

DRUŠTVO VODARJEV SLOVENIJE

Šipkova ulica 10,
1241 Kamnik

Ljubljana, 11. 9. 2024

REPUBLIKA SLOVENIJA

Ministrstvo za naravne vire in prostor

Dunajska 48, 1000 Ljubljana

E-naslov: gp.mnvp@gov.si

ZADEVA: Komentar Društva vodarjev Slovenije na osnutek Uredbe o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja

Spoštovani,

S tem besedilom se v Društvu vodarjev Slovenije odzivamo na osnutek Uredbe o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja (v nadaljevanju: osnutek uredbe), ki je v bil 18. 7. 2024 objavljen na spletnem portalu E-demokracija.

Društvo vodarjev Slovenije (v nadaljevanju DVS) združuje strokovnjake s področja vodarstva, in njegov cilj je vzpodbujanje razvoja sodobnega vodnega gospodarstva in vodarstva v Republiki Sloveniji. Kot naše pretekle odzive na relevantne dokumente in predpise s področja vodne politike naj gre tudi pričujoče besedilo razumeti kot prispevek DVS v smeri izboljšanja upravljanja voda v Sloveniji.

Že dalj časa pričakovana javna objava osnutka uredbe, ki nadomešča do sedaj veljavno uredbo z enakim imenom, je med strokovnjaki vodarstva povzročila številne odzive. Nekateri naši člani so oblikovali zelo konkretne komentarje na osnutek uredbe v okviru svojih delovnih organizacij. V vodstvu DVS pa smo se odločili, da namesto komentiranja dikcij posameznih členov uredbe skušamo pogledati na osnutek uredbe z nekoliko širšega zornega kota. Pri tem pa pričujoči komentarji izhajajo na eni strani iz primerjave novega osnutka uredbe s trenutno veljavno uredbo in z (po našem mnenju) optimalnimi načini zmanjševanja poplavne ogroženosti v Sloveniji, ki se v luči spreminjajočih se vremenskih vzorcev izkazuje kot vedno bolj pomemben nacionalni cilj.

Najprej bi želeli pohvaliti pripravljavca osnutka uredbe, da se v uredbo umešča nekatere zelo relevantne teme. Ključno se zdi uvajanje koncepta odpornosti objektov na poplavno in z njo povezano erozijsko nevarnost. Čeravno ta koncept ni nov (npr. v Načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti so tako imenovani individualni oz. samozaščitni ukrepi že vrsto let uvrščeni na slovenski katalog protipoplavnih ukrepov), pa ugotavljamo, da je neupravičeno zapostavljen. Uredba z opredelitvijo protipoplavne odpornosti, kot posebne funkcionalne lastnosti objekta in opredelitvijo kdaj jo je treba upoštevati, temu pristopu upravičeno daje večjo težo. Žal pa se težave

skrivajo v podrobnostih, saj iz osnutka uredbe ni moč razumeti kaj vpeljeni termin odpornost pomeni v operativno-tehničnem smislu. Brez konkretne opredelitve tega termina pa projektiranje poplavno in erozijsko odpornih objektov operativno ni izvedljivo. Upamo, da je pripravljavec osnutka uredbe termin odpornosti že detajlno razdelal (v obliki pravilnika oziroma tehničnih smernic), le da ga ni javno obelodanil skupaj z osnutkom uredbe.

Pozitivna se zdi jasnejša opredelitev namena uredbe (opredelitev ciljev uredbe je jasnejša od obstoječe uredbe). Glede opredelitve uporabljenih terminov smo zasledili nekatere novosti. Taka je npr. opredelitev termina naselje, ki je v dosedanji praksi lahko bil kamen spotike, vendar je vprašanje ali je neposredna uporaba termina, kot je v rabi na polju prostorskega planiranja smiselna tudi za pričujočo uredbo. Tudi opredelitev pojma občutljivi objekt je razmeroma nejasna. Manjkajo pa tudi opredelitve nekaterih drugih uporabljenih terminov (npr. občutljivost). Pripravljavec vpeljuje tudi dva nova instituta. Institut poročanja o izvedbi in stanju ukrepov za zmanjšanje poplavne ogroženosti se zdi zelo relevanten in bo v bodočnosti omogočal kvaliteten vpogled v dejansko stanje protipoplavnih ureditev. Se pa zdi, da je institut vezan le na dobro voljo zavezancev za poročanje, saj ni določenega načina sankcioniranja za primer ne-poročanja. Tudi vpeljavi komisije za presojo poplavne ogroženosti ne gre nasprotovati, postavlja pa se vprašanje, kakšen je njen namen, saj mandat komisije (npr. kakšne odločitve naj bi komisija sprejemala) ni opredeljen.

Kot smiselna se zdi tudi razmejitev dveh ravni delovanja uredbe. Na eni strani v postopkih vezanih na pridobitev gradbenih dovoljenj za konkretne gradbeno-inženirske objekte (priloga 1) in na drugi v postopkih prostorskega načrtovanja (priloga 2). Glede izvajanja posegov, ki jih opredeljuje člen 10 s priložo 1 je več nejasnosti. Priloga 1 nakazuje, da je (v primerjavi z danes veljavno uredbo) v splošnem dovoljenih več posegov na poplavna območja, ki pa morajo biti izvedeni na poplavno odporen način. Verjetno najbolj očitna je nejasnost uporabe besedne zveze »vpliv posegov ni bistven«. Zastavili smo si delovno vprašanje: Ali bi določbe osnutka uredbe v primerjavi z danes veljavno uredbo povzročile manjše pričakovane škode ob enakih poplavah? Žal je osnutek uredbe tako nedoločen (predvsem glede koncepta odpornosti in glede razumevanja besedne zveze »vpliv ni bistven«), da na to vprašanje ni mogoče dati odgovora. Skrbi pa, da bi morebitna uveljavitev tako nedodelanih določb po eni plati lahko prinesla zastoj posegov v poplavna območja (tudi nujno potrebnih), saj jih ne bi bilo mogoče utemeljiti. Po drugi plati pa bi lahko povzročila razkroj do sedaj delujočega sistema (ki sicer ima svoje napake, a vendarle večinoma temelji na strokovnih odločitvah) in uveljavitev odločanja po principu močnejšega. To pa ne bi bilo škodljivo le z vidika zmanjševanja poplavne ogroženosti Slovenije, temveč bi imelo negativne posledice še za marsikatero druge družbene cilje (npr. delovanje pravne države).

Glede načrtovanja namenske rabe prostora opažamo vpeljavo povsem nove vsebine vezane na besedno zvezo ciljne vrednosti varstva. Ta besedna zveza sicer ostaja nedorečena, ampak zdi se, da je pripravljavec uredbe želel v vodno politiko uvesti opredelitev različnih standardov varovanja pred poplavami (vezano predvsem na verjetnost pojava poplav) glede na različno namensko rabo prostora. Tematika je po našem mnenju zelo relevantna, vendar se sprašujemo, kaj ima ta tema skupnega z omejevanjem posegov in dejavnosti na poplavnih območjih (kar izhaja iz naslova uredbe). Če je že govora o naslovu, naj izpostavimo tudi, da naj bi osnutek uredbe naslavljal tudi omejevanje dejavnosti na poplavnih območjih, česar pa iz samih določb uredbe ni zaznati (vsaj ne neposredno). Kot omenjeno se opredelitev različnih ciljev varstva pred poplavami za različno namensko rabo prostora zdi smiselna, vendar je tema povsem nedorečena. Poleg tega, da besedna zveza nikjer ni opredeljena, se tudi opredelitev ciljnih vrednosti po sami formi zdi problematična (kot slabo obrazložen stolpec tabele v prilogi 2 z nekaterimi praznimi celicami in vsaj enim nelogičnim vnosom). Želeli bi si, da bi se o tako pomembni tematiki izvedla konkretna javna razprava v kateri bi se naslovlilo ključna vprašanja, kot so: Kaj pomeni varovanje kmetijskih zemljišč na 20-letno povratno dobo z vidika poplavne ogroženosti urbanih površin in javne infrastrukture? Ali se ciljne vrednosti upošteva le pri spreminjanju namenske rabe prostora? Ali se

določa tudi kakšne cilje glede obstoječe rabe prostora? Ipd. Če pa naj razumemo, da se z javno objavo osnutka uredbe takšna razprava začne, pa bi si želeli, da bi bilo to jasneje predstavljeno in menimo, da bi te temi veljalo nameniti vsaj kakšen odstavek v obrazložitvi členov uredbe.

Če smo do sedaj pisali predvsem o tem, kaj v je vključeno v osnutek uredbe in kako, pa bi želeli izpostaviti tudi kako temo, ki je v uredbi ni najti. Verjamemo, da bi bilo smiselno v uredbi, ki naslavlja zmanjševanje poplavne ogroženosti, poleg pasivnega zmanjševanja ogroženosti (omejevanje rabe oz. opredeljevanja pogojev za umeščanje in izvedbo novih objektov kot elementov ogroženosti) veljalo kak člen nameniti tudi aktivnemu zmanjševanju poplavne ogroženosti. S tem imamo v mislih načrtovanje in izvajanje ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti obstoječih pozidanih (in drugih) poplavno ogroženih območij, ki jih izvaja država. V minulem letu smo pričali tudi vloženemu znatnemu naporu za spreminjanje dejanske rabe prostora na poplavno nevarnih območij (celo preseljevanje prebivalcev proti odškodnini izplačani iz javnih sredstev), o čemer v osnutku uredbe ni niti besede. Ker se tak pristop mestoma izkazuje kot ključen način zmanjševanja poplavne ogroženosti, bi ga veljalo vpeljati v redne procese na ravni države. V Sloveniji je pomanjkljivo tudi upoštevanje poplavne nevarnosti izhajajoče iz zalednih in lastnih vod, ki se v določenih (predvsem urbanih) območjih kaže kot vedno bolj pomembna. Morda se ta vprašanja odmikajo od naslova osnutka uredbe, a to velja tudi za nekatere teme, ki pa so našle pot v osnutek uredbe (ciljne vrednosti varstva, poročanje o stanju ukrepov ali komisija za presojo ogroženosti).

Žal moramo izpostaviti, da osnutek uredbe pušča odprtih preveč vsebin. V dosedanjem besedilu smo že opisali več nejasnosti. Naj za konec le naštejemo še nekatere: Ali je res povsod, kjer je govora o poplavni nevarnosti/ogroženosti mišljena poplavna in z njo povezana erozijska nevarnost/ogroženost? Ali je treba pri rekonstrukciji obstoječih poplavno ogroženih objektov odpornost le povečevati (nedoločna oblika), ali dejansko doseči neko tehnično opredeljeno raven odpornosti? Kaj v zvezi s temi objekti pomeni, da se ne sme povečevati njihova občutljivost? Kaj pomenijo termini ocena erozijske nevarnosti, ocena plazovitosti in ocena plazljivosti uporabljeni v prilogi 2? Nejasno je, kako naj se v določbah uredbe upošteva vpliv podnebnih sprememb. Kaj pomeni zagotavljanje poplavne odpornosti tudi med gradnjo objektov? Kaj je z določbami obstoječe uredbe, ki v osnutku nove uredbe niso več vsebovane in se jih torej opušča brez kakršnekoli obrazložitve (tudi tiste, ki se navezujejo na implementacijo Poplavne direktive (Direktiva 2007/60/ES), kot je opredelitev OPVP, opozorilne karte poplav, omejevanje izvajanja dejavnosti ipd.). Osnutek uredbe tudi ne vsebuje reference na Poplavno direktivo. Ali je to skladno s 17. členom te direktive? Nejasno ostaja, ali je obenem s spremembo uredbe predvidena tudi sprememba metodologije za določanje razredov poplavne in erozijske nevarnosti oz. ogroženosti (neuradno je slišati, da se dela tudi v tej smeri). Če da, je s tem osnutek uredbe povsem neopredeljen, saj je izvajanje določil uredbe neposredno vezano na razrede nevarnosti in metodo za njihovo opredelitev.

Z žalostjo ugotavljamo, da osnutek uredbe ne vsebuje samo slabo dodelanih določb, temveč je tudi notranje nekoherenten. Na enem delu osnutek ukinja obstoječo prakso delitve ukrepov (celoviti, omilitveni, izravnalni ukrepi ipd.), na drugem delu pa se nanjo sklicuje (priloga 2). V 3. členu je opredeljen pojem občutljivi objekt, ki pa je v prilogi 1 rabljen na način, ki ni skladen s to opredelitvijo. V 3. členu je vsebovan tudi opis pojma, ki pa se v nadaljnjem besedilu sploh ne pojavi. Zdi se, da se pripravljavec osnutka uredbe pred javno razgrnitvijo ni potrudil preveriti ali je besedilo vsaj notranje koherentno. Na eni strani bi to lahko razumeli kot malomarnost pri oblikovanju slovenske vodne politike, na drugi pa kot izrazito nespoštljiv pristop k vključevanju javnosti. Ne moremo se odločiti, kateri primer je za prihodnost slovenskega vodnega gospodarstva bolj uničujoč.

Glede na zapisano moramo zaključiti sledeče:

- Morebitno sprejetje uredbe, kakršna je bila javno objavljena 18. 7. 2024, bi pomenilo velik korak nazaj v sistemu zmanjševanja poplavne ogroženosti v Republiki Sloveniji. Osnutek je tako nedodelan, da ga ne bi bilo možno niti približno koherentno izvajati. Namesto, da bi pri poseganju na poplavno ogrožena območja odločala strokovna smiselnost upoštevanje javno korist, si je prav lahko predstavljati da bi ob sprejemu take uredbe obveljal kvečjemu zakon močnejšega (vlagatelj, ki bi znal vršiti zadosten pritisk na uradnika, ki bi mu bila stvar dodeljena, bi bil uspešen, saj uradnik ne bi imel pravne osnove za zavrnitev še tako nesmiselnega posega na poplavna območja).
- Pripravljavcu uredbe toplo priporočamo, da vloži dodaten napor v smeri izboljšanja osnutka uredbe. Pri tem predlagamo miselni zasuk in sicer, da se pri prenovi uredbe izhaja iz dobrih praks obstoječe uredbe, ki se jih ohrani, odpravlja pomanjkljivosti in se jih smiselno dopolnjuje.
- Pripravljavcu osnutka uredbe predlagamo, da naj v komunikaciji z javnostjo prikaže vse relevantne vsebine. Poleg spreminjanja uredbe je ključno tudi vprašanje spremembe metodologije določanja razredov nevarnosti/ogroženosti (po našem mnenju je tudi ta potrebna prenove). Javna objava samo enega predpisa brez drugih relevantnih vsebin (tehnične smernice za opredelitev poplavne/erozijske odpornosti, opis načina upoštevanja podnebnih sprememb...) ne more biti koristna niti za pripravljavca, niti za zainteresirano javnost.

V želji, da lahko pričujoče besedilo pripomore k izboljšanju sistema zmanjševanja poplavne ogroženosti v Republiki Sloveniji in izpostavljajoč podporo Društva vodarjev Slovenije pri doseganju tega cilja, vas lepo pozdravljam!

Gašper Zupančič,

Podpredsednik Društva vodarjev Slovenije

Poslano v elektronski obliki na:

- gp.mnvp@gov.si