

# Is ook het 'strikte milieudebat' de moeite waard?

## Beschouwing over het milieubeleid in Vlaanderen

JAN VERHEEKE

Voor wie de aandacht wil toespitsen op "het ecologisch debat in de brede zin" kan misschien de vraag rijzen wat het "milieudebat in de strikte zin" nog waard is. In het 'brede' debat worden alle aspecten van de ecologische crisis behandeld: de demografische, de ethische, de economische, de sociale... naast de milieuaspecten. Het 'strikte milieudebat' gaat dan vermoedelijk over het 'strikte milieubeleid'. André Gorz typeert dit milieubeleid nogal negatief als 'hetero-regulering', die uitmondt in een uitbreiding van de 'techno-bureaucratische macht' (Gorz 1997: 10-11). In deze bijdrage wil ik verkennen wat de plaats kan zijn van het 'strikte milieudebat' in de brede discussie, en dus vertrekken bij het milieubeleid. De werkwijze zal er in bestaan dat ik een aantal ontwikkelingen in het milieubeleidschets, en daar tussendoor telkens enkele beschouwingen aan vastknoop. Na enkele algemeenheden herneem ik kort een paar van de aldus gesprokkelde zaken.

### Enkele voorbeelden uit het 'strikte milieudebat'

Het milieubeleid in Vlaanderen heeft zich het laatste decennium nogal sterk ontwikkeld. Een groot deel van de beleidslijnen die de afgelopen jaren op de sporen zijn gezet, worden nu uitgevoerd. Dit leidde tot grote bedrijvigheid. Hierna besteed ik in een samenvattend en onvolledig overzicht vooral aandacht aan waterbeleid, natuurbeleid en hervorming van het milieurecht. Ik selecteer deze beleidsvelden omdat ze interessante kwesties opleveren en omdat er hier vandaag het een en ander op het spel staat. Aan de andere activiteitsvelden besteed ik daarna een heel korte commentaar.

Wat het **waterbeleid** aangaat is er, zoals bekend, sinds een klein decennium het omvangrijke programma in uitvoering tot vernieuwing en verdere uitbouw van waterzuiveringsinstallaties, collectoren en rioleringen. Hier gaan heel wat overheidsmiddelen naar toe. Om dit te kunnen betalen, werden de gekende heffingen op oppervlaktewaterverontreiniging ingevoerd. Van deze heffingen werd ook een gedragsbijsturend effect verwacht – iets wat voor het bedrijfsleven waarschijnlijk wel het geval is geweest. De discussie over deze financieringsvraag en deze gedragssturing met behulp van heffingen is in Vlaanderen nog niet achter de rug.

Gaandeweg is echter gebleken dat waterkwaliteit op zich niet voldoende is, maar dat het ook van belang is te letten op de hoeveelheid grond- en oppervlaktewater. Als derde aspect komt de structuur van het watersysteem en diens waarde voor de natuur mee op de voorgrond te staan. De discussie die rond dit alles ontstaan is vat men samen met het begrip 'integraal waterbeheer'. In de praktijk van het overheidsbeleid betekent dit in de eerste plaats dat de administraties die zich met deelaspecten van het waterbeleid bezighouden moeten leren samenwerken – iets wat ook meer en meer gebeurt. Met de drie genoemde aspecten van het beschikbare water (kwaliteit, kwantiteit en complexiteit) behandelt het 'integraal waterbeheer' ook de maatschappelijk als belangrijk ervaren functies die aan water toegekend kunnen worden. Voor het oppervlaktewater wordt dit in verband gebracht met een heroverweging van de milieukwaliteitsnormen, waarbij er in de eerste plaats een referentietoestand voor waterhuishoudkundige systemen bepaald zou worden. Deze waardendiscussie (functietoekenning) heeft dus beleidsgevolgen.

Het integratiedebat inzake water heeft ook een grensoverschrijdende en internationale dimensie. Op Europees vlak is net nu de discussie bezig over een nieuwe kaderrichtlijn met betrekking tot (als integraal opgevat) waterbeleid. Er zijn samenwerkingsverbanden opgericht met de buurlanden: de Internationale Commissies ter bescherming van Schelde en Maas. Maar ook in Vlaanderen worden er met het oog op integratie oude grenzen overschreden. Op het Vlaams niveau werd een overlegcomité opgericht tussen alle betrokken overheidsinstanties, en er is een nieuw 'kaderdecreet' in de maak. Op grond van de milieubeleidsplanning zou er een actieprogramma komen tot uitvoering van de slotverklaring van de vierde Noordzeeconferentie, en zouden emissiereductieprogramma's voor o.m. de prioritaire stoffen van de derde Noordzeeconferentie worden uitgevoerd. Tot slot moet voor water gewezen worden op de inspanningen die geleverd zouden worden inzake verdroging: een geïntegreerde vergunningsprocedure voor waterwinning en verwante activiteiten, het invoeren van gedragsbijsturende heffingen op grondwater, het uitwerken van herstelprogramma's, en een aanpak van illegale grondwaterwinningen. Het debat over het grondwater is interessant, niet in het minst omdat het feitelijk om een van de laatste *commons* gaat met duidelijke en rechtstreekse economische relevantie.

Wat het **natuurbeleid** betreft is het nieuwe Decreet van 21 oktober 1997 op het Natuurbehoud en het Natuurlijk milieu<sup>1</sup> toch wel een belangrijke gebeurtenis geweest. Dit decreet heeft een duidelijk niet-antropocentrische component, wat o.m. blijkt uit zijn doelstellingen:

Art. 6. ... is het beleid inzake natuurbehoud en de vrijwaring van het natuurlijk milieu gericht op de bescherming, de ontwikkeling, het beheer en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu, op de handhaving of het herstel van de daartoe vereiste milieukwaliteit ...

en uit de definitie van natuur:

Art. 2, 7°. Natuur: de levende organismen, hun habitats, de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken en de daarmee verbonden uit zichzelf functionerende ecologische processen, ongeacht of deze al dan niet voorkomen in aansluiting op menselijk handelen; met uitsluiting van de cultuurgewassen, de landbouwdieren en de huisdieren.

Het is een uitgebreid decreet geworden, dat aanknopingspunten schept voor een groot aantal nieuwe of te vernieuwen beleidsinstrumenten: onder meer natuurreservaten (overheidsreservaten en reservaten door particuliere verenigingen), een voorkooprecht voor de overheid, beheersovereenkomsten (betaling voor prestaties met het oog op natuurwaarden), natuurinrichting (investeringsinspanningen voor bv. natuurherstel en natuurontwikkeling). Deze beleidsinstrumenten zullen voor een groot deel gebiedsgericht ingezet worden. Hiertoe wordt ook o.m. de figuur van het 'Vlaams ecologisch netwerk' juridisch verankerd. Aan de - in praktijk nog aan te duiden - verschillende gebiedscategorieën zijn ook een aantal rechtstreeks geldende bepalingen verbonden, met weerslag op de rechten van eigenaars en gebruikers, iets wat heel wat discussie uitgelokt heeft en zal uitlokken.

Omdat natuurwaarden zich niet tot bepaalde gebieden beperken, maar natuur 'overal' is, kunnen daarenboven ook "over het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest" maatregelen genomen worden (art. 8) en wordt een algemene zorgplicht ingevoerd:

Art. 14. Iedereen die handelingen verricht of hiertoe de opdracht verleent, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat de natuurelementen in de onmiddellijke omgeving daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevegd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of te herstellen.

Dit principe van de zorgplicht wordt bovendien nog bijkomend verhard met de bepaling dat elke vergunningverlenende overheidsinstantie zich moet afvragen of er natuurelementen in het geding zijn, en vermijdbare schade moet doen vermijden en herstelbare schade moet doen herstellen. Voor meldingsplichtige handelingen zou een 'code van goede natuurpraktijk' opgesteld worden. Deze beslissing om een zorgplicht zodanig te formuleren dat het méér is dan een vrome wens is nogal betekenisvol. Het debat zal nu gaan over de vraag hoe hieraan concreet gevolg moet gegeven worden.

Het decreet lijkt veelbelovend voor de natuur in Vlaanderen, te meer omdat het geheel afgesloten wordt met beduidend sterkere handhavingsbepalingen dan deze die voordien golden. Een dergelijk decreet brengt ook problemen met zich mee. Is het niet te uitgebreid? Zijn er niet te veel instrumenten voorzien? Kan men ingrijpen op bestaande eigendoms- en gebruiksrechten op een manier zoals hier voorgespiegeld wordt? Daartegenover staat: als natuurelementen daadwerkelijk overal voorkomen en veelal verwaarloosd worden, is het dan ook niet noodzakelijk om op een straffe manier in te grijpen? Ik stel deze vragen omdat heel veel in de komende maanden en jaren zal afhangen van de invulling die gegeven zal worden aan de gestelde principes en aan de aangeboden beleidsinstrumenten. Veel zal afhangen van het overleg dat binnen de onderscheiden betrokken administraties gevoerd moet worden, van de samenwerking die moet ontstaan tussen overheid en maatschappelijke groepen, en van het overleg tussen de verschillende maatschappelijke groepen.

Als een bijzonderheid kan bv. worden aangestipt dat voor het 'historisch permanent grasland' – grasland kan nogal eens een twistappel zijn tussen 'landbouw' en 'natuur' – een bijzondere werkgroep zou ingesteld worden in schoot van de MiNa-Raad. Deze werkgroep zou adviseren over bepaalde afbakenings- en dus beschermingsvoorstellen in verband met deze graslanden.

Een derde activiteitenveld is eerder van organisatorische aard: **het milieurecht en de milieuregelgeving**. In 1989 richtte de Vlaamse regering de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht (ICHM) op, onder leiding van prof. Bocken. Het milieurecht was toendertijd immers van een dermate bedenkelijke kwaliteit, dat het onmogelijk zijn verschillende functies naar behoren kon vervullen. Uiteindelijk leidden de activiteiten van de Commissie in 1995 tot het prestigieuze 'Voorontwerp Decreet Milieubeleid', waarvan het Vlaams Parlement reeds een aantal onderdelen omgezet heeft in decreten. Het meest gekende onder deze decreten is het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid, dat o.m. het bereik en de doelstellingen van het milieubeleid vastlegt, een aantal milieubeleidsprincipes bevat<sup>2</sup> en een planningsinstrument ingesteld heeft. De milieubeleidsprincipes die aldus gelding verkregen hebben zijn het voorkomingsbeginsel, het voorzorgsbeginsel, de voorkeur voor grondgerichte maatregelen, het stand-still-beginsel, en het beginsel "de vervuiler betaalt". Belangrijkste praktisch gevolg van dit decreet bestaat wellicht in de vaststelling van het zgn. MINA-2, het Vlaamse milieubeleidsplan 1997-2001 (hierna: Milieubeleidsplan), waarin voor het eerst door het uitvoerend beleid gepoogd werd om aan dit principe concreet vorm te geven. Aan de definitieve vaststelling van dit plan is heel wat debat voorafgegaan.

Het voorontwerp-decreet van de Interuniversitaire Commissie is nog niet omgezet in al zijn onderdelen. Iedere betrokken partij is het er nochtans in principe over eens dat het milieubeleid er bij gebaat zouden zijn indien het voorontwerp zou leiden tot een volledig vernieuwde milieuwetgeving. De omzetting verloopt niet

.....

<sup>2</sup> Merkwaardig genoeg lopen deze beginselen grotendeels gelijk met deze die Frederik Janssens vermeldt in zijn recensie van de Geus, M., *Politiek, milieu en vrijheid*, Jan van Arkel, Utrecht, 1993.

van een leien dakje omdat de discussie doorkruist wordt door een vraag om deregulering in het milieubeleid.<sup>3</sup> Welnu, wat dit betreft richtte de Vlaamse regering een nieuwe commissie op, m.n. de Commissie tot Evaluatie van de Milieu-uitvoeringsreglementering (CEM). Deze Commissie behandelt vooral het welbekende Vlaamse Reglement op de Milieuvergunning (VLAREM). Samengevat komt de opdracht van de CEM er op neer te "dereguleren waar kan" en te "reguleren waar moet". Hierbij moeten de als bezwaarlijk ervaren normen en bepalingen geïnventariseerd worden. Waar nodig moet er een kosten-baten-analyse (KBA) uitgevoerd worden, waarna de CEM aanbevelingen moet geven, rekening met o.m. de noden van 'duurzame ontwikkeling'. De CEM heeft dus een bij uitstek beleidsevaluatieve opdracht. In praktijk zal een meerwaarde van de CEM wellicht zijn dat het als een laboratorium kan functioneren voor het ontwikkelen van een KBA-instrument voor het Vlaams milieubeleid. Alleszins heeft de CEM nog niet echt tot de verhoopte resultaten geleid voor wat de vereenvoudiging van de uitvoeringsreglementering betreft. En ondanks het feit dat het om een ander niveau van regelgeving gaat, heeft dit feit toch zijn weerslag op de verdere omzetting van de voorontwerp-decreten, geboden door de ICHM. De omzetting van het voorontwerp heeft voor het overige ook te kampen met vertraging en met een hevig inhoudelijk debat, dat onder meer ingegeven is door de zoëven vermelde vraag om deregulering. Dit laatste heeft dan vooral te maken met de delen van het voorontwerp die handelen over milieu-aansprakelijkheid en over handhaving (zie MiNa-Raad 1996 en 1997).

In dit bondige overzicht van het 'stricte milieubeleid' ga ik niet verder in op **andere beleidskwesties en milieuthema's** zoals vermessing, fotochemische luchtverontreiniging, hinder (stank, lawaai), verspreiding van gevaarlijke stoffen (o.m. vluchtige organische stoffen, dioxines, zware metalen, bestrijdingsmiddelen), beheer van afvalstoffen of gebruik van grondstoffen. Wel moet ik vermelden dat deze en de hiervoor meer uitvoerig besproken thema's grotendeels aangepakt worden in het Milieubeleidsplan. Voor elk thema werden er acties vooropgesteld, middelen en mensen voorzien, en het wachten is nu op de uitvoering van dit milieubeleidsplan. Wat de gevaarlijke stoffen betreft moet ik toch even aanstippen dat de gezondheidsproblemen die hieraan verbonden zijn meer en meer op de voorgrond komen, wat maakt dat hier telkens een risico-inschatting gemaakt moet worden. Wat de vermessing aangaat maakt de publieke discussie duidelijk dat hier de gehele structuur en wijze van waardeproductie van een economische (deel-) sector op het spel staat. Tot slot is de bodemsanering een fascinerende problematiek, omdat hier niet alleen onze plichten tegenover toekomstige generaties aan de orde zijn, maar ook heel duidelijk de lasten die we van de vorige generaties doorgeschoven gekregen hebben.

<sup>3</sup> Bij verschillende sociaal-economische organisaties in Vlaanderen wordt deze thematiek sterk beklemtoond. Zie bv. de *VEV-visie milieu* die tot stand kwam op basis van een enquête, met onder meer als conclusies dat twee derden van de bedrijven de druk van het milieugeving en de regelgeving als zwaar ervaren, dat vooral problemen met vergunningen, afval en afvalwater als drukkend worden ervaren, en dat "verkorting en optimalisering van procedures en termijnen voor vergunningsaanvragen" door de ondernemingen als meest prioritaire actie vanwege de overheid wordt verwacht. Daartegenover dan weer de vaststelling dat 80 % van de Belgische bedrijvenverwachten dat door de nieuwe milieureglementering geen banen verloren zouden gaan (Pompen, 1998: 40).

## Integratie van milieu-overwegingen in andere beleidstakken

De hiervoor gegeven korte beschrijving, die toegespitst werd op bepaalde onderdelen van het 'strikt milieubeleid', heeft vanzelfsprekend nog niets aangebracht over het milieu zélf of over de milieuproblematiek. Ondanks alle milieubeleid is er op dit moment vermoedelijk nog steeds een tendens tot verslechtering van het milieu, uitzonderingen daargelaten.

Wat de problematiek op Vlaamse schaal betreft, kan men hierover meer bijzonderheden en nuances vinden in de opeenvolgende Milieurapporten, uitgebracht door de Vlaamse Milieumaatschappij, onder inhoudelijke leiding van prof. Aviel Verbruggen. Een tendentiële verslechtering van het milieu in onze contreien zou alleszins niet verwonderlijk zijn. Men moet immers beseffen dat binnen de Europese Unie de Lid-Staat België (en dus *a fortiori* Vlaanderen) telkens tot de koplopers behoort wat betreft de bevolkingsdichtheid, de produktiviteit per oppervlakte-eenheid, het water- en energieverbruik per oppervlakte-eenheid, en het personenvervoer en de veestapel per oppervlakte-eenheid (Wieringa, 1995: 20).

Op globale schaal blijven alleszins de problemen inzake vitale milieugoederen pregnant (Weyns, 1997: 48-51). Ook de idee van een globale eindigheid met, ondanks alle technologische evolutie, onoverschrijdbare grenzen, lijkt plausibel (Deléage, 1996, 12). Kortom, wat het bestaan en de ernst van milieuproblemen betreft, zijn er meer vingerwijzingen ten voordele van eco-pessimisme dan wel voor eco-optimisme.

Hiermee wordt de effectiviteit van het 'strikte milieubeleid' aan de orde gesteld: verbetert het milieu door dit beleid? De effectiviteitsvraag is er een waarop men eigenlijk niet zomaar een antwoord zou mogen geven. Het zou kunnen zijn dat het gevoerde beleid pas na lange tijd vruchten afwerpt. Het zou kunnen zijn dat de situatie zonder beleid nog veel slechter ware.

Beleidsevaluatie *ex post* is een wetenschappelijke praktijk die in Vlaanderen nog in de kinderschoenen staat. Wat de laatste jaren wél duidelijk geworden is, is dat het beoogde effect ten aanzien van milieuproblemen niet van het milieubeleid alléén afhangt.

Zeker voor tot dusverre nog niet vernoemde milieuthema's zoals versnippering, verzuring en de aantasting van het klimaat, alsook voor milieugoederen zoals beschikbare ruimte is **integratie van milieu-overwegingen** in andere overheidsbeleidstakken een essentiële voorwaarde om vooruitgang te kunnen boeken. Hierbij vermeld ik vooral het beleid inzake ruimtelijke ordening, het daaraan verwante mobiliteits- en infrastructuurbeleid, en het energiebeleid. Men kan zeggen dat op deze drie domeinen ook daadwerkelijk vooruitgang werd of wordt geboekt, zij het dat elk van deze drie beleidsvelden nog heel wat maatschappelijke discussie zullen vergen vooraleer de resultaten op het terrein voelbaar zullen zijn.

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen staat het opzet als volgt verwoord:

Duurzame ontwikkeling betekent .. dat de ruimte beheerd wordt als een duurzaam goed, een lange-termijninvestering voor de volgende generaties. (...) De ruimtelijke draagkracht - het vermogen om binnen het kader van een duurzame ontwikkeling functies en activiteiten op te nemen in een bepaalde ruimte - wordt het basiscriterium dat de ruimtelijke condities aangeeft voor de ontwikkeling van onze samenleving. (RSV, 1997: 10 en 313-318)

Ook het mobiliteitsprobleem wordt stilaan door alle betrokkenen ernstig genomen, wat voorlopig tot uiting komt in adviezen die uitgebracht werden door de SERV en de MiNa-Raad. Binnenkort zou er een debat doorgaan rond het thema in de bevoegde Commissie van het Vlaams Parlement. Tenslotte beweegt er ook wel wat op het terrein van het energiebeleid, wat uit de beleidsbrieven van de opeenvolgend bevoegde ministers moge blijken.

De integratie-inspanning wordt dikwijls gethematiseerd met behulp van de term 'duurzame ontwikkeling', waardoor aldus toch ten minste aan de milieu-component van dit begrip een zekere invulling wordt gegeven. Om op die manier tot een invulling van 'duurzame ontwikkeling' te komen, is er niet alleen integratie nodig, maar ook een verruimde planningshorizon. Dit brengt met zich mee dat er nood is aan een meer strategische programmatie voor de Vlaamse overheid. In de beleidsplannen van de Vlaamse regering wordt meestal een planhorizon gehanteerd van vijf tot tien jaar. Niet alleen de tijdsschaal, maar ook de ruimtelijke schaal is wellicht te beperkt. Ontwikkelingen op Europese schaal en op wereldvlak worden immers niet altijd in rekening gebracht. Dit kan er toe leiden dat de waargenomen behoeften en de uitgetekende scenario's inherent onbetrouwbaar zouden kunnen zijn. Naast integratie en naast het uitbreiden van het blikveld bij planning is het ook van belang om met alle relevante gegevens rekening te houden bij beleidsbepaling. Wat dit betreft is men zich bewust van de ontstane noden, en wordt er gewerkt aan bv. beleidsindicatoren. Op grond van het Milieubeleidsplan zou men in de loop van 1998 relevante duurzaamheidsindicatoren beginnen ontwikkelen. De beleidsontwikkelingen betreffende de planhorizon in tijd en in ruimte en betreffende de relevante indicatoren zijn nog niet beëindigd.

Deze positieve of minstens wenselijke ontwikkelingen nemen niet weg dat met 'integratie' op dit moment nog veeleer een belangrijk probleem gesteld wordt dan wel een bereikte oplossing beschreven wordt. Los van de managementdiscussie en de moeilijkheden met 'verkokering' binnen de overheid, dienen er zich voor deze betrokken overheden ook belangrijke **afwegingsvragen** aan. Ik bedoel op deze plaats niet de strategische vraag of we groei, selectieve groei, selectieve krimp dan wel nulgroei moeten wensen. Wél hebben de overheden die milieuzorg in hun beleid zouden moeten integreren, dikwijls als opdracht om gunstige omstandigheden te scheppen t.b.v. economische activiteiten. Hun kerntaak bestaat er nu eenmaal in om bij voorbeeld infrastructuur aan te leggen, bedrijventerreinen te vinden en in te richten enz. Voor hen dient de integratievraag zich nogal eens aan als het dubbelprobleem om vooreerst bijkomende complexe informatie mee in

rekening te nemen en vervolgens om tegenstrijdige belangen intern te verzoenen. Dit leidt tot tal van discussies binnen de – duidelijk niet monolithische – overheid.

Het is precies voor dit soort integratie-ambities en -problemen dat het 'strikte milieubeleid' meer en meer een **gids-rol** zou kunnen spelen. Sinds het Decreet algemene bepalingen milieubeleid en sinds de vaststelling van het Milieubeleidsplan is het 'strikte milieubeleid' daarom niet meer zo 'strikt' als het lijkt, en is er ook daadwerkelijk het streven ontstaan om via interdepartementaal overleg samenwerking te bekomen met het oog op het bereiken van milieudoelstellingen.<sup>4</sup>

## Integratie van milieu-overwegingen in het kader van de Europese Unie

Wat betreft 'integratie' en 'duurzame ontwikkeling', en ook wat betreft het milieubeleid in het algemeen, heeft de **Europese Unie** in zekere opzichten een voortrekkersrol gespeeld. Dit mag ook niet verwonderen, aangezien het milieubeleid in Europese context van in 1973 zelf het voorwerp was van een integratie-inspanning. De verschillende milieumaatregelen van de Lid-Staten moesten immers onderling geïntegreerd worden ten einde de concurrentie-omstandigheden gelijk te schakelen. Het beginsel "de vervuiler betaalt" bijvoorbeeld is in oorsprong een beginsel dat er de Lid-Staten toe dwingt geen milieubeleid te gaan voeren bij middel van subsidies – aangezien iets dergelijks de concurrentieomstandigheden zou vertekenen. Ondanks de deels gebrekkige uitvoering door de Lid-Staten, kan men niet ontkennen dat het Europees milieubeleid tot een formidabel '*acquis*' geleid heeft aan verordeningen en richtlijnen. Zonder Europese regelgeving inzake o.m. water, lucht, afval en natuur was het milieubeleid in Vlaanderen en in de meeste Lid-Staten alleszins uiterst gebrekkig gebleven. Het feit ook dat het Europees milieubeleid een beleidstak is die zoveel uitvoeringsweerstand opgeroepen heeft, zou er op kunnen wijzen dat er wel degelijk iets betekenisvols in schuilt.<sup>5</sup> Ondertussen is de milieuproblematiek geleidelijk aan een zelfstandige beleidsdoelstelling geworden voor de Europese Unie. Met het Verdrag van Maastricht werd deze ontwikkeling bezegeld.

De uitdaging om milieu te integreren in andere beleidsdomeinen heeft voor de Europese Unie echter inhoudelijk een geheel andere lading, omwille van de recente **unificatie- en uitbreidings-inspanningen** van de Europese Unie. Deze ontwikkelingen hebben een belangrijke geopolitieke achtergrond, en lijken aldus nauwelijks vermijdbaar. De verschillende terreinen waarop de Europese Unie in beweging is

<sup>4</sup> Daaraan gekoppeld zou het alleszins nuttig zijn om ook in de verschillende beleidsdomeinen procedureel een voorafgaande 'milieutoets' in te bouwen bij elk maatregel die men zich voorneemt. Een dergelijke voorafgaande beleidsevaluatie zou opgevolgd kunnen worden in het vermelde interdepartementaal overleg.

<sup>5</sup> Ik ben het dus al bij al niet eens met de uitspraak "... binnen de Europese Unie komt het milieubeleid niet echt van de grond" (De Wel, 1997: 80). Ik verwijs hier naar Scoullou (1990: 561): "Ondanks de offers die soms nodig zijn terwille van de vereiste 'consensus', waarvan er vele pijnlijk zijn en vaak totaal onnodig, wordt er toch constant vooruitgang geboekt in het Europees milieubeleid."



of aan ontwikkelingen onderhevig is, hebben hun weerslag op het milieu en het milieubeleid. Een belangrijk deel van deze ontwikkelingen worden geschetst in de zgn. Agenda 2000. Hierna een aantal voorbeelden met een bondige inschatting van de gevolgen voor het milieu of het milieubeleid:

De uitbreiding met initieel vijf Oost-Europese Lid-Staten maakt dat het 'acquis' inzake Europese milieumaatregelen ter discussie wordt gebracht. In beginsel zou men enkel die kandidaat-Lid-Staten mogen toelaten die kunnen beantwoorden aan dit 'acquis' – wat evenwel schier onmogelijk is. Dit gegeven zal vermoedelijk een neerwaartse druk uitoefenen op het verworven en te ontwikkelen Europees milieubeleid. De uitdaging is dus om het Europees milieubeleid op een bepaald peil te houden, gegeven deze uitbreiding.

De uitbreiding van de Unie in Oost-Europa, samen met de nakende onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WHO), maakt dat ook het Europees landbouwbeleid terug ter discussie komt. Het zou kunnen dat de prijzensteun geleidelijk aan zou verminderen, en vervangen zou worden door een grotere mate aan inkomenssteun, die duidelijk verband moet houden met o.m. milieudoelstellingen. De uitdaging is dus om het milieu-aspect beter dan nu het geval is te laten doorwegen bij de hervorming van het Europees landbouwbeleid.

De uitbreiding naar Oost-Europa zal ook een heroriëntatie met zich mee kunnen brengen van de inzet van de Europese structuurfondsen. Deze fondsen zijn in hoofdzaak mechanismen ter subsidiëring van economisch 'achtergebleven' gebieden, ten einde deze te ontwikkelen. Door de band genomen zijn de gevolgen van het inzetten van deze fondsen voor het milieu negatief geweest. Bij een eventuele hervorming van deze fondsen moet de zorg voor het milieu hier ook beter geïntegreerd worden.

De verdere economische integratie van de Europese Unie, die vooral via de invoering van de Euro tot uiting komt, zal tot gevolg hebben dat de fiscale politiek in de Lid-Staten geleidelijk aan meer en meer gelijkgeschakeld zal worden. Al met al kan dit meer slaagkansen geven aan de ambitie om op Europese schaal belastingsmaatregelen in te voeren ten voordele van milieu en rationeel energiegebruik.

De economische integratie in de Unie wordt vooral weerspiegeld in een zich verder uitbreidende schaalvergroting en in de ruimtelijke herstructurering van de economische activiteit. Via Trans-Europese Netwerken zullen *main-ports* (bv. Antwerpen) van nu af aan verbonden worden met een achterland dat geheel Europa kan beslaan. Dit zou ook kunnen leiden tot nog meer herlocalisatie en herspecialisatie inzake economische activiteiten, met een nieuwe bepaling van wat 'kern' en wat 'periferie' is binnen Europa. Het is op het eerste zicht onmogelijk om in deze ontwikkelingen milieu-overwegingen mee te laten spelen.

Het Europees milieubeleid moet ook op deze uitdagingen een antwoord vinden. Momenteel wordt het zesde Europees Milieu-Actie-Programma voorbereid – zowat de periodieke beginselverklaring van het Europees milieubeleid. Naar verluidt zou

beleidsintegratie nog meer dan in het vorige actieprogramma het centrale thema zijn.<sup>6</sup> Het debat over hoe het verder moet met het Europees milieubeleid vindt weinig weerklank, in verhouding tot wat er op het spel staat. Overigens, met het Verdrag van Amsterdam zou 'duurzame ontwikkeling' een zgn. inclusieve bevoegdheid worden van de Europese Unie: alle bevoegdheidsdomeinen moeten de zorg voor 'duurzame ontwikkeling' als centraal element in hun beleid inrekenen. Dit zou in de toekomst een belangrijk aanknopingspunt kunnen vormen.

## Milieu en Economie

Na de bij de aanvang gegeven beknopte schets van 'strict milieubeleid' ontstond een indruk dat dit beleid op zichzelf niet opgewassen zou zijn tegen de tendens tot milieuverslechtering. Vandaar de behandeling, hiervoor, van het integratie-thema, waarbij ook een mogelijke belangrijke rol voor het milieubeleid en voor het milieudebat werd beschreven. Integratie is aan de orde op Vlaamse niveau en op het niveau van de Europese Unie. Vooral op dat laatste niveau blijken er ontwikkelingen in de maak die de mogelijkheden van beleidsintegratie dreigen te overstijgen. De integratie-discussie leidt daarom tot de behandeling van de relatie tussen milieu en economie. Als beleidsvraag is dit een relatief nieuw gegeven.<sup>7</sup> De behandeling in het Milieubeleidsplan was relatief zwak. De beleidsdiscussie spitst zich nog steeds dikwijls toe op de mogelijke nadelige gevolgen van milieubeleid voor economie. Het is op deze plek dat de KBA in stelling wordt gebracht. Milieubeleid en economische activiteiten komen hierbij in een defensieve opstelling tegenover elkaar. Er zijn alleszins meer creatieve en constructieve benaderingen mogelijk, en daarom ga ik hier in op enkele opvallende trends.

Vooreerst is er de verrijking van het spectrum tussen de twee uitersten van 'hetero-regulering' en 'zelfregulering'. Economische activiteiten, zij het op micro-, meso- of macro-niveau, spelen zich af en ontwikkelen zich volgens een eigensoortige dynamiek, waarbij typische beslissingsmechanismen, organisatievormen, procedures en interacties de doorslag geven. In deze dynamiek zijn de prikkels waarop gereageerd wordt relatief klaar omschreven: prijzen, waarden, en – binnen de organisaties – bevelen. Het milieubeleid nu probeert meer en meer om aan te knopen bij deze prikkels en mechanismen. Een relatief ruwe aanknopingswijze bestaat er in om milieuheffingen te introduceren, waarbij dus via prijsprikkels de marktomstandigheden worden beïnvloed, en aldus een globale doelgroep in een

<sup>6</sup> Deze gegevens op basis van een toelichting van R. Hull, directeur van de planningsafdeling van Directoraat-Generaal XI (Milieu) van de Europese Commissie, 24 maart 1998 voor de organisatie *European Partners for the Environment*.

<sup>7</sup> Het is tegelijk ook weinig begeistereerde discussie: "Het zal nodig zijn om een stuk los te komen van het soms benauwende 'milieu'- of 'ecolo'-denken: het intussen vrij abstract geworden systeem van denken rond ecologie en economie. Naast een milieu- en een groen economisch beleid is er nu immers vooral nood aan een nieuw gezondheidsbeleid, een nieuwe groene visie op welzijn, op samen-leven." (Malcorps, 1998: 92)

bepaalde richting wordt gestuurd. Verfiijnder is het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten met bedrijfssectoren. Voor bedrijven kunnen deze milieu-convenanten zich aandienen als een heel bevattelijk gegeven, m.n. contracten waar voordelen aan verbonden zijn en waar een prijs tegenover staat. Helemaal 'systeemconform' wordt het milieubeleid door het introduceren van verplichtingen inzake de sturing zelf van economische eenheden. In het management worden bij voorbeeld procedures van bedrijfsinterne milieuzorg ingebouwd, zoals bv. de milieu-coördinator en de milieu-audit. Dit gebeurt hetzij op basis van vrijwilligheid, hetzij verplicht (korte discussie hierover in Pompen, 1998: 37-39). Alleszins worden de sturingsmechanismen binnen een bedrijf naast de gangbare boekhouding, procedures, gezagslijnen enz. van aanvullende 'receptoren' voorzien, die open staan voor milieu-informatie.

Men kan deze ontwikkeling op verschillende manieren bekritisieren. De aangedragen oplossingen zijn immers 'systeemconform', en kennen dus de daaraan verbonden risico's en nadelen. Er wordt via heffingen eventueel afbreuk gedaan aan de mogelijk ethische bewogenheid van bepaalde actoren. Eenmaal voldoende geïnvesteerd in zuiveringsapparatuur om de vervuiling zodanig te drukken dat een aanvaardbaar niveau van heffingen wordt betaald, stopt het engagement. Bij milieubeleidsvereenkomsten wordt vanuit milieuhoeke soms wantrouwig gereageerd, omdat niet altijd even duidelijk is voor wie de afspraken gelden, wat aan het bedrijfsleven gegeven zou mogen worden, welke afspraken nu echt afdwingbaar zijn, en hoe de milieudoelstellingen zelf in het oog gehouden kunnen worden. Het bijstellen van de sturingsmechanismen binnen een bedrijf lijkt een aantrekkelijk idee, maar kan er mogelijk toe leiden dat bedrijven louter 'window-dressing' operaties opzetten ten aanzien van de publieke opinie. Het milieubeleid moet dus niet alleen 'de taal leren' van de sturingsmechanismen die gelden in de economische wereld, maar staat ook voor de uitdaging te zorgen voor een afdoende 'vertaling' en 'bewaking' van de eigen milieudoelstellingen. Het debat hierover is nog maar enkele jaren geleden aangevangen.

Daar waar de hiervoor beschreven ontwikkeling zich meer situeert op micro- en meso-schaal, zijn er ook opvallende trends op macro-schaal. Hier moet er in de eerste plaats op gewezen worden dat de opvatting van 'economische groei' in de praktische politiek aan het veranderen is. In Nederland bracht de regering onlangs nota "milieu en economie" uit. De ministers die in Nederland verantwoordelijk zijn voor economische dan wel voor milieuzaken kondigen hierin gezamenlijk een beleid aan waarin een nieuw type groei zou worden nagestreefd.<sup>8</sup> Het zou gaan om een combinatie van enerzijds economische groei, versterking van de concurrentiekracht en toename van de werkgelegenheid, en anderzijds zorgvuldig beheer van ruimte en natuur, vermindering van de milieudruk en van de inzet van fossiele brandstoffen en niet-vernieuwbare voorraden. Het doel wordt als volgt samengevat:

<sup>8</sup> Dit wil zeggen dat de evolutie naar *clean-tech*, zoals Easterbrook deze aankondigt (Melle, 1997:40) reeds nu voorwerp is geworden van officieel overheidsbeleid. De bewering "dat selectieve krimp, marktconforme middelen en vrijwillige overeenkomsten wel degelijk een antwoord kunnen bieden op de huidige milieuproblemen" (Pompen, 1998: 25) wordt dus nu al van overheidswege ernstig genomen.

(...) een absolute ontkoppeling van milieudruk en economische groei, dat wil zeggen economische groei gecombineerd met een daling van de milieudruk. Productie, consumptie en mobiliteit zullen dus, vergeleken met de huidige situatie, veel efficiënter moeten worden (De Boer *et alii*, 1997: 6).

Vanzelfsprekend zit in deze nota ook een element van verstandig inspelen op uitdagingen. Door de eerder aangestipte Europese integratie en de globalisering veranderen de omstandigheden waarbinnen economische actoren moeten opereren in sterke mate. Het bedrijfsleven, de landbouw en de mobiliteitssector moeten zich de komende tien jaar alleszins structureel aanpassen om hierop in te kunnen spelen. Welnu, in essentie komt het aangekondigde beleid er op neer dat de Nederlandse overheid hierop aansluit via openbare voorzieningen en via allerlei steun en 'faciliterend' beleid. Deze inbreng van de overheid wordt wel op zo'n wijze gestructureerd dat de omschakelingen die gebeuren in **meer milieuvriendelijke productie-activiteiten** zouden resulteren. Concreet levert de nota een bundel creatieve sectorgerichte of algemene suggesties. En aldus wordt ook de discussie inzake de gekende 'factor-4' of 'factor-10' in het Nederlandse regeringsbeleid opgenomen.

Ook bij deze evolutie kan heel wat kritiek geleverd worden. Vooreerst de traditionele opmerking die in Vlaanderen gegeven wordt: "het is niet zo nieuw wat die Nederlanders doen, ze verkopen het alleen beter". Alleen is het wel zo dat in Vlaanderen de 'factor-4' of 'factor-10' discussie nog niet echt op een expliciete én operationeel relevante manier gevoerd is geworden. Een kritiek die meer ten gronde gaat is ongetwijfeld dat er hier wel erg sterk vertrouwd wordt op **technologische oplossingen**: "door deze redenering worden structurele en volumegerichte maatregelen omzeild" (Mertens, 1997: 18), en wordt er van uit gegaan dat er een geleidelijke substitutie mogelijk zou zijn tussen 'natuurlijke hulpbronnen' als kapitaalgoed en 'hernieuwbaar kapitaal' (Peeters, 1997: 55), wat wellicht maar ten dele het geval kan zijn. Toch mogen degenen die deze voorstellen op hoongelach willen onthalen niet vergeten dat deze voorstellen een dikke tien jaar geleden ook hoongelach zouden geogst hebben – vanwege degenen die ze nu zullen uitvoeren.

Een andere trend op macro-schaal die ik nog even wil aanstippen betreft de regelgeving inzake de internationale handel: de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), de daaruit ontstane WHO, en het in voorbereiding zijnde verdrag van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling betreffende internationale investeringen, door Friends of the Earth (1998) bestempeld als de nieuwe 'vergunning tot plunderen'. De besluitvorming die tot dit soort internationaal recht leidt wordt over het algemeen als ondoorzichtig en ontoegankelijk bestempeld. Naast alle kritiek die gegeven wordt op rechtvaardigheidsgronden, geldt dit soort internationaal recht ook als bedreigend voor het milieu. 80 % van de Amerikaanse milieuwetten zou kunnen aangevochten worden voor WHO-panels (Goldsmith, 1996, 128). Nu, het aan de schandpaal nagelen van dit soort internationale rechtsregels kan in zekere zin bevredigend werken en in zekere mate een mobiliserend effect hebben. Belangrijker is dat hier meer en meer – weliswaar moeilijk bereikbare maar toch reeds gethematiseerde – aanknopingspunten ontstaan (en veroverd

moeten worden) om milieubekommernissen wél in de internationale handelsbetrekkingen te laten binnensluipen (voor een aanzet tot zo'n discussie zie Erik Pompen, 1998: 43-44, en Richard A. Westin, 1997).

## Het 'systemisch' karakter van de gebeurtenissen

Vooraleer over te gaan tot een beoordeling van het belang van het 'strikte' (en het minder 'strikte') milieudebat, wil ik in de eerste plaats herhalen dat ik meen dat er betreffende **het bestaan en de ernst van de milieuproblemen** redenen zijn om pessimistisch te zijn. Hieraan kan men onmiddellijk de "geprononceerde basisidee van de politieke ecologie" verbinden, m.n. de "idee dat in een beperkte wereld onbeperkte groei niet mogelijk is" (Mertens, 1997: 21). Ondanks alle in het publieke debat gemaakte tegenwerpingen en gepresenteerde zijwegen<sup>9</sup>, ondanks het feit dat men ook zou kunnen stellen dat deze ernstige milieuproblemen en globale eindigheid slechts symptomatisch zijn<sup>10</sup> en ondanks het feit dat een 'mondialisering' van het milieudebat als een wapen zou kunnen opgevat worden om het rijke 'Noorden' de toegang te verschaffen tot de nog beschikbare natuurlijke hulpbronnen<sup>11</sup> - toch wens ik deze vaststelling van milieuproblemen en van eindigheid ernstig te nemen.<sup>12</sup>

Ten tweede wil ik ook stellen dat ik me niet kan scharen achter de **optimistische ideologie** betreffende het wereldwijde economische systeem. Ik bedoel hiermee de leer die "de groei van de mondiale economie" als een vanzelfsprekende "weldaad voor iedereen" bestempelt (Peeters, 1997: 56). Ik ben het dus eens met de uitspraak: "Voortgezette, onbegrensde groei is fysisch onmogelijk, en *deze onmogelijkheid blijven negeren* is economisch verspillend en moreel verwerpelijk" (Verbruggen, 1990: 54 - eigen cursivering). Bovendien ben ik het er mee eens dat het concept 'duurzame ontwikkeling' verworpen moet worden voor zover het als een steunpunt zou dienen in dit optimistische discours. Tegelijk meen ik dat men aan dit soort stellingen slechts aandacht moet besteden voor zover dat nodig is. Het kan op zich wel waar zijn dat het "kenmerkend" zou zijn "voor de politieke ecologie dat

---

<sup>9</sup> Voor de tegenwerpingen en zijwegen, zie het door Ullrich Melle (1997) beschreven eco-optimisme, tot zelfs de kolonisatie van Mars en het hele melkwegstelsel.

<sup>10</sup> André Gorz (1997: 11) bij voorbeeld stelt dat de ecologische beweging het licht zag "lang voor de verslechtering van leefmilieu en levenskwaliteit de vraag van het overleven van de mens opwierp" en met name geboren werd "uit spontaan protest tegen de vernietiging van de *cultuur van het alledaagse* door de economische en administratieve machtsapparaten" en Ullrich Melle (1997: 43) stelt zelfs bij het oplossen van de milieuproblemen duidelijk zal worden "dat achter een groot deel van het milieuprotest meer schuilging dan de zorg om de milieukwaliteit. De eco-apocalyptische boodschap vond zoveel weerklank omdat zij een diep geworteld ongenoegen met de industriële groeisamenleving en misschien zelfs een onbewuste collectieve verwachting dat het slecht zou aflopen met onze mateloosheid en onze onverzadigbaarheid, leek te bevestigen".

<sup>11</sup> Vandana Shiva (1993) geciteerd in Peeters, 1997: 64.

<sup>12</sup> Dit, samen genomen met de zgn. rechtvaardigheids crisis (Peeters, 1997: 62) leidt tot de gedachte dat de huidige ontwikkelingen finaal niet zozeer zullen leiden tot uitputting van de levensvoorwaarden van mens en natuur, maar wel tot meer en meer conflicthaarden.

fundamentele kritiek wordt geleverd op het industrialisme als een soort superstructuur, of superideologie”, en dat “het grootste verschil” tussen “de ecologen” en “het socialistische denken” (dus *a fortiori* vermoedelijk alle andere politieke denken) er in zou bestaan dat deze laatste zich “ingeschreven heeft” in deze “illusie van de moderne tijd” (Mertens, 1997: 13). Maar het loont de moeite niet om daar al te diep op in te gaan, tenzij op die momenten waar men van een gerechtvaardigde pragmatische aanpak zou vervallen of overspringen naar ongerechtvaardigd beaat optimisme.

Ondanks het verwerpen van optimisme over ‘het systeem’, meen ik als derde punt wél dat dit globaal **economisch-politiek systeem** bestaat, dat het volgens een eigen dynamiek evolueert, en dat het massief is. Met de uitspraak dat een dergelijk systeem ‘bestaat’ bedoel ik, zonder specialist te zijn, dat het bij de notie ‘sociaal systeem’ om méér gaat dan een beeldspraak die hulp biedt bij de analyse of synthese. Sociale systemen zijn complexe verzamelingen van communicaties die zich in de tijd ontwikkelen en zichzelf aldus voortzetten en opvolgen.<sup>13</sup> Hierbij functioneren onder meer personen, ecosystemen en materialen eerder als omgeving dan als onderdeel of element (Luhmann, 1984: 249).<sup>14</sup> De hier voorgestelde benadering is verschillend van deze die bij voorbeeld blijkt uit de discussie of natuur nu een subsysteem is van de economie, dan wel de economie ingebed is in de natuur (Peeters, 1997: 55-56), of van deze die blijkt uit de beschrijving van “economische processen... als systeem in hun natuurlijke omgeving” (Verbruggen, 1990: 23 en 27 tot 34). In de benadering van het systeem als een geheel van communicaties lijkt het mogelijk te zijn om tegelijk de door deze systemen gestuurde materiaal- en energiestromen te vatten én de eigen dynamiek van sociale systemen aan te pakken.<sup>15</sup> Naast het punt van het bestaan van sociale systemen is er dus het punt van de dynamiek, zoals bv. uiteengezet door Ricardo Petrella *et alii* (1994: 39-60), Etienne Vermeersch (1988: 24-28) of Immanuel Wallerstein.<sup>16</sup> Nu, het is wel duidelijk dat hiermee een ‘structuralistische benadering’ naar voor geschoven wordt, waaruit zou kunnen afgeleid worden dat “een ontwikkeling die gebaseerd is op modernisering met sterke economische groei (...) niet fundamenteel in vraag gesteld” wordt (Peeters, 1997: 73-75).

Uit het voorgaande moge blijken dat ik deze ontwikkeling vanuit normatief oogpunt wel degelijk in vraag zou willen stellen, maar dat ik tegelijk er van uit ga

<sup>13</sup> Hiervoor, bij het behandeling van de verrijking van het spectrum tussen ‘hetero-regulering’ en ‘zelf-regulering’, hanteerde ik eenzelfde perspectief als uitgangspunt voor de beschrijving van het bedrijfsleven.

<sup>14</sup> Voor een benadering die voortbouwt op Luhmann, maar de problematiek verbreedt voorbij de hier behandelde relatie tussen milieu en economie (alle maatschappelijke functies moeten in rekening worden gebracht), zie Janssen et alii, 1990, 57-60.

<sup>15</sup> Op die manier wordt de uitspraak “de economische maatschappij leeft (en groeit) door opname van omvangrijke stromen energie en grondstoffen” (Verbruggen, 1990: 28) eerder iets als: “de economische maatschappij leeft (en groeit) volgens eigen wetmatigheden, en verwekt daarbij noodzakelijkerwijze omvangrijke stromen energie en grondstoffen (die dan weer hun invloed hebben op ecosystemen enz.)”.

<sup>16</sup> Wat het autonoom aspect van die dynamiek betreft ben ik nogal geneigd me aan te sluiten bij de historische beschrijving die geboden wordt door Immanuel Wallerstein, waarbij de centrum/periferie-tegenstelling centraal staat. Wallerstein waagt zich ook aan voorspellingen (Wallerstein, 1988). Mijn laconische behandeling van het feit dat de Europese integratie voor een groot deel ingegeven zou zijn door geopolitieke motieven sluit hier bij aan.

dat deze ontwikkeling van het wereldsysteem van een massieve en op het eerste zicht quasi oncorrigeerbare aard is. Zoals Kunneman het zo mooi stelt:

(...) we zouden er beter aan doen de verontrustende autonomie van het technisch-economische complex ten opzichte van alle pogingen om zijn ontwikkeling aan een of andere vorm van normatieve controle te onderwerpen meer serieus te nemen. (Kunneman, 1996: 50)

We hebben wel degelijk te maken met:

(...) een kapitalistische wereldeconomie die tot een steeds grotere unificatie en homogenisering zal leiden wat verlangens en leefpatronen betreft. (Melle, 1997: 33)

Ten vierde neemt dit volgens mij niet weg dat naast die systemische dynamiek (onder meer) het **politiek handelen** ook bestaanswaarde heeft. Het is niet omdat sociale (sub-)systemen intern een beeld of raster hebben via hetwelke personen (deel van de systemische omgeving) benaderd worden (bv. de 'possessief individualistische' mens, enz.), dat deze personen totaal bepaald hoeven te worden door deze rasters.<sup>17</sup> Ik ga hier niet verder op in, maar verwijs hier naar de voor elke mens mogelijke autonomie, de (desnoods contrafactische en fictieve) mogelijkheid voor politieke discussie, die in praktijk wel werkzaam is (Keulartz, 1997: 91-92). Hierbij kunnen allicht religieuze en ethische<sup>18</sup> motieven een rol spelen, maar wellicht kunnen we hier ook de 'cultuur van het alledaagse' situeren:

... de hele klaarblijkelijke verzameling van intuïtieve kennis of lokale know-how..., de gewoonten, normen en gedragswijzen, die individuen toelaten om de manier waarop zij de wereld rondom hen bewonen te interpreteren, te begrijpen, en om er verantwoordelijkheid voor op te nemen. (Gorz, 1997: 11)

Wanneer men, als vijfde stap, de ernst van de milieuproblemen, het autonoom en massief evolueren van een sociaal systeem dat uit communicaties bestaat, en de mogelijkheid van (onder meer) politiek handelen samen neemt, dan bekomt men tot slot dat iemand die zich wil engageren inzake milieuproblemen, verplicht is tot een zekere mate van **systeemconform denken en handelen**. Als de relevante sociale systemen uit communicaties bestaan, dan moet men zich de codes van dit systeem eigen maken, en doorheen de geëigende inbreng op de geëigende plaats de gewenste evoluties bewerkstelligen. Daarom meen ik dat er inderdaad "een taal" moet ontwikkeld worden "die (ecologie en economie) aan elkaar koppelt" (Peeters, 1997: 55). Om die redenen is het 'strikte milieudebat' wel degelijk relevant,

<sup>17</sup> De discussie rond de bijdrage van Kunneman bewijst wel dat deze rasters erg doordringend kunnen zijn - samengevat in "het vermogen om zich de emotionele ruimte van de individuen toe te eigenen" (Gimeno, 1997b, p. 86)

<sup>18</sup> Het zou evenwel, aldus Etienne Vermeersch (1988: 51), "een vergissing zijn te menen dat het introduceren van een nieuwe ethiek iets wezenlijks zou kunnen veranderen zonder een herstructurering van het bestel zelf."

en pleit ik dus voor aandacht voor het 'strikte milieubeleid'. Het 'strikt milieudebat' is één van die terreinen waarin uiteindelijk concrete zaken aangepakt worden, die mensen aangaan, en waarin toegangspoorten ontstaan via de welke men in kan spelen op globale ontwikkelingen. In een laatste stuk ga ik daarom nog eens in op verschillende aspecten van dit milieudebat.

## Het 'strikte milieudebat' is iets wat mensen aangaat en waarbij politieke vragen rijzen

Ik zou er dus willen voor pleiten om toch aandacht te besteden aan het 'systeemconform' milieubeleid, dat gewijd is aan milieuzaken. Het 'strikt milieudebat' is iets wat mensen aangaat en waarbij een groot aantal politieke vragen rijzen, zoals uit het hiervoor reeds gegeven overzicht moge blijken. Ik zet in de eerste plaats nog eens **enkele waardenkwesities uit het 'strikt milieubeleid'** op een rijtje, die aandacht verdienen:

Het 'strikt milieubeleid' grijpt in op eigendoms- en gebruiksrechten van economische actoren en van burgers, en doet aldus heel wat stof opwarrelen. Dikwijls zijn deze ingrepen noodzakelijk, wil men bepaalde milieugoederen beschermen – tegelijk hebben deze ingrepen soms dramatische gevolgen op het niveau van individuen of economische sectoren. De legitimiteit van dit milieubeleid en van het ruimtelijk beleid wordt daarom voortdurend in vraag gesteld – een debat met de nodige paradoxen, waar niet aan voorbij gegaan kan worden.

- Wat de mensen ook aangaat zijn de negatieve gevolgen van milieuproblemen voor de menselijke gezondheid. Johan Malcorps breekt terecht een lans voor meer aandacht voor deze kwestie: "de nieuwe ontwikkelingen in de raaksfeer milieu-gezondheid doen iedereen terug met beide voeten op de grond belanden" (Malcorps 1998: 90). De humanecologische risico-inschattingen en risico-verdelingen die in het 'strikt milieubeleid' gemaakt worden lijken op dit moment impliciet op een utilitaristische rechtvaardigheidstheorie gestoeld te zijn.

De zogenaamde minder conventionele discussies over intergenerationele rechtvaardigheid en ter verdediging van eco-waarden hebben daadwerkelijk nu al betekenis in de tot standkoming van het milieurecht, in de jaarlijkse overheidsbudgettering, en in het concrete milieubeleid (zie hiervoor). Alleen: men zal slechts gewicht hechten aan dit soort overwegingen voor zover dit op basis van concrete besluitvormingsprocessen en -discussies geleidelijk aan meer en meer afgedwongen wordt.

Uit de milieubeleidsdiscussie blijkt dat de 'commons' niet alleen iets zijn uit het stereotyp verhaaltje van Hardin, maar dat dit soort milieugoederen ook een concreet vraagstuk vormen in het Vlaamse 'strikt milieubeleid', m.n. in de vorm van het te voeren beleid ten aanzien van grondwatervoorraden. Ook de 'zorgplicht' die ingevoerd werd via het nieuwe Decreet op het natuurbehoud en het



natuurlijk milieu heeft in grote mate betrekking op goederen met een 'commons'-karakter... de invulling hiervan staat nog totaal open en vergt een ware cultuurverandering.

Het 'strikt milieubeleid' leidt, via het 'strikt milieudebat', ook tot belangrijke **vraagstukken in verband met de rol van de overheid**, zoals die nu bestaat. Ik zou er daarom voor willen pleiten aandacht te schenken aan:

De vraag in welke mate de overheid budgettaire middelen moet inzetten voor het milieu; het gaat ten slotte veelal om 'public goods' zoals dat in de welvaartstheorie heet.

- De vraag in welke mate de overheid regulerend moet optreden, dan wel zou moeten 'dereguleren' (term die ook in Petrella 1994: 60-61 met centrale betekenis voorkomt); het milieubeleid wordt nu als al te 'hetero-regulerend' ervaren (Gorz, 1997: 10), t.t.z. vooral bij het bedrijfsleven groeit nu de vraag naar meer 'zelf-regulering'.
- De vraag in welke mate de overheid milieuzorgen in alle beleidsfacetten moet integreren (energie, ruimte, mobiliteit, integraal waterbeheer, natuurbehoudsaspecten enz.), en hoe de verschillende overheidsdiensten deze complexe bijkomende informatie moeten kunnen beheren; dit laatste is een prioritair agendapunt.

De geschetste waarderingskwesties en het vraagstuk over de rol van de staat leiden elk van beide tot de vraag op welke manier over **waardentoekenning** kan gediscussieerd worden. Om deze reden vond ik de bijdrage van Michael Jacobs (1998) bijzonder interessant. In de lijn van dit stuk wil ik er toch even aan herinneren dat enerzijds de KBA momenteel daadwerkelijk ontwikkeld wordt in de context van de CEM, en dat anderzijds overlegfora in zekere vorm en met wisselend succes reeds bestaan (de gemeentelijke milieu-adviesraden, de Vlaamse MiNa-Raad en, binnenkort, de provinciale milieuraden). Wat deze overlegfora betreft, wijst de ervaring uit dat deze in sommige gevallen wel degelijk functioneren: argumenten worden in termen van het openbaar goed gegeven, een ruime waaier aan gezichtspunten wordt in beschouwing genomen, er ontstaat soms een positief geladen 'gemeenschap' tussen de deelnemers, en de eindresultaten gaan soms verder dan compromissen tussen vaststaande posities. Ook het in te stellen gesprek rond 'historisch permanent grasland' zou als een deliberatieve 'jury' kunnen opgevat worden. Wel is het zo dat deze overlegorganen dikwijls meer belangengroepen representeren dan wel het gemiddelde publiek, zodat van een 'burgerjury' vooralsnog geen sprake is (al de hier gebruikte criteria uit Jacobs, 1998: 65-67). Het is daarom een belangwekkende vraag hoe de verschillende methoden van waardentoekenning verbeterd zouden kunnen worden. Naar mijn mening zal er een soort mengeling ontstaan tussen KBA-achtige methoden en overleg-methoden. De kwaliteit van deze samengestelde afwegingsmethoden zal doorlopend moeten bewaakt en geëvalueerd worden.

Naast de vraag hoe het verder moet met het overheidsoptreden inzake 'strikt milieubeleid', zou ik er ook voor willen pleiten minder smalend te doen over de

.....

nieuwe relatie die geleidelijk aan gedefinieerd lijkt te zullen worden tussen **milieu en economie**. Het is waar, men kan het voorstellen alsof 'het uur van het eco-kapitalisme' heeft geslagen (Deléage 1996: 17), alsof het slechts een 'ecologische modernisering' betreft (Peeters, 1997: 55), en alsof het steeds zou gaan om "eilandjes van rationaliteit in een oceaan van onrechtvaardigheden, van verspillingen en van irrationaliteit" (Deléage, 1996: 17). Desondanks vind ik, zoals ik al stelde, al deze ontwikkelingen belangwekkend. Het zijn ontwikkelingen die met zorg opgevolgd moeten worden en die het voorwerp moeten zijn van diepgaand onderzoek, debat, en van voorstellen tot verdere wijzigingen en betere opvolgingsmechanismen. Het gaat immers om ingrepen die relatief naadloos aansluiten of zouden kunnen aansluiten bij economische micro-, meso- en macrosystemen, en waarbij tegelijk van het 'strikt milieudebat' minstens een belangrijke thematiserende en problematiserende invloed kan verwacht worden. Ik verwacht dus op die manier van het 'strikt milieudebat' en *dito* beleid een groeiende richtinggevende inbreng in het maatschappelijke en economische gebeuren. Maar dit is iets dat inspanning zal vergen.

Samengevat pleit ik voor **meer betrokkenheid** in de kwesties die gesteld worden door het 'strikte milieudebat' – dikwijls kwesties die de concrete mensen aangaan. Ik vraag dus meer betrokkenheid, via dit milieudebat, in het vraagstuk van de rol van de overheid, in het vraagstuk van de beleidsintegratie, in het vraagstuk van waardenafweging en in de vraagstukken die ontstaan inzake de nieuwe relatie tussen economie en milieu. Het is door deel te nemen aan deze debatten en daarbij een milieu- en natuurstandpunt aan te houden dat het discours in deze of in gene richting kan evolueren. Het is door aan te sluiten bij de normale systemische mechanismen dat een eventueel meer wenselijke evolutie bekomen kan worden. Slechts op deze manier zal het mogelijk worden de "onmogelijkheid van voortgezette, onbegrensde groei" (Verbruggen, 1990) op een pragmatische manier onder ogen te zien.

Hierbij aansluitend (en afsluitend) wil ik het bij dit alles toch nog even hebben over de tegenstelling '**expertocratie versus democratie**'. Er is een groot wantrouwen ten aanzien van het beleid dat zoveel expertise vergt. Edward Goldsmith meent:

Mijn kritiek steunt essentieel op het feit dat de industriële techniek de democratie onmogelijk maakt. Zij bevestigt en bevoordeelt de expertenregering. De beslissingen in een samenleving waar de technologie alle leefwijzen domineert worden afhankelijk van gesofisticeerde kennis die Jan-met-de-pet ontgaat. (Gimeno, 1997: 76)

en Ullrich Melle stelt terecht inzake bij voorbeeld bio- en gentechnologie:

De enorme snelheid waarmee de technologie zich thans ontwikkelt maakt het haast onmogelijk om een bepaalde ontwikkelingsstap nog grondig op zijn voor- en nadelen en de daarmee verbonden risico's te evalueren. (Melle, 1997: 43)

Om meer inbreng te bekomen is het alleszins van belang om de **agenda** te kennen van de concrete besluitvormingsprocessen, om daarin in een vroege fase

te kunnen optreden, en om voldoende **expertise** te hebben om oplossingen voor te stellen die tegelijk alternatief zijn en tegelijk aansluiten bij de bestaande mogelijkheden. Naast dit alles is het van belang om voldoende **draagvlak** te hebben, en dit draagvlak een slagkrachtige structuur te kunnen geven binnen het publieke debat. Veelal – en de praktijk van de milieubeweging wijst dit uit – komt het geheel van deze vereisten neer op een probleem van voldoende middelen en mensen. Ik meen hoe dan ook dat de samenleving en de maatschappelijke problemen zodanig complex zijn dat men niet om expertise-verwerving en experten-inbreng heen zal kunnen, wil men participeren aan het 'strikte' of het 'brede' milieudebat. Zoals reeds gesteld: zelfs binnen de overheid wordt integratie van milieuoverwegingen als danig problematisch ervaren, wegens het complexe karakter dat de gangbare besluitvorming hierdoor krijgt.

## Bibliografie

### **Commissie van de Europese Gemeenschappen**

1997 *Agenda 2000 – Voor een sterkere en grotere Unie (volume I en II)*, Brussel.

### **Deléage, Jean-Paul**

1996 De ecologische grens: groen kapitalisme of nieuwe emancipatiehorizon. In *Oikos 1* (1): 10-21.

### **De Wel, Bert,**

1997 Van groeiwang naar ecologische welvaart. In *Oikos 1 (extra nummer)*: 65-95.

### **Friends of the Earth**

1998 *License to Loot - the MAI and How to Stop it*, Friends of the Earth, Washington.

### **Gimeno, Paul**

1997a "De staat en de multinationals zijn de parasieten van onze samenleving" - een interview met Edward Goldsmith. In *Oikos 1* (2): 71-80.

1997b Wantrouwen bij Kunnemans lofrede op het verschil - pleidooi voor een andere vorm van lustbeleving. In *Oikos 1* (4): 84-95.

### **Goldsmith, Edward**

1996 Wereldhandel en milieu. 113-132 in Gimeno, Paul, Weiler, Raoul en Holemans, Dirk (eds.), *Ontwikkeling - Duurzaamheid*, VUBpress, Brussel.

### **Gorz, André**

1997 Politieke ecologie: expertocratie tegen zelfbeperking. In *Oikos 1* (4): 8-22.

### **Holemans, Dirk**

1997 Biotechnologie, ethiek en Politiek. In *Oikos 1* (4): 62-83.

**Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest**

1995 *Voorontwerp Decreet Milieubeleid*, Die Keure, Brugge.

**Jacobs, Michael**

1998 Milieuwaardering, overlegdemocratie en openbare besluitvormingsorganen. In *Oikos (winter 1998)*: 52-85.

**Janssen, Herman, Leroy, Pieter en Bouwer, Klaas**

1990 Waarover zal het gaan: naar een beschrijvingsmodel van milieuvraagstukken. 45-75 in Commissie Lange Termijn Beleid, *Het milieu: denkbeelden voor de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Kerckebosch BV, Zeist.

**Janssens, Frederik**

1997 De relevantie van 'metaforen' in het milieudebat (recensies). In *Oikos 1 (2)*: 97-100.

**Keulartz, Jozef**

1997 Een onmenselijke milieupolitiek? - Harry Kunneman legt de Franse zweep over de Nederlandse milieufilosofie. In *Oikos 1 (2)*: 82-96.

**Kunneman, Harry**

1996 Democratie, milieu en verlangen. In *Oikos 1 (1)*: 38-53.

**Luhmann, Niklas**

1987 *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main

**Malcorps, Johan**

1998 Milieu en gezondheid - naar een tweede groene golf? In *Oikos (winter 1998)*, 86-95.

**Melle, Ulrich**

1997 Het milieuoptimisme. In *Oikos (herfst 1997)*: 26-45.

**Mertens, Jan**

1997 Verschillen tussen sociaal-democraten en ecologen; enkele beschouwingen. In *Oikos 1 (2)*: 11-23.

**Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen**

1997 *Advies van 6 mei 1997 over handhaving en veiligheidsmaatregelen (delen 7 en 8 van het Voorontwerp decreet milieubeleid)*, MiNa-Raad, Brussel.

1997 *Advies van 4 december 1997 over herstel of vergoeding van milieuschade (deel 9 van het Voorontwerp decreet milieubeleid)*, MiNa-Raad, Brussel.

**Ministers De Boer, M., G.J. Wijers, J.J. Van Aartsen, Jorritsma-Lebbink**

1997 *Nota Milieu en Economie - op weg naar een duurzame economie*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's Gravenhage, Nederland.

**Peeters, Jef**

1997 Duurzame ontwikkeling: contradicties en alternatieven. In *Oikos 1 (3)*: 50-79.

**Petrella, Ricardo & the Group of Lissabon**

1994 *Grenzen aan de concurrentie*, VUB-press, Brussel.

**Pompen, Erik**

1998 Het planetaire eco-tijdperk - duurzame ontwikkeling en economische groei. In *Oikos winter 1998*: 24-47.

**Scoullios, Michael**

1990 Europa in de volgende eeuw: een ecologische gemeenschap? 549-583 in Commissie Lange Termijn Beleid, *Het milieu: denkbeelden voor de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Kerckebosch BV, Zeist.

**Van Hauwermeiren, Saar & De Wel, Bert**

1997 Ongelijke Ecologische Ruil tussen Noord en Zuid. In *Oikos 1 (3)*: 9-27.

**Verbruggen, Aviel**

1990 *Het geluk voorbij - een milieu-economisch essay*, Marc Van de Wiele, Brugge.

**Vermeersch, Etienne**

1988 *De ogen van de panda - een milieu-filosofisch essay*, Marc Van de Wiele, Brugge.

**Vlaamse regering**

1997 *MINA-plan 2, Vlaams milieubeleidsplan 1997-2001*, Administratie Milieu, Natuur-, Land- en Waterbeheer, Brussel.

1997 *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen, Brussel.

**Vlaams Economisch Verbond**

1997 *VEV- visie milieu*, VEV, Antwerpen

**Wallerstein, Immanuel**

1988 The capitalist world-economy: middle-run prospects. 123-136 in Wallerstein, Immanuel, *Geopolitics and Geoculture - Essays on the changing world-system*, Maison des Sciences de l'homme and Cambridge University Press, 1991, Newcastle upon Tyne.

**Wieringa, Kempe (ed.)**

1995 *Environment in the European Union - Report for the review of the Fifth Environmental Action Programme*, European Environment Agency, Kopenhagen.

**Westin, Richard A.,**

1997 *Environmental Tax Initiatives and Multilateral Trade Agreements: Dangerous Collisions*, Kluwer Law International, Den Haag

**Weyns, Willy**

1997 Je geld of je leven? In *Oikos (herfst 1997)*: 46-57.

Jan Verheeke (1963) – licentiaat rechten (UG), kandidaat wijsbegeerte (UG) – is waarnemend directeur bij het secretariaat van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-Raad).