



Articol bibliografic

Abordarea planurilor și programelor sub prisma evaluării strategice de mediu

**OROIAN I.^{*}, M. PROOROCU, Antonia ODAGIU, Laura PAULETTE,
C. IEDERAN, I. BRAȘOVEAN**

*Universitatea de Științe Agricole și Medicină Veterinară Cluj – Napoca, Facultatea de Agricultură, Mănăștur 3 – 5,
400372 Cluj – Napoca, Romania*

Primit în data de 6 iulie 2008; primit în forma finală după recenzie în 10 august 2008; acceptat în 25 august 2008
Disponibil online din 10 decembrie 2008

Rezumat

Deși evaluarea strategică de mediu (SEA) este un concept a cărui punere în aplicare se impune la nivel național, nu există însă reglementări oficiale privind implementarea și nici o cunoaștere adecvată a acestei problematice. Scopul prezentului studiu îl constituie prezentarea sumară a acestui concept. Prin definiție, SEA este un proces care caută să asigure luarea în considerare a impactului asupra mediului în elaborarea propunerilor de dezvoltare la nivel de politică, plan, program sau proiect înainte de luarea deciziei finale în legătură cu promovarea acestora. În lucrarea de față este descris procesul de implementare a SEA și cele șapte etape ale sale: încadrarea, definirea domeniului, evaluarea P/P, întocmirea Raportului de mediu, consultarea cu autoritățile de resort și cu publicul, luarea deciziei și monitorizarea. De asemenea sunt evidențiate avantajele utilizării acestei abordări: realizarea unui management durabil din punct de vedere al mediului, îmbunătățirea calității procesului de elaborare a politicii, planului sau programului, creșterea eficienței și eficacității procesului decizional, întărirea sistemului de conducere și a eficienței instituționale, întărirea procesului EIM pentru proiecte, facilitarea cooperării transfrontaliere.

Cuvinte cheie: evaluare strategică de mediu, politică, plan, program/proiect

1. Introducere

Deși la momentul de față în România nu există cerințe oficiale privind implementarea evaluării strategice de mediu (SEA)*, aceasta se impune la nivel național [8].

Evaluarea mediului este un proces care caută să asigure luarea în considerare a impactului asupra mediului în elaborarea propunerilor de dezvoltare la nivel de **politică, plan, program sau proiect** înainte de luarea deciziei finale în legătură cu promovarea acestora [5, 7].

Acest proces trebuie să implice următoarele:

- Încadrarea
- Definirea domeniului
- Întocmirea unui raport de mediu privind efectele semnificative probabile ale propunerii de dezvoltare respective

^{*} Autorul căruia i se va adresa corespondența.
Tel.: 0040 264 596384/371; Fax: 0040 264 593792
e-mail: neluoroiian@gmail.com; neluoroiian@yahoo.fr

- Desfășurarea unei consultări cu privire la propunerea de dezvoltare și la raportul de mediu aferent acesteia
- Luarea în considerare a raportului de mediu și a rezultatelor consultării în procesul de luare a deciziei
- Oferirea de informații publice înainte și după adoptarea deciziei și prezentarea
- Monitorizarea implementării deciziei.

Politicile, planurile și programele, cunoscute și ca cele trei P (P/P/P), au un nivel de detaliere scăzut ce asigură un cadru general. Proiectele, însă, au un nivel de detaliere crescut și o perspectivă restrânsă. Sub prisma celor menționate anterior, ierarhia procesului decizional poate fi detaliată (fig. 1). În implementarea acestui concept este necesară diferențierea între conceptele evaluării de m

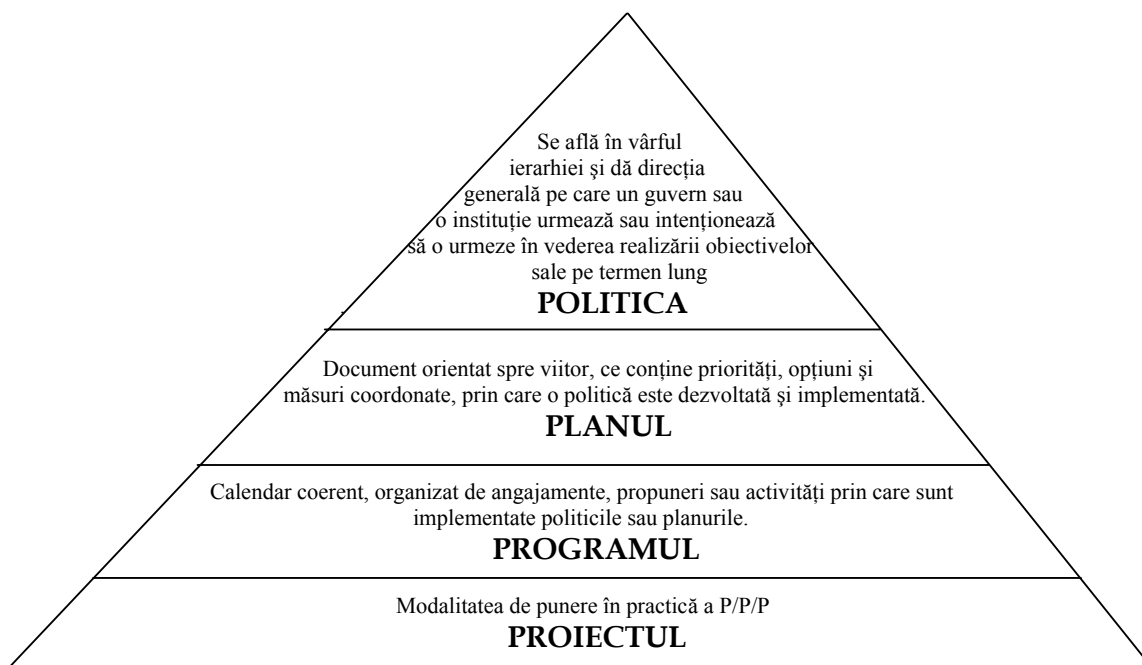


Figura 1. Ierarhia procesului decizional

Eficiența SEA se poate concretiza prin aplicarea următoarelor principii:

- Tratarea tuturor P/P/P propuse care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului.
- Trebuie efectuată la inițiativa propunătorilor P/P/P și gestionată de aceștia.
- Trebuie integrată în procesul de elaborare a P/P/P în etapele cheie de procedură. Trebuie să înceapă cât mai curând posibil, ca evaluare pe baza obiectivelor, respectiv să evalueze în ce

măsură P/P/P respectă

- obiectivele relevante de protecție a mediului, respectând totodată obiectivele proprii și să își aducă contribuția în toate fazele de elaborare a P/P/P.
- Trebuie să se axeze pe aspectele potrivite în fazele adecvate de elaborare a politicilor, planurilor și programelor.
- În SEA trebuie utilizate metode și tehnici adecvate de analiză, astfel încât rezultatele urmărite să atingă costuri rezonabile. Informațiile trebuie culese

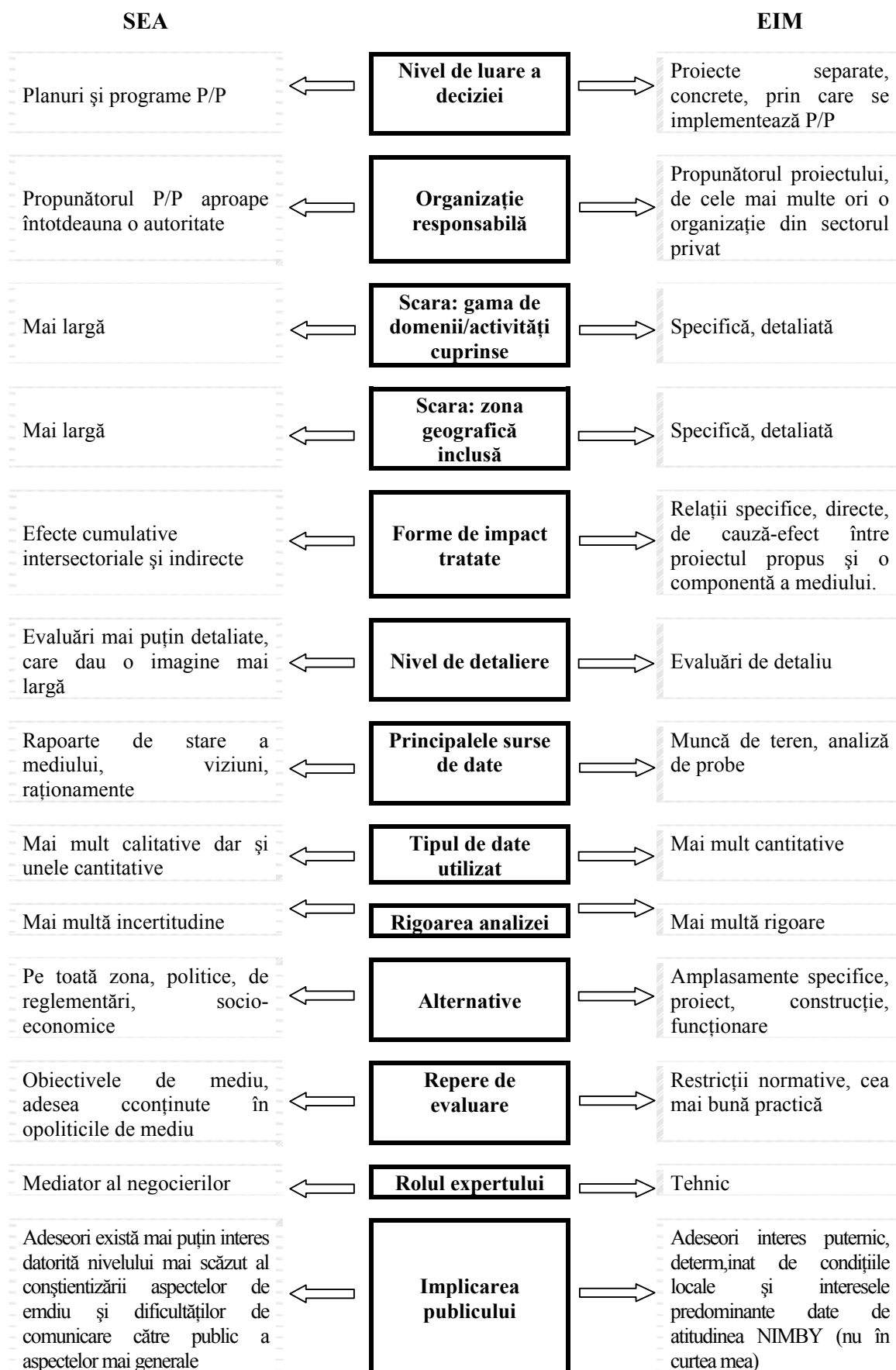


Figura 2. Diferențele între SEA și EIM

numai în cantitatea și nivelul de detalieri necesar pentru luarea deciziilor în cunoștință de cauză.

- Trebuie să evalueze efectele asupra mediului pe care le-ar produce o serie de soluții alternative la propunerea de dezvoltare analizată, recunoscând că domeniul de analiză variază în funcție de nivelul la care se iau deciziile. Trebuie să se identifice alternativa cea mai adecvată din punct de vedere al mediului.
- Trebuie să faciliteze implicarea principalilor actori interesați într-o fază cât mai timpurie. În cadrul SEA trebuie să se aplice tehnici de consultare corespunzătoare și ușor de utilizat, adecvate grupurilor țintă.

2. Procesul SEA

Procedura de implementare a SEA se realizează în șapte etape [4, 5, 7, 9].

I. Încadrarea

Scopul etapei este de a determina necesitatea aplicării SEA în cazul unui anumit P/P.

II. Definirea domeniului

Se determină domeniul de cuprindere și nivelul de detalieri al evaluării. Domeniul de cuprindere a evaluării se definește ce aspecte sau probleme de mediu ar fi adecvate pentru introducerea în analiză, teritoriul geografic pentru care să se facă evaluarea (deoarece zona de impact poate fi mai largă decât amprenta planului), procedura de urmat în raport cu procesul de planificare specific și consultarea cu autoritățile de resort și cu publicul, alternativele posibile de analizat și cerințele privind monitorizarea.

III. Evaluarea P/P

Această etapă poate fi subdivizată în părți specifice în conformitate cu abordarea metodologică aleasă pentru fiecare P/P în parte, dar în mod uzual cuprinde:

Evaluarea situației actuale, a tendințelor și evoluției probabile a acestora dacă P/P nu este implementat.

Evaluarea de mediu a anumitor părți a P/P (obiective prioritare propuse, măsuri, activități, proiecte, opțiuni etc.) inclusiv evaluarea efectelor cumulative ale întregului P/P.

Evaluarea programului de monitorizare propus (inclusiv identificarea indicatorilor de mediu relevanți și aranjamentele privind raportarea).

IV. Întocmirea Raportului de mediu

Raportul de mediu este un document în care sunt sintetizate toate rezultatele și concluziile evaluării.

V. Consultarea cu autoritățile de resort și cu publicul

Consultarea cu autoritățile de resort și participarea publicului se efectuează de obicei de mai multe ori în cursul procesului SEA și ar trebui săse desfășoare pe toată durata evaluării. În Raportul de mediu, la fel ca și în luarea deciziei cu privire la P/P supus evaluării, trebuie să se țină seama de rezultatele consultării.

VI. Luarea deciziei

Factorul de decizie, respectiv autoritatea care adoptă P/P trebuie să țină seama de rezultatele evaluării, ca și de concluziile stabilite în procesul de consultare a publicului. Inițiatorul P/P trebuie să țină seama de rezultatele evaluării și de concluziile stabilite în procesul de consultare a publicului în adoptarea deciziei finale cu privire la P/P supus analizei.

VII. Monitorizare

Efectele asupra mediului generate prin implementarea P/P trebuie să fie monitorizate și înregistrate. În mod ideal, sistemul și mecanismele de monitorizare a mediului ar trebui să facă parte din sistemul general de monitorizare a implementării P/P. Mecanismele de monitorizare a efectelor asupra mediului trebuie să fie propuse în Raportul de mediu. Dacă sunt identificate efecte adverse semnificative, trebuie efectuate acțiuni de remediere sau atenuare corespunzătoare.

3. Avantajele utilizării SEA

Experiența țărilor comunitare, în principal cea britanică [1, 2, 3, 6], în domeniul implementării SEA a demonstrat că această strategie este un instrument proactiv, care nu suferă de aceleași limitări pe care le-ar putea întâmpina evaluarea mediului făcută pentru faza de elaborare a proiectelor (EIM influențează prea târziu procesul decizional și nu acționează decât ca instrumente de reacție).

În mod concret, SEA aduce o serie de avantaje:

Realizarea unui management durabil din punct de vedere al mediului. Buna aplicare a principiilor SEA va ridica din timp semnale de avertizare cu privire la opțiunile care nu asigură o dezvoltare durabilă din punct de vedere al mediului, înaintea formulării proiectelor specifice și atunci când sunt încă posibile alternative majore. În acest fel facilitează o mai bună luare în considerare a constrângerilor de mediu în formularea politicilor, planurilor și programelor care creează cadrul pentru proiectele specifice.

Îmbunătățirea calității procesului de elaborare a politicii, planului sau programului. Aceasta se realizează prin identificarea și tratarea efectelor secundare, cumulative și sinergice, care sunt mult mai eficiente abordate în cadrul SEA în comparație cu EIM. *Efectele secundare și indirecte* sunt acele efecte care nu rezultă direct din implementarea unui plan, ci apar la oarecare interval de timp după efectul inițial sau ca rezultat al unei căi de propagare complexe (ex.: lucrări de dezvoltare care conduc la modificarea pânzei freatice afectând ecologia unei zone umede

începătoare sau calitatea apei pentru utilizatorii apei de râu din aval). *Efectele cumulative* se produc acolo unde mai multe proiecte de dezvoltare au efecte nesemnificative separat, sau unde mai multe efecte individuale ale planului (ex.: zgomot, praf, vizual) produc un efect combinat. *Efectele sinergice* apar adesea atunci când habitatele, resursele sau comunitățile umane se apropie de limita mediului de suportabilitate (ex.: un habitat cu specii sălbatice se poate fragmenta progresiv, cu efect limitativ asupra unei anumite specii, până când o ultimă fragmentare distruge echilibrul ecologic dintre specii sau face ca zonele să devină prea restrânse pentru a susține orice fel de specii).

Creșterea eficienței și eficacității procesului decizional. Aceasta se realizează prin aceea că ajută la eliminarea unor alternative de dezvoltare care odată implementate ar fi inacceptabile, adică prin încorporarea procedurilor de implicare a publicului determină reducerea numărului de contestații și discuții. În același timp ajută și la prevenirea unor greșeli costisitoare, prin limitarea dintr-o fază incipientă a riscului de remediere costisitoare a unor prejudicii ce puteau fi evitate sau a unor acțiuni corective necesare într-o fază ulterioară, precum reproiectarea unor instalații.

Întărirea sistemului de conducere și a eficienței instituționale. Prin lărgirea spațiului de participare a publicului, SEA poate determina o mai mare transparență, responsabilitate și credibilitate a procesului de planificare și astfel a P/P/P. SEA poate mobiliza sprijinul cetățenilor în implementare – un P/P/P va deveni în final mai eficace dacă valorile, vederile, opiniile și cunoștințele publicului la nivel local și/sau cunoștințele specialiștilor au fost încorporate în procesul de luare a deciziei. SEA îmbunătățește coordonarea dintre ministere sau alți propunători de P/P/P și autoritățile de mediu, ca și aceea dintre sectoare diferite, de exemplu prin formarea grupurilor de lucru pentru SEA.

Întărirea procesului EIM pentru proiecte. SEA ajută la luarea deciziilor la nivel de proiect, pentru că acestea pot avea la bază P/P/P optimizate în prealabil, ceea ce contribuie la facilitarea sarcinii de evaluare la nivel de proiect. SEA oferă un cadru pentru acordurile unice ale viitoarelor proiecte supuse EIM, ajutând astfel la o mai bună focalizare și eficientizare a EIM la nivel de proiect, ceea ce va conduce la o reducere a timpului și eforturilor necesare întocmirii acestora.

Facilitarea cooperării transfrontaliere. SEA poate oferi o arenă importantă pentru cooperarea internațională în vederea rezolvării problemelor dificile referitoare, de exemplu, la zone protejate, cursuri de apă, legături de transport sau poluare transfrontalieră.

4. Concluzii

- Procesul de implementare a SEA include șapte etape: încadrarea, definirea domeniului, evaluarea P/P, întocmirea Raportului de mediu, consultarea

cu autoritățile de resort și cu publicul, luarea deciziei și monitorizarea.

- Avantajele implementării SEA constau în: realizarea unui management durabil din punct de vedere al mediului, îmbunătățirea calității procesului de elaborare a politicii, planului sau programului, creșterea eficienței și eficacității procesului decizional, întărirea sistemului de conducere și a eficienței instituționale, întărirea procesului EIM pentru proiecte, facilitarea cooperării transfrontaliere.
- În implementarea evaluării strategice de mediu este necesară diferențierea între conceptele evaluării de mediu pentru planuri și programe (SEA) și evaluarea impactului asupra mediului (EIM)
- La nivel național, se impune elaborarea tehnicilor de implementare și punerea în aplicare a reglementărilor oficiale privitoare la evaluarea strategică de mediu.

Bibliografie

- [1] Fischer, T.B., 2002, Theory and Practice of Strategic Environmental Assessment, Earthscan, London
- [2] Steer D.G., 2005, Strategic Environmental Assessment of Greater Manchester's LTP2, SEA Working paper, Manchester
- [3] Therivel, R., and F. Walsh, 2005, European Commission (1996), A Study on Costs and Benefits in EIA/SEA
- [4] ***, 2004, Department of the Environment, Heritage and Local Government, Implementation of SEA Directive (2001/42/EC): Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment, Dublin, Ireland
- [5] ***, 2004, European Commission, Commission's Guidance on the Implementation of the Directive 2001/42/EC on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment, published by to assist Member States in implementing the SEA Directive
- [6] ***, 2005, Office of the Deputy Prime Minister, London UK, A Practical Guidance to the Strategic Environmental Assessment Directive
- [7] ***, 2006, European Commission, Handbook on SEA for Cohesion Policy 2007 – 2013, developed within the project "Greening Regional Development Programmes"
- [8] ***, 2006, Ministry of Environment and Sustainable Development, Manual on environmental assessment procedure for plans and programmes (known as SEA Guide), prepared by MESD and endorsed by the MO 117/2006, for which the starting point was above the mentioned EC SEA Guidance
- [9] ***, 2006, United Nations and REC, Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment