Društvo vodarjev Slovenije
Šipkova ulica 10
1241 Kamnik

Ministrstvo za okolje in prostor
Dunajska cesta 48
1000 Ljubljana
E: gp.mop@gov.si

Zadeva: komentar Društva vodarjev Slovenije na osnutek NZPO II

Spoštovani,

V Društvu vodarjev Slovenije se s tem pismom odzivamo na osnutek Načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti 2022-2027 (NZPO II), ki je v javni razgrnitvi od 25. 10. 2022 do 25. 11. 2022. Komentarji se nanašajo na vsebino načrta, pri čemer smo izhajali iz primerjave NZPO II z NZPO I. Naše komentarje smo združili v dva sklopa (prvi glede določitve OPVP, drugi glede ciljev in ukrepov), čemur sledijo nekateri konkretni predlogi za izboljšave. Besedilo zaključujemo še z nekoliko širšim pogledom na NZPO in njegovo vlogo v sistemu urejanja voda v Sloveniji. Upamo, da s tem besedilom lahko prispevamo k izboljšanju sistema varstva pred škodljivim delovanjem voda.

Komentarji glede predhodne ocene poplavne ogroženosti (POPO) in določitve območij pomembnega vpliva poplav (OPVP):

* V drugem ciklu izvajanja Poplavne direktive je bila izvedena nova POPO. V veliki meri je šlo za ponovitev POPO iz prvega cikla, je pa bila vključena tudi ocena vpliva podnebnih sprememb (metoda sicer dopušča možnost nadgradnje, a že sama vključitev te tematike predstavlja korak naprej).
* Na podlagi POPO, sodelovanja s ključnimi deležniki (predvsem lokalna samouprava) in čezmejnega usklajevanja je bil korigiran seznam OPVP. Nekatera območja so bila črtana iz seznama, doseg nekaterih območij je bil korigiran, dodanih pa je bilo več novih območij. Novi seznam tako obsega 86 OPVP (v prvem NZPO je bilo opredeljenih 61 OPVP).
* Razširitev nabora OPVP se lahko na eni strani razume, da je nova POPO izkazala večjo poplavno ogroženost Slovenije. Glede na to, da metoda za oceno ranljivosti/izpostavljenosti ni bistveno drugačna, lahko predpostavljamo, da je razlog večje ogroženosti možno iskati v razširjenem obsegu poplavne nevarnosti. To si lahko razlagamo deloma z izboljšanjem evidenc dosegov poplavnih vod (na tem področju je bil dosežen določen napredek – a verjetno ne tako znaten), nedvomno pa doseg nevarnosti poveča tudi upoštevanje vplivov podnebnih sprememb v drugem ciklu POPO. Ocena vplivov podnebnih sprememb pa stoji na trdnih strokovnih izhodiščih (ocena vpliva podnebnih sprememb temelji na pavšalnem povečanju dosega poplavne nevarnosti, ki ne zdrži resne strokovne presoje – res pa je da za to tematiko še ni na voljo kvalitetnih pristopov), zato v tem ne bi veljalo iskati glavnega vzroka za povečanje števila OPVP.
* Po drugi strani lahko povečanje nabora razumemo kot politično odločitev za izvedbo več ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti (oziroma reševanje problematike na več lokacijah po državi). V tem pogledu ne gre nasprotovati zavezi za vložitev več napora v zmanjševanje poplavne ogroženosti, saj so poplave ena ključnih naravnih nesreč v Sloveniji, kar je ustrezno prikazano tudi v poglavju 1.3.1 NZPO II. Vendar pa se s povečanjem števila OPVP postavi vprašanje učinkovitosti reševanja problematike. Lahko si je zamisliti, da razpršitev napora za zmanjšanje poplavne ogroženosti na večje število OPVP (upoštevaje finančne in predvsem kadrovske omejitve) morda ni garant najboljših rešitev.
* Glede opredelitve mej OPVP je pripravljalec NZPO II sledil konceptom iz prvega cikla Poplavne direktive (meje OPVP so določene s postopkom prostorskega odmika od najbolj poplavno ogroženih lokacij). Ocenjujemo, da koncept ni napačen, velja pa izpostaviti dvoje. Prvič, ta koncept ni ustrezen pri vseh OPVP. Drugič pa lahko vodi v napačno tolmačenje rezultatov.
	+ Opažamo, da je prostorski obseg večine OPVP opredeljen primerno. So pa med 86 OPVP vključeni tudi nekateri, ki so tako rekoč točkovno opredeljeni (OPVP Gornja Radgona, Sladki Vrh - tovarna papirja, Vevče - papirnica, Hrastovec – skladišče razstreliv, Ihan – farme, Rogaška Slatina - Steklarna). Večina teh OPVP predstavlja točno določene ogrožene objekte oz. obrate, pri čemer pa prostorski obseg OPVP marsikje ne zajema niti celotnega objekta (obrata). Povsem neprimerna pa se nam zdi prostorska opredelitev OPVP Gornja Radgona, saj ogroženost mesta opredeljuje točkovno.
	+ Prostorska opredelitev OPVP lahko vodi tudi v povsem napačno interpretacijo poplavne ogroženosti. Izpostaviti želimo oceno števila poplavno ogroženih oseb na posameznih OPVP. Nepoučeni bralec NZPO II bi lahko iz Tabele 1 sklepal, da se ocenjuje, da je npr. na OPVP Tržič poplavno ogroženih 7.327 oseb. Ta zaključek pa je napačen. Šele natančnejši pregled kart poplavne ogroženosti namreč poda podatke o dejanski oceni ogroženosti. Tak pregled pokaže, da naj bi na OPVP Tržič 10-letne poplave ogrožale 38 oseb, 100-letne poplave 390 oseb, 500-letne poplave pa 1.266 oseb. Število 7.327 pa predstavlja (po našem razumevanju) zgolj število začasno in stalno prijavljenih prebivalcev na naslovih znotraj prostorskega poligona, ki določa OPVP Tržič, četudi jih poplave dejansko ne ogrožajo. Sorodno je napačna interpretacija možna tudi pri podatkih o številu stavb ter številu IPPC in IED zavezancev, ki jih prikazuje Tabela 1.
* Opredeljenih 86 OPVP je združenih v 18 porečij. Za vsako porečje je poleg opisa porečja podan tudi prikaz kart poplavne nevarnosti in kart poplavne ogroženosti za vse OPVP v obliki spletnih povezav. Ugotavljamo, da nekatere povezave niso funkcionalne (npr. karte razredov globin na OPVP Jesenice).

Komentarji glede opredelitve ciljev in ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti, ki jih opredeljuje NZPO II:

* Ugotavljamo, da je v NZPO II nabor aktivnosti za obvladovanje poplavne ogroženosti enak predhodniku (tako imenovani slovenski katalog dvajsetih protipoplavnih ukrepov se ne spreminja). Taka odločitev se po eni strani zdi smiselna, saj že nabor ukrepov iz prvega cikla zadostno pokriva problematiko. Morda pa bi veljalo premisliti o nadgradnji. Vsaj en ukrep je slabo opredeljen (spodaj omenjeni ukrep U3), morda pa bi bila smiselna tudi nadaljnja členitev ukrepa U7 po tipih gradbenih ukrepov (ukrepi za povečevanje pretočnosti strug, ukrepi za zadrževanje voda ipd.), kar bi dalo jasnejši vpogled v to, kakšni izvedbeni projekti so predlagani v NZPO.
* V dokumentu so predstavljeni tudi rezultati ankete med strokovnjaki s področja upravljanja z vodami glede prioritetnosti protipoplavnih ukrepov. Izvedbo ankete vsekakor pozdravljamo! Žal pa iz vključenih informacij ni mogoč natančnejši vpogled v način izvedbe ankete, zaradi česar tudi ni možno ugotoviti kakšno težo imajo ugotovitve ankete.
* Za vsako porečje je podana opredelitev ciljev NZPO. Cilji so na vseh porečjih opredeljeni zelo na splošno in brez opredelitve kdaj je cilj dosežen. Prav tako med porečji ni nobenih razlik (cilj je na vseh porečjih opredeljen povsem identično). Tako splošno opredeljeni cilji tudi onemogočajo retrospektivno vrednotenje uspešnosti ukrepanja. V tem pogledu NZPO II ne predstavlja nikakršnega napredka napram svojem predhodniku.
* Za vsako porečje so opredeljeni tudi ukrepi in sicer je pri vsakem porečju podan opis vseh 20-ih ukrepov iz kataloga, pri čemer je poleg opisa posameznega ukrepa opredeljeno še: prioritetnost izvedbe, ali se ukrep izvaja, kdo ga izvaja, ali ga je še treba izvajati in seznam konkretnih projektov, ki prispevajo k izvedbi ukrepa. Uporabljen je torej enak koncept kot v NZPO I. Pri tem ugotavljamo:
	+ Prioritetnost izvajanja ukrepov se med porečji ne spreminja (npr. ukrep U1 ima na vseh porečjih visoko prioriteto, ukrep U3 povsod nizko ipd.). Pri tem ugotavljamo tudi, da se prioritetnost ukrepov ne sklada z rezultati izvedene ankete med strokovnjaki. Tako je v NZPO II za dva izmed treh ukrepov, ki so v anketi dosegli 0 točk, opredeljena visoka prioriteta. Na drugi strani pa so edini ukrep, ki ima v NZPO II opredeljeno nizko prioriteto (ukrep U3), strokovnjaki ocenili kot četrtega najpomembnejšega.
	+ Pri že omenjenem ukrepu U3 (prilagoditev rabe zemljišč v porečjih) je opredeljeno, da se na nobenem porečju ne izvaja, obenem pa je pri vseh porečjih za ta ukrep opredeljeno, da ga je še treba izvajati. Tudi tekstovni opis ukrepa je zelo splošen. Zaključimo lahko, da je ta ukrep (ki ga strokovnjaki ocenjujejo za pomembnega) zelo nedorečen.
	+ Znatno število ukrepov je na vseh porečjih opredeljenih skoraj povsem identično (in seveda, temu primerno tudi precej na splošno). Gre za ukrepe U1, U3, U5, U6, U8, U9, U10, U11, U12, U13, U14, U15, U17, U18, U19 in U20. Mnoge izmed teh bi lahko označili kot krovne ukrepe (ukrepe, za katere je smiselno, da se izvajajo na vseh porečjih), pri izvajanju nekaterih pa bi pričakovali vsaj nakazano specifičnost med posameznimi porečji (pri ukrepu U15 npr. opredelitev porečij, kjer je nadgradnja sistema napovedovanja poplav bolj oz. manj potrebna ipd.).
	+ Prostorsko specifični (t.j. njihova opredelitev se med porečji spreminja) so le štirje ukrepi iz kataloga:
		- Pri ukrepu U2 so po porečjih le splošno nakazane potencialne razlivne površine, na vseh porečjih pa je predviden isti projekt, katerega vsebina ni jasno opredeljena.
		- Ukrep U4 se zdi dobro opredeljen, saj je iz opisov in iz nanizanih projektov mogoče okvirno opredeliti katere aktivnosti za izboljšanje monitoringa so predvidene na katerih porečjih.
		- Pri ukrepu U7 ugotavljamo dva krovna projekta, ki se izvajata na vseh porečjih (*Priprava celovitega nabora gradbenih protipoplavnih ukrepov z operativnim planom izvedbe* in *Zagotovitev dodatnih kadrovskih resursov*). Specifično po porečjih pa so nanizani konkretni gradbeni projekti za zmanjšanje poplavne ogroženosti. V splošnem ugotavljamo, da je število izvedbenih projektov veliko, kar je načeloma dobrodošlo. Tudi opredelitev ravni priprave teh projektov je nazorno prikazana (priloga C). Opaziti pa je lahko, da število projektov med porečji močno variira (za porečje zgornje Kolpe ni opredeljenega nobenega projekta, na porečju Savinje pa jih je kar 54). Seveda samo število projektov še ne odraža dejanskega obsega predvidenih aktivnosti, vendar pa je moč opaziti, da je na nekaterih porečjih število projektov izrazito nizko (poleg zgornje Kolpe velja izpostaviti še vsaj porečje ljubljanske Save). Poleg tega se iz prikazov zdi, da mnogi izvedbeni projekti nimajo vpliva na nobeno OPVP. Po drugi strani pa je moč najti kar nekaj OPVP, za katere ni opredeljenega nobenega projekta za izboljšanje stanja. Morda najbolj izrazit primer je porečje zgornje Save: na tem porečju se nahajajo 4 OPVP in nanizanih je 13 izvedbenih projektov U7 od katerih pa se zdi, da nobeden nima vpliva na nobenega izmed štirih OPVP.
		- Pri ukrepu U16 so dokaj dobro opisane pomanjkljivosti obstoječega sistema alarmiranja in nabor projektov sledi odpravi teh pomanjkljivosti. Ukrep se zdi dobro zasnovan.
* Primerjava ukrepov in projektov med NZPO II in NZPO I pokaže, da se opredelitev ukrepov večinoma ne spreminja. Tudi projekti se večinoma ne spreminjajo. Spremembe je mogoče opaziti le pri nekaj ukrepih. Pri ukrepu U7 je vključenih veliko več izvedbenih gradbenih projektov, manjše spremembe so vidne tudi pri ukrepih U4, U5 in U15. Tako stanje je deloma logično, saj je več ukrepov (oz. projektov) take narave, da zahtevajo kontinuirno izvajanje (npr. projekt *Informiranje in ozaveščanje poplavno ogroženih subjektov o poplavni ogroženosti* v okviru ukrepa U6). Po drugi stani pa se ponavljanje ukrepov iz prvega NZPO lahko razume, kot da se v prvem ciklu izvajanja Poplavne direktive nekatere aktivnosti niso izvedle in so se samo prenesle v drugi cikel.
* Priloga I prikazuje stanje realizacije prejšnjega načrta. Ugotavljamo, da se več aktivnosti, ki so bile predvidene v NZPO I, ni izvedlo in da ni identificiranih vzrokov za ne-izvajanje ukrepov. To dejstvo ni zadovoljivo, saj ob nepoznavanju vzrokov tudi ni mogoče ugotoviti kako obstoječe ovire odpraviti oz. zaobiti. To žal ne daje dobrih obetov glede realizacije NZPO II.
* Glede neizvedenih ukrepov NZPO I želimo izpostaviti aktivnosti vezane na celovito načrtovanje ukrepov za zmanjšanje poplavne ogroženosti. Kot je razvidno iz priloge I se tovrstne aktivnosti (skorajda) niso izvajale. V oči bode neizvajanje projekta *Priprava celovitega nabora gradbenih protipoplavnih ukrepov z operativnim programom izvedbe.* Ob neizvajanju tega projekta se samo po sebi postavlja vprašanje, kako so bili določeni številni gradbeni projekti vključeni v NZPO II. Pojavlja se dvom ali ti gradbeni ukrepi resnično predstavljajo učinkovit nabor rešitev za zmanjšanje poplavne ogroženosti Slovenije v nadaljnjih 6 letih.
* Izpostaviti želimo tudi nezadostno informiranje javnosti (U6) o poplavni ogroženosti. Poudariti želimo tudi zelo nizko raven vključevanja javnosti (laične in še posebno strokovne) v proces priprave in izvajanja NZPO. Na tem področju je veliko možnosti za napredek.
* Pri izvedbi ukrepov je zelo pomemben tudi stroškovni vidik. Pri tem ugotavljamo nedoslednost v NZPO II. V poglavju 4.1 je zapisano, da so ukrepi in projekti ovrednoteni na 650 mio €, v prilogi B pa piše, da so ovrednoteni na 450 mio €. Ugotavljamo tudi, da je bil na področju ocene stroškov in koristi v minulih letih dosežen določen napredek z izvedbo CRP projekta *Razvoj enotne metode za oceno koristi gradbenih in negradbenih ukrepov za Zmanjšanje poplavne ogroženosti* izvedenega v letu 2019, kar bi lahko bilo predstavljeno v prilogi B.
* Ugotavljamo, da NZPO obsega 18 porečij, ki pa ne pokrivajo celotnega ozemlja Republike Slovenije (niso vključena porečje Soče, Reke, Pesnice, spodnje Kolpe…). Kar se tiče gradbenih ukrepov (U7) so sicer nekateri projekti opredeljeni tudi izven območij porečij NZPO (tako si razlagamo zadnji del tabele v prilogi C). Zelo relevantno pa se nam zdi vprašanje: Ali je izvajanje krovnih projektov za zmanjševanje poplavne ogroženosti (projekti, kot so: *Podrobnejša identifikacija ključnih razlivnih površin visokih voda*; *Priprava celovitega nabora gradbenih protipoplavnih ukrepov z operativnim planom izvedbe*; *Nadgradnja obstoječega hidrološkega in meteorološkega monitoringa*…) predvideno tudi na porečjih, ki niso vključena v NZPO II? To ostaja nejasno.
* Ugotavljamo tudi razmeroma šibko povezavo med NZPO II in NUV III. Povezava je jasno opredeljena le pri prikazu nabora 20 protipoplavnih ukrepov (tabela 2), pri čemer pa je opredelitev zelo splošna. Na več mestih je sicer izpostavljeno, da bo izvedba projektov NZPO podvržena ustreznim presojam vplivov na okolje (kar med drugim vključuje tudi vpliv na stanje voda), v prilogi H pa so podane tudi nekatere usmeritve za izvedbo omilitvenih ukrepov (med drugim tudi glede stanja voda). V prilogi H je omenjena tudi izdelava celovitih študij porečij. Vsebina teh študij ni opredeljena, vendar je moč (med vrsticami) razbrati, da naj bi na nek način upoštevale vidik stanja voda. Ker ni opredeljeno niti na katerih porečjih naj bi se tovrstne študije izvajale, niti niso te študije omenjene v seznamih projektov, je status teh študij povsem nejasen.

Skladno z navedenimi komentarji predlagamo naslednje:

* Prostorsko bolj smiselno določitev mej nekaterih OPVP (zgoraj omenjeni točkovno opredeljeni OPVP).
* Dodatno obrazložitev prikazanih podatkov v Tabeli 1, ki so sedaj prikazani na način, ki lahko vodi v povsem napačne zaključke glede ravni poplavne ogroženosti posameznih OPVP.
* Preveritev delovanja povezav na karte poplavne nevarnosti in poplavne ogroženosti, saj nekatere ne delujejo.
* Predstavitev načina izvedbe ankete o prioritetnosti protipoplavnih ukrepov, iz katere bi bilo razvidno vsaj: način izbora udeležencev, anketni obrazci ipd. Predlagamo tudi, da se podobno aktivnost ponovi tudi v drugem ciklu izvajanja Poplavne direktive, po možnosti na vzorcu večjem od 20 anketirancev.
* Jasnejšo opredelitev ukrepa U3, ki ga strokovnjaki ocenjujejo kot pomembnega. Predlagamo, da se v opredelitvi ukrepa opredeli tudi možnost spremembe namembnosti zemljišč na poplavno ogroženih območjih (vključno z možnostjo odkupa ogroženih objektov na razlivnih površinah – v strokovno ustrezno utemeljenih primerih z izkazanim javnim interesom).
* Posodobitev priloge B.
* Predlagamo, da se v drugem ciklu izvajanja Poplavne direktive prioritetno izvaja projekt *Priprava celovitega nabora gradbenih protipoplavnih ukrepov z operativnim programom izvedbe* (ukrep U7), po možnosti s hkratnim izvajanjem projekta *Podrobnejša identifikacija, podrobnejša hidravlična ter druga preveritev in vzpostavitev ključnih razlivnih površin visokih voda* (ukrep U2). Predlagamo še, da se pri tem upošteva tudi cilje NUV (glej tudi naslednji predlog). Le na podlagi načrtovanja na ravni porečij je mogoče določiti najbolj učinkovite ukrepe za zmanjšanje poplavne ogroženosti, kar je izpostavljeno tudi v okoljskem poročilu NZPO II.
* Vzpostavitev jasnejše povezave med NZPO II in NUV III. Predlagamo vzpostavitev povezave med ukrepi NZPO in dopolnilnimi ukrepi za doseganje dobrega stanja voda (DUDDS) za področje hidromorfoloških obremenitev, kot so opredeljeni v Programu ukrepov upravljanja voda (PUUV). Ni si težko predstavljati stičnih točk med ukrepom U2 iz NZPO in DUDDS4 iz PUUV (npr. projekt *Podrobnejša identifikacija, podrobnejša hidravlična ter druga preveritev in vzpostavitev ključnih razlivnih površin visokih voda* se da izvesti na način, ki bi prispeval tudi k zmanjševanju vpliva rabe tal v obrežnem pasu). Vidimo tudi povezave med ukrepom U3 in DUDDS4. Tudi načrtovanje ukrepov U7 iz NZPO se da izvesti na način, ki bi prispeval k ukrepoma DUDDS1 in DUDDS5.2 (projekt *Priprava celovitega nabora gradbenih protipoplavnih ukrepov z operativnim planom izvedbe* se da izvajati tudi na način, da se obenem načrtuje ukrepe za zmanjševanje hidromorfoloških obremenitev). Morda pa je pripravljalec NZPO II z besedno zvezo *celovita študija* (ki je uporabljena v prilogi H) mislil prav to? Če da, predlagamo, da se to jasno zapiše.

Za konec pa želimo na NZPO pogledati še nekoliko širše. Strokovnjaki s področja vodarstva že dalj časa ugotavljamo številne sistemske pomanjkljivosti na področju urejanja voda, ki segajo od slabih/ne-obstoječih evidenc (vodna zemljišča, priobalna zemljišča, vodna infrastruktura, vodni objekti…) prek neustreznih/neobstoječih pristopov (npr. varstvo pred padavinskimi vodami je sistemsko povsem neurejeno), odsotnosti smernic/standardov (npr. glede vzdrževanja vodne infrastrukture), do neustreznega izvajanja upravnih postopkov (npr. neusklajeno odločanje med sektorji DRSV). Mnogi izmed teh problemov presegajo tematiko NZPO, zato se jih na tem mestu tudi natančneje ne lotevamo. Kljub temu pa smo prepričani, da bi se lahko skozi proces priprave in izvajanja NZPO dalo nasloviti tudi nekatere sistemske težave in jih začeti odpravljati. Tega namena v NZPO II žal ne vidimo. To nas vodi v zaključek, da je pripravljalec NZPO II izdelal samo za zadostitev zahtev EU (za izogib kaznim zaradi ne-izvajanja Poplavne direktive) in za omogočanje evropskega financiranja investicij v vodno infrastrukturo (čeprav se pojavlja dvom o njihovi primernosti). Ob tem si zastavljamo naslednje vprašanje: Kako bomo v Sloveniji reševali sistemske težave povezane z izvajanjem vodnih politik, če se jih ključni vodno‑načrtovalski dokumenti ne lotevajo?