

Kvalita procesu posudzovania environmentálnych vplyvov činností

K. Pavličková, P. Krasnec: Quality of the Procedure of the Environmental Impact Assessment. Život. Prostr., Vol. 33, No. 4, 192–195, 1999.

The evaluation of quality in Environmental Impact Assessment (EIA) needs to give attention to at least two facets: the evaluation of the process and to the evaluation of the Environmental Impact Statement (EIS). Assessing the performance of the EIA process can be seen as measuring the effectiveness of EIA. The quality of the EIA can be measured in different ways:

- A step-by-step analysis, in which each phase and its interconnections (intention, screening, scoping, EIS preparation, EIS review, final record) are evaluated,
- A holistic approach, in which the overall outcome of the EIA process is measured.

We measured the quality in our project “The preparation and realisation of the complex evaluation of the EIA Act implementation in Slovak Republic” in both ways in year 1998. The first approach was carried out in the form of filling in a form (in number of 150 projects), which gave us an overview of the step-by-step analysis. The second approach was done in the form of questionnaires that were sent to 30 experts.

Centrum pre posudzovanie vplyvov na životné prostredie pri katedre krajinnej ekológie PRIF UK r. 1998 spracovalo projekt MZP SR zameraný na komplexné zhodnotenie uplatňovania zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej zákona). Hodnotili sme predovšetkým jednotlivé kroky EIA navrhovaných činností, pretože v SR je práve hodnotenie konkrétnych projektov najčastejšie. Naším cieľom bolo teda hodnotiť úroveň projektov (strategickému environmentálnemu hodnoteniu bolo venované samostatné zhodnotenie). Nevenovali sme sa ani hodnoteniu EIA cezhraničných vplyvov, takýto spôsob posudzovania zatiaľ nebol v SR uplatnený.

Pri každom posudzovaní kvality si treba uvedomiť, že akékoľvek hodnotenie je subjektívne. Aj keby existovali jednotné kritériá, ktoré by platili pre všetkých hodnotiteľov, každý by na tú istú otázku odpovedal zo svojho pohľadu. Preto sa nedá predpovedať a ani vopred určiť, kto je schopný takéto hodnotenie vykonať, a hlavne, kto má a kto nemá pravdu. Každý hodnotiteľ má svoju pravdu, ktorej výpovedná hodnota závisí od stupňa poznania a aj od stupňa praktických skúseností.

Hodnotenie priebehu procesu posudzovania na základe analýzy materiálov k navrhovaným zámerom činností

V rámci hodnotenia sme analyzovali na základe formulára, ktorý obsahoval 11 položiek (faktorov), 145 materiálov (čo predstavuje asi polovicu doteraz posudzovaných činností v SR). Vybrali sme tie faktory, o ktorých si myslíme, že majú dostatočnú výpovednú hodnotu. Neuvádzame konkrétne čísla, ide skôr o určité zovšeobecnenie poznatkov.

Zaradenie činností podľa prílohy č. 1 zákona

Doteraz najviac posudzovanými oblasťami v SR sú tie, ktoré spadajú do okruhu infraštruktúry (prevládajú činnosti v rámci odpadového hospodárstva), stavieb a zariadení pre dopravu a spoje (s absolútnou prevahou posudzovania diaľnic), energetického priemyslu (prevažne ide o elektrické vedenia). Ostatné kategórie sú obsadené oveľa skromnejšie.

Typ procesu posudzovania

Počet činností, kde proces EIA zahrňoval všetky základné kroky (typ "A") a pri ktorých sa upustilo od vypracovania správy o hodnotení (typ "B") bol takmer rovnaký. Zisťovacie konanie ako tretí "typ" procesu bolo vzhľadom na predchádzajúce dva typy uskutočnené v dvojnásobnom množstve.

Doba trvania procesu posudzovania

Doba trvania procesu sa vypočítala podľa toho, kedy proces začal (tu sme použili dátum na Zámere, aj keď je zrejme, že do doby trvania možno zaradiť aj čas potrebný na vypracovanie Zámeru) a kedy bol proces ukončený (smerodajný bol dátum na záverečnom stanovisku, resp. v rozhodnutí v rámci zisťovacieho konania).

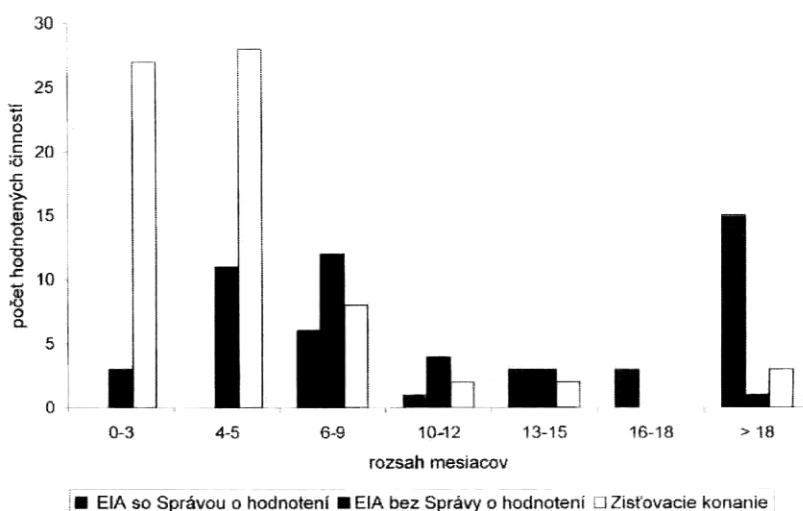
Získané údaje (obr. 1) zodpovedajú teoretickým predpokladom, že EIA vo všetkých krokoch (typ "A") je výrazne dlhšie ako pri ostatných typoch. Aj pri odlišení ostatných typov sa potvrdil teoretický predpoklad, že proces v rámci zisťovacieho konania je kratší.

Stanoviská k Zámeru

Z analýzy je zrejme, že počet stanovísk od "úradov" pre typ "A" a pre typ "B" je rovnaký a vyplýva pravdepodobne z toho, že odlišenie procesu EIA nastáva až v ďalšom kroku – rozsah hodnotenia. Nižší počet stanovísk je pri zisťovacom konaní. Tento údaj poukazuje na kvalitatívny i kvantitatívny rozdiel medzi týmito typmi. Prípadné priemerné hodnoty počtu stanovísk k jednému zámeru činnosti neodrážajú reálnu skutočnosť, ktorá závisí od počtu oslovených subjektov (počet uložených stanovísk v archíve bol podľa činnosti od 2 do 34), ale sú vhodné na porovnanie jednotlivých typov EIA. Z analýzy vyplynulo, že v budúcnosti by bolo vhodné zamerať sa na porovnanie počtu stanovísk podľa oblastí činností (podľa prílohy 1 zákona).

Obce sa vyjadrili pri všetkých navrhovaných činnostiach pri všetkých troch typoch EIA, čo je pozitívna skutočnosť.

Z prehľadu zároveň vyplynulo, že počet stanovísk zaslaných verejnosťou – obyvateľmi a mimovládnyimi organizáciami, občianskymi iniciatívami a občianskymi združeniami – bol vo väčšine analyzovaných EIA minimálny. Obyvatelia sa zväčša vyjadrili jednotlivo (nie prostredníctvom obce) len v 18 prípadoch zo 145 analyzovaných záme-



1. Doba trvania procesu posudzovania

rov činností. Zaujímavý, ale predpokladaný, je aj fakt, že tieto stanoviská boli vo všetkých prípadoch záporné. Tieto údaje odrážajú našu realitu – obyvateľstvo sa len veľmi málo zaujíma o EIA, a ak sa samostatne vyjadrí, tak len vtedy, ak proti niečomu "bojuje".

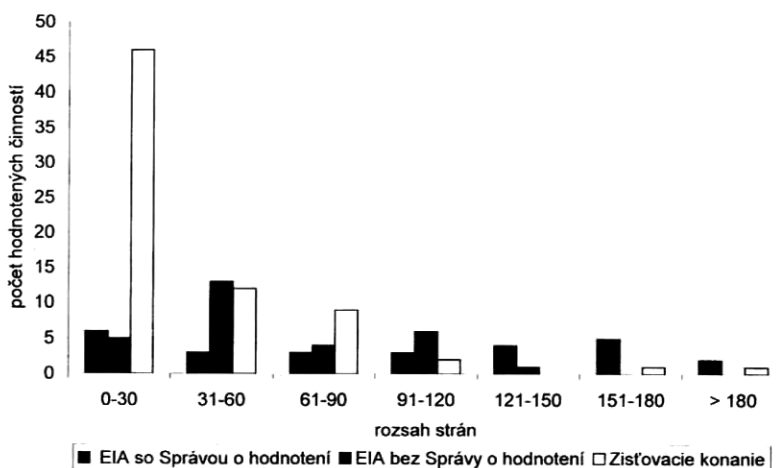
Podobná situácia je aj v počte stanovísk zaslaných MVO – je mimoriadne nízky – pri úplnom procese EIA to boli 3 navrhované činnosti, pri neúplnom iba 2 a pri zisťovacom konaní pre jednu navrhovanú činnosť.

Stanoviská k Správe o hodnotení

Pre analýzu počtu stanovísk k Správe o hodnotení platí to isté, čo v predchádzajúcom prípade, aj keď tu je počet stanovísk od verejnosti relatívne vyšší. Pozoruhodné je aj to, že údaje sa prakticky zhodujú s počtom stanovísk k Zámeru, z čoho vyplýva určitá "nemennosť" účastníkov EIA.

Rozsah jednotlivých materiálov

V prípade hodnotenia počtu strán Zámeru alebo Správy o hodnotení sme v rovnakej situácii ako pri počte stanovísk. Otázka je, či počet strán Zámeru, resp. Správy o hodnotení môže, alebo nemôže poukazovať na kvalitu či nekvalitu EIA. Je to veľmi individuálny údaj, ktorý závisí od každej jednej činnosti a od dostupnosti údajov potrebných na vypracovanie požadovaných dokumentov. Tie sú rozličné, nielen vzhľadom na projekt činnosti, ale aj na dotknuté územie. Sú oblasti na Slovensku, o ktorých existuje vysoký počet informácií, ale aj také, kde je situácia opačná. Napriek tomu si myslíme, že údaj o počte strán treba zahrnúť do celkového hodnotenia



2. Počet strán Zámeru

kvality EIA, aj vzhľadom na to, že s touto otázkou sa často stretávame nielen u navrhovateľov, ale aj u študentov a odborníkov, ktorí doteraz nemali skúsenosť s vypracúvaním dokumentácie pre EIA.

Počty strán odrážajú skutočnosť, že teoretický predpoklad kvantitívneho rozdielu medzi počtom strán v Zámere a v Správe o hodnotení je naplnený (obr. 2). Pri mnohých posudzovaných činnostiach sme sa stretli s extrémnym počtom v oboch prípadoch. Oba extrémny (z analýzy vyplynulo, že počet strán pri Zámere sa pohyboval od 3 do 248), sú však podľa nás nevyhovujúce.

Pri zisťovacom konaní tiež existujú až extrémne odlišnosti. Je skutočne na uváženie, či v prípadoch veľmi nízkych počtov strán (niekedy len 3) je množstvo a kvalita informácií taká, aby MŽP SR vedelo rozhodnúť, či sa činnosť má, alebo nemá posudzovať.

Počet variantov

Počet variantov je zrkadlom typu EIA. Je až prekvapujúce, ako sa táto odlišnosť prejavila v Zámere, keď v type "A" zväčša išlo o viacvariantnosť (1–8). Naopak, pri type "B" (počet variantov bol 1–3), resp. zisťovacom konaní (1–3) išlo zväčša o jednovariantné riešenie návrhu činnosti. Aj tento údaj svedčí o kvalitatívnej odlišnosti týchto typov posudzovania. Na druhej strane práve jednovariantnosť pravdepodobne poukazuje na časté upúšťanie od variantného riešenia. V Správe o hodnotení bolo hodnotených 1–7 variantov.

Zaslanie rozhodnutia o povolení činnosti podľa osobitných predpisov

Zaujímavé bolo skúmať, či si povoľujúci orgán plní

svoju povinnosť a zasiela MŽP SR rozhodnutie o povolení činnosti podľa osobitných predpisov. Z analýzy materiálov je evidentné, že táto povinnosť sa naplňa nedostatočne.

Otázkou je, či zaradenie rozhodnutia o povolení činnosti podľa osobitných predpisov do archívu, môže mať súvis s kvalitou EIA. Myslíme si, že áno, ak platí, že kvalita vypracovanej dokumentácie má priamu súvislosť s kvalitou EIA, čo zrejme nikto nespochybní. Pri štúdiu materiálov uložených v archíve, ktoré by mohlo byť súčasťou vypracúvania dokumentácií, je pre budúceho spracovateľa veľmi vhodné zistiť, ktoré navrhované opatrenia pre ten-ktorý typ činnosti sa prenesú do rozhodnutia. Aj tým by sa mohla zvýšiť výpo-

vednosť informácií.

Hodnotenie priebehu procesu posudzovania na základe dotazníkov

Dotazníky, ktoré vyplnili respondenti (spracovatelia Zámerov, Správ o hodnotení a Posudkov), tvorili základ hodnotenia priebehu EIA na projektovej úrovni. Respondenti jednak vyslovovali názor na kvalitu EIA a jeho súčasť a zároveň návrhy na jeho zlepšenie.

Vyberáme z názorov, ktoré by mohli pomôcť zvýšiť kvalitu EIA:

- rozvinúť metodológiu hodnotenia rizík pre proces EIA,
- organizovať semináre, publicitu, diskusie o nových metodikách,
- uskutočňovať pravidelné pracovné stretnutia posudzovateľov,
- zorganizovať špeciálne semináre pre doterajších riešiteľov dokumentácie (zamerané na diaľnice, vodné diela, skládky odpadov atď.), venované rozborom kvality konkrétnej spracovanej dokumentácie z hľadiska: a) MŽP SR, b) posudzovateľov, c) centier EIA,
- organizovať špeciálne semináre, napr. o hodnotení vplyvov, multikriteriálnom hodnotení a pod., 2-krát ročne i častejšie, ak nastanú zmeny v legislatíve. V rámci seminárov zabezpečiť informácie o doterajších skúsenostiach pracovníkov MŽP SR, nakoľko problémy s poskytovaním údajov pretrvávajú a bez nich sa nedá posudzovať,
- zabezpečiť jednoduchší prístup spracovateľov dokumentácie k vypracovaným Zámerom uloženým na MŽP SR a v SAŽP,

- zabezpečiť dôslednú odbornú oponentúru dokumentácií, sprísniť hodnotenie kvality štúdií,
- zvýšiť dôraz na odbornú spôsobilosť spracovateľov už pri ich výbere,
- odmietnuť projekty z dôvodu nekvalitnej dokumentácie,
- vydávať nové, kvalitnejšie metodické príručky (napr. aj revidované a doplnené vydania), s prihliadnutím na úplne nové normy STN EN ISO, určovanie ochranných pásem priemyselných podnikov atď.

Zhodnotenie uplatňovania zákona poukázalo na niektoré skutočnosti, na základe ktorých možno konštatovať, že nás v oblasti zvyšovania kvality EIA čaká ešte dosť práce. Niet pochybností o tom, či sa zákon uplatňuje a naplňa jeho vecná podstata. Na to poukazuje vysoký počet navrhovaných činností, ktoré boli a sú posudzované podľa zákona. Tak isto sa nespochybňuje význam EIA.

Skutočnosť, že v čase spracovania neexistoval archív materiálov k navrhovaným zámerom činností v priestoroch MŽP SR, sa prejavila negatívne. Naším cieľom bolo hodnotiť všetky ukončené hodnotené činnosti (asi 230 projektov), ale práve vzhľadom na to, že všetky neboli uložené v dostupných priestoroch, počet hodnotených materiálov bol nižší. Archív existuje len od r. 1999. Podľa nášho názoru bol už skutočne najvyšší čas, že sa mu vyčlenilo dôstojné miesto, kde bude možné materiály aj študovať. Kvalita dokumentácie a kvalita procesu EIA spolu veľmi úzko súvisia. Bolo by veľmi zaujímavé vedieť, koľko Zámerov, resp. Správ o hodnotení bolo spracované dokumentácií vrátených pracovníkmi MŽP SR a v čom boli najčastejšie nedostatky. Tieto informácie nie sú podľa našich informácií systematicky dokladované, a preto by sme navrhovali, aby pracovníci odboru posudzovania vplyvov na životné prostredie MŽP SR zaviedli aj takúto evidenciu. Kvalite by to určite veľmi prospelo. Domnievame sa, že v najbližšom období by sa mohlo uskutočniť hodnotenie kvality dokumentácie podľa kritérií vypracovaných r. 1996.

Z celkového hodnotenia vyplynulo, že často sa vyskytuje jednovariantnosť riešenia. Poukazujú na to aj respondenti vo svojich odpovediach. Ak vezmeme do úvahy, že jednou z požiadaviek zákona je práve viacvariantnosť riešenia, nepokladáme tento poznatok za veľmi povzbudzujúci. Na druhej strane treba priznať, že v prípadoch správ o hodnotení ide predovšetkým o viacvariantné riešenie.

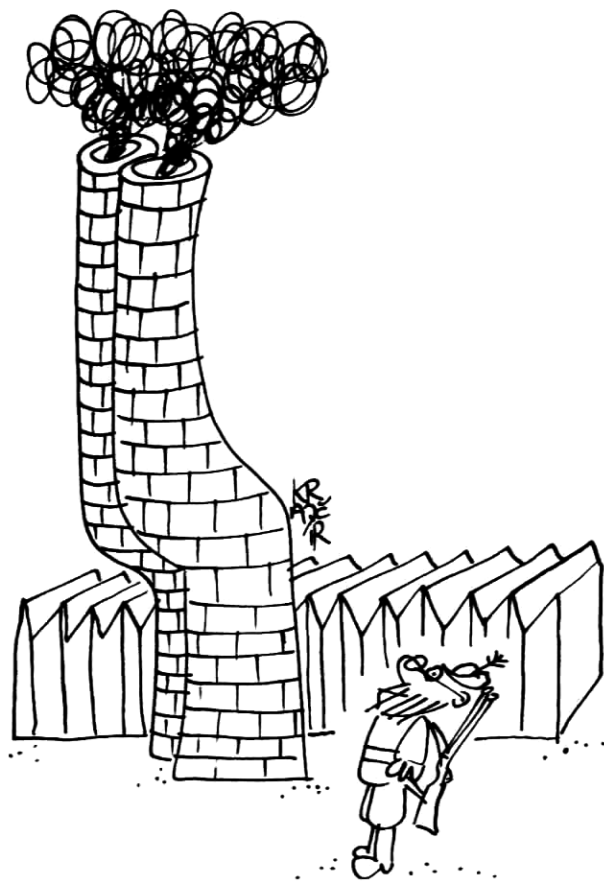
Ďalším dôležitým faktom, ktorý vyplýva z hodnotenia, je nezájem o EIA zo strany verejnosti. Tomuto problému je v čísle venovaný samostatný príspevok.

Je potešujúce, že všetci respondenti hodnotili vý-

znam EIA najvyšším stupňom – výborný až veľmi dobrý – a jeho kvalitu hodnotou veľmi dobrá až dobrá. Odborníci, samozrejme, nedávajú kvalite najvyššie hodnotenie, veď uspokojenie sa s daným stavom by nevedelo k pokroku, ale k ustrnutiu na jednom mieste.

Literatúra

- Pavličková, K. a kol., 1998. Príprava a realizácia komplexného zhodnotenia uplatňovania zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Správa. Centrum pre posudzovanie vplyvov na ŽP pri KKE PRIF UK, Bratislava (pre potreby MŽP SR).



RNDr. Katarína Pavličková, CSc. (1960), vedecko-pedagogická pracovníčka katedry krajinnej ekológie PRIF UK, Mlynská dolina B-2, 842 15 Bratislava. E-mail: pavlickova@nic.fns.uniba.sk

Mgr. Peter Krasnec (1974), doktorand, katedra krajinnej ekológie PRIF UK, Mlynská dolina B-2, 842 15 Bratislava. E-mail: krasnec@nic.fns.uniba.sk