

# Kvalita dokumentácie v procese EIA/SEA

*RNDr. Soňa Antalová, CSc.*

## Úvod

Kvalita dokumentácie v procese EIA/SEA na Slovensku je predmetom diskusie už viac ako desaťročie. Pod pojmom EIA dokumentácia sa vo väčšine diskutovaných prípadov rozumejú dokumenty za vypracovanie ktorých zodpovedá navrhovateľ, resp. obstarávateľ, t.j. zámer, oznámenie o strategickom dokumente, oznámenie o zmene navrhovanej činnosti a najmä správa o hodnotení (základná EIA dokumentácia). Do procesu EIA však vstupujú aj iné dokumenty (písomné stanoviská, ale aj sťažnosti, petície a iné), ktoré môžu výrazným spôsobom ovplyvniť celý proces posudzovania po kvalitatívnej stránke, najmä v kroku stanovenia rozsahu hodnotenia. Za kvalitu týchto iných dokumentov sú zodpovedné osoby zastupujúce dotknuté štátne a samosprávne orgány, príslušný, či rezortný orgán, povoľujúci orgán, odborné inštitúcie. Súčasťou dokumentácie sú aj písomné stanoviská zainteresovanej verejnosti, či už ako jednotlivcov, alebo zástupcov rôznych občianskych združení, alebo mimovládnych organizácií. Významným dokumentom je aj odborný posudok a samotné záverečné stanovisko. Z uvedeného je zrejmé, že k tvorbe dokumentácie prispieva veľké množstvo autorov rôzneho vzdelania, zamerania, s rôznou mierou kompetencie a zodpovednosti a tiež aj s kvalitatívne rozdielnou úrovňou v teoretických vedomostiach, či praktických skúsenostiach v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie a zdravie podľa zákona 24/2006 Z. z. v znení neskorších predpisov. Zaručiť zodpovedný a kompetentný prístup všetkých zainteresovaných strán k tvorbe dokumentácie EIA/SEA je jedným z najúčinnějších opatrení na dosiahnutie cieľa zlepšiť kvalitu posudzovania a zároveň predstavuje najkomplikovanejšiu výzvu, ktorú už jasne a čoraz častejšie zvyrazňuje aj Európska komisia v legislatíve.

## Identifikácia niektorých nedostatkov v kvalite základnej EIA/SEA dokumentácie

Hoci dokumentáciu EIA/SEA tvoria okrem zámeru/oznámenia a správy o hodnotení aj iné dokumenty najvýznamnejšími zostávajú práve tieto, pretože poskytujú najpodstatnejšie informácie o navrhovanej činnosti, o dotknutom území a obyvateľstve a najmä o predpokladaných vplyvoch na životné prostredie a zdravie. Aj z tohto dôvodu sa v tomto článku budem venovať len tejto základnej dokumentácii. Tieto dokumenty môže vypracovať ktokoľvek, dokonca aj sám navrhovateľ. Takto, aj bez úmyslu zavádzať podáva autor, resp. zodpovedný spracovateľ informácie a údaje zo svojho pohľadu ovplyvneného svojím vzdelaním, povaním, zameraním záujmu, alebo aj aktuálnou pozíciou v súčasnom zamestnaní. Proces posudzovania bude vždy subjektívnym, ale minimálne také nedostatky ako konflikt záujmov a nezodpovedajúce vzdelanie spracovateľov dokumentácie by sa mohli veľmi ľahko odstrániť ako časté zdroje nedostatkov v dokumentácii.

Novým úkazom je aj skutočnosť, že kým pred cca 20 rokmi bolo bežnou praxou, že na posudzovaní a tvorbe základnej dokumentácie sa podieľalo viacero expertov z rôznych oblastí a navzájom spolupracovali pod vedením koordinátora, dnes je bežné, že zámer, oznámenie, resp. správu o hodnotení vypracuje jedna osoba, v komplikovanejších prípadoch sa pripájajú rozsiahle prílohy

vypracované expertmi z danej tematickej oblasti, ale ich spolupráca, resp. spoločné posúdenie ako aj prispôsobenie ich výstupov pre potreby hodnotenia vplyvov ostávajú v úzadí.

Formálne obsahujú dokumenty požadovanú osnovu, avšak je častým javom, že obsahová náplň predpísaných kapitol nie vždy zodpovedá požadovanej téme napriek tomu, že kapitola je obsiahna. Rozsiahle dokumenty naplnené nepodstatným textom odrádzajú zainteresované strany od ich preštudovania a veľmi ľahko sa takto uplatňuje tzv. efekt zahltenia, kedy sa tie podstatné informácie a údaje stratia, resp. prekryjú balastným textom. Mnohé časti základných dokumentov (napr. široké popisy súčasného stavu životného prostredia) nikto nečíta a žiaľ, práve tieto texty tvoria väčšinu, niekedy až  $\frac{3}{4}$  časť dokumentu. Omnoho menej priestoru, ale aj pozornosti sa venuje súčasným environmentálnym problémom dotknutého územia a samotnému hodnoteniu vplyvov. Pri hodnotení vplyvov sa v mnohých prípadoch hovorí len o veľkosti vplyvov a bez akejkoľvek súvislosti so súčasnou zraniteľnosťou, či únosnosťou prostredia. Pojem významnosť predpokladaných vplyvov sa v niektorých dokumentoch ani nespomenie. Využívanie rôznych metód/techník identifikácie a hodnotenia vplyvov sa obmedzuje vo väčšine prípadov len na opisnú formu úsudku experta a je skôr raritou nájsť v dokumentoch nejaké techniky ako matice alebo kontrolné zoznamy alebo binárne matice pri multi-kriteriálnom hodnotení vplyvov, či porovnávaní variantov. Častým javom býva aj hodnotenie samotného nulového variantu priradením číselných hodnôt (väčšinou v snahe ukázať aká zlá je súčasná situácia), čo absolútne popiera funkciu nulového variantu ako referenčného stavu vzhľadom na ktorý sa hodnotí, či dôjde k zhoršeniu, alebo zlepšeniu v danom environmentálnom aspekte po realizácii navrhovanej činnosti.

Toto sú nedostatky ktoré sa v dokumentácii často a relatívne dlho vyskytujú. Pomerne novým úkazom sa stávajú nedostatky pre dva tematické okruhy hodnotenia vplyvov:

- problematické hodnotenie vplyvov na ovzdušie a nevhodné uplatňovanie modelových výpočtov (imisno-prenosové posúdenie) pre rôzne zdroje znečisťovania ovzdušia a pre potreby hodnotenia dopadov na zdravie
- hodnotenie vplyvov na verejné zdravie podľa vyhláška MZ SR č. 233/2014 Z.z. o podrobnostiach hodnotenia vplyvov na verejné zdravie, v zmysle kap. III a IV prílohy

V prípade hodnotenie vplyvov na ovzdušie a nevhodné uplatňovanie modelových výpočtov koncentrácií ZL v ovzduší (imisno-prenosové posúdenie) pre rôzne zdroje znečisťovania ovzdušia za najvýznamnejšie nedostatky možno považovať formálny prístup – stačí, že rozptylová štúdia vypracovaná je, ale málokto sa zamýšľa nad tým, aká je jej výpovedná hodnota a aká je jej kvalita. Možno poukázať na nasledovné nedostatky:

- nesprávne, alebo žiadne zadanie úloh, resp. požadovaných výstupov z modelových výpočtov pre experta vo veci ochrany ovzdušia spracovateľom správy (aké koncentrácie je potrebné vypočítať pre potreby hodnotenia dopadov na verejné zdravie, čo a ako zobrazíť graficky, kde zvoliť referenčné miesta, aké vstupné údaje o emisiách použiť...)
- neopodstatnené vypracovanie, resp. požadovanie vypracovania imisno-prenosového posúdenia pre potreby zisťovacieho konania (garáže, parkoviská, polyfunkčné objekty), v týchto prípadoch je aj výpovedná hodnota vykonaných výpočtov veľmi otázná
- vstupné údaje o rozptylových podmienkach nesprávne prevzaté zo vzdialenejších lokalít
- použité vstupné údaje o očakávaných emisiách nižšie ako stanovené emisné limity
- kumulatívne vplyvy nehodnotené - závery z imisno-prenosového posúdenia hovoria len o príspevkoch nového zdroja a nie o predpokladanej kvalite ovzdušia po realizácii navrhovanej činnosti, súčasná kvalita ovzdušia dotknutého územia často zostáva neznámou,

- formulované nesprávne, resp. neúplné závery – hoci sa ukáže že príspevok nového zdroja k limitnej imisnej koncentrácii je veľmi malý (väčšinou vyjadrený jednotkami, resp. desiatkami %) nemusí to znamenať, že vplyv na ovzdušie bude málo významný.

V prípade hodnotenia dopadov na verejné zdravie sa uplatňovanie uvedenej vyhlášky stretlo v niektorých konfliktných prípadoch s viacerými problémami a to najmä vtedy, keď zástupcovia zainteresovanej verejnosti vyjadrovali nesúhlas s navrhovanou činnosťou, najmä z dôvodu nedostatočne, resp. chybné vypracovaného hodnotenia (HIA). Problematickými sa ukázali byť:

- požiadavky podľa kap. III. Súčasný stav demografických ukazovateľov dotknutej populácie podľa dostupnosti údajov

3. Vývoj pôrodnosti a úmrtnosti v dotknutom území

4. Priemerný vek zomretých

5. Štruktúra zomretých podľa veku a pohlavia

6. Stredná dĺžka života

Porovnanie demografických ukazovateľov dotknutej populácie **s populáciou vyššieho územného celku a populáciou Slovenskej republiky, interpretácia demografických ukazovateľov.**

- požiadavky podľa kap. IV. Súčasný stav ukazovateľov zdravotného stavu dotknutej populácie podľa dostupnosti údajov

1. Údaje o špecifickej úmrtnosti dotknutej populácie - úmrtnosť na choroby obehovej sústavy, nádorové ochorenia, ochorenia dýchacej sústavy

2. Údaje o úmrtnosti na vybrané ochorenia podľa charakteru hodnoteného návrhu, napríklad úmrtnosť na nádory pľúc, choroby dýchacej sústavy, vonkajšie príčiny a podobne

3. Údaje o výskyte chronických ochorení podľa charakteru hodnoteného návrhu - onkologické, chronické ochorenia pľúc, vrodené vývojové chyby a podobne

4. Výsledky biomonitoringu.

Porovnanie ukazovateľov zdravotného stavu dotknutej populácie **s údajmi za populáciu vyššieho územného celku a populáciu Slovenskej republiky.**

Problematická sa javí byť predovšetkým vlastná interpretácia štatistických údajov, výber údajov a najmä výber časového obdobia, za ktoré boli tieto údaje zaznamenané. Taktiež výber územia pre ktoré sa vykonáva porovnávanie údajov môže výrazným spôsobom vyústiť do znepokojujúcich záverov, ktoré vôbec nemusia charakterizovať reálny stav. Za veľký problém možno považovať požiadavku podľa bodu IV.4, pretože výsledky biomonitoringu nie je možné z viacerých dôvodov získavať v rámci procesu EIA a údaje z tejto oblasti sú veľmi zriedkavo publikované.

Pri výpočtoch dávok expozície (ADD) dotknutého obyvateľstva škodlivým látkam napr. v ovzduší, alebo pri výpočte koeficientu rizika (HQ) rozhodujúci vplyv na výsledok má koncentrácia ZL v ovzduší. Práve pri tomto vstupnom údaji sa robí viacero chybných rozhodnutí. Z nich najpodstatnejšie sú:

- koncentrácia vypočítaná modelovo v rámci imisno-prenosového posúdenia môže byť chybná (najmä v prípade spochybiteľných vstupných údajov o rozptylových podmienkach danej lokality, resp. hodnota o emisiách nižšia ako stanovený emisný limit),

- koncentrácia vypočítaná modelovo v rámci imisno-prenosového posúdenia zodpovedá len príspevku nového zdroja k už existujúcemu znečisteniu a nie je súčtom budúceho príspevku k súčasnej koncentrácii ZL v ovzduší; súčasný stav znečistenia ovzdušia nie je modelovými výpočtami zistený
- nesprávne využitie rôznych druhov vypočítanej koncentrácie (ročná, denná, hodinová..) pre výpočty HQ, alebo expozičné dávky kde do výpočtov vstupujú referenčné koncentrácie, alebo dávky ktoré sú striktné stanovené pre určité časové obdobie,
- nevyužitie reálne nameraných hodnôt znečistenia ovzdušia priamo v dotknutom území pre získanie údajov o kumulatívnom dopade na verejné zdravie.
- nesprávne závery obsahujúce tvrdenia, že navrhovaná činnosť nebude predstavovať žiadne zdravotné riziko založené na predpoklade, že obyvateľ bude vdychovať len príspevok ZL z nového zdroja.

Dlhodobý zaznamenaný nedostatok pri základnej SEA dokumentácii je absencia posudzovania kumulatívnych vplyvov a to najmä pri uvažovaní spolupôsobenia stratégií v iných oblastiach. Všeobecne, medzi posudzovaním projektov a strategických dokumentov niet väčšieho rozdielu, čo určite nie je poslaním SEA.

## **Záver a návrhy na zlepšenie**

Zvýšenú kvalitu komplexnej dokumentácie procesu EIA/SEA zabezpečiť na každej úrovni predpokladá predovšetkým kompetentný a zodpovedný prístup všetkých zainteresovaných strán, čo je pravdepodobne príliš veľká výzva pre celé administratívne a odborné zabezpečenie tohto procesu. Už v minulosti sa ukázalo, že kvalitná implementácia zákona EIA/SEA sa nezaobíde bez školení a vzdelávania zameraného na rôzne cieľové skupiny. Žiaľ, v tejto snahe sa nepokračuje, hoci fluktuácia na dotknutých štátnych a samosprávnych orgánoch je vysoká a bol by pravdepodobne aj veľký záujem.

Podstatne ľahšie by bolo možné zlepšiť kvalitu základnej dokumentácie EIA/SEA (zámer/oznámenia/správa o hodnotení) legislatívnym opatrením tak, aby túto dokumentáciu mohli vypracovávať len odborne spôsobilé osoby. Zmeny by prospeli aj v chápaní odbornej spôsobilosti osôb podľa vyhlášky MŽP SR č. 113/2006 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o odbornej spôsobilosti na účely posudzovania vplyvov na životné prostredie, ktorá by mala byť predovšetkým zameraná na proces EIA/SEA, t.j. najmä na koordináciu práce tematických expertov, hodnotenie vplyvov a najmä na syntézu a analytické spracovanie výsledkov hodnotenia. Prikláňam sa k názoru, že proces EIA a SEA sú po obsahovej stránke veľmi rozdielne procesy a pre ne by mali byť k dispozícii aj rozdielne vyškolené odborne spôsobilé osoby.

Prínosom by bol aj kritickejší postoj k základnej dokumentácii a využívanie možnosti vrátenia dokumentácie na doplnenie, resp. prepracovanie. Pripúšťam, že pre príslušný orgán je niekedy veľmi ťažké odhaliť v dokumentácii nedostatky, resp. chyby, ale, ak tu máme inštitút odborného posudku, mohol by spracovateľ posudku vstúpiť do procesu ešte predtým ako je dokumentácia prijatá

a odporučiť jej prijatie resp. odmietnutie v prípade odborných nedostatkov. Žiaľ, túto možnosť už nemá, keď je dokument prijatý a často krát musí siahnuť po vlastnom získavaní údajov, vlastných výpočtoch, vlastnom hodnotení, čím vlastne vykonáva prácu za spracovateľa dokumentu.

Nedostatky uvedené v oblasti hodnotenia vplyvov na ovzdušie a verejné zdravie sú ľahko odstrániteľné tým, že zodpovedný riešiteľ bude kompetentný, teda patrične vzdelaný a vyškolený, bude vedieť dať odborníkom z jednotlivých tematických oblastí správne zadanie, bude vedieť ich postupy skontrolovať, výsledky správne analyzovať a interpretovať a v neposlednom rade zabezpečiť tímovú prácu. Vyškolenie expertov EIA z oblasti hodnotenia kvality ovzdušia a vplyvov na ňu ako aj vhodnosti využívania imisno-prenosového posúdenia v procese EIA by bolo vhodné zabezpečiť odborníkmi, napr. z SHMÚ. V oblasti HIA by pravdepodobne bolo prospešné metodické usmernenie ako pre potreby EIA napíňať požiadavky vyhlášky MZ SR č. 233/2014 Z. z. v zmysle kap. III. a IV prílohy, tak, aby sa požadované štatistické údaje nestali predmetom šírenia neopodstatnených obáv, resp. sporov a aby nedochádzalo k tendenčnému výberu a uvádzaniu štatistických údajov bez kompetentnej interpretácie týchto údajov. Taktiež by sa malo uviesť na správnu mieru využívanie biomonitoringu pre potreby posudzovania vplyvov na životné prostredie a zdravie.

Ako zlepšiť kvalitu inej ako základnej dokumentácie je veľmi ťažko konkrétne navrhovať, ale existujú tu určité stupne, kedy je možné pristupovať ku korekciám s cieľom zabezpečiť proces nielen po formálnej ale aj po obsahovej stránke. Bolo by asi správne odborne preskúmať každé písomné stanovisko zainteresovaných strán a požiadavky z neho vyplývajúce skôr, ako sa dostanú do rozsahu hodnotenia, resp. do záverečného stanoviska. Určité odfiltrovanie neopodstatnených požiadaviek príslušným orgánom aj za cenu zdôvodňovania je na mieste a určite by prispelo k celkovej kvalite dokumentácie. Prioritným však zostáva periodické a najmä efektívne vzdelávanie všetkých cieľových skupín, ktoré sa na tvorbe dokumentácie EIA a SEA podieľajú.

RNDr. Soňa Antalová, CSc.  
ECO-AS, s.r.o. Bratislava