

Évaluation environnementale stratégique de la Vision environnementale nationale les Pays-Bas Conclusions et incidences dans les pays voisins

6 Juin 2019



Colofon

Titel: Évaluation environnementale stratégique de la Vision environnementale nationale les Pays-Bas
Conclusions et incidences dans les pays voisins

Statut: Final

Date: 6 Juin 2019

Exécution par: Royal HaskoningDHV

Référence du projet: T&PBE3989

Les auteurs: Véronique Maronier, Dorien Grote Beverborg, Martin Bos, Reina Drenth, Jos de Lange, Mark Groen, Edward Pfeiffer, Suzan Tack, Hans Marinus, Michiel van Pelt (Michiel van Pelt Ruimtelijk Advies en Management BV), Gerlof Rienstra (Rienstra Beleidsonderzoek en Beleidsadvies), Peter Louter (Bureau Louter), Wim Dijkman (CLM Onderzoek en Advies BV)

Chef de projet: Christiaan Elings (Royal HaskoningDHV)

Client: Roel Teeuwen, Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Kingdom of The Netherlands

Évaluation environnementale stratégique de la Vision environnementale nationale les Pays-Bas: Conclusions et incidences dans les pays voisins

Les paragraphes suivants indiquent les conclusions et les incidences dans les pays voisins sur la base du « Plan EES » pour la Vision environnementale nationale (projet de NOVI). La vision environnementale NOVI est un plan stratégique qui comprend des choix politiques donnant une orientation générale, pour une approche cohérente permettant l'adaptation au changement climatique et la transition énergétique, pour un potentiel de croissance économique durable des Pays-Bas, pour des villes et des régions vigoureuses et saines et pour un développement rural tourné vers l'avenir.

Pourquoi une Évaluation environnementale stratégique du projet de NOVI ?

La procédure d'Évaluation environnementale stratégique (E.E.S.) est effectuée pour appuyer l'élaboration de la NOVI et pour soutenir la prise de décisions à son sujet. Cette procédure garantit que l'intérêt environnemental est pleinement pris en compte dans la planification. Les conséquences de la politique pour l'environnement sont précisées dans le « Plan EES » - c'est-à-dire le rapport dans lequel sont consignés les résultats de la procédure d'évaluation environnementale stratégique. Cela contribue à une décision pondérée sur le projet de NOVI. En outre, le projet de NOVI a fait l'objet de ce que l'on appelle une « évaluation appropriée ». Dans ce cadre, une évaluation des répercussions possibles pour les objectifs de conservation des sites Natura 2000 strictement protégés a été effectuée. Le Plan EES - qui contient aussi les résultats de l'évaluation appropriée - est présenté en annexe au projet de NOVI pour compulsation.

Conclusions et recommandations

Dans le contexte actuel, où de nombreux aspects environnementaux sont soumis à des pressions particulières, la mise en œuvre du projet de NOVI - et avec elle, les incidences sur l'état de l'environnement physique - est encore entourée de nombreuses incertitudes. Ces incidences peuvent souvent être tant positives que négatives, en fonction de l'élaboration de programmes (axés sur les zones géographiques), de l'effet sur les décisions ultérieures prises tant par l'État que par les autorités locales et régionales et selon les instruments à utiliser. Les choix politiques dans le projet de NOVI offrent à la fois des opportunités et des risques pour tous les aspects du cadre de vie physique ; les opportunités sont plus nombreuses que les risques. Compte tenu des incertitudes - et pour capitaliser sur les opportunités et faire face aux risques identifiés - il est nécessaire de garder « les rênes en main » pendant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique. À cette fin, une forme de gestion pour une approche cohérente et un contrôle systématique de l'efficacité de la politique et des effets qui en résultent sont cruciaux pour une mise en œuvre prudente des décisions ultérieures, avec la possibilité d'optimisation pour capitaliser sur les opportunités et gérer les risques.

Les principales conclusions et recommandations sont les suivantes:

1. Les tendances et évolutions autonomes font que la situation du cadre de vie physique subira, généralement parlant, une pression croissante d'ici 2030. Malgré les efforts déployés dans les régions et

les investissements faits par l'État et les régions, on ne s'attend pas à ce que la poursuite de la politique existante parvienne à renverser la plupart des tendances négatives. Cela concerne aussi bien un cadre de vie sûr et sain (en particulier les risques pour la santé liés à l'environnement et au climat), que la qualité de l'environnement (en particulier la biodiversité), l'environnement économique (en particulier les ressources naturelles et la structure spatio-économique) et le cadre de vie (en particulier le bien-être). Il existe des différences régionales dans le développement autonome de l'état du cadre de vie, des différences entre ville et campagne, des différences à l'intérieur et à l'extérieur des espaces naturels et des différences d'impact ressenti selon les groupes de population.

2. Le projet de NOVI est un plan stratégique qui comprend des choix politiques donnant une orientation générale, pour une approche cohérente permettant l'adaptation au changement climatique et la transition énergétique, pour un potentiel de croissance économique durable des Pays-Bas, pour des villes et des régions fortes et saines et pour un développement rural tourné vers l'avenir. Dans le contexte actuel, dans lequel de nombreux aspects de l'environnement de vie physique sont soumis à des pressions, les choix politiques offrent à la fois des opportunités et des risques pour le cadre de vie physique ; il y a plus d'opportunités que de risques. En mettant l'accent sur les quatre priorités, on peut conclure que les choix politiques abordent explicitement des défis importants (notamment d'aménagement du territoire) concernant l'état du cadre de vie physique, y compris le climat, les ressources naturelles et le développement et la durabilité de la structure économique territoriale et de l'économie.
3. Le projet de NOVI ne contient aucune décision concrète conduisant dès maintenant à la mise en œuvre de mesures. Cela signifie aussi qu'une décision sur le projet de NOVI n'aura pas d'incidences immédiates et que les conséquences à long terme pour l'état du cadre de vie physique sont toujours entourées d'incertitude. Sans poursuite de l'élaboration de la politique lors de décisions ultérieures plus concrètes et sans politique d'accompagnement pour les sujets sensibles identifiés dans le Plan EES, en particulier en ce qui concerne la qualité de l'environnement, la santé, le bien-être, la nature et le paysage, le projet de NOVI ne parviendra pas à contrer la plupart des effets négatifs - ou pas suffisamment. Les effets peuvent souvent s'avérer être tant positifs que négatifs, en fonction des décisions ultérieures à prendre tant par l'État que par les autorités locales et régionales et selon les instruments à utiliser.
4. Notamment les choix politiques entraînant des risques pour les sujets sensibles que sont la qualité de l'environnement, la santé, le bien-être, la nature et le paysage exigent une attention particulière, parce que l'évolution de l'état de ces aspects du cadre de vie physique subit déjà des pressions et parce que les éléments non territoriaux de ces sujets sensibles ne font pas partie des choix politiques dans le projet de NOVI ou n'en font partie que dans une mesure limitée. Notamment la qualité de l'environnement (odeurs, bruit, air, silence et obscurité, substances dangereuses et sécurité environnementale), la santé (sa protection et son amélioration), le bien-être et la biodiversité. En outre, en ce qui concerne spécifiquement la nature et le paysage, il n'existe pas seulement des possibilités d'inverser les tendances négatives, mais aussi de nombreux risques. Il existe un risque que ces sujets ne reçoivent pas une attention suffisante au sens général ou dans les élaborations régionales. Sans choix et mesures supplémentaires, on ne s'attend pas à ce que les tendances négatives soient renversées. Pour une approche cohérente, il est recommandé d'actualiser ou d'élaborer des politiques d'accompagnement complémentaires sur ces sujets, si besoin est.
5. Les opportunités et les risques identifiés peuvent différer par région, d'un quartier urbain à un autre et d'une zone rurale à une autre, à l'intérieur et à l'extérieur de zones naturelles protégées et d'un groupe social à un autre. Pour tenir compte de ces différences lors de la mise en œuvre et de la poursuite de l'élaboration de la politique, il importe donc de fournir un travail sur mesure par zone.
6. En particulier dans les régions métropolitaines, les zones rurales, les zones portuaires et industrielles et dans la mer du Nord, des choix de grande portée se rencontrent et ces choix peuvent être en contradiction les uns avec les autres et avec d'autres développements, intérêts et utilisations existantes. Ces zones subissent des pressions considérables, ce qui signifie qu'une évaluation intégrative des intérêts, des opportunités et des risques est nécessaire en vue de l'élaboration de programmes (spécifiques par zone) et de la prise de décisions ultérieures concernant ces zones.
7. Le choix de miser sur une urbanisation compacte - et d'ajouter initialement de nouveaux logements dans les zones urbaines existantes - offre des opportunités pour la vitalité et la qualité de la ville et de la campagne (tout comme pour la préservation de zones de verdure entre les villes). Cependant, un tel choix

comporte également des risques pour l'environnement, la santé et le bien-être, notamment parce qu'il entraîne une augmentation du nombre d'habitants, de visiteurs et d'activités économiques dans les villes où l'environnement subit déjà de fortes pressions (par exemple, avec une qualité environnementale relativement mauvaise en ce qui concerne l'air, le bruit, les odeurs et la sécurité de l'environnement). Compte tenu de la place centrale accordée aux villes compactes dans le projet de NOVI, il est important de répondre assez tôt et adéquatement à ces risques lors de l'élaboration par zones régionales, pour pouvoir définir les conditions nécessaires au compactage, le cas échéant, afin de garantir suffisamment de bonnes conditions pour l'environnement, la santé (protection et amélioration de la santé) et le bien-être. La verdure dans la ville et ses environs peut jouer un rôle important à cet égard et contribuer également au renforcement de la biodiversité. Il est donc conseillé d'élaborer la stratégie d'urbanisation proposée dans toutes les régions où l'on recherche des emplacements pour de nouvelles constructions (logements et autres).

8. La réponse à la question de savoir si les opportunités et les risques entraîneront des effets dépend de la nature et du rythme des décisions à prendre ultérieurement et des incidences de la vision NOVI sur les programmes et les plans de l'État et des autorités locales. En raison de la complexité, du temps requis pour la poursuite du processus et des incertitudes liées à l'élaboration précise de la politique - par exemple avec une adaptation spécifique à une zone - il est probable que l'effet réel de certaines opportunités et risques ne se fera ressentir qu'à long terme. Compte tenu de l'incertitude entourant l'évolution de l'état du cadre de vie physique, de la manière dont la politique est élaborée plus en détail et de l'apparition d'effets, il est conseillé aux partenaires publics de garder les rênes en main lors de la mise en œuvre de la politique. Une coopération efficace entre pouvoirs publics est d'une grande importance pour répondre aux risques susmentionnés. Un contrôle cohérent de l'efficacité de la politique et des effets qui en résultent est essentiel pour une mise en œuvre prudente et pour la poursuite de l'élaboration des décisions ultérieures, avec la possibilité d'optimisation pour capitaliser les opportunités et gérer les risques.
9. Compte tenu de l'incertitude susmentionnée quant à l'élaboration et la poursuite de l'élaboration concrètes de la NOVI - avec à la fois des opportunités et des risques - les objectifs sont également entourés d'incertitude. Une évaluation ex ante axée sur le fonctionnement de la NOVI a été menée en parallèle, en vue d'évaluer le projet de NOVI sur les critères dérivés des conditions-cadres pour les visions environnementales tirées de la loi néerlandaise sur l'environnement « Omgevingswet » (PBL, 2019). L'évaluation ex ante confirme l'impression selon laquelle le projet de NOVI laisse une grande marge de manœuvre pour les processus politiques à venir, tant sectoriels qu'axés sur les zones, ce qui implique que la mise en œuvre de la politique est entourée d'incertitude. L'évaluation ex ante a également permis de constater que certaines évolutions nécessitaient des décisions prises de manière cohérentes et à l'échelon national. L'évaluation ex ante recommande, entre autres, d'élaborer des conditions générales pour le processus de suivi, telles que des visions, des programmes, des agendas environnementaux et des « zones de perspective ». Le présent Plan EES offre des points de départ pour la formulation de telles conditions annexes.
10. À un stade précoce de la préparation de la NOVI - lorsque cela valorisait le processus - des options politiques alternatives ont été explorées afin de déterminer les limites extrêmes du terrain pour les choix politiques. En ce qui concerne les options politiques, les opportunités et les risques pour le cadre de vie physique ont également été cartographiés au niveau mondial; une vue d'ensemble est jointe à ce Plan EES dans le document d'information sur les options de politique pour la NOVI. L'aperçu des options politiques alternatives - avec opportunités et risques - a formé les bases de l'élaboration du projet de NOVI; la Perspective du Cabinet publiée en 2018 a fourni l'orientation à cet égard. En outre, le « vaste intérêt environnemental » relevé lors de la préparation du projet de NOVI a été explicitement abordé à différents moments du processus d'établissement du Plan EES. Il a conduit à des reformulations concrètes lors de la rédaction du projet de NOVI, notamment en ce qui concerne l'environnement, la santé et la biodiversité.
11. L'évaluation appropriée ne révèle actuellement aucune difficulté insurmontable résultant de conséquences potentiellement préjudiciables pour les objectifs de conservation applicables aux sites Natura 2000, qui ferait maintenant obstacle à une décision sur le projet de NOVI. Le projet de NOVI ne contient aucune décision concrète et les modalités de mise en œuvre définitives n'ont pas encore été établies. Toutefois, plusieurs arrêts de principe ultérieurs peuvent susciter des risques pour le réseau

Natura 2000. Par conséquent, la faisabilité de ces décisions ultérieures ne peut pas être garantie à l'avance et il faudra évaluer les conséquences pour la nature des décisions à prendre ultérieurement, en particulier pour les sites Natura 2000.

Points d'attention pour la suite

La mesure dans laquelle les autorités partenaires parviennent à capitaliser sur les opportunités et à gérer les risques pour l'environnement physique dépend des facteurs suivants :

1. les accords conclus par les pouvoirs publics en matière de coopération en vue de l'élaboration cohérente, et la poursuite de l'élaboration des choix politiques en direction des plans des autorités décentralisées, y compris la répartition des rôles et le mode de gestion ;
2. l'élaboration des choix politiques dans les décisions consécutives concernant les programmes (nationaux et régionaux) ;
3. les autres choix faits dans les politiques d'accompagnement, sur les sujets sensibles pertinents pour une approche intégrée du milieu de vie physique, tels que l'environnement, la santé, le bien-être et la biodiversité ;
4. la mesure dans laquelle l'approche adaptative est corrigée en temps opportun si besoin est, en fonction des informations tirées d'un suivi et d'une évaluation cohérents.

Effets transfrontaliers

Les effets transfrontaliers sont principalement dus à des développements pouvant donner lieu à une augmentation ou une diminution des taux de polluants atmosphériques (CO₂, NO_x, PM_x et autres) ou à des interventions dans l'aménagement du territoire dans la zone frontalière (par exemple, éoliennes). Si, lors de décisions ultérieures, on sait plus concrètement comment la politique sera mise en œuvre, une attention particulière devra être accordée aux éventuels effets transfrontaliers.

Les choix politiques suivants identifient les opportunités et les risques pouvant avoir des conséquences sur le territoire national belge, allemand ou britannique.

Effets transfrontaliers des choix politiques sur l'adaptation au changement climatique et la transition énergétique

Choix politique 1.1 : Les Pays-Bas seront à l'épreuve du climat et de l'eau d'ici 2050

- **Inondations - opportunité :** Un aménagement des Pays-Bas à l'épreuve du climat, tenant compte d'un réseau hydrographique fonctionnant de manière durable, peut avoir un effet positif en amont des Pays-Bas en ce qui concerne la prévention d'inondations (abaissement du niveau d'eau dans les fleuves lors des pointes de débit).

Choix politique 1.2 : La mer du Nord offre des possibilités d'intégration de l'énergie renouvelable

- **Émissions de gaz à effet de serre - opportunité :** L'engagement en faveur d'une énergie renouvelable en mer peut contribuer à réduire les concentrations de CO₂ et par là, à l'approche globale du changement climatique.
- **Biodiversité et cohésion de l'aménagement des espaces naturels - risque :** Lorsque des éoliennes sont placées au niveau de routes migratoires importantes pour les oiseaux, il existe un risque d'incidences sensibles (effet externe). Or, les éoliennes en mer se trouvent souvent sur des routes migratoires d'importance internationale pour les oiseaux.
- **Paysages précieux - risque :** Les éoliennes sont visibles de très loin. Si des éoliennes sont installées en mer aux confins des Pays-Bas, il existe un risque de perturbation des valeurs du paysage jusqu'au-delà des frontières (vue moins dégagée, etc.).
- **Silence et obscurité - risque :** Les éoliennes sont visibles de très loin et sont illuminées. Si des éoliennes sont installées aux confins des Pays-Bas, il existe un risque de diminution des zones obscures.

Choix politique 1.4: Réponse au défi de l'énergie renouvelable à terre

- **Émissions de gaz à effet de serre - opportunité** : L'engagement en faveur d'une énergie renouvelable (éoliennes, stockage de CO₂) à terre peut contribuer à réduire les concentrations et donc à l'approche globale du changement climatique.
- **Biodiversité et cohésion territoriale des espaces naturels - risque** : Lorsque des éoliennes sont placées au niveau de routes migratoires importantes pour les oiseaux, il existe un risque d'incidences sensibles (effet externe).
- **Paysages précieux - risque** : Les éoliennes sont visibles de très loin. Si des éoliennes sont installées en mer aux confins des Pays-Bas, il existe un risque de perturbation des valeurs du paysage jusqu'au-delà des frontières (vue moins dégagée, etc.).
- **Silence et obscurité - risque** : Les éoliennes sont visibles de très loin et sont illuminées. Si des éoliennes sont installées aux confins des Pays-Bas, il existe un risque de diminution des zones obscures.

Effets transfrontaliers des choix politiques sur le potentiel de croissance économique durable

Choix politique 2.1 : Économie durable et circulaire

- **Émissions de gaz à effet de serre - opportunité** : L'engagement en faveur d'une économie durable et circulaire peut contribuer à réduire les concentrations de CO₂ et donc à l'approche globale du changement climatique.
- **Risque pour la santé lié à l'environnement - risque** : Une économie circulaire durable comporte des risques pour la santé environnementale (baisse de la qualité de l'air, pollution sonore, risques pour la sécurité). Certains effets peuvent s'étendre jusqu'au-delà des frontières.

Choix politique 2.2 : Sources d'énergie durables et modification des processus de production

- **Émissions de gaz à effet de serre - opportunité** : Le recours à des sources d'énergie renouvelables peut contribuer à réduire les concentrations de CO₂ et donc à l'approche globale du changement climatique.
- **Risques pour la santé liés à l'environnement - risques** : Le recours à l'énergie renouvelable dans les ports de mer et l'industrie présente des risques pour la santé environnementale (baisse de la qualité de l'air). Certains effets peuvent s'étendre jusqu'au-delà des frontières.
- **Biodiversité - risque** : Si la pression environnementale augmente dans la région frontalière, par exemple en raison d'industries à forte intensité énergétique et du trafic, cela peut entraîner des risques pour les réserves naturelles et la biodiversité des pays voisins, comme dans les zones Natura 2000.

Choix politique 2.3 : Accessibilité optimale nationale et internationale

- **Accessibilité - opportunité** : En mettant l'accent sur une accessibilité internationale optimale, le nombre de postes de travail pouvant être atteints en moins d'une heure de déplacement augmente. Cela s'applique également au-delà des frontières.
- **Risque pour la santé environnementale - risque** : L'amélioration de l'accessibilité entraîne des risques pour la santé environnementale (baisse de la qualité de l'air et augmentation des nuisances sonores dues à l'augmentation de la circulation).

Choix politique 2.5 : Promouvoir les connexions transfrontalières

- **Risque pour la santé environnementale - opportunité et risque** : La stimulation des transports ferroviaires a un effet négatif sur la santé environnementale. En effet, les transports ferroviaires génèrent beaucoup de nuisances sonores (aussi au-delà des frontières). D'autre part, une diminution éventuelle du trafic aérien peut contribuer à une diminution des concentrations de CO₂ dans l'air au-delà des frontières.
- **Émissions et capture des gaz à effet de serre - opportunité et risque** : la réduction du trafic aérien peut contribuer à réduire les concentrations de CO₂ et donc à l'approche globale du changement climatique. D'autre part, il existe également des risques d'augmentation des concentrations de CO₂ (augmentation des transports routiers, ferroviaires, etc.).
- **Emploi, sites de construction d'habitations et d'équipements - opportunité** : L'engagement de l'État à améliorer les connexions transfrontalières offre des opportunités pour la Flandre, la Rhénanie du Nord-Westphalie et la Basse-Saxe. Malgré les différences culturelles, il semble que des relations existent dans le domaine de la santé publique, du logement, de l'emploi et de l'enseignement.
- **Accessibilité - opportunité** : La promotion des connexions transfrontalières augmente la probabilité de trouver un emploi à moins d'une heure de déplacement. Ce phénomène est réciproque au-delà des frontières.

Choix politique 2.6 : Espace pour centres de données

- **Émissions et capture de gaz à effet de serre - opportunité** : Là où l’approvisionnement en chaleur résiduelle de réseaux de chauffage est possible et où l’énergie durable est disponible, l’installation de centres de données offre la possibilité d’une utilisation efficace et durable de l’énergie renouvelable (et donc d’une réduction des émissions de gaz à effet de serre).
- **Risques pour la santé liés à l’environnement - risques** : l’installation de centres de données présente des risques pour la santé environnementale (baisse de la qualité de l’air). Certains effets peuvent s’étendre jusqu’au-delà des frontières.

Effets transfrontaliers des choix politiques à travers des villes et régions vigoureuses et saines

Choix politique 3.6 : Accessibilité ville et région

- **Risque pour la santé environnementale - opportunité** : l’accent mis sur des comportements de mobilité alternatifs et sur un meilleur système de transports publics urbains contribue à réduire la pollution atmosphérique et la pollution sonore. Cet effet peut avoir des répercussions positives jusqu’au-delà des frontières.
- **Émissions et capture de gaz à effet de serre - opportunité** : l’accent mis sur des comportements de mobilité alternatifs et un meilleur système de transports en communs urbains contribuent à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cet effet peut avoir des répercussions positives jusqu’au-delà des frontières.

Choix politique 3.7 : Nous renforçons également la vitalité et la qualité de vie dans les régions en déclin démographique

- **Emploi - opportunité** : Le développement et le renforcement des perspectives économiques régionales pour l’avenir dans les régions en déclin démographique offre des possibilités d’emploi jusqu’au-delà des frontières. La coopération transfrontalière et des connexions avec les pays voisins peuvent également améliorer la situation socio-économique jusqu’au-delà des frontières.

Effets transfrontaliers des choix politiques sur le développement des zones rurales

Choix politique 4.1 : Améliorer l’équilibre entre l’utilisation des terres et les qualités environnementales

- **Émissions et capture de gaz à effet de serre - opportunité** : La lutte contre l’affaissement du sol (par oxydation) dans les zones de prairies paratourbeuses peut réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cela contribue à l’approche globale du changement climatique.

Choix politique 4.3 : Système agricole et alimentaire durable et vital

- **Risque pour la santé environnementale - opportunité et risque** : Le passage à une agriculture circulaire présente des risques pour la santé. En effet, les flux résiduels sont alors utilisés autant que possible comme matières premières pour la production agricole. Ainsi, la quantité de déchets dégagés est minimalisée et les émissions de substances nocives sont réduites au minimum. Cependant, l’agriculture circulaire peut aussi causer des maladies chez l’homme. Elle génère cependant également des opportunités et des risques jusqu’au-delà des frontières.
- **Émissions et capture de gaz à effet de serre - opportunité et risque** : Les émissions de gaz à effet de serre peuvent diminuer en raison de l’impact environnemental réduit de l’agriculture et du passage à une agriculture circulaire. Dans le même temps, l’amendement du sol - avec de la matière organique - peut entraîner une augmentation des émissions de CO₂; l’ajout de matière organique fait que le sol stocke davantage de CO₂, avec une décomposition accompagnée d’émissions de CO₂.

