

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/82575>

Please be advised that this information was generated on 2021-03-05 and may be subject to change.

[p. 11]

De grens als milieuprobleem

Pieter Leroy

[Nederlands]

Deze bijdrage gaat, ten eerste, in op het verschijnsel grenzen en grensgebieden, en op de vraag waarom die voor milieuvraagstukken zo relevant zijn. Dat is van belang voor het tweede punt: we zijn immers vaak geneigd milieuvraagstukken ruimtelijk af te wentelen, hetzij op onze dichte, hetzij op onze verre burens. Om afwenteling op onze verre burens tegen te gaan, hebben we onder meer internationaal en Europees milieubeleid ontwikkeld. Daar gaat het derde punt over. Naast die internationalisering en Europeanisering van het milieubeleid zijn er, ten vierde, nog drie andere relevante ontwikkelingen in het milieubeleid: integratie, gebiedsgerichtheid en participatie. Die zijn van belang voor het vijfde en laatste punt: grensoverschrijdend milieubeleid op regionale schaal, in het bijzonder op het niveau van de regio Eurometropool, over de grenzen van Frankrijk, Wallonië en Vlaanderen.

[Frans]

La frontière, problème environnemental

Pieter Leroy

Le présent article expose dans un premier point le phénomène des frontières et des zones frontalières ainsi que son importance au regard des questions environnementales. Il rappelle dans un second point, découlant du premier, que nous avons en effet souvent tendance à transmettre à distance nos problèmes d'environnement, que ce soit à nos voisins immédiats ou à nos voisins éloignés. Afin de prévenir la transmission des nuisances à ces derniers, nous avons notamment mis en place une politique environnementale internationale et européenne. Un troisième point y est consacré. Mais en dehors de cette internationalisation et européanisation de la politique environnementale, il existe aussi, objet du quatrième point, trois autres évolutions de la politique en matière d'environnement: intégration, concertation territoriale et participation. Elles sont importantes pour le cinquième et dernier point: la politique environnementale transfrontalière sur le plan régio-

[p. 12]

[Nederlands]

Grenzen en grensgebieden

Grenzen zijn bijzondere dingen. Op het eerste gezicht lijken het fysieke werkelijkheden. Maar in feite zijn grenzen vooral sociale en politieke verschijnselen, om twee redenen zelfs: vanwege hun oorsprong en vanwege hun uitwerking. In hun oorsprong, omdat elke grens het resultaat is van menselijke afbakening, van een proces van sociale en politieke constructie. In hun uitwerking, omdat die grens daarmee ook maatschappelijke en politieke gevolgen heeft: aan de andere kant van de grens moet men zich anders gedragen, daar begint een andere sociale werkelijkheid, waarin andere opvattingen en spelregels van kracht zijn.

Een grens deelt dus de sociale en politieke werkelijkheid in: het 'hier' en het 'daar' en de afbakening daartussen. Het 'hier' wordt daarbij vaak geassocieerd met het bekende, het vertrouwde, het verzeke(r)de. Het 'daar' is echter onbekend, daardoor weinig vertrouwenwekkend, misschien gevaarlijk of vijandig.

In de politieke geschiedenis hebben we van dat vijandige helaas te veel voorbeelden: parallel met de grote, economische en culturele veran-

[Frans]

nal, notamment au niveau de l'Eurométropole, à cheval sur les frontières de la France, de la Wallonie et de la Flandre.

Les frontières et les régions frontalières

Les frontières sont des entités étranges. Au premier abord, elles semblent correspondre à des réalités physiques, mais en fait elles ont surtout un caractère social et politique, et ce pour deux raisons: leur origine et leur incidence. Leur origine, parce que chaque frontière résulte d'une délimitation humaine, d'un processus de construction sociale et politique. Leur incidence, parce que cette frontière a ainsi des conséquences sociales et politiques: il faut se comporter autrement de l'autre côté de la frontière, car au-delà il y a une réalité sociale différente, qui obéit à d'autres conceptions et à d'autres règles.

Une frontière marque donc dans la réalité sociale et politique la séparation entre un 'ici' et un 'là-bas' et la délimitation entre les deux. Le 'ici' est souvent associé à ce qui est connu, familier, assuré et rassurant. Le 'là-bas' désigne au contraire l'inconnu, peu engageant, voire dangereux ou hostile.

[p. 13]

[Nederlands]

deringen die Europa de afgelopen eeuwen heeft doorgemaakt, zijn de natiestaten opgekomen als geleidelijk sterker wordende politieke instituties. Die staten werden geleidelijk de monopoliehouders van de legitieme macht over een bepaald territorium. Maar die ontwikkeling ging gepaard met veel oorlogen die tot doel hadden de grens van de staat te vestigen of juist te verleggen. Hier was immers ‘van ons’, ‘daar’ was van die anderen, en dat vond men zelden geruststellend. Zeker waar grensgebieden economisch belangrijke regio's doorsneden, is veel strijd gevoerd over de precieze ligging van die grens. Andersom heeft die politieke geschiedenis ons ook een heleboel quasi lege grensgebieden opgeleverd: grensgebieden als niemandsland en als bufferzone. Het is in deze, juist zeer volle en actieve regio niet van toepassing, maar grensgebieden mochten niet te interessant zijn voor het buurland. Veel Europese grensgebieden zijn daarom een beetje ‘leeg’ - en dat leidt ertoe dat er veel mooie natuurgebieden langs staatsgrenzen liggen -, of er zijn juist onaantrekkelijke activiteiten gelokaliseerd - en dat verklaart waarom er zoveel kerncentrales, afvalverwerkingsinstallaties en andere risicovolle activiteiten gevestigd zijn.

[Frans]

L'histoire politique offre hélas trop d'exemples de ce caractère hostile: parallèlement aux bouleversements économiques et culturels que l'Europe a connus au cours des siècles écoulés, des États-nations ont émergé et sont devenus des institutions politiques qui n'ont cessé de se renforcer. Ces États ont progressivement accaparé le monopole du pouvoir légitime sur un territoire. Mais cette évolution a été marquée par de nombreuses guerres qui avaient pour objectif d'établir la frontière de l'État, voire de la déplacer. ‘Ici’ renvoyait à ‘nous’, ‘là-bas’ renvoyait aux ‘autres’, et cela était rarement rassurant. En tout cas, lorsque les régions frontalières traversaient des territoires stratégiques, l'emplacement précis des frontières a été l'enjeu de nombreux combats. À l'inverse, cette histoire politique nous a légué nombre de zones frontalières quasi désertes: soit des *no man's lands* soit des zones tampons. Ce n'est pas le cas dans cette région, très peuplée et très active, mais les zones frontalières ne doivent jamais être trop intéressantes pour le pays voisin. C'est pourquoi nombre d'entre elles sont un peu ‘vides’, d'où souvent de superbes zones naturelles le long des frontières, ou au contraire l'implantation d'activités inintéressantes, ce qui explique la présence fréquente dans ces zones de centrales nucléaires ou d'installations de traitement des déchets et d'autres activités à risque.

[p. 14]

[Nederlands]

Het mechanisme is ook bij u thuis herkenbaar. Als ik diegenen onder u die een tuin hebben, zou vragen wáár in hun tuin de plaats is voor verwerking en opslag van compost, zal het antwoord bijna altijd zijn: tegen de perceelsgrens aan. Dat is niet een kwestie van kwade trouw. Het is vooral een pragmatische kwestie: dat ding stinkt en dat wil je niet vlakbij je eigen achterdeur of je terras hebben.

Dit mechanisme speelt ook op grotere schaal: we zijn geneigd vervelende maar onvermijdelijke activiteiten, afvalstortplaatsen, gevaarlijke bedrijven en andere lastige infrastructuur naar de grenzen toe te schuiven. Kijk maar waar gemeenten hun industrieterreinen aanleggen: vaak tegen de grens van de buurgemeente aan. Kijk maar waar, vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw, de toenmalige centra voor nucleair onderzoek en veel kerncentrales zijn neergezet: in perifere gebieden, vaak dicht bij de landsgrenzen. Nogmaals: dit is geen kwestie van kwade trouw, maar dit beleid wordt gedreven door veiligheidsoverwegingen enerzijds, en door de beschikbaarheid van dat stukje 'niemandsland' anderzijds. Met het eilandje in de Leie, ter hoogte van Wervik aan Belgische, en ter hoogte van Comines aan Franse kant, hebben we een voorbeeld in deze regio: het eiland is een voormalig stortterrein en

[Frans]

Cette démarche se retrouve au niveau individuel, à la maison. Si on demande aux propriétaires de jardin à quel endroit ils entreposent leur compost, la réponse sera presque toujours: à la limite du terrain. Ce n'est pas une question d'incorrection, mais de pragmatisme avant tout: il s'agit d'éloigner les nuisances olfactives de la porte ou de la terrasse du jardin.

La même démarche intervient aussi à plus grande échelle: nous avons tendance à reléguer des activités indispensables, des décharges, des entreprises à caractère dangereux et autres infrastructures polluantes à la périphérie. Il suffit de voir où les communes aménagent leurs zones d'activités: souvent à la limite du territoire communal. Il suffit aussi de voir où ont été implantés, depuis les années 50 du siècle dernier, les centres de recherche nucléaire: dans les zones périphériques, souvent près des frontières nationales. Là encore, ce n'est pas par incorrection, mais pour des considérations de sécurité et de disponibilité de ce 'no man's land'. Une petite île de la Lys, à la hauteur de Wervik du côté belge et de Comines du côté français, en est un exemple pour cette région: l'île a servi de décharge et par son relief artificiel masque en partie à la vue les terrains industriels situés du côté français. Ici aussi,

[p. 15]

[Nederlands]

onttrekt, door zijn opgehoogde vormgeving, het industrieterrein aan Franse kant enigszins aan het zicht. Ook hier gaan het deponeren van onaangename activiteiten en het creëren van een buffer dus hand in hand.

Milieuvraagstukken en ruimtelijke afwenteling

Zoals bekend, kwam de milieuproblematiek vanaf de jaren zeventig op de agenda: de samenleving en de politiek maakten zich zorgen over luchtverontreiniging, watervervuiling, afvalproductie en aantasting van natuurgebieden. Het leidde behoorlijk snel tot een politieke reactie: de inhoudelijke en organisatorische vormgeving van wat we nu milieubeleid noemen. Van meet af aan is daarin onderscheid gemaakt tussen bron- en effectgericht beleid.

Enkele woorden over beide. Toen we, zeker in de jaren tachtig, de schade van onder meer de verzuring en de vermisting hadden geconstateerd, is er veel brongericht beleid gevoerd. Bedrijven hebben hun SO₂ uitstoot substantieel verminderd, boeren gingen minder nutriënten gebruiken, fabrikanten produceerden fosfaatarme wasmiddelen en auto's werden zuiniger en schoner. Ik wil op de doelmatigheid en doel-

[Frans]

l'implantation d'activités gênantes et la création d'une zone tampon vont de pair.

Les problèmes environnementaux et leur transmission à distance

Comme chacun sait, la problématique de l'environnement est à l'ordre du jour depuis les années 70: citoyens et responsables politiques se sont inquiétés de la pollution atmosphérique, de la pollution des eaux, de la production de déchets et des atteintes portées au milieu naturel. Une réaction politique est alors venue assez rapidement, adoptant le fond et la forme de ce que nous appelons aujourd'hui la politique environnementale. Depuis le début, on distingue une politique préventive, visant les sources de pollution, et une politique curative, s'attaquant aux effets de cette pollution.

Quelques mots d'explication sur ces deux types d'action. Quand, dans les années 80 en tout cas, les dégâts occasionnés par les pluies acides et les épandages d'engrais, entre autres, ont été constatés, une politique préventive a été menée dans de nombreux domaines. Les entreprises ont considérablement réduit leurs émissions de SO₂, les agriculteurs ont commencé à utiliser moins de fertilisants, les industriels se sont mis à

[p. 16]

[Nederlands]

treffendheid van dat brongerichte beleid niet te veel ingaan, en beperk me tot een dubbele constatering. Ten eerste: het kostte dikwijls veel tijd en moeite om die verminderde uitstoot te realiseren. Dat was deels een kwestie van techniek en economie: de omschakeling van productieprocessen vergt nu eenmaal tijd en geld voor technologische ontwikkelingen en de concrete toepassing daarvan. Maar het was deels ook een kwestie van politiek: de particuliere belangen van deze en gene haalden het van het algemeen belang. Ten tweede: hoe belangrijk die verminderde uitstoot ook was, in een groot aantal gevallen is het positieve effect daarvan door de enorme volumetoename ongedaan gemaakt. Dat is eenvoudig te begrijpen: als we dertig procent minder uitstoot per varken, per industrieel product of per autokilometer hebben, maar het aantal varkens, producten en autokilometers stijgt tegelijk met 50%, is de netto milieuwinst nul of zelfs negatief.

Naast dat brongerichte, is er ook effectgericht milieubeleid gevoerd. Dat was economisch, technologisch en politiek ook eenvoudiger. Effectgericht milieubeleid laat immers de bron van de milieubelasting ongemoeid, maar is gericht op het effect ervan. Veel van dat effectgerichte milieubeleid, het systematisch verzamelen van afval bijvoorbeeld, is ook nodig en nuttig. Maar in veel effectgericht beleid hebben we een

[Frans]

fabriquer des détergents à teneur réduite en phosphates et les voitures sont devenues plus économes en carburant et plus propres. Ne voulant pas m'attarder sur l'efficacité et l'efficience d'une telle politique, je me contenterai d'une double constatation. La première est que la réduction des émissions a exigé beaucoup de temps et d'efforts. En partie pour des raisons techniques et économiques: la mise en place de nouveaux processus de production exige du temps et des moyens financiers, tant pour développer que pour appliquer de nouvelles technologies. En partie aussi pour des raisons politiques: les intérêts particuliers des différents acteurs économiques l'ont emporté sur l'intérêt général. La seconde constatation est que quelle que soit l'importance de ces réductions d'émissions, l'effet positif a été annihilé par l'augmentation exponentielle des rejets. On comprend facilement que si on constate une réduction de 30% des rejets par porc, par produit industriel ou par kilomètre automobile parcouru, mais que dans le même temps le nombre de porcs, de produits et de kilomètres parcourus augmente de 50%, le bénéfice environnemental net est nul voire négatif.

Parallèlement à cette politique environnementale préventive, on a mené une politique curative, tâche en effet plus simple sur le plan économique, technologique, et même politique. Car une politique

[p. 17]

[Nederlands]

strategie van verdunnen en verplaatsen gevolgd. Denk aan de manier waarop we, in de loop van de jaren zeventig, met lokale overlast door luchtverontreiniging zijn omgegaan: natuurlijk namen we brongerichte maatregelen. Maar tegelijkertijd werden industriële schoorstenen systematisch verhoogd. Slimme verspreidingsmodellen rekenden voor wat de 'ideale hoogte' was, zodat de normen voor luchtkwaliteit in de directe omgeving niet werden overschreden. In de jaren tachtig hebben we vervolgens vastgesteld dat we daarmee een groot milieuprobleem, verzuring genaamd, deels hadden verplaatst en zelfs geëxporteerd.

Dit verhaal over het milieubeleid van de afgelopen 30-40 jaar is niet per definitie negatief. Er is veel gebeurd, en er is veel ten goede gebeurd. Tegelijkertijd moeten we toegeven dat we vaak de weg van de minste weerstand hebben gekozen: afwenteling in de ruimte, naast afwenteling in de tijd - door vraagstukken voor ons uit te schuiven -, horen daar zeker bij. We doen dat trouwens nog steeds, ook internationaal, door allerlei vervelende activiteiten, bijvoorbeeld de opslag van afval, de afbraak van asbesthoudende schepen en het afval van computers naar China, Ghana, Indonesië en andere landen te verschuiven. We exporteren daarmee een deel van onze milieurisico's.

[Frans]

environnementale curative ne s'attaque pas aux sources de la pollution mais à ses effets. Une grande partie de cette politique curative de l'environnement, comme la collecte systématique des déchets, par exemple, est utile voire nécessaire. Mais dans bien des actions curatives, nous avons adopté une stratégie de dilution et de déplacement des nuisances. Songez à la manière dont, dans les années 70, la question de la pollution atmosphérique locale a été traitée. Nous avons pris, bien entendu, des mesures préventives. Mais dans le même temps les cheminées industrielles ont été systématiquement rehaussées. Des modèles de dispersion atmosphérique très élaborés ont permis de calculer quelle devait être la 'hauteur idéale' pour que les normes de qualité de l'air dans l'environnement direct ne soient pas dépassées. Dans les années 80, nous avons découvert que nous avons ainsi déplacé en partie un grand problème environnemental, à savoir celui des pluies acides, et que nous l'avions littéralement exporté.

Cette histoire de la politique environnementale menée depuis 30 à 50 ans n'est pas par définition négative. Elle a comporté beaucoup d'éléments, beaucoup d'éléments positifs. Mais il faut reconnaître que nous avons souvent choisi la voie de la facilité: la transmission à dis-

[p. 18]

[Nederlands]

Toen de Brundlandt commissie in 1987 het begrip duurzame ontwikkeling lanceerde, was juist die afwenteling van milieuproblemen in ruimte en tijd één van haar zorgen. Het begrip 'duurzame ontwikkeling' is voldoende bekend. Als moreel principe probeert 'duurzame ontwikkeling' juist om ons over de belangen van het 'hier' en 'nu' heen te laten kijken, en het 'daar' en 'later' bij de besluitvorming te betrekken. Sleutelbegrippen daarbij zijn intergenerationele en internationale verantwoordelijkheid voor onze ene aarde, als tegenwicht tegen afwenteling in de tijd en in de ruimte.

Dat lijkt allemaal erg abstract. Maar er zijn ook concretere maatregelen tegen het afwentelen van milieuvraagstukken in de ruimte. Hierna komen eerst enkele internationale, in ons geval vooral Europese strategieën aan de orde. Daarna wordt wat langer stilgestaan bij strategieën op regionaal niveau, waar het ons in deze grensregio om te doen is.

Internationaal en Europees milieubeleid tegen 'afwenteling'

Schematisch kan men onderscheid maken tussen drie soorten internationale afspraken en regels om afwenteling in de ruimte van milieuoverlast tegen te gaan, c.q. om de milieulast bij de dichte of verre

[Frans]

tance des nuisances, dans l'espace et dans le temps, en est l'exemple type. Et nous continuons aujourd'hui, y compris à l'échelle internationale, d'exporter toutes sortes d'activités polluantes, comme le stockage de déchets, la démolition de navires contenant de l'amiante, et la mise au rebut d'ordinateurs, vers la Chine, le Ghana, l'Indonésie ou d'autres pays. Nous exportons ainsi une partie de nos risques environnementaux.

Lorsque la commission Brundlandt en 1987 a lancé le concept de 'développement durable', la transmission dans l'espace et le temps des problèmes environnementaux était justement l'une de ses préoccupations. Le concept de 'développement durable' vous est suffisamment familier. Je le considère surtout comme un principe moral qui renvoie aussi bien aux droits de l'homme qu'aux droits de l'environnement. En tant que principe moral, le développement durable nous invite à examiner les intérêts du 'ici' et du 'maintenant' et à associer à notre réflexion le 'là-bas' et le 'plus tard'. Les concepts clés liés à cet examen sont la responsabilité intergénérationnelle et la responsabilité internationale vis-à-vis de notre Terre, avec pour objectif de lutter contre la transmission de la pollution dans le temps et dans l'espace.

[p. 19]

[Nederlands]

buren neer te leggen: inhoudelijke regels, procedureregels en gebiedsgerichte afspraken. Vanzelfsprekend concentreren we ons allereerst op Europese regels. Daarna wordt dieper ingegaan op het regionale niveau.

In de eerste plaats zijn er natuurlijk internationale, wat ons betreft dus vooral Europese milieunormen. De formulering van eenduidige milieunormen voor het gehele grondgebied van de Europese Unie is overwegend ingegeven door economische motieven, namelijk het vermijden van concurrentievervalsing. In vaktermen: ter wille van het creëren van een 'level playing field'. Toch zijn die Europese gemeenschappelijke milieunormen, zoals vastgelegd in een lange serie Europese richtlijnen, een belangrijk instrument in het bestrijden van de afwenteling van milieuproblemen. Voor allerlei deelvelden van het milieubeleid: lucht, water, afval, gevaarlijk afval, risicovolle industrieën, om er maar enkele te noemen, zijn er gemeenschappelijke normen. Men kan erover discussiëren of het intussen 80 of 90% is, maar de overgrote meerderheid van de doelstellingen en normen in het milieubeleid wordt niet meer in de nationale hoofdsteden, maar in Brussel bepaald. De recente

[Frans]

Tout cela paraît assez abstrait. Mais il existe des mesures beaucoup plus concrètes contre la transmission des problèmes environnementaux à travers l'espace. Voici donc tout d'abord quelques stratégies internationales, et pour ce qui nous concerne surtout européennes. La suite de l'article concerne plus particulièrement les stratégies déployées au niveau régional, objet des préoccupations de cette région frontalière.

La politique environnementale internationale et européenne contre la transmission des nuisances

On peut distinguer schématiquement trois sortes d'accords et de règles internationaux pour lutter contre la transmission à distance de la pollution, c'est-à-dire aux pays voisins proches ou éloignés: des règles de contenu, des règles de procédure et des accords territoriaux. Bien entendu, nous examinerons ensuite la réglementation européenne avant de voir plus en détail le niveau régional.

Il existe tout d'abord, cela va de soi, des normes internationales, et pour ce qui nous concerne, européennes, en matière d'environnement. La formulation de normes environnementales uniques pour l'ensemble de l'Union européenne est principalement motivée par des raisons éco-

[p. 20]

[Nederlands]

Europese kaderrichtlijnen inzake luchtkwaliteit en inzake integraal waterbeleid hebben die ontwikkeling verder geaccentueerd.

We kunnen niet blind zijn voor de vele overblijvende problemen, vooral bij de (uiteenlopende) uitvoering en handhaving van die Europese normen. We doen momenteel onderzoek naar de manier waarop de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in vijf buurlanden wordt geïmplementeerd. Dat gaat dan over de manier waarop de verschillende waterbekkens een doelkwaliteit krijgen toegewezen, over de datum waarop men die doelen wil halen, enzovoort. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Duitsland en Denemarken doen dat, ondanks de ene kaderrichtlijn, op behoorlijk verschillende wijzen. Tegelijkertijd is die kaderrichtlijn, juist in grensregio's, een aanleiding voor nader overleg tussen buurstaten. Dat is ook in deze regio het geval, met grensoverschrijdend overleg op het niveau van het Scheldebekken, meer bepaald het bekken van de Leie en, nog kleinschaliger, onder meer het deelbekken van de Spierebeek. Dat de uitvoering van die richtlijnen wat uiteen loopt en dat het grensoverschrijdende overleg nog veel problemen oproept, moet ons niet pessimistisch stemmen: het Europese milieubeleid is, bij wijze van spreken, nog maar net van start gegaan,

[Frans]

nomiques, pour éviter de fausser la concurrence. Ce que les spécialistes appellent dans leur jargon un *level playing field*, c'est-à-dire des conditions de parfaite concurrence. Les normes communautaires européennes en matière d'environnement, telles qu'elles sont fixées dans une longue série de directives européennes, constituent cependant un important instrument dans la lutte contre la transmission de la pollution. Dans bien des domaines de la politique environnementale (air, eau, déchets, déchets dangereux, industries à risque, pour ne prendre que quelques exemples) nous avons des normes communes. On peut discuter sur le point de savoir si cela représente 80 ou 90%, mais l'essentiel des objectifs et des normes de la politique environnementale n'est plus décidé dans les différentes capitales européennes mais à Bruxelles. Les récentes directives-cadres concernant la qualité de l'eau et concernant la politique intégrée de l'eau ont accentué cette évolution.

Nous n'ignorons pas les nombreux problèmes qui restent, notamment pour la mise en oeuvre (très diversifiée) et le respect de ces normes européennes. Nous étudions actuellement la façon dont la directive-cadre européenne sur l'eau a été appliquée dans cinq pays voisins. À savoir la manière dont les différents bassins se sont vu affecter un objectif de

[p. 21]

[Nederlands]

en het is al veel verder dan het Europese fiscale beleid, zoals blijkt uit de almaar uitblijvende afstemming van de BTW-tarieven.

De tweede groep maatregelen die afwenteling van milieuproblemen naar de burens moet tegengaan kan men 'procedureel' noemen, omdat ze betrekking hebben op de toegang van buitenlandse burgers en andere betrokkenen bij een nationaal besluitvormingsproces met aanwijsbaar grensoverschrijdende milieugevolgen. Er is, onder andere, de regeling op basis van de Europese richtlijn milieueffectrapportering (MER): over een activiteit die allicht aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten zal hebben, moet ook het buurland worden geïnformeerd. Sterker, burgers en organisaties uit die buurlanden hebben het recht betrokken te worden bij de participatieprocedure daarover. Een soortgelijke informatieplicht geldt met betrekking tot risicovolle industriële activiteiten, de zogenaamde Seveso-bedrijven. Ten slotte, maar er zijn meer voorbeelden, is er de Europese richtlijn gebaseerd op het verdrag van Aarhus, waarbij burgers het recht op milieu-informatie is toegezegd. Ook dat recht is grensoverschrijdend. Het zou interessant zijn na te gaan welke van deze verschillende mechanismen in deze regio al zijn toegepast, en met welk succes.

[Frans]

qualité, la date à laquelle on veut obtenir cette qualité, etc. La France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Danemark le font de façon assez différente, alors qu'il existe une seule et même directive-cadre. En même temps, celle-ci permet, dans les régions frontalières précisément, une concertation plus étroite entre les États voisins. C'est aussi le cas dans cette région, pour la concertation transfrontalière concernant le bassin de l'Escaut et, à une échelle moindre, celui de la Lys, enfin, à une plus petite échelle encore, celui de l'Espierre. La diversité dans la mise en oeuvre de ces directives européennes ainsi que les nombreuses difficultés dans la concertation transfrontalière ne doivent pas inciter au pessimisme: nous venons, pour ainsi dire, d'engager cette politique européenne environnementale, qui a déjà beaucoup plus progressé que la politique fiscale européenne, à en juger par l'état d'avancement de l'harmonisation des taux de TVA.

Le deuxième groupe de mesures devant contribuer à la lutte contre le déplacement des problèmes environnementaux vers les pays voisins est constitué de règles qu'on peut appeler 'de procédure', parce qu'elles concernent l'accès des citoyens étrangers et autres personnes concernées à un processus décisionnel national dans un pays voisin, avec des

[Nederlands]

Naast deze algemeen bindende inhoudelijke en procedurele Europese regels, is er nog een derde categorie voorzieningen om afwenteling van milieuproblemen te voorkomen. Hierna komen er kleinschaliger voorbeelden, maar met opzet komen er eerst enkele grootschalige voorbeelden. Beide zijn inspirerend.

Hét historische voorbeeld van deze derde strategie is natuurlijk bij de Rijn te vinden. Bij die stroom zijn, sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw, verwoede politieke, economische en juridische gevechten gevoerd tussen diverse betrokken buurlanden. Die strijd ging essentieel tussen bovenstroomse en benedenstroomse activiteiten, en de hinder die de tweede van de eerste ondervonden. Rondom de Rijn is de afgelopen decennia geleidelijk een arrangement gegroeid voor overleg en afstemming van het beleid tussen de Rijnsoeverstaten. Dat overleg is al ruim vijftig jaar oud, oud genoeg om ervan te leren, en er wordt ook van geleerd. Bij de Maas en, binnen deze regio, ook rondom de Schelde, zijn soortgelijke afspraken tot stand gekomen. Die grensoverschrijdende waterverdragen uit de jaren negentig zijn duidelijk geïnspireerd door wat er de decennia daarvoor rondom de Rijn is bereikt.

[Frans]

conséquences environnementales clairement transfrontalières. Il existe notamment la réglementation fondée sur la directive européenne relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (ÉIE): un pays voisin doit être tenu au courant de toute activité susceptible d'avoir des incidences transfrontalières notables sur l'environnement, et les citoyens et les organisations de ces pays voisins ont par ailleurs le droit d'être associés à la procédure de participation concernant cette activité. Un devoir d'information similaire vaut aussi pour les activités industrielles à risques, comme celles des entreprises de type Seveso. Il existe enfin, mais on pourrait prendre encore d'autres exemples, la directive européenne qui repose sur la convention d'Århus et accorde aux citoyens un droit d'accès à l'information en matière d'environnement. Ce droit également est de nature transfrontalière. Il serait intéressant de voir lesquels de ces mécanismes ont déjà été utilisés dans cette région et avec quel succès.

Outre ces règles européennes générales contraignantes qui portent sur le contenu et la procédure, il existe une troisième catégorie d'instruments permettant de prévenir la transmission des problèmes environnementaux aux pays voisins. Avant de découvrir des exemples

[p. 23]

[Nederlands]

Sommigen zeggen dat het allemaal traag, te traag gaat. Uit onderzoek blijkt dat er sprake is van een kennelijk onvermijdelijk geleidelijk leerproces, met in al die gevallen vrijwel identieke fasen, zij het sneller of trager. Eerst moet er iets van een gemeenschappelijk probleembesef groeien: het besef dat men voor de oplossing van het probleem van elkaar afhankelijk is. Zolang het idee domineert dat men bovenstrooms geen probleem heeft, en dat men de problemen benedenstrooms maar moet oplossen, komen er geen gedragen afspraken, en dus ook geen doeltreffende oplossingen. Anders gezegd: zolang elke winst voor de ene partij verlies betekent voor de andere, komt er geen doorbraak.

Als dat besef van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid er eenmaal is, ontstaat er in een tweede fase geleidelijk een systeem van gezamenlijke monitoring en kwaliteitsbewaking. Dat levert vaak nog veel discussie op over het afstemmen van de meetmethoden, de meetpunten, de meetperioden - de experts weten dat het gaat om uurgemiddelden, daggemiddelden, piekbelasting en andere thema's van vaak langdurige disputen - en om de gebruikte indicatoren. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat onder die zogenaamde technische discussies in vrijwel alle gevallen feitelijk een politieke discussie schuilgaat. 'De

[Frans]

de moindre envergure, voici à dessein quelques exemples à plus grande échelle. Les deux peuvent alimenter la réflexion.

L'exemple historique par excellence de cette troisième stratégie est bien entendu celui du Rhin. Ce fleuve a été l'enjeu de combats politiques, économiques et juridiques acharnés depuis les années 50 du siècle dernier entre les différents États limitrophes. Les litiges portaient essentiellement sur les activités en amont par rapport aux activités en aval et la gêne que les premières causaient aux secondes. Au cours des dernières décennies, on est progressivement parvenu à un arrangement sur la concertation et l'harmonisation de la politique entre les différents États riverains du Rhin. Cet accord a déjà 50 ans, un âge raisonnable pour en tirer des enseignements. La Meuse, et dans cette région-ci l'Escaut, ont également fait l'objet d'accords de ce type. Ces conventions des années 90 sur les eaux transfrontalières s'inspirent clairement des solutions retenues pour le Rhin au cours des décennies précédentes.

Certains disent que tout va lentement, trop lentement. Les études montrent qu'il s'agit en fait d'une sorte de processus d'apprentissage

[p. 24]

[Nederlands]

wetenschap' wordt daarbij vaak als alibi gebruikt om niets te hoeven doen: 'paralysis by analysis', het stapelen van onderzoek op onderzoek, analyse op analyse, expertise op expertise. De afstemming tussen de meetmethoden is ook in deze regio een evident onderdeel van de discussie. De verdienstelijke, door de Waalse Regio en diverse Franse overheidsdiensten gezamenlijk gemaakte *Atlas transfrontalier*, deel 7, over de milieukwaliteit van deze regio, laat - naast de milieuproblemen van deze regio, waarover straks meer -, ook zien hoe verschillend die milieukwaliteit gemeten en gewaardeerd wordt.¹

Als over de methoden voldoende eensgezindheid is gebleken, groeit het proces geleidelijk door naar inhoudelijke afspraken, naar het grensoverschrijdend vaststellen en accepteren van milieukwaliteitsdoelstellingen, en van een pakket bijhorende maatregelen. Soms wordt voor de uitvoering van die afspraken en het toezicht daarop zelfs een eigen secretariaat of technische eenheid opgericht, elders nemen bestaande diensten die taken op zich.

Een dergelijk proces heeft zich bij de Rijn afgespeeld, en wat daar min of meer spontaan is gegroeid, is intussen, *mutatis mutandis*, ook bij de

[Frans]

qui est en apparence toujours progressif et qui, dans tous ces cas, se déroule selon des phases presque identiques, à un rythme plus rapide ou plus lent. Il faut d'abord prendre conscience qu'il y a un problème commun et qu'on est dépendant l'un de l'autre pour trouver une solution. Tant que l'idée dominante est qu'il n'existe aucun problème en amont et que les problèmes doivent être résolus en aval, il ne peut y avoir d'accord officiel ni de solution adéquate. Autrement dit, tant qu'une partie reste gagnante et l'autre perdante, aucune avancée n'est possible.

Une fois la prise de conscience d'une responsabilité commune effectuée, un système commun de surveillance et de contrôle de la qualité est progressivement mis en place dans une deuxième phase. Cette opération donne encore souvent lieu à des discussions sur l'harmonisation des méthodes de mesure, des périodes de mesure - les experts comprendront qu'il s'agit des moyennes horaires, des moyennes journalières, des pics de pollution et autres éléments donnant lieu à des arguties sans fin - ainsi que des indicateurs utilisés. Pour être honnête, il faut dire que dans presque tous les cas, ces discussions recouvrent de manière implicite mais effective un débat politique. En l'occurrence,

[p. 25]

[Nederlands]

Schelde en de Maas gebeurd. Bij de Donau is een vergelijkbaar proces aan de gang. Soortgelijke modellen van grensoverschrijdende samenwerking in het milieubeleid zijn er trouwens ook rondom de Baltische Zee, en geleidelijk en mede onder impuls van Frankrijk, ook voor de Middellandse Zee. Opvallend aan die verschillende arrangementen van afspraken en spelregels is dat ze aan de ene kant veel gemeenschappelijks hebben, omdat ze natuurlijk de internationale en Europese regelgeving respecteren. Maar aan de andere kant bieden ze veel ruimte voor maatwerk, voor afspraken en regelingen specifiek voor die bepaalde rivier, voor die casus, voor die problematiek, en voor die betrokken partijen: deels een standaardmenu dus, maar grotendeels ook een menu 'à la carte'.

Drie andere ontwikkelingen in het milieubeleid

Voor het thema grensoverschrijdend milieubeleid op regionale schaal zijn, naast deze Europese regels en transnationale afspraken, drie andere ontwikkelingen in het milieubeleid relevant: de integratie, de gebiedsgerichtheid en de participatie of gezamenlijke verantwoordelijkheid. Samen leiden ze naar het kernpunt: regionale arrangementen om de ruimtelijke afwenteling van milieuoverlast tegen te gaan.

[Frans]

'la science' sert souvent d'alibi pour ne rien faire: *paralysis by analysis* dit-on en anglais, c'est-à-dire étude sur étude, analyse sur analyse, expertise sur expertise. L'harmonisation de ces méthodes de mesure dans cette région-ci également a fait partie des discussions. Le remarquable *Atlas transfrontalier* (tome 7: Environnement)¹ réalisé conjointement par la Région wallonne et diverses instances publiques françaises, montre - outre les problèmes d'environnement de cette région qui seront exposés par la suite - à quel point la qualité de l'environnement peut être mesurée et évaluée de façon différente.

Lorsque les méthodes font l'objet d'un consensus suffisant, la discussion s'oriente vers les accords de fond, l'établissement et l'acceptation de part et d'autre de la frontière des objectifs de qualité environnementale et d'un train de mesures adéquates. Parfois, la mise en oeuvre et le suivi de ces accords exigent un secrétariat ou une équipe technique spécifique, mais dans les autres cas ce sont les instances existantes qui assurent ces tâches.

Un processus de ce genre s'est déroulé pour le Rhin, et le schéma élaboré plus ou moins spontanément pour le fleuve rhénan a été depuis

[p. 26]

[Nederlands]

Met het begrip ‘integratie’ wordt hier zeker niet naar een afgerond proces, maar wel naar een duidelijke trend verwezen. Het milieubeleid is, zoals gezegd, in alle West-Europese landen vanaf de jaren zeventig ontstaan als een redelijk nieuw beleidsterrein. In bijna al die landen werd in die periode een nieuw ministerie opgericht dat het milieubeleid zou ontwikkelen en dat, meer of minder krachtig, ook gedaan heeft. Maar na de eerste fase van dat milieubeleid, ergens in de jaren tachtig, stelde men vast dat de aanpak daarvan te overwegend effectgericht was, terwijl het betreffende ministerie voor zijn brongerichte beleid geheel afhankelijk was van de (al veel langer bestaande en machtiger) ministeries van landbouw, van industrie, van economie, technologie, verkeer... Die ministeries en de maatschappelijke en economische sectoren waar zij voor stonden, hadden immers de sleutels in handen waarmee je de *driving forces*, de *forces motrices* van de milieuaantasting kunt beïnvloeden: landbouw, industrie, verkeer enzovoort.

Die bewustwording heeft ertoe geleid dat de aparte positie van het milieubeleid geleidelijk wat plaats maakte voor een meer geïntegreerde aanpak. Niet toevallig in termen die hiervoor al zijn gebruikt: ook hier groeide het besef dat men voor een doeltreffende aanpak van het mi-

[Frans]

appliqué *mutatis mutandis* à l'Escaut et à la Meuse. Pour le Danube, un processus comparable a été engagé. Des modèles analogues de coopération en matière de politique environnementale existent aussi, du reste, pour la Baltique et se dessinent peu à peu, sous l'impulsion de la France entre autres, pour la Méditerranée. Il est frappant de voir que ces différentes formules d'accords et de règles ont d'un côté beaucoup en commun, car elles renvoient naturellement à la réglementation internationale et européenne, qu'elles respectent par ailleurs. Mais que d'un autre côté elles offrent aussi un traitement sur mesure, adapté aux accords et aux réglementations spécifiques à un fleuve, à un cas, à une problématique et aux parties concernées: d'une part un menu standard, de l'autre un menu à la carte.

Trois autres évolutions de la politique environnementale

Au sujet de la politique environnementale transfrontalière à l'échelle régionale, il faut mentionner à côté de ces règles européennes et accords transnationaux trois autres évolutions importantes de la politique en matière d'environnement: l'intégration, la concertation territoriale et la participation ou responsabilité commune. Ensemble, elles conver-

[p. 27]

[Nederlands]

lieuprobleem wederzijds afhankelijk en dus samen verantwoordelijk was. Het stimuleren van biologische landbouw, van windenergie, van duurzaam toerisme, van milieuvriendelijke vervoersvormen zijn even zoveel voorbeelden van zo niet integratie, dan toch vervaechting tussen twee of meerdere beleidsvelden. Begrippen als duurzame ontwikkeling, Lokale Agenda 21, 'integraal waterbeleid' en andere hebben deze trend ondersteund.

Zoals gezegd: die integratie is verre van af. Maar de trend maakt het mogelijk situaties te overstijgen, waarbij elke winst voor het milieu ten koste lijkt te moeten gaan van verlies voor de economie. Het zou naïef zijn te veronderstellen dat alle milieuvraagstukken aangepakt, laat staan opgelost kunnen worden door win-winsituaties: er zijn immers echt milieuproblemen die vereisen dat de samenleving een stapje terug doet in haar natuurdominante ambities.

Toch zijn er, vooral op lokaal en regionaal niveau, overal in Europa, mooie voorbeelden van vervaechting. Voorafgaand aan de Kaderrichtlijn Water (KRW), hebben andere Europese richtlijnen, bijvoorbeeld inzake natuur (de Vogel- en Habitatrictlijnen) en lucht (de kaderrichtlijn

[Frans]

gent vers un point crucial: des accords régionaux visant à lutter contre la transmission à distance de la pollution.

Par 'intégration' il faut entendre non pas un processus achevé mais une tendance nette. Comme cela a été rappelé plus haut, la politique environnementale qui s'est développée dans tous les pays d'Europe occidentale à partir des années 70 était un terrain politique quasiment en friche. Dans presque tous ces pays, un ministère a été chargé à cette époque du développement de la politique environnementale et s'est acquitté de cette tâche avec plus ou moins d'énergie. Mais après cette première phase, dans les années 80, on a constaté que cette politique environnementale était trop curative alors que le ministère en charge de l'environnement dépendait entièrement, en matière de politique préventive, des ministères (bien plus anciens et plus puissants) de l'Agriculture, de l'Eau, de l'Industrie, de la Technologie, des Transports, etc. Ces ministères et les domaines économiques et sociaux dont ils avaient la charge détenaient en effet la clé permettant d'infléchir les forces motrices qui portaient atteinte à l'environnement: l'agriculture, l'industrie, les transports, etc.

[p. 28]

[Nederlands]

Luchtkwaliteit), die initiatieven mede uitgelokt. Europese fondsen, variërend van structuurfondsen tot Interreg-gelden hebben ze financieel mede mogelijk gemaakt.

Die regionale initiatieven op weg naar integratie gaan bovendien gepaard met een tweede ontwikkeling: de toenemende gebiedsgerichtheid van het milieubeleid, juist daar waar het met andere beleidsvelden verbonden wordt. Over dat gebiedsgerichte milieubeleid is intussen veel onderzoek gedaan, en veel gezegd en geschreven. De essentie ervan lijkt me het volgende te zijn: in sommige gebieden is het aanpakken van milieuvraagstukken, bijvoorbeeld de bescherming van natuur en landschap, alleen mogelijk als dat gepaard gaat met economische maatregelen, bijvoorbeeld ondersteuning van de landbouw via agrotourisme. De Parcs Régionaux in Frankrijk en de Regionale Landschappen in Vlaanderen zijn voorbeelden daarvan. Maar ook voormalig intensief bewerkte landbouwgebieden met een nieuwe toekomst of, dichterbij deze regio, industriële gebieden met een historisch zware milieubelasting, met de noodzaak van bodemsanering, van verbetering van de publieke ruimte, versterking van de gezondheidszorg en andere, vergen hun eigen maatwerk, hun eigen menu 'à la carte'. In

[Frans]

Avec cette prise de conscience, la position singulière de la politique environnementale a fait un peu de place à une approche plus intégrée. Dans des termes dont l'utilisation ne doit rien au hasard: on s'est peu à peu rendu compte que pour traiter avec efficacité la question de l'environnement on était interdépendant et coresponsable. L'encouragement de l'agriculture biologique, de l'énergie éolienne, du tourisme durable, des transports écologiques, voilà autant d'exemples, sinon d'une intégration, du moins d'une imbrication de deux ou plusieurs domaines d'intervention politique. Des notions telles que 'le développement durable', 'l'Agenda 21 local', 'la politique intégrée de l'eau' et d'autres ont sous-tendu cette approche.

Comme cela a été indiqué, cette intégration est loin d'être achevée. Mais cette tendance permet de surmonter des situations dans lesquelles tout bénéficie pour l'environnement semble signifier une perte pour l'économie. Il serait naïf de croire que tous les problèmes environnementaux puissent être abordés voire même résolus par des situations gagnant-gagnant: il existe en effet des cas où l'environnement doit être gagnant et où la société doit faire un pas en arrière malgré son ambition de dominer la nature.

[p. 29]

[Nederlands]

de periode sinds omstreeks 1990 zijn overal in Europa van dit soort projecten ontstaan: binnen de grenzen van de nationale wet, binnen de grenzen van de Europese regelgeving zoekt men op lokaal niveau naar én vervlechting van beleidsinspanningen én aanpassing van die inspanningen aan wat lokaal en regionaal nodig is. Het Frans heeft er de mooie uitdrukking voor: 'l'appropriation régionale de la politique publique'. 'S'approprier' heeft daarbij de dubbele betekenis van zich iets toe-eigenen, én van dat zodanig aanpassen dat het inderdaad past.

Die specifieke regionale aanpassing en inpassing zijn alleen maar mogelijk, omdat er tegelijk een derde trend is: de trend waarin het milieubeleid steeds minder een louter overheidszaak, en steeds meer een zaak van alle betrokken partijen is. Kortom: de participatie van allerlei betrokkenen. Het woord 'participatie' heeft hier echter een heel andere betekenis dan de klassieke, vaak uit rechtsbescherming geboren eis om inspraak van burgers en bedrijven die zich in hun rechten aangetast voelen. Nu gaat het niet om dit soort afschermen van ieders verantwoordelijkheid, maar juist om het opnemen van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Vertegenwoordigers van bedrijven én van burgers,

[Frans]

Mais il existe partout en Europe, notamment au niveau local et régional, de beaux exemples de corrélation. La directive-cadre sur l'eau (DCE) a été précédée par d'autres directives européennes qui ont inspiré des initiatives concernant, par exemple, la nature (directive sur les oiseaux sauvages et les habitats naturels) et l'atmosphère (directive-cadre sur la qualité de l'air). Les fonds européens, qui vont des fonds structurels aux fonds Interreg, ont rendu possible leur viabilité financière.

Ces initiatives régionales qui vont dans le sens d'une intégration s'accompagnent par ailleurs d'une seconde évolution: la concertation territoriale croissante en politique environnementale, à l'endroit précis où cette dernière s'articule avec d'autres domaines d'intervention politique. Depuis, ce type de concertation politique a été abondamment étudié, discuté et décrit. Je pense pouvoir le résumer de la façon suivante: dans certains territoires régionaux, l'approche des questions environnementales (la protection de la nature et des paysages, par exemple) passe par des mesures économiques comme le soutien de l'agriculture par le biais de l'agrotourisme. Les parcs naturels régionaux en France et les paysages régionaux en Flandre en sont des exemples. Mais aussi les anciennes zones d'agriculture intensive destinées à un nouvel ave-

[Nederlands]

de eerste vaak verenigd in bedrijfsfederaties, Kamers van Koophandel enzovoort, de tweede gegroepeerd in burgercomités, buurtorganisaties, milieugroepen, culturele verenigingen en heemkundige kringen, worden van meet af aan betrokken bij het vaststellen van wat de primaire milieuproblemen in de streek zijn, en bij de besluitvorming over hoe ze kunnen worden aangepakt. Mijn eigen onderzoek op dit terrein betreft de opzet, het verloop en de bijdrage van dit soort processen in België en Nederland. In beide landen speelt onder meer het nu bijna twee decennia jonge proces in het grensgebied rondom het kanaal Gent-Terneuzen. Dat is zelf mede gemodelleerd naar de aanpak van het gebiedsgerichte milieu- en natuurbeleid in Nederland, en het heeft in Vlaanderen weer als voorbeeld gefunctioneerd voor diverse andere geïntegreerde gebiedsgerichte projecten, al of niet binnen de Regionale Landschappen. Als lid van de wetenschappelijke raad van het onderzoeksprogramma Concertation, Décision et Environnement, al sinds 1999 gefinancierd door het Franse ministerie van Milieu, ben ik goed bekend met wat er op dit terrein in Frankrijk gebeurt, en constateer ik dat daar zeer vergelijkbare projecten en processen gaande zijn.

[Frans]

nir ou, plus près de cette région, les territoires industriels marqués par une pollution historique importante et nécessitant une dépollution des sols, un réaménagement de l'espace public, un renforcement des soins de santé, etc., exigent un traitement sur mesure, un menu à la carte. Depuis 1990 environ, des projets de ce genre ont éclos partout en Europe: dans le cadre de la législation nationale, dans celui de la réglementation européenne, on cherche au niveau local à la fois une corrélation des efforts politiques et une adaptation de ces efforts aux besoins locaux et régionaux. La langue française a une belle expression pour désigner ce phénomène: l'appropriation régionale de la politique publique. En rappelant que 's'approprier' a le double sens de 'devenir propriétaire de' et de 'rendre propre ou adapter à un usage.'

Adaptation et intégration régionales spécifiques ne sont possibles que grâce à l'existence d'une troisième tendance, dans laquelle la politique environnementale devient de moins en moins l'affaire exclusive des autorités publiques et de plus en plus l'affaire de toutes les parties publiques concernées. Le terme 'participation' revêt ici un tout autre sens que l'exigence classique, souvent par un souci de protection juridique, de donner la parole aux citoyens et aux entreprises qui se sentent

[p. 31]

[Nederlands]

Zoals al gesuggereerd heeft de eerder genoemde Europese Kaderrichtlijn Water, met haar eis tot integraal waterbeheer enerzijds en haar eis tot participatie anderzijds, deze ontwikkelingen nog een extra impuls gegeven. Daarom zijn nu overal in Europa dit soort processen te zien rondom rivierbekkens en delen daarvan. Daarbij wordt vaak voortgebouwd op ervaringen die eerder met de Vogel- en Habitatrichtlijnen en het verwante beleidsprogramma Natura 2000 zijn opgedaan. Aansluitend bij wat hiervoor is gezegd: zowel rondom natuur als rondom water ontstaan dus arrangementen die qua stijl van 'governance' veel gelijkenis vertonen met wat eerder rondom de internationale rivieren is gesignaleerd: gezamenlijk maatwerk binnen een voorgegeven kader.

Grensoverschrijdend regionaal milieubeleid: ook voor deze regio?

Dit soort processen is intussen dus niet meer nieuw, we hebben er ongeveer twintig jaar ervaring mee. Het opzetten, organiseren en begeleiden van dit soort processen is een heus beroep geworden, en er zijn intussen meerdere bureaus die zich professioneel met het begeleiden daarvan bezighouden. Er is dus ervaring, er is professionele expertise en er is capaciteit.

[Frans]

atteints dans leurs droits. Il ne s'agit pas en l'occurrence de cloisonner la responsabilité assumée par chacun, mais justement d'assumer une responsabilité collective. Les représentants des entreprises et ceux des citoyens - les premiers étant souvent réunis en fédérations professionnelles, chambres de commerce et autres institutions, les seconds groupés en comités d'action, organisations de quartier, groupes écologistes, associations culturelles et cercles divers - sont associés dès le départ à l'identification des problèmes environnementaux de base et au processus décisionnel concernant la façon d'aborder ces problèmes. J'ai moi-même étudié en Belgique et aux Pays-Bas la mise en place, le déroulement et l'impact de ce type de processus. Depuis une vingtaine d'années, les deux pays se préoccupent de la zone frontalière du canal Gand-Terneuzen. Le projet s'inspire notamment de l'approche territoriale concertée qui caractérise la politique de l'environnement et de la nature aux Pays-Bas, et en Flandre à son tour, le projet a servi de modèle à différents autres projets territoriaux intégrés, dans le cadre ou non des paysages régionaux. Membre du Conseil scientifique du programme de recherche *Concertation, Décision et Environnement* (financé depuis 1999 par le ministère français de l'Environnement) et ainsi au

[p. 32]

[Nederlands]

Mij lijkt dit type van project- en procesaanpak uitstekend geschikt om ook in deze regio iets te doen aan grensoverschrijdende milieuvraagstukken. Waarom zou hier niet kunnen wat elders wel kan? In de regio Gent-Terneuzen, zoals gezegd. Maar ook in de regio Rijn-Maas rondom Luik-Maastricht-Aken zijn tal van soortgelijke voorbeelden te vinden. In de Alpen hebben vertegenwoordigers van de Franse en Italiaanse regio's Savoie en Piemonte vergelijkbare processen lopen, terwijl in de Pyreneeën tussen Frankrijk en Spanje grensoverschrijdend wordt overlegd over natuur, over landbouw, over verkeer en over toerisme, daarbij inbegrepen het symbolische én zeer gevoelige dossier van de herintroductie van de wolf...

In deze regio is van de herintroductie van de wolf geen sprake. Maar er zijn ruim voldoende zwaarwegende én gevoelige milieuthema's die een grensoverschrijdende aanpak vergen. Zonder hun prioriteit te willen bepalen, valt allereerst te denken aan de grensoverschrijdende waterproblemen, zowel inzake de waterkwaliteit - het Leiebekken is zwaar vervuild - als, zeker met het vooruitzicht van de klimaatverandering, de kwantiteitsregeling daarvan. Zoals gezegd zijn er tussen Frankrijk en België én tussen de beide Belgische regio's afspraken,

[Frans]

fait de ce qui se passe en France dans ce domaine, je constate que les projets et les processus y sont tout à fait comparables.

Comme cela a été indiqué plus haut, la directive-cadre européenne sur l'eau, qui exige d'une part une gestion de l'eau intégrée et de l'autre la participation, a fourni une impulsion supplémentaire à ces évolutions. C'est pourquoi ce type de processus se rencontre partout en Europe pour les bassins et sous-bassins hydrographiques. À cet égard, les expériences faites antérieurement avec les deux directives sur les oiseaux sur les habitats naturels, et avec le plan Natura 2000, qui va dans le même sens, ont souvent été profitables. Il faut dire aussi, en complément de ce qui précède, que pour la nature et l'eau on assiste à la mise en place de formules qui, par leur style de gouvernance, offrent une grande analogie avec ce qui a été indiqué au sujet des fleuves internationaux: un traitement sur mesure commun dans un cadre prévu.

Politique environnementale régionale transfrontalière: applicable aussi à cette région?

Ce type de processus et de projets n'est donc plus une nouveauté, puisque nous en avons l'expérience depuis une vingtaine d'années en-

[p. 33]

[Nederlands]

die het kader (kunnen) vormen voor allerlei lokaal overleg. Maar dat laatste ziet er nog behoorlijk fragmentair, weinig systematisch en dus broos uit. Even dringend is, ten tweede, de omvattende problematiek van de luchtverontreiniging. Deze regio heeft een ongelukkige traditie van allerlei puntbronnen van risicovolle luchtverontreiniging, veroorzaakt door bepaalde bedrijven en verbrandingsinstallaties, met een behoorlijk grote uitstoot van ondermeer dioxines en PCB's. Al hebben enkele individuele bedrijven geïnvesteerd, het lijkt erop alsof op dit terrein zelfs de metingen en de data nog onvoldoende uitzicht bieden op welke gemeenschappelijke inspanning dan ook. De luchtverontreiniging in het gebied is des te dringender omdat het gebied, met zijn hoge concentratie aan bedrijvigheid en verkeer, ook hoog scoort op het gebied van diffuse verontreiniging met onder meer fijn stof. Dat deze hoge mate van luchtvervuiling in deze regio voor extra effecten op de volksgezondheid zorgt, lijkt zeer waarschijnlijk, maar vergt systematisch onderzoek. Veel minder zichtbaar, maar daarom niet minder belangrijk, zijn de risico's in deze regio. De eerder genoemde *Atlas transfrontalier* toont, ten overvloede, de grote concentratie van zogenaamde Seveso-bedrijven bij onder meer Duinkerke, Gravelines en Rijsel. Na de traumatische ervaringen met de Erika en met AZF in Toulouse krijgen

[Frans]

viron. Sa mise en place, son organisation et son suivi ont même fini par constituer une activité et une profession à part entière, si bien qu'à présent un grand nombre de bureaux s'occupent professionnellement de la conduite de ces projets et de ces processus. Nous disposons donc d'une expérience, d'une expertise et d'une capacité.

Il me semble que ce type d'approche projet et d'approche processus est aussi tout à fait adapté au traitement des problèmes d'environnement transfrontaliers de cette région. Pourquoi ne pourrait-on pas faire ici ce qui marche ailleurs? Dans la région Gand-Terneuzen, comme cela a été indiqué, mais aussi dans la région rhénano-mosane de Liège-Maastricht-Aix-la-Chapelle, les exemples de ce genre ne manquent pas. Dans les Alpes, des représentants des régions de Savoie et du Piémont adoptent des processus comparables, tandis que dans les Pyrénées, on se concerta entre la France et l'Espagne sur la nature, l'agriculture, les transports et le tourisme, y compris sur le dossier symbolique et très sensible de la réintroduction du loup...

Dans cette région, il n'y a pas lieu de réintroduire le loup. Mais les thèmes environnementaux importants et sensibles qui exigent une ap-

[p. 34]

[Nederlands]

dit soort risico's in Frankrijk nu meer politieke aandacht. Toch kan er, aan beide kanten van de grens, nog heel wat worden verbeterd aan onder meer de informatie aan burgers, juist ook buiten crisismomenten. Ten slotte, maar daarom niet minder belangrijk, lijdt deze regio, door de zeer hoge dichtheid van bewoning, economische activiteiten en verkeer, en door een gebrek aan grensoverschrijdende visie, onder een zeer versnipperd, zelfs verrommeld landschap, en onder een ongelukkige ruimtelijke ordening. Dat leidt op zijn beurt tot grootstedelijke hinder van geluid, geur en licht, en tot een voortdurende bedreiging van wat er nog aan groene gebieden over is. Groene corridors zijn in een zo overvolle ruimte vrijwel niet aan te leggen.

Voor vele betrokkenen zijn die problemen bekend, velen zijn er professioneel of op een andere manier druk mee bezig, en velen hebben er ook behoorlijk frustrerende ervaringen mee. Zoals sommige burens jaren ruziën over de precieze plek en de stank van de compostbak, is een bedrijf misschien al jaren de schietschijf van een milieuvereniging, of is een milieugroep al jaren vergeefs bezig met procedures tegen een bedrijf, of krijgt een gemeente maar geen inzage in het ruimtelijke plan van de buurgemeente aan de andere kant van de grens. Die frustraties

[Frans]

proche transfrontalière ne manquent pas. Sans préjuger de leur priorité respective, on pense immédiatement aux problèmes transfrontaliers de l'eau, qu'il s'agisse de la qualité de l'eau (avec la forte pollution du bassin de la Lys) ou de la régulation des débits, en prévision notamment du changement climatique. Comme nous l'avons vu, les accords conclus entre la France et la Belgique et entre les deux Régions belges sont susceptibles de constituer un cadre à diverses concertations au niveau local. Mais celles-ci paraissent encore bien fragmentaires, peu systématiques, donc fragiles. La deuxième problématique générale, tout aussi importante, est celle de la pollution atmosphérique. Depuis longtemps malheureusement, cette région est le siège de nombreuses sources ponctuelles de pollution atmosphérique à risque: des entreprises ou des incinérateurs qui rejettent entre autres de grandes quantités de dioxine et de PCB. Bien que certaines sociétés aient réalisé des investissements antipollution, les mesures et les données sur le terrain ne permettent pas encore, semble-t-il, d'y voir clair quels que soient les efforts collectifs. La pollution de l'air au niveau régional est d'autant plus inquiétante que la région, qui concentre activités économiques et transports, connaît une importante pollution diffuse, comprenant notamment des émissions de particules fines. Il va de soi que ce de-

[p. 35]

[Nederlands]

mogen en moeten geregeld geventileerd worden. Dat is niet erg, dat is zelfs goed.

Maar tegelijkertijd moet er geleidelijk afstand worden genomen van de positie van bovenstromers en benedenstromers, afstand ook van de idee dat een beter milieu voor de een per definitie een slechtere economische positie voor de ander zou betekenen. Wellicht zijn daarbij ook in deze regio de stappen nodig die we elders waarnemen: van gezamenlijke bewustwording van de problemen - met 'metingen' als niet meer dan een noodzakelijke voorwaarde -, via de bewustwording van de gezamenlijke verantwoordelijkheid, naar het geleidelijk ontwikkelen en bepalen van de gewenste milieukwaliteit en het vaststellen van gezamenlijke strategieën om daar te geraken.

De vele grenzen in dit gebied, en de vele belangentegenstellingen die zij impliceren, vormen inderdaad een risico voor het milieu. Grensoverschrijdend gebiedsgericht milieubeleid zou moeten helpen die risico's te verminderen.

[Frans]

gré élevé de pollution atmosphérique dans la région a des incidences supplémentaires sur la santé, mais il doit être étudié de façon systématique. L'exposition aux risques dans la région est peut-être bien moins visible, mais tout aussi importante. *L'Atlas transfrontalier* déjà signalé met parfaitement en évidence la grande concentration d'entreprises de type Seveso autour de Dunkerque, Gravelines et Lille. Après les catastrophes traumatisantes du pétrolier Erika et de l'usine AZF à Toulouse, ce genre de risques fait l'objet en France d'une attention politique accrue. Pourtant, il reste beaucoup à faire des deux côtés de la frontière pour améliorer la situation, entre autres l'information des citoyens, y compris en dehors des moments de crise. Enfin, bien que le sujet ne soit pas moins important, cette région souffre, en raison de la très grande densité de sa population, de ses activités économiques et des transports, et par manque de vision transfrontalière aussi, d'un grand morcellement voire d'une forte hétérogénéité de son paysage et d'un aménagement du territoire déplorable. Une telle situation engendre à son tour les nuisances sonores, olfactives et lumineuses des grandes villes et menace de façon durable ce qui reste des zones vertes. Il n'est même presque plus possible d'aménager des corridors verts dans un espace aussi dense.

[p. 36]

[Frans]

De nombreux intéressés connaissent ces problèmes pour y avoir été directement confrontés à titre professionnel ou autre, et beaucoup les considèrent comme des expériences assez frustrantes. De même que certains voisins passent leur temps à se quereller sur l'emplacement et les émanations olfactives du bac de compost, il arrive qu'une entreprise soit depuis des années la cible d'une association écologiste, qu'un groupe de défense de l'environnement lutte depuis des années contre une entreprise, ou encore qu'une commune n'ait pas accès au plan de secteur ou au plan local d'urbanisme de la commune voisine, qui se trouve pourtant juste de l'autre côté de la frontière. Ces frustrations peuvent et doivent être régulièrement exprimées. Ce n'est pas grave, c'est même bien.

Mais dans le même temps il faut aussi prendre peu à peu du recul par rapport à l'attitude adoptée respectivement en amont et en aval, et abandonner l'idée qu'un meilleur environnement pour l'un est toujours synonyme d'une moins bonne situation économique pour l'autre. Peut-être faut-il aussi dans cette région entreprendre la démarche que nous avons observée ailleurs: grâce à une conscience commune des problèmes - avec des 'appréciations quantifiées' qui ne soient plus seu-

[p. 37]

lement dictées par la nécessité - développer et évaluer progressivement la qualité environnementale souhaitée et établir des stratégies communes pour y parvenir.

Les nombreuses frontières existant sur ce territoire régional et les nombreux intérêts contradictoires qu'elles impliquent constituent un véritable risque pour l'environnement. Une politique environnementale de concertation territoriale devrait contribuer à réduire ce risque.

(Traduit du néerlandais par Jean-Philippe Riby)

¹ *Atlas transfrontalier - Tome 7: Environnement*, Coédité par la Région Nord-Pas-de-Calais, la Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine de la Région wallonne, la Direction régionale de l'Équipement du Nord-Pas-de-Calais et la Direction régionale Insee Nord-Pas-de-Calais, 2008, 32 p. Zie ook:
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=19&ref_id=13527#environnement