

Voorstel van bestuurlijke en juridische verankering voor een geïntegreerd beleid van de Belgische kustzone

Projectleider:

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Administratie Waterwegen en Zeewezen
Afdeling Waterwegen Kust

Projecthouder:

Maritiem Instituut
Vakgroep Internationaal Publiekrecht
Universiteit Gent

Sturing:

Overleggroep
Geïntegreerd beheer van Kustgebieden

Leeswijzer

Oostende, mei 2003

Beste lezer

Voor u ligt het rapport "Een voorstel van bestuurlijke en juridische verankering voor een geïntegreerd beleid van de Belgische kustzone" (An Cliquet, Frank Maes & Jan Schrijvers). Deze studie werd uitgevoerd door het Maritiem Instituut, vakgroep Internationaal Publiekrecht van de Universiteit Gent, in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Waterwegen en Zeewezen, afdeling Waterwegen Kust.

Het tot stand komen van dit voorstel werd opgevolgd door de **overleggroep** Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden (de samenstelling van de overleggroep vindt u op de volgende pagina). De eindbespreking van het rapport door de overleggroep vond plaats op 27 november 2002. Het verslag van de eindbespreking vindt u in deze bundel.

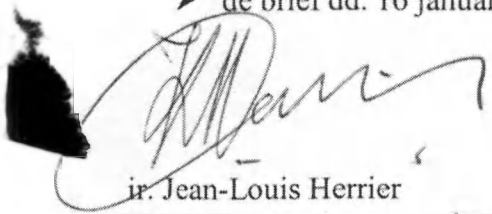
Aan alle leden van de overleggroep werd tevens de kans gegeven om een schriftelijk standpunt inzake de studie en eventuele opmerkingen op het verslag van 27 november 2002 over te maken aan de afdeling Waterwegen Kust. Er kwamen reacties binnen van volgende instanties:

- de Vlaamse Landmaatschappij
- het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling ROHM West-Vlaanderen
- de Provincie West-Vlaanderen

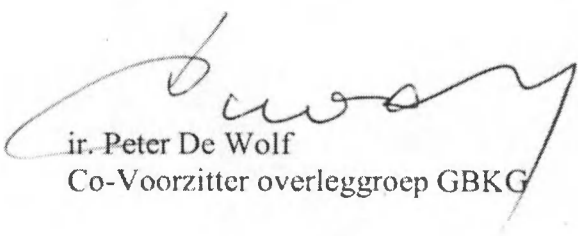
Deze reacties vindt u ook op het einde van deze bundel.

Samengevat vindt u in deze bundel:

- de leeswijzer
- het rapport "Voorstel van bestuurlijke en juridische verankering voor en geïntegreerd beleid van de Belgische kustzone"
- het verslag van de overleggroep van 27 november 2002
- de brief dd. 7 januari 2003 van de Vlaamse Landmaatschappij
- de brief van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling ROHM West-Vlaanderen
- de brief dd. 16 januari 2003 van de Provincie West-Vlaanderen



ir. Jean-Louis Herrier
Voorzitter overleggroep GBKG



ir. Peter De Wolf
Co-Voorzitter overleggroep GBKG

Samenstelling van de Overleggroep GBKG:

Naam	Voornaam	Instelling	Adres	Telefoon	E-mail
Belpaeme	Kathy	Coördinatiepunt Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden (GBKG)	p/a VLIZ Vismijn, Pakhuizen 45-52 B-8400 Oostende	+32-(0)59-34 21 41	kathy.belpaeme@west-vlaanderen.be
Billiet	Kristof	Stadsbestuur Oostende	Vindictivelaan 1 B-8400 Oostende	+32-(0)59-80 55 00	
Callens	Jan	Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij West-Vlaanderen (GOM)	Baron Ruzettelaan 33 B-8310 Assebroek	+32-(0)50-36 71 03	gom@gomwvl.be
Candaele	Bart	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Dep. Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw	Elfulistraat 39b Blok A, 2de verdieping B-9000 Gent	+32-(0)9-244 66 66	bart.candaele@ewbl.vlaanderen.be
De Bruyne	Sigrid	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AROHM, Cel Huisvesting	Werkhuisstraat 9 B-8000 Brugge	+32-(0)50-44 28 11	sigrid.debruyne@lin.vlaanderen.be
De Wolf	Peter	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AWZ-Afd. Waterwegen Kust	Administratief Centrum Vrijhavenstraat 3 B-8400 Oostende	+32-(0)59-55 42 14 GSM: +32-(0)475-55 99 08	peter.dewolf@lin.vlaanderen.be
Debussche	Bart	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (ALT), Afdeling Duurzame Landbouw	Koningin Astridlaan 29 B-8200 Brugge	+32-(0)50-38 96 30	bart.debussche@ewbl.vlaanderen.be
Deventer	Wouter	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AROHM, Cel Monumenten en Landschappen	Werkhuisstraat 9 8000 Brugge	+32-(0)50-44 29 52	wouter.deventer@lin.vlaanderen.be
Eggermond	Guido	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Dep. Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw	Elfulistraat 39b Blok A, 2de verdieping B-9000 Gent	+32-(0)9-244 66 66	
Gobin	Luc	Toerisme Vlaanderen	Grasmarkt 61 B-1000 Brussel	+32-(0)2-504 03 18	luc.gobin@toerismevlaanderen.be

Naam	Voornaam	Instelling	Adres	Telefoon	E-mail
Haelters	Jan	Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, BMM	2 ^e en 23 ^e Linierregimentsplein B-8400 Oostende	+32-(0)59-70 01 31	J.Haelters@mumm.ac.be
Herrier	Jean-Louis	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AMINAL, Afdeling Natuur Brugge	Zandstraat 255 B-8200 Sint-Andries	+32-(0)50-45 42 52	jeanlouis.herrier@lin.vlaanderen.be
Joye	Koen	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AMINAL, Cel Ruimtelijke Ordening	Werkhuisstraat 9 B-8000 Brugge	+32-(0)50-44 28 62	koen.joye@lin.vlaanderen.be
Kerckhof	Francis	Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, BMM	2e en 23e Linierregimentsplein B-8400 Oostende	+32-(0)59-24 20 56	F.Kerckhof@mumm.ac.be
Maertens	Luc	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Dienst Zeevisserij	Vrijhavenstraat 5 B-8400 Oostende	+32-(0)59-50 89 66	DG2,Zeevisserij@cmlag.fgov.be
Mees	Jan	Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ)	Vismijn, Pakhuizen 45-52 B-8400 Oostende	+32-(0)59-34 21 30	jan.mees@vliz.be
Monset	Ludo	Burgemeester Stad Blankenberge	J.F. Kennedyplein 1 B-8370 Blankenberge	+32-(0)50-42 99 42	
Muylle	Kris	Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)	Zandvoordestraat 375 B-8400 Oostende	+32-(0)59-56 26 11	k.muylle@vmm.be
Provoost	Sam	Instituut voor Natuurbehoud	Kliniekstraat 25 B-1070 Brussel	+32-(0)2-558 18 19	sam.provoost@instnat.be
Sap	Daniël	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AMINAL, Afd. Land West-Vlaanderen	Zandstraat 255 bus 4 B-8200 Brugge	+32-(0)50-45 42 16	daniel.sap@lin.vlaanderen.be
Tricot	Bruno	Provincie West-Vlaanderen, MIRONA	Provinciehuis Boeverbos Koning Leopold III-laan 41 B-8200 Sint-Andries	+32-(0)50-40 32 88	bruno.tricot@west-vlaanderen.be
Van Damme	Luc	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AWZ, Afd. Maritieme Toegang, Cel Kusthavens	Administratief Centrum Vrijhavenstraat 3 B-8400 Oostende	+32-(0)59-55 42 11	luc.vandamme@lin.vlaanderen.be
Van de Steene	Siska	Vlaamse Landmaatschappij (VLM), Afdeling Brugge	E. De Neckerestraat 5 B-8000 Brugge	+32-(0)50-45 81 36	siska.vandesteene@vlm.be
Van Eenoo	Lieven	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afd. Wegen en Verkeer West-Vlaanderen	Markt 1 B-8000 Brugge	+32-(0)50-44 11 29	lieven.vaneenoo@lin.vlaanderen.be

Naam	Voornaam	Instelling	Adres	Telefoon	E-mail
Van Liefveringhe	Jean-Paul	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Dep. Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw	Elfjulistraat 39b Blok A, 2de verdieping B-9000 Gent	+32-(0)9-244 66 66	jeanpaul.vanliefveringhe@ewbl.vlaanderen.be
Vandecasteele	Jean	Stadsbestuur Oostende, Kabinet van de Burgemeester	Vindictivelaan 1 B-8400 Oostende	+32-(0)59-80 55 00	kurt.bullynck@euronet.be
Vanheste	Willy	Gemeentebestuur De Panne	Zeelaan 21 B-8660 De Panne	+32-(0)58-42 16 16	
Vansteelandt	Violette	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AMINAL, Afd. Water West-Vlaanderen	Zandstraat 255 bus 1 B-8200 Brugge	+32-(0)50-45 42 00	violette.vansteelandt@lin.vlaanderen.be
Verwaest	Toon	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AWZ-AWK	Administratief Centrum Vrijhavenstraat 3 B-8400 Oostende	+32-(0)59-55 42 81	toon.verwaest@lin.vlaanderen.be
Vitse	Theo	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AMINAL, Afd. Bos en Groen West-Vlaanderen	Zandstraat 255, Bus 3 B-8200 St-Andries		

An Cliquet, Frank Maes & Jan Schrijvers (red.)

40338

**VOORSTEL VAN BESTUURLIJKE EN JURIDISCHE
VERANKERING VOOR EEN GEÏNTEGREERD BELEID
VAN DE BELGISCHE KUSTZONE**

Studie in opdracht van de Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen
Kust, (Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap)

30 november 2002

**Maritiem Instituut/Vakgroep Internationaal Publiekrecht
Universiteit Gent**



INHOUD

INHOUD	1
INLEIDING	3
DEEL I ALGEMEEN	4
HOOFDSTUK 1. DUURZAME ONTWIKKELING ALS BASIS VOOR BESTUURLIJKE VERANKERING	5
Bernard Mazijn & Bruno Deraedt	
1. Duurzame ontwikkeling: de algemene context	6
2. Duurzame ontwikkeling en geïntegreerd kustzonebeleid	9
3. Duurzame ontwikkeling: de basisbeginselen van beleid	11
3.1. Beginsel van de integratie van de componenten van duurzame ontwikkeling	11
3.2. Participatiebeginsel en goed bestuur	14
4. Theoretisch kader inzake duurzame ontwikkeling toegepast op de Belgische/Vlaamse kust	16
HOOFDSTUK 2. GEÏNTEGREERD BELEID VAN DE BELGISCHE KUSTZONE	19
An Cliquet & Jan Schrijvers	
1. Huidige bevoegdheidsverdeling in de Belgische kustzone	19
1.1. Bevoegdheidsverdeling tussen staat en gewesten	19
1.1.1. Territoriale bevoegdheidsverdeling	19
1.1.2. Materiële bevoegdheidsverdeling	20
1.2. Bevoegde diensten	21
1.2.1. Federale overheid	21
1.2.2. Regionale overheid	22
1.2.3. Provinciale overheid	23
1.2.4. Gemeentelijke overheden	23
2. Noodzaak voor een geïntegreerd beleid van de Belgische kustzone	24
3. Integratie als drijfveer voor bestuurlijke verankering in de Belgische kustzone	25
3.1. Horizontale integratie	25
3.2. Verticale integratie	25
3.3. Huidige stand van zaken aangaande integratie	26
HOOFDSTUK 3. OPTIES VOOR BESTUURLIJKE VERANKERING VOOR EEN GEÏNTEGREERD BELEID VAN DE BELGISCHE KUSTZONE	28
Jan Schrijvers & An Cliquet	
1. Overzicht van de verschillende opties	28
1.1. De optie "bevoegdheidsverandering"	28
1.1.1. Beleidsmatige drijfveer	28
1.1.2. Juridische implicaties bij bevoegdheidsverandering	29
1.1.2.1. Overheveling van bevoegdheden binnen een zelfde bestuursniveau	29
1.1.2.2. Overheveling van bevoegdheden naar een ander bestuursniveau	29
1.2. De optie "samenwerkingsakkoord"	31
1.2.1. Beleidsmatige drijfveer	31
1.2.2. Juridische implicaties bij samenwerking	31
1.3. De optie "overkoepelende bestuurlijke instantie"	32
1.3.1. Beleidsmatige drijfveer	32
1.3.2. Juridische implicaties bij een overkoepelende bestuurlijke instantie	32
1.4. De optie "permanent secretariaat"	32
1.4.1. Beleidsmatige drijfveer	32
1.4.2. Juridische implicaties bij een permanent secretariaat	32
2. Beoordeling van de opties door de bevoorrechte getuigen	33
2.1. Algemene bedenkingen	33
2.2. Bevoegdheidsverandering	34
2.3. Samenwerkingsakkoord	34

2.4. Overkoepelende bestuurlijke instantie	34
2.5. Permanent secretariaat.....	35
3. Conclusies aangaande de opties	35
4. Een visie op de optie "samenwerkingsakkoord" vanuit de bevoorrechte getuigen.....	36
4.1. Karakter van het samenwerkingsakkoord	36
4.2. Invulling van het samenwerkingsakkoord	36
4.2.1. Politiek en besluitvormend	37
4.2.2. Ambtelijk en ondersteunend	37
4.2.3. Administratief en stimulerend.....	39
4.3. Samenvatting.....	40
DEEL II SAMENWERKINGSAKKOORD GEÏNTEGREERD KUSTZONEBELEID.....	41
HOOFDSTUK 4. ONTWERP VAN SAMENWERKINGSAKKOORD	42
Frank Maes, An Cliquet & Jan Schrijvers	
HOOFDSTUK 5. TOELICHTING BIJ HET ONTWERP VAN SAMENWERKINGSAKKOORD	53
An Cliquet & Jan Schrijvers	
1. Algemene bespreking	53
2. Artikelsgewijze bespreking.....	55
HOOFDSTUK 6. STAPPENPLAN EN FINANCIËLE IMPLICATIES.....	64
Frank Maes	
1. Stappenplan goedkeuring en uitvoering samenwerkingsakkoord	64
2. Kostprijs uitvoering samenwerkingsakkoord	66
BIJLAGE 1: VRAGENLIJST BESTUURLIJKE VERANKERING GEÏNTEGREERD BELEID VAN KUSTGEBIEDEN.....	68
BIJLAGE 2: OVERZICHT NIEUWE STRUCTUREN.....	70

INLEIDING

Het project "Bestuurlijke en juridische verankering voor geïntegreerd kustzonebeleid" is een onderzoek in opdracht van Afdeling Waterwegen Kust van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Gelet op de multidisciplinaire aspecten van het project, is geopteerd voor een samenwerkingsverband tussen drie instellingen. Het onderzoek werd uitgevoerd door de Universiteit Gent (Maritiem Instituut) (Frank Maes, An Cliquet en Jan Schrijvers)¹, Ecolas (Dirk Le Roy en Bart De Wachter)² en het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (Bernard Mazijn en Bruno Deraedt)³.

Doelstelling van het project is een concreet voorstel uit te werken voor een bestuurlijke verankering voor een geïntegreerd beleid van de kustzone in België. Het onderzoek is opgesplitst in twee delen: een globaal overzicht van de verschillende mogelijkheden voor bestuurlijke verankering en een gedetailleerde uitwerking van de meest optimale keuze.

Het eerste deel van dit rapport omvat het "Globaalonderzoek" en behandelt:

- duurzame ontwikkeling als basis voor een bestuurlijke verankering van het geïntegreerd kustzonebeleid;
- de bestaande structuren voor kustzonebeleid in België;
- een overzicht van de verschillende mogelijkheden voor een bestuurlijke verankering voor geïntegreerd beleid van kustgebieden in België;
- de optimale optiekeuze voor bestuurlijke verankering, uitgaande van eigen expertise en van de bevraging van enkele bevoorrechte getuigen (betrokken ambtenaren, kabinetsmedewerkers, instellingen) naar hun visie over bestuurlijke verankering.

In het tweede deel "Detailonderzoek" wordt de geselecteerde optie verder uitgewerkt. Dit deel omvat de tekst van een ontwerp van samenwerkingsakkoord, de toelichting bij dit akkoord, het stappenplan voor de realisering van dit akkoord en de financiële implicaties.

¹ Algemene coördinatie van het project en auteurs van hoofdstukken 2- 6.

² Afnemen en eerste verwerking van de interviews van bevoorrechte getuigen.

³ Auteurs van hoofdstuk 1.

DEEL I ALGEMEEN

HOOFDSTUK 1. DUURZAME ONTWIKKELING ALS BASIS VOOR BESTUURLIJKE VERANKERING

Bernard Mazijn & Bruno Deraedt

In het kader van deze onderzoeksopdracht werd aan het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (Universiteit Gent) gevraagd de noodzaak van de 'Bestuurlijke en juridische verankering voor geïntegreerd kustzonebeleid' kort toe te lichten en te plaatsen in het kader van duurzame ontwikkeling. Daarenboven werd in de bijlage van de overeenkomst aangegeven het theoretisch kader in het bijzonder te richten op 'integratie': zie nu reeds voor de omschrijving van het begrip het kaderstukje 'Integraal kustzonebeleid versus geïntegreerd kustzonebeleid'. Betreffende het theoretisch kader zal dan ook eerst kort worden ingegaan vanuit mondiaal perspectief op het breder kader van duurzame ontwikkeling (zie 1) en het verband met 'geïntegreerd kustzonebeleid' (zie 2). Daarna worden de twee belangrijkste beginselen ('integratie' en 'participatie') voor de organisatie van de verankering geduid (zie 3). Tot slot wordt dit geïllustreerd binnen de Belgische/Vlaamse situatie (zie 4).

Integraal kustzonebeleid versus geïntegreerd kustzonebeleid

'Integraal' als bijvoeglijk naamwoord kan worden verduidelijkt als 'waaraan niets ontbreekt, alles omvattend', en ook nog: 'opzichzelfstaand, één geheel uitmakend'. 'Integreren' wordt dan weer beschreven als 'volledig maken' of 'in een eenheid/geheel (doen) opgaan'. Vaak worden de woorden 'integraal' en 'geïntegreerd' door elkaar gebruikt. Verschillende voorbeelden kunnen worden gegeven om het verschil te illustreren, bijv. inzake kustzonebeleid, communicatiebeleid, afvalbeheer of productbeleid.

Het streven naar een geïntegreerd beleid betekent dat er nood is aan integratie binnen en tussen de verschillende overheidsadministraties. In de eerste plaats is interne integratie binnen hetzelfde beleidsdomein noodzakelijk. In het voorbeeld van kustzonebeleid betekent dit bijv. dat in het beleidsdomein van het leefmilieu niet alleen gekeken wordt naar de verontreiniging op zee, maar evenzeer naar de verontreiniging van op het land (en de samenhang tussen beiden). Ook externe integratie is belangrijk, m.a.w. het zoeken naar afstemming met andere beleidsdomeinen. Het beperken van de milieuverontreiniging kan economische en sociale gevolgen met zich meebrengen. Deze beide vormen van integratie worden aangeduid als horizontale integratie; m.a.w. op een zelfde beleidsniveau wordt naar afstemming gezocht. Verticale integratie betekent dat rekening wordt gehouden met het beleidskader van de Europese Unie (en andere internationale instanties) en het federale niveau. Het betekent ook dat afstemming met het beleid van de provincie en de gemeenten een noodzaak is. Omgekeerd moet, zowel bij horizontale als verticale integratie, ook de interne én externe integratie in rekening worden gebracht. In het algemeen kan worden aangegeven dat er in binnen- en buitenland weinig ervaring is opgedaan inzake geïntegreerd beleid of beheer in het algemeen en inzake de kustzone in het bijzonder.

Toegepast op kustzonebeleid zou kunnen worden gesteld dat 'integraal' kustzonebeleid een algeheel beleid is waarbij bijvoorbeeld alle leefmilieuaspecten worden beschouwd. Bij geïntegreerd kustzonebeleid zou het beleid in een geheel moeten worden gesitueerd (lees: binnen duurzame ontwikkeling). Dit betekent dat bij de beoordeling van projecten, initiatieven, ontwikkelingen, enz. de analyse en de beoordeling rekening moeten houden met alle aspecten van duurzame ontwikkeling: de milieukundige, de sociale, de economische, enz. aspecten. Zoals hoger aangegeven zal een overheidsadministratie hierop moeten worden georganiseerd.

1. Duurzame ontwikkeling: de algemene context

Sedert het Brundtland-rapport en de Rio-conferentie (zie kaderstukjes) is het begrip duurzame ontwikkeling gemeengoed in het dagelijkse taalgebruik. Ook het gebruik van het adjectief 'duurzaam' is explosief toegenomen. Iedereen spreekt nu van een duurzame economie, duurzame groei, duurzaam milieubeleid, duurzame landbouw enzovoort. Maar vaak worden deze begrippen op een selectieve (en dus foute) manier gebruikt, en kan het verschillende ladingen dekken. Daarom is het niet verwonderlijk dat er dat er tientallen verschillende definities circuleren die duurzame ontwikkeling proberen te omschrijven.

In het Brundtland-rapport zelf staan bij 'duurzame ontwikkeling' volgende punten centraal: het gebruik van hulpbronnen; de bestemming van investeringen; de oriëntatie van technologische ontwikkeling; de institutionele veranderingen. In feite zijn het de vier aandachtspunten die onder andere in het dagelijks huishouden, bij de schooldirectie, tijdens de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders, enz. nu reeds onder de aandacht worden gebracht. Het verschil / het nieuwe / de meerwaarde met de vroegere visie op de ontwikkeling van een samenleving ligt in het feit dat niet alleen rekening wordt gehouden met economische, maar evenzeer met sociale en ecologische criteria op een samenhangende en systematische wijze én dat het belang van de toekomstige generaties in rekening moeten worden gebracht. Verder in het Brundtland-rapport wordt deze omschrijving als volgt verduidelijkt: "Er liggen twee gedachten aan de grondslag (*van duurzame ontwikkeling*) :

- de notie 'noden', vooral dan bedoeld de basisbehoeften van de armen in deze wereld die de hoogste prioriteit moeten krijgen;
- het principe van de beperkingen door de huidige stand van de technologie en ons samenlevingsverband om aan de huidige en toekomstige behoeften te voldoen. "

Binnen dit solidariteitsconcept in tijd en ruimte (de behoeften van de huidige en toekomstige generaties) wordt benadrukt dat milieu en ontwikkeling beiden een hoofdrol spelen bij de ontwikkeling van een samenleving. Dit wordt ook expliciet aangegeven in Agenda 21 (zie verder), het actieprogramma voor de 21^{ste} eeuw zoals goedgekeurd door de VN-Conferentie in Rio de Janeiro, waar in de aanhef wordt beklemtoond dat Agenda 21 de neerslag vormt van een mondiale consensus en politieke stellingname op het hoogste niveau met betrekking tot samenwerking op het gebied van ontwikkeling en milieu.

Het concept 'duurzame ontwikkeling' stelt niet enkel een zeer complex verdelingsvraagstuk ter discussie – hoe kan in deze wereld een rechtvaardig verdeelde en toereikende welvaart gecreëerd worden, zonder uitputting van de natuurlijke rijkdommen of onomkeerbare aantasting van de ecosystemen – maar is allesomvattend als probleemstelling voor het menselijk handelen. In de conclusies stelt het Brundtland-rapport onomwonden dat er wereldwijd een aanpak moet komen om de huidige, vaak destructieve groeiprocessen om te buigen in de richting van een duurzame ontwikkeling. Dat betekent dat er op een andere manier moet gedacht worden over de eigen ontwikkeling en de gevolgen voor de ontwikkelingskansen van andere landen. Het rapport noemt gemeenschappelijke uitdagingen op de volgende terreinen: bevolking en menselijke hulpbronnen, voedselbeveiliging (de potentiële voedselproductie in stand houden), biodiversiteit en ecosystemen als bron voor ontwikkeling; keuzes voor milieu en ontwikkeling bij energieproductie en verbruik, meer produceren met minder energie en grondstoffen, en de uitdaging van de groeiende verstedelijking. Heel wat van de thema's houden rechtstreeks verband met 'geïntegreerd kustzonebeleid'. In het volgende punt wordt de link aangegeven tussen duurzame ontwikkeling en geïntegreerd kustzonebeleid.

Het Brundtland-rapport

Eind 1983 kreeg mevrouw Gro Harlem Brundtland⁴, voormalig premier van Noorwegen, de opdracht van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties om 'een universeel programma te formuleren en een ommekeer teweeg te brengen' met volgende opdrachten: het voorstellen van een milieubeleid op lange termijn, het aanbevelen van middelen om milieuzorg te vertalen in een grotere samenwerking tussen landen, het bestuderen van de mogelijkheden om internationaal meer doeltreffend te reageren, het bijdragen tot het formuleren van een gemeenschappelijke visie. Zij kreeg de leiding over een commissie van 22 politici en wetenschappers om die taak te volbrengen: de Universele Commissie inzake Milieu en Ontwikkeling, of kortweg de Brundtland-commissie. De Commissie verrichtte haar taak door overal ter wereld plaatselijke hoorzittingen te organiseren. Er werden interviews afgenomen, studies en rapporten werden doorgenomen, waarna in 1987 het zogenoemde Brundtland-rapport werd gepresenteerd. De drie delen van het rapport gaan in op de bedreigde toekomst, de gemeenschappelijke uitdaging en de gemeenschappelijke inspanningen. In het eerste deel wordt een algemene analyse gemaakt van hoe het is en hoe het zou moeten zijn. Het tweede deel gaat in op de problematiek inzake bevolkingsgroei, voedselveiligheid biodiversiteit, energievoorziening, productiepatronen, stedelijke ontwikkeling. In het derde deel wordt nagegaan welke institutionele en juridische hervormingen noodzakelijk zijn om een duurzame ontwikkeling te bereiken. Vanaf dat moment werd *duurzame ontwikkeling* een centraal begrip in de discours over milieu en ontwikkeling in de wereld. Het rapport is de rechtstreeks aanleiding voor de organisatie door de Verenigde Naties van de Rio-Conferentie wat op zijn beurt het startpunt was voor initiatieven op verschillende beleidsniveaus.

De Rio-conferentie

Voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties was het Brundtland-rapport de rechtstreekse aanleiding om een conferentie over milieu en ontwikkeling (UNCED) te organiseren. Deze conferentie vond plaats 4 tot 14 juni 1992 in Rio de Janeiro (Brazilië), en wordt daarom vaak aangeduid als Rio-Conferentie of kortweg 'Rio'. In feite was dit de tweede mondiale conferentie waar het leefmilieu centraal stond, na de VN-Conferentie over het Menselijk Leefmilieu van 1972 in Stockholm (Zweden). Toch was er een duidelijk verschil tussen de twee. Terwijl in Stockholm de milieuproblematiek op de internationale agenda werd geplaatst, was het eerste doel van de Rio-Conferentie het verschuiven van de milieuproblematiek naar het centrum van de agenda rond ontwikkeling én deze van de politieke besluitvorming op economisch en sectorieel vlak. De Rio-Conferentie was dus belangrijk omdat voor de eerste maal milieu- en ontwikkelingsvraagstukken samen op mondiaal niveau werden besproken door beleidsverantwoordelijken van 179 regeringen. Tijdens van de VN-Conferentie in Rio de Janeiro werd overeenstemming bereikt over volgende documenten: de Verklaring van Rio de Janeiro, Agenda 21, het Verdrag inzake Klimaatverandering, het Verdrag inzake Biologische Diversiteit en de Bossenverklaring.

Tijdens de VN-Conferentie van Rio de Janeiro werd beslist een concreet actieprogramma uit te werken: '**Agenda 21**'. Het is een handboek met meer dan honderd programmatereinen op het gebied van duurzame ontwikkeling die regeringen, VN-instellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten uitvoeren. Eén van de belangrijke

⁴ Sedert juli 1998 is mevrouw Gro Harlem Brundtland directeur-generaal van de Wereldgezondheidsorganisatie. In die hoedanigheid geeft zij prioriteit aan HIV/AIDS, tuberculose en malaria omwille van hun nefaste invloed op de sociale en economische ontwikkeling van landen.

programmaterreinen in dit verband betreft het 'Geïntegreerd beheer en duurzame ontwikkeling van kustgebieden' in het hoofdstuk omtrent de bescherming van de oceanen, zeeën en kustgebieden.

Het **Klimaatverdrag** is door 154 landen en de Europese Unie ondertekend. In het Verdrag wordt de terugdringing beloofd van de uitstoot van 'broeikas'-gassen om op die manier de opwarming van de aarde tegen te gaan. In tegenstelling tot de Verklaring van Rio de Janeiro is het Klimaatverdrag, dat de verstrengeling aangeeft van economie en ecologie, wel bindend.

Het **Biodiversiteitsverdrag** over de bescherming van de biodiversiteit werd ondertekend door meer dan 150 landen en de Europese Unie. De bescherming van specifieke kwetsbare ecosystemen wordt nadrukkelijk genoemd, net als de noodzaak van een geïntegreerd beleid voor natuurbehoud. Het Verdrag – met bindend karakter - bevat tevens afspraken over de toegankelijkheid van genetisch materiaal en de kosten die daaraan verbonden zijn.

In de **bossenverklaring** wordt gewezen op de sociale, economische en ecologische waarden van bossen. Hoewel de onderhandelingen niet hebben geleid tot een verdrag, biedt de Bossenverklaring de mogelijkheid voor het ontwikkelen van verdere afspraken.

De VN-Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling (Rio de Janeiro, 1992) is een voorlopige synthese geweest van wat vooraf is gegaan, o.a. de organisatie van vroegere VN-Conferenties: Menselijke leefomgeving, 1972; Voedsel, 1974; Industriële Ontwikkeling, 1975; Werkgelegenheid, 1976; Bevolking, 1976; Onderwijs, 1979; enz.. Anderzijds hebben de resultaten van deze VN-Conferentie een invloed uitgeoefend op de VN-Conferenties die erna werden georganiseerd: mensenrechten (Wenen 1993); bevolkingsgroei (Cairo 1994); sociale ontwikkeling (Kopenhagen 1995); vrouwen (Peking 1995); menselijke nederzettingen (HABITAT, Istanbul 1996); voedselveiligheid (Rome 1996). Al deze conferenties zijn belangrijke momentopnamen waarbij een of ander aspect van het streven naar duurzame ontwikkeling onder de aandacht werd gebracht.

Net zoals alle deze VN-Conferenties worden de resultaten van de Rio-Conferentie ook iedere 5 jaar geëvalueerd. De eerste evaluatie greep plaats in juni 1997 in New York onder de titel 'Earth Summit', de zogenoemde Rio+5. De Commissie inzake Duurzame Ontwikkeling bereidde op basis van besprekingen een document voor 'Programma voor de Verdere Uitvoering van Agenda 21' dat door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd aangenomen. In september 2002 werd de vooruitgang geëvalueerd in Johannesburg onder de titel 'World Summit', de zogenoemde Rio+10.

2. Duurzame ontwikkeling en geïntegreerd kustzonebeleid

Zoals in het kaderstukje 'De Rio-Conferentie' reeds aangegeven, stond/staat de bescherming van de oceanen, zeeën en kustgebieden in Agenda 21. Meer bepaald in Hoofdstuk 17 worden verschillende programmaterreinen (7) naar voor geschoven. Het is vooral het eerste programmaterrein 'Geïntegreerd beheer en duurzame ontwikkeling van kustgebieden, met inbegrip van exclusieve economische zones' dat in verband kan worden gebracht met het voorwerp van deze onderzoeksopdracht 'Bestuurlijke en juridische verankering voor geïntegreerd kustzonebeleid'. De andere programmaterreinen (o.a. bescherming van het mariene milieu) gaan in dit verband eerder over deelaspecten van geïntegreerd kustzonebeleid.

Vanuit de vaststelling "*Kustgebieden omvatten uiteenlopende en productieve leefgebieden die belangrijk zijn voor menselijke bewoning en ontwikkeling en lokale middelen van bestaan. ...*" en "*Ondanks nationale, subregionale, regionale en mondiale inspanningen is het met de huidige benaderingen voor het beheer van de rijkdommen van de zee en kustgebieden niet altijd mogelijk gebleken om duurzame ontwikkeling tot stand te brengen ...*" werden 1992 op de Rio-Conferentie dan ook het engagement genomen "*Kuststaten verplichten zich tot een geïntegreerd beheer en duurzame ontwikkeling van de kustgebieden en het mariene milieu onder hun nationale jurisdictie.*" Hierbij werden volgende doelstellingen geformuleerd:

- a) Voor een samenhangend beleids- en besluitvormingsproces te zorgen, waarbij alle betrokken sectoren bestreken worden, om onderlinge afstemming en evenwichtig gebruik van de gebieden in kwestie te bevorderen;
- b) Bestaande en toekomstige vormen van gebruik van kustgebieden en de wisselwerkingen daartussen in kaart te brengen;
- c) Zich op duidelijk omliggende kwesties inzake kustbeheer te concentreren;
- d) Preventief te werk gaan en de voorzorgsbenadering hanteren bij het organiseren en implementeren van projecten, met inbegrip van het voorafgaand evalueren en stelselmatig observeren van de gevolgen van grote projecten;
- e) De ontwikkeling en toepassing te bevorderen van werkwijzen als nationale rekeningen met betrekking tot hulpbronnen en milieu, waarin veranderingen in waarde tot uitdrukking komen die het gevolg zijn van het gebruik van kust- en zeegebieden, met inbegrip van verontreiniging, mariene erosie, verlies van hulpbronnen en habitatvernietiging;
- f) Voorzover mogelijk, betrokken individuen, groepen en organisaties toegang te verlenen tot relevante informatie, alsmede gelegenheid te bieden tot overleg en deelname aan plan- en besluitvorming op de daarvoor in aanmerking komende niveaus.

Hoe dit moet en kan gebeuren wordt opgesomd onder de hoofding 'Activiteiten', onderverdeeld in 'Beheersactiviteiten', 'Gegevens en informatie' en 'Internationale en regionale samenwerking en coördinatie'. De twee laatste 'Activiteiten', vermeld in dit hoofdstuk van Agenda 21, behoren niet meteen tot het voorwerp van deze onderzoeksopdracht. Toch kan worden verwezen naar de initiatieven die terzake aan de kust reeds zijn genomen in de voorbije jaren. Het is echter meer in het bijzonder het deel dat verwijst naar 'Beheersactiviteiten' dat relevant is voor de context van de 'Bestuurlijke en juridische verankering van geïntegreerd kustzonebeleid'. In paragraaf 17.6 staat: "*Elke kuststaat moet overwegen om op plaatselijk en nationaal niveau geschikte coördinatiemechanismen (zoals een instantie voor beleidsvorming op hoog niveau) in te stellen, of waar nodig te versterken, om te komen tot een geïntegreerd beheer en duurzame ontwikkeling van kust- en zeegebieden en hun rijkdommen. Onder dergelijke mechanismen valt ook, voorzover van toepassing, het in overleg treden met de universitaire en particuliere sector, niet-overheidsorganisaties, de plaatselijke bevolking, groepen gebruikers van hulpbronnen, en inheemse bevolkingsgroepen.*" Daarbij worden 14 verschillende initiatieven gesuggereerd.

Teneinde aan de verschillende uitvoering te kunnen gegeven, wordt onder de hoofding 'Middelen ter implementatie' gepleit voor de nodige financiering, wetenschappelijke en technische middelen, vorming én vergroting van de capaciteit. De volledige tekst van Hoofdstuk 17 uit Agenda 21 is publieke informatie en kan worden gevonden op de volgende website <http://www.belspo.be/frdocfdd/nl/bibnl/rio1992n/ag21inh.htm>.

Vijf jaar na de Rio-Conferentie werd – op een zogenoemde Rio+5 conferentie in New York (1997) - een algemene evaluatie gehouden van de vooruitgang die werd geboekt. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties rapporteerde⁵: *"The concept of integrated management of watersheds, river basins, estuaries and marine and coastal areas is now largely accepted in the United Nations system and in most countries as providing a comprehensive, ecosystem-based approach to sustainable development. Guidelines for integrated coastal area management (ICAM) have been developed for various levels of governance and implementation and are being applied by countries and financing institutions in a growing number of technical assistance projects. ..."*. Toch waarschuwde hij voor overmatig optimisme: *"Despite the notable successes outlined above, the degree of implementation of chapter 17 is still insufficient. Governments are facing interacting problems resulting from global climate change, growing populations (in the developing world), demand for and pressure on living marine resources, and increasing pollution from urbanization and industrialization in the coastal zone. However, governmental action has not yet been sufficient to bring about a reversal in the decline of resources and environmental conditions or to ensure better protection against natural disasters. While legal and institutional instruments have definitely improved the basis for sustainable development of oceans and coastal areas, implementation lags behind owing, among other things, to (a) the difficulty in making political decisions regarding resources and wealth allocation; (b) the difficulty of improving inadequate or inefficient institutions; and (c) in many cases, difficulties in meeting the related financial commitments."* Verder in het rapport zal worden gewezen op de relevantie hiervan voor de situatie in België/Vlaanderen.

In de voorbereiding van Rio+10 rapporteerde de Secretaris-Generaal het volgende⁶: *"Significant progress has been achieved over the past decade in promoting an integrated approach to coastal management. At the beginning of the 1990s, efforts were limited to relatively few countries, and were concentrated at the local and community levels, especially in isolated regions, while today some level of coastal planning is present and regularly used in the great majority of coastal States, including small island developing States. Institutional development and legal codification of these new practices at the level of the State are also increasing."* Er kan worden opgemerkt dat de bewoording voorzichtig en voorwaardelijk is. In zijn besluit schrijft hij dan ook onder de hoofding 'Beperkingen en uitdagingen' dat een versterking van de inspanningen noodzakelijk blijft. Hij beklemtoont daarbij de noodzaak aan participatie van alle betrokkenen. In het pas ook door België aangenomen 'Plan of Implementation' op de World Summit on Sustainable Development te Johannesburg (26 augustus – 4 september 2002) wordt – onder de hoofding 'Protecting and managing the natural resource base of economic and social development' - nogmaals de noodzaak beklemtoond van geïntegreerd kustzonebeleid: het voorzien van beleid en mechanismen terzake worden expliciet genoemd.⁷

⁵ United Nations Commission on Sustainable Development, 5th session, Report of the Secretary-General on overall progress achieved since UNCED, Add. 16 on Chapter 17 of Agenda 21 (E/CN.17/1997/2/Add.16), New York, 7-25 April 1997.

⁶ United Nations Commission on Sustainable Development acting as the preparatory committee for the World Summit on Sustainable Development Organizational Session, Report of the Secretary-General on Oceans and seas (E/CN.17/2001/PC16), New York, 30 April-2 May 2001.

⁷ Zie het document A/CONF.199/CRP.7/Rev.1 van de Verenigde Naties op de website van de World Summit on Sustainable Development: http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs.html.

3. Duurzame ontwikkeling: de basisbeginselen van beleid

Bij het plaatsen van geïntegreerd kustzonebeleid binnen het kader van duurzame ontwikkeling in mondiaal perspectief (zie 1 en 2) blijkt dat steevast wordt verwezen naar enkele basisbeginselen van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling. Het is dan ook passend om deze basisbeginselen hier nog eens op te sommen. Hiervoor wordt teruggegrepen naar de 27 beginselen van de Verklaring van Rio de Janeiro (zie kaderstukje 'De Rio-Conferentie'). Sommige beginselen gaan over bepaalde onderdelen van duurzame ontwikkeling (bijv. armoedebestrijding, duurzame consumptiepatronen ...), anderen gaan over normatieve aspecten (bijv. 'de vervuiler betaalt') of over specifieke thema's (bijv. technologische en wetenschappelijke thema's). In het kader van de uitvoering van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling⁸ worden – na onderzoek - via het Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling (en daarna gereflecteerd in het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling) volgende vijf beginselen als meest vernieuwend, meest kenmerkend en meest algemeen geldend naar voor geschoven⁹:

- Beginsel van gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid (cf. Beginsel 7 van de Verklaring van Rio);
- Beginsel van de intra- en intergenerationele billijkheid bij de invulling van het recht op ontwikkeling (cf. Beginsel 3 van de Verklaring van Rio);
- Beginsel van de integratie van de componenten van duurzame ontwikkeling (cf. Beginsel 4 van de Verklaring van Rio);
- Voorzorgsbeginsel en erkenning van wetenschappelijke onzekerheden (cf. Beginsel 15 van de Verklaring van Rio);
- Participatiebeginsel en goed bestuur (cf. Beginsel 10 van de verklaring van Rio).

In het kader van deze onderzoeksopdracht omtrent de 'Bestuurlijke en juridische verankering voor geïntegreerd kustzonebeleid' zijn vooral het beginselen omtrent integratie en omtrent participatie van belang: zij slaan rechtstreeks op de wijze van organisatie van de bestuurlijke en juridische verankering. De andere drie beginselen – evenals heel wat andere aandachtspunten – zullen aan de orde zijn wanneer de 'entiteit' die verankerd wordt, geïntegreerd kustzonebeleid gaat operationaliseren. Om die reden wordt hierna dan ook ingegaan om deze beginselen van integratie en van participatie. Een belangrijk aspect van integratie is trouwens communicatie tussen en participatie van onderscheiden bestaande 'entiteiten'.

3.1. BEGINSSEL VAN DE INTEGRATIE VAN DE COMPONENTEN VAN DUURZAME ONTWIKKELING

Het volledige beginsel uit de Verklaring van Rio luidt als volgt: "*Teneinde duurzame ontwikkeling te bereiken dient milieubescherming een integrerend bestanddeel van het ontwikkelingsproces vormen en niet afzonderlijk te worden beschouwd.*" Het beginsel werkt dus in twee (of meer) richtingen. Bij het voeren van een milieubeleid moet worden rekening gehouden met de andere aspecten van duurzame ontwikkeling (bijv. sociale en economische overwegingen); bij het voeren van een sociaal of een economisch beleid moet rekening worden gehouden met milieuoverwegingen. Bij deze wordt dan ook verwezen naar het kaderstukje over 'Integraal kustzonebeleid versus geïntegreerd kustzonebeleid'. Hieruit kunnen volgende verschillende vormen en dimensies worden onthouden:

⁸ BS 18 juni 1997.

⁹ Federaal Planbureau – Task Force Duurzame Ontwikkeling, *Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling – Op weg naar duurzame ontwikkeling*, Brussel, 1999, pp. 452. Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004*, Brussel, 2000, pp. 140.

- interne integratie: afstemming tussen verschillende sectoren (sectorale integratie) binnen één beleidsdomein;
- externe integratie: afstemming tussen (onderdelen van) verschillende beleidsdomeinen/ - bevoegdheden (intersectorale integratie);
- horizontale integratie: interne en externe integratie op hetzelfde beleidsniveau;
- verticale integratie: interne en externe integratie tussen verschillende beleidsniveaus.

Er moet worden gewaarschuwd dat bij de analyse en de beoordeling een onderscheid moet worden gemaakt naargelang het schaalniveau. Hiermee wordt verwezen naar het macro-, meso- of microniveau, d.w.z. het niveau respectievelijk van land of gewest, van sector of van project. Bij de analyse of beoordeling moet worden gewaakt over de systematische en samenhangende aanpak terzake. Het spreekt vanzelf dat transparantie van de analyse of de beoordeling hiervan mede als kwaliteitsborging kan dienen. Merk op dat integratie daarenboven actief (positief) of passief (negatief) kan zijn. Het laatste impliceert dat de af te stemmen beleidsvelden elkaar inhoudelijk niet tegenwerken of doorkruisen; het eerste dat deze beleidsvelden met eigen maatregelen en instrumenten bijdragen aan het realiseren van elkaars doelstellingen.

Vormen van externe integratie

Gezien dit onderzoek in het bijzonder gaat over externe integratie is het passend te wijzen op de drie vormen die in de literatuur worden onderscheiden¹⁰: inhoudelijke afstemming, instrumentele afstemming, bestuurlijk-organisatorische afstemming. De inhoudelijke integratie heeft betrekking op de afstemming van de probleemconcepties, de uitgangspunten en doelstellingen van beide beleidsvelden. De aanleiding hiertoe is het reeds aangehaalde feit dat de beleidsdomeinen hetzelfde object hebben, nl. de fysieke ruimte. Bij instrumentele integratie gaat het om de wijze waarop de instrumenten van het ene beleidsdomein het andere kunnen ondersteunen. Hierbij kan gedacht worden aan de afhankelijkheid van de uitvoering het milieubeleid van het instrumentarium van de ruimtelijke planning, in het bijzonder het structuurplan. De bestuurlijk-organisatorische integratie tracht afstemming en samenwerking tussen de afzonderlijke beleidsorganen of -afdelingen te bewerkstelligen. Te vaak is tussen die verschillende beleidsafdelingen de bescherming van de eigen beleidsruimte belangrijker dan afstemming. Dit is dan ook dikwijls een belangrijke struikelblok bij afstemming.

Vormen van gradatie in integratie

Een bepaalde integratiebeweging kan ten slotte ook verschillende gradaties of niveaus aannemen, gaande van zwakke naar sterke afstemming. Het gaat hier met name om¹¹:

1. coöperatie: dit integratieniveau (welke in omgangstaal meestal afstemming genoemd wordt) houdt enkel een vrijwillige en informele afstemming in die juridisch noch organisatorisch verankerd is. Op basis van informatie-uitwisseling houden autonome beleidsvelden min of meer rekening met elkaars beleid.
2. coördinatie: bij deze gradatie blijven beleidsvelden (kan zowel slaan op inhoud als op organisatie) autonoom maar wordt de afstemming tussen beiden wel op één of andere manier (via wetgeving of planning) verankerd. Het resultaat blijft twee verschillende beslissingen, planfiguren of entiteiten maar de afstemming daartussen krijgt daardoor een dwingend karakter.
3. strikte integratie: bij dit integratieniveau is er sprake van een volledige integratie. Deze leidt tot één beslissing omtrent een planfiguur, een instrument (b.v. een geïntegreerde

¹⁰ BOUWER, K. & LEROY, P., (1995), *Milieu en ruimte : analyse en beleid*, Meppel, Amsterdam, p.80-86.

¹¹ GOETEYN, L., *De lange termijnvisie in het milieubeleid*, MiNa-Raad, p. 37-38.

vergunning of heffing) en tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering daarvan. Met betrekking tot organisatievormen houdt deze strikte integratie een fusie in van gerelateerde instanties.

Tabel - De verschillen tussen de drie types van integratie¹².

	Coöperatie Afstemming	of Coördinatie	Strikte integratie
Korte typering	Voorkomen dat beleid elkaar tegensprekt.	In samenhangend verband brengen.	Verenigen delen of elementen tot een geheel.
Doel samenwerking	Duidelijkheid t.a.v. gemeenschappelijk object.	Eenduidigheid t.a.v. gemeenschappelijk object.	Eenheid van object.
Aard samenwerking	Rekening houden met.	Samen doen.	Samen besluiten.
Inhoudelijk	Beperkt.	Op delen	Eén samenhangend geheel.
Procedureel	Gelijklopend	Gelijklopend.	Eén procedure.
Zelfstandigheid partners	Relatief autonoom.	Vrijheid in verbondenheid.	Grote gebondenheid.

Enige nuancering is overigens op zijn plaats bij al deze opdelingen. Elke typologie is immers niets meer dan een vereenvoudiging van de werkelijkheid die altijd tekort doet aan de totale variatie aan afstemmings-, coördinatie- en integratiemogelijkheden die zich in de werkelijkheid voor kunnen doen. Er zijn altijd vormen van afstemming die niet goed in één van de genoemde categorieën ingedeeld kunnen worden.

Mogelijke problemen bij externe integratie

Het is in het kader van behoorlijk bestuur aangewezen om niet alleen de noodzaak en de vormen van integratie uit te diepen maar ook de problemen die hierbij gepaard kunnen gaan te duiden. We kunnen de problemen opsplitsen in drie grote groepen: de juridische problemen, de politiek-bestuurlijke problemen en de organisatorische problemen. Deze zijn opgesteld op basis van ervaringen uit Nederland en de doorgekregen ervaringen in Vlaanderen. Veel van de kennis steunt momenteel op de eerste stappen die worden gezet bij integratie van beleidsplannen.

Juridische problemen:

Bij afstemming en coördinatie van bijv. beleidsplannen bestaan verschillende beleidsplannen naast elkaar waarin verschillende overkoepelende thema's aan bod komen. Om kennis te hebben over een milieuthema zal het dus niet langer volstaan om één beleidsthema te raadplegen. Het wordt dus een complexere juridische materie. Aanvullend hierbij kunnen ook de mogelijke juridische verschillen in de verschillende plannen worden aangegeven. Daarnaast heeft elk beleidsdomein een eigen wettelijke procedure voor het opstellen van een beleidsplan. Deze procedurele verschillen kunnen allerlei juridische gevolgen hebben, vooral over de rechtszekerheid van elk plan op zich. Bovendien is het niet evident om in een beleidsplan van één domein elementen van een ander domein te beschrijven omwille van het specialiteitsbeginsel (bijvoorbeeld bepaald het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid dat in het milieubeleidsplan enkel de milieu-aspecten behandeld worden). Het is wettelijk bepaald wat de inhoud van elk plan kan zijn.

¹² Bron: JANSSENS, J.R. en BOUWER, K., *Naar één provinciaal omgevingsplan. Bijdrage aan het debat over omgevingsplannen*, Nijmegen, 1996.

Politiek-bestuurlijke problemen:

Voor afstemming van de verschillende beleidsdomeinen moet net als voor iedere maatregel maatschappelijk en politiek draagvlak bestaan. Er zijn verschillende signalen over het kleine draagvlak voor integratie zowel bij de betrokken ambtenaren en bestuurders, als bij de betrokken maatschappelijke groeperingen. Ambtenaren en politici zijn bijvoorbeeld bang dat integratie, zeker op lange termijn, leidt tot een vermindering van de financiële en personele middelen. Verder is de milieubeweging bang dat milieudoelstellingen niet meer worden gehaald, omdat men meer aandacht zal schenken aan doelstellingen van met name de ruimtelijke ordening.

Organisatorische problemen:

Integratie betekent een intense communicatie tussen, en in uiterste geval het opgaan in elkaar van, de verschillende beleidsterreinen. Dit kan op grote organisatorische problemen stuiten. Het grootste probleem is het verschil in cultuur tussen de verschillende beleidsvelden en de wil om daar iets aan te veranderen. Hierbij is het belangrijkste cultuurverschil de wijze van beleidsvoering.

3.2. PARTICIPATIEBEGINSEL EN GOED BESTUUR

In de Verklaring van Rio wordt dit als volgt geformuleerd: *"Vraagstukken op milieugebied worden het best aangepakt met deelneming van alle betrokken burgers op het relevante niveau. Op nationaal niveau dient elk individu passende toegang te hebben tot informatie betreffende het milieu die in bezit is van de overheid, waaronder informatie over gevaarlijke stoffen en activiteiten in hun leefomgeving, en de mogelijkheid te hebben deel te nemen aan besluitvormingsprocessen. Staten dienen de publieke bewustwording en deelneming te vergemakkelijken en te stimuleren door informatie op grote schaal beschikbaar te stellen. Effectieve toegang tot rechterlijke en administratieve procedures, waaronder herstel en verhaal, dient te worden verleend."* Tijdens Rio+5 in 1997 op dit beginsel verder gebouwd door het belang van "... democratie, respect voor alle rechten van de mens en alle fundamentele vrijheden (ook het recht op ontwikkeling), doorzichtig en verantwoordelijk bestuur van alle sectoren van de samenleving en effectieve deelname van het maatschappelijk middenveld ..." ¹³ te beklemtonen. Dit wijst erop dat het voor de beleidsverantwoordelijken, bijv. belast met geïntegreerd kustzonebeleid, niet volstaat om zich te beperken tot het openstaan voor passieve openbaarheid, maar dat de organisatie van actieve openbaarheid en inspraak van essentieel belang is. Binnen het beleidsdomein van leefmilieu werd inmiddels het Verdrag van Aarhus (Denemarken) goedgekeurd op 25 juni 1998. ¹⁴ Het Verdrag is onderverdeeld in drie pijlers, die nauw met elkaar verwant zijn:

- de toegang tot milieu-informatie, zowel de passieve openbaarheid (toegang na verzoek) als de actieve openbaarheid (overheden stellen uit eigen beweging milieu-informatie ter beschikking aan het publiek);
- de inspraak van de bevolking bij de milieubesluitvorming;
- de toegang van de burger tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

Omschrijving van 'participatie'

Het begrip participatie heeft een historische ontwikkeling doorgemaakt. Er zijn dan ook heel wat mogelijke beschrijvingen van het begrip. Thans worden er heel wat wetenschappelijk

¹³ Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004*, Brussel, 2000, pp. 140.

¹⁴ Het Verdrag is op 30 oktober 2001 in werking getreden. Voor de toepassing in België dient het Verdrag eerst door de federale en regionale parlementen te worden geratificeerd. De procedure is lopende en wordt verwacht in de herfst van 2002.

onderzoek verricht om het begrip beter te kunnen vatten. De volgende omschrijving heeft dan ook niet de bedoeling om volledig te zijn maar biedt wel een aantal kernaspecten van participatie aan: 'Participatie is het deelnemen, het opnemen van de collectieve verantwoordelijkheid op een bewuste manier. Het is het voeren van een open dialoog vanuit een evenwaardige positie en een vertrouwensrelatie tussen overheid en alle relevante actoren. Het is een sociaal leerproces met het oog op het verbreden van het draagvlak voor de planning, uitvoering en evaluatie van een duurzaam lokaal beleid.' Hierna wordt elk van de kernbegrippen uit de omschrijving toegelicht.

Collectieve verantwoordelijkheid

Het vernieuwde beleid steunt op het uitgangspunt dat de overheid problemen niet alleen kan aanpakken en dat het niet de overheid is die alleen ontwikkelingskansen kan creëren. Collectieve verantwoordelijkheid is het sleutelbegrip. In principe maakt dat iedereen aanspreekbaar, van individuele burgers tot grote bedrijven, van kleine organisatie tot grote vereniging. Collectieve verantwoordelijkheid voert tot partnerschap en netwerking. Partnerschap heeft enkel zin als alle partners betrokken zijn bij de publieke discussies en de beleidsprocessen en bovendien de kans krijgen daaraan volwaardig te participeren.

Het beleid zal dus moeten opvolgen of de maatschappelijke netwerking rond dat thema gunstig of ongunstig evolueert. Daarbij is niet alleen de input voor inhoudelijke leerprocessen (wat moeten we doen) maar ook de input voor organisatorische processen (verbetert de samenwerking, neemt het aantal partnerschappen toe, bijvoorbeeld tussen gemeentebesturen en wijkcomités, tussen bedrijven en wijkorganisaties, tussen instellingen die actief zijn op de arbeidsmarkt, tussen culturele actoren gericht op gezamenlijke programma's, enz.) belangrijk.

Open dialoog

Collectieve verantwoordelijkheid betekent evenwel ook dat de lokale actoren aanvaarden dat over hun eigen rol kritische vragen kunnen worden gesteld. De betrokkenheid kan niet eenzijdig vanuit de overheid verwacht worden. De overheid mag ook verwachten dat zij betrokken mag zijn bij wat andere actoren ondernemen. Dat betekent dat openheid en bereidheid tot communicatie het vernieuwde beleid kleurt.

Waar de overheid open communiceert met de actoren, groeit het vertrouwen. Zo heeft de stad Hasselt door middel van een open communicatie met de middenstand en de bevolking een goede vertrouwensrelatie opgebouwd waarbij samen vernieuwende beslissingen genomen kunnen worden. Het overwinnen van het wantrouwen is een belangrijke overwinning van een hinderpaal naar actieve participatie. Dit vraagt van de overheid de bereidheid om de nodige speelruimte voor ideeën en initiatieven uit de bevolking te voorzien. Gehoord worden en effectief rekening houden met is daarbij een duidelijk signaal waardoor een gelijkwaardigheid in de relatie wordt gecreëerd. Hiertoe kan de dialoog worden opgesplitst per actor.

Niet alleen de overheid maar ook alle andere actoren moeten zich op een open manier opstellen. Hierbij moet werk worden gemaakt van sociale netwerken en van capaciteitsopbouw van alle betrokkenen.

Overheid en alle actoren

Een vernieuwend beleid richt zich tot alle actoren die op verschillende beleidsdomeinen en op verschillende schalen in de lokale context actief zijn. Elke actor wordt aangesproken op zowel de finaliteit van hun activiteiten, als de economische, sociale, ecologische en institutionele aspecten ervan. Er zal dus ook moeten worden nagedacht over de verdeling van verantwoordelijkheden, samenwerking en afstemming van acties. Dit vernieuwde beleid voedt op zijn beurt het collectieve strategische proces in de lokale context.

Sociaal leerproces

Sociaal leren is het leren in groepsverband, in samenspraak en samenwerking met anderen die vaak meer ervaren zijn. Het is meer dan individueel leren. Vergelijk het met een taal die je wil aanleren: je kan ze leren door ervoor naar school te gaan of door ze samen met mensen te spreken. Sociaal leren doe je niet alleen om jezelf te verrijken, maar ook omdat je zou opkomen voor een bepaald probleem. Mensen moeten samen ervaren dat er een probleem is, maar ook dat ze aan dat probleem iets kunnen doen door naar oplossingen te zoeken, erover te discussiëren, leerprocessen op gang te brengen, ...

Draagvlakverbreding

Voor het creëren van een maatschappelijk draagvlak zijn er een aantal voorwaarden zoals coherentie in het beleid, een rechtvaardige verdeling van de lasten en de nodige inspanningen om te communiceren met de georganiseerde doelgroepen en de bevolking. Die communicatie over zowel de noodzaak van doelstellingen en maatregelen als over de resultaten vergroot de bereidheid tot het leveren van inspanningen. Een draagvlakverbreding vergt dus ook heel wat van het beleid: het moet effectief en geloofwaardig zijn. Waar beleid wordt gevoerd, moet de overheid ook resultaten kunnen voorleggen. De overheid moet overtuigend achter haar boodschap staan, haar geformuleerde intenties echt uitvoeren en uiteraard zelf het goede voorbeeld geven. In elk geval moet duidelijk zijn dat een betere communicatie een noodzakelijke maar op zich echter geen voldoende voorwaarde is om draagvlak voor het beleid te creëren.

Voorlopige samenvatting

Uit het voorgaande kan in het kader van deze onderzoeksoopdracht worden onthouden dat er een internationale consensus bestaat dat 'geïntegreerd kustzonebeleid' een onderdeel vormt bij het algehele streven naar duurzame ontwikkeling. Van kuststaten wordt verwacht "Voor een samenhangend beleids- en besluitvormingsproces te zorgen, waarbij alle betrokken sectoren bestreken worden, om onderlinge afstemming en evenwichtig gebruik van de gebieden in kwestie te bevorderen." (zie hoger). "Elke kuststaat moet overwegen om op plaatselijk en nationaal niveau geschikte coördinatiemechanismen (zoals een instantie voor beleidsvorming op hoog niveau) in te stellen, of waar nodig te versterken, om te komen tot een geïntegreerd beheer en duurzame ontwikkeling van kust- en zeegebieden en hun rijkdommen. Onder dergelijke mechanismen valt ook, voorzover van toepassing, het in overleg treden met de universitaire en particuliere sector, niet-overheidsorganisaties, de plaatselijke bevolking, groepen gebruikers van hulpbronnen, en inheemse bevolkingsgroepen." 'Integratie' en 'participatie' worden telkenmale als essentiële kenmerken van duurzame ontwikkeling, én bijgevolg geïntegreerd kustzonebeleid, naar voor geschoven. Onder 'integratie' wordt zowel horizontale (met andere beleidsdomeinen) als verticale (met andere beleidsniveaus) integratie begrepen waarbij afstemming binnen elk beleidsdomein (interne integratie) niet uit het oog mag worden verloren. Bij 'participatie' volstaat een passieve opstelling niet: er wordt verwacht dat de betrokkenheid van de verschillende maatschappelijke groepen (en van de burgers) op een actieve manier wordt nagestreefd.

4.Theoretisch kader inzake duurzame ontwikkeling toegepast op de Belgische/Vlaamse kust

Hierna worden elk van de punten uit de voorlopige samenvatting kort getoetst aan de situatie aan de Belgisch/Vlaamse kust. Vooreerst moet worden vastgesteld – dit is trouwens de reden van dit onderzoek – dat er vooralsnog geen op plaatselijk en nationaal niveau geschikte

coördinatiemechanismen (zoals een instantie voor beleidsvorming op hoog niveau) werd ingesteld (zie kaderstukje).

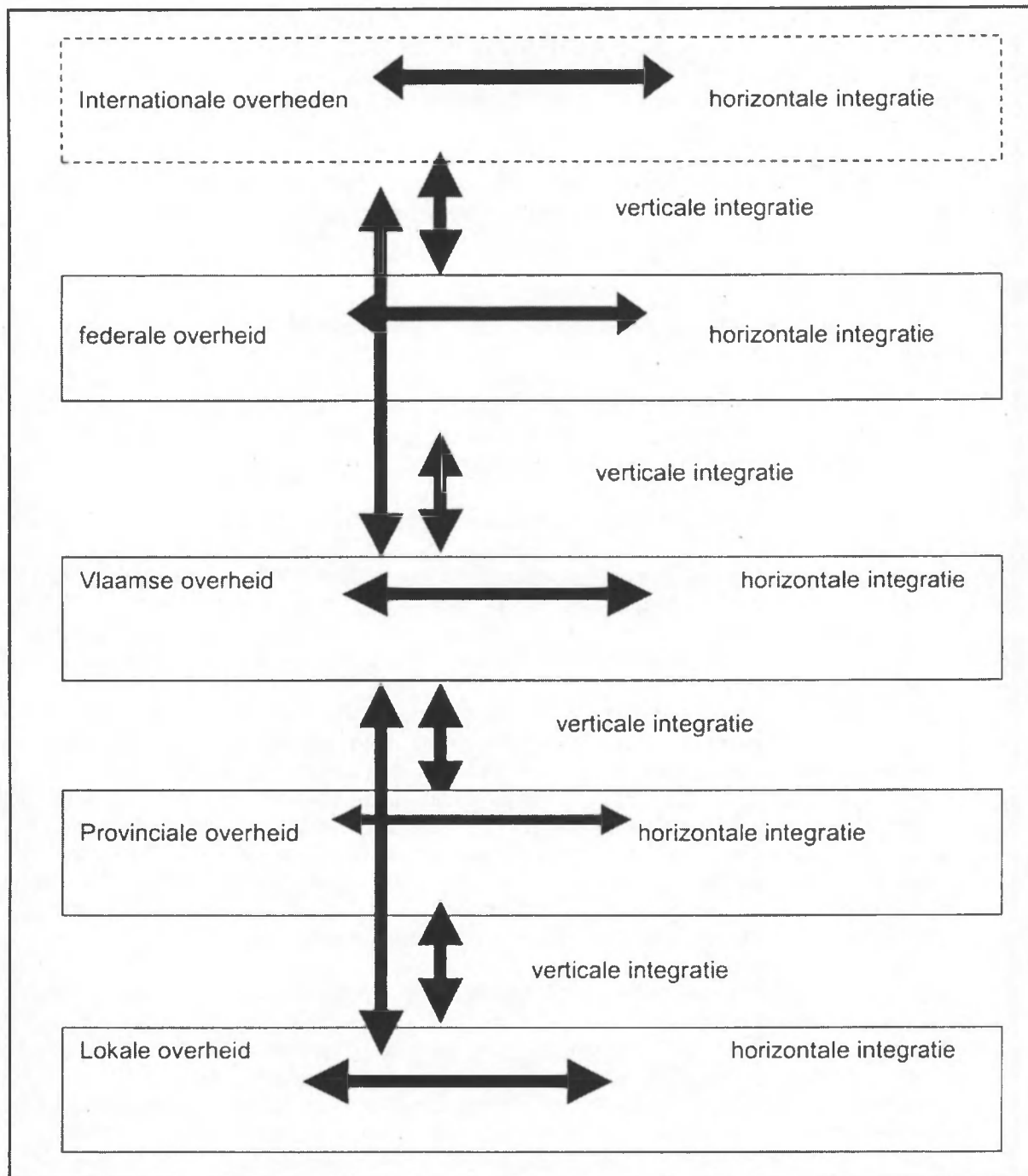
Aan de Belgische/Vlaamse kust zijn verschillende overheden bevoegd voor deelaspecten van beleid (zie ook verder hoofdstuk 2): de 10 gemeentebesturen, de Provincie West-Vlaanderen, het Vlaamse Gewest, de federale overheid. Al deze overheden handelen binnen de afspraken gemaakt op Europees of internationaal niveau. Rekening houdende met bovenstaande wordt bijgevolg verwacht dat al deze verschillende beleidsniveaus oog hebben voor zowel horizontale als verticale integratie (zie Figuur 1), evenals participatie. Hiertoe moet binnen elke overheid de nodige bestuurlijke capaciteit voorhanden zijn. Indien het internationale niveau buiten beschouwing wordt gelaten en enkel de intranationale beleidsniveaus worden beoordeeld, dan kunnen volgende vaststellingen worden gemaakt inzake horizontale integratie¹⁵ en participatie:

- de federale overheid
Binnen het kader van de Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling bestaat de Interdepartementale Commissie inzake Duurzame Ontwikkeling waarin alle departementen (én de gewesten en gemeenschappen) vertegenwoordigd zijn. (Aspecten van) Geïntegreerd kustzonebeheer is het voorwerp van overleg in het kader van de uitvoering van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling.
- het Vlaamse Gewest
Op het Vlaamse beleidsniveau is geen bestuurlijke mechanisme, al dan niet juridisch vastgelegd, voorhanden voor overleg inzake duurzame ontwikkeling en/of geïntegreerd kustzonebeleid. Dit wordt in het project 'Beter Bestuurlijk Beleid' ook niet voorzien. Wel wordt 'ad-hoc' en indien 'noodzakelijk' – net zoals op andere beleidsniveaus – interdepartementaal overlegd indien de ministerraad een beslissing moet nemen. Er is ook geen meta-adviesraad inzake duurzame ontwikkeling op dit beleidsniveau.
- de Provincie West-Vlaanderen
Het interdepartementaal overleg zowel inzake duurzame ontwikkeling als omtrent geïntegreerd kustzonebeleid is op dit provinciale niveau gekend sedert enkele jaren. Terwijl dit op het vlak van duurzame ontwikkeling beperkt is, heeft mede dankzij het Europese project TERRA het overleg omtrent geïntegreerd kustzonebeleid vastere vorm gekregen. De nieuwe samenwerkingsovereenkomst 'Milieu als opstap voor duurzame ontwikkeling' tussen het Vlaamse Gewest en de Provincie West-Vlaanderen zal de integratie, evenals de participatie, in elk geval ten dele bevorderen, zeker omdat de provincie op een relatief hoog ambitieniveau mikt.
- De 10 Gemeentebesturen
Binnen dit bestek is het niet mogelijk elk van de 10 kustgemeentes te bespreken. Het is echter bekend uit andere studies dat integratie (en participatie) bij gemeenten moeilijk licht. Ook bij de kustgemeenten zou de nieuwe samenwerkingsovereenkomst 'Milieu als opstap voor duurzame ontwikkeling' met het Vlaamse Gewest de integratie, evenals participatie, kunnen bevorderen. Met uitzondering van De Panne (hoog ambitieniveau) kiezen 7 gemeenten voor een relatief laag ambitieniveau en lijken 2 gemeenten (Bredene en Knokke-Heist) helemaal geen ambitie te hebben.

Inzake de verticale integratie kan worden vastgesteld dat er inzake duurzame ontwikkeling geen algeheel overlegorgaan is tussen (een aantal) verschillende overheden. De organisatie van de Interministeriële Conferenties zijn bijv. niet aangepast aan de gewijzigde situatie sinds de Rio-Conferentie; ook het interdepartementaal overleg tussen de beleidsniveaus is beperkt. Betreffende geïntegreerd kustzonebeleid kan worden verwezen naar het bestaan

¹⁵ Merk dat hier alleen wordt gekeken naar deze bestuurlijke mechanismen die gericht zijn op een beleid inzake duurzame ontwikkeling. Daarnaast bestaan nog overlegorganen binnen en tussen beleidsniveaus die een (of een beperkt aantal) beleidsdomein bestrijken.

van de Interkabinettenwerkgroep: hierin zijn de federale, gewestelijke en provinciale overheid vertegenwoordigd; de gemeentelijke overheden niet.



Figuur 1 – Verwachte verticale en horizontale integratie tussen en binnen de verschillende beleidsniveaus, bevoegd voor deelaspecten aan de Belgische/Vlaamse kust.

HOOFDSTUK 2. GEÏNTEGREERD BELEID VAN DE BELGISCHE KUSTZONE

An Cliquet en Jan Schrijvers

1. Huidige bevoegdheidsverdeling in de Belgische kustzone¹⁶

Hierna wordt de huidige bevoegdheidsverdeling in de kustzone binnen de federale staatsstructuur geschetst. Nadien wordt een bondig overzicht gegeven van de verschillende overheden die betrokken zijn bij het kustzonebeleid.

1.1. BEVOEGDHEIDSVERDELING TUSSEN STAAT EN GEWESTEN

1.1.1. Territoriale bevoegdheidsverdeling

Zowel de Grondwet als artikel 2 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980¹⁷, delen het Belgische grondgebied in volgens de provinciale grenzen. Onder het grondgebied van de in artikel 2 genoemde provincies en administratieve arrondissementen wordt verstaan het grondgebied zoals dit bestond op 1 oktober 1979. Het grondgebied van het Vlaamse Gewest omvat de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen. Dit houdt in dat de grenzen van het Vlaamse Gewest zeewaarts eindigen aan de provinciegrens van West-Vlaanderen. De provinciegrens van West-Vlaanderen wordt begrensd door de basislijn, zijnde de nullijn van de kust of de laagwaterlijn van gemiddeld laag laagwaterspring (GLLWS) zoals aangegeven op de zeekaarten opgemaakt door de Hydrografische Dienst van de kust te Oostende¹⁸.

De bevoegdheden van het Vlaamse Gewest zijn bijgevolg *ratione loci* begrensd door de basislijn, waardoor het automatisch uitoefenen van territoriale bevoegdheden door het Vlaamse Gewest in de Noordzee in principe is uitgesloten. Luidens de Raad van State is enkel de nationale overheid bevoegd over de relevante delen van de Noordzee (territoriale zee, continentaal plateau, ...), tenzij duidelijk afwijkende wetten, bevoegdheden toekennen aan het Vlaamse Gewest en dit met betrekking tot hun exclusieve bevoegdheden¹⁹. Deze wetten werden tot op heden in beperkte mate uitgevaardigd, met name de gewestelijke bevoegdheden in het nieuwe artikel 6, § 1, X (ingevoegd door art. 4, § 12 van de Wet van 8 augustus 1988²⁰), met betrekking tot het uitvoeren van activiteiten en werken in de territoriale zee en het continentaal plat die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden op het vlak van de waterwegen en hun aanhorigheden, de havens en hun aanhorigheden, de zeewering, de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee. Deze bevoegdheden houden het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plateau de werken en activiteiten

¹⁶ CLIQUET, A., LAMBRECHT, J. & MAES, F., *Juridische inventarisatie van de kustzone in België*, Studie in opdracht van de Administratie Waterwegen en Zeewezen. Afdeling Waterwegen Kust, (Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), Maritiem Instituut/Vakgroep Internationaal Publiekrecht, februari 2002, 108p.

¹⁷ BS 15 augustus 1980, gewijzigd bij de Bijzondere Wet van 12 januari 1989, BS 14 januari 1989.

¹⁸ Cf. art. 2 KB van 4 augustus 1981, Politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, BS 1 september 1981, zoals gewijzigd.

¹⁹ Cf. Advies R.v.St., *Gedr. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/12, 3: cf. Memorie van Toelichting, *Gedr. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/12, 5.

²⁰ Wet van 8 augustus 1988, BS 13 augustus 1988.

uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden. Als gevolg van de laatste wijziging in de staatshervorming (de zogenaamde Lambermont-wet) is ook de zeevisserij toegevoegd aan de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest (zie verder bij materiële bevoegdheidsverdeling).

1.1.2. Materiële bevoegdheidsverdeling

Als gevolg van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, gewijzigd door de Wetten van 8 augustus 1988, 16 juli 1993 en 13 juli 2001²¹ zijn de gewestelijke bevoegdheden (art. 6 § 1):

I. Wat de ruimtelijke ordening betreft:

1° De stedenbouw en de ruimtelijke ordening;

7° De monumenten en de landschappen;

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft:

1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

2° Het afvalstoffenbeleid;

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming

4° De waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

De federale overheid is echter bevoegd voor:

1° Het vaststellen van de productnormen;

2° De bescherming tegen de ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval;

3° De doorvoer van afvalstoffen.

III. Wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft:

1° De ruilverkaveling van landeigendommen en de landinrichting;

2° De natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krennen;

5° De jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en de vogelvangst;

6° De visvangst;

7° De visteelt;

V. Het landbouwbeleid en de zeevisserij, onverminderd de federale bevoegdheid inzake:

1° de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;

2° de normering en de daarop toepasbare controle inzake de dierengezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;

3° de inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittreding van oudere landbouwers;

4° het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, met dien verstande dat de gewesten in zijn schoot beschikken over een gegarandeerde en significante vertegenwoordiging.

Het akkoord van de betrokken gewestregeringen is vereist voor de maatregelen van de federale overheid inzake dierenwelzijn die een weerslag hebben op het landbouwbeleid.

VI. Wat de economie betreft:

5° De natuurlijke rijkdommen.

²¹ Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980, gewijzigd bij de Wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, BS 13 augustus 1988, de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, BS 20 juli 1993, de Bijzondere Wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, BS 3 augustus 2001, inw. 1 januari 2002.

X. Wat de openbare werken en het vervoer betreft:

2° de waterwegen en hun aanhorigheden;

2°bis het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen;

3° de havens en hun aanhorigheden;

4° de zeewering;

5° de dijken;

9° de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee.

De bevoegdheden bedoeld in 2°, 3°, 4° en 9° houden het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden".

Ingevolge de Bijzondere Wet van 13 juli 2001 (de zgn. Wet Lambermont) is het Vlaamse Gewest vanaf 1 januari 2002 bevoegd voor de zeevisserij. De bevoegdheid over de visteelt (art. 6, § 1, III, 6°) was al eerder naar de Gewesten overgeheveld.

Inzake de bevoegdheid van de Gewesten voor de natuurlijke rijkdommen (art. 6, § 1, VI, 5°) merkte de Raad van State op dat bevoegdheden inzake exploitatievoorwaarden van de natuurlijke rijkdommen van het continentaal plat aan een Gewest kunnen worden toegekend. De Regering was echter van mening dat omwille van de internationale aansprakelijkheid, toezicht van de nationale overheid noodzakelijk bleef. Het toekennen van bevoegdheden over de territoriale zee en het continentaal plat inzake exploitatievoorwaarden van de natuurlijke rijkdommen en de concessies die hierop betrekking hebben, werd buiten de Bijzondere Wetten van '80 en '88 gehouden. De bedoeling was om hiervoor een afzonderlijk wetsontwerp op te stellen, maar dit is tot nu toe niet gebeurd. Dit heeft tot gevolg dat de bevoegdheden van de Gewesten inzake natuurlijke rijkdommen beperkt blijven tot hun grondgebied en zich dus niet uitstrekken over de territoriale zee, het continentaal plat of de EEZ.

Op basis van artikel 35 van de Gecoördineerde Grondwet is de federale overheid slechts bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten krachtens de Grondwet uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen. De Gemeenschappen en Gewesten zijn bevoegd voor de overige aangelegenheden (residuaire bevoegdheden). Voorwaarde is echter dat de federale bevoegdheden worden vastgelegd in een bijzondere wet. In afwachting daarvan behoudt de federale overheid de residuaire bevoegdheden. Voor wat leefmilieu betreft, blijft de federale overheid onder meer bevoegd voor: de bescherming tegen ioniserende stralingen en het radioactief afval; de doorvoer van afval; het vaststellen van productnormen; de bescherming van de Noordzee; de civiele bescherming (rampenbestrijding); wetenschappelijk onderzoek in het kader van internationale programma's of bij het overschrijden van de belangen van de Gewesten²².

1.2. BEVOEGDE DIENSTEN

1.2.1. Federale overheid

Diverse federale overheden zijn belast met een deelaspect inzake het kustzonebeleid. De Minister voor *Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu* is bevoegd voor het beleid inzake de bescherming van het mariene milieu, het toezicht en de controle op de vervuiling van de zee en het geïntegreerd kustzonebeheer, met inbegrip van de wetgeving, de

²² LAVRYSEN, L., et al., *Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen. Deel V. Juridische instrumenten. Wetenschappelijk verslag*, Gent, Centrum voor Milieurecht, 13 juli 1994, 11.

reglementering en de uitvoering, het opstellen en uitvoeren van de begroting, de internationale samenwerking en de samenwerking met Gemeenschappen en Gewesten inzake milieu²³. Zo is de minister bevoegd voor de uitvoering van diverse aspecten van de Wet ter bescherming van het mariene milieu²⁴. De *Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium (BMM)*, deel uitmakend van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (KBIN),²⁵ vervult voor België een aantal belangrijke taken inzake het beheer en de bescherming van het mariene milieu, in het bijzonder de Noordzee, zoals bijvoorbeeld de mathematische modellering van het mariene milieu; het luchttoezicht voor pollutiecontrole boven het Kanaal en het Belgisch continentaal plat; de adviesverlening aan de overheid inzake het beheer van het mariene milieu; toezicht op de naleving van de Wet ter bescherming van het marien milieu enz.

Het *Ministerie van Verkeerswezen (Bestuur Maritieme Zaken en Scheepvaart)* is bevoegd voor de regeling van de scheepvaart en de uitvoering van verdragen dienaangaande (IMO-verdragen). Dit Ministerie is voorts bevoegd voor de preventie van verontreiniging van het mariene milieu afkomstig van schepen, zoals de implementatie en controle van het Marpol-Verdrag. De controle gebeurt door de diensten van de Scheepvaartcontrole (technische controle).

De bevoegdheid voor rampenbestrijding aan de kust ligt bij het *Ministerie van Binnenlandse Zaken*, en meer bepaald de Civiele Bescherming. De Scheepvaartpolitie²⁶ verricht controle op de scheepvaart (patrouilles in de havens, rivieren en territoriale zee) en verricht administratieve controle op zeeschepen. De federale politieambtenaren en de ambtenaren van de Scheepvaartpolitie zijn tevens bevoegd voor het toezicht en controle op de naleving van de bepalingen van de Wet ter bescherming van het mariene milieu. Zij zijn ook belast met het toezicht op de toepassing van diverse visserijwetten.

De *Marine van het Ministerie van Landsverdediging* heeft een aantal ondersteunende en controlerende taken, zoals bijvoorbeeld het verlenen van logistieke ondersteuning voor wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd op zee; hulp bij het bestrijden van olieverontreiniging in zee een controlerende bevoegdheid inzake visserij; een algemene politionele bevoegdheid op zee (b.v. drugs); toezicht en controle op de naleving van de wet ter bescherming van het mariene milieu.

Het *Ministerie van Economische Zaken (Bestuur Kwaliteit en Veiligheid)* is bevoegd voor de reglementering en het toekennen van vergunningen in verband met de exploitatie van minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond in de territoriale zee en op het continentaal plat.

1.2.2. Regionale overheid

Van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is voor het kustzonebeleid hoofdzakelijk het *Departement Leefmilieu en Infrastructuur* van het Ministerie van de Vlaamse

²³ Art. 5, KB van 7 augustus 1995 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden met betrekking tot het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, BS 7 september 1995.

²⁴ Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, BS 12 maart 1999, gewijzigd bij de Wet van 3 mei 1999 tot regeling van de bevoegdheidsverdeling ingevolge de integratie van de zeevaartpolitie, de luchthavenpolitie en de spoorwegpolitie in de federale politie, BS 29 mei 1999, err. BS 2 september 1999.

²⁵ KB van 29 september 1997 houdende overdracht van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium naar het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, BS 4 november 1997.

²⁶ In het kader van een betere integratie van de politiediensten werd op de Ministerraad van 6 december 1996 beslist dat de algemene politieopdrachten (met uitzondering van de opdrachten inzake controle op het naleven van de specifieke verkeersregels) van de luchtvaart-, de zeevaart- en de spoorwegpolitie, samen met het daartoe vereiste personeel en middelen, worden opgenomen in de federale politie.

Gemeenschap van belang. Het Departement Leefmilieu en Infrastructuur is ingedeeld in vijf administraties: Wegen en Verkeer; Waterwegen en Zeewezen (AWZ); Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL); Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (AROHM); Ondersteunende Studies en Opdrachten.

Voor de kustzone is voornamelijk AMINAL (o.a. Afdeling Natuur), AROHM en de Administratie Waterwegen en Zeewezen (o.a. Afdeling Waterwegen Kust) van belang. Afdeling natuur is bevoegd voor het natuurbehoud. AROHM is bevoegd voor ruimtelijke ordening (b.v. behandelen van bouwvergunningen en landschapsbescherming). De Afdeling Waterwegen Kust is bevoegd voor de kustverdediging; de infrastructuur van de kusthavens; het kanaal Oostende-Brugge, de kustkanalen, het IJzerbekken; de maritieme toegangswegen tot de kusthavens en tot de Westerschelde; het hydrometeomeetnet op zee en aan de wal. De Afdeling Loodswezen verzorgt de loods- en sleepdiensten. De Afdeling Vloot organiseert de reddingsdienst op zee (Zee Reddings- en Coördinatiecentrum - Sea Rescue Coordination Center). De Afdeling Scheepvaartbegeleiding coördineert de verkeersbegeleiding.

Op grond van de Bijzondere Wet van 13 juli 2001 (de zgn. Wet Lambermont) zijn de Gewesten met ingang van 1 januari 2002 ook bevoegd voor het *landbouwbeleid* en de *zeevisserij*²⁷. Volgende instellingen zijn bevoegd inzake zeevisserij: de Dienst Zeevisserij is belast met het toezicht op de bescherming van de biologische rijkdommen van de zee. De ambtenaren en agenten van de Dienst Zeevisserij zijn bevoegd voor toezicht op de naleving van diverse visserijwetten en controle en toezicht op de naleving van de Wet ter bescherming van het mariene milieu, voor zover het inbreuken betreft die betrekking hebben op de visserij. Het Departement Zeevisserij, dat deel uitmaakt van het Centrum voor Landbouwkundig Onderzoek, is belast met visserijonderzoek en kwaliteitsonderzoek van het mariene milieu.

1.2.3. Provinciale overheid

Op grond van de federale of gewestelijke leefmilieuwetgeving worden talrijke administratieve taken opgelegd aan de provincies. Deze zijn vooral gesitueerd op het vlak van de vergunningsprocedures. Door de nieuwe ruimtelijke ordeningswetgeving krijgen de provincies bevoegdheden op het vlak van planning (provinciaal ruimtelijk structuurplan) en uitvoering (provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan). De provincies treden aldus op als uitvoerings- en adviesorganen van de federale en regionale overheden. Voor de kustzone is uiteraard de Provincie West-Vlaanderen van belang. Zo is onder meer de coördinerende rol van de Provinciegouverneur van West-Vlaanderen van belang bij het Rampenplan Noordzee. De rol van de gouverneur bij de noodmaatregelen ter vrijwaring en bescherming van het mariene milieu wordt bevestigd in de wet ter bescherming van het mariene milieu: zo kan de gouverneur alle nodige opvorderingsmaatregelen nemen (art. 31).

1.2.4. Gemeentelijke overheden

Ook de gemeenten krijgen op grond van hogere leefmilieuwetgeving administratieve taken opgelegd. De gemeenten kunnen voor hun grondgebied een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en gemeentelijke uitvoeringsplannen opmaken. In het kader van het milieuconvenant kan een gemeentelijk natuurontwikkelingsplan worden opgemaakt.

De kustgemeenten zijn voorts bevoegd voor verontreiniging van de stranden. Ingeval van een zware verontreiniging wordt echter de Provinciegouverneur van West-Vlaanderen en de Civiele Bescherming ingelicht. De Provinciegouverneur coördineert dan de verdere acties. Op basis van artikel 38 § 1, 7° van het Belgisch Kustreglement moeten de ambtenaren en

²⁷ Zie ook KB 29 september 2002 tot overdracht van personeelsleden van het Ministerie van Middenstand en Landbouw naar de Vlaamse regering, BS 1 oktober 2002.

bedienden van de gemeentepolitie in de gemeenten waarin zich een haven bevindt of gemeenten die langs de kust gelegen zijn, toezien op de toepassing van het Kustreglement. De kustgemeenten zijn voorts bevoegd voor het onderhoud van de stranden (het strandvegen). Deze bevoegdheid is gebaseerd op het toekennen van strandconcessies door de Administratie Waterwegen en Zeewezen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan de kustgemeenten.

2. Noodzaak voor een geïntegreerd beleid van de Belgische kustzone

Alhoewel het begrip "Integrated Coastal Zone Management" (ICZM), "Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden" (GBKG) of "Geïntegreerd kustzonebeleid" reeds geruime tijd ingeburgerd is in een aantal landen (VS, Canada, Australië) werd het, zoals aangehaald onder Hoofdstuk 1, wereldwijd pas goed bekend door de ontwikkeling van Agenda 21 tijdens de Rio-Conferentie in 1992. Op Europees niveau werd die aanpak verder ondersteund en uitgediept door het vijfde milieuactieprogramma "Op weg naar een duurzame ontwikkeling".²⁸ Dit was de directe aanleiding tot het uitwerken van een globale strategie voor geïntegreerd kustzonebeleid door diverse instellingen zoals de Europese Gemeenschap en de Raad van Europa. Het is vanzelfsprekend dat de efficiëntie en doelgerichtheid van dit antwoord sterk afhankelijk is van de lengte en complexiteit van de kustzone in kwestie. Daarnaast is het logisch dat het kluwen van bestuurlijke en andere belangen in en rond de kustzone, een geïntegreerde aanpak sterk vertraagt.

Het geïntegreerd beleid van kustgebieden beoogt de levenskwaliteit van kustgemeenschappen te verbeteren en tegelijkertijd de biologische diversiteit en productiviteit van de kustzone te handhaven. De Europese Commissie omschrijft het geïntegreerd beheer van kustgebieden als *een dynamisch, multidisciplinair en iteratief proces voor de bevordering van het duurzame beheer van kustgebieden. Het bestrijkt de volledige cyclus van informatieverzameling, planning (in de ruimste zin van het woord), besluitvorming, beheer en toezicht op de uitvoering. GBKG benut de participatie met kennis van zaken en de medewerking van alle belanghebbenden voor de evaluatie van de maatschappelijke doelstellingen van een bepaald kustgebied en voor het nemen van maatregelen om deze doelstellingen te verwezenlijken. GBKG tracht op lange termijn een evenwicht te vinden tussen milieugerichte, economische, sociale, culturele en recreatieve doelstellingen, alle binnen de door de natuurlijke dynamiek gestelde grenzen*²⁹.

Het is niet vanzelfsprekend om die doelstelling te verwezenlijken. Het beheren en besturen van een kustzone in al zijn aspecten is per definitie complex. Die complexiteit is onlosmakelijk verbonden met de diversiteit van gebruiksfuncties en de bevoegde instanties. De verdeling van de verschillende bestuurlijke instanties over de verschillende beleidsdomeinen en geografische zones van de kust en vooral de versnippering van de belangengroepen, liggen aan de basis van een minder efficiënt kustzonebeleid in België. Ze wordt nog extra gevoed door een gebrek aan integraal denken, dat pas de laatste tijd geleidelijk aan op gang komt.³⁰

²⁸ Vijfde Milieuactieprogramma "Op weg naar een duurzame ontwikkeling": milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling, 1992.

²⁹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden: een strategie voor Europa, Bijlage 1, PB L 67, 15 maart 2000.

³⁰ Over de knelpunten inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden in België, zie onder meer: Provincie West-Vlaanderen, *Projectrapport Terra Coastal Zone Management: aanbevelingen en actieplan voor een geïntegreerd beheer van de kustzone*, Rapport in het kader van het Terra-czm project, 2001; SCHRIJVERS, J., *Het Vlaams Instituut voor de Zee als mogelijk instrument voor geïntegreerd kustzonebeheer in België*, VLIZ Special

Geïntegreerd beleid van kustgebieden in België wordt dan ook een noodzaak. Het kan slechts tot stand komen via een degelijke bestuurlijke verankering. Die verankering dient het beleid inzake kustzonebeheer te stroomlijnen op een bestuurlijk niveau. Een dergelijke ingreep is slechts geslaagd indien:

- verschillende beleidsdomeinen of -bevoegdheden binnen eenzelfde beleidsniveau onderling op mekaar zijn afgestemd (*horizontale en externe integratie*).
- verschillende beleidsdomeinen of -bevoegdheden van verschillende beleidsniveaus onderling op mekaar zijn afgestemd (*verticale en externe integratie*).

3. Integratie als drijfveer voor bestuurlijke verankering in de Belgische kustzone

Vertrekkende van de actuele Belgische situatie aangaande gebruiksfuncties en bevoegdheden in de kustzone, zijn een aantal bedenkingen noodzakelijk om tot een efficiënt beheer te komen. Het is duidelijk dat de aanpak van de Belgische kustzone als een ecologisch en socio-economisch geheel onvermijdelijk vraagt naar inhoudelijke, structurele en ruimtelijke interacties. Rekening houdend met de grote en overkoepelende beleidsdomeinen (leefmilieu en natuurbehoud, verkeer, waterwegen en zeewezen, ruimtelijke ordening, landschapsbescherming, toerisme, landbouw en visserij, landsverdediging, wetenschapsbeleid, economische zaken, binnenlandse zaken, duurzame ontwikkeling, en welzijn), en hun onderlinge belangen en conflicten, moet "grens"overschrijdend worden gedacht. Vermits de bevoegde overheden (federaal, Vlaams, provinciaal en gemeentelijk) verdeeld zijn over de verschillende beleidsdomeinen en over het land- en watergedeelte in de kustzone, is de herschrijving van het bestuurlijke landschap onvermijdelijk. Die herschrijving moet worden gestuurd door een onderliggende inhoudelijke beleidsrelevantie.

3.1. HORIZONTALE INTEGRATIE

Vooraleer tussen niveaus te werken, moet de eigen inwendige structuur van de Vlaamse en federale overheid ten aanzien van beleidsaspecten in de kustzone eveneens ter discussie staan. Alhoewel de federale bevoegdheid vooral betrekking heeft op de zeezijde en die van Vlaanderen zich hoofdzakelijk beperkt tot het land, zijn ook binnen die entiteiten verspreide bevoegdheden vast te stellen. Voor het Vlaams niveau kan hier bijvoorbeeld worden verwezen naar de verdeling van bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening, kustverdediging, natuurbehoud enz. over verschillende departementen. Op het Vlaamse niveau is totnogtoe geen bestuurlijk mechanisme, al dan niet juridisch, voorhanden voor overleg inzake geïntegreerd kustzonebeleid (zie ook hoofdstuk 1, punt 4). Maar ook op federaal niveau zijn er voorbeelden van verkaveling te vinden. Zo is het gebruik van de ruimte op zee - als die al geordend is - nog steeds niet centraal geregeld.

3.2. VERTICALE INTEGRATIE

De interactie tussen beide overheden is onlosmakelijk gekoppeld aan een geografische factor. De federale overheid is vooral bevoegd voor de zeezijde van de kust, terwijl de Vlaamse overheid zich vooral bezighoudt met het landgedeelte. Hierop bestaan reeds enkele uitzonderingen. Het is duidelijk dat bepaalde beleidsdomeinen zich uitstrekken over de verschillende habitatzones van de kust heen (zeewater, zeebodem, ondergrond,

intergetijdengebied, slikken en schorren, strand, duinen en polders). Door de Belgische staatsstructuur wordt een aantal van die domeinen opgesplitst in federaal en Vlaams (b.v. waterkwaliteit, leefmilieu en natuurbehoud, ruimtelijke ordening, economie). Andere functies zijn dan weer zuiver federaal (scheepvaart, defensie en ontginning van het continentaal plat) of Vlaams (baggeren en zeevisserij). Voorstellen omtrent een project, programma, plan of beleid in de kustzone komen tot stand binnen de bestuurlijke begrenzingen van een bepaalde bevoegdheid zoals geschetst voor de Belgische kustzone. De implicaties van een dergelijk voorstel - binnen de context van een complexe kustzone - overschrijden naast de geografische zones bijgevolg ook de grenzen van de beleidsdomeinen. Hier dient eveneens vermeld te worden dat ook de provinciale en gemeentelijke niveaus een bijdrage leveren tot het kustbeleid (zie ook supra).

3.3. HUIDIGE STAND VAN ZAKEN AANGAANDE INTEGRATIE

Een eerste aanzet tot horizontale en vooral verticale integratie voor een benadering van kustzonebeleid in België is reeds bestaande, doch onvoldoende voor een geïntegreerd kustzonebeleid. Naast de verschillende sectorale en hiërarchische bevoegdheden, zijn de volgende structuren reeds in plaats:

- Het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM): dit comité werd opgericht in het samenwerkingsakkoord inzake het internationaal milieubeleid³¹. Het is een samenwerkingsverband tussen de federale overheid en de drie gewesten, dat instaat voor het coördineren van de voorbereiding en opvolging van het internationale leefmilieubeleid. Binnen de CCIM volgt de Stuurgroep Zeeën en Oceanen het mariene leefmilieubeleid op. Binnen deze stuurgroep zijn niet alle Vlaamse administraties vertegenwoordigd die bevoegdheden hebben inzake de kustzone. Er zijn evenmin vertegenwoordigers van de gemeenten en provincie³².
- De Interkabinettenstuurgroep "Geïntegreerd Kustzonebeheer": onder meer als gevolg van de Europese resolutie 94/C 135/02³³ werd in 1994 een interkabinettenstuurgroep "geïntegreerd kustzonebeheer" opgericht door de toenmalige minister van leefmilieu, De Batselier. Een zekere officialisering kwam er door een mededeling aan de Vlaamse Regering van 22 februari 1995. De groep heeft als doel om sector- en beleidsoverschrijdende thema's voor te leggen aan en te bespreken met alle bevoegde besturen en kabinetten. Ze wordt praktisch bijgestaan door een ambtelijke werkgroep, de taakgroep "Geïntegreerd Kustzonebeheer".
- Kustwacht: de Kustwacht is een recent opgerichte maar informele samenwerking tussen de Afdeling Waterwegen en Zeewezen van het Ministerie van de Vlaamse

³¹ Art. 1, Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het internationaal milieubeleid, BS 13 december 1995. Het CCIM is onder meer belast met het voorbereiden van standpunten die dienen ingenomen te worden door de Belgische delegaties bij internationale organisaties (de Raad van de Europese Unie uitgezonderd), evenals in organen opgericht door verdragen en internationale ministeriële conferenties. Voorts behoort het tot de taken van de CCIM, om overleg te plegen, teneinde te komen tot een gecoördineerde uitvoering van de aanbevelingen en beslissingen van internationale organisaties. Het Comité staat ook in voor het voorbereiden van vergaderingen van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu, wat de agendapunten betreft die binnen het toepassingsgebied van het Samenwerkingsakkoord vallen. Het Comité oefent toezicht uit op het verzamelen van gegevens, teneinde te kunnen antwoorden op vragen naar informatie uitgaande van internationale organisaties en gemeenschappelijke rapporten op te stellen ten behoeve van internationale organisaties. In het Samenwerkingsakkoord wordt voorts de samenstelling van het CCIM bepaald, evenals de procedure voor de werking ervan. Zo neemt het Comité beslissingen bij consensus. Bij afwezigheid van een consensus wordt de zaak op ministerieel niveau beslecht door de Interministeriële Conferentie Leefmilieu.

³² Zie ook hoofdstuk 5.1.

³³ Resolutie 94/C 135/02 van de Raad van de Europese Unie van 6 mei 1994 betreffende een communautaire strategie voor geïntegreerd beheer van de kustzones.

Gemeenschap (AWZ), en de federale Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee (BMM).³⁴ Het tracht bepaalde problemen zoals vervuiling op zee, overkoepelend aan te pakken.

- Ambtelijke werkgroep voor het storten van baggerspecieoplossingen: deze werkgroep werd opgericht door het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en het Vlaamse Gewest inzake het storten van baggerspecieoplossingen³⁵.

³⁴ Interview met ir. J. Strubbe in de VLIZ nieuwsbrief van juni 2001.

³⁵ Samenwerkingsakkoord van 12 juni 1990 tussen de Belgische staat en het Vlaamse Gewest ter vrijwaring van de Noordzee van nadelige milieu-effecten ingevolge baggerspecieoplossingen in de wateren die vallen onder de toepassing van de Conventie van Oslo, BS 22 augustus 1990; zoals gewijzigd door het Samenwerkingsakkoord van 6 september 2000, BS 21 september 2000.

HOOFDSTUK 3. OPTIES VOOR BESTUURLIJKE VERANKERING VOOR EEN GEÏNTEGREERD BELEID VAN DE BELGISCHE KUSTZONE

Jan Schrijvers & An Cliquet

1. Overzicht van de verschillende opties

De "fijnregeling" van een efficiënt beleid en beheer van de Belgische kustzone, kan op verschillende manieren vorm worden gegeven. In eerste instantie moet er een inhoudelijke noodzaak en beleidsmatige drijfveer zijn voor de keuze van een bepaalde optie. Daarnaast moeten echter vooral de juridische en praktische mogelijkheden en bezwaren een rol spelen. Afhankelijk van het niveau van bestuurlijke verankering – zoals hierboven weergegeven – en van de beleidsmaterie op zich, zal er misschien gekozen dienen te worden voor een combinatie van opties. De vier voorgestelde opties worden telkens besproken vanuit een beleidsmatige drijfveer en de juridische implicaties.

1.1. DE OPTIE "BEVOEGDHEIDSVERANDERING"

1.1.1. Beleidsmatige drijfveer

Een overheveling van bevoegdheden is slechts effectief indien ze bijdraagt tot een consistent kustbeleid. De beslissing en opvolging omtrent een voorstel tot project, plan, programma of beleid zou dan ook vergemakkelijkt kunnen worden door ze zoveel mogelijk te beperken tot één bepaalde bestuurlijke instantie. De noodzakelijke interactie over de beleidsdomeinen heen zal echter niet opgelost kunnen worden door een overheveling. Deze vereist namelijk een horizontale of intersectorale integratie. Wel is het duidelijk dat bepaalde beleidsmateries beter kunnen worden gestroomlijnd door een gehele of gedeeltelijke overheveling van bevoegdheden binnen de eigen overheid of tussen de Vlaamse en federale overheden onderling.

Interne homogenisering kan gebeuren ten aanzien van beleidsaspecten die nu verdeeld zijn over verschillende ministeries binnen de federale overheid of over verschillende Vlaamse administraties. Een verschuiving van bevoegdheden binnen één enkel niveau kan wellicht leiden tot een betere interne integratie van het beleid van de kustzone voor de bevoegdheden die behoren tot dit bestuursniveau. Het zal echter niet de versnippering tussen de verschillende bestuursniveaus oplossen.

Een meer geïntegreerd beleid van de kustzone zou er in kunnen bestaan om de bevoegdheden zoveel mogelijk onder te brengen bij één enkel bestuursniveau. Een beleidsmaterie die zich uitstrekt over de kustzone heen zou op die manier geheel Vlaams of federaal gemaakt kunnen worden. Dit zou neerkomen op een verregaande verticale integratie waarbij de uitkomst ten aanzien van efficiënt kustzonebeleid is gebaseerd op coöperatie tussen de nieuwgevormde bevoegdheden. Dit houdt verder een vrijwillige en informele afstemming in, die juridisch noch organisatorisch verankerd is. Op basis van informatie-uitwisseling zullen de nieuwgevormde en autonome beleidsvelden min of meer rekening houden met elkaars beleid (zie Hoofdstuk 1).

1.1.2. Juridische implicaties bij bevoegdheidsverandering

Een bevoegdheidsverandering kan bestaan uit een bevoegdheidsverschuiving binnen één enkel bestuursniveau (binnen de federale overheid of binnen het Vlaamse Gewest) of uit een bevoegdheidsverandering waarbij één enkel bestuursniveau (Vlaams of federaal) bevoegd wordt voor de hele kustzone. De juridische implicaties bij een bevoegdheidsverandering zijn grondig verschillend naargelang de deelmogelijkheid.

1.1.2.1. Overheveling van bevoegdheden binnen een zelfde bestuursniveau

Ingeval van een overheveling van bevoegdheden binnen één enkel bestuursniveau zijn de juridische vereisten vrij minimaal. Ingeval van een overheveling binnen de federale overheid, kan dit via een koninklijk besluit (zie bijvoorbeeld het huidige KB van 7 augustus 1995 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden met betrekking tot het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu³⁶). Voor een bevoegdheidsoverheveling op Vlaams niveau is een besluit van de Vlaamse regering vereist. Hier moet rekening worden gehouden met de recente ontwikkelingen inzake beter bestuurlijk beleid. Momenteel is in de huidige regeringsbeslissingen nog geen expliciete overheveling of horizontale structuur voorzien voor bevoegdheden voor geïntegreerd beleid van kustgebieden.

Alhoewel een bevoegdheidsverdeling binnen één enkel bestuursniveau juridisch geen zware vereisten stelt, lost dit de huidige knelpunten inzake geïntegreerd beleid van kustgebieden niet op: binnen de huidige bevoegdheidsverdeling in de kustzone blijven de bevoegdheden verdeeld over de federale en Vlaamse overheid. De bevoegdheden van het Vlaamse Gewest zijn territoriaal beperkt tot het grondgebied van het Vlaamse Gewest (tot aan de basislijn), waardoor het automatisch uitoefenen van territoriale bevoegdheden door het Vlaamse Gewest in de Noordzee in principe is uitgesloten, tenzij duidelijk afwijkende wetten bevoegdheden toekennen aan het Vlaamse Gewest³⁷. Dergelijke bevoegdheden die aan het Vlaamse Gewest zijn toegekend, omvatten onder meer het baggeren en de zeevisserij. De federale overheid is bevoegd voor andere aspecten in het mariene deel van de kustzone (zoals bescherming van het mariene milieu, ontginning, energiebeleid op zee, enz.) (zie hoofdstuk 2, punt 1).

1.1.2.2. Overheveling van bevoegdheden naar een ander bestuursniveau

Een overheveling van bevoegdheden zou er in kunnen bestaan dat bevoegdheden die momenteel behoren tot de federale overheid naar het Vlaamse Gewest worden overgeheveld. Dit kan gaan over één bepaalde bevoegdheid (b.v. de bevoegdheid voor de bescherming van het mariene milieu) of over verschillende bevoegdheden (ontginning, energie, enz.).

Voor het samenbrengen van de bevoegdheden over de kustzone bij één bestuursniveau bestaan er twee mogelijkheden:

- een territoriale bevoegdheidsoverdracht;
- het territoriaal uitbreiden van de materiële bevoegdheden.

Een eerste mogelijkheid is een *verandering in de territoriale bevoegdheid*, door de uitbreiding van het grondgebied van het Vlaamse Gewest over de territoriale zee. Een dergelijke territoriale bevoegdheidsoverdracht zou in principe mogelijk zijn door een wijziging van de provinciegrens van West-Vlaanderen. Dit kan in principe zelfs bij gewone wet: luidens art. 7 van de Gecoördineerde Grondwet kunnen de grenzen van een Staat, van de provincies en

³⁶ BS 7 september 1995.

³⁷ Cf. Advies R.v.St., *Gedr. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/12, 3: cf. Memorie van Toelichting, *Gedr. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/12, 5.

van de gemeenten niet worden gewijzigd of gecorrigeerd dan krachtens een wet. Maar de afbakening van het Vlaamse Gewest ligt vast bij Grondwet en bijzondere wet: zowel de Grondwet als art. 2 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, delen het Belgische grondgebied in volgens de provinciale grenzen. Het grondgebied van het Vlaamse Gewest omvat de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen. Onder het grondgebied van de in art. 2 genoemde provincies en administratieve arrondissementen wordt verstaan, het grondgebied zoals dit bestond op 1 oktober 1979. Voor een territoriale bevoegdheidsoverdracht is dus een wijziging nodig aan de bijzondere wet en de Grondwet. Deze wijziging vereist een tweederde meerderheid. Vroegere pogingen om dergelijke territoriumoverdracht door te voeren, bleken politiek niet haalbaar. Bovendien heeft ook de Raad van State bezwaren tegen een dergelijke overdracht³⁸.

Bovendien blijft, in het geval van een territoriale bevoegdheidsoverdracht over de territoriale zee, nog het probleem van de uitoefening van de bevoegdheden over de exclusieve economische zone en het continentaal plat. Immers, deze zones kunnen internationaalrechtelijk niet tot het staatsgebied van een kuststaat worden gerekend en kunnen dus ook niet worden overgedragen aan een deelstaat. Een uitbreiding van het grondgebied van het Vlaamse Gewest tot de territoriale zee zou dus niet voldoende zijn om een geïntegreerd kustzonebeleid te voeren in de volledige zeegebieden. Er zou ook moeten worden voorzien in een wettelijke, materiële bevoegdheidsoverdracht, waardoor wordt aangegeven dat het Vlaamse Gewest bevoegd is haar bevoegdheden uit te oefenen in de EEZ en op het continentaal plat.

Een tweede mogelijkheid om de bevoegdheden voor de kustzone onder te brengen bij één enkel bestuursniveau is een materiële bevoegdheidsoverdracht. Daarbij gebeurt geen overdracht van de zeegebieden zelf, maar worden de materiële bevoegdheden die worden uitgeoefend binnen deze zeegebieden overgedragen naar een enkel bestuursniveau. Het gaat dus over het territoriaal uitbreiden van materiële bevoegdheden. Dit is in het verleden reeds gebeurd voor onder meer het baggeren en recent ook de zeevisserij. Ook hiervoor is een wijziging vereist van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (tweederde meerderheid).

De juridische vereisten voor een bevoegdheidsoverheveling naar het Vlaamse Gewest zijn dus niet onmogelijk, maar wel zwaar, in het bijzonder op korte termijn.

Indien er een bevoegdheidsoverdracht wordt doorgevoerd van een bepaalde bevoegdheid (zoals leefmilieu), dan lost dit niet alle problemen inzake een geïntegreerd beleid in de kustzone op. Immers, andere functies blijven federaal (b.v. scheepvaart, defensie, ontginning van het continentaal plat). Het lijkt weinig waarschijnlijk dat alle bevoegdheden zullen worden gefederaliseerd. Er blijft dus steeds een bestuursniveau op zowel federaal als op gewestelijk vlak bestaan. Dit blijft dus zorgen voor beperkingen in de wetgeving: zoals nu in de Wet ter bescherming van het mariene milieu geen bepalingen kunnen worden opgenomen die betrekking hebben op Vlaamse bevoegdheden, zo zullen ook in een Vlaamse wetgeving geen bepalingen kunnen worden opgenomen ten aanzien van federale materies (zoals scheepvaart of ontginning).

Bovendien zijn er ook binnen één enkel bevoegdheidsniveau doorgaans verschillende diensten bevoegd (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, kustverdediging, toerisme op Vlaams niveau). Zelfs met een gewijzigde bevoegdheidsstructuur, zal er dus veelal één of andere vorm van verdeling van bevoegdheden blijven bestaan. Een geïntegreerd kustzonebeleid zal maar kunnen worden bereikt door samenwerking tussen de verschillende bevoegde diensten, zelfs binnen een gewijzigde bevoegdheidsstructuur.

³⁸ Voor de rechtspraak terzake en de beoordeling hiervan, zie CLIQUET, A., *Natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu. Overzicht en analyse van de juridische mogelijkheden, met bijzondere aandacht voor het mariene en kustzonemilieu van België*, Proefschrift tot het behalen van graad van doctor in de rechten, Universiteit Gent, 2000, (620p.), 130-131.

1.2. DE OPTIE "SAMENWERKINGSAKKOORD"

1.2.1. Beleidsmatige drijfveer

Samenwerkingsakkoorden zullen het meest geschikt zijn om de kloof tussen de Vlaamse en federale overheden onderling te dichten. Ook het overleg tussen de verschillende beleidsdomeinen in de kustzone, ongeacht hun interne verdeling, kan via akkoorden worden aangepakt. Een dergelijke interbestuurlijke instantie kan al dan niet gebaseerd zijn op strikte protocollen en formele samenwerkingsakkoorden waarin gedetailleerde engagementen en verplichtingen zijn opgenomen.

Met een samenwerkingsakkoord moet worden bereikt dat beslissingen uitvoerig en interdisciplinair worden bediscussieerd en voorbereid. Nadien moet op basis van dit al dan gestructureerd overleg, een beslissing worden gemaakt. Of deze beslissing ressorteert onder de bevoegde afzonderlijke instanties of wordt genomen binnen de overleggroep, hangt af van de invulling van het eigenlijke samenwerkingsakkoord.

Zoals verduidelijkt in Hoofdstuk 1 komt deze integratiebeweging neer op een coördinatie die verder gaat dan de coöperatie die bereikt zou worden na een bevoegdheidsherverdeling. De beleidsvelden zullen ook hier autonoom blijven bestaan maar de afstemming ervan zal op één of andere manier, wetgevend of via planning, worden verankerd. De autonome beslissingen, planfiguren of entiteiten blijven bestaan maar de afstemming ertussen krijgt een min of meer dwingend karakter.

1.2.2. Juridische implicaties bij samenwerking

Bij een samenwerking tussen de verschillende bestuurlijke niveaus en de verschillende bevoegde diensten zijn er opnieuw twee deeloptyes: informele of formele samenwerking.

De informele samenwerking is de toestand die momenteel bestaat: er is de interkabinettenstuurgroep en de ambtelijke taakgroep. Dit ambtelijk of politiek overleg kent geen formele basis (met uitzondering van de mededeling aan de Vlaamse Regering van 22 februari 1995). Uit de knelpuntenanalyse doorgevoerd in het Terra onderzoek inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden³⁹ blijkt net dat dit gebrek aan formele basis een knelpunt is voor een degelijke duurzame structuur voor geïntegreerd beleid van kustgebieden.

De enige wenselijke optie is aldus een formeel samenwerkingsakkoord. De juridische basis hiervoor is art. 92bis, § 1 van de Bijzondere Wet van 1980⁴⁰: dit bepaalt dat de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Een ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden tussen de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest werd vroeger al uitgewerkt binnen de stuurgroep geïntegreerd beheer van kustgebieden. Het voorontwerp van '99 is echter nooit gefinaliseerd.

³⁹ Administratie Waterwegen en Zeewezen en Provincie West-Vlaanderen, *Projectrapport TERRA Coastal Zone Management. Aanbevelingen en actieplan voor een geïntegreerd beheer van de kustzone*, 2000; zie ook Verslag van de stuurgroep TERRA-CZM van 23 juni 2000; Advies MiNa-Raad van 5 april 2001 over het geïntegreerd beheer van kustgebieden, 16.

⁴⁰ Artikel ingevoerd door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988, gewijzigd door de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 en de Bijzondere Wet van 16 juli 1993.

1.3. DE OPTIE "OVERKOEPELENDE BESTUURLIJKE INSTANTIE"

1.3.1. Beleidsmatige drijfveer

Verdergaand dan een samenwerkingsakkoord tussen verschillende bestuurlijke instanties over verschillende niveaus, kan er ook worden gekozen voor een overkoepelende instantie. Deze overkoepelende bestuurlijke instantie dient overleg en samenwerking te ondersteunen maar heeft bovendien ook een eigen beslissingsrecht omtrent aspecten van geïntegreerd kustzonebeleid.

Een dergelijke structuur zal het meest neutraal zijn indien een nieuwe bestuurlijke laag in het leven wordt geroepen die zich het lot van geïntegreerd kustzonebeleid aantrekt en de bestuurlijke overleggroep in die hoedanigheid voorziet. Anderzijds kan er ook binnen een bestaand ministerie of administratie – al dan niet Vlaams of federaal, al dan niet na overheveling van bevoegdheden – een cel worden gecreëerd die deze taak op zich neemt.

Bij dit integratieniveau is er sprake van een strikte integratie (zie Hoofdstuk 1). Deze leidt tot één beslissing omtrent een planfiguur of een instrument, en tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering daarvan. Met betrekking tot organisatievormen houdt deze strikte integratie eveneens een sterke graad van fusie of overheveling in van gerelateerde instanties.

1.3.2. Juridische implicaties bij een overkoepelende bestuurlijke instantie

In deze optie zullen de juridische implicaties verschillen naargelang de bevoegdheidsstructuur. Bij een ongewijzigde bevoegdheidsstructuur, dient de basis hiervoor best te worden verankerd in een samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd beleid van kustgebieden. Ingeval van een overheveling van bevoegdheden (b.v. naar het Vlaams Gewest) zal een dergelijk overkoepelend orgaan best een decretale of wettelijke verankering krijgen.

1.4. DE OPTIE "PERMANENT SECRETARIAAT"

1.4.1. Beleidsmatige drijfveer

Veeleer dan het overleg en de coördinatie te laten gebeuren door de bestuurlijke instanties zelf, kan een permanent secretariaat in het leven worden geroepen. Zonder zelf knopen door te hakken of bindende adviezen te geven, kan het wel aanzetten tot ontmoeting, overleg en samenwerking. Naast administratieve taken, databeheer, communicatie en coördinatie, zal het belangrijke agendapunten kunnen overmaken aan een ambtelijke stuurgroep. Die kan op zijn beurt inhoudelijke adviezen en beleidsmatige voorbereidingen doorspelen naar een hoger liggend interbestuurlijk niveau, een overkoepelende instantie of de afzonderlijke bevoegde instanties. Het is duidelijk dat deze optie bij elk van de drie voorgaande opties belangrijk is.

1.4.2. Juridische implicaties bij een permanent secretariaat

Ook bij deze optie hangen de juridische vereisten samen met de opties ten gronde. Ingeval van een ongewijzigde federale bevoegdheidsstructuur dient een permanent secretariaat te worden ingebed in een samenwerkingsakkoord. Ingeval van een overheveling van bevoegdheden naar één bestuursniveau, kan dit best worden verankerd in een wet of decreet (zoals ook het geval in het Vlaams ontwerpdecreet integraal waterbeleid).

2. Beoordeling van de opties door de bevoorrechte getuigen

Een aantal bevoorrechte getuigen werden ondervraagd aangaande hun argumenten omtrent de opties van bestuurlijke verankering voor kustzonebeheer in België (zie vragenlijst in bijlage). Alhoewel het een beperkte groep betreft, werd getracht een zo breed mogelijke ambtelijke en politieke vertegenwoordiging te bekomen. De interviews en hun eerste bewerking gebeurden door Dirk Le Roy en Bart De Wachter (Ecolas) en door Jan Schrijvers (Maritiem Instituut, Universiteit Gent). Een stroomlijning van de resultaten binnen de voorgestelde opties werd uitgevoerd door Jan Schrijvers en An Cliquet (Maritiem Instituut, Universiteit Gent).

Volgende personen werden bevraagd: Koen Joye van afdeling ruimtelijke planning West-Vlaanderen, Luc Gobin van Toerisme Vlaanderen, Luc Maertens van de Dienst Zeevisserij, Jan Callens van GOM West-Vlaanderen, Peter De Wolf en Bernard De Putter van afdeling Waterwegen Kust, Filip Lievens van de administratie Monumenten en Landschappen, Thierry Jacques van BMM, Patrick Declercq van het kabinet Van Mechelen (cel economie), Annemie Vermeylen van het kabinet Aelvoet (leefmilieu), Jos Rutten van het kabinet Stevaert, Anton Soete van het kabinet Gabriëls, Frank Becuwe van het kabinet Van Grembergen, Jurgen Van Praet van het kabinet Landuyt, Tom Embo van het kabinet Dua (natuur en bos), Jan Mees van het VLIZ, Kathy Belpaeme van het Coördinatiepunt voor geïntegreerd beheer van het kustgebied, Ludot Monset, burgemeester van Blankenberge en Jean Vandecasteele, burgemeester van Oostende. De namen van de bevraagde personen worden niet vermeld bij de hierna vermelde standpunten, omdat verschillende van de bevraagde respondenten voorkeur gaven aan anonieme verwerking.

2.1. ALGEMENE BEDENKINGEN

- Beleidsvisie: De inhoudelijke invulling van een integrale beleidsvisie wordt, veeleer dan de structurele veranderingen, als bepalend bevonden voor de aanzet van geïntegreerd beleid van kustgebieden.
- Versnippering: Over het algemeen blijkt er een consensus te bestaan omtrent het probleem van de complexe versnippering van bevoegdheden over de kustbeleidsdomeinen. Wel wordt aangehaald dat deze verdeling onoverkomelijk is. Veeleer dan zoeken naar homogenisering van structuren, moet overleg worden aangemoedigd.
- Evolutie: Niemand is geneigd om één enkele korte termijnoplossing voor te stellen. Er wordt veeleer aangestuurd op het zoeken naar een langzaam verloop over verschillende opties heen, met vooral aandacht voor overgang en combinatie van opties.
- Aflijning van de kustzone: Voorstellen tot afbakening van de kustzone aan de landzijde worden meestal gebaseerd op een institutioneel kader. De kustgemeenten moeten uiteraard worden opgenomen maar het gebied moet eventueel worden uitgebreid met aangrenzende poldergemeenten, afhankelijk van het dossier of het onderwerp. Ook wordt af en toe aangehaald deze buurtgemeenten – zelfs zonder uitnodiging – de mogelijkheid te geven vrijwillig naar overlegbijeenkomsten te komen. Toch wordt, afgezien van deze institutionele omkadering, de kust geregeld binnen een ecologisch perspectief geplaatst. Op die wijze moeten de kustpolders als wezenlijk onderdeel van de kust worden beschouwd. De visie omtrent de afbakening van de kustzone aan de zeezijde is veel minder duidelijk. Vooral perceptieve

benaderingen worden benadrukt zoals "horizoneinder" en "tot waar de pleziervaart reikt". Het werd dan ook duidelijk dat de opname van het gehele Belgische Continentale Plat in de kustzone noodzakelijk wordt.

2.2. BEVOEGDHEIDSVERANDERING

- Wenselijkheid: De meeste bevrageden blijken bevoegdheidsverandering idealiter als oplossing en als logisch gevolg van de staatshervorming te beschouwen. Overwegend zien ze dit echter als een proces van lange adem dat moet verlopen over allerlei voorlopige tussenoplossingen. De weinige tegenstanders uiten de vrees voor bevoegdheidsonzekerheden en bevoegdheidsconflicten tijdens dit proces. Ook de nood aan een duidelijke bevoegdheidsverdeling veeleer dan –overheveling wordt aangebracht.
- Haalbaarheid: De haalbaarheid wordt in het kader van de huidige Belgische staatsstructuur als zeer klein gezien. Vandaar dat voorstanders veeleer spreken van een lange termijnoplossing. Het is echter juist deze lage haalbaarheid die door tegenstanders als doorslaggevend tegenargument wordt aangekaart. Er wordt binnen dit kader gewezen op het belang van de juiste mensen op de juiste plaats, dan wel structurele naamgeving.

2.3. SAMENWERKINGSAKKOORD

- Evolutie: Een samenwerking tussen verschillende instanties wordt overwegend als meest haalbaar en nodig geacht. Er wordt op gewezen dat de huidige interkabinettenwerkgroep een ideale ent is om verder op te bouwen. Wel wordt erop gedrukt dat er aandacht moet worden besteed aan een geleidelijke invulling. Dit kan alleen maar door het responsabiliseren van de betrokken personen, het geregeld samenkomen en het laten uitkristalliseren van een structurele overlegfeer.
- Inhoudelijk: Het wordt als zeer belangrijk geacht om de functie en het doel van een overlegstructuur te kaderen binnen een uitgebalanceerde integrale beleidsvisie van de kust. Hierin moeten strategische planning en totaalvisie, een te gedetailleerde vergadercultuur overstijgen.
- Structuur: Het vrij informele karakter van de huidige overlegstructuur wordt als negatief ervaren. Er wordt dan ook vooral duidelijk gemaakt dat het slagen afhangt van een formeel kader. Het wordt als uiterst belangrijk aanzien om formele samenwerkingsakkoorden op te stellen waarin iedereen stelling kan innemen en de nodige mandaten heeft. Dit alles moet ook ingebed liggen in of getrokken worden door een coördinerend orgaan. Vooral de provincie wordt hier geregeld als kandidaat vermeld.

2.4. OVERKOEPELENDE BESTUURLIJKE INSTANTIE

- Niet wenselijk: Een deel van de bevrageden ziet het invoeren van een nieuwe of overkoepelende bestuurlijke laag als onnodig. Zij pleiten veeleer voor een weloverwogen, formele samenwerking tussen de reeds bestaande structuren. Ze staan wel open voor het aanwijzen van een trekkersorgaan. Ze uitte vooral hun vrees voor het ontstaan van een lege doos en een bestuurlijk vacuüm rond de kust. Er wordt ook gewezen op het beslissingsrecht. Het is niet haalbaar en niet wenselijk om dat recht over te hevelen van de afzonderlijke instanties of van de overleggroep, naar deze ene overkoepelende instantie.

- Wenselijk: Indien wenselijk, wordt er vooral gepleit voor de centralisering van de bevoegdheden onder een reeds bestaande structuur met vooral de nadruk op het Vlaams niveau. Argumenten staan hier vooral in het teken van neutraliteit, het kunnen geven van vervangende en overkoepelende adviezen en vooral het kunnen nemen van beslissingen vanuit een platform. Een regisseursrol zou ook kunnen worden verdeeld over een Vlaamse en federale structuur.

2.5. PERMANENT SECRETARIAAT

- Voordelen: Het is duidelijk dat de meeste bevrageden een ambtelijk secretariaat of administratief overlegpunt als belangrijk ervaren. Dit staat los van eender welke bestuurlijke optie die wordt gekozen. Er blijft namelijk steeds nood aan een neutraal orgaan waarin studie, advies, motivatie, communicatie en beleidsvoorbereiding kan gebeuren. Ook hier wordt de vraag gesteld wie hierin dan een trekkersrol zal vervullen.
- Nadelen: Voor een groot aantal bevrageden is de noodzaak van een dergelijk secretariaat duidelijk maar blijkt de draagwijdte te licht. Een secretariaat kan pas tot zijn recht komen indien het een formele bestuurlijke structuur (al dan niet na overheveling, samenwerking of overkoepeling) binnen zijn beslissingen, kan bijstaan. Zonder deze interactie en vooral zonder een eigen mandaat of bevoegdheid, reiken haar mogelijkheden niet ver.

3. Conclusies aangaande de opties

In dit hoofdstuk werden een aantal opties voor bestuurlijke verankering voor geïntegreerd beleid van kustgebieden toegelicht. Het ging over bevoegdheidsoverheveling, samenwerking, een overkoepelende bestuurlijke instantie en een permanent secretariaat.

Uit de analyse van de verschillende opties voor bestuurlijke verankering blijkt dat deze in hoofdzaak te reduceren zijn tot twee opties: overheveling van bevoegdheden en samenwerking. De andere opties (overkoepelende bestuurlijke instantie en secretariaat) kunnen telkens een onderdeel uitmaken van één van beide hoofdopties.

De overheveling van bevoegdheden omvat twee deelmogelijkheden: de overheveling binnen een enkel bestuursniveau (binnen federaal of Vlaams) of de overheveling tussen twee verschillende bestuursniveaus (van federaal naar Vlaams). Gelet op de bevoegdheidsverdeling in de Belgische kustzone lost een bevoegdheidsoverheveling binnen één bestuursniveau niet alle verdeling op. De overheveling van bevoegdheden naar een ander bestuursniveau houdt een verdere regionalisering in. Alhoewel dit in sommige van de interviews als wenselijke optie naar voor wordt geschoven, moet worden gewezen op de juridische en praktische gevolgen, in het bijzonder op korte termijn. Een bevoegdheidsoverheveling van federale bevoegdheden naar het Vlaamse Gewest impliceert een zware juridische procedure (wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). De vraag is of op korte termijn een dergelijke optie haalbaar is. Deze optie kan misschien wel als nuttig worden gezien op langere termijn. Deze werkwijze is ook opgenomen in het advies van de MiNa-Raad van 5 april 2001 over het geïntegreerd beheer van kustgebieden (GBKG) (cf. par. 28 inzake samenwerkingsovereenkomst en par. 29 inzake regionalisering als mogelijke optie).

Om deze redenen wordt deze optie op korte termijn als minder wenselijk aanzien. Bovendien blijft een samenwerking tussen de verschillende departementen van één bestuursniveau aangewezen, zelfs na een bevoegdheidsoverheveling (parallel met de integratie die wordt voorzien in het ontwerpdecreet integraal waterbeleid).

Een tweede hoofdoptie is een samenwerking tussen de federale en Vlaamse overheid. Ook hier zijn twee deelmogelijkheden: een informele samenwerking en een formele samenwerking. Een informele samenwerking betekent een voortzetting van de huidige toestand (interkabinettenstuurgroep, ambtelijke overleggroep, zonder bestuurlijke verankering). Deze informele samenwerking biedt onvoldoende garanties voor een duurzaam geïntegreerd beleid van de kustzone en is in het licht van de internationale en nationale beleidsintenties niet wenselijk. Deze keuze wordt ook door de bevrageden als niet wenselijk ervaren. Binnen de huidige federale bevoegdheidsstructuur is een formeel samenwerkingsakkoord (op grond van art. 92bis, Bijz. Wet 1980) dan ook noodzakelijk. Dit is de enige haalbare optie om tijdig een meer geïntegreerd beleid van de kustzone te bewerkstelligen en zo aan de internationale verplichtingen (van o.a. de Kaderrichtlijn Water) te voldoen. De inhoud, draagwijdte en juridische gevolgen van een dergelijk samenwerkingsakkoord worden in deel II uitgewerkt. De in de interviews gemaakte bemerkingen zijn bij deze uitwerking verwerkt.

De twee overige opties (overkoepelende bestuurlijke instantie en secretariaat) kunnen deel uitmaken van een dergelijk samenwerkingsakkoord. Uit de interviews blijkt reeds een grote eensgezindheid over de oprichting van een permanent secretariaat voor geïntegreerd beleid van kustgebieden. Het blijkt echter ook dat men geen voorstander is van een overkoepelende bestuurlijke instantie met een eigen beslissingsmacht.

4. Een visie op de optie “samenwerkingsakkoord” vanuit de bevoorrechte getuigen

4.1. KARAKTER VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

De getuigenissen drukken voornamelijk op het belang van een formalisering van het samenwerkingsakkoord. Alleen een formalisering kan het beoogde proces stroomlijnen en de afzonderlijke verantwoordelijkheden beter aflijnen. Ook de ambtelijke druk op de politieke beslissing omtrent een bepaald dossier kan enkel via een formele samenwerking worden verhoogd.

De sporadische voorstander van een eerder informeel en open overleg, plaatst zijn argumenten binnen het kader van de kleinschaligheid van de Belgische kust. Hij gaat uit van een engagement dat dient te groeien vanuit de basis en daarom niet mag worden opgelegd door een geformaliseerde structuur.

4.2. INVULLING VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

De bevraging legt een duidelijke opsplitsing bloot in drie belangrijke niveaus: politiek en besluitvormend, ambtelijk en inhoudelijk ondersteunend, en uiteindelijk zuiver administratief en stimulerend. Iedere bevraging geeft een eigen visie aangaande de samenstelling, de coördinatie, de taken en de werking van het niveau. De verschillende visies – die mekaar al dan niet uitsluiten – worden hieronder samengevat weergegeven.

4.2.1. Politiek en besluitvormend

- Samenstelling: Het wordt duidelijk dat hierin alle bevoegde Vlaamse en federale instanties met beslissingsrecht aangaande kustdossiers, dienen te zetelen. Het moet worden gezien als entend op de huidige interkabinettenstuurgroep. Ook wordt geregeld geduid op een vertegenwoordiging door provincie en kustgemeenten op dit politiek niveau. Sporadisch wordt de kust aangehaald als zijnde Vlaams maar deze mening is eerder dissident.
- Mogelijke coördinatie: Een afzonderlijk en nieuw opgericht bestuurlijk departement op Vlaams of op federaal niveau, m.a.w. een afzonderlijke bestuurlijke "GBKG-cel", blijkt voor de meesten onrealistisch. Twee mogelijkheden worden aangehaald: ofwel gebeurt de coördinatie door een reeds bestaande – Vlaamse of federale – instantie (zoals nu het Vlaams ministerie van Leefmilieu), ofwel opteert men voor een zuivere "interkabinettenwerkgroep" zonder coördinatie op politiek niveau.
- Beslissing: Het is duidelijk dat het beslissingsrecht volledig toekomt aan de bevoegde instantie die al dan niet in samenspraak met andere bevoegde instanties dient te beslissen over een bepaald dossier. De vraag omtrent overkoepelende of gedeelde verantwoordelijkheden omtrent bepaalde beslissingen dient echter uitgediept te worden. Het samenwerkingsakkoord dient er vanuit te gaan dat de bevoegde instanties autonoom blijven en niet vervangen worden door nieuw opgerichte of overkoepelende instanties.
- Taken: Het doel moet zijn om het politieke niveau te laten beslissen over een bepaald dossier, op basis van adviesverlening vanuit een onderliggend ambtelijk orgaan. De goedkeuring en besluitvorming moet het advies zo goed mogelijk benaderen met een blijvende interactie tussen het politieke en ambtelijke niveau. Het komt erop neer dat het dossier wordt gefilterd en voorbereid door een ambtelijk niveau en dan pas wordt voorgelegd aan het politieke niveau. De ambtelijke en beslissingsondersteunende druk kan worden opgedreven indien het proces voldoende wordt onderbouwd en geformaliseerd.

4.2.2. Ambtelijk en ondersteunend

- Samenstelling: De samenstelling van het ambtelijke orgaan moet een weerspiegeling zijn van de samenstelling op politiek niveau met afgevaardigden en eventueel zelfs specifieke duurzaamheidsambtenaren of integratie-ambtenaren. Deze structuur kan verder worden aangevuld met middenveldvertegenwoordigers die dus niet vertegenwoordigd zijn op het politieke beslissingsniveau. Anderzijds kan men de samenstelling ook laten afhangen van de aard van het dossier. De antwoorden op de bevraging pleiten vooral voor een niet te zware structuur waardoor engagement en motivatie vanuit de basis kan worden gestimuleerd. Het waken over de kustrelevantie van de besproken dossiers wordt aangehaald als bijzonder belangrijk binnen dat responsabiliseringsproces. Overleg moet alleen maar ontstaan indien de materie zowel land als zee aanbelangt. De volgende vertegenwoordiging wordt vanuit verschillende hoeken voorgesteld:
 - nieuwe administratieve entiteit (niet bestuurlijk) met detachering van mensen uit andere departementen, te vergelijken met b.v.
 - cel Natuurtechnische Bouw
 - Vlaams Intersectoraal Wateroverleg
 - federaal niveau
 - Vlaams niveau

- provinciaal niveau
 - gemeentelijk niveau (kustgemeenten en poldergemeenten) ev. afhankelijk van dossier
 - verschillende inhoudelijke domeinen
 - middenveld
 - publiek
 - academisch-wetenschappelijke wereld.
- Mogelijke coördinatie: De volgende mogelijkheden worden vanuit verschillende hoeken aangehaald als mogelijke coördinatoren voor de ambtelijke overleggroep
 - nieuwe administratieve entiteit (niet bestuurlijk) (zie hoger)
 - of enkel Vlaams of enkel federaal
 - of provinciaal
 - of één Vlaams en één federaal
 - of wisselend voorzitterschap met beurtrol (b.v. elke 6 maanden) om nadruk steeds op andere dossiers te leggen
 - Vlaams/federaal
 - land/zee
 - afwisseling binnen Vlaams en federaal
 - of inhoudelijk belang laten primeren
 - ruimtelijke ordening (ruimtelijke kwantiteit en eenheid moeten centraal staan)
 - of leefmilieu (geïntegreerde ecosysteemvisie moet centraal staan)
 - of Vlaams minister-president (als buitendienst van zijn/haar administratie)
 - of laten afhangen van dossier of onderwerp (materie)
 - diegene die dossier aanbrengt is coördinator en aanspreekpunt voor de bespreking
 - diegene die meest bevoegd is voor dossier is coördinator en aanspreekpunt voor de bespreking (meestal samenvallend).
- Taken: Het is eensluidend dat de taken formeel dienen vastgelegd te worden in duidelijke procedures en mandaten.
 - Het ambtelijk orgaan moet een sfeer creëren waarin ontmoeting, communicatie, consultatie, kennisuitwisseling en overleg centraal staan. Belangrijk is ook om het publiek belang als tegenhanger van privaat of sectoraal belang te verdedigen en daarbij zowel een afzonderlijke als een gezamenlijke positie te durven innemen.
 - Daarnaast zijn het anticiperen op toekomstige mogelijkheden en moeilijkheden, het aanbrengen en voeden van nieuwe ideeën, het strategisch denken, en vooral het uitdenken van een eigen geïntegreerde beleidsvisie waaraan politieke beslissingen getoetst kunnen worden, uiterst belangrijk.
 - Een andere belangrijke taak komt neer op het ondersteunen en adviseren van beslissingen aangaande zowel ruime beleidsnota's (b.v. stedenbeleid, plattelandsontwikkeling, mobiliteit, milieu en natuur,...) als concrete (regionale) projecten. Hierin mag het ambtelijk orgaan geen eigen beslissingsrecht krijgen, maar moet het éénzijdige adviezen en initiatieven vanuit bevoegde instanties screenen en eventueel een vervangend advies en initiatief uitbouwen. Het kan op die manier zorgen voor een grondige beleidsvoorbereiding zodat het politieke niveau pas samenkomt als het dossier gereed is voor goedkeuring en besluitvorming.

- Uiteindelijk is het ook noodzakelijk om dit orgaan een opvolgingsfunctie mee te geven. Op die manier kan het ook nadien verschillende maatregelen en regelgevingen in hun werking en uitvoering afstemmen en controleren.
- Werking: Er wordt uitdrukkelijk op gewezen om slechts samen te komen indien het te behandelen dossier reeds werd gefilterd aangaande kustrelevantie. Het dossier zal zowel kunnen aangebracht worden door het politieke niveau, als door het ambtelijke orgaan zelf maar ook door het eraan gekoppeld secretariaat.

4.2.3. Administratief en stimulerend

- Taken: Iedereen is het erover eens om een secretariaat formeel op te nemen in het samenwerkingsakkoord. Tijdens de bevraging worden allerlei taken toegekend aan dit permanent secretariaat. Ze kunnen als volgt worden samengevat:
 - Informatie
 - databank en databeheer
 - deelneming aan fora
 - academische ondersteuning
 - Communicatie
 - voortdurend contact met verschillende actoren
 - contactpunt voor actoren en publiek
 - zichtbaarheid
 - sensibilisering
 - internationale 'networking'
 - Administratie
 - dagdagelijkse organisatie van de ambtelijke overleggroep
 - dagdagelijkse opvolging van de ambtelijke overleggroep
 - Directe en neutrale ondersteuning van het ambtelijk overleg
 - inhoudelijke voorbereiding en uitwerking
 - aanbrengen van dossiers, thema's en knelpunten
 - alarmfunctie
 - voorbereiding van agenda
 - filter naar overleg met vermijden van details en demotivatie
 - motiveren tot overleg
 - vastleggen van regelmatige agenda
 - faciliteren of voorzitten van overleg zonder eigen bevoegdheden of mandaat
- Uitvoering: Regelmatig wordt de provincie West-Vlaanderen aangeduid als ideaal niveau om het permanent secretariaat in onder te brengen. Hierbij wordt ook verwezen naar de ondersteuning die het Vlaams Instituut voor de Zee kan leveren met betrekking tot informatie, beslissingsondersteuning en communicatie. Ook wordt verwezen naar een situering op een eerder lokaal-gemeentelijk niveau of binnen het huidige GBKG-secretariaat.
- Financiering: Er wordt verscheidene malen op gewezen dat de financiering van het permanent secretariaat een belangrijke factor is voor de neutraliteit van haar werking. Vandaar dat een gemengde financiering door Vlaanderen en de Belgische staat wordt aangedragen als de beste oplossing. Toch gaan hier en daar stemmen op om de financiering te laten dragen door de Vlaamse minister-president of door de voorzitter of coördinator van het ambtelijk orgaan.

4.3. SAMENVATTING

- Een permanent secretariaat houdt de vinger aan de pols. Naast de invulling van een communicatieve en informatieve functie aangaande geïntegreerd kustzonebeleid, ondersteunt ze het overlegorgaan administratief en inhoudelijk. De inhoudelijke ondersteuning dient een filter te vormen voor de behandeling van dossiers in de overleggroep.
- De eigenlijke ambtelijke overleggroep moet de aangebrachte dossiers behandelen. Hierin kan het secretariaat als mogelijke inhoudelijke factor worden meegenomen (academische en wetenschappelijke ondersteuning). De doelstelling van deze overleggroep moet centraal staan in het samenwerkingsakkoord met duidelijke uitdieping van samenstelling, coördinatie, taken en werking. De overleggroep is op haar beurt een filter naar het politiek en beslissingsnemend niveau. Ze moet de knelpunten en dossiers voorkauwen en doornemen, en adviezen verstrekken aan het politiek niveau.
- Uiteindelijk is het de beurt aan het politiek, besluitvormend niveau om knopen door te hakken aangaande dossiers die geïntegreerd kustzonebeheer verdienen. Een voldoende uitgebouwd en formeel samenwerkingsakkoord zal het filtersysteem vlekkeloos moeten doen werken. Op die manier zal ook de administratieve en ambtelijke druk op het nemen van bepaalde beslissingen opgedreven kunnen worden.

DEEL II SAMENWERKINGSAKKOORD GEÏNTEGREERD KUSTZONEBELEID

HOOFDSTUK 4. ONTWERP VAN SAMENWERKINGSAKKOORD

Frank Maes, An Cliquet & Jan Schrijvers

Ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest inzake geïntegreerd kustzonebeleid

Gelet op artikel 5 en artikel 39 van de Grondwet;

Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid op artikel 6, § 1 V, zoals gewijzigd bij de wet 8 augustus 1988 en de bijzondere wetten van 16 juli 1993 en 13 juli 2001, artikel 6, § 1, X, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988 en de bijzondere wet van 16 juli 1993, en artikel 92bis, § 1, ingevoegd bij de wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;

Gelet op het koninklijk besluit van 7 augustus 1995 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden met betrekking tot het ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, inzonderheid op artikel 5, 4°;

Gelet op het Verdrag inzake biologische diversiteit van 5 juni 1992 en inzonderheid op het Jakarta Mandaat inzake mariene en kustzonebiodiversiteit aanvaard op de tweede conferentie van de verdragspartijen in 1995;

Gelet op Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid;

Gelet op de aanbeveling van de Raad van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling van 23 juli 1992 inzake geïntegreerd kustzonebeheer;

Gelet op de resolutie van de Raad van de Europese Unie van 25 februari 1992 betreffende het toekomstige beleid van de Gemeenschap met betrekking tot de Europese kustzones, evenals de resolutie van de Raad van 6 mei 1994 betreffende een communautaire strategie voor geïntegreerd beheer van kustzones;

Gelet op de Ministeriële Verklaring van de Vijfde Internationale Conferentie inzake de bescherming van de Noordzee, gesloten te Bergen op 21 maart 2002;

Gelet op de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2002 betreffende de uitvoering van een geïntegreerd beheer van kustgebieden in Europa;

Gelet op het implementatieplan aanvaard op de wereldtop inzake duurzame ontwikkeling van 4 september 2002;

Gelet op het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004, inzonderheid op par. 341, vastgesteld door het koninklijk besluit van 19 september 2000;

Gelet op het advies van 5 april 2001 van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen over het geïntegreerd beheer van kustgebieden (GBKG);

Werkend in de geest van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 inzake de toegang tot informatie, publieke participatie in besluitvorming en toegang tot rechtspraak in milieuaangelegenheden;

Overwegende dat de kustzone een bijzonder belangrijk ecosysteem vormt en dat het beheer ervan moet gebaseerd zijn op een ecosysteembenadering;

Overwegende dat de Europese kustzones, met inbegrip van de Belgische, aan milieudegradatie onderhevig zijn;

Overwegende dat de Belgische staat en het Vlaamse Gewest op aanzienlijke wijze moeten bijdragen tot de inspanningen die op internationaal niveau worden ondernomen voor de bescherming van de kustzone en het mariene milieu;

Overwegende dat de kuststaten zich in Agenda 21 van de Conferentie van de Verenigde Naties inzake milieu en ontwikkeling, en meer bepaald punt 17.5, verbinden tot integraal beheer en duurzame ontwikkeling van de kustzonegebieden en het mariene milieu onder hun nationale rechtsstaat en overwegende dat elke staat volgens punt 17.6 het oprichten of versterken van gepaste coördinatiemechanismen in overweging moet nemen;

Overwegende dat een effectief beleid inzake het kustecosysteem slechts kan worden bereikt door de kustzone als één gebied te beheren;

Overwegende dat, gezien de bevoegdheidsverdeling in de Belgische kustzone, een samenwerking tussen de bevoegde overheden noodzakelijk is om een geïntegreerd en duurzaam beleid van de kustzone mogelijk te maken;

Overwegende dat een samenwerkingsakkoord noodzakelijk is om de Kaderrichtlijn Water ten uitvoer te leggen in de strook van 1 zeemijl;

Overwegende dat de Stuurgroep zeeën en oceanen van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM), zoals opgericht door het Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het internationaal milieubeleid, tot doel heeft samen te werken inzake de voorbereiding en opvolging van het internationaal beleid inzake de bescherming van de zee;

Overwegende dat, naast bestaande samenwerkingsverbanden, ook voor andere aspecten in de kustzone samenwerking is vereist, teneinde de kustzone geïntegreerd en duurzaam te beheren;

De Federale Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, de Minister van Mobiliteit en Vervoer, de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Landsverdediging, de Minister van Economie en Wetenschappelijk Onderzoek, de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling

en

Het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, in de persoon van de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Landbouw, de Vlaamse Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie, de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme, de Vlaamse Minister van Economie, Buitenlands Beleid, Buitenlandse Handel en Huisvesting, de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening,

de Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken.

Komen overeen wat volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1 - Definities

In dit samenwerkingsakkoord wordt verstaan onder:

1° Kustecosysteem: een samenhangend en functioneel geheel bestaande uit dat deel van het land dat beïnvloed wordt door zijn nabijheid tot de zee en dat deel van de zee dat beïnvloed wordt door zijn nabijheid tot het land, met inbegrip van de daarin voorkomende levensgemeenschappen, alle bijbehorende fysische, chemische en biologische processen, en hun niet-levende omgeving;

2° Kustzone: de strook land en zee, die een kustecosysteem omvat;

3° Kusthabitat: een samenhangend en functioneel onderdeel van het kustecosysteem;

4° Kunstmatig kusthabitat: een door menselijke activiteiten tot stand gekomen kusthabitat, dat is aangeduid door of krachtens dit samenwerkingsakkoord, en de daarbij behorende technische infrastructuur;

5° Sterk veranderd kusthabitat: een kusthabitat dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard en dat is aangeduid door of krachtens dit samenwerkingsakkoord;

6° Effect: ieder betekenisvol nadelig of voordelig effect op het milieu in de kustzone dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van een kusthabitat of bestanddelen ervan, die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; die effecten omvatten mede effecten op de gezondheid en de veiligheid van de mens, op het duurzaam gebruik van het kustecosysteem door de mens, op het water, op de bodem, op de lucht, op de voorkomende levensgemeenschappen en alle bijbehorende fysische, chemische en biologische processen, op het klimaat, op het landschap en op het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen één of meer van deze elementen;

7° Geïntegreerd kustzonebeleid: een voortdurend proces ter verwezenlijking van een duurzame ontwikkeling in de kustzone door middel van een optimaal beheer van de menselijke activiteiten in deze zone en door middel van de participatie en medewerking van alle belanghebbenden, teneinde een hoge milieukwaliteit in de kustzone te bereiken, de natuur in de kustzone in stand te houden, te herstellen en te ontwikkelen, en te streven naar een zo groot mogelijke biodiversiteit;

8° Ministers of Staatssecretarissen: de federale of Vlaamse ministers of staatssecretarissen bevoegd voor een deelaspect van het kustzonebeleid;

9° Kustzonecommissie: de Coördinatiecommissie Geïntegreerd Kustzonebeleid, zoals opgericht door dit akkoord;

10° Subcommissie: een commissie die in de schoot van de Kustzonecommissie wordt opgericht;

11° Kustzonesecretariaat: het Secretariaat Geïntegreerd Kustzonebeleid, zoals opgericht door dit akkoord;

12° Kustzoneraad: de Raad Geïntegreerd Kustzonebeleid, zoals opgericht door dit akkoord.

Artikel 2 - Toepassingsgebied

Voor het toepassingsgebied van deze overeenkomst is de kustzone als volgt afgebakend:

1° aan zeezijde: de mariene rechtsgebieden waarover België bevoegdheden uitoefent, zijnde de territoriale zee, de aansluitende zone, het continentaal plateau en de exclusieve economische zone;

2° aan landzijde:

- het grondgebied van de tien kustgemeenten (De Panne, Koksijde, Nieuwpoort, Middelkerke, Oostende, Bredene, De Haan, Blankenberge, Brugge – deelgemeente Zeebrugge, Knokke-Heist);
- het bekken van de IJzer en het bekken van de Brugse Polders.

Artikel 3 - Algemene doelstelling en beginselen

§ 1. Dit samenwerkingsakkoord heeft tot doel het beleid inzake de bescherming, het herstel en het beheer van de kustzone te coördineren, teneinde te komen tot een geïntegreerd en duurzaam kustzonebeleid met inspraak van de burgers, waarbij de uitoefening van de verschillende functies in de kustzone gebaseerd wordt op een ecosysteemvisie.

§ 2. De federale en Vlaamse overheden zullen bij het beleid in de kustzone het beginsel van hoog beschermingsniveau, het herstelbeginsel, het beginsel van duurzaam beheer en het participatiebeginsel toepassen.

Het beginsel van hoog beschermingsniveau impliceert het nastreven van een zo hoog mogelijk beschermingsniveau van het kustecosysteem, zonder evenwel het multifunctionele gebruik van de kustzone uit het oog te verliezen.

Het herstelbeginsel impliceert dat bij schade of milieuverstoring van het kustecosysteem, dit in de mate van het mogelijke wordt hersteld in zijn oorspronkelijke toestand. Indien een redelijk herstel niet mogelijk blijkt, worden equivalente compenserende maatregelen getroffen.

Het beginsel van duurzaam beheer in de kustzone impliceert dat de natuurlijke rijkdommen in voldoende mate beschikbaar worden gehouden voor toekomstige generaties en dat de effecten van het menselijk handelen de draagkracht van het kustecosysteem niet overschrijden. Hiertoe zullen de ecologische processen noodzakelijk voor het goed functioneren van het kustecosysteem worden beschermd, de biologische diversiteit ervan worden behouden en het natuurbehoud worden gestimuleerd.

Het participatiebeginsel impliceert dat aan de burgers vroeg, tijdig en doeltreffend inspraak wordt verleend bij het voorbereiden, het vaststellen, het opvolgen en het evalueren van het geïntegreerd kustzonebeleid.

Hoofdstuk 2. Structuren inzake geïntegreerd kustzonebeleid

Artikel 4 - Kustzonecommissie

§ 1. Er wordt een Kustzonecommissie opgericht.

In de Kustzonecommissie zetelen:

1° een ambtelijke vertegenwoordiger van de federale minister of staatssecretaris bevoegd voor elk van de hierna volgende beleidsdomeinen:

- leefmilieu;
- volksgezondheid;
- mobiliteit en vervoer;
- landsverdediging;
- wetenschappelijk onderzoek;
- economie;
- binnenlandse zaken;
- duurzame ontwikkeling;

2° een ambtelijke vertegenwoordiger van de Vlaamse minister, bevoegd voor elk van de hierna volgende beleidsdomeinen:

- ruimtelijke ordening, zoals bedoeld in artikel 6, §1, I, 1-6° van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd;
- de monumenten en de landschappen, zoals bedoeld in art. 6, § 1, I, 7° van de Bijz. Wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd;
- leefmilieu en natuurbehoud, zoals bedoeld in artikel 6, §1, II en III van de Bijz. Wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd;
- landbouw en visserij, zoals bedoeld in art. 6, §1, V van de Bijz. Wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd;
- economie, zoals bedoeld in art. 6, § 1, VI van de Bijz. Wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd;
- openbare werken en het vervoer, zoals bedoeld in art. 6, § 1, X van de Bijz. Wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd;
- toerisme;
- wetenschapsbeleid;

3° een ambtelijke vertegenwoordiger van de Provincie West-Vlaanderen;

4° drie ambtelijke vertegenwoordigers van de kustgemeenten;

5° een vertegenwoordiger van het bekkensecretariaat van de IJzer en een vertegenwoordiger van het bekkensecretariaat van de Brugse polders;

6° de voorzitter van de Stuurgroep zeeën en oceanen van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM).

§ 2. Het voorzitterschap van de Kustzonecommissie wordt beurtelings voor de periode van één jaar waargenomen door de ambtelijke vertegenwoordiger van de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu, en de ambtelijke vertegenwoordiger van de federale minister of staatssecretaris bevoegd voor leefmilieu.

De voorzitter heeft als taak de vergaderingen te leiden.

§ 3. De Kustzonecommissie wordt samengeroepen op vraag van een minister, een staatssecretaris, de voorzitter of minstens 3 leden van de Kustzonecommissie. De Kustzonecommissie komt ten minste tweemaal per jaar samen. De Kustzonecommissie stelt op de eerste vergadering haar huishoudelijk reglement op. De Kustzonecommissie stelt tevens het huishoudelijk reglement op van de subcommissies.

§ 4. De Kustzonecommissie kan werkgroepen oprichten. De werkgroepen rapporteren over hun werkzaamheden aan de Kustzonecommissie.

§ 5. De Kustzonecommissie kan, op voorstel van een lid of van de voorzitter van de Kustzonecommissie en na beslissing door de Kustzonecommissie, externe deskundigen, omwille van hun wetenschappelijke of beleidsrelevante kennis inzake de kustzone, uitnodigen tot het bijwonen van de werkzaamheden van de Kustzonecommissie of van haar werkgroepen.

§ 6. De Kustzonecommissie heeft tot taak:

1° het ontwerp van de langetermijnvisie van de kustzone voor te bereiden en op te maken, rekening houdend met het advies dat de Kustzoneraad, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling en het openbaar onderzoek hierover hebben uitgebracht;

2° het openbaar onderzoek met betrekking tot het ontwerp van de langetermijnvisie van de kustzone te organiseren;

3° een voortgangsrapport op te maken, rekening houdend met het advies dat de Kustzoneraad hierover heeft uitgebracht;

4° te overleggen en informatie uit te wisselen omtrent projecten, activiteiten, programma's, beleidsvoornemens en beleidsplannen aangaande de langetermijnvisie van de kustzone, aangaande het duurzaam functioneren van het kustecosysteem en aangaande alle overige aspecten van het geïntegreerd kustzonebeleid;

5° advies uit te brengen over projecten, activiteiten, programma's, beleidsvoornemens en beleidsplannen, op eigen initiatief of op vraag van een minister of staatssecretaris door ze te toetsen aan de langetermijnvisie van de kustzone, aan het duurzaam functioneren van het kustecosysteem en aan alle overige aspecten van het geïntegreerd kustzonebeleid;

6° het Kustzonesecretariaat te organiseren en aan te sturen.

§ 7. In de schoot van de Kustzonecommissie kunnen subcommissies worden opgericht met het oog op overleg en coördinatie bij het nemen van maatregelen inzake deelaspecten van het kustzonebeleid die tot de bevoegdheden behoren van een beperkt aantal Ministers of Staatssecretarissen, al dan niet aangevuld met één of meer betrokken kustburgemeesters, al naargelang de te behandelen materie.

De bestaande commissies en samenwerkingsverbanden tussen de Belgische staat en het Vlaamse Gewest worden beschouwd als subcommissies binnen dit akkoord.

§ 8. De subcommissies worden samengeroepen op vraag van een bevoegde minister, een bevoegde staatssecretaris, haar voorzitter of een lid van de subcommissie. De subcommissies komen samen naargelang de noodzaak.

§ 9. De subcommissies kunnen werkgroepen oprichten. De werkgroepen rapporteren over hun werkzaamheden aan de subcommissie.

§ 10. De subcommissies kunnen, op voorstel van een lid of van de voorzitter en na beslissing door de subcommissie, externe deskundigen omwille van hun wetenschappelijke of beleidsrelevante kennis inzake de kustzone, uitnodigen tot het bijwonen van de werkzaamheden van de subcommissies of van haar werkgroepen.

§ 11. De subcommissies rapporteren jaarlijks over hun werkzaamheden aan de Kustzonecommissie.

§ 12. De subcommissies kunnen gebruik maken van de diensten van het Kustzonesecretariaat.

§ 13. De subcommissies hebben als taak:

1° te overleggen en informatie uit te wisselen omtrent projecten, activiteiten, programma's, beleidsvoornemens en beleidsplannen binnen hun bevoegdheidsdomein;

2° advies uit te brengen over projecten, activiteiten, programma's, beleidsvoornemens en beleidsplannen, op eigen initiatief of op vraag van een minister of staatssecretaris door ze te toetsen aan de langetermijnvisie van de kustzone, aan het duurzaam functioneren van het kustecosysteem en aan alle overige aspecten van het geïntegreerd kustzonebeleid.

§ 14. Elk lid van de Kustzonecommissie of van haar subcommissies heeft als bijzondere taak om binnen zijn respectievelijk bevoegdheidsdomein te waken over de afstemming van projecten, activiteiten, programma's, beleidsvoornemens en beleidsplannen op de langetermijnvisie van de kustzone.

§ 15. Elk lid van de Kustzonecommissie en haar subcommissies past de adviezen toe van hetzij de Kustzonecommissie hetzij van de subcommissies, naargelang het geval, in navolging van § 6, 5° of § 13, 2°, en volgt ze op binnen zijn respectievelijk bevoegdheidsdomein.

Artikel 5 - Kustzonesecretariaat

§ 1. Er wordt een Kustzonesecretariaat opgericht. De Belgische Staat en het Vlaamse Gewest verbinden zich ertoe de nodige middelen voor de werking van het Kustzonesecretariaat te voorzien. De financiering gebeurt voor elk de helft door de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest.

Het Kustzonesecretariaat bestaat minstens uit drie wetenschappelijke medewerkers en een administratief medewerker.

Het Kustzonesecretariaat wordt gehuisvest bij [het Vlaams Instituut voor de Zee] [de provincie West-Vlaanderen] [nog nader te bepalen].

§ 2. De taken van het Kustzonesecretariaat bestaan onder meer uit:

- de ondersteuning van de werkzaamheden van de Kustzonecommissie en haar subcommissies, en van de Kustzoneraad;
- de voorbereiding en opvolging van de activiteiten van de Kustzonecommissie en haar subcommissies, alsmede hun werkgroepen;
- de opvolging van de adviezen van de Kustzonecommissie en haar subcommissies;
- informatievergaring over geïntegreerd kustzonebeleid;
- sensibilisering rond geïntegreerd kustzonebeleid;
- het opstarten van initiatieven rond geïntegreerd kustzonebeleid, in opdracht van of na instemming van de Kustzonecommissie of subcommissies;
- het organiseren van maatschappelijk overleg;
- fungeren als internationaal en nationaal contactpunt voor geïntegreerd kustzonebeleid;
- fungeren als alarmpunt voor het signaleren van knelpunten;
- het opvolgen van de ontwikkelingen in en de implementatie van de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering van een geïntegreerd beheer van kustgebieden in Europa;
- alle andere taken die door de Kustzonecommissie of subcommissies worden opgedragen.

Artikel 6 - Kustzoneraad

§1. Er wordt een Kustzoneraad opgericht.

De Raad bestaat uit vertegenwoordigers van de onderscheiden maatschappelijke belangengroepen die betrokken zijn bij het geïntegreerd kustzonebeleid, aangeduid in gemeenschappelijk overleg door de federale en Vlaamse regering.

De vergaderingen zijn openbaar.

De federale en Vlaamse regering bepalen in gemeenschappelijk overleg het aantal leden, de wijze van voordracht en benoeming van de leden, en de nadere regels voor de werking van de Kustzoneraad.

§ 2. De Kustzoneraad brengt advies uit aan de Kustzonecommissie over:

1° het ontwerp van langetermijnvisie van de kustzone;

2° het ontwerp van voortgangsrapport;

3° alle andere onderwerpen inzake geïntegreerd kustzonebeleid die hen worden voorgelegd door de Kustzonecommissie.

§ 3. De Kustzoneraad brengt advies uit aan de subcommissies over alle onderwerpen inzake geïntegreerd kustzonebeleid die hen worden voorgelegd door de subcommissies.

Hoofdstuk 3. Geïntegreerd beleid van de kustzone

Artikel 7 - De langetermijnvisie van de kustzone

§ 1. De langetermijnvisie van de kustzone legt de krachtlijnen vast van de visie van de federale en Vlaamse regering op het geïntegreerd kustzonebeleid.

Het bevat minstens:

- 1° de wetenschappelijke informatie die noodzakelijk is ter onderbouwing van een geïntegreerd kustzonebeleid, met inbegrip van een kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie;
- 2° de aanduiding van de ecologische functies van de kusthabitats en het kustecosysteem;
- 3° de aanduiding van de kunstmatige en sterk veranderde kusthabitats en hun effect op het kustecosysteem;
- 4° de aanduiding van de menselijke activiteiten met een potentieel effect op het kustecosysteem en de aanduiding van dat effect;
- 5° de afstemming van alle beleidsplannen en beleidsvoornemens met een potentieel effect in de kustzone;
- 6° de inachtneming van de hoger genoemde algemene doelstelling en beginselen.

§ 2. De eerste langetermijnvisie van de kustzone wordt uiterlijk op 31 december 2006 door de federale en Vlaamse regering vastgelegd en bekendgemaakt.

De langetermijnvisie van de kustzone wordt om de 6 jaar getoetst en zo nodig herzien. Ze blijft in ieder geval van kracht tot de nieuwe langetermijnvisie van de kustzone is bekendgemaakt.

§ 3. Het ontwerp van langetermijnvisie van de kustzone wordt voorbereid en opgemaakt door de Kustzonecommissie, en ter goedkeuring voorgelegd aan de federale en Vlaamse regering. Tijdens de voorbereiding en opmaak wordt:

1° minstens twee jaar voor het begin van de periode waarop de langetermijnvisie van de kustzone betrekking heeft, een tussentijds overzicht van de belangrijkste knelpunten aangaande geïntegreerd kustzonebeleid bezorgd aan de Kustzoneraad, die hierover binnen een termijn van 2 maanden advies uitbrengt aan de Kustzonecommissie;

2° minstens één jaar voor het begin van de periode waarop de langetermijnvisie van de kustzone betrekking heeft, het ontwerp van langetermijnvisie van de kustzone bezorgd aan de Kustzoneraad, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, die hierover binnen een termijn van 5 maanden advies uitbrengen aan de Kustzonecommissie.

Wanneer het advies niet is verleend binnen de in § 3, 1° en 2° bepaalde termijnen, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

§ 4. De in § 3, 1° en 2° bedoelde documenten worden tegelijkertijd en voor de respectievelijke termijnen bekendgemaakt aan het publiek en ter inzage gelegd bij de kustgemeenten en bij de provincie West-Vlaanderen.

Iedereen kan gedurende die termijn zijn schriftelijke opmerkingen indienen bij de kustgemeenten en bij de provincie West-Vlaanderen.

Op verzoek wordt gedurende die termijn inzage gegeven in de wetenschappelijke achtergronddocumentatie en informatie die gebruikt werden bij de opstelling van de documenten.

De kustgemeenten en de provincie West-Vlaanderen maken uiterlijk de vijfde werkdag na het verstrijken van het openbaar onderzoek, de schriftelijke opmerkingen over aan het Kustzonesecretariaat.

§ 5. Na bekendmaking van het in § 3, 2°, bedoelde document en uiterlijk binnen 3 maanden, organiseert de Kustzonecommissie, in samenwerking met het Kustzonesecretariaat, minstens één informatie- en inspraakvergadering.

§ 6. De Kustzonecommissie onderzoekt binnen een termijn van 10 maanden na het aflopen van de in § 3, 1° bedoelde termijn, de ingebrachte opmerkingen en adviezen, en maakt een ontwerp van langetermijnvisie van de kustzone.

§ 7. De Kustzonecommissie onderzoekt binnen een termijn van 5 maanden na het aflopen van de in § 3, 2° bedoelde termijn, de ingebrachte opmerkingen en adviezen, en maakt een definitief ontwerp van langetermijnvisie van de kustzone.

§ 8. De Kustzonecommissie legt uiterlijk voor het verstrijken van de in § 7 bedoelde termijn, het ontwerp van langetermijnvisie van de kustzone ter goedkeuring voor aan de federale en Vlaamse regering.

§ 9. De federale en Vlaamse regering stellen uiterlijk binnen een termijn van 2 maanden na het aflopen van de in § 7 bedoelde termijn de langetermijnvisie van de kustzone vast en brengt de Kustzonecommissie, de Kustzoneraad, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling alsook de kustgemeenten en de provincie West-Vlaanderen, op de hoogte van de vastgestelde langetermijnvisie van de kustzone.

§ 10. De bij besluit van de federale en Vlaamse regering vastgestelde langetermijnvisie van de kustzone wordt eveneens bekendgemaakt bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad en ligt ter inzage bij de kustgemeenten en bij de provincie West-Vlaanderen.

Artikel 8 – Het voortgangsrapport van de kustzone

§ 1. Zesjaarlijks wordt een voortgangsrapport vastgesteld dat ten minste is samengesteld uit:

1° een geïntegreerd voortgangsverslag van de stand van uitvoering van de langetermijnvisie van de kustzone;

2° een opgave van de nog te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen in de kustzone ter uitvoering van de langetermijnvisie.

§ 2. Het eerste voortgangsrapport wordt uiterlijk op 31 december 2009 vastgesteld.

§ 3. Het ontwerp van voortgangsrapport wordt opgemaakt door de Kustzonecommissie. Het wordt minstens 6 maanden voor de finale opmaak voor advies voorgelegd aan de Kustzoneraad, die hierover binnen een termijn van 3 maanden na ontvangst ervan, een advies uitbrengt.

Als geen advies is verleend binnen de in het eerste lid genoemde termijn, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

Het voortgangsrapport wordt vervolgens door de Kustzonecommissie vastgesteld.

§ 4. Het voortgangsrapport wordt door de Kustzonecommissie meegedeeld aan de bevoegde ministers en staatssecretarissen.

§ 5. Het voortgangsrapport ligt ter inzage op het Kustzonesecretariaat en kan worden bekomen mits vergoeding van verzendingskosten.

Artikel 9 – De afstemming van het beleid en de toepassing van het beleid in de kustzone

§ 1. Onverminderd hun respectievelijke bevoegdheden zullen de overheden die belast zijn met een deelaspect van kustzonebeleid, waken over de afstemming van de juridische, technische en wetenschappelijke beleidsaspecten van de verschillende gebruiksfuncties in de kustzone, zodat een duurzaam beleid van die kustzone mogelijk wordt.

Prioritaire aandacht dient daarbij besteed te worden aan de mogelijke interactie tussen landzijde en zeezijde tijdens de ontwikkeling van projecten, activiteiten, programma's, beleidsvoornemens en beleidsplannen.

Daarnaast dient ook bijzondere aandacht te worden besteed aan de bescherming, het herstel en het beheer van het kustecosysteem, waarbij de uitoefening van de verschillende functies in de kustzone wordt getoetst aan de duurzame ontwikkeling in de kustzone.

§ 2. De bevoegde ministers of staatssecretarissen kunnen projecten, activiteiten, programma's, beleidsvoornemens en beleidsplannen ter advisering voorleggen aan de Kustzonecommissie of haar subcommissies.

De Kustzonecommissie of haar subcommissies adviseren binnen 2 maanden na ontvangst van de adviesvraag door de bevoegde minister of staatssecretaris. Als er binnen die termijn geen advies wordt verleend, mag aan de adviesvraag worden voorbijgegaan.

Indien een onderwerp door de Kustzonecommissie of haar subcommissies ter advies werd voorgelegd aan de Kustzoneraad, zal de adviesverlening aan de bevoegde minister of staatssecretaris het advies van de Kustzoneraad omvatten. In dit geval wordt de adviesperiode verlengd met 2 maanden.

Indien een beslissing afwijkt van het advies, geven de bevoegde ministers of staatssecretarissen de beslissing te kennen aan de Kustzonecommissie of haar subcommissies met opgave van reden van afwijking, binnen een maand na de beslissing.

De adviesprocedure mag in geen geval leiden tot een onnodige vertraging in of belemmering van de vergunningsprocedures in de federale of de Vlaamse wetgeving.

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Artikel 10

Een geschil aangaande de interpretatie of de uitvoering van dit akkoord wordt voorgelegd aan een rechtscollege bedoeld in art. 92 bis, § 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 11

Dit akkoord wordt voor onbepaalde duur gesloten.

Dit akkoord treedt in werking op de dag van de ondertekening.

HOOFDSTUK 5. TOELICHTING BIJ HET ONTWERP VAN SAMENWERKINGSAKKOORD

An Cliquet & Jan Schrijvers

1. Algemene bespreking

Voor het opstellen van dit ontwerp van samenwerkingsakkoord werd vertrokken van enkele bronnen. De belangrijkste zijn:

- internationale verplichtingen inzake geïntegreerd kustzonebeleid;
- het Vlaamse ontwerpdecreet integraal waterbeleid;
- het MiNa-advies van 5 april 2001 over het geïntegreerd beheer van kustgebieden (GBKG);
- andere samenwerkingsakkoorden tussen staat en gewesten of tussen gewesten onderling;
- het ontwerp van samenwerkingsakkoord, opgesteld door de niet-geformaliseerde stuurgroep geïntegreerd kustzonebeheer (Samenwerkingsakkoord tussen de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest inzake geïntegreerd kustzonebeheer⁴¹);
- de resultaten van de beperkte bevraging van bevoorrechte getuigen in het kader van dit onderzoek⁴²;
- literatuuronderzoek⁴³;
- de opmerkingen gemaakt tijdens de vergadering van de taakgroep geïntegreerd kustzonebeheer (4 september 2002) en het overleg met BMM (19 september 2002) op basis van een mondelinge toelichting over de krachtlijnen van het ontwerpakkoord.

Er werd ook in de mate van het mogelijke rekening gehouden met de bestuurlijke veranderingen die zijn gepland in het Vlaamse Gewest in het kader van beter bestuurlijk beleid.

Het samenwerkingsakkoord geïntegreerd kustzonebeleid heeft als doel een betere coördinatie te bewerkstelligen in het beleid van de Belgische kustzone. Dit gebeurt binnen de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de Belgische staat en het Vlaamse Gewest. Er wordt duidelijk geopteerd voor een formeel akkoord, in de zin van de samenwerkingsakkoorden bedoeld in art. 92bis van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980. Dit artikel bepaalt dat een samenwerkingsakkoord kan worden gesloten, onder meer:

- voor de oprichting van een gemeenschappelijke dienst;
- voor het uitoefenen van de eigen bevoegdheden;
- voor de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Het oprichten van een gezamenlijke dienst kan bijvoorbeeld zijn de oprichting van een ambtelijke adviescommissie inzake geïntegreerd kustzonebeleid. De gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven kan bestaan uit het uitwerken van maatregelen inzake doelgroepenoverleg in de kustzone. Het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden

⁴¹ Dit ontwerpakkoord werd opgemaakt en voorgelegd op de stuurgroepvergaderingen in 1998. De bedoeling was dat dit begin 1999 zou worden geïntegreerd. Dit is echter niet gebeurd.

⁴² Zie hoofdstuk 3 van dit rapport.

⁴³ Zie onder meer CLIQUET, A., *Natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu. Overzicht en analyse van de juridische mogelijkheden, met bijzondere aandacht voor het mariene en kustzonemilieu van België*, Proefschrift tot het behalen van graad van doctor in de rechten, Universiteit Gent, 2000, 620p; Schrijvers, J., *Het Vlaams Instituut voor de Zee als mogelijk instrument voor geïntegreerd kustzonebeheer in België*, VLIZ Special Publication, 2, Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ), Oostende, 2001, xii, 42 p.

kan zijn het overleggen en elkaar informeren over aspecten die behoren tot de respectieve bevoegdheidsdomeinen of kan bestaan uit het afstemmen van het beleid (b.v. door het afstemmen van het gebiedsgericht natuurbeleid in de twee gedeelten van de kustzone). Van belang hierbij is dat een samenwerkingsakkoord geen wijziging van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gewesten kan veroorzaken. Dit kan immers enkel worden geregeld in een bijzondere wet.

De noodzaak voor een formeel samenwerkingsakkoord wordt ingegeven door het ontbreken van een dergelijk coördinatiemechanisme binnen de huidige bevoegdheidsstructuur.

Alhoewel er wel reeds samenwerkingsverbanden bestaan in de kustzone, is geen van de bestaande organen ten volle geschikt voor het uitoefenen van de doelstellingen die worden voorzien binnen het akkoord. De bestaande ambtelijke structuren ontbreekt het veelal aan een formele rechtsgrond⁴⁴, of behelzen slechts een deelaspect van het kustzonebeleid⁴⁵.

Voorts ontbreekt ook de doorstroming van de werking van deze structuren naar de andere besturen, zoals de kustgemeenten en naar het publiek. Dit is bijvoorbeeld het geval met de Coördinatiecommissie Internationaal milieubeleid (CCIM) die weliswaar de voorbereiding en opvolging verzekert van het internationale milieubeleid inzake de kustzone, maar die niet geschikt is voor de dagdagelijkse coördinatie van het kustzonebeleid en waarin geen doorstroming is voorzien naar andere besturen en naar het publiek.

Binnen dit formeel akkoord wordt getracht een evenwicht te vinden tussen enerzijds een formele sturing van dit coördinatieproces en anderzijds een zekere soepelheid en vrijwillig karakter van de samenwerking. Uit de interviews met de bevoorrechte getuigen kwam dit naar voor als belangrijk element: het proces van samenwerking moest groeien vanuit de basis en er mochten geen bijkomende zware formele procedures worden opgelegd. Een samenwerking mag echter ook niet vrijblijvend zijn.

Om dit evenwicht te vinden, zijn volgende elementen van belang:

- er wordt door het samenwerkingsakkoord niet ingegrepen in de huidige beslissingsmacht van de diverse overheden. Dit betekent dat de beslissingsmacht bij elk van de bevoegde niveaus en departementen blijft. Er is evenmin geopteerd voor een overkoepelende instantie, d.w.z. een orgaan dat de beslissingsmacht inzake kustzonebeleid naar zich toetrekt.
- de overlegprocedures die worden voorzien in het akkoord hebben geen invloed op bestaande wettelijk voorziene procedures. Dit betekent dat het akkoord geen onnodige vertraging kan veroorzaken bij het afleveren van vergunningen, milieueffectenbeoordelingen, enz.
- een gestructureerde samenwerking kan maar worden voorzien door een permanente en formele samenwerkingsstructuur. Het akkoord voorziet daartoe in de oprichting van 3 nieuwe structuren: een ambtelijke commissie geïntegreerd kustzonebeleid, een secretariaat geïntegreerd kustzonebeleid en een raad geïntegreerd kustzonebeleid.

Een geïntegreerd kustzonebeleid dient gevoerd te worden op verschillende niveaus:

- politiek niveau. Door dit samenwerkingsakkoord wordt geen verandering gebracht in de huidige beslissingsmacht. Aan de bevoegde overheden wordt opgelegd om het beleid inzake de kustzone te stroomlijnen en te coördineren zodat een duurzaam beleid mogelijk wordt.
- ambtelijk niveau: het samenwerkingsakkoord grijpt in op dit niveau door de oprichting van een ambtelijke coördinatiecommissie, die in haar werking wordt ondersteund door een permanent secretariaat.
- maatschappelijk overleg: om de link tussen het ambtelijk niveau en het maatschappelijk overleg te verzekeren, wordt een raad opgericht waarin vertegenwoordigers van de onderscheiden maatschappelijke belangengroepen zetelen. Deze raad wordt afzonderlijk

⁴⁴ Dit is het geval met de ambtelijke overleggroep inzake geïntegreerd kustzonebeleid, die is ontstaan als gevolg van het Terra-project.

⁴⁵ Voorbeelden zijn de Kustwacht, de ambtelijke werkgroep inzake het storten van baggerspecieoplossingen in zee.

opgericht naast reeds bestaande raden, zoals de MiNa-Raad op Vlaams niveau en de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling.

- administratieve ondersteuning: een permanent secretariaat zal opgericht worden om de organisatorische en inhoudelijke werking van de coördinatiecommissie en van de raad te ondersteunen.

Het samenwerkingsakkoord is opgedeeld in een aanhef en 4 hoofdstukken. In de aanhef worden de rechtsgrond en de overwegingen opgenomen. De aanhef is deels gebaseerd op de aanhef in het ontwerpakkoord van '99 van de stuurgroep geïntegreerd kustzonebeheer en werd aangevuld en geactualiseerd. De internationale verplichtingen die in de aanhef worden vermeld, houden specifiek verband met de noodzaak voor de integratie van het beleid in de kustzone (zoals het Jakarta mandaat in het kader van het Biodiversiteitsverdrag en de Kaderrichtlijn water). Het is uiteraard niet zo dat in de aanhef wordt verwezen naar alle internationale en nationale regelgeving die verband houdt met het beleid in de kustzone (zoals het Zeerechtverdrag, de leefmilieuverdragen enz.). Wel wordt specifiek melding gemaakt van het Verdrag van Aarhus over publieke participatie inzake milieuaangelegenheden.

Een eerste hoofdstuk omvat de algemene bepalingen (definities, toepassingsgebied, doelstelling en beginselen van het akkoord). Een tweede hoofdstuk omvat de nieuwe structuren voor een geïntegreerd kustzonebeleid (commissie, secretariaat en raad). Daarin worden de samenstelling, taken, werking, enz. bepaald. Een derde hoofdstuk omvat de inhoudelijke omschrijving van het geïntegreerd kustzonebeleid (langetermijnvisie, voortgangsrapport en afstemming in het beleid). Een vierde hoofdstuk bevat slotbepalingen (conflictregering, duur van de overeenkomst en inwerkingtreding).

Het samenwerkingsakkoord wordt afgesloten tussen de federale staat en het Vlaamse Gewest. Beiden worden daarvoor vertegenwoordigd door de ministers of staatssecretarissen die bevoegd zijn voor het kustzonebeleid of een deelaspect ervan. In tegenstelling tot het ontwerp-samenwerkingsakkoord van 1989 inzake de bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging, dat werd gesloten tussen de federale overheid en de drie gewesten, is het voor een akkoord inzake geïntegreerd kustzonebeleid niet nodig om de drie gewesten erbij te betrekken. Een akkoord tussen de federale overheid enerzijds en het Vlaamse Gewest anderzijds volstaat. Alhoewel de verontreiniging afkomstig van het vasteland een belangrijke bron van verontreiniging vormt voor het mariene milieu en, voor het aanpakken van deze bron, de drie gewesten bevoegd zijn, is het niet zinvol ook het Brussels en Waals Gewest te betrekken bij dit akkoord. Het overleg voor het aanpakken van verontreiniging van het mariene milieu afkomstig van het vasteland wordt immers al geregeld in bestaande overlegstructuren (CCIM, Schelde- en Maascommissies).

2. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1 - Definities

Een aantal kernbegrippen uit het akkoord wordt toegelicht in de definities. Het gaat om kustecosysteem, kustzone, kusthabitat, kunstmatig kusthabitat, sterk veranderd kusthabitat, effect en geïntegreerd kustzonebeleid. De overige definities betreffen de mogelijke structuren of partijen bij dit akkoord (zijnde de ministers of staatssecretarissen, de Kustzonecommissie, de subcommissies, het kustzonesecretariaat, de kustzoneraad).

Kustecosysteem, kustzone, kusthabitat

De definitie van "kustecosysteem" is een ecologische definitie. Er wordt voor geopteerd om het kustecosysteem als basis te stellen voor een duurzaam beleid in de kustzone (onder meer in uitvoering van de Vijfde Conferentie over de Bescherming van de Noordzee⁴⁶). Dit is ook in overeenstemming met definities aangaande geïntegreerd kustzonebeleid waarin dit beleid wordt ingebed in een draagkracht die door een natuurlijke dynamiek wordt bepaald. De term "kustzone" duidt op de ruimtelijke zone waarin het kustecosysteem zich bevindt. Een "kusthabitat" vormt een onderdeel van een kustecosysteem (voorbeelden van kusthabitats zijn stranden, duinen, kustpolders, ondiepe zandbanken in zee, de pelagische kustzone enz.).

Kunstmatig en sterk veranderd kusthabitat

Alhoewel de definitie van kusthabitat de mogelijkheid van een half-natuurlijke toestand reeds omvat, is het binnen het kader van de kustzone toch belangrijk nadruk te leggen op gradaties van natuurlijkheid. "Kunstmatige kusthabitats" vinden hun basis in een technische infrastructuur die door de mens werd aangebracht zoals onder meer golfbrekers, havenmuren, opgespoten stranden, boeien, enz. "Sterk veranderde kusthabitats" daarentegen vertrekken van kusthabitats die onderhevig zijn aan een invloed van buitenaf zoals onder meer stranden die onder druk staan van toerisme, morfologisch veranderde duinen onder invloed van technische infrastructuur, enz. Inspiratie voor deze definities werd gehaald in het ontwerpdecreet integraal waterbeleid, waarin de termen "kunstmatige" en "sterk veranderde watersystemen" worden gebruikt.

Geïntegreerd kustzonebeleid

De definitie in het ontwerpakkoord is geïnspireerd op de definitie van het ontwerpakkoord van de stuurgroep van 1999 die zich op zijn beurt baseert op de definitie zoals gebruikt in het EU-demonstratieprogramma "Better Management of Coastal resources"⁴⁷. Ze werd aangevuld met het begrip "participatie" om zeker aandacht te besteden aan de rol van de medewerking van alle belanghebbenden en van de burgers in de evaluatie van de maatschappelijke doelstellingen van de kustzone en in het nemen van maatregelen om deze doelstellingen te verwezenlijken. Op die manier wordt kustzonebeleid gezien als een dynamisch, multidisciplinair en iteratief proces om tot duurzaam kustzonebeheer te komen.⁴⁸ Ook binnen deze ruime definitie worden de verschillende aspecten geplaatst "...binnen de door de natuurlijke dynamiek gestelde grenzen", waardoor de kustzone een ecosysteembasis meekrijgt.

Artikel 2 - Toepassingsgebied

Het territoriaal toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord is de kustzone. De kustzone wordt in dit samenwerkingsakkoord gedefinieerd vanuit een ecosysteembasis. Teneinde deze ecologische basis voldoende te dekken, wordt het toepassingsgebied waarvoor het akkoord geldt, afzonderlijk gespecificeerd. Voor het mariene gedeelte strekt het akkoord zich uit over de volledige zeegebieden waarover België bevoegdheden heeft: dit is de territoriale zee, de aansluitende zone, het continentaal plat en de exclusieve economische zone. Voor de afbakening van de landzijde dienen de stranden, duinen, slikken, schorren en kustpolders opgenomen te worden in het toepassingsgebied. Het ontwerpakkoord omvat het grondgebied van de 10 kustgemeenten (De Panne, Koksijde, Nieuwpoort, Middelkerke,

⁴⁶ De Bergen Verklaring (2002). Verklaring van de Vijfde Conferentie van de Bescherming van de Noordzee, 20-21 maart 2002, Bergen, Noorwegen.

⁴⁷ <http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/demopgm.htm>

⁴⁸ EC (2000). Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden: een strategie voor Europa. COM (2000).

Oostende, Bredene, De Haan, Blankenberge, Brugge - deelgemeente Zeebrugge en Knokke-Heist). Daarnaast dienen ook de kustpolders te worden opgenomen in het toepassingsgebied, ook als deze gelegen zijn buiten het grondgebied van deze 10 gemeenten.⁴⁹ In het ontwerpakkoord wordt het toepassingsgebied aldus uitgebreid tot het bekken van de IJzer en het bekken van de Brugse polders. Uit deze definiëring blijkt dat de Scheldepolders niet onder het toepassingsgebied van het akkoord vallen. De kust- en Scheldepolders worden weliswaar als een ecoregio gezien en worden gedefinieerd als gebieden waar de afwatering, op de IJzer en enkele duinbeken na, op een kunstmatige manier door bemaling tot stand komt en waar brak water een invloed heeft op het grondwater⁵⁰. Om de kustpolders te onderscheiden van de Scheldepolders worden hier enkel die polders bedoeld die in zee afwateren zonder aanwezigheid van kreken met verschillende stadia van verzoeting en verlanding.

Het ruime territoriale toepassingsgebied van het akkoord impliceert niet dat in elke handeling die voortvloeit uit dit akkoord, de hele kustzone dient omvat te zijn. Meestal zal dit gaan over een bepaalde deelzone van de kustzone. De ruime definiëring is echter ecologisch verantwoord en biedt bovendien beleidsmatig de meeste mogelijkheden.

Het materieel toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord, is het geïntegreerd kustzonebeleid (zoals gedefinieerd in artikel 1 en verder uitgewerkt in het akkoord).

Artikel 3 - Algemene doelstelling en beginselen

De doelstelling van een samenwerkingsakkoord inzake geïntegreerd kustzonebeleid is, uitgaande van een ecosysteembenadering, de kustzone als één geheel duurzaam te beheren. De definitie vindt haar oorsprong in het ontwerpakkoord van de stuurgroep van 1999. Er werd geopteerd om de sleutelbegrippen van de doelstelling duidelijk te verankeren in reeds bestaande en internationaal aanvaarde beginselen nl. het beginsel van hoog beschermingsniveau, het herstelbeginsel, het beginsel van duurzaam beheer en het participatiebeginsel. Voor deze definities werd teruggegrepen naar reeds aanvaarde definities bijvoorbeeld uit de Wet ter bescherming van het mariene milieu.

Artikel 4 - Coördinatiecommissie geïntegreerd kustzonebeleid

Dit artikel richt een ambtelijke commissie op die tot taak heeft het kustzonebeleid te coördineren. Dit artikel bepaalt de samenstelling, taken en werking van de commissie. De commissie wordt samengesteld uit ambtelijke vertegenwoordigers van de federale en Vlaamse ministeries die bevoegdheden hebben inzake de kustzone. Dit wordt aangevuld met een ambtelijke vertegenwoordiger van de Provincie West-Vlaanderen en 3 ambtelijke vertegenwoordigers van de kustgemeenten. Op deze manier worden ook de gedecentraliseerde bevoegdheden betrokken bij de taken van de commissie, zonder evenwel een disproportionele invloed te hebben, gelet op de bevoegdheidsverdeling in de kustzone. Daarnaast worden de stroomgebieden van de IJzer en de Brugse Polders respectievelijk vertegenwoordigd door hun (nog op te richten) bekkensecretariaten. Tenslotte wordt er ook een link voorzien met de uitvoering van het internationale beleid, door de voorzitter van de Stuurgroep zeeën en oceanen van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid.

⁴⁹ Naast de reeds vermelde kustgemeenten zijn dit de gemeenten Alveringem, Brugge, Damme, Diksmuide, Gistel, Houthulst, Ichtegem, Ieper, Jabbeke, Koekelare, Kortemark, Langemark-Poelkapelle, Lo-Reninge, Maldegem, Oudenburg, Veurne, Vlteren en Zuienkerke.

⁵⁰ DE BLUST, G., "De ecoregio's" in KUIJKEN, E. et al., *Natuurrapport 2001. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 18, Brussel, 2001, (13-17), 14-15.

Daarnaast kunnen ook externe experts aan de werkzaamheden van de commissie deelnemen. Dit kunnen eventueel ook vertegenwoordigers van het middenveld zijn die een expertise hebben inzake het kustzonebeleid of een deelaspect ervan. De externe deskundigen kunnen worden uitgenodigd na beslissing door de commissie.

Het voorzitterschap van de commissie wordt jaarlijks afgewisseld door de ambtelijke vertegenwoordiger voor leefmilieu van respectievelijk het Vlaamse Gewest en de federale overheid. Alhoewel geïntegreerd kustzonebeleid meer is dan alleen leefmilieubeleid, vormt leefmilieu toch een zeer belangrijk aandeel hierin: het voortbestaan van de kustzone is immers voorwaarde voor de aanwezigheid van de menselijke gebruiksfuncties die afhankelijk zijn van dit ecosysteem. De bescherming van het leefmilieu en het natuurbehoud zijn bovendien traditioneel de meest 'zwakke' gebruikers. De aanwijzing van de vertegenwoordigers van leefmilieu als voorzitter dient ook geplaatst te worden binnen het totstandkomingsproces van geïntegreerd kustzonebeleid: de eerste initiatieven rond geïntegreerd kustzonebeleid kwamen tot stand op initiatief van de minister van leefmilieu (door de oprichting van de interkabinettenstuurgroep geïntegreerd kustzonebeheer). Binnen de huidige bevoegdheidsverdeling is de federale minister bevoegd voor leefmilieu verantwoordelijk voor het beleid inzake integraal kustzonebeheer (art. 5, 4°, KB 7 augustus 1995⁵¹). De rol van de voorzitter moet echter niet worden overschat: de voorzitter heeft als taak om in nauwe samenwerking met het secretariaat de agenda voor te bereiden en de vergaderingen te leiden. Alle andere vertegenwoordigers hebben echter evenveel mogelijkheden om onderwerpen op de agenda te brengen.

In het ontwerpakkoord wordt bepaald wie initiatiefrecht heeft inzake het samenroepen van de commissie. Dit kan zowel door de voorzitter, door minstens 3 leden van de commissie of de bevoegde ministers of staatssecretarissen. Het ontwerpakkoord voorziet dat werkgroepen kunnen worden opgericht, die de werkzaamheden van de commissie kunnen voorbereiden.

De commissie dient ook een huishoudelijk reglement op te maken. Dit reglement kan bepalingen bevatten inzake de vertegenwoordiging. Zo is het aangewezen dat een vaste vertegenwoordiger en een plaatsvervanger wordt voorzien van de diverse administraties. Dit moet vermijden dat er telkens een andere samenstelling is van de commissie. Alhoewel het niet de bedoeling kan zijn om aanwezigheid op de vergaderingen verplicht te stellen, kan eventueel een mechanisme worden opgenomen om misbruik te voorkomen. Zo kan bijvoorbeeld worden gesteld in het huishoudelijk reglement dat indien er 3 maal afwezigheid is zonder verontschuldiging, de vertegenwoordiger ambtshalve uit de commissie wordt gezet. Er dient in het huishoudelijk reglement ook een stemprocedure te worden voorzien. Het is aangewezen dat binnen de adviesverlening wordt gestreefd naar een consensus. Als er geen consensus wordt bereikt, kan het minderheidsstandpunt worden opgenomen in het advies. Het reglement kan voorts ook regelingen treffen inzake termijnen voor het aanbrengen van onderwerpen, het samenroepen van de commissie enz.

De taak van de commissie is de coördinatie van het kustzonebeleid op ambtelijk niveau. De omschrijving van wat deze coördinatie inhoudelijk omvat, wordt uitgewerkt in hoofdstuk 3 van het akkoord. De belangrijkste taken zijn de opmaak van de langetermijnvisie, de opmaak van het voortgangsrapport en de afstemming in het beleid. Voorts heeft de Commissie als taak om het secretariaat aan te sturen en te organiseren.

De instrumenten die de commissie ter beschikking heeft om haar taken te vervullen, zijn meervoudig: het gaat om informeren, overleggen en adviseren. Het informeren en overleg zijn uiteraard niet bindend. Deze hebben vooral de bedoeling om de ambtenaren te helpen in het vervullen van hun taken in de kustzone. In het akkoord wordt daarenboven ook in de

⁵¹ BS 7 september 1995.

mogelijkheid voorzien van advies. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 3 van het akkoord.

Gelet op de techniciteit en specificiteit van bepaalde deelaspecten van het kustzonebeleid voorziet het akkoord in de mogelijkheid om subcommissies op te richten. Deze subcommissies kunnen op hun beurt werkgroepen oprichten en externe deskundigen uitnodigen. Deze subcommissies kunnen over hun specifieke deeldomein informeren, overleggen en adviseren. Bestaande samenwerkingsverbanden tussen de federale staat en het Vlaamse Gewest worden beschouwd als een subcommissie van dit akkoord. Dit gaat onder meer over de ambtelijke werkgroep inzake het storten van baggerspecie. Ook andere informele of ambtelijke samenwerkingsverbanden zoals de Kustwacht en de ambtelijke werkgroep inzake het storten van baggerspecie kunnen fungeren als subcommissie binnen het kader van dit samenwerkingsakkoord.

Om de doorwerking te verzekeren van de handelingen van de ambtelijke commissie naar de respectieve administraties, voorziet het akkoord in de verplichting dat elk lid van de commissie of subcommissies binnen zijn eigen bevoegdheidsdomein moet waken over de afstemming van het beleid op de langetermijnvisie van de kustzone en dat de adviezen van de commissie of subcommissies moeten worden opgevolgd.

Artikel 5 - Secretariaat Geïntegreerd Kustzonebeleid

Door het akkoord wordt een permanent secretariaat opgericht. De financiering gebeurt door de federale en Vlaamse overheid (elk voor de helft). Minstens 4 personeelsleden moeten worden tewerkgesteld in het secretariaat. Voor de huisvesting van het secretariaat bestaan verschillende opties: dit kan het VLIZ zijn, de Provincie West-Vlaanderen of dient nog nader bepaald te worden.

Indien wordt gekozen voor het VLIZ, gebeurt dit zonder een wijziging aan de statuten van het VLIZ. De huisvesting binnen het VLIZ heeft een dubbele pragmatische reden: het huidige, tijdelijke coördinatiepunt geïntegreerd kustzonebeheer is gehuisvest in het VLIZ. Het samenwerkingsakkoord heeft als doel dit te officialiseren en te bestendigen. Een tweede reden is dat het VLIZ door haar functie een belangrijke rol kan vervullen in de ondersteuning van het secretariaat (als databeheerder van informatie over de kust; als initiatiefnemer van congressen; als redacteur van tijdschriften inzake geïntegreerd kustzonebeleid, enz.). Het secretariaat en het VLIZ kunnen op die manier een onderlinge wisselwerking bekomen. De keuze voor de Provincie West-Vlaanderen wordt onder meer ingegeven door het intermediaire rol die de Provincie kan vervullen. De Provincie kan ook bijdragen tot een lokale betrokkenheid, maar heeft toch voldoende afstand om een zekere neutraliteit te kunnen garanderen.

De taken van het secretariaat worden omschreven in het samenwerkingsakkoord. De belangrijkste taak is de voorbereiding en opvolging van de werkzaamheden van de commissie, de subcommissies en de raad. Het secretariaat maakt de verslagen op van de commissievergaderingen.

Het is duidelijk dat het secretariaat fungeert als een centraal knooppunt inzake het geïntegreerd kustzonebeleid. Het is dan ook aangewezen dat het secretariaat wordt betrokken bij andere initiatieven inzake geïntegreerd kustzonebeleid en dat het secretariaat maximaal wordt geïnformeerd door alle betrokken overheden.

Artikel 6 - Raad Geïntegreerd Kustzonebeleid

De raad voorziet in een voldoende betrokkenheid van de onderscheiden maatschappelijke belangengroepen in het geïntegreerd kustzonebeleid. Zij staat in nauw contact met de commissie en wordt in haar werking ondersteund door het secretariaat.

Inhoudelijk dient de raad adviezen uit te brengen aan de commissie indien deze daar naar vraagt. De commissie wordt verplicht advies te vragen aan de raad omtrent het ontwerp van langetermijnvisie van de kustzone en omtrent het ontwerp van voortgangsrapport. Ad hoc adviezen mogen aan de raad worden gevraagd indien de commissie dit nodig acht.

Structureel wordt de raad samengesteld door gemeenschappelijk overleg door de federale en Vlaamse regering teneinde een zo goed mogelijke vertegenwoordiging van de verschillende belangengroepen te bekomen. Om tegemoet te komen aan het participatiebeginsel binnen het geïntegreerd kustzonebeleid wordt geopteerd voor de uitdrukkelijke openbaarheid van de vergaderingen van de raad.

Artikel 7 - De langetermijnvisie van de kustzone

Tot nu toe gebeurde het beleid in de kustzone veelal op een ad hoc basis of vanuit een sectorale benadering. Als gevolg van de bevoegdheidsverdeling ontbreekt het evenzeer aan een overkoepelende beleidsvisie voor de gehele kustzone (met inbegrip van de mariene en landcomponent). De langetermijnvisie moet deze tekortkomingen verhelpen. De langetermijnvisie legt de krachtlijnen vast voor het geïntegreerd kustzonebeleid. Het omvat het wenselijke streefbeeld voor de kustzone. De opmaak van een dergelijk streefbeeld werd ook bepleit in het MiNa-advies inzake het geïntegreerd beheer van kustgebieden en kwam ook naar voor tijdens de interviews met bevoorrechte getuigen.

De langetermijnvisie geeft enkel de hoofdlijnen weer van de visie inzake geïntegreerd kustzonebeleid. Het is niet de bedoeling om alle sectorale plannen in detail opnieuw te herhalen in deze visie. Op zowel Vlaams als federaal niveau bestaan immers al diverse plannen. De meeste beleidsvisies die zijn uitgewerkt tot nu toe, situeren zich op vlak van duurzame ontwikkeling, leefmilieu en natuurbehoud. Tot deze plannen behoren:

- Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling
- Milieubeleidsplan voor het Vlaamse Gewest
- Natuurbeleidsplan voor het Vlaamse Gewest
- Integraal Waterbeleid voor het Vlaamse Gewest (op te maken in het kader van het decreet integraal waterbeleid)
- Ecosysteemvisie voor de kust (opgemaakt in opdracht van het Vlaamse Gewest)
- Beleidsnota Toerisme voor het Vlaamse Gewest
- Ruimtelijke Ordening voor het Vlaamse Gewest (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen)
- Structuurplannen op provinciaal en gemeentelijk niveau.
- Strategische havenplannen, plannen voor streekontwikkeling enz.

Beleidsplanning voor het mariene milieu gebeurt in het kader van de planning inzake duurzame ontwikkeling (het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling). Beleidsplanning voor het landgedeelte van de kustzone kan ook een onderdeel vormen van de algemene milieu- en natuurbeleidsplanning en structuurplanning in de Vlaamse wetgeving. Er ontbreekt echter enige afstemming in deze planningsinstrumenten. Het federaal plan moet wel worden meegedeeld aan de regeringen van gewesten en gemeenschappen⁵². Een loutere mededeling garandeert daarom niet een geïntegreerde beleidsplanning. De Vlaamse milieu- en natuurbeleidsplanning voorziet geen enkel formele link naar de planning op federaal vlak. Het inbouwen van een formele rechtsgrond voor een geïntegreerde beleidsplanning voor de gehele kustzone is noodzakelijk. De integratie van de beleidsplanning kan tot stand komen binnen de langetermijnvisie voor de kustzone. Op zijn beurt dient de langetermijnvisie geïmplementeerd te worden in de respectieve beleidsplannen.

⁵² Art. 5, Wet duurzame ontwikkeling.

De inspiratie voor de procedure van de totstandkoming van de langetermijnvisie werd gehaald uit het ontwerpdecreet integraal waterbeleid (de procedure voor de opmaak van het stroomgebiedsbeheersplan). De langetermijnvisie wordt opgemaakt door de commissie en wordt goedgekeurd door de Vlaamse en federale regering.

In het akkoord wordt voorzien in een betrokkenheid van de maatschappelijke belangengroepen en de burger. Dit gebeurt tweevoudig. Een eerste is de advisering van het ontwerp van langetermijnvisie. Dit ontwerp wordt ter advisering voorgelegd aan de Kustzoneraad. Daarnaast wordt dit ook voorgelegd aan bestaande maatschappelijke adviesraden op Vlaams en federaal niveau, zijnde de Vlaamse MiNa-Raad en de FRDO. Op Vlaams niveau is het niet nodig andere adviesraden te betrekken, op voorwaarde dat het advies in de MiNa-Raad wordt voorbereid door een daartoe op te richten bijzondere werkgroep met paritaire samenstelling (zoals voorzien in art. 27 van het huishoudelijk reglement van de MiNa-Raad). Op die manier zijn de verschillende geledingen in de maatschappij (met inbegrip van de sociaal-economische partners) betrokken in de adviesverlening.

Een tweede manier van betrokkenheid is gericht naar het publiek. Het publiek krijgt inspraakmogelijkheid bij de totstandkoming van de langetermijnvisie door het openbaar onderzoek dat daartoe wordt georganiseerd. Dit openbaar onderzoek omvat het ter inzage leggen van documenten; de mogelijkheid om schriftelijke opmerkingen te maken en de organisatie van een inspraak- en informatievergadering.

De eerste langetermijnvisie zou moeten worden opgemaakt tegen eind 2006. Om de zes jaar is een herziening van de langetermijnvisie voorzien. Alhoewel de langetermijnvisie over een langere duur gaat dan zes jaar, kan een bijsturing van de visie noodzakelijk blijken, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe gebruiksfuncties, of nieuwe ontwikkelingen in de internationale regelgeving. De termijnen die zijn voorzien, zijn afgestemd op de planningsprocedures binnen het integraal waterbeleid.

Artikel 8 - Het voortgangsrapport van de kustzone

Er wordt een voortgangsrapport opgemaakt dat een overzicht geeft van de stand van uitvoering van de langetermijnvisie voor de kustzone en opgave van te verrichten activiteiten voor de uitvoering van de visie. Het rapport wordt opgesteld door de commissie. Het ontwerprapport wordt ter advisering voorgelegd aan de Kustzoneraad.

Ook hier is een zesjaarlijkse termijn voorzien, weliswaar geschrinkt met de termijn van de langetermijnvisie. Een eerste rapport wordt opgemaakt tegen eind 2009.

In verschillende wetgevingen bestaat de verplichting tot het rapporteren. Dit is bijvoorbeeld het geval in het Decreet natuurbehoud (opmaak van een natuurrapport), in het Decreet algemene bepalingen milieubeleid (opmaak van een milieurapport), in het Biodiversiteitsverdrag, in de federale wet duurzame ontwikkeling (opmaak van een federaal rapport duurzame ontwikkeling). Het voortgangsrapport voor de kustzone kan gebruik maken van deze rapporten. Wat in deze rapporten echter veelal ontbreekt, is een afstemming en een overkoepelend beeld over de gehele kustzone. Het voortgangsrapport kan een invulling geven aan deze lacune.

Artikel 9 - De afstemming van het beleid en de toepassing van het beleid in de kustzone

Afstemming in het kustzonebeleid dient te gebeuren op twee niveaus: enerzijds is afstemming vereist in de beleidsvoorbereiding, anderzijds is ook afstemming vereist bij de uitvoering en opvolging van dat beleid. De afstemming van het beleid dient te gebeuren op

alle niveaus, en dit zowel op politiek als ambtelijk niveau. Art. 9, § 1 heeft het dan ook over de "bevoegde overheden": dit betekent politiek en ambtelijke overheden op federaal, Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Het gaat over de afstemming van de beleidsaspecten van de verschillende gebruiksfuncties in de kustzone, met het oog op het bereiken van een duurzaam beheer in de kustzone. Het gaat zowel om huidige als toekomstige gebruiksfuncties. Huidige gebruiksfuncties zijn onder andere: scheepvaart en scheepvaartbegeleiding, militaire activiteiten, ontginning van de zeebodem, kabels en pijpleidingen, bescherming mariene milieu, rampenbestrijding, wetenschapsbeleid, baggeren, loodsen, redding op zee, ruimen van wrakken, zeevisserij, energie, leefmilieu en natuurbehoud op land, ruimtelijke ordening op land, grondwaterwinning, toerisme, havens, kustverdediging, beheer van het openbaar domein, onderhoud stranden, politionele controle. Toekomstige gebruiksfuncties zijn onder andere: energie (windmolens), bescherming mariene milieu (mariene reservaten), ruimtelijke ordening op zee.

De afstemming heeft vooral betrekking op de activiteiten, plannen en programma's die een impact hebben op de interactie tussen de land en zeecomponent van de kustzone. Bijzondere aandacht dient ook te gaan naar de bescherming, het beheer en het herstel van het kustecosysteem. Dit kan bijvoorbeeld door de afstemming van het gebiedsgericht natuurbeleid (bijvoorbeeld aaneensluiten van reservaten op het land en in zee, afstemming van soortenbescherming enz.).

Naast de afstemming van het beleid door alle bevoegde overheden, behoort het tot de bijzondere taak van de Kustzonecommissie om te waken over deze afstemming. Dit gebeurt door te adviseren over projecten, activiteiten, programma's, beleidsvoornemens of beleidsplannen. De advisering gebeurt op eigen initiatief (zoals voorzien in de taken van de Kustzonecommissie en de subcommissies) of op vraag van de ministers of staatssecretarissen. De adviezen van de Kustzonecommissie zijn niet bindend van aard. Dat wil zeggen dat de bevoegde overheid niet verplicht is rekening te houden met het advies. De bevoegde ministers moeten de commissie wel informeren over een negatieve opvolging van het advies en deze beslissing voldoende argumenteren.

Een burger zal zich niet direct kunnen beroepen op het samenwerkingsakkoord indien het overleg of het advies voorzien in het samenwerkingsakkoord niet heeft plaatsgevonden. Het samenwerkingakkoord bevat immers geen directe bepalingen voor de burger en deze kan daar geen rechtstreekse rechten uit putten. Onrechtstreeks kan dit wel doordat de overheid de verplichting heeft haar bestuurshandelingen te motiveren. In het geval een overleg niet heeft plaatsgevonden, of een advies niet werd gevolgd, moet dit worden gemotiveerd.

Het akkoord bepaalt ook expliciet dat de adviezen geen invloed mogen hebben op wettelijke procedures (zoals vergunningverlening, MER's enz.). Dit zou de wisselwerking tussen het akkoord en de talrijke wettelijke procedures op Vlaams en federaal niveau onnodig complex maken.

Het is uiteraard niet de bedoeling dat er voor elke bouwaanvraag in de kustzone een advies moet zijn. Advisering kan wenselijk zijn voor bijvoorbeeld de exploitatie van natuurlijke rijkdommen in zee; kunstmatige eilanden; industriële projecten; lozingsvergunningen; bouwwerken; industriële en landbouwkundige projecten; visserijprojecten; lozingsvergunningen; kustverdedigings- en havenuitbreidingsprojecten; exploitatie van natuurlijke rijkdommen op het grondgebied; polder- en duinverkaveling; het bouwen van pieren en staketsels.

Voor de projecten die krachtens de federale en Vlaamse wetgeving milieueffectbeoordelingsplichtig zijn, kan worden voorzien in een federale/gewestelijke-

grensoverschrijdende procedure (de uitwisseling van informatie en de betrokkenheid van de inwoners en/of de overheid).

Artikel 10 - Geschillen

Het akkoord mag geen loutere formaliteit zijn. Het is daarom van belang om te voorzien dat, ingeval van een conflict bij de uitvoering of de interpretatie van het akkoord, er wordt voorzien in een oplossing. Geschillen die optreden tussen de betrokken partijen (de federale staat en het Vlaamse Gewest) moeten kunnen worden gebracht voor een samenwerkingsgerecht⁵³. Ook in andere samenwerkingsakkoorden is doorgaans deze mogelijkheid opgenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval in het samenwerkingsakkoord inzake gewestgrensoverschrijdende milieueffectrapportage.

Artikel 11 - Inwerkingtreding

Het akkoord wordt voor onbepaalde duur gesloten en het treedt in werking op de dag van de ondertekening. Het akkoord dient te worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

⁵³ Voorzien in art. 92, § 5 van de Bijzondere Wet van 1980.

HOOFDSTUK 6. STAPPENPLAN EN FINANCIËLE IMPLICATIES

Frank Maes

1. Stappenplan goedkeuring en uitvoering samenwerkingsakkoord

Voor wat de procedure en timing van **goedkeuring** van het samenwerkingsakkoord betreft, stellen de auteurs van het ontwerp van samenwerkingsakkoord Geïntegreerd Kustzonebeleid (GKB) voor dit te koppelen aan de vermoedelijke timing van goedkeuring van het voorontwerp van decreet integraal waterbeleid (IWB) door het Vlaams Parlement. Dit voorontwerp streeft er immers naar een decretale basis te leggen voor de uitvoering van de EG Kaderrichtlijn water (KRW) van 2000 (in werking in 2001), die voor einde 2003 door de lidstaten moet worden omgezet in nationale wetgeving⁵⁴. De KRW is ook van toepassing op een strook zee van 1 zeemijl vanaf de basislijn, in artikel 2 (7) KRW, kustwateren genoemd⁵⁵, waardoor in België sowieso een vorm van samenwerking moet worden ingesteld tussen Vlaanderen en de Federale overheid. Verder wordt het begrip "oppervlaktewater" in de KRW zeer ruim omschreven, als zijnde "binnenwateren, met uitzondering van grondwater; overgangswater en kustwateren en, voor zover het de chemische toestand betreft, ook territoriale wateren". Uit lectuur van de KRW moet worden geconcludeerd dat met territoriale wateren, de territoriale zee wordt bedoeld. Ook andere definities in de KRW verwijzen naar

⁵⁴ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor Communautaire maatregelen betreffende waterbeleid. *"Het uitgangspunt van de Europese kaderrichtlijn Water is een integrale benadering van de waterproblematiek op stroomgebiedniveau. Deze integrale benadering heeft betrekking op oppervlaktewater, op grondwater en op het gebruik ervan, en dit in de ruimst mogelijke betekenis. De Kaderrichtlijn Water voorziet in het vaststellen van milieudoelstellingen voor oppervlaktewater en grondwater die in 2015 bereikt moeten zijn. Voor oppervlaktewater hebben de milieudoelstellingen betrekking op de chemische toestand en de ecologische toestand, voor grondwater op de chemische toestand en de kwantitatieve toestand. Een goede ecologische toestand voor oppervlaktewater beperkt zich niet tot de kwaliteit van de waterkolom sensu stricto, maar geldt voor het gehele waterecosysteem en heeft betrekking op zowel fysico-chemische, biologische als hydromorfologische aspecten. Voor grondwater wordt de bescherming van de kwaliteit en de beschikbare watervoorraden vooropgesteld. Belangrijk hierbij is wel dat niet de lidstaten, maar wel de stroomgebiedsdistricten het uitgangspunt vormen. Voor grensoverschrijdende stroomgebiedsdistricten moeten de nodige overlegstructuren opgericht worden om de coördinatie van de bepalingen van de Kaderrichtlijn Water te voorzien. Om de milieudoelstellingen te bereiken, moeten (internationale) stroomgebiedsbeheersplannen opgesteld worden en maatregelenprogramma's uitgewerkt worden (2009). Deze plannen en programma's vertrekken van een analyse (2004) van de bestaande toestand en een evaluatie van de druk van de menselijke activiteiten op het watersysteem. Deze analyse dient onderbouwd en aangevuld te worden door monitoringresultaten (2006). Een economische analyse dient toe te laten een kostenefficiënte combinatie van maatregelenprogramma's uit te werken. Belangrijk aandachtspunt binnen de KRW is het beleid ten aanzien van gevaarlijke stoffen. De KRW voorziet in zich herhalende cycli voor het opmaken en uitvoeren van analyses, plannen en programma's. De KRW voorziet niet enkel in een aantal gemeenschappelijke beginselen en een algemeen kader voor het uitwerken van maatregelen met het oog op de bescherming en het duurzaam gebruik van water, maar voorziet ook in een maximale betrokkenheid van het publiek. Burgers en belangengroepen dienen ingeschakeld te worden bij de opstelling en de bijwerking van de beheersplannen teneinde deze te informeren over de actuele toestand en de vooruitgang bij de toepassing van de maatregelen. ... De KRW vormt de hoeksteen van het duurzaam waterbeleid en zal bepalend zijn voor het waterbeleid van de komende jaren. Naast de omzetting van de KRW in Vlaamse regelgeving dient de uitvoering ervan dan ook een van de topprioriteiten te zijn voor het milieubeleid van deze Vlaamse regering".* Nota aan de leden van de Vlaamse regering betreffende het voorontwerp van decreet IWB, 5 juli 2002.

⁵⁵ Art. 2 (7), KRW definieert kustwateren als: "de oppervlaktewateren, gelegen aan de landzijde van een lijn waarvan elk punt zich op een afstand bevindt van één zeemijl zeewaarts van het dichtstbijzijnde punt van de basislijn vanwaar de breedte van de territoriale wateren wordt gemeten, zo nodig uitgebreid tot de buitengrens van een overgangswater".

de land en zee interactie van het water ("overgangswater", "stroomgebied", "oppervlaktewaterlichaam", "stroomgebiedsdistrict").

Het voorontwerp van decreet IWB grijpt niet in op de bevoegdheidsverdeling tussen Vlaanderen en de federale staat m.b.t. de kustwateren en de zee. Bijgevolg voert het voorontwerp van decreet IWB de KRW onvoldoende uit bij gebrek aan een wettelijke basis tot samenwerking terzake. De noodzaak die zich voordoet om tot een geïntegreerd kustzonebeleid te komen (zie supra) en de plicht de KRW volledig uit te voeren, vertaald zich momenteel juridisch het best in een samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse overheid en de federale overheid.

Verder wordt ook het Maasverdrag van 1994 herzien met de bedoeling de samenwerking tussen de verdragspartijen te verbeteren met het oog op de implementatie van onderdelen van de KRW. De nieuwe Maascommissie zal o.m. de coördinatie op zich nemen van het internationaal stroomgebiedsbeheersplan voor de Maas. Het nieuwe Maasverdrag, waarbij nu ook de Belgische federale staat verdragspartij zal worden, wordt normaliter plechtig ondertekend in Gent in december 2002. Er wordt verwacht dat ook het Scheldeverdrag van 1994 met hetzelfde oogmerk zal worden herzien, en ook hierbij de Belgische federale staat verdragspartij wordt.

De vermoedelijke timing van goedkeuring van het voorontwerp van decreet IWB kan als volgt worden ingeschat (gemiddelde van het meest gunstige en het minst gunstige scenario):

- 18 juli 2002 goedkeuring tekst voorontwerp decreet IWB door Vlaamse regering
- oktober 2002: advies MiNa-Raad
- oktober 2002: advies SERV
- november 2002: aanpassing tekst voorontwerp van decreet IWB aan voornoemde adviezen
- eind november – begin december goedkeuring nieuwe tekst voorontwerp decreet door Vlaamse regering en verzenden voor advies naar de Raad van State
- februari 2003: advies Raad van State
- maart 2003: verwerking advies Raad van State
- april – mei 2003: parlementaire behandeling van het voorontwerp van decreet IWB met het oog op de goedkeuring.

Rekening houdende met voornoemde nieuwe ontwikkelingen en de prognose van definitieve goedkeuring van het ontwerp van decreet IWB door het Vlaamse parlement in de eerste helft van 2003, wordt het volgende **stappenplan** voor de aanvaarding van het samenwerkingsakkoord Geïntegreerd Kustzonebeleid vooropgesteld:

- september 2002: overleg met een selectie van bevoegde ambtelijke actoren van het Vlaamse Gewest en de Federale staat
- begin oktober 2002: oplevering van de ontwerp tekst van samenwerkingsakkoord door het Maritiem Instituut (MI) van de Universiteit Gent waarbij de belangrijkste opmerkingen van de voornoemde bevoegde actoren zijn verwerkt.

Vanaf oktober 2002 kan de opdrachtgever twee pistes bewandelen, waarbij hij moet rekening houden dat 2003 een verkiezingsjaar is voor de federale regering. Bijgevolg moet ernaar worden gestreefd ten laatste tegen einde maart 2003 een goedkeuring van het akkoord door de Vlaamse regering en federale ministerraad te hebben.

Ofwel wordt na oplevering van de ontwerp tekst van het akkoord door het MI, het initiatief verder getrokken op ambtelijk niveau, ofwel wordt het initiatief verder getrokken door de politiek op kabinetsniveau.

1. Verdere stappen via kabinet Stevaert

AWZ maakt het ontwerp van samenwerkingsakkoord over aan Minister Stevaert. Het kabinet onderzoekt de tekst (oktober 2002) en indien akkoord met de tekst, neemt volgende initiatieven:

- Ofwel samenroepen van de interkabinettenwerkgroep (IKW) integraal kustzonebeleid voor verdere bespreking van de tekst van het akkoord en met het doel tot een consensus over de tekst te komen. Het MI is bereid toelichting bij het ontwerp van akkoord te verstrekken op de vergaderingen van de IKW integraal kustzonebeleid (november 2002 – december 2002). De consensustekst wordt daarna voorgelegd op een ruimere IKW, waarbij vertegenwoordigers van alle Vlaamse en federale ministers bevoegd voor de kustzone worden betrokken, met het oog op een ruime consensus (januari – februari 2003).
- Ofwel gelijktijdig: 1. initiëren van het overleg via vergaderingen op het niveau van de Vlaamse interkabinetten (IKW's) tussen de vertegenwoordigers van de bij het akkoord betrokken bevoegde Vlaamse ministers (november 2002); en 2. verzoek aan de federale minister bevoegd voor de Noordzee (minister van leefmilieu en volksgezondheid) op federaal niveau een gelijkaardig initiatief te ondernemen (november 2002). Indien er geen al te grote problemen met de tekst zijn, kan het overleg Vlaams-federaal op kabinetsniveau worden verder gezet via de IKW integraal kustzonebeleid met de bedoeling tot een tekst te komen die zowel voor de Vlaamse als de federale regering aanvaardbaar is (december 2002-januari 2003). Het MI is bereid toelichting bij het ontwerp van akkoord te verstrekken op deze vergaderingen.

In beide gevallen wordt gestreefd naar een politieke consensus over de tekst van het samenwerkingsakkoord in januari-februari 2003. Finale goedkeuring door Vlaamse regering en ministerraad in februari 2002.

2. Ambtelijk niveau:

AWZ brengt de ontwerp tekst van het samenwerkingsakkoord op de agenda van de kustzonewerkgroep (oktober 2002). Via vergaderingen van de ambtelijke overleggroep geïntegreerd beheer van kustgebieden, waarop ambtelijke vertegenwoordigers van de bij het akkoord betrokken ministers aanwezig zijn, wordt naar een consensus over de tekst van het akkoord gestreefd (november 2002 – december 2002). Indien geen consensus einde 2002, wordt de politieke piste via de kabinetten bewandeld (zie punt 1), met dit verschil dat er waarschijnlijk een vertraging kan zijn met één tot twee maanden in vergelijking met optie 1. Politieke consensus over de tekst van het akkoord wordt dan verwacht in februari – maart 2003, goedkeuring door Vlaamse regering en ministerraad in april 2003.

2. Kostprijs uitvoering samenwerkingsakkoord

1. Kosten secretariaat

Voor de goede werking van het secretariaat, zoals de voorbereiding en de opvolging van de vergaderingen van de Commissie en de Raad, de administratieve en wetenschappelijke ondersteuning bij de coördinatie van het ontwerp van de langetermijnvisie van de kustzone, de organisatie van het openbaar onderzoek bij het ontwerp van deze langetermijnvisie, het coördineren van de opmaak van het voortgangsrapport, de bijstand bij de sensibilisatieactiviteiten, het fungeren als nationaal contactpunt geïntegreerd kustzonebeleid, ... worden 4 personeelsleden voorzien, waarvan 2 licentiaten (eventueel één postdoc die de leiding van het secretariaat op zich neemt), 1 technisch en 1 administratief personeelslid.

- Kostprijs personeel:

2 VTE (niveau A1, waarvan één 5 jaar anciënniteit): € 120.000 / jaar

1 VTE niveau B: € 45.000 / jaar

1 VTE niveau C: € 40.000 / jaar

Totaal personeel: € 205.000 / jaar

- *Werkingsmiddelen secretariaat:*
€ 25.000 / jaar

Totaal kosten secretariaat op jaarbasis: € 230.000

2. Andere kosten, jaarlijks terugkerende kosten

- *Werkingsmiddelen commissie*
€ 25.000 / jaar
- *Uitbesteding studies en vergoeding externe experts:*
€ 100.000 / jaar

Totaal: € 125.000

3. Zesjaarlijks terugkerende kosten

- *Kosten verbonden aan het publiek maken van het ontwerp van langetermijnvisie, de adviesprocedure en het goedgekeurd document lange termijnvisie*
€ 100.000 om de zes jaar (te verdelen over vijfde en zesde jaar)
- *Kosten verbonden aan het opmaken van het voortgangsrapport*
€ 50.000 om de zes jaar

Kosten uitvoering samenwerkingsakkoord per jaar, medio 2003 tot 2009

2003: € 100.000 (personeel) + € 15.000 (secretariaat) + € 10.000 (commissie): € 125.0000
2004: € 365.650 (€ 355.000 + 3%)
2005: € 376.300 (€ 355.000 + 6%)
2005: € 436.950 (€ 355.000 + 9% + € 50.000 (ontwerp langetermijnvisie))
2006: € 447.600 (€ 355.000 + 12% + € 50.000 (langetermijnvisie))
2007: € 408.250 (€ 355.000 + 15%)
2008: € 418.900 (€ 355.000 + 18%)
2009: € 479.550 (€ 355.000 + 21% + € 50.000 (voortgangsrapport)).

BIJLAGE 1: VRAGENLIJST BESTUURLIJKE VERANKERING GEÏNTEGREERD BELEID VAN KUSTGEBIEDEN

DEEL I: open vraag

1. Welke zijn uw voorstellen, ideeën voor een bestuurlijke verankering van kustzonebeleid in België? (zowel ideaal/theoretisch als praktisch)
2. Zijn er volgens u knelpunten in de huidige bevoegdheidsstructuur?
3. Is er volgens u nood aan een bestuurlijke verankering?

DEEL II: Bestuurlijke verankeringsopties

1. Optie: bevoegdheidsverandering

1.1. Hoe stelt u zich dit voor, m.a.w. welke bevoegdheden zouden best worden overgeheveld?

- alles Vlaams? en zo ja onder wie vallen de bevoegdheden dan?
- bepaalde bevoegdheden naar Vlaams niveau en welke?
- bepaalde bevoegdheden terug naar federaal niveau en welke?
- wat met homogenisering van bevoegdheidspakketten?

1.2. Is deze optie wenselijk voor u?

1.3. Is deze optie haalbaar op korte termijn (juridisch, politiek, administratief, financieel,...)

1.4. Wat zijn eventuele voor- of nadelen?

2. Optie: samenwerking

2.1. Heeft u een idee over samenwerking en hoe stelt u zich een samenwerking voor (wie zijn betrokken partijen, wat is doelstelling, wat is territoriale afbakening, formele of informele samenwerking...):

2.2.

- Wie zijn betrokken partijen? bijvoorbeeld: federale overheid (leefmilieu en eventueel andere federale diensten), Vlaamse overheid (leefmilieu, AWZ, toerisme, ruimtelijke ordening, visserij enz.), provincie, kustgemeenten...
- Wat is doelstelling? Bijvoorbeeld: geïntegreerd beleid van kustgebieden, bescherming leefmilieu...
- Hoe is territoriale afbakening? Bijvoorbeeld: territoriale zee en EEZ; grondgebied kustgemeenten...
- Omvat samenwerking algemene of gedetailleerde regeling? Bijvoorbeeld: samenwerkingsakkoord beperkt tot algemene principes of in detail uitwerken van bepaalde aspecten (b.v. milieueffectenbeoordeling in kustzone, beschermde gebieden...)
- Moet dit via een formeel samenwerkingsakkoord (volgens art. 92 bis van de Bijz. Wet van 8/8/80 kunnen de federale staat en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten voor de gezamenlijke uitoefening van bevoegdheden)
- Is informele samenwerking voldoende (zonder formeel samenwerkingsakkoord)?

2.3. Is deze optie wenselijk voor u?

2.4. Is deze optie haalbaar op korte termijn (juridisch, politiek, administratief, financieel,...)?

2.5. Wat zijn eventuele voor- of nadelen?

3. *Optie: coördinerende bestuurlijke instantie*

3.1. Is er volgens u een coördinatietaak of leidinggevende rol weggelegd voor de bestuurlijke verankering van geïntegreerd beleid van kustgebieden?

3.2. Hoe stelt u zich zo een bestaande instantie voor?

- Politiek of administratief?
- Federaal of regionaal (Vlaams) of provinciaal?
- Bestaande of nieuwe instantie?
- Ingeval van een bestaande instantie: welke?

3.3. Is deze optie haalbaar op korte termijn (juridisch, politiek, administratief, financieel,...)?

3.4. Wat zijn eventuele voor- of nadelen?

4. *Optie permanent secretariaat*

4.1. Vindt u dat er nood is aan een permanent secretariaat voor kustzonebeleid?

4.2. Hoe stelt u zich een dergelijk orgaan voor in relatie met een van de vorige opties?

4.3. Is deze optie haalbaar op korte termijn (juridisch, politiek, administratief, financieel,...)?

4.4. Wat zijn eventuele voor- of nadelen?

5. *Denkt u dat er nog andere maatregelen voor bestuurlijke verankering zijn vereist?*

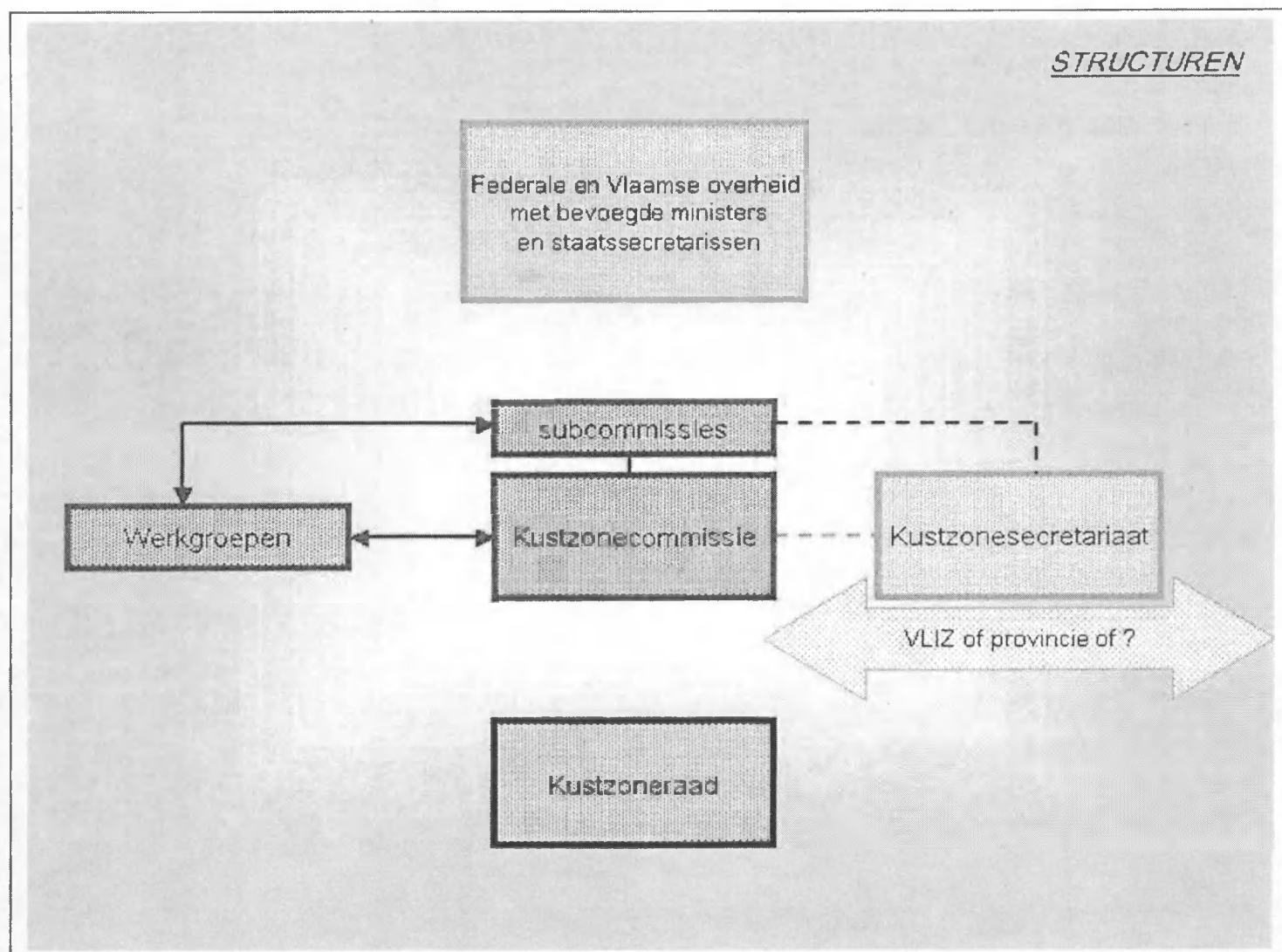
6. *Globale evaluatie van bestuurlijke verankeringsopties*

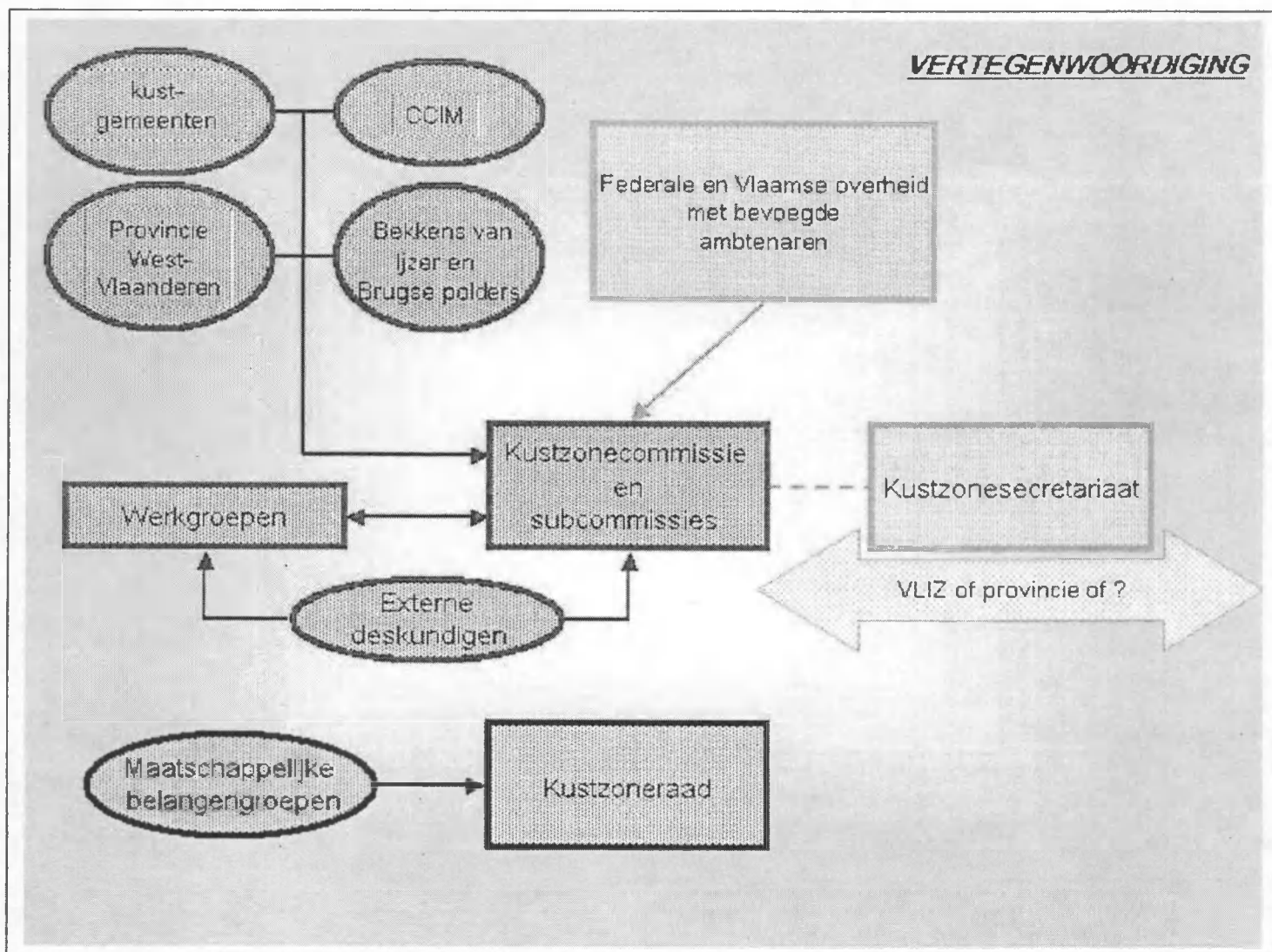
6.1. Wat is de ideale haalbare set voor u?

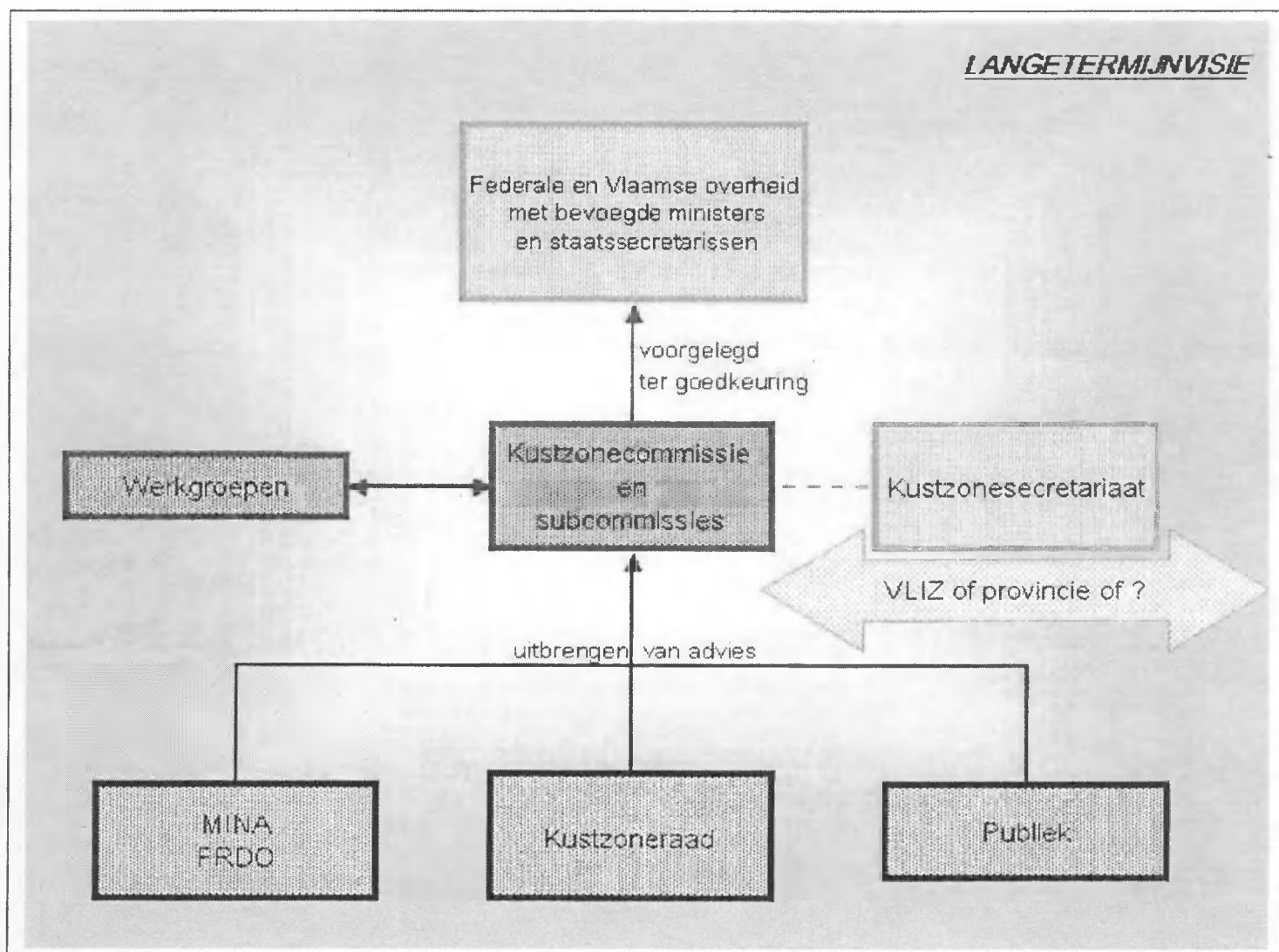
6.2. Geef een globale evaluatie van de overige opties (positief/neutraal/negatief)

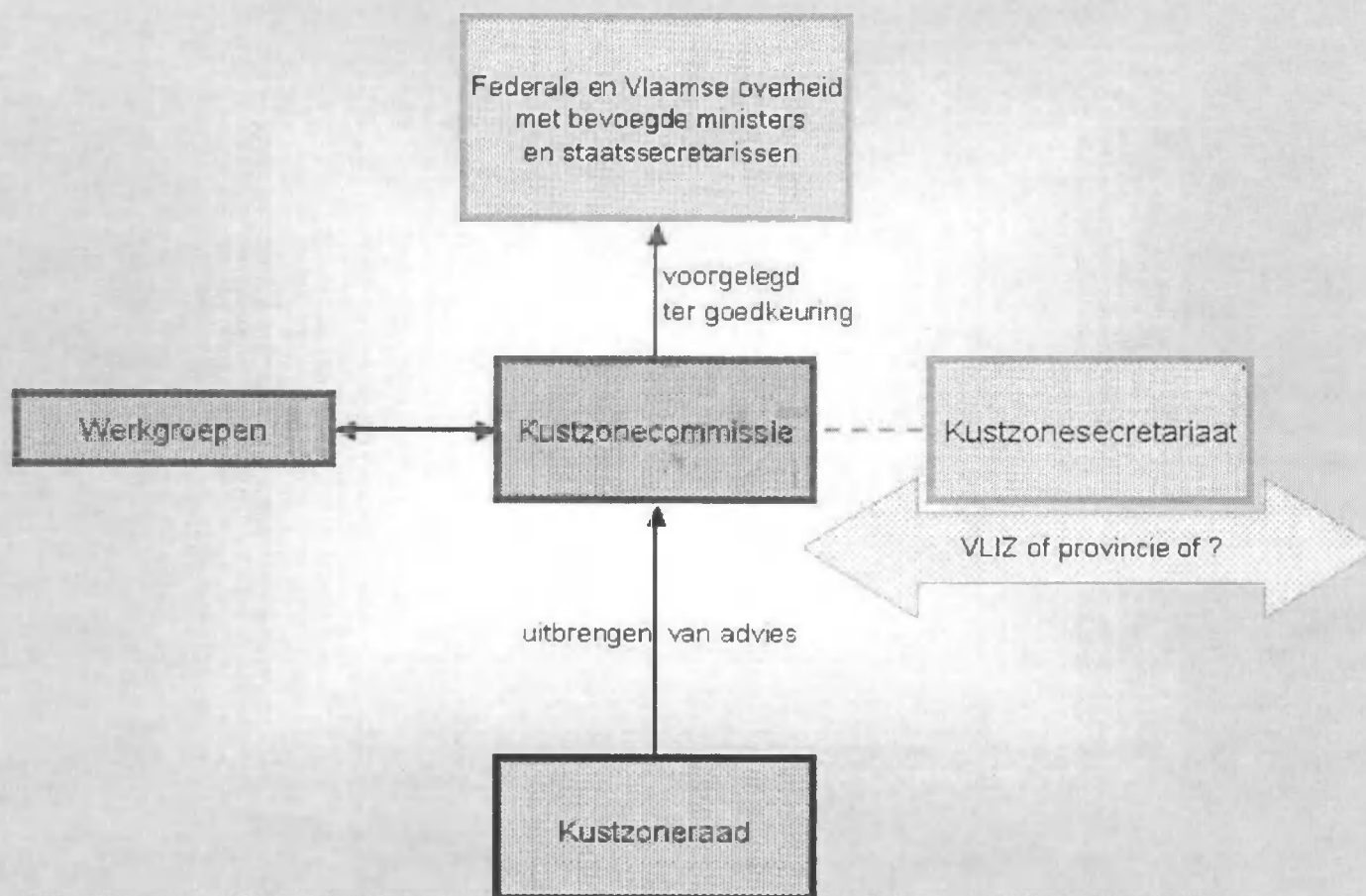
	Bevoegdheidsherverdeling	Samenwerking	Leidinggevende instantie	Permanent secretariaat
Optimale mix				
Evaluatie overige opties				

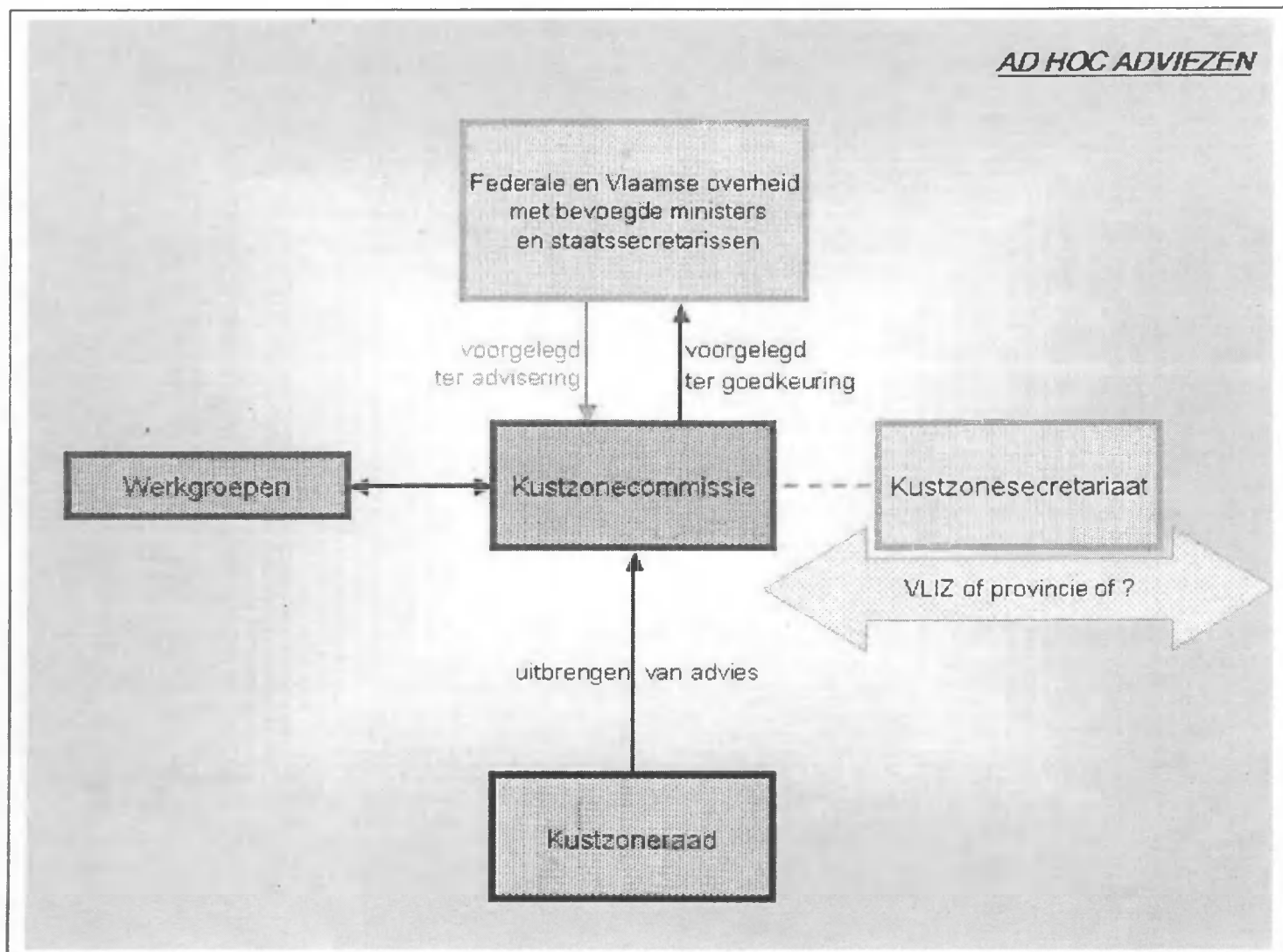
BIJLAGE 2: OVERZICHT NIEUWE STRUCTUREN

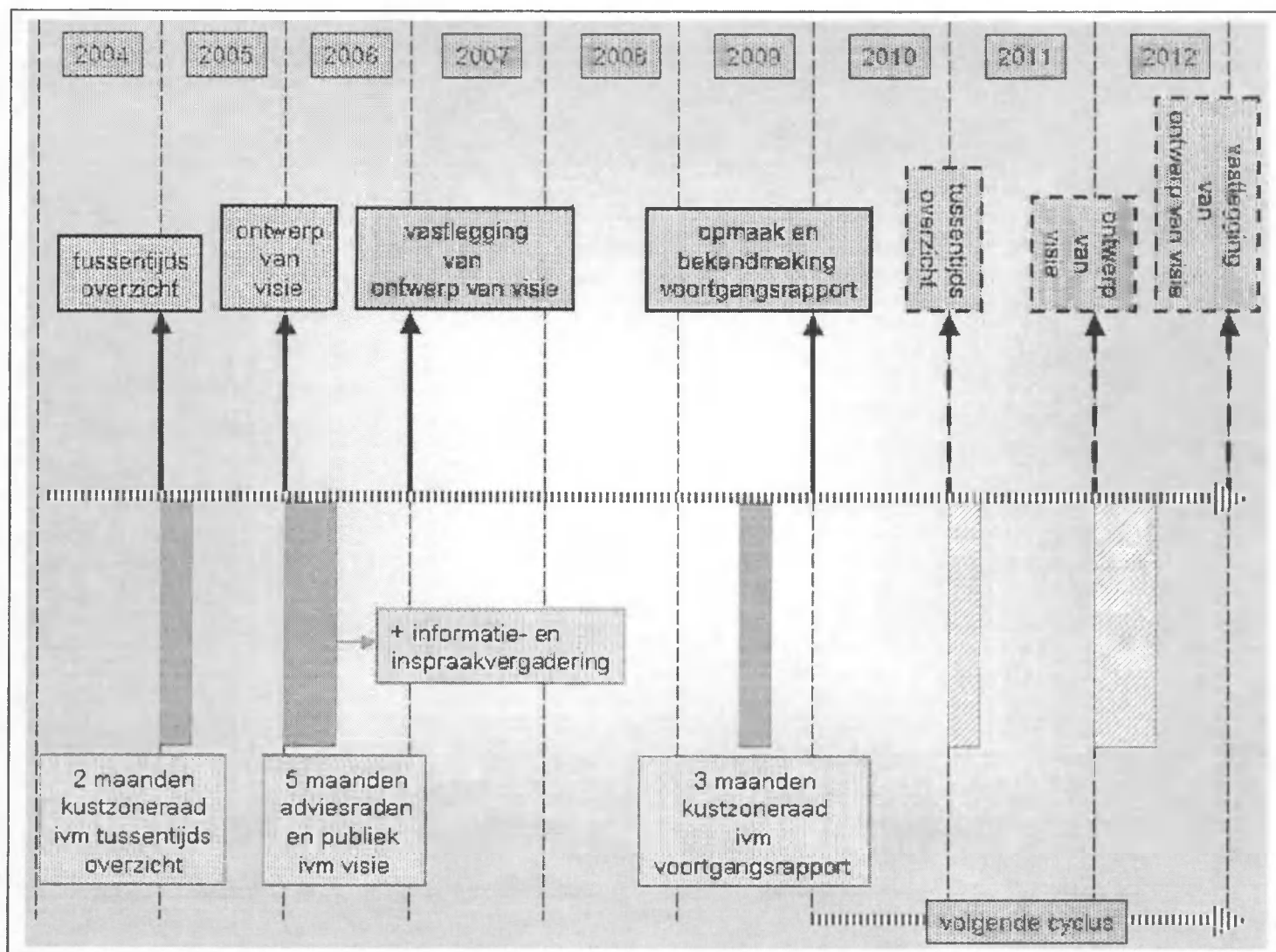






VOORTGANGSRAPPORT

AD HOC ADVIEZEN



Overleggroep Geïntegreerd beheer van kustgebieden – 27 november 2002

AWZ-WWK Vrijhavenstraat 3, Oostende

Aanwezig:

dhr. Miguel Berteloot (AWZ-WWK)
mevr. An Cliquet (Maritiem Instituut, UG)
dhr. Bart Debussche (Afdeling Land- en tuinbouw)
dhr. Frans Decroos (stadsbestuur Oostende, als plaatsvervanger voor burgemeester Vandecasteele)
dhr. Bernard De Putter (Afdelingshoofd AWZ-WWK)
dhr. Peter De Wolf (AWZ-WWK)
mevr. Eva Fonteyn (Toerisme Vlaanderen)
dhr. Jean-Louis Herrier (AMINAL, afd. Natuur)
dhr. Frank Maes (Maritiem Instituut, UG)
dhr. Ludo Monset (burgemeester Blankenberge)
dhr. Daniel Sap (AMINAL – afd. Land)
dhr. Jan Schrijvers (Maritiem Instituut, UG)
dhr. Bruno Tricot (Provincie West-Vlaanderen)
dhr. Bart Vandaele (Afdeling Europa-economie)
dhr. Toon Verwaest (AWZ-WWK)
dhr. Alfred Vermoortel (Dienst Zeevisserij)
mevr. Kathy Belpaeme (coördinatiepunt GBKG)

Verontschuldigd met kennisgeving: dhr. Wouter Deventer (AROHM-cel Monumenten en Landschappen), dhr. Bart Dewachter (Ecolas), dhr. Koen Joye (AROHM West-Vlaanderen), dhr. Dirk Le Roy (Ecolas), dhr. Bernard Mazijn (CDO), dhr. Jan Mees (VLIZ), dhr. J. Vandecasteele (burgemeester Oostende), mevr. Siska Van De Steene (VLM), mevr. Violette Vansteelandt (AMINAL, afd. Water).

Verslaggever: Kathy Belpaeme

De voorzitter opent de vergadering om 14u25 en verwelkomt de aanwezigen. Hij verontschuldigd voor de late start, maar de voorzitter wenste te wachten op de vertegenwoordigers van BMM, omdat de federale administratie voor leefmilieu een belangrijke partner is bij het samenwerkingsakkoord. Ondertussen werd vernomen dat de BMM de datum van de vergadering over het hoofd gezien had.

1. Inleiding

De vergadering heeft tot doel het bespreken van het ontwerprapport voor de studie “Bestuurlijke en juridische verankering voor een geïntegreerd beleid van de Belgische kustzone”. Deze studie werd uitgevoerd door het Maritiem Instituut van de Universiteit Gent in opdracht van de Administratie Waterwegen en Zeewezen, afdeling Waterwegen Kust.

2. Bespreking ontwerprapport “Bestuurlijke en juridische verankering voor een geïntegreerd beleid van de Belgische kustzone”

Verslag van de bespreking in de overleggroep:

- *Werd BMM nog gehoord na de vergadering van de overleggroep op 4 september?* Aangezien BMM niet aanwezig kon zijn op de vergadering van 4 september, werd op 19 september een extra bilateraal overleg georganiseerd. Op deze vergadering wees BMM op de bestaande Stuurgroep Noordzee en Oceanen, een stuurgroep binnen het Coördinatie Comité Internationaal Milieubeleid. BMM is van mening dat deze stuurgroep een goed forum biedt voor geïntegreerd kustzonebeleid. De onderzoekers van het Maritiem Instituut wijzen er op dat de samenstelling van het CCIM veel beperkter is dan het voorliggend voorstel, dat een vertegenwoordiging vanuit verschillende sectoren en beleidsniveaus garandeert.

Verder vroeg BMM naar een grondiger motivering van de noodzaak aan een samenwerkingsakkoord. Er werd gewezen op bestaande ad hoc samenwerkingsverbanden, die opgezet worden naargelang de wens en noodzaak zich voordoet. De onderzoekers van het Maritiem Instituut benadrukken dat voor materies die betrekking hebben op de land-zee interactie een structurele samenwerking aangewezen is. Dit is de enige manier om een consequente informatiedoorstroming en overleg te garanderen. Bij een ad hoc benadering is de kans groot dat overleg voor meer gevoelige thema's uit de weg gegaan wordt!

- Er wordt voorgesteld om aan de titel van het rapport toe te voegen "Voorstel van een bestuurlijke en juridische...", concepttekst.

- Ir. De Putter deelt mee dat het Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) van de Vlaamse overheid in een stroomversnelling terecht gekomen is sinds de aanstelling van veranderingsmanagers. Voor het eind van dit jaar moeten de opdrachten en bevoegdheden van de 13 beleidsdomeinen ingevuld worden. Bepaalde thema's zijn ook beleidsoverschrijdend. Momenteel is het overleg bezig over hoe de afstemming voor deze thema's kan gebeuren. Er zijn echter geen garanties dat wat in dit ontwerpverslag wordt voorgesteld ook zal passen binnen BBB. Maar, bij kustzonebeheer is beleidsafstemming binnen de Vlaamse gemeenschap net heel belangrijk. Wat nog duidelijk moet worden binnen BBB is wie de integrator zal zijn, welke actoren er onderscheiden moeten worden, etc. Ir. De Putter zal het ontwerp van samenwerkingsakkoord voorleggen aan het COVA (overleg tussen de afdelingshoofden van AWZ), om na te gaan wat de invulling kan zijn binnen het beleidsdomein mobiliteit. Bijgevolg kan vandaag nog geen goedkeuring gegeven worden aan het voorstel. Prof. Frank Maes wijst er op dat het eventuele tijdsplan van de procedure voor het samenwerkingsakkoord afhankelijk is van veel onzekere factoren. Er is verder ook een interferentie te verwachten van de federale verkiezingen in 2003, en de Vlaamse verkiezingen in 2004.

- Ir. Jean-Louis Herrier betwijfelt of BBB zo fundamenteel is voor het voortzetten van de procedure van het samenwerkingsakkoord. In het samenwerkingsakkoord wordt enkel over bevoegdheden gesproken wordt, de specifieke benaming van de dienst is van onderschikt belang, zolang de samenwerking tussen de bevoegdheden maar gegarandeerd wordt binnen de Vlaamse gemeenschap. An Cliquet bevestigt dat bij het opstellen van de ontwerpverslag wel degelijk rekening werd gehouden met de ontwikkelingen van BBB, en dat de tekst enkel verwijst naar bevoegdheden en niet naar specifieke afdelingen of administraties. Verder gaat het voorstel van samenwerkingsakkoord over veel meer dan de samenwerking tussen de Vlaamse beleidsdomeinen, bijvoorbeeld samenwerking met lagere bestuursniveaus, participatie van de burger, opstellen van een lange termijnvisie, etc. Al deze zaken staan los van de interne organisatie van de Vlaamse gemeenschap. Ir. De Putter benadrukt het belang van beleidsafstemming. Hij wenst in ieder geval het conceptverslag ook voor te leggen aan de veranderingsmanagers en aan de directeur-generaal van AWZ.

- Burgemeester Monset wenst duidelijk te stellen dat de kustgemeenten geen vragende partij zijn om nog nieuwe structuren op te richten. De gemeenten hebben voorbehoud gemaakt bij de oprichting van het coördinatiepunt, en dit voorbehoud is er nog steeds. De gemeenten zijn wel bereid om samen te werken, gedachtewisseling over projecten moet ook kunnen, maar men wil geen extra toetssteen voor toekomstige projecten en plannen. Men beseft dat open ruimte en leefmilieu belangrijk zijn, maar het beheer ervan met de economische activiteit aan de kust niet lam leggen. De gemeenten vrezen dat het opmaken van een lange termijn visie extra beperkingen zou opleggen en bovendien een vertraging betekenen van nieuwe initiatieven. Prof. Frank Maes wenst te benadrukken dat het samenwerkingsakkoord niet zal ingrijpen op de bevoegdheden en ook ondergeschikt is aan de bestaande vergunningsprocedures. Verder zullen ook niet alle activiteiten in dit akkoord behandeld worden, maar wél de zaken die met de land-zee interactie te maken hebben. Hij is verbaasd over de weerstand van sommigen in de vergadering tegen het

samenwerkingsakkoord. Tijdens de interview kwam vanuit verschillende administratieis een nadrukkelijke vraag naar een betere samenwerking en naar participatie van actoren en bewoners bij beleidsvoornemens.

- *Dhr. Decroos, vertegenwoordiger van de stad Oostende, is van mening dat voorliggend ontwerp niet geïntegreerd is. Geïntegreerd beleid impliceert dat alle actoren die ruimtelijke claims leggen op een gebied afgewogen worden, en dat alle elementen van duurzame ontwikkeling (economie, sociaal aspect en ecologie) aan elkaar getoetst worden. Een aantal activiteiten zijn volgens hem niet in het voorstel opgenomen en er is geen evenwicht in de samenstelling van de kustzonecommissie. De 10 kustgemeenten zouden allen een afgevaardigde moeten kunnen aanduiden, omdat zij allen betrokken partij zijn bij kustzonebeleid. Verder stelt hij vast dat het voorzitterschap waargenomen wordt door de federale en Vlaamse ministers voor leefmilieu. De enige persoon die voor de gemeenten dicht genoeg staat bij de lokale situatie en aanvaard wordt is de gouverneur. Pas als de gouverneur het voorzitterschap zou waarnemen kan er sprake zijn van subsidiariteit van de verankering. Gezien de opgesomde opmerkingen kunnen de gemeenten zich niet achter voorliggend voorstel scharen. Jean-Louis Herrier merkt op dat de draagkracht van het leefmilieu fundamenteel is, de menselijke activiteiten spelen zich af binnen dat leefmilieu. Er moet dan ook uitgegaan worden van een ecosysteemvisie, zoals in het voorstel. Wat betreft subsidiariteit is de kust ecologisch en economisch van bovenlokaal belang, en is volgens hem Vlaanderen en de federale staat wel degelijk het juiste niveau om kustbeleid te behartigen. Het initiatief voor geïntegreerd kustzonebeheer is in 1995 genomen door de twee minister voor leefmilieu. Wat betreft het voorzitterschap, merkt An Cliquet op dat de voorzitter slechts een beperkte rol heeft. Alle leden van de kustzonecommissie zijn vrij om elementen aan te brengen. De federaal minister voor leefmilieu is wettelijk bevoegd voor geïntegreerd kustzonebeheer.*

- *Bruno Tricot stelt vast dat voor de Vlaamse en federale administraties sectorale vertegenwoordigers aangeduid worden. Deze zullen in de kustzonecommissie een sectoraal standpunt innemen. Voor de provincie en de gemeenten worden respectievelijk slechts 1 en 3 vertegenwoordigers toegelaten, deze mensen worden dan verondersteld wel een geïntegreerde visie vanuit hun bestuur naar voor te brengen. Als vanuit de hogere overheid geen geïntegreerd standpunt voorbereid wordt, dan zal er nooit tot een conclusie kunnen gekomen worden. Prof. Frank Maes verduidelijkt dat het uitgangspunt voor dit voorstel de bevoegdheden van de overheden was. Op basis daarvan is het aantal vertegenwoordigers aangeduid. Dit is meteen de reden waarom er voor de provincie slechts 1 vertegenwoordiger is.*

Kathy Belpaeme verduidelijkt dat met het samenwerkingsakkoord vooral gestreefd wordt naar structureel overleg en een betere participatie van alle betrokkenen, zodat conflicten en misverstanden kunnen vermeden worden. Het is niet de bedoeling om beslissingen te nemen in de plaats van de bevoegde diensten. Peter De Wolf is er eveneens voorstander van dat potentiële knelpunten vooraf worden uitgepraat, vóór de officiële procedures van start gaan.

- *Frans Decroos is akkoord dat de werking en het advies van een kustzonecommissie belangrijk kan zijn voor het beleid als er tot consensus kan gekomen worden. Consensus kan echter enkel bekomen worden als er een gezonde basis is voor overleg. Hij pleit er dan ook voor te zorgen voor een andere numerieke samenstelling en een aanvaardbare voorzitter, zijde de gouverneur.*

- *Bart Vandaele mist in de documenten een verwijzing naar de economische visie. Deze zou ook moeten beschouwd worden bij het opstellen van de lange-termijnsvisie. De minister bevoegd voor economie staat niet vermeld bij de ondertekenende partijen. An Cliquet verduidelijkt dat inderdaad alle bestaande plannen in rekening moeten gebracht worden bij het opstellen van de langetermijnvisie. De minister voor economie zal toegevoegd worden.*

- Daniel Sap stelt vragen bij de afbakening: enerzijds wordt gesteld dat vooral de thema's voor de land-zee interactie moeten bekeken worden in kustzonebeleid, maar anderzijds stelt hij vast dat het toepassingsgebied het IJzerbekken en het bekken van de Brugse polder omvat. Waarom blijft het gebied niet beperkt tot de 10 kustgemeenten? An Cliquet verduidelijkt dat het toepassingsgebied afgestemd werd op het toepassingsgebied van de kaderrichtlijn water, maar in de praktijk zullen inderdaad vooral de 10 kustgemeenten betrokken partij zijn.

- Er wordt opgemerkt dat de voorgestelde structuur zeer zwaar is. Bovendien is het niet duidelijk welke zaken effectief zullen voorgelegd worden. Er wordt verwezen naar het landinrichtingscomité voor de Westhoek en de bekkercomités. Ook hier zouden alle thema's die relevant zijn moeten voorgelegd worden, maar dat gebeurt niet. De onderzoekers zijn zich ervan bewust dat de voorgestelde structuur tamelijk zwaar is, maar als men een goede informatiedoorstroming, advisering en participatie van maatschappelijke belangengroepen wil garanderen zijn de voorgestelde organen (kustzonecommissie, kustzonesecretariaat en kustzoneraad) onmisbaar. De subcommissie werden opgericht om behandeling van "kleinere" thema's te bevorderen.

- Eva Fonteyn merkt op dat Toerisme Vlaanderen een pararegionale instelling is en dus niet behoort tot een Vlaams ministerie. Er wordt gevraagd een vertegenwoordiger van Toerisme Vlaanderen op te nemen in de structuur.

- Kathy Belpaeme herinnert de vergadering aan de Aanbeveling van de Europese Commissie, waarin de lidstaten gevraagd worden werk te maken van geïntegreerd beheer van kustgebieden, o.a. door een langetermijnvisie op te stellen. Als er geen samenwerkingsakkoord komt, dan is de federale administratie leefmilieu de enige partner die invulling zal geven aan de Aanbeveling. Als ook de andere overheden een rol willen spelen, dan is het sterk aan te bevelen werk te maken van een samenwerking.

- Prof. Frank Maes trekt de aandacht op het ondertekenen van het Schelde en Maasverdrag volgende week. België is hierbij verdragspartij. Reden hiervoor is dat de kaderrichtlijn water uitspraken doet over een zone tot 1 mijl in zee, dus op federaal grondgebied. De kaderrichtlijn water, alsook de 5^{de} Noordzeeverklaring zijn belangrijke ontwikkelingen voor geïntegreerd kustzonebeleid, waarbij meerdere actoren moeten betrokken worden. Voor deze zaken zou het samenwerkingsakkoord zeer nuttig zijn.

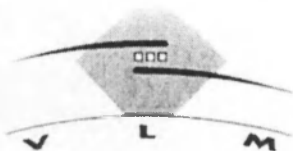
3. Verdere stappen

Er wordt voorgesteld dat het rapport aangepast wordt rekening houdend met de schriftelijke opmerkingen die voor de vergadering werden doorgegeven.

De herwerkte versie zal samen met het verslag van de overleggroep overgemaakt worden aan alle leden. De leden worden verzocht het nieuwe ontwerprapport voor te leggen aan hun eigen afdeling of administratie.

AFSPRAAK: De verontschuldigten, alsook de aanwezige leden, worden met aandrang verzocht een schriftelijk standpunt en eventuele opmerkingen op het verslag over te maken aan de afdeling Waterwegen Kust (Vrijhavenstraat 3, 8400 Oostende) tegen 15 januari '03.

Een datum voor de volgende vergadering werd nog niet vastgelegd.
--



VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ
DE ZORG VOOR DE OPEN RUIMTE IN VLAANDEREN

Ons kenmerk PAB-AA/TD/HVW/03-005
Contactpersoon
E-mail
Bijlagen

Aan de Administratie Waterwegen en Zeewezen
Afdeling Waterwegen Kust
t a. v. ir. Peter De Wolf
Co-voorzitter overleggroep Geïntegreerd Beheer
van de Kustgebieden
Vrijhavenstraat 3
8400 OOSTENDE

Datum 7 januari 2003

betreft Geïntegreerd Beheer van de Kustgebieden
Vergadering van de overleggroep dd. 27 november 2002.
Conceptrapport: "Voorstel voor een bestuurlijke en juridische verankering van geïntegreerd beleid voor de Belgische Kustzone"

Geachte heer,

Als antwoord op uw schrijven van 4 december 2002 waarbij u onze visie vraagt op het voorstel van bestuurlijke en juridische verankering van geïntegreerd beleid voor de Belgische kustzone willen we u het volgende meedelen.

We ondersteunen volledig het voorliggende voorstel voor een geïntegreerd beleid voor de Belgische kustzone. Het voorstel kadert in een behoorlijk bestuur van de overheid.

We geven u mee dat we op basis van onze ervaring in de inrichting van het buitengebied, waarvoor eveneens structuren zijn uitgebouwd voor een geïntegreerde benadering, kunnen stellen dat de meerwaarde van een echte integratie duidelijk is.

Met hoogachting,

ir. Toon Denys
Afdelingshoofd



Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Afdeling Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en
Monumenten & Landschappen West-Vlaanderen
Monumenten en Landschappen

Werkhuisstraat 9, 8000 BRUGGE
Tel. (050)44 28 11 - Fax (050)44 28 13
E-mail: rohm.wvl@lin.vlaanderen.be

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
AWZ Afd. Waterwegen Kust

Vrijhavenstraat 3
8400 Oostende

uw kenmerk
20G12BR

ons kenmerk
3006/02/WD

bijlagen
geen

vragen naar / e-mail
W. Deventer
Wouter.deventer@lin.vlaanderen.be

Telefoonnummer
050/442.952

datum

Betreft: **KUSTZONE:** advies rapport "Voorstel voor een bestuurlijke en juridische verankering van geïntegreerd beleid voor de Belgische kustzone"

Geachte heer/mevrouw,

In antwoord op uw schrijven van 4 december 2002, ontvangen door Rohm West-Vlaanderen cel Monumenten en Landschappen op 9 december 2002, delen wij u ons advies en onze opmerkingen mee over boven genoemde aangelegenheid.

Wij stemmen in met de gekozen optie van samenwerkingsakkoord aangezien dit het meest haalbare voorstel is om de huidige samenwerking verder te formaliseren. De instelling van een secretariaat en de functies ervan dragen eveneens onze goedkeuring weg.

Wat de meer gedetailleerde uitwerking van dit samenwerkingsakkoord betreft in een ontwerptekst hebben wij volgende vragen en opmerkingen.

De omschrijving van de doelstellingen is vooral, en niet ten onrechte ecologisch geïnspireerd, met een duidelijk tegengewicht voor economie waardoor andere sectoren, waaronder cultuur, in de verdrukking komen. De vermelde administraties en besturen die betrokken zouden worden bij het GKZB, behelsen ook meer dan natuur en economie. Vandaar mag dit ook duidelijker geformuleerd worden in de ontwerptekst.

Elke overheid wordt voor iedere zaak, dossier,... in de kustzone betrokken en kan in zekere zin wegen op de beslissing. Dit betreft zowel onderwerpen van groot dan wel van minder belang, afhankelijk van de doelstellingen en de materie van deze overheid. Dit belang wordt grotendeels bepaald door de aard van het dossier en de werken. Vermits een efficiënte werking en dito tijdsbesteding wenselijk is,

dienen de acties die geadviseerd worden door de kustzonecommissie, beter afgelijnd te worden in het licht van deze bedenking.

Wanneer de kustzonecommissie een advies uitbrengt en de bevoegde overheid volgt deze niet, stelt er zich een probleem waarop de ontwerptekst geen antwoord biedt. Of wat gebeurt er indien een overheid zich onttrekt aan de adviesverlening, of zich de facto terugtrekt uit het overleg? Zijn iets formelere afspraken haalbaar om dit op te lossen?

Tenslotte menen wij dat de verhouding tussen commissie en subcommissies, hun beslissingsbevoegdheden, en de rol van adviezen van beide organen verder dienen geformaliseerd worden in de regelgeving.

Gezien de integrerende benadering duidelijk meer tijd vraagt bij de behandeling van dossiers, zal het noodzakelijk zijn om hiervoor een duidelijke opdracht of engagement te vragen van de verschillende administraties voor deze tijdsinvestering.

Met de meeste hoogachting,

Miek Goossens,
Adjunct van de Directeur,
Algemeen Coördinator Monumenten en Landschappen.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Administratie Waterwegen en Zeewezen
Afdeling Waterwegen Kust
t.a.v. Ir. Peter De Wolf
Administratief Centrum
Vrijhavenstraat 3

8400 OOSTENDE

Sint.-Andries,
16/01/2003

Betreft:
Geïntegreerd beheer van de kustgebieden

Contactpersoon:
Bruno Tricot

Onze ref.:
Mirona/algemeen
Uw ref.:
20G11BR

Bijlagen:

Telefoon 050 40 32 88
Fax 050 40 34 03
e-mail:
bruno.tricot@west-vlaanderen.be

Geachte heer,

De Bestendige Deputatie van de Provincieraad van West-Vlaanderen heeft akte genomen van de studie "Bestuurlijke en juridische verankering voor een geïntegreerd beleid van de Belgische kustzone" en het voorstel van samenwerkingsakkoord geïntegreerd kustzonebeleid. Het Provinciebestuur ondersteunt ten volle het opzet om te komen tot een geïntegreerde aanpak van de verschillende beleidsproblematieken die in het kustgebied spelen. De noodzaak tot een geïntegreerd beheer van kustgebieden wordt steeds duidelijker. Een geïntegreerd beheer levert niet alleen een kwalitatieve en duurzame beleid op maar is, volgens een wetenschappelijk onderzoek van de Europese Commissie, ook duidelijk kostenbesparend en brengt aldus een veelvoud aan middelen op ten opzichte van de initieel geïnvesteerde middelen. Uit het onderzoek van de Europese Commissie bleek dat elke geïnvesteerde euro in geïntegreerd kustbeheer mettertijd minstens 10 euro zou opbrengen.

Het Provinciebestuur heeft de laatste jaren ernstige pogingen gedaan om dit proces van geïntegreerde aanpak op gang te brengen en maximaal te ondersteunen. Zij beschouwt dergelijke (coördinerende) opdracht trouwens vanuit haar bestuurlijke intermediaire positie en haar missie als streekbestuur, als een kerntaak.

Recent hebben deze eerste informele pogingen geleid tot de projectmatige oprichting van een "coördinatiepunt voor geïntegreerd beheer van het kustgebied". Om dit coördinatiepunt mede mogelijk te maken heeft de Provincie West-Vlaanderen fundamentele financiële en logistieke middelen vrijgemaakt.

Ook acht het Provinciebestuur het nuttig in deze context te verduidelijken dat ook het VLIZ een gezamenlijk initiatief is van de Provincie West-Vlaanderen en de Vlaamse regering.

Naast deze structurele inzet voor een meer geïntegreerd kustbeleid kan opgemerkt worden dat de Provincie West-Vlaanderen ook feitelijk een belangrijke actor is in het kustgebied. Het **provinciaal autonoom bedrijf Westtoer** is ongetwijfeld een trendsetter in het toeristisch beleid aan de kust. Het strategisch beleidsplan toerisme voor de Vlaamse kust werd door Westtoer opgemaakt. Inzake de uitvoering van het toeristisch kust-actieplan heeft Westtoer een essentiële rol. Ook in het Europese **Doelstelling 2 - Kustprogramma** speelt de Provincie West-Vlaanderen een essentiële coördinerende rol. Voor de reconversie van de Vlaamse kust is een totaal budget van zowat 89 miljoen euro (ongeveer 3.6 miljard BEF) vrijgemaakt voor de periode 2000-2008. Dit kustprogramma beoogt een bijdrage te leveren aan het verzekeren van duurzame welvaart en duurzaam welzijn van de kustbevolking. Er is behoefte aan een revitalisering van de kuststreek op

toeristisch, economisch, ecologisch en sociaal vlak. De Vlaamse overheid heeft het West-Vlaamse provinciebestuur de opdracht gegeven dit Doelstelling 2 - Kustprogramma te beheren mede omwille van haar grondige streekkennis.

Inzake **ruimtelijke planning** kan verwezen worden naar het provinciaal RUP inzake campingbedrijven en het initiatief om een provinciaal RUP op te maken voor strand- en dijkconstructies.

Het provinciebestuur is ook de initiatiefnemer van tal van **geïntegreerde gebiedsgerichte projecten** in de kustzone zoals bijv. de Oudlandpolder, de Groene Long, Strategisch Project Nieuwpoort...

Tot slot kan ook nog verwezen worden naar de vele vaak unieke **provinciale initiatieven** aan de kust waaronder het Zeebos te Blankenberge, het Provinciaal Maritiem Onderwijs, het domein Raversijde, het Provinciaal Museum voor Moderne Kunsten en de vele initiatieven inzake natuur- en milieu-educatie met inzonderheid de organisatie van de jaarlijkse "Week van de Zee".

Bemerkingen bij de studie en het voorstel van samenwerkingsakkoord.

Uit de studie van de UG blijkt duidelijk dat vele van de bevroagde personen aan de Provincie West-Vlaanderen, mede omwille van haar intermediaire en neutrale positie, een essentiële (coördinerende) rol willen geven inzake het geïntegreerd beheer van de kust.

In het voorstel van samenwerkingsakkoord krijgt deze vaststelling naar het aanvoelen van het Provinciebestuur een te beperkte vertaling.

Dit heeft wellicht hoofdzakelijk te maken met het initiële uitgangspunt dat de bestuurlijke en juridische verankering het best kan gebeuren door middel van een in de grondwet voorzien samenwerkingsakkoord tussen de Federale en de Gewestelijke regeringen. Het uitgangspunt is dus duidelijk gebaseerd op juridische/hiërarchische bevoegdheden eerder dan op feitelijke en/of subsidiaire bevoegdheden. Hierdoor wordt de betrokkenheid van de lokale besturen in het algemeen en het Provinciebestuur in het bijzonder in het voorstel eerder marginaal. Zo krijgt de Provincie West-Vlaanderen in de Kustzonecommissie slechts 1 mandaat toebedeeld in tegenstelling tot het federale en het Vlaamse niveau die elk 8 mandaten toegewezen krijgen.

Zonder te willen tornen aan de fundamentele rol van beide bestuursniveaus meent het Provinciebestuur dat een evenwichtiger verhouding tussen de verschillende bestuursniveaus mogelijk is. Het draagvlak voor geïntegreerd beheer van het kustgebied zou wellicht ook vergroten en een dergelijke aanpassing zou als dusdanig ook beter tegemoetkomen aan de Europese Aanbeveling inzake Geïntegreerd beheer van Kustgebieden in Europa.

Concreet stelt het Provinciebestuur voor om een gelijkwaardige verdeling van de mandaten te voorzien tussen het federale, het gewestelijke en het lokale niveau. Voor elk van deze niveaus zouden 8 mandaten kunnen voorzien worden. De verdeling inzake lokale besturen zou als volgt kunnen uitgewerkt worden:

- Provincie: 3 (beleidsdomeinen toerisme, ruimtelijke ordening, milieu en waterbeleid)
- Gemeenten: 3
- Polderbesturen: 2

Ook stelt het Provinciebestuur zich vragen bij de sterk sectorale invulling van de federale en gewestelijke mandaten welke in zich reeds de gedeeltelijke ontkennning draagt van een geïntegreerde benadering en kan leiden tot beslissingsimmobilisme. Het Provinciebestuur meent dat het alleszins wenselijk zou zijn dat het federale en gewestelijke niveau maximaal een geïntegreerd standpunt zouden vertolken.

Inzake het Kustzonesecretariaat meent het Provinciebestuur van West-Vlaanderen, zoals ook gesuggereerd door de deelnemers in de vergadering van de overleggroep van 4.09.2002 dat zij, vanuit haar intermediaire bestuurspositie en omwille van haar missie als bovenlokaal streekbestuur een belangrijke taak kan vervullen. Er bestaan reeds voorbeelden van dergelijke (interbestuurlijke) coördinatieopdracht van de Provincie zoals het hoger vermelde Europese Doelstelling 2-programma

voor de kust. Eenzelfde coördinerende opdracht wordt decretaal toegewezen aan de Provincie inzake milieuvergunningen waarbij de Provincie een gecoördineerd advies moet opmaken ten behoeve van de milieuvergunningscommissie die in hoofdzaak bestaat uit vertegenwoordigers van de Vlaamse administraties.

Wat de huisvesting van het secretariaat betreft opteert ook de Provincie voor een locatie aan de kust. Er is voor wat het Provinciebestuur betreft geen enkel bezwaar om hiervoor het VLIZ aan te duiden. Wellicht zijn er aldaar uitbreidingsmogelijkheden waarvoor echter een overleg met de stad Oostende nodig is. Het Kustsecretariaat zou in die optie wellicht de nodige kantoorruimte kunnen afhuren.

Conclusie.

Het Provinciebestuur van West-Vlaanderen ondersteunt volledig de optie om een akkoord uit te werken met voldoende juridische garanties en autoriteit om te komen tot samenwerking inzake geïntegreerd kustzonebeleid.

Het Provinciebestuur heeft hiertoe de vorige jaren een trekkersrol vervuld en zij zou zich dan ook alleen maar verheugen mocht een akkoord leiden tot een verhoging van het draagvlak voor een geïntegreerde benadering van het kustbeleid. Zij is ervan overtuigd dat deze aanpak niet alleen zal leiden tot een duurzamer kustbeleid maar tevens tot het rationeler en efficiënter inzetten van publieke en private middelen.

Het huidige voorstel van samenwerkingsakkoord is naar het oordeel van het Provinciebestuur echter een onvoldoende vertaling van de gerealiseerde inspanningen van het Provinciebestuur op het vlak van een gebiedsgericht, geïntegreerd en duurzaam kustbeleid en van de feitelijke bevoegdheden die de Provincie West-Vlaanderen in het kustgebied uitoefent en de vaak unieke initiatieven die zij heeft ontwikkeld.

Het Provinciebestuur meent dat een evenwichtiger vertegenwoordiging van de lokale besturen zou moeten overwogen worden.

Mocht dit omwille van strikt juridische argumenten niet gewenst zijn dan dringt het Provinciebestuur aan op bijkomende bilaterale overeenkomsten met het federale en gewestelijke bestuursniveau om tegemoet te komen aan de huidige feitelijke situatie en het jarenlange engagement en de inzet van het Provinciebestuur om het proces van een geïntegreerd kustzonebeleid op gang te brengen.

Vanuit haar intermediaire, neutrale bestuurspositie en haar kerntaak van bovenlokaal streekbestuur meent zij echter een coördinerende rol te kunnen vervullen in het kustzonesecretariaat. De Provincie West-Vlaanderen biedt haar expertise ter zake aan en wil zich hiervoor ook in de toekomst verder engageren.

Namens de bestendige deputatie

De provinciegriffier,

Hilaire OST

De gouverneur,

Paul BREYNE

