podlaga tudi zaradi določitve oblike vodne pravice, ki jo je treba pridobiti za morebitne nove rabe vode. Ministrstvo zato opozarjamo, da ob pripravi novele ZV-1 ob določitvi pogojev, meril in kriterijev za določitev vrste vodne pravice, ki jo je treba pridobiti za posamezno rabo vode, ponovno presodi smiselnost spremembe oblike vodne pravice, ki jo je treba pridobiti za rabe vode, za katere je z uveljavitvijo ZV-1 spremenilo obliko zahtevane vodne pravice. Ministrstvo tudi opozarjamo, da imajo strateške odločitve in prioritete glede rabe vode pomemben vpliv na obliko vodne pravice, ki se podeljuje, saj iz opredelitev ministrstva izhajajo, da so koncesije povezane predvsem s tržno rabo vode, medtem ko naj bi bila raba vode, ki se podeljuje na podlagi vodnih dovoljenj, lokacijsko povezana z vodnim virom. Tudi obdavčitev rabe vode je povezana z vrsto rabe vode, saj se za rabo na podlagi vodnih dovoljenj praviloma plačujejo nižji zneski plačil za rabo vode kot za rabo vode na podlagi koncesij, zato so ustrezna obravnava in načrtovanje prihodkov od posameznih rab vode bistveni sestavni del ekonomske analize vode.

2.3 Raba vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah, za pristanišča in sidrišča ter za gojenje morskih in sladkovodnih organizmov

2.3.1 Opis nesmotrnosti

Leta 2010 je bilo 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 smo ocenili, da bodo prihodki v državni in občinske proračune v prihodnje nižji še vsaj za 275.525 evrov na leto. Na podlagi tega smo ocenili, 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 koncesij 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.

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. Ocenili smo, 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za izvedbo čimprejše 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.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Po podatkih vodne knjige je bilo junija 2013 veljavnih:

- 491 koncesij za neposredno rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo do 10 megavatov,
- 27 koncesij za rabo vode za gojenje vseh vrst morskih in sladkovodnih organizmov.

Koncesije za rabo vode za dejavnost pristanišč in sidrišč, ki so bila zgrajena v zasebnem interesu, niso podeljene.

Vseh zadev, ki jih je treba v skladu z določili 25. člena ZV-1B spremeniti iz koncesij v vodna dovoljenja, je 518. Ministrstvo je presodilo, da je bolj ekonomično, če spremembo koncesij v vodna dovoljenja izvede ob sprejemu Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, ki se pridobi z vodnim dovoljenjem,

do 31. 12. 2013. Tak način reševanja zadev bo izključil naknadno izdajanje dodatnih 518 odločb, s katerimi bi bil urejen način plačevanja za vodno pravico, hkrati pa bo odločeno tudi o ekološko sprejemljivem pretoku, kar pomeni, da ne bo treba izdati še dodatnih 281 dopolnilnih odločb, ki določajo ekološko sprejemljivi pretok. Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: agencija) ne glede na navedeno prednostno obravnavo zadeve, kjer so stranke podale zahtevo za spremembo koncesij v vodna dovoljenja ali prenos vodne pravice, saj je v teh primerih treba spoštovati roke za odločanje na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku¹⁵. Aktivnosti, ki jih je ministrstvo že opravilo za spremembo koncesij v vodna dovoljenja za obravnavane rabe vode, so razvidne iz tabele 4, nadaljnje aktivnosti za spremembe koncesij v vodna dovoljenja pa so razvidne iz tabele 5.

Tabela 4: Opravljene aktivnosti pri vodenju postopkov sprememb koncesij v vodna dovoljenja

Opravljene aktivnosti	Rok za izvedbo aktivnosti	Odgovorna oseba
Posredovanje 280 dopisov vsem koncesionarjem, naj predložijo podatke o količinah, ki se jih skladno s 16. členom Uredbe o kriterijih za določitev ter načinu spremljanja in poročanja ekološko sprejemljivega pretoka ¹⁶ (v nadaljevanju: uredba o ekološko sprejemljivem pretoku) lahko šteje za ekološko sprejemljiv pretok	marec 2013	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
Izdelava navodil za vodenje postopkov sprememb koncesij v vodna dovoljenja, kadar so stranke vložile zahtevo za spremembo oziroma prenos vodne pravice	marec 2013	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

¹⁵ Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08, 8/10.

¹⁶ Uradni list RS, št. 97/09.

Tabela 5: Nadaljnje aktivnosti, roki ter odgovorne osebe pri vodenju postopkov sprememb koncesij v vodna dovoljenja

Nadaljnje aktivnosti spremembe koncesij v vodna dovoljenja	Rok za izvedbo aktivnosti	Odgovorna oseba
Izdelava nabora pogojev za rabo vode za pet koncesijskih aktov, ker se bodo zadeve reševale po sklopih glede na posamezni koncesijski akt, na podlagi katerega sklenjene pogodbe vsebujejo podobne pogoje za izvajanje vodne pravice	marec do junij 2013	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
Izdelava nabora pogojev za rabo vode za preostalih 27 koncesijskih aktov	avgust 2013	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
Potrditve izdelane metode za določanje ekološko sprejemljivega pretoka na podlagi 17. in 18. člena uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku za koncesije za rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo do 10 megavatov	do 31. 8. 2013	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
Določitev ekološko sprejemljivega pretoka pri zunanjem izvajalcu za stranke, za katere agencija nima hidroloških podatkov oziroma stranke ne bodo posredovale hidroloških poročil	do 31. 12. 2013	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
Vodenje postopkov sprememb koncesij v vodna dovoljenja, kjer ekološko sprejemljivi pretok še ni bil določen	od novembra 2013 do 15. 12. 2014	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
Vodenje postopkov sprememb koncesij v vodna dovoljenja, kadar je bil ekološko sprejemljiv pretok že določen; prednostno se vodijo postopki, kjer je stranka podala zahtevo za spremembo ali prenos vodne pravice	od januarja 2013 do 30. 6. 2016	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je izdelalo načrt aktivnosti, v katerem je opredelilo zahtevane aktivnosti, nosilce njihove izvedbe in roke za podelitev vodnih dovoljenj za rabo vode za pristanišča in sidrišča, ki so bila zgrajena v zasebnem interesu, za rabo vode za gojenje vseh vrst morskih in sladkovodnih organizmov ter za rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo do 10 megavatov za obstoječe imetnike koncesij. Ministrstvo predvideva preoblikovanje vseh koncesij v vodna dovoljenja za obravnavane rabe vode najkasneje do 30. 6. 2016, kar je dve leti pred potekom predpisanega šestletnega roka za preoblikovanje koncesij v vodna dovoljenja.

2.4 Reševanje vlog za izdajo vodnih dovoljenj

2.4.1 Opis nesmotnosti

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, tako kot je načrtovala v odzivnem poročilu iz leta 2008¹⁷. Konec leta 2010 je 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, vloženi od 10. 8. 2004 do 1. 1. 2009, saj je bilo 31. 12. 2010 nerešenih še 38,5 odstotka vseh vlog, prispelih v tem obdobju. Reševanje vlog, ki so bile vložene v letih 2009 in 2010, je bilo nekoliko hitrejše, saj je bilo 31. 12. 2010 nerešenih 278 vlog, kar je 29,7 odstotka vseh vlog, vloženi leta 2010. Ocenili smo, da dolgotrajno izvajanje postopkov pomeni večje tveganje nepooblaščne rabe vode.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati 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. V okviru načrta aktivnosti je moralo predstaviti vzroke, zaradi katerih odločbe niso bile izdane, in pojasniti, s katerimi aktivnosti bodo odpravljeni posamezni vzroki v skladu z izdelanimi analizami ministrstva.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Iz tabele 6 je razvidno, da je število nerešenih vlog za pridobitev vodnega dovoljenja na podlagi podatkov iz aplikacije SPIS na dan 13. 6. 2013 znašalo 1.216 vlog.

Tabela 6: Število nerešenih zadev po podatkih iz aplikacije SPIS

Obdobje vložitve vloge za podelitev vodnega dovoljenja	Število nerešenih zadev na dan 13. 6. 2013		
	Na predlog stranke	Po uradni dolžnosti	Skupaj
Vloge, vložene do 31. 12. 2010	447	29	476
Vloge, vložene od 1. 1. 2011 do 26. 3. 2013	427	313	740
Skupaj	874	342	1.216

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

V tabeli 7 so prikazani vzroki, ki jih je za zamude pri obravnavi vlog za podelitev vodnih dovoljenj ugotovila agencija, načrtovane aktivnosti, s katerimi agencija namerava odpraviti nastale zamude, in roki ter osebe, odgovorne za izvedbo načrtovanih aktivnosti.

¹⁷ Z dne 7. 7. 2008. Računsko sodišče je leta 2008 izdalo revizijsko poročilo *Izvajanje Zakona o vodah* v obdobju od leta 2002 do leta 2006. Na podlagi ugotovitev iz revizijskega poročila je računsko sodišče zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Tabela 7: Vzroki za zamude pri izdaji odločb o podelitvi vodnega dovoljenja za vse nerešene vloge, aktivnosti za odpravo zamud, roki in odgovorne osebe za izvedbo aktivnosti

Vzroki, zaradi katerih odločbe še niso bile izdane	Aktivnosti, s katerimi bodo odpravljeni posamezni vzroki	Rok za izvedbo aktivnosti	Odgovorna oseba
Zahtevnost in kompleksnost postopka podeljevanja vodnih dovoljenj: - preverjati je treba usklajenost s prostorsko zakonodajo, ki je večinoma zastarela; - ugotavljati je treba lastništvo nepremičnin in vabiti v postopek lastnike kot stranske udeležence; - nepopolno oziroma pomanjkljivo izpolnjene vloge za izdajo vodnega dovoljenja; - kompleksnost uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku in Uredbe o načrtu upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja; - v postopku se ugotovi, da je preminul imetnik vodnega dovoljenja ali stranski udeleženec, kar zahteva dodatno poizvedovanje o pravnih naslednikih; - v postopku se ugotovi, da imetnik vodnega dovoljenja ni več lastnik oskrbovane stavbe; - vrnjena pošta zaradi neznanega naslova, umrlega vročnika in podobno; - dodatne faze v postopku izdaje vodnega dovoljenja za rabo površinske vode: predložitev hidroloških podatkov za določitev ekološko sprejemljivega pretoka; - pojavljajo se zahtevki z nasprotnimi interesi; - veliko vlog, ki so vezane na vodne vire, kjer so vodne pravice že podeljene, kar pomeni vabilo stranskim udeležencem v postopek in ustne obravnave; - upoštevanje določil Zakona o splošnem upravnem postopku, ki določa, da je treba stranko pred izdajo odločbe obvestiti o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločanje; - stranke zaprosijo za podaljšanje roka za dopolnitev vloge.	Sprotno dopolnjevanje navodil za delo s ciljem optimizacije procesa, enotnosti odločanja, hitrejšega odločanja. Na skupnem strežniku je agencija kreirala mape, kjer se shranjujejo navodila za delo, različni primeri dopisov, odločb in ostalih upravnih aktov, zato da se deli in uporabi obstoječe znanje. Povezovanje na eCRP (ki pa ne omogoča poizvedbe po naslovu, zato ni tako operativno, kot je bilo pričakovati). Razporeditev posamezne vrste rabe vode, za katero je največ vlog, na več sodelavcev oziroma organizacija dela tako, da posamezni sodelavci rešujejo podobne postopke. Povezava z Uradom za hidrologijo in stanje okolja, Sektorjem za analize in prognoze površinskih voda, kjer pomagajo določiti hidrološka izhodišča za določitev ekološko sprejemljivega pretoka. Uporaba prostorskih slojev, ki so pomembni za odločanje v Atlasu okolja (naravne vrednote, vodovarstvena območja, vodna dovoljenja, koncesije, referenčni odseki vodotokov). Sodelovanje z oddelki Urada za upravljanje z vodami.	aktivnosti se izvajajo ves čas reševanja odločb, in sicer do 31. 12. 2016	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
Veliko število vlog iz preteklih let na posameznega sodelavca (preko 130 zadev). Število postopkov letno narašča (na mesečni ravni prek 110 novih vlog).	Aktivno sodelovanje pri pripravi pravilnika po 108. členu ZV-1. Razporeditev posamezne vrste rabe vode, za katero je največ vlog, na več sodelavcev in organizacija dela tako, da posamezni sodelavci rešujejo podobne postopke.	do sprejema pravilnika po 108. členu ZV-1 oziroma ves čas reševanja odločb, in sicer do 31. 12. 2016	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
V postopkih podeljevanja vodnih pravic sodelujejo tudi drugi mnenjedajalci (Zavod Republike Slovenije za varstvo narave, Zavod za ribištvo Slovenije), občine in inštitut za vode, kar podaljšuje čas odločanja.	Operativni sestanki z mnenjedajalci inštituta za vode in ministrstva. Prijave neodzivnosti občin na Inšpektorat Ministrstva za pravosodje in javno upravo.	aktivnost se izvaja ves čas reševanja odločb, in sicer do 31. 12. 2016	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

Agencija si je za prednostno nalogo določila reševanje odločb, s katerimi bodo koncesije za nekatere rabe vode spremenjene v vodna dovoljenja (518 primerov), izdajo dopolnilnih odločb za določitev ekološko sprejemljivega pretoka (169 primerov), obravnavo nerešenih pobud za rabo vode za dejavnost pristanišč in sidrišč, ki so bila zgrajena v zasebnem interesu, za rabo vode za gojenje vseh vrst morskih in sladkovodnih organizmov ter za rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo do 10 megavatov, ki se v skladu z ZV-1B štejejo kot vloge za pridobitev vodnega dovoljenja (70 primerov). Prioriteta je tudi obravnavo vlog za neposredno rabo vode za lastno oskrbo s pitno vodo, če je stranka v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja, pa tudi neposredna raba vode za oskrbo s pitno vodo, ki se izvaja kot gospodarska javna služba, če občina sodeluje v evropskih razpisih za pridobivanje kohezijskih sredstev.

V tabeli 8 je prikazan časovni načrt aktivnosti za obravnavo vlog za podelitev vodnih dovoljenj za nerešene vloge na dan 13. 6. 2013.

Tabela 8: Načrt aktivnosti zaključenih postopkov glede na posamezno obdobje

Časovno obdobje	Število zaključenih postopkov
Od 1. 7. do 31. 12. 2013	203
Od 1. 1. do 30. 6. 2014	203
Od 1. 7. do 31. 12. 2014	203
Od 1. 1. do 30. 6. 2015	203
Od 1. 7. do 31. 12. 2015	203
Od 1. 1. do 31. 12. 2016	201
Skupaj obdobje reševanja vlog – 3 leta in pol	1.216

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je ugotovilo število nerešenih vlog za podelitev vodnih dovoljenj na dan 13. 6. 2013, predstavilo vzroke, zaradi katerih vodna dovoljenja niso bila pravočasno podeljena, in določilo aktivnosti za odpravo posameznih vzrokov. Določilo je tudi roke in osebe, odgovorne za izvedbo načrtovanih aktivnosti.

2.5 Usklajenost podatkov o vodnih dovoljenjih v vodni knjigi in aplikaciji SPIS

2.5.1 Opis nesmotnosti

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 9.

Tabela 9: 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

Vira: zbirni podatki agencije, aplikacija SPIS.

Agencija v aplikaciji SPIS izkazuje, da je v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010 rešila skupaj 2.101 vlogo oziroma 67,5 odstotka vlog za pridobitev vodnega dovoljenja in da je bilo 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 prikazuje 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 nerešenih vlog.

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 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 agencije¹⁸.

¹⁸ 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).

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati število vodnih dovoljenj za posamezno fazo reševanja po stanju na dan 31. 12. 2012 v vodni knjigi in v aplikaciji SPIS, obrazložiti razlike med stanjem po obeh evidencah ter določiti in utemeljiti, na podlagi katerih evidenc bo poročalo deležnikom o vodnih dovoljenjih v reševanju, da bo mogoča priprava zanesljivih, točnih in primerljivih informacij.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Agencija je ugotovila stanje zapisov vodnih dovoljenj glede na fazo reševanja na dan 31. 12. 2012 v vodni knjigi in v aplikaciji SPIS. V obeh aplikacijah je evidentiranih 40.975 enakih vpisov vodnih dovoljenj glede na fazo reševanja vloge. Poleg teh zapisov aplikacija SPIS vsebuje še 9.059 zapisov, ki jih vodna knjiga ne vsebuje. Pri preveritvah usklajenosti zapisov v obeh aplikacijah je agencija ugotovila še 65 zapisov, ki se pojavljajo samo v vodni knjigi, ne pa tudi v aplikaciji SPIS.

V skladu s standardom ISO 9001 agencija v aplikaciji SPIS evidentira vse prispele vloge za izdajo vodnega dovoljenja, ki jih označi z oznako "nerešeno". Ko je zadeva dodeljena referentu v reševanje in kadar gre za samostojno novo vlogo (ne pa tudi pri spremembah, prenosih, prenehanjih in podaljšanjih vodnih pravic, ter morebitnih drugih postopkih, ki jih vodi Sektor za vodne pravice), se ta vpiše v vodno knjigo in označi z "v reševanju". Pri novem vpisu se v vodno knjigo vnese številka zadeve, podatki o vložniku pa se z vzpostavljeno povezavo prenesejo iz aplikacije SPIS. Če se postopek zaključi z izdajo vodnega dovoljenja, se zadeva v vodni knjigi zaključi in označi z "odločba izdana", drugače se vpis iz vodne knjige izbriše. Po zaključenem postopku je treba spremeniti tudi stanje v aplikaciji SPIS, tako da se zadevo najprej označi z "odločeno – čaka pravnomočnost", po prejetih povratnicah vlagateljev, ki so jim bile odločbe vročene, se zadevo označi z "vročeno – čaka dokončnost in pravnomočnost", po nastopu pravnomočnosti pa se zadeva označi z "rešeno". Med postopkom je stanje v aplikaciji SPIS označeno kot "v reševanju" ali "v rokovniku – čaka dopolnitev" oziroma "v rokovniku". Vložena pritožba ali tožba je v aplikaciji SPIS evidentirana kot "pritožba" oziroma "upravni spor". Referent, ki rešuje zadevo mora poskrbeti, da je tudi stanje v vodni knjigi označeno z "v reševanju".

Agencija je ugotovila 499 zapisov, ki medsebojno niso bili usklajeni. Stanje v aplikaciji SPIS je bilo označeno z "nerešeno", v vodni knjigi pa kot "odločba izdana", ali pa je bilo stanje v aplikaciji SPIS označeno kot "rešeno", v vodni knjigi pa "v reševanju". Taki zapisi so se pojavili, ker vodna knjiga in aplikacija SPIS nista avtomatično povezani; vsaka vloga, ki je zavedena v aplikaciji SPIS se ne ustvari avtomatično tudi v vodni knjigi, temveč mora vpis izvesti referent, ki mu je zadeva dodeljena. Enako velja tudi pri zaključevanju zadev; status "rešeno" v aplikaciji SPIS ne povzroči avtomatično tudi statusa "odločba izdana" v vodni knjigi, zato mora referent poskrbeti, da zadevo po zaključku v aplikaciji SPIS zaključi tudi v vodni knjigi. Vse ugotovljene napake, ki so posledica neažurnosti spremembe stanja v aplikaciji SPIS oziroma v vodni knjigi, so bile odpravljene.

Zapisi, ki so evidentirani le v aplikaciji SPIS, so nastali, ker se v vodno knjigo, v skladu s Pravilnikom o vodni knjigi¹⁹, vpisuje le pravnomočna vodna dovoljenja, medtem ko je aplikacija SPIS evidenca vseh

¹⁹ Uradni list RS, št. 10/12.

prejetih vlog, ki jih vodi sprejemna pisarna agencije v skladu s standardom ISO 9001 in Uredbo o upravnem poslovanju²⁰. Razlika v številu zadev je posledica:

- vlog, ki niso bile dopolnjene in so bile zaključene s sklepom o zavržbi;
- vlog, kjer ne gre za upravno zadevo in so bile zaključene s sklepom o zavržbi;
- vlog, kjer je že bilo odločeno in so bile zaključene s sklepom o zavržbi;
- vlog, ki so jih stranke umaknile in so bile zaključene s sklepom o ustavitvi postopka;
- vlog za spremembo vodnih dovoljenj, ki se v vodno knjigo vpisujejo podrejeno, v obstoječi zapis vodnega dovoljenja;
- vlog za prenos vodnih dovoljenj, ki se v vodno knjigo vpisujejo podrejeno, v obstoječi zapis vodnega dovoljenja;
- dopolnilnih odločb o določitvi ekološko sprejemljivega pretoka, ki se v vodno knjigo vpisujejo podrejeno, v obstoječi zapis vodnega dovoljenja;
- odločb o prenehanju vodnega dovoljenja, ki se v vodno knjigo vpisujejo podrejeno, v obstoječi zapis vodnega dovoljenja;
- odredb o začasni omejitvi ali začasni ustavitvi izvajanja vodnih pravic, ki se v vodno knjigo vpisujejo podrejeno, v obstoječi zapis vodnega dovoljenja;
- odločb o podaljšanju vodnega dovoljenja, ki se v vodno knjigo vpisujejo podrejeno, v obstoječi zapis vodnih dovoljenj;
- stornirane zadeve.

65 zapisov, ki se pojavljajo le v vodni knjigi, ne pa tudi v aplikaciji SPIS, se nanaša na zadeve, ki so bile uvedene že pred vzpostavitvijo aplikacije SPIS. To so veljavne vodne pravice v obliki vodnogospodarskih dovoljenj, zato jih je bilo treba evidentirati v vodno knjigo.

Ugotovljeni so bili tudi nepravilni zapisi števil, ki so posledica tipkarskih napak. Do teh napak je prišlo že pred povezavo vodne knjige in aplikacije SPIS, ko je bilo v vodno knjigo mogoče vpisovati zadeve, ki niso bile evidentirane v aplikaciji SPIS. Agencija pri teh zapisih napake odpravlja in usklajuje vpise v obeh evidencah.

Podlaga za poročanje podatkov o vodnih dovoljenjih v reševanju deležnikom je aplikacija SPIS. Ta evidenca v skladu s standardom ISO 9001 vsebuje vse podatke o vseh prispelih vlogah za izdajo vodnega dovoljenja, v vodno knjigo pa se v skladu s Pravilnikom o vodni knjigi evidentirajo le pravnomočna vodna dovoljenja. Vodna knjiga bo v skladu s 15. členom Pravilnika o vodni knjigi dopolnjena in usklajena do 25. 2. 2014.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Agencija je ugotovila število vodnih dovoljenj na dan 31. 12. 2012 v vodni knjigi in v aplikaciji SPIS, obrazložila razlike med stanjem po obeh evidencah in določila ter utemeljila, da poroča deležnikom o vodnih dovoljenjih v reševanju na podlagi podatkov v aplikaciji SPIS, ker ta evidenca vsebuje podatke o vseh vlogah za izdajo vodnih dovoljenj v reševanju.

²⁰ Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 122/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10.

2.6 Določanje ekološko sprejemljivega pretoka

2.6.1 Opis nesmotnosti

ZV-1 v 71. členu določa, da mora biti pri posebni rabi površinskih voda, zaradi katere bi se lahko zmanjšal njen pretok, znižala 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 ekološko sprejemljivem pretoku, ki je pričela veljati 15. 12. 2009. Z uredbo o ekološko sprejemljivem pretoku se ureja posebna raba površinske vode, ki lahko povzroči zmanjšanje pretoka vode, znižanje gladine vode ali poslabšanje stanja voda, posebna raba površinske vode iz izvirov in raba površinske vode za bogatenje podzemne vode zaradi posebne rabe podzemne vode za oskrbo prebivalcev s pitno vodo.

Novela ZV-1A²¹ v 90. členu prehodnih in končnih določb določa, 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 določitev 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., 8. ali 9. členom uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku²².

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 njegovega spremljanja. Agencija tega cilja ni dosegla, saj do konca leta 2010 ni izdala nobene od predvidenih 500 odločb za določitev ekološko sprejemljivega pretoka. Glavna 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 njegovega spremljanja.

²¹ Uradni list RS, št. 57/08.

²² Prvi odstavek 17. člena uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku.

Ministrstvo je moralo pripraviti pregled vseh vodnih dovoljenj, za katera je bilo treba ob uveljavitvi uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku izdati dopolnilne odločbe za določitev ekološko sprejemljivega pretoka, prikazati datume izdanih dopolnilnih odločb ter izdelati načrt 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.

2.6.2 Izkazani popravljalni ukrep

Agencija je izdelala pregled vseh vodnih dovoljenj, za katere je bilo treba ob uveljavitvi uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku izdati dopolnilno odločbo za določitev ekološko sprejemljivega pretoka, in navedla datume izdanih dopolnilnih odločb, ko so te bile izdane. Pregled je bil izdelan s pomočjo orodij geografskega informacijskega sistema, na podlagi preseka sloja veljavnih vodnih dovoljenj in hidrografskega sloja.

Po izdelanem pregledu je bilo ugotovljeno, da v 98 primerih ekološko sprejemljivega pretoka ni bilo treba določiti, saj je bilo večinoma v postopku ugotovljeno, da ne gre za vodotoke ali izvire, ki se nadaljujejo v vodotok, ali pa je vodna pravica prenehala pred zaključenim postopkom izdaje dopolnilne odločbe o ekološko sprejemljivem pretoku. V 10 primerih je bil ekološko sprejemljivi pretok določen v drugih postopkih (stranke so vložile zahtevo za prenos, podaljšanje ali spremembo vodne pravice), kar pomeni, da je zaključenih že 233 zadev. Pregled vključuje tudi prikaz vseh koncesij, ki jih je v skladu z ZV-1B treba spremeniti v vodna dovoljenja in pri katerih je treba določiti tudi ekološko sprejemljivi pretok. Takih primerov je 281. Do 15. 12. 2014 je treba izdati še 169 dopolnilnih odločb o ekološko sprejemljivem pretoku, v 281 primerih, ko gre za rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo do 10 megavatov, pa je treba določiti ekološko sprejemljiv pretok, kar bo narejeno v odločbah o spremembi koncesije v vodno dovoljenje. Agencija je marca 2013 že posredovala 280 dopisov vsem koncesionarjem, naj predložijo podatke o količinah, ki se jih v skladu s 16. členom uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku lahko šteje za ekološko sprejemljiv pretok.

V tabeli 10 so prikazane aktivnosti, ki jih načrtuje agencija za izdajo dopolnilnih odločb o ekološko sprejemljivem pretoku do 15. 12. 2014, ter roki in osebe, odgovorne za izvedbo načrtovanih aktivnosti.

Tabela 10: Aktivnosti, roki ter odgovorne osebe za izdajo dopolnilnih odločb

Aktivnosti	Rok za izvedbo aktivnosti	Odgovorna oseba
Potrditev izdelane metode za določanje ekološko sprejemljivega pretoka na podlagi 17. in 18. člen uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku za koncesije za rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo do 10 megavatov, ki jih je treba spremeniti v vodna dovoljenja	do 31. 8. 2013	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
Določitev ekološko sprejemljivega pretoka koncesionarjem za rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo do 10 megavatov, ki so agenciji posredovali podatke o ekološko sprejemljivem pretoku	do 30. 6. 2014	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
Kadar agencija ne razpolaga s hidrološkimi podatki za določitev ekološko sprejemljivega pretoka in stranke niso oziroma ne bodo posredovale hidroloških poročil, bo njihova izdelava dodeljena zunanjemu izvajalcu na stroške imetnikov vodnih pravic; na podlagi teh podatkov bodo izdane dopolnilne odločbe o ekološko sprejemljivem pretoku	do 15. 12. 2014	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
Določanje ekološko sprejemljivega pretoka za že podeljene vodne pravice	do 15. 12. 2014	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.6.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Agencija je pripravila pregled vseh vodnih dovoljenj, za katera je bilo treba ob uveljavitvi uredbe o ekološko sprejemljivem pretoku izdati dopolnilne odločbe za določitev ekološko sprejemljivega pretoka, prikazala datume izdanih dopolnilnih odločb ter izdelala načrt aktivnosti, določila roke in osebe, odgovorne za izdajo dopolnilnih odločb za določitev ekološko sprejemljivega pretoka za vodna dovoljenja, za katera dopolnilne odločbe še niso bile izdane.

2.7 Priprava pravne podlage za začetek plačevanja koncesnin

2.7.1 Opis nesmotnosti

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;
- kopališča, ogrevanje in podobno, če se rabi mineralna, termalna ali termo-mineralna 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 in sladkovodnih organizmov v stojećih vodah s površino vode, večjo od 0,5 kvadratnega metra.

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 vladi 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. ZV-1 v 199. členu nima popolno in dosledno urejenega 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 aktivnosti, pa ZV-1 ne določa. Ti subjekti odzemaajo 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati 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.

2.7.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je pripravilo predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (v nadaljevanju: predlog sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013), ki ga je 24. 6. 2013 posredovalo v objavo na spletni portal vlade²³ in ga predložilo računskemu sodišču v poreviškijskem postopku. Predlog sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013 med drugim v 199.a členu opredeljuje podelitev koncesije za rabo vode brez javnega razpisa, in sicer:

- morajo vse pravne ali fizične osebe, ki rabijo vodo na dan uveljavitve sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013, za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in drugo, če se rabi mineralna, termalna ali termo-mineralna voda in jim ni bila podeljena koncesija, v roku šestih mesecev od uveljavitve sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013 podati pobudo za izdajo koncesijskega akta²⁴; pobuda mora vsebovati podatek o obsegu in načinu rabe vode ter pravnomočno uporabno ali gradbeno dovoljenje za objekt in napravo, s katerima rabi ali izkorišča vodo, če je to predpisano;
- inšpektor, pristojen za vode, prepove uporabo objekta in naprave, s katerima se izvaja raba vode, če pravna ali fizična oseba ne poda pobude v predpisanem roku, razen če gre za objekt ali napravo, kjer se voda uporablja tudi za oskrbo s pitno vodo ali ogrevanje stanovanjske stavbe;
- mora vlada izdati koncesijske akte najpozneje do 31. 12. 2014.

Ministrstvo je v 199.b členu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah določilo obveznost plačevanja nadomestila za rabo vode, za katero je predpisana pridobitev vodne pravice za proizvodnjo pijač ali za kopališča, za ogrevanje, in podobno, če se rabi mineralna, termalna ali termo-mineralna voda, pa ji vodna pravica do uveljavitve sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013 ni bila podeljena oziroma ji ni bilo odmerjeno za čas dejanske rabe vode plačilo za vodno pravico. Nadomestilo za rabo vode morajo plačati tudi pravne osebe, ki imajo vodno pravico in rabijo vodo za proizvodnjo pijač, ki se odvzema iz objektov in naprav, namenjenih oskrbi s pitno vodo, in niso plačali za čas dejanske rabe vode plačila za

²³ [URL: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/zakonodaja/Iskanje.euprava/>], junij 2013.

²⁴ Vloge za izdajo koncesije za rabo vode, vložene do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah, in vloge, vložene na podlagi 21. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93, 1/96), se štejejo za pobude v skladu s prvim odstavkom 199.a člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah.

vodno pravico, če je njihov odvzem vode večji ali enak 50.000 kubičnih metrov na leto.

Nadomestilo za rabo vode se plača za čas dejanske rabe vode, in sicer v primeru koncesije do sklenitve koncesijske pogodbe, v primeru vodnega dovoljenja pa do tedaj, ko mora imetnik vodne pravice začeti plačevati plačilo za vodno pravico na podlagi dopolnilne odločbe o vodnem dovoljenju. Nadomestilo za rabo vode se plačuje za čas dejanske rabe vode, vendar ne za obdobje pred 1. 1. 2005. O plačilu nadomestila za rabo vode v primeru vodnega dovoljenja odloči agencija z odločbo ali vlada v koncesijski pogodbi. Nadomestilo za rabo vode se lahko plača v celoti ali v največ tridesetih letnih obrokih ob plačilu referenčnih obresti na dan izdaje odločbe ali na dan izdaje koncesijske pogodbe o plačilu nadomestila za rabo vode. Pravna ali fizična oseba, ki mora plačati nadomestilo, mora poslati organu, ki odloča o plačilu nadomestila za rabo vode, podatke za izračun nadomestila za rabo vode, najkasneje v roku treh mesecev od uveljavitve sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013 oziroma v roku treh mesecev od sklenitve koncesijske pogodbe oziroma podelitve vodne pravice. Če pravna ali fizična oseba, ki mora plačati nadomestilo za posamezno leto, teh podatkov nima, se za izračun nadomestila uporabijo zadnji znani podatki, ki so potrebni za izračun višine nadomestila.

Višina nadomestila za rabo vode za proizvodnjo pijač se za posamezno leto izračuna po naslednji enačbi:

$$P = 3 \times V \times (2,66 \times Q_{\text{mineralna voda}} + 2 \times Q_{\text{namizna voda, izvirna voda, pivo}} + Q_{\text{brezalkoholna pijača}})$$

kjer so:

- P: višina nadomestila za rabo vode za proizvodnjo pijač, ki se daje v promet kot izvirna voda, namizna voda in brezalkoholna pijača, izražena v evrih;
- $Q_{\text{mineralna voda}}$: letna količina podzemne vode, ki jo je zavezanec dal v promet kot naravno mineralno vodo v letu, za katero se določa nadomestilo za rabo vode, izražena v 1.000 litrih;
- $Q_{\text{namizna, izvirna voda, pivo}}$: letna količina podzemne vode, ki jo je zavezanec dal v promet kot izvirsko ali namizno vodo ali pivo v letu, za katero se določa nadomestilo za rabo vode, izražena v 1.000 litrih;
- $Q_{\text{brezalkoholna pijača}}$: letna količina podzemne vode, ki jo je zavezanec dal v promet kot brezalkoholno pijačo v letu, za katero se določa nadomestilo za rabo vode, izražena v 1.000 litrih;
- V: višina plačila za 1.000 litrov stekleničene podzemne vode, izražena v evrih in objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije za posamezno leto.

V — višina plačila za 1.000 litrov stekleničene podzemne vode se izračuna na naslednji način:

$$V = \frac{0,08 \times P_{\text{vodno povračilo}}}{Q_1 + 2 \times Q_2 + 2,66 \times Q_3}$$

kjer je:

- $P_{\text{vodno povračilo}}$: vsota vseh plačil vodnega povračila, odmerjenega izvajalcem lokalnih gospodarskih javnih služb oskrbe s pitno vodo v skladu s predpisi, ki urejajo plačevanje vodnih povračil, izražena v evrih;
- Q_1 : letna količina odvzete podzemne vode na območju Republike Slovenije, ki je bila dana v promet kot brezalkoholna pijača, izražena v 1.000 litrih;
- Q_2 : letna količina odvzete podzemne vode na območju Republike Slovenije, ki je bila dana v promet kot izvirna voda, namizna voda ali pivo, izražena v 1.000 litrih;

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

Vrednosti za $P_{\text{vodno povračilo}}$, Q_1 , Q_2 in Q_3 so izračunane na podlagi podatkov o odmeri vodnih povračil in proizvodnji pijač v letu, ki je dve leti pred obračunskim letom plačila nadomestila za rabo vode.

Višina nadomestila za rabo vode za kopališča, ogrevanje in podobno, če se rabi mineralna, termalna ali termo-mineralna voda, se za posamezno leto izračuna po naslednji enačbi:

$$P = C \times Q \times \Delta T \times 4,2$$

kjer so:

- P : višina nadomestila za rabo vode, izražena v evrih;
- C : povprečna letna cena za en megajoule toplote, ki se jo pridobi iz ekstra lahkega kurilnega olja in izračuna iz kurilne vrednosti ekstra lahkega kurilnega olja (ki je 42,6 megajoula na kilogram), in cene ekstra lahkega kurilnega olja v maloprodaji v letu, ki je dve leti pred letom, za katero se določa nadomestilo za rabo vode; povprečna letna cena za en megajoule toplote se izraža v evrih na en megajoule toplote in je objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije za posamezno leto;
- Q : letna količina izčrpane podzemne vode, izražena v 1.000 litrih, oziroma zmogljivost objekta za črpanje za obdobje, ko ni na razpolago meritev načrpane podzemne vode;
- ΔT : temperaturna razlika med povprečno letno temperaturo podzemne vode na izpustu iz vrtine in 12 stopinjami Celzija.

V tabeli 11 so prikazane aktivnosti ministrstva, roki za izvedbo aktivnosti in osebe, odgovorne za pripravo in sprejem predloga sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013.

Tabela 11: Aktivnosti, roki in odgovorne osebe za sprejem predloga sprememb in dopolnitev ZV-1, junij 2013

Aktivnosti	Začetek aktivnosti	Rok za izvedbo	Odgovorna oseba
Delovni osnutek sprememb in dopolnitev ZV-1	6. 5. 2013	24. 6. 2013	direktor Direktorata za okolje
Usklajevanje z Gospodarsko zbornico Slovenije	10. 6. 2013	21. 6. 2013	vodja Sektorja za vodo
Javna objava predloga sprememb in dopolnitev zakona na spletnem portalu E-demokracija	24. 6. 2013	8. 7. 2013	vodja Pravno-sistemskega sektorja
Medresorsko usklajevanje predloga sprememb in dopolnitev ZV-1	1. 7. 2013	15. 7. 2013	
Sprejem predloga sprememb in dopolnitev ZV-1 na vladi	16. 7. 2013	30. 7. 2013	vlada
Posredovanje predloga sprememb in dopolnitev ZV-1 v državni zbor	1. 8. 2013		vlada

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.7.3 Ocena popravljalnega ukrepa

2.7.3.1 Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah, predložen računskemu sodišču

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo je pripravilo predlog sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013, v katerem je določilo obveznost vložitve pobude za podelitev koncesije za proizvodnjo pijač ali za kopališča, ogrevanje in drugo, če se rabi mineralna, termalna ali termo-mineralna voda, če koncesija ni bila podeljena, ter določilo rok za izdajo koncesijskih aktov, najpozneje do 31. 12. 2014. Ministrstvo je določilo tudi obveznost, višino in način plačevanja nadomestila za plačilo vodne pravice za čas dejanske rabe vode, ki se plačuje za obdobje od 1. 1. 2005.

Ministrstvo je nadomestilo za plačilo vodne pravice za čas dejanske rabe vode določilo na podlagi drugačne enačbe, kot so določene koncesnine za proizvodnjo pijač ali za kopališča, ogrevanje in drugo, ki jih plačujejo pridobitelji koncesij za te rabe vode na podlagi ZV-1. Ministrstvo v obrazložitvah predloga sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013 ni prikazalo in utemeljilo razlik v načinu izračuna nadomestila v primerjavi z izračunom obstoječih koncesnin in ni prikazalo finančnega učinka plačevanja nadomestil v primerjavi z obstoječim izračunom koncesnin. Višina nadomestila za plačilo vodne pravice za čas dejanske rabe vode je nižja od koncesnin, ki jih plačujejo osebe, ki rabijo vodo za enake namene na podlagi obstoječih koncesnin, saj je ministrstvo ocenilo, da bo znašal priliv za plačilo nadomestila za plačilo vodne pravice za čas dejanske rabe vode na podlagi predloga sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013 približno 0,5 milijona evra, računsko sodišče pa je v revizijskem poročilu ocenilo, da znašajo premalo plačane koncesnine za rabo vode za proizvodnjo pijač in za kopališča približno 4 milijone evrov na leto, pri čemer se v državni proračun plačuje približno polovica tega zneska. Ocenjujemo, da bo znašalo nadomestilo za plačilo vodne pravice za čas dejanske rabe vode za proizvodnjo pijač približno 40 odstotkov manj od koncesnin, ki jih plačujejo družbe, ki imajo sklenjene koncesijske pogodbe za rabo vode za proizvodnjo pijač.

Ministrstvo v predlogu sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013 ni pojasnilo in utemeljilo namena in učinka oprostitve plačila nadomestila za odvzem vode iz objektov in naprav, namenjenih oskrbi s pitno vodo, ki je manjši od 50.000 kubičnih metrov na leto. Ocenjujemo, da bi nadomestilo za odvzem 50.000 kubičnih metrov vode na leto za proizvodnjo piva znašalo več kot 200 tisoč evrov na leto, nadomestilo za odvzem vode za proizvodnjo brezalkoholnih pijač pa več kot 100 tisoč evrov na leto. Ministrstvo v predlogu sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013 tudi ni določilo načina zaračunavanja nadomestila za plačilo vodne pravice za čas dejanske rabe vode tistim, s katerimi je sklenilo koncesijske pogodbe v obdobju po letu 2005 za obdobje od leta 2005 do sklenitve koncesijske pogodbe.

Ocenjujemo, da ministrstvo s predlogom sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013 ni ustrezno odpravilo neenakopravnosti v obravnavi zavezancev za plačilo koncesnin za rabo vode, ki jih je povzročilo z nepravčasnim podeljevanjem koncesij. Zavezanci, ki plačujejo koncesnino na podlagi obstoječih odločb o koncesiji, so v obdobju do uveljavitve sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013 plačevali večje koncesnine kot tisti, ki bodo plačevali nadomestilo za plačilo vodne pravice za čas dejanske rabe vode. Z uveljavitvijo sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013 bi ministrstvo uveljavilo različno plačilo za enako rabo vode, s čimer ne bi v celoti odpravilo neenakega položaja zavezancev na trgu. Ministrstvo bi zato moralo ponovno proučiti in utemeljiti način izračuna nadomestila za plačilo vodne pravice za čas dejanske rabe vode, oprostitvev plačila nadomestila za odvzem vode iz objektov in naprav, namenjenih oskrbi s

pitno vodo, ki je manjši od 50.000 kubičnih metrov na leto, in obračun nadomestila za plačilo vodne pravice za čas dejanske rabe vode tistim, ki so sklenili koncesijske pogodbe po letu 2005.

2.7.3.2 Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o vodah, posredovan v obravnavo državnemu zboru

Med pripravo porevizijskega poročila smo ugotovili, da je vlada na 57. dopisni seji, 25. 9. 2013, določila besedilo Predloga zakona o dopolnitvah Zakona o vodah (v nadaljevanju: predlog dopolnitev ZV-1 september 2013), ga posredovala državnemu zboru in predlagala, da ga državni zbor obravnava po skrajšanem postopku. Pri pregledu predloga dopolnitev ZV-1 september 2013 smo ugotovili, da ta drugače ureja zaračunavanje in plačevanje nadomestil za rabo vode za proizvodnjo pijač za zavezance po 199. členu ZV-1, vračilo razlike med že plačanim zneskom koncesnin na podlagi ZV-1 in plačilom nadomestila, ki ga določa predlog dopolnitev ZV-1 september 2013 in predvideva nekoliko drugačne finančne učinke novega načina zaračunavanja in plačevanja nadomestil za rabo vode, kot je izhajalo iz predloga sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013, ki ga je ministrstvo predložilo računskemu sodišču.

Predlog dopolnitev ZV-1 september 2013 v prvem in drugem odstavku 199.č člena določa, da se nadomestilo za rabo vode za proizvodnjo pijač za posamezno leto izračunava:

- za stekleničenje piva kot zmnožek 5,9 evra na kubični meter prodanega piva in skupne količine prodanega piva v posameznem letu;
- za stekleničenje vode in brezalkoholnih pijač kot zmnožek 2 evrov na kubični meter prodane mineralne, izvirske ali namizne vode in brezalkoholne pijače ter skupne količine prodane mineralne, izvirske ali namizne vode in brezalkoholne pijače v posameznem letu;
- za rabo vode za proizvodnjo pijač iz naprav, namenjenih oskrbi s pitno vodo²⁵, če je odvzem manjši od 50.000 kubičnih metrov na leto, kot zmnožek 0,65 evra na kubični meter odvzete vode in skupne količine odvzete vode iz objektov in naprav, namenjenih oskrbi s pitno vodo, v posameznem letu;
- za rabo vode za proizvodnjo pijač za leto 2005 v višini 20 odstotkov, za leto 2006 v višini 40 odstotkov in za leto 2007 v višini 60 odstotkov nadomestila, izračunanega na podlagi prvega in drugega odstavka 199.č člena predloga dopolnitev ZV-1 september 2013.

Predlog dopolnitev ZV-1, september 2013 v 199.f členu določa, da pravne ali fizične osebe, ki so pridobile koncesije za rabo vode na podlagi 199. člena ZV-1, lahko zahtevajo vračilo razlike plačil med že plačanim zneskom plačila za koncesijo in zneskom nadomestila za rabo vode, izračunanim na podlagi določil 199.č ali 199.d člena predloga dopolnitev ZV-1 september 2013. Če ministrstvo ugotovi, da je že plačani znesek plačila za koncesijo višji od nadomestila za rabo vode, izračunanega v skladu s 199.č ali 199.d členom predloga dopolnitev ZV-1 september 2013, zavezancu za plačilo vrne razliko plačil brezobrestno v 30 letnih obrokih oziroma v največ toliko letnih obrokih, kolikor znaša število let do izteka obdobja, za katero je podeljena koncesija. Razliko vrne na podlagi sklenjenega aneksa h koncesijski pogodbi.

²⁵ Obveznost plačila nadomestila za rabo vode za proizvodnjo pijač iz naprav za oskrbo s pitno vodo določata četrti in peti odstavek 199.b člena predloga dopolnitev ZV-1 september 2013, in sicer za pravne ali fizične osebe, ki so vodo rabile, vendar jim do uveljavitve predloga dopolnitve ZV-1 september 2013 vodno dovoljenje še ni bilo izdano, in za pravne ter fizične osebe, ki jim je bilo do uveljavitve predloga dopolnitve ZV-1 september 2013 vodno dovoljenje za rabo vode za proizvodnjo pijač iz objektov in naprav za oskrbo s pitno vodo izdano.

Ministrstvo je v oceni finančnih posledic predloga dopolnitev ZV-1 september 2013 ocenilo, da bodo znašali prilivi v državni proračun za:

- obdobje od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013 zaradi uvedbe plačila nadomestila za rabo vode skupaj 398 tisoč evrov, in sicer 280 tisoč evrov za proizvodnjo pijač in 118 tisoč evrov za termalna kopališča in ogrevanje; v navedenih zneskih so že vračunani zneski dobropisov, ki jih bo moralo ministrstvo priznati koncesionarjem, ki so do uveljavitve predloga dopolnitev ZV-1 september 2013 plačevali koncesnine v skladu s sklenjenimi koncesijskimi pogodbami;
- plačila za nove rabe vode, ki bodo podeljene brez javnega razpisa, 600 tisoč evrov;
- za leto 2014 zaradi novega načina izračuna plačil za vodno pravico za rabo vode za proizvodnjo pijač 1,7 milijona evrov na leto in za rabo termalne vode za ogrevanje ter za potrebe termalnih kopališč 118 tisoč evrov na leto; navedena zneska se nanašata le na leto 2014, saj bo leta 2015 predvidoma sprejet nov načrt upravljanja voda.

Na podlagi pregleda predloga dopolnitev ZV-1 september 2013 in v primerjavi s predlogom sprememb in dopolnitev ZV-1 junij 2013 ocenjujemo, da:

- ni razvidna utemeljitev določitve zneskov za rabo kubičnega metra vode 5,9 evra za proizvodnjo piva, 2 evra za prodajo mineralne, izvirske, namizne vode in brezalkoholne pijače in 0,65 evra, če je odvzem vode za proizvodnjo pijač iz naprav za oskrbo s pitno vodo manjši od 50.000 kubičnih metrov, za izračun nadomestil za rabo vode ter razmerij med posameznimi zneski in ali je ob taki določitvi zneskov za rabo vode mogoče financirati vse načrtovane projekte iz načrta upravljanja voda 2009–2015; prav tako ni utemeljena določitev zneskov za rabo vode glede na izračun manjkajočih plačil za koncesije v poročilu računskega sodišča in kako bo ob tako določenih zneskih za rabo vode mogoče zagotoviti neplačane zneske koncesnin v obdobju od leta 2005 do leta 2013;
- na izračun nadomestil za rabo vode za proizvodnjo pijač vplivata le prodana količina vode v posameznem letu in s predlogom dopolnitev ZV-1 september 2013 določeni zneski za rabo vode; ocenjujemo, da tak način izračuna nadomestil za rabo vode po vsebini predstavlja predvsem ponoven obračun vodnega povračila, saj je odvisen od količine porabljene vode, pri čemer pa je cena za rabo vode določena v drugačnem znesku kot cena za izračun vodnega povračila²⁶; ob predpostavki ustreznosti takega izračuna bi lahko ministrstvo le spremenilo višino plačila vodnega povračila za določene vrste rabe vode in s tem poenostavilo ter pocenilo postopke odločanja o rabi vode;
- ni utemeljena določitev nižjega zneska za rabo vode za proizvodnjo pijač, če gre za odvzem vode iz naprav za oskrbo s pitno vodo, ki je manjši od 50.000 kubičnih metrov, saj gre za enako vrsto rabe, drugačen način odvzema vode pa ne vpliva na spremembo vrste rabe vode; glede na to, da je vrsta rabe kriterij za določitev zneska nadomestila za rabo vode, različna določitev nadomestila za enako rabo vode povzroča neenakopravno obravnavo zavezancev, ki rabijo vodo za enake namene;
- niso ustrezno pojasnjeni izračuni ocen finančnih učinkov uvedbe nadomestil za rabo vode, in sicer:
 - 280 tisoč evrov za proizvodnjo pijač in 118 tisoč evrov za termalna kopališča in ogrevanje za obdobje od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013, saj ni razviden način izračunavanja in predviden znesek dobropisov zavezancem, ki so v tem obdobju plačevali koncesnine, in način izračuna ter znesek zaračunanih nadomestil zavezancem, ki koncesnin v tem obdobju niso plačevali; po oceni računskega sodišča glede na podatke o obračunanih koncesninah v obdobju od leta 2005 do

²⁶ Cene osnov vodnih povračil vsako leto določi vlada s sklepom. Cena osnove za vodno povračilo za proizvodnjo pijač je za leto 2009 znašala 0,0555 evra, za leto 2006 pa 0,0666 evra za kubični meter rabe vode.

leta 2011 ob upoštevanju, da se zavezancem, ki so plačevali koncesnine, vrne razlika plačanih koncesnin nad zneski nadomestil in glede na znižanje plačil na podlagi nadomestil za zavezance, ki koncesnin niso plačevali, v primerjavi s predhodno uveljavljenimi koncesninami učinek uvedbe nadomestil ne bo dosegel predvidenega zneska;

- 600 tisoč evrov plačil za nove rabe vode, ki naj bi bile podeljene brez javnega razpisa na podlagi predloga dopolnitev ZV-1, september 2013; plačila nadomestil zavezancev, ki v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013 niso plačevali koncesnin in morajo zato plačati nadomestilo, so upoštevana v izračunu učinkov iz prejšnje alineje;
- 1,7 milijona evrov nadomestil za rabo vode za proizvodnjo pijač za leto 2014; predvideno plačilo nadomestila za rabo vode za proizvodnjo pijač v letu 2014 je manjše, kot je bil znesek plačanih koncesnin za rabo vode za proizvodnjo pijač leta 2009 (1,9 milijona evrov) in leta 2010 (1,9 milijona evrov)²⁷, kljub temu da naj bi bilo nadomestilo zaračunano vsem zavezancem in da je bilo po oceni računskega sodišča v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2011 na leto v povprečju premalo plačano 1,7 milijona koncesnin za rabo vode za proizvodnjo pijač; zaradi navedenega obstaja tveganje, da zaradi prenizke določitve nadomestil ne bo mogoče financirati vseh projektov za zagotavljanje ustrezne infrastrukture in stanja voda v Republiki Sloveniji;
- 118 tisoč evrov za rabo vode v termalnih kopališčih in za ogrevanje za leto 2014; predvideno plačilo nadomestil je za 3,3-krat nižje kot znaša ocenjeni znesek v revizijskem poročilu, ki bi ga morali zavezanci letno v povprečju plačevati za to rabo vode; zaradi navedenega obstaja tveganje, da zaradi prenizke določitve nadomestil ne bo mogoče financirati vseh potrebnih projektov za zagotavljanje ustrezne infrastrukture in stanja voda v Republiki Sloveniji;
- z navedbo v oceni finančnih posledic predloga dopolnitev ZV-1 september 2013, da bo nov način izračuna nadomestil za rabo vode za proizvodnjo pijač in za termalna kopališča ter ogrevanje v rabi do novega načrta upravljanja voda, ki bo sprejet predvidoma leta 2015, ko se bo ponovno pričel postopek usklajevanja plačil za vodne pravice in vodna povračila v šestletnem ciklu načrta upravljanja voda, je napovedano ponovno nihanje teh plačil, kar vnaša nejasnosti in negotovosti v poslovanje zavezancev; to še posebej ni dopustno, če zaradi prenizko določenih nadomestil za rabo vode ne bodo izvedene vse investicije za zagotavljanje ustrezne infrastrukture in stanja voda v Republiki Sloveniji do sprejetja novega načrta upravljanja voda, breme stroškov pa bo v obdobju od leta 2015 do leta 2021 porazdeljeno na vse zavezance za plačila za rabo vode, čeprav projekti ne bodo izvedeni, ker ministrstvo ni pravočasno določilo koncesnin nekaterim zavezancem in jih ti v obdobju od leta 2005 do leta 2013 zato niso plačevali.

Predlog dopolnitev sprememb ZV-1 september 2013 določa tudi dopolnitev 162. člena ZV-1 tako, da bi se iz sklada za vode financiralo tudi izvajanje javnih gospodarskih služb:

- obratovanje in vzdrževanje vodne infrastrukture, namenjene ohranjanju in uravnavanju vodnih količin;
- obratovanje, vzdrževanje in spremljanje stanja vodne infrastrukture, namenjene varstvu pred škodljivim delovanjem voda;
- izvedba izrednih ukrepov v času povečane stopnje ogroženosti zaradi škodljivega delovanja voda;
- vzdrževanje vodnih in priobalnih zemljišč;
- zagotavljanje vodovarstvenega nadzora.

²⁷ Revizijsko poročilo, priloga 4.

Ministrstvo v oceni finančnih posledic predloga sprememb ZV-1 september 2013 navaja, da bo spremenjeni način financiranja bolj pregleden, kot je bilo sedanje financiranje navedenih javnih gospodarskih služb iz sredstev integralnega proračuna, saj naj bi predlagani način omogočal izvajanje cenovne politike urejanja voda v skladu s sprejeto evropsko politiko urejanja voda, ki od držav članic zahteva upoštevanje povračila stroškov za vse naloge, povezane z upravljanjem voda. Tako naj bi se razbremenil državni proračun, saj se bodo sredstva porabila za namene, za katere so bila zbrana. Ministrstvo je ocenilo, da bi optimalna sredstva za izvajanje vseh nalog gospodarske javne službe urejanja voda znašala 20 milijonov evrov na leto, vendar ministrstvo za vzdrževanje voda na leto nameni približno 7,6 milijona evrov, za investicijsko vzdrževanje voda in vzdrževanje voda v javno korist pa 2,4 milijona evrov. Ker sredstva niso zagotovljena v potrebnem znesku, se pojavlja škoda na obstoječi vodni infrastrukturi, kar terja porabo sredstev za izvajanje sanacijskih programov iz proračunske rezerve. Z rebalansom državnega proračuna so se sredstva, namenjena za izvajanje gospodarskih javnih služb urejanja voda, zmanjšala za 500 tisoč evrov.

Ocenjujemo, da bo financiranje izvajanja javnih gospodarskih služb urejanja voda iz sklada za vode sicer zagotovilo večjo preglednost porabe namensko zbranih sredstev, vendar ministrstvo opozarjamo, da preveri ustreznost načrtovanih sredstev v skladu za vode, ki se zbirajo iz koncesnin in vodnih povračil, da bo mogoče financirati vse projekte, načrtovane v načrtu upravljanja voda, in izvajanje predpisanih javnih gospodarskih služb.

2.8 Načrt priprave koncesijskih aktov

2.8.1 Opis nesmotnosti

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. Podrobnejši podatki o številu izdanih koncesijskih aktov in sklenjenih koncesijskih pogodbah po rabah vode so prikazani v tabeli 12.

Tabela 12: 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 13 prikazujemo število nerešenih pobud za izdajo koncesijskih aktov po fazah obravnave pobude za posamezne vrste rabe vode.

Tabela 13: 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 je nanašala 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.

Iz tabele 13 je razvidno, da je bilo največ, in sicer 64,2 odstotka vseh nerešenih pobud za izdajo koncesijskega akta, vloženih 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.

Po podatkih iz evidence ministrstva je bilo na dan 31. 12. 2010 izkazanih 310 nerešenih pobud, in sicer: 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 sprotne reševanja vlog, se je število nerešenih vlog v letih 2009 in 2010 povečalo, in sicer za 119, kar predstavlja 37,8 odstotka vseh nerešenih pobud²⁸. 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. Med pobudniki, ki jim še niso bili podeljeni koncesijski akti, je največji delež subjektov, ki vodo že rabijo, ne da bi zanj plačevali koncesnino. 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.

Pri pregledu podatkov o vloženih pobudah v evidenci pobud je bilo ugotovljeno:

- predvsem pobude, vložene pred letom 2005, so brez datuma vložitve pobude;
- za nekatere pobude 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 ni vsebovala vseh podatkov o stanju reševanja pobud in zato ne zagotavlja ustrezne preglednosti vloženih pobud 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 niso zanesljive.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati pregled stanja vseh nerešenih pobud za pripravo koncesijskih aktov na dan izdaje revizijskega poročila, posebej za subjekte na podlagi 199. člena ZV-1 in za 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. Pregled nerešenih pobud mora vključevati datum prejema pobude, dejanskega pobudnika, opravljena dejanja za dopolnitev vlog z navedbo datumov izvedbe posameznega dejanja, pridobljena strokovna mnenja z datumom pridobitve

²⁸ Opozarjamo, da smo pri oceni števila izhajali iz podatkov iz evidenc ministrstva, za katere smo ugotovili, da niso točne in popolne.

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, in načrtovan datum sklenitve koncesijske pogodbe.

2.8.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je izdelalo pregled stanja nerešenih pobud za pripravo koncesijskih aktov za rabo vode za proizvodnjo pijač, termalna kopališča in za ogrevanje, za pet skupin pobud, za katere ureja pravne podlage za reševanje postopkov, in sicer za:

- vloge, ki so bile v skladu s 199. členom ZV-1 vložene pravočasno;
- vloge, ki v skladu s 199. členom ZV-1 niso bile vročene pravočasno, bo reševalo na podlagi sprememb in dopolnitev ZV-1, junij 2013;
- uporabnike vode, ki nimajo podeljene vodne pravice, za katere poteka inšpekcijski postopek;
- obstoječe koncesionarje, za katere bo spremenilo koncesije in jih prilagodilo glede na tipske uredbe, in
- plačilo rabe vode za ves čas rabe vode.

Pregled stanja nerešenih pobud vsebuje podatke o številki zadeve, pobudniku, objektu, ki rabi vodo, naslovu zadeve v aplikaciji SPIS, datumu prejema pobude pri različnih organih, oznaki in nazivu vodnega vira, opravljenih preveritvah pobud, ki so jih izvedle pristojne institucije, stanju priprave koncesijskega akta, opravljeni javni in medresorski obravnavi koncesijskega akta, objavi koncesijskega akta, odločbi o določitvi koncesionarja, sklenitvi koncesijske pogodbe ter o osebi, ki pobudo obdeluje.

Na ministrstvu je bila imenovana delovna skupina²⁹ za odpravo zaostankov v postopkih podeljevanja vodnih pravic, ki je pripravila predlog izvedbe prioritetnega reševanja posameznih sklopov pobud, in sicer za podelitev koncesij za:

- termalna kopališča zavezancem po 199. členu ZV-1;
- ogrevanje zavezancem po 199. členu ZV-1;
- proizvodnjo in stekleničenje pijač zavezancem po 199. členu ZV-1;
- termalna kopališča z javnim razpisom;
- proizvodnjo in stekleničenje pijač z javnim razpisom;
- ogrevanje z javnim razpisom.

Za izvedbo navedenih nalog je moralo ministrstvo pripraviti:

- šest tipov koncesijskih uredb za zavezance po 199. členu ZV-1 ali za javni razpis za izbiro koncesionarja za termalna kopališča, ogrevanje in za proizvodnjo ter stekleničenje pijač;
- šest tipov koncesijskih pogodb za zavezance po 199. členu ZV-1 ali za javni razpis za izbiro koncesionarja za termalna kopališča, ogrevanje in za proizvodnjo ter stekleničenje pijač;
- šest tipov odločb za zavezance po 199. členu ZV-1 ali za javni razpis za izbiro koncesionarja za termalna kopališča, ogrevanje in za proizvodnjo ter stekleničenje pijač;
- tri tipe razpisne dokumentacije z merili za izbiro koncesionarja za termalna kopališča, ogrevanje in za proizvodnjo ter stekleničenje pijač.

²⁹ Sklep ministra o imenovanju projektne skupine za odpravo zaostankov v postopkih podeljevanja koncesij za rabo vode, 30. 8. 2012.

Ministrstvo je pripravilo in izvedlo javno objavo naslednjih osnutkov uredb o koncesijskih aktih za rabo termalne vode za:

- ogrevanje in kopališče Aquapark Hotel Žusterna iz vrtine KŽV-1/2001;
- kopališče Terme Snovik iz vrtin V-16/95 in V-17/96;
- kopališče LifeClass Portorož iz vrtine HV-1/94;
- ogrevanje in kopališče Sava Hoteli Bled iz vrtin T-9/68 in VB-2/04 ter izvira Toplice;
- kopališče v Zdravilišču Radenci iz vrtin T-4/88 in T-5/03;
- ogrevanje in kopališče v Dolenjskih Toplicah iz vrtin ZV-2/91, V-1/73 in V-9/78;
- ogrevanje in kopališča v Termah 3000, Moravske Toplice iz vrtin Mt-1, Mt-4, Mt-5, Mt-6 in Mt-7;
- ogrevanje in kopališče Šmarješke Toplice iz vrtine V-11/87 in izvira v Lesenem bazenu;
- zdravstveno-terapevtske namene in kopališče v Termah Dobrna iz izvira Zdraviliški dom in iz vrtine V-8/76;
- ogrevanje in kopališče v Termah Banovci iz vrtin Ve-1, Ve-2, Ve-3;
- ogrevanje in kopališče v Naravnem zdravilišču Topolšica iz izvira Toplica in vrtine T-11/76;
- kopališče Wellness park Laško in Zdravilišče Laško iz vrtin K-1/72, K-2/95 in V-7/67.

Za dokončanje postopkov podelitve koncesij ministrstvo načrtuje aktivnosti in roke za izvedbo aktivnosti, ki so prikazani v tabeli 14, določilo pa je tudi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti.

Tabela 14: Aktivnosti, roki za izvedbo aktivnosti in osebe, odgovorne za sprejem koncesijskih aktov

Aktivnost	Začetek aktivnosti	Rok za izvedbo aktivnosti	Odgovorna oseba
Sprejem koncesijskih aktov za vse pravočasne vloge, kjer so strokovne podlage pridobljene in pravne dileme ne obstajajo	1. 3. 2013	31. 12. 2013	direktor Direktorata za okolje
Sprejem koncesijskih aktov za vloge na podlagi sprememb in dopolnitev ZV-1, junij 2013	1. 10. 2013	31. 12. 2013	vodja Sektorja za vode
Podelitev pravic po postopkih, kjer je v skladu z ZV-1 potreben javni razpis na način, ki bo predviden v noveli Zakona o vodah	1. 1. 2014	31. 12. 2014	

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.8.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je pripravilo pregled stanja vseh nerešenih pobud za pripravo koncesijskih aktov, ki vsebuje vse zahtevane elemente. Ministrstvo je pripravilo tudi načrt aktivnosti za dokončanje postopkov za vse nerešene pobude, določilo roke za izvedbo teh aktivnosti in določilo osebe, odgovorne za izvedbo načrtovanih aktivnosti.

2.9 Priprava podrobnejših meril za določitev plačila za pridobitev vodnega dovoljenja

2.9.1 Opis nesmotnosti

Ministrstvo je decembra 2010 pripravilo osnutek Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, ki se pridobi z vodnim dovoljenjem (v nadaljevanju: osnutek uredbe o plačilu za vodno pravico), 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 enačbi, ki jo prikazuje slika 1.

Slika 1: 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.

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 čas 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 da se plačilo za pridobitev vodne pravice za te namene ne plača. Najnižji koeficient, in sicer 0,025 je določilo za rabo vode za pristanišča, manjša od milijon kvadratnih metrov,

oziroma sidrišča, manjša od deset tisoč kvadratnih metrov, če je investitor oseba javnega prava. Najvišji koeficient, in sicer 0,5, je določilo za pridobitev vodne pravice za rabo vode 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. Določitev koeficienta bi morala izhajati iz 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. Iz predloga višine plačil za posamezno rabo vode 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 vodnih objektov in naprav ter načrtovanimi viri zanje določilo plačilo za vodno pravico, zato plačila za vodno pravico ni v celoti določilo ob upoštevanju načela plačila za obremenjevanje voda.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati 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; pri tem pa je moralo opredeliti merila za določitev plačila v skladu z vsemi kriteriji, ki jih določa 123. člen ZV-1, in utemeljiti uporabo vsakega kriterija.

2.9.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zaradi pomanjkanja dobrih praks in rešitev na ravni Evropske unije bo pripravljena začasna rešitev za plačilo vodne pravice, ki se pridobiva z vodnim dovoljenjem, in ne v celoti sistemska ureditev vseh dajatev za obremenjevanje voda, kot izhaja iz predlagane enačbe za izračun tega plačila. Oceniti je treba še stroške upravljanja voda. Ministrstvo bo preverilo, ali je mogoče uporabiti oceno stroškov iz leta 2011, ali pa bo treba pridobiti novo oceno, ki jo pripravlja inštitut za vode, saj se bodo stroški zaradi območij pomembnega vpliva poplav povečali.

Ministrstvo je junija 2013 izdelalo osnutek Izhodišč za oblikovanje dajatev za obremenjevanje voda, v katerem je opredelilo, da se pri določitvi plačila za vodno pravico upoštevajo:

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

Ministrstvo predvideva, da bo plačilo za pridobitev vodnega dovoljenja ostalo enako za vse primere, kjer se je v skladu z ZV-1B spremenila obveznost pridobitve koncesije v obveznost pridobitve vodnega dovoljenja.

Ministrstvo je izdelalo načrt aktivnosti za pripravo in sprejem Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, ki se pridobi z vodnim dovoljenjem, in določilo roke ter osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti, kar prikazuje tabela 15.

Tabela 15: Aktivnosti, roki ter odgovorne osebe za sprejem Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, ki se pridobi z vodnim dovoljenjem

Aktivnost	Začetek aktivnosti	Rok za izvedbo	Odgovorna oseba
Izdelava strokovnih podlag	3. 6. 2013	31. 8. 2013	direktor Direktorata za okolje vodja Sektorja za vode
Priprava Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, ki se pridobi z vodnim dovoljenjem	1. 9. 2013	1. 11. 2013	direktor Direktorata za okolje vodja Sektorja za vode vodja Pravno-sistemskega sektorja
Sprejem Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, ki se pridobi z vodnim dovoljenjem	1. 11. 2013	31. 12. 2013	vlada

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.9.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je opredelilo aktivnosti za pripravo in sprejem Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, določilo roke za izvedbo aktivnosti in določilo osebe, odgovorne za izvedbo aktivnosti. Ministrstvo je v osnutku Izhodišč za oblikovanje dajatev za obremenjevanje voda določilo in utemeljilo merila in kriterije za določitev plačila v skladu s kriteriji, ki jih določa 123. člen ZV-1.

2.10 Uskladitev določitve koncesnin za rabo podzemne vode za kopališča in naravna zdravilišča

2.10.1 Opis nesmotrnosti

Preverili smo, ali so vsi parametri za izračun koncesnin za vse vrste rab vode določeni jasno in nedvoumno. Koncesnina za rabo podzemne vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč se izračunava po postopku, ki ga prikazuje slika 2.

Slika 2: 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 upravljalca kopališča in naravnega zdravilišča za leto, za katero se določa plačilo za koncesijo;
C	povprečna letna cena za megajoule toplote, ki se jo pridobi iz ekstralahkega kurilnega olja in izračuna iz spodnje kurilne vrednosti ekstralahkega kurilnega olja in cene ekstralahkega kurilnega olja 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.

Vira: koncesijski pogodbi družb Terme Ptuj, d. o. o., Ptuj (družba Terme Ptuj) in Terme Olimia, d. d., Podčetrtek (v nadaljevanju: družba Terme Olimia).

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 upravljalca 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 upravljalci 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.

Preverili smo podatke, ki sta jih v napovedi za odmero koncesnin agenciji posredovali družbi Terme Ptuj in 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 koncesnine 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 16.

Tabela 16: Izračun koncesnine za termalna kopališča in naravna zdravilišča na podlagi podatkov družb za izračun koncesnine in na podlagi podatkov iz letnih poročil

v evrih

Koncesionar	Leto	Prihodki od prodaje – napoved za obračun koncesnine	Prihodki od prodaje vstopnic – letno poročilo družbe	Izračun koncesnine – agencija	Ocena koncesnine	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) ³⁰	(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.

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 zavezanci prijaviili 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 16, 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 Terme Olimia v napovedi. Ker kategorije, od katerih se izračunava koncesnina, niso natančno opredeljene, verodostojnosti podatkov iz napovedi ni mogoče ustrezno preverjati.

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 koncesnine odvisna od povprečne letne cene za en megajoule toplote, pridobljene iz ekstralahkega kurilnega olja, letne količine načrpane podzemne vode in temperaturne razlike med

³⁰ Po enačbi, prikazani na sliki 2.

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. Ocenili smo, da je ministrstvo v navedenih uredbah o koncesijah za rabo termalne vode izločilo vpliv parametra čisti letni prihodki od izvajanja kopališke dejavnosti in dejavnosti naravnega zdravilišča na izračun koncesnine, 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati 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 za ta namen, ter preveriti in ugotoviti ustreznost že obračunanih in plačanih koncesnin glede na nov način izračunavanja koncesnine za rabo vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč.

2.10.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo načrtuje, da bo uskladilo obstoječe koncesijske akte in pogodbe za rabo podzemne vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč po podelitvi koncesijskih pravic vsem obstoječim uporabnikom vode brez vodne pravice. Te aktivnosti bo izvajalo od aprila 2014. Predvideno je, da bo izračun koncesnin temeljil na enakih osnovah za enake vrste rabe vode. Aktivnosti, roki in osebe, odgovorne za izvedbo aktivnosti, so prikazani v tabeli 17.

Tabela 17: Aktivnosti, roki in osebe, odgovorne za uskladitev obstoječih koncesijskih aktov in pogodb za rabo podzemne vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč

Aktivnost	Začetek aktivnosti	Rok za izvedbo aktivnosti	Odgovorna oseba
Izdelava tipskih uredb za ogrevanje in termalna kopališča	se izvaja	1. 8. 2013	direktor Direktorata za okolje vodja Sektorja za vode
Izdelava tipskih uredb za stekleničenje	1. 12. 2013	31. 12. 2013	vodja Pravno-sistemskega sektorja
Ekonomska analiza	1. 1. 2014	1. 2. 2014	direktor Direktorata za okolje vodja Sektorja za vode direktor inštituta za vode
Sprememba obstoječih koncesijskih aktov		od 1. 4. 2014	vlada

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.10.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je opredelilo aktivnosti za uskladitev obstoječih koncesijskih aktov in pogodb za rabo podzemne vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč tako, da bo izračun koncesnin enak za vse.

2.11 Določitev načinov in metod merjenja odvzete vode iz površinskih vodotokov

2.11.1 Opis nesmotrnosti

Uredba o vodnih povračilih³¹ ne določa podrobneje, kako se ugotavlja oziroma določi osnova za obračunavanje vodnega povračila, kadar je osnova za obračun količina iz narave odvzete vode. Zavezanci, ki plačujejo vodno povračilo za oskrbo s pitno vodo, imajo različne sisteme merjenja oziroma ocenjevanja odvzete vode. Sistemi med seboj niso primerljivi, zato zavezanci ne sporočajo podatkov, ki bi temeljili na enakih podlagah. Zgolj opredelitev, da je osnova za izračun vodnega povračila količina odvzete vode iz narave, zato ne pomeni enakopravne obravnave vseh zavezancev. Določitev načinov in metod merjenja odvzete vode je predpogoj za pridobivanje ustreznih in primerljivih podatkov in možnost izvedbe ustreznega nadzora nad ustreznostjo sporočenih podatkov o odvzeti vodi, ki jih zavezanci poročajo agenciji za obračun vodnega povračila.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in oseb, odgovornih 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.

³¹ Uradni list RS, št. 103/02, 122/07, 14/13.

2.11.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je opredelilo aktivnosti, roke in osebe, odgovorne za pripravo predpisa za določitev načinov in metod merjenja odvzete vode iz površinskih vodotokov, kar je prikazano v tabeli 18.

Tabela 18: Načrt aktivnosti, roki in osebe, odgovorne za izdelavo predpisa za določitev načinov in metod merjenja odvzete vode iz površinskih vodotokov

Aktivnosti	Časovno obdobje za izvedbo aktivnosti	Odgovorna oseba
Izdelava strokovnih podlag za sprejem pravilnika za določitev načinov in metod merjenja odvzete vode. Glede na posamezno vrsto posebne rabe vode bodo opredeljeni: • pogostost izvajanja meritev; • pogostost beleženja izvedenih meritev; • pogostost poročanja podatkov o izvedenih meritvah; • način izvajanja meritev; • predlagane merilne naprave oziroma rešitve merilnih naprav ni mogoče namestiti; • predvidena lokacija namestitve merilne naprave oziroma izvajanja meritev.	od 1. 5. do 10. 6. 2013	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
Izdelava specifikacije programske opreme, ki bo omogočala elektronski prenos podatkov o izvedenih meritvah. Specifikacija bo vsebovala opis toka podatkov od zavezanca do avtomatskega vpisa v bazo podatkov. V specifikaciji bodo opisani tudi uporabniški vmesniki, ki se bodo izvajali kot spletna aplikacija in bodo omogočali oddajo podatkov z neposrednim vnosom ali v obliki datotek. Za tako poslane podatke bodo uporabljene osnovne kontrole, ki bodo pred vpisom v bazo podatkov preverile pravilnost podatkovne strukture.	od 11. 6. do 31. 7. 2013	direktor Urada za upravljanje z vodami na agenciji
Sprejem pravilnika v skladu s programom dela.	do 31. 12. 2013	direktor Direktorata za okolje

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.11.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je izdelalo načrt aktivnosti za pripravo predpisa za določitev načinov in metod merjenja odvzete vode tako, da je opredelilo ključna določila

predpisa, ki se nanašajo na izvedbo meritev in prenos podatkov, pridobljenih z meritvami. Določilo je tudi roke in osebe, odgovorne za izvedbo načrtovanih aktivnosti.

2.12 Inšpekcijski pregledi uporabnikov vodnih zemljišč

2.12.1 Opis nesmotrnosti

V obdobju, za katero je bila opravljena revizija, je bilo za rabo vodnih zemljišč za delovanje pristanišč in sidrišč za plovila, kadar 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, Marina Portorož, d. d., Portorož, Porting, d. o. o., Izola, Ladjedelnica Izola, d. d., Izola in Hoteli Bernardin, d. d., Portorož.

Družba hoteli Bernardin je bila po evidencah agencije edina, ki je oddala napoved za odmero vodnega povračila za leto 2009 za rabo zemljišča za obratovanje pristanišč oziroma sidrišč za plovila. Na podlagi napovedi je agencija družbi hoteli Bernardin obračunala vodno povračilo. Druge štiri družbe napovedi za odmero vodnega povračila niso vložile, zato je agencija o tem obvestila Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo in okolje (v nadaljevanju: inšpektorat), ki je leta 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 najpozneje do 10. 8. 2004.

Ocenili smo znesek neplačanega vodnega povračila za rabo zemljišča za obratovanje pristanišč oziroma sidrišč, kadar je investitor oseba zasebnega prava, ki za leto 2009 znaša 42.413 evrov. Ocenili smo, da ni bil vzpostavljen učinkovit nadzor nepooblaščenih rabe vode ali vodnih zemljišč, predvsem ko gre za rabe vode, za katere je treba pridobiti koncesijo. Posledica nepooblaščenih odvzemov so bili nižji prihodki v državnem proračunu, saj niso bile plačane koncesnine in vodna povračila. Ministrstvo, agencija in inšpektorat niso ugotavljali tveganj za nepooblaščen rabo vode in niso razpolagali z ustreznimi podatki za načrtovanje nadzorov.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati 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.

2.12.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je januarja 2013 za uspešno pripravo načrtovanih inšpekcijskih pregledov zavezancev po ZV-1 izdalo sklep o ustanovitvi projektne delovne skupine za usklajeno delovanje pristojnih organov pri sistematičnem inšpekcijskem nadzoru koncesij in vodnih dovoljenj³². Projektno delovno skupino

³² Št. 007-15/2013, 7. 1. 2013.

sestavljajo strokovni sodelavci ministrstva, agencije in inšpektorata. Projektna delovna skupina ima naslednje naloge:

- pregled stanja vlog za podelitev koncesij za različne rabe vode na Direktoratu za okolje na ministrstvu;
- pregled stanja pri podeljevanju vodnih dovoljenj, ki jih izdaja agencija;
- pripravo načrta aktivnosti inšpektorata in agencije za izvedbo analize potencialnih zavezancev za podelitev koncesij za vse vrste rabe vode in preveritev, ali imajo podeljene koncesijske akte, ali so vložili pobude;
- pripravo načrta aktivnosti za izvajanje nadzora vseh koncesijskih pogodb za rabo podzemne vode za dejavnost termalnih kopališč in naravnih zdravilišč;
- pripravo načrta in pomoč pri izvedbi ter koordinaciji akcij inšpekcijskega nadzora nad morebitnimi uporabniki vodnih virov, ki za rabo vode niso pridobili koncesije ali vodnega dovoljenja, ter uporabniki, ki prekoračujejo količino vode, določeno v vodnem dovoljenju, ali ki do 31. 1. 2013 niso oddali napovedi za plačilo vodnega povračila;
- pripravo načrta in pomoč pri izvedbi in koordinaciji akcije inšpekcijskega nadzora uporabnikov vodnih zemljišč za pristanišča in sidrišča, da bi ugotovili obdobje neplačevanja vodnega povračila;
- obravnavo problematike malih hidroelektrarn, predvsem na območju Pohorja, opredelitev bistvenih težav in njihovega vpliva na varstvo okolja ter oblikovanje predloga izboljšav.

Projektna skupina se je v letu 2013 sestala dvakrat. Med ministrstvom, agencijo in inšpektoratom poteka stalna izmenjava podatkov, potrebnih za načrtovanje in izvedbo nadzorov.

Inšpektorat je izdelal navodila za akcijo nadzora izvajanja ZV-1³³, in sicer za nadzor zavezancev, ki:

- rabijo vodo brez podeljene koncesije ali v nasprotju z njo;
- rabijo vodo brez izdanega vodnega dovoljenja ali v nasprotju z njim;
- niso plačali vodnega povračila;
- razpolagajo s koncesijami;
- razpolagajo z vodnimi dovoljenji.

Z navodili je inšpektorat želel zagotoviti usklajen nadzor rabe vode, zato navodila opredeljujejo pravno podlago za izvedbo nadzora, usmeritve nadzora, priporočila za ukrepanje, terminski načrt izvedbe nadzora in poročanja o rezultatih nadzora. Inšpektorat je za izvedbo inšpekcijskih pregledov izdelal Načrt izvedbe popravljalnih ukrepov inšpektorata. Inšpektorat je za izvedbo nadzorov od agencije pridobil seznam vseh izdanih vodnih dovoljenj pristanišč in sidrišč ter podatke o obdobju plačevanja vodnega povračila. Opravljen je bil nadzor 62 zavezancev, ki so bili določeni na podlagi seznama agencije, poleg teh pa je inšpektorat na podlagi svojih izkušenj s terena opravil tudi nadzor potencialnih večjih zavezancev, ki opravljajo dejavnost pristanišč in sidrišč, pa niso bili na seznamu agencije.

Inšpektorat je v inšpekcijskih nadzorih ugotavljal, ali zavezanci razpolagajo z vodnim dovoljenjem, ali zavezanci delujejo v skladu z izdanimi vodnimi dovoljenji, obdobje dejanske rabe vode za pristanišča in sidrišča in obdobje plačevanja vodnega povračila.

³³ Št. 0618-83/2013, 18. 1. 2013.

Z nadzorom 62 zavezancev je bilo ugotovljeno, da:

- je bilo vodno povračilo odmerjeno v 29 primerih rabe vode;
- je bilo vodno povračilo v dveh primerih odmerjeno le za del podeljene vodne pravice, ker za del ni bilo pridobljeno uporabno dovoljenje;
- uporabno dovoljenje ni bilo pridobljeno v 14 primerih, zato vodno povračilo še ni bilo odmerjeno;
- bo leta 2013 vodno povračilo za leto 2012 prvič odmerjeno osmim zavezancem, ker so vodno pravico oziroma uporabno dovoljenje pridobili leta 2012;
- je bilo v dveh primerih vodno dovoljenje nadomeščeno in se je vodno povračilo obračunalo od dneva izdaje novega vodnega dovoljenja;
- v sedmih primerih vodno povračilo ni bilo odmerjeno, ker so bile z inšpekcijskim nadzorom ugotovljene nepooblaščen posebne rabe vode in podatkov za odmero ni bilo;
- je bila v dvanajstih primerih ugotovljena raba vode brez vodnega dovoljenja, dva zavezanca pa sta vodno dovoljenje pridobila naknadno;
- je bilo v inšpekcijskih postopkih izdanih 11 odločb za prepoved rabe vode (en zavezanec je vodno dovoljenje naknadno pridobil), eno opozorilo in osem ureditvenih odločb za uskladitev stanja z vodnim dovoljenjem;
- je bil en postopek voden do izvršilnega postopka, ker niso bila urejena vstopno-izstopna mesta;
- je bilo do 31. 5. 2013 na podlagi ugotovitev inšpekcijskih pregledov uvedenih sedem prekrškovnih postopkov;
- se v 12 primerih vodna pravica še ne rabi, ker objekti še niso zgrajeni, v dveh primerih pa še ni zgrajena infrastruktura na vseh dovoljenih mestih;
- se obdobje dejanske rabe vode razlikuje od obdobja plačevanja vodnega povračila pri 14 zavezancih.

Na podlagi rezultatov inšpekcijskega nadzora je inšpektorat ocenil, da znaša od leta 2002 do leta 2011 znesek neplačanega vodnega povračila za rabo vode za dejavnost pristanišč in sidrišč 687.786 evrov. Gre za primere, ko obdobje rabe vode ni bilo enako obdobju plačevanja vodnega povračila. Inšpektorat je opravil oceno letnih zneskov vodnega povračila, ki niso bili odmerjeni z odločbo, ob predpostavki, da v posameznem letu ni bilo razlogov za sorazmerno znižanje vodnega povračila³⁴. Izračune je opravil za primere, za katere je razpolagal s podatki o obdobju rabe vode³⁵, in za primere, ko je razpolagal s podatki za oceno osnove za odmero vodnega povračila³⁶.

Na podlagi rezultatov inšpekcijskega nadzora bo agencija v primerih, za katere bo ugotovila, da ima pravno podlago za izdajo odločbe o odmeri vodnega povračila za plačilo za nazaj, to naredila do konca leta 2013. Glede kršitve neplačila odmerjenih vodnih povračil bo v skladu z Uredbo o vodnih povračilih ukrepal pristojni inšpektorat.

2.12.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je pripravilo poročilo o načrtovanju in izvedbi inšpekcijskih nadzorov uporabnikov vodnih zemljišč za pristanišča in sidrišča, pri katerih je

³⁴ Drugi in tretji odstavek 5. člena Uredbe o vodnih povračilih.

³⁵ Od začetka rabe vode ali od leta 2002, če se je voda rabila prej, do prenehanja rabe vode ali leta, v katerem je bila za rabo vode izdana odločba o odmeri vodnega povračila.

³⁶ 6. člen Uredbe o vodnih povračilih.

ugotovilo, da vodno povračilo ni bilo v vseh primerih plačano za celotno obdobje rabe teh zemljišč. Na podlagi ugotovitev bo agencija odmerila vodno povračilo za obdobje rabe vodnih zemljišč za pristanišča in sidrišča.

2.13 Določitev ciljev in prioritet porabe sredstev sklada za vode

2.13.1 Opis nesmotnosti

Na podlagi 162. člena ZV-1 in 58. člena Zakona o javnih financah³⁷ s skladom za vode upravlja ministrstvo, ki tudi potrjuje 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, in sicer za financiranje inštituta za vode za opravljanje strokovnih in razvojnih nalog v skladu z ZV-1, pripravo prostorske dokumentacije za vodno infrastrukturo, strokovne podlage za urejanje voda in inženiring, gradnjo in investicijsko vzdrževanje vodne infrastrukture, vzdrževanje vodne infrastrukture v javno korist, nakup vodnih zemljišč, izvedbo državnega lokacijskega načrta za oskrbo s pitno vodo, varovanje vodnih virov in gradnjo sistemov za oskrbo z vodo ter gradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture v sklopu gradnje hidroelektrarn na spodnji Savi.

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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati določitev ciljev in prioritet porabe sredstev sklada za vode za vse glavne namene rabe in prikaz prioritet in ciljev za določitev investicij, ki se bodo izvajale v sklopu posameznega namena rabe vode za leto 2013.

2.13.2 Izkazani popravljalni ukrep

Cilje upravljanja z vodami določa 2. člen ZV-1 na podlagi vodne direktive, Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2007/60/ES z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti³⁸ in Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2006/7/ES z dne 15. februarja 2006 o upravljanju kakovosti kopalnih voda in razveljavitvi Direktive 76/160/EGS³⁹. Ti cilji so doseganje dobrega stanja voda in z vodami povezanih ekosistemov, zagotavljanje varstva pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje in uravnavanje vodnih količin in spodbujanje trajnostne rabe voda. Izvajanje nalog za doseganje teh ciljev je

³⁷ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.).

³⁸ UL L 288/27, 6. 11. 2007.

³⁹ UL L 34/67, 4. 3. 2006.

v pristojnosti države in tudi lokalnih skupnosti. Prioritete financiranja iz sredstev vodnega sklada so ob upoštevanju ciljev upravljanja z vodami naslednje:

- financiranje strokovnih nalog za izvajanje ZV-1 in direktiv Evropske unije;
- financiranje projektov gradnje hidroelektrarn na spodnji Savi na podlagi Zakona o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save⁴⁰;
- gradnja vodne infrastrukture, ki se sofinancira s sredstvi kohezijskega in drugih skladov Evropske unije;
- gradnja in posodobitev vodne infrastrukture (investicijsko vzdrževalna dela in vzdrževalna dela v javno korist).

Ministrstvo je pri pripravi rebalansa Programa vodnega sklada za leto 2013 in načrta vodnega sklada za leto 2014 zaradi preglednosti za glavne sklope določilo splošne in specifične cilje ter kazalce v skladu z opredelitvami iz proračuna Republike Slovenije za leto 2013. Določeni cilji so podlaga za oceno učinkovitosti izvedbe projektov, v skladu z opredeljenimi kazalniki za merjenje učinkovitosti, in sicer za:

- financiranje dela inštituta za vode – opravljanje strokovnih in razvojnih nalog v skladu z ZV-1:
 - splošni cilj C1841: doseganje dobrega stanja v okolju in naravi ter zmanjšanje posledic vplivov podnebnih sprememb in povečanje varnosti prebivalcev;
 - specifična cilja C1862: zmanjšanje poplavno ogroženih območij in C1849: manjša škoda zaradi škodljivega delovanja voda;
 - kazalnik I04810: izvajanje letnega programa inštituta za vode, ki se meri z odstotkom izvedbe letnega programa dela;
- strokovne podlage za urejanje voda:
 - splošni cilj C1841: doseganje dobrega stanja v okolju in naravi ter zmanjšanje posledic vplivov podnebnih sprememb in povečanje varnosti prebivalcev;
 - specifična cilja C1849: manjša škoda zaradi škodljivega delovanja voda in C1862: zmanjšanje poplavno ogroženih območij;
 - kazalnik I000230, ki se meri s številom začetih strokovnih podlag, kazalnik I000231, ki se meri s številom izvedenih strokovnih podlag, kazalnik I000232, ki se meri s številom začetih državnih prostorskih načrtov, in kazalnik I000233, ki se meri s številom zaključenih državnih prostorskih načrtov;
- gradnja in investicijsko vzdrževanje vodne infrastrukture:
 - splošni cilj C1841: doseganje dobrega stanja v okolju in naravi ter zmanjšanje posledic vplivov podnebnih sprememb in povečanje varnosti prebivalcev;
 - specifični cilji C0189: gradnja in posodobitev vodne infrastrukture, C1862: zmanjšanje poplavno ogroženih območij, C1849: manjša škoda zaradi škodljivega delovanja voda;
 - specifična cilja –kohezija: C6000 zagotavljanje poplavne varnosti na porečju Savinje in C6002: zagotavljanje poplavne varnosti na porečju Drave;
 - kazalnik I000217, ki se meri s številom začetih projektov, in kazalnik I000218, ki se meri s številom zaključenih projektov, ter kazalnika za kohezijo I06359 in I06357, ki se merita z deležem realizacije projektov za ureditev vodne infrastrukture na porečju reke Savinje oziroma porečju reke Drave;

⁴⁰ Uradni list RS, št. 87/11.

- oskrba s pitno vodo, varovanje vodnih virov in gradnja vodooskrbnih sistemov:
 - splošni cilj C1846: izboljšana kakovost oskrbe s pitno vodo;
 - specifični cilj C1860: več prebivalcev, oskrbovanih iz javnih vodovodnih sistemov;
 - kazalnik I003186, ki se meri s številom oseb, priključenih na javni vodovod;
- gradnja vodne, državne in lokalne infrastrukture v sklopu gradnje hidroelektrarn na spodnji Savi:
 - splošni cilj C1841: doseganje dobrega stanja v okolju in naravi ter zmanjšanje posledic vplivov podnebnih sprememb in povečanje varnosti prebivalcev;
 - specifični cilja C1862: zmanjšanje poplavno ogroženih območij in C5630: izvajanje investicijske dejavnosti pri gradnji vodne, državne in lokalne infrastrukture pri gradnji hidroelektrarn na spodnji Savi;
 - kazalnik I05648, ki se meri z odstotkom realizacije poslovnega načrta javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem.

Zaradi večje preglednosti pri določanju prioritet porabe sredstev vodnega sklada ministrstvo pripravlja interni akt ministrstva, s katerim bodo natančneje določena merila in postopki za določanje prioritet rabe sredstev vodnega sklada za financiranje investicij. Interni akt naj bi bil pripravljen do oktobra 2013.

2.13.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Predstavljeni popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je v rebalansu proračuna za leto 2013 prikazalo določitev ciljev in prioritet porabe sredstev sklada za vode za vse glavne namene rabe in za določanje investicij, ki se izvajajo v sklopu posameznega namena rabe vode za leto 2013. Do oktobra 2013 bo ministrstvo pripravilo interni akt, s katerim bodo natančneje določena merila in postopki za določanje prioritet rabe sredstev vodnega sklada za financiranje investicij.

2.14 Določitev ciljev in prioritet porabe sredstev sklada za vode

2.14.1 Opis nesmotnosti

V tabeli 19 so prikazana načrtovana in realizirana sredstva sklada za vode v letih 2009 in 2010.

Tabela 19: Načrtovana in realizirana sredstva sklada za vode v letih 2009 in 2010

Leto	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks	Neporabljeni 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.

Ocenili smo, da ministrstvo ni zagotovilo učinkovitega upravljanja s sredstvi sklada za vode, zato niso bila opravljena vsa načrtovana dela. Neporabljena sredstva so bila 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati 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 glede na opredeljene kazalniki za merjenje učinkovitosti.

2.14.2 Izkazani popravljalni ukrep

V programu vodnega sklada za leto 2012 je bila načrtovana poraba sredstev v znesku 48.331.114 evrov. K programu vodnega sklada so bili leta 2012 sprejeti naslednji rebalansi:

- prvi rebalans programa vodnega sklada 28. 6. 2012, ki je povečal vrednost programa vodnega sklada na 60.700.475 evrov; v okviru prvega rebalansa so bila načrtovana razpoložljiva sredstva za izvajanje programa na podlagi prenosa iz leta 2011 v znesku 31.470.852 evrov in ocene prilivov v letu 2012 v znesku 33.799.249 evrov, skupaj 65.270.101,71 evra; od vrednosti skupnih razpoložljivih sredstev v letu 2012 je bil s prvim rebalansom načrtovan prenos sredstev v leto 2013 za pokritje sprejetih obveznosti v začetku leta 2013 v znesku 4.569.627 evrov;
- drugi rebalans programa vodnega sklada 3. 9. 2012, ki ni vplival na povečanje načrtovanih sredstev; prerazporedil je sredstva znotraj glavnega sklopa Strokovne podlage za urejanje voda;
- tretji rebalans programa vodnega sklada, ki je povečal vrednost glavnega sklopa Gradnja vodne, državne in lokalne infrastrukture v sklopu gradnje hidroelektrarn na spodnji Savi s 37.038.650 evrov na 41.340.520 evrov; na povečanje vrednosti tega glavnega sklopa je vplival manjši načrtovani prenos sredstev v leto 2013.

V letu 2012 so bila v vodnem skladu po podatkih zaključnega računa proračuna Republike Slovenije zagotovljena naslednja sredstva:

- prenos nerealiziranih finančnih sredstev vodnega sklada iz leta 2011 v leto 2012 v znesku 31.470.852,23 evra;
- prilivi v vodni sklad leta 2012 v skladu z določili ZV-1 v znesku 35.248.255,81 evra;
- skupaj je bilo leta 2012 za izvedbo programa vodnega sklada zagotovljenih 66.719.108,04 evra; ob upoštevanju, da je bilo namensko zbrana sredstva v decembru v znesku 3.487.139 evrov mogoče

porabiti šele 31. 12., je bilo 63.231.969 evrov na razpolago za realizacijo programa vodnega sklada leta 2012.

Realizacija programa vodnega sklada (prikazano v tabeli 20) je leta 2012 znašala 48.113.718,78 evra. Neporabljenih je bilo 18.605.389 evrov, kar pomeni, da je bilo na dan 31. 12. 2012 porabljenih 72,11 odstotka vseh razpoložljivih sredstev. Ob upoštevanju, da je bilo leta 2012 iz vodnega sklada mogoče porabiti 63.231.969 evrov, je znašala realizacija 76,09 odstotka.

Tabela 20: Realizacija vodnega sklada leta 2012 po glavnih sklopih porabe

v evrih			
Glavni sklopi	Prvi rebalans	Tretji rebalans	Realizacija 2012
1. Inštitut za vode – opravljanje strokovnih in razvojnih nalog v skladu z ZV-1	2.600.000	2.600.000	2.491.245
2. Strokovne podlage za urejanje voda	4.806.220	4.806.220	1.440.804
3. Gradnja in investicijsko vzdrževanje vodne infrastrukture	11.094.722	11.094.722	9.628.857
4. Vodna zemljišča	395.000	395.000	138.189
5. Oskrba s pitno vodo, varovanje vodnih virov in gradnja vodo-oskrbnih sistemov	4.765.883	4.765.883	2.437.799
1–5 Skupaj	23.661.825	23.661.825	16.136.894
6. Gradnja vodne, državne in lokalne infrastrukture v sklopu gradnje hidroelektrarn na spodnji Savi	37.038.650	41.340.520	31.972.052
1–6 Skupaj	60.700.475	65.002.345	48.108.946
Zagotavljanje sredstev:			
Proračun RS 2012–2013 – ocena	33.799.249	33.799.249	35.248.256
Prenos sredstev iz predhodnega leta	31.470.852	31.470.852	31.470.852
Skupaj	65.270.102	65.270.102	66.719.108

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

Odstopanja od načrtovane vrednosti vodnega sklada po posameznih sklopih so:

- glavni sklop 1: realizacija programa dela inštituta za vode v letu 2012 predstavlja vednost v letu 2011 prevzetih obveznosti in programa dela inštituta za vode za leto 2012; kazalnik I04810, dosežena realizacija, znaša 95,82 odstotka načrtovanih sredstev;
- glavni sklop 2: realizacija priprave strokovnih podlag za urejanje voda znaša 30 odstotkov; tako nizka realizacija je med drugim posledica dolgotrajnosti postopkov pri sprejemanju državnih prostorskih načrtov zaradi pripomb in zahtev javnosti v postopkih javnih obravnav, premajhnega števila

zaposlenih za vodenje in spremljanje realizacije programa oziroma posameznih projektov programa vodnega sklada; kazalniki so bili doseženi v naslednjih vrednostih:

- kazalnik I000230: število začelih strokovnih podlag 4;
 - kazalnik I000231: število izvedenih strokovnih podlag 14;
 - kazalnik I000232: število začelih državnih prostorskih načrtov 2;
 - kazalnik I000233: število zaključenih državnih prostorskih načrtov 1;
- glavni sklop 3: realizacija v letu 2012 znaša 86,79 odstotka; razlika je nastala zaradi poznega podpisovanja dodatkov za izvedbo investicijsko vzdrževalnih del s koncesionarji in zaradi vremenskih situacij (poplave) jeseni in pozimi 2012; kazalniki so bili doseženi v naslednjih vrednostih:
 - kazalnik I000217: število začelih projektov 26;
 - kazalnik I000218: število zaključenih projektov 7;
 - kazalnik I06359: odstotek realizacije projekta ureditve vodne infrastrukture na porečju Savinje 12,52 odstotka; projekt se izvaja in sledi s pogodbo določenemu terminskemu načrtu;
 - kazalnik I06357: realizacija projekta "Ureditev vodne infrastrukture na porečju reke Drave" znaša 1,78 odstotka; gre za začetno fazo priprave projektne dokumentacije, pridobivanja zemljišč ter potrebnih upravnih soglasij in dovoljenj; dela bo mogoče začeti izvajati, ko bo izdana odločba Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo o koriščenju kohezijskih sredstev;
 - glavni sklop 4: realizacija znaša 35 odstotkov in je posledica postopkov pri ugotavljanju lastništva zemljišč in postopkov sklepanja pravnih poslov, povezanih z lastništvom vodnih zemljišč, ki ne izpolnjujejo zakonsko določenih kriterijev;
 - glavni sklop 5: realizacija znaša 51,2 odstotka in je posledica dolgotrajnih postopkov umeščanja in izbire izvajalcev z javnimi razpisi, ki zaradi možnosti pritožb podaljšujejo načrtovane roke za izvedbo posameznih del; kazalniki so bili doseženi v naslednjih vrednostih:
 - kazalnik I003186: število priključenih na javni vodovod ni bil ovrednoten, ker je leta 2012 potekala le priprava projektne dokumentacije;
 - glavni sklop 6: realizacija znaša 77,3 odstotka in je posledica zamud pri postopkih umeščanja v prostor, dolgotrajne izbire izvajalcev in gradnje hidroelektrarn na spodnji Savi;
 - kazalnik I05648: poslovni načrt javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem je bil realiziran 77,3-odstotno.

Realizacija programa dela vodnega sklada za leto 2012 znaša 72,11 odstotka, kar je več kot leta 2011, ko je realizacije znašala 62,4 odstotka. Vzroki za nedoseganje načrtovanih vrednosti so dolgotrajni postopki umeščanja projektov v prostor, pridobivanje potrebnih soglasij in dovoljenj, postopki javnega naročanja in način poslovanja vodnega sklada, saj dokler višina mesečnih prilivov ne preseže vrednosti letne predobremenitve, ni mogoče sklepati pogodb in izvajati javnih naročil za projekte, na katere se predobremenitev ne nanaša.

2.14.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je za leto 2012 pripravilo izkaz gibanja načrtovanih in porabljenih sredstev sklada za vode po glavnih namenih porabe, pojasnilo razlike med načrtovanimi in porabljenimi sredstvi ter za glavne sklope ocenilo učinkovitost izvedbe projektov glede na opredeljene kazalniki za merjenje učinkovitosti.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o izvajanju Zakona o vodah v letih 2009 in 2010 izdelalo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, verodostojno.

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

Ocenjujemo, da so popravljalni ukrepi za odpravo nesmotnosti v točkah 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13 in 2.14, ki jih je sprejelo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, *zadovoljivi*, saj je:

- opredelilo aktivnosti, roke in osebe, odgovorne za podelitev vodnih dovoljenj za rabo vode za pristanišča in sidrišča, ki so bila zgrajena v zasebnem interesu, za rabo vode za gojenje vseh vrst morskih in sladkovodnih organizmov ter za rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z instalirano močjo do 10 megavatov za obstoječe imetnike koncesij;
- ugotovilo število nerešenih vlog in predstavilo vzroke, zaradi katerih vodna dovoljenja niso bila pravočasno podeljena, določilo aktivnosti, roke in osebe, odgovorne za odpravo ugotovljenih vzrokov;
- pripravilo pregled 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, ter izdelalo načrt aktivnosti, določilo roke in osebe, odgovorne za izdajo dopolnilnih odločb za določitev ekološko sprejemljivega pretoka;
- pripravilo pregled stanja vseh nerešenih pobud za pripravo koncesijskih aktov in izdelalo načrt aktivnosti za dokončanje postopkov, določilo roke za izvedbo teh aktivnosti in določilo osebe, odgovorne za izvedbo načrtovanih aktivnosti;
- opredelilo kriterije za določitev plačila za pridobitev vodnega dovoljenja in opredelilo aktivnosti, roke ter osebe, odgovorne za pripravo in sprejem Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico;
- določilo aktivnosti, roke in osebe odgovorne za uskladitev obstoječih koncesijskih aktov in pogodb za rabo podzemne vode iz vrtin za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč tako, da bo izračun enak za vse, ki rabijo vodo za ta namen;
- izdelalo načrt aktivnosti in določilo roke ter osebe, odgovorne za pripravo predpisa za določitev načinov in metod merjenja odvzete vode;

- pripravilo poročilo o načrtovanju, izvedbi in ugotovitvah inšpekcijskih nadzorov rabe vodnih zemljišč za pristanišča in sidrišča ter pričelo s postopki odmere vodnega povračila za celotno obdobje rabe vodnih zemljišč;
- določilo cilje in prioritete porabe sredstev sklada za vode za vse glavne namene rabe in za določanje investicij, ki se izvajajo v sklopu posameznega namena rabe vode za leto 2013;
- za leto 2012 pripravilo izkaz gibanja načrtovanih in porabljenih sredstev sklada za vode po glavnih namenih porabe, pojasnilo razlike med načrtovanimi in porabljenimi sredstvi ter za glavne sklope ocenilo učinkovitost izvedbe projektov glede na opredeljene kazalnike za merjenje učinkovitosti.

Popravljalne ukrepe, opisane v točkah 2.1, 2.2 in 2.7, ocenjujemo kot *delno zadovoljive*. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ni:

- ustrezno kvantificiralo ciljev iz Načrta upravljanja za vodni območji Donave in Jadrana za obdobje od leta 2009 do leta 2015 in ni določilo indikatorjev, s katerimi namerava meriti izvedbo posameznih aktivnosti, da bi lahko ocenilo uresničevanje zastavljenih ciljev;
- načrtovalo aktivnosti, s katerimi bi izvedlo opredelitev pogojev, meril in kriterijev za odločitve o obliki vodnih pravic za posamezne vrste rab vode, ter ni načrtovalo aktivnosti za oceno morebitnega finančnega vpliva spremembe vrste vodne pravice za posamezno rabo vode;
- v celoti odpravilo neenakopravnosti v obravnavi zavezancev za plačilo koncesnin za rabo vode, ki jih je povzročilo z nepravočasnim podeljevanjem koncesij.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

Nesmotrnosti, za katere Ministrstvo za kmetijstvo in okolje v točkah 2.1, 2.2 in 2.7 ni v celoti izkazalo zadovoljivih ukrepov, se nanašajo na pomanjkljivo kvantifikacijo ciljev in določitev indikatorjev za merjenje uresničevanja izvajanja ukrepov iz Načrta upravljanja za vodni območji Donave in Jadrana za obdobje od leta 2009 do leta 2015, pomanjkljivo opredelitev pogojev, meril in kriterijev za določitev oblike vodne pravice, ki se jo podeljuje za posamezno rabo vode, ter nepopolno odpravo razlik med zavezanci, ki za rabo vode plačujejo koncesnino, in zavezanci, ki koncesnine do uvedbe nadomestila za plačilo vodne pravice za čas dejanske rabe vode niso plačevali.

Nesmotrnosti, ki niso bile zadovoljivo odpravljene v celoti, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je v odzivnem poročilu izkazalo *delno zadovoljive ukrepe* za odpravo nesmotnosti, opisanih v točkah 2.1, 2.2 in 2.7.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču⁴¹ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije⁴² kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.

⁴¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

⁴² Uradni list RS, št. 91/01.



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