

Integraal kustbeleid; meer dan veilig

Advies aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over de ontwerp Beleidslijn voor de kust

Advies 2003/04
12 november 2003

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
2 Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden	3
3 Het voorgestelde beleid	6
4 Slot	9

Bijlagen

Bijlage 1	Beleidskader	11
Bijlage 2	De adviesaanvraag	13
Bijlage 3	Samenstelling Raad voor de Wadden	15

1 Inleiding

De Raad is op 16 september 2003 door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat om advies gevraagd over de ontwerp 'Beleidslijn voor de kust'. De Raad is verzocht dit advies binnen twee maanden uit te brengen aan de Staatssecretaris. Het betreft een zeer algemeen gestelde adviesaanvraag, die door de Raad nader is afgebakend door met name op die onderdelen in te gaan die van belang zijn voor het Waddengebied.

In 1999 is de voorstudie 'Kust op Koers' verschenen, een interdepartementale studie, waarin wordt gepleit voor een integrale benadering van de kustzone. Met het verschijnen van de Derde Kustnota in 2000 is teruggevallen op een sectorale benadering van de kust; in de nota wordt wel ingegaan op ruimtelijke samenhangen en ruimtelijke functies, maar de uitwerking hiervan wordt doorgeschoven naar de Nota Ruimte¹.

De voorloper van de Raad voor de Wadden, de Waddenadviesraad, heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op verschillende momenten geadviseerd over het kustbeleid en met name over het integrale aspect van geïntegreerd kustbeheer. Zo heeft de Waddenadviesraad in maart 2002 het 'Basisdocument integraal kustbeleid' uitgebracht aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, waarin een strategie wordt aangereikt om tot een integraal beleid en beheer voor het kustgebied te komen.

De ontwerp Beleidslijn voor de kust beoogt een verdere integratieslag te maken voor beleid en beheer van de kustzone conform de Europese aanbeveling voor een Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden (GBKG).

In hoofdstuk 2 van het advies wordt ingegaan op de relatie tussen het GBKG en de Beleidslijn voor de kust. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de consequenties van de Beleidslijn voor het Waddengebied, waarna wordt afgesloten met hoofdstuk 4.

2 Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden

De aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de uitvoering van geïntegreerd beheer van kustgebieden in Europa is gebaseerd op een aantal fundamentele problemen dat is afgeleid uit een Demonstratieprogramma, dat 36 proefprojecten in kustgebieden omvatte². De volgende fundamentele problemen zijn geïdentificeerd:

- bij het beheer van de kust heeft het aan visie ontbroken. Verder is het beheer gebaseerd op een zeer beperkt inzicht in kustprocessen en dynamiek;
- belanghebbenden zijn onvoldoende betrokken geweest bij oplossingen voor kustproblemen;
- ongeschikte en ongecoördineerde sectorale wetgeving en beleid zijn vaak strijdig met de belangen van een duurzaam beheer;
- starre bureaucratische systemen en gebrek aan coördinatie tussen relevante bestuurlijke instanties zijn een rem op de creativiteit en het aanpassingsvermogen ter plaatse;
- het heeft plaatselijke initiatieven ontbroken aan afdoende middelen en politieke steun uit hogere bestuursniveaus.

¹ Voor een korte schets van het beleidskader wordt verwezen naar bijlage 1.

² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden: een strategie voor Europa COM (2000) 547 Definitief.

Het spreekt voor zich dat de gesignaleerde problemen zich niet in elk kustgebied op dezelfde wijze en met dezelfde intensiteit voordoen. Evenmin is het zo dat alle gesignaleerde problemen exclusief voorbehouden zijn aan kustgebieden³.

Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben met de aanbeveling GBKG de lidstaten uitgenodigd om daadwerkelijk te komen tot integraal beleid voor de kustgebieden door een nationale inventarisatie uit te voeren en deze vervolgens te vertalen in een nationale strategie. Voor de kustgebieden wordt een *“strategische aanpak”* voorgesteld die is gebaseerd op:

- 1) *“bescherming van het kustmilieu, uitgaande van een ecosysteembenadering die de integriteit en werking daarvan vrijwaart, en op het duurzame beheer van de natuurlijke hulpbronnen van zowel het zee- als landgedeelte van het kustgebied;*
- 2) *de erkenning van de bedreiging van kustgebieden door de klimaatverandering en van de gevaren die voortvloeien uit de stijging van de zeespiegel en steeds frequenter en heviger stormen;*
- 3) *passende, ecologisch verantwoorde maatregelen ter bescherming van de kustgebieden, met inbegrip van de woongebieden langs de kust en van het cultureel erfgoed aldaar;*
- 4) *duurzame ecologische mogelijkheden en werkgelegenheid;*
- 5) *een functionerend maatschappelijk en cultureel systeem in de lokale gemeenschappen;*
- 6) *ingeval van afgelegen kustgemeenschappen: het behoud of de bevordering van hun samenhang;*
- 7) *een betere coördinatie van de acties die door alle betrokken autoriteiten zowel op zee als op het land worden ondernomen bij het beheer van de wisselwerking tussen zee en het land.”*

In de Derde Kustnota, die in 2000 is uitgebracht wordt gesteld: *“De veiligheid op lange termijn kan alleen worden gewaarborgd als de uitdaging wordt aangegaan om het ruimtegebruik in de kustzone, de sociaal economische, sociaal culturele en landschappelijk-ecologische ontwikkelingen te koppelen aan de doelstelling voor een duurzame bescherming van laag Nederland: een integrale benadering is gewenst.”* Deze integrale benadering, geïnspireerd op de aanbeveling GBKG, is opgepakt in de Beleidsagenda Kust. Hierin is aangegeven dat *“Europa met het oog op de grote verscheidenheid aan kusttypen, iedere lidstaat de vrijheid geeft om zelf accenten aan te brengen in het beleid voor kustgebieden.”* Volgens de Beleidsagenda heeft Nederland gekozen voor het accent *“Ruimtelijke kwaliteit met behoud van veiligheid.”* Voortbordurend op deze interpretatie worden in de

³ Voorbeelden van knelpunten en problemen die zich in het Waddenkustgebied manifesteren zijn (Basisdocument Integraal Kustbeleid, Waddenadviesraad, maart 2002):

- het toepassen van mogelijk schadelijke visserijmethoden en/of overbevissing van vissoorten;
- het negatieve effect van het kustveiligheidsbeleid op de veerkracht van de kust;
- sterke oriëntatie op en groei van recreatie en toerisme op de Waddeneilanden, met daaruit voortvloeiend een zodanige druk op de woningmarkt, dat het moeilijk is de eigen bevolking nog huisvesting te bieden;
- een eenzijdige economische structuur op de eilanden die wat betreft werkgelegenheid gevoelig is voor seizoensinvloeden en conjunctuurschommelingen;
- een in economische zin perifere ligging en de zwakke en ijle economische structuur van de Waddengemeenten op het vasteland, waardoor de permanente economische mogelijkheden en de werkgelegenheid onder druk komen te staan, met als gevolg hogere werkloosheid, veel uitkeringsgerechtigden, lagere inkomens en een vergrijzende nauwelijks groeiende bevolking;
- het effect van de uitstoot van stoffen vanuit landbouw, industrie en huishoudens op het Waddenecosysteem;
- de (lange termijn)effecten van bodemdaling en zeespiegelstijging op het productievermogen van landbouwgronden;
- de milieurisico's met betrekking tot het transport van milieuvreemde stoffen;
- het lokale draagvlak voor regelgeving op (inter)nationaal niveau en de doorwerking van beleidsmaatregelen.

ontwerp Beleidslijn voor de kust de volgende inperkingen van de reikwijdte van integraal kustbeleid aangebracht:

- de ruimtelijke begrenzing van het kustgebied wordt achtereenvolgens teruggebracht tot de kustzone en uiteindelijk het kustfundament;
- het aantal invalshoeken wordt teruggebracht van alle relevante beleids-terreinen naar een benadering die uitsluitend uitgaat van de invalshoek kustveiligheid;
- de integratie van beleid wordt teruggebracht tot afstemming tussen het kustveiligheidsbeleid en de ruimtelijke component van andere functies binnen de grenzen van het kustfundament;
- de versnippering van bevoegdheden en de (bijbehorende) wirwar van afwegingskaders wordt ongemoeid gelaten.

Op grond van de aangebrachte inperkingen wordt geconcludeerd dat de Rijksoverheid in de Beleidslijn voor de kust niet, zoals het Ministerie beweert "een accent" heeft aangebracht in het GBKG, maar dat zij heeft gekozen voor het gedeeltelijk uitwerken van één van de onderdelen van het GBKG. De Beleidslijn krijgt hierdoor niet het karakter van de integratie van de Derde Kustnota met andere beleidsterreinen, maar van een praktische handleiding over de wijze waarop het in de Derde Kustnota geformuleerde kustveiligheidsbeleid kan worden afgestemd op andere ruimtelijke claims binnen de grenzen van het kustfundament.

De eenzijdige invalshoek en beperkte reikwijdte maakt de Beleidslijn in zijn huidige vorm ongeschikt voor (de door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verwachte) integrale opname in de Nota Ruimte, temeer omdat ook in (de voorlopers van) laatstgenoemde nota geen visie op het kustgebied is gegeven. Het voorgaande betekent niet dat de Beleidslijn geen waarde kan hebben voor het GBKG, maar wel dat er eerst een kader moet worden ontwikkeld, in de vorm van een visie gestoeld op de aanbeveling GBKG, die als basis kan dienen voor een verbrede beleidslijn voor de kust.

De Raad is van mening dat er met de Beleidslijn een daadkrachtig beleid wordt ontwikkeld vanuit een visie op de kustveiligheid. Zolang er echter geen visie op de uitwerking van het GBKG is, ontbreekt de basis waarop het kustveiligheidsbeleid kan worden geïntegreerd met andere beleidsterreinen. Hiermee voegt de Beleidslijn in zijn huidige vorm beleidsmatig niet of nauwelijks iets toe aan het beleid zoals geformuleerd in de Derde Kustnota.

De Raad adviseert de Staatssecretaris de Beleidslijn voor de kust niet te positioneren als de Nederlandse uitwerking van het GBKG, maar om in plaats daarvan bij de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan te dringen op het ontwikkelen van een op de aanbeveling GBKG gestoelde visie op het kustgebied. De Raad adviseert de Staatssecretaris om de Derde Kustnota als uitgangspunt te hanteren voor opname van het kustbeleid in de Nota Ruimte. Verder adviseert de Raad om de Beleidslijn niet vast te stellen voordat deze kan worden verbreed tot een in de visie op het totale kustgebied ingebedde integrale benadering van het kustfundament.

Met dit hoofdstuk heeft de Raad aangegeven waarom de aanbeveling GBKG niet kan worden gebruikt als beoogd kader voor zijn advies over de Beleidslijn voor de kust. In de overige hoofdstukken van het advies zal de (ontbrekende) relatie met het GBKG niet telkenmale worden herhaald, wat onverlet laat dat de Raad een grote waarde hecht aan die relatie.

3 Het voorgestelde beleid

Begrenzing en beheer van het kustfundament

Voor het kustfundament gelden de bestaande wettelijke kaders en beleidskaders en de specifieke doelstelling voor het kustbeleid. Het kustfundament wordt gedefinieerd als "een ruimtelijk begrensd gebied van land en zee, waarbinnen het beleid prioriteit verleent aan veerkracht en natuurlijke dynamiek, maar waarbinnen ook ruimte is voor economische en ecologische ontwikkeling". De landwaartse begrenzing van het kustfundament (zie kader) dient te worden opgenomen in provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen, terwijl de zeewaartse begrenzing in de Nota Ruimte moet worden opgenomen. De keuze voor functies op bepaalde plaatsen en het vastleggen van deze functies in streekplannen behoort tot de taak van de provincies, aldus de Beleidslijn.

De beheerstrategie voor het kustfundament is gebaseerd op een zo ongehinderd mogelijk transport van zand langs en dwars op de kust; zand vormt het ordenend principe voor het kustbeleid, aldus de Beleidslijn voor de kust. Voor het beheer van het kustfundament worden drie strategieën onderscheiden:

- het zandtransport moet zo ongehinderd mogelijk dwars en langs de kust kunnen plaatsvinden;
- ingrepen in het natuurlijke proces ten behoeve van de veiligheid of het beheer moeten zoveel mogelijk 'zachte ingrepen' zijn (suppletie of zandbuffers);
- alleen in het uiterste geval mag zand met harde constructies worden vastgelegd.

Maatregelen die binnen de beheerstrategie vallen, moeten getoetst worden aan vigerende beschermingsregimes, aldus de Beleidslijn. Er wordt in de Beleidslijn volstaan met de verwijzing naar deze bestaande beschermingsregimes, waarbij niet wordt ingegaan op daadwerkelijke afstemming van verschillende regimes. Zo geldt voor de Waddenzee de pkb-Waddenzee als integraal ruimtelijke ordeningskader, terwijl de EU Vogel- en Habitatrichtlijn en de aanwijzing van de Waddenzee als ecologisch kerngebied (SGR) verplichten tot passende beschermingsmaatregelen vanuit natuurdoelstellingen. Vanuit het kustbeleid geldt zand als ordenend principe, terwijl vanuit het natuur- en economische beleid andere prioriteiten worden gehanteerd, c.q. een andere afweging van belangen wordt gemaakt.

Om het verschil in terminologie voor het kustgebied duidelijk te maken, worden hieronder definitie/beschrijvingen gegeven van de gebruikte termen.

Kustfundament: Het kustfundament omvat het gehele zandgebied, nat en droog, dat als geheel van belang is als drager van functies in het kustgebied. Aan de zeezijde wordt het kustfundament begrensd door de doorgaande NAP –20 m lijn. Aan de landzijde omvat het kustfundament alle duingebieden en alle daarop gelegen harde zeeweringen. De ligging van deze grens hangt af van de breedte van het duingebied:

- als de duinen niet breder zijn dan de waterkering of als de waterkering uit een dijk bestaat, valt de landwaartse grens samen met de grens van de waterkering inclusief de ruimtereservering voor tweehonderd jaar zeespiegelstijging;
- als de duinen breder zijn dan de waterkering omvat het kustfundament in principe het gehele duingebied. In de praktijk valt de landwaartse begrenzing van het kustfundament in deze gebieden samen met de grenzen van de Natuurbeschermingsgebieden, de Ecologische Hoofdstructuur en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden.

Op de Waddeneilanden strekt het kustfundament zich uit van de doorgaande NAP –20 m lijn op de Noordzee tot de landwaartse grens van de primaire waterkering langs de vastelandskust, inclusief reservering voor tweehonderd jaar zeespiegelstijging. De dijkkringgebieden op de Waddeneilanden zijn onderdeel van het kustfundament. Dit geldt niet voor het estuarium van de Eems. (Ontwerp Beleidslijn voor de kust, 2003)

Kustzone: Aanduiding voor dat deel van de zee, de waterkering en het achterland waar de kust als een geheel wordt beschouwd. Over het algemeen loopt de zeewaartse grens tot de NAP -20 m dieptelijn en loopt de landwaartse grens enkele honderden meters landinwaarts van de waterkering en/of binnenduinrand. (Derde Kustnota, 2000)

Waddenkustgebied: De Waddenzee, de Waddeneilanden, de Noordzeekustzone en de vastelandsgemeenten grenzend aan de Waddenzee. Invloeden van en systeemrelaties met gebieden buiten deze begrenzing zijn beschouwd als externe factoren. (Basisdocument Integraal Kustbeleid, Waddenadviesraad, maart 2002)

Volgens de gehanteerde definitie valt de gehele Waddenzee tezamen met de (Wadden)zeedijk binnen de begrenzing van het kustfundament. De Beleidslijn is daarom terecht ook van toepassing verklaard op het Waddengebied. Het is niet alleen teleurstellend, maar ook volstrekt ontoereikend, dat de specifieke processen, omstandigheden en functies die in het Waddengebied van belang zijn zonder uitwerking zijn gebleven. Zo is in de Waddenzee (ook met betrekking tot kustveiligheid) naast de zandbalans ook de sedimentatie en erosie van fijnere delen als klei en zavel van belang. Verder geldt volgens de Beleidslijn een andere landinwaartse begrenzing van het kustfundament, dan de grens die eerder in deel 3 van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is aangegeven als de zone die ruimtelijk zou moeten worden gereserveerd voor de zeekering. Dergelijke verschillen in begrenzing in combinatie met de versnippering van verantwoordelijkheden voor het vastleggen van die grenzen werkt verwarrend.

De Raad adviseert de Staatssecretaris om de Beleidslijn te completeren met de aspecten die voor het Waddengebied van wezenlijk belang zijn, zoals het belang van fijnere sedimenten voor de kustveiligheid. Verder zou, in overleg met andere bevoegde Ministeries in de kustzone, een eenduidige begrenzing moeten worden gekozen, die voor alle beleids(uitvoerende) instanties gelijk is.

Relatie Waddenzee-Noordzee(kustzone)

De Waddenzee en de Noordzee(kustzone) vertonen op veel vlakken sterke onderlinge relaties. Het winnen van zand, grootschalige projecten op zee/in de kustzone (windmolenparken en Maasvlakte), het aanleggen van kabels en leidingen, baggerwerkzaamheden en het storten van specie (binnen en) buiten de Waddenzee kunnen van grote invloed zijn op de sedimenthuishouding en de waterkwaliteit van de Waddenzee. Een integrale benadering van de verschillende functies betekent dat niet kan worden volstaan met een integratie per kustvak (of een gedeelte daarvan), maar dat er ook nadrukkelijk sprake moet zijn van de integratie van die kustvakken die elkaar beïnvloeden. In de Beleidslijn wordt hieraan onterecht geen aandacht geschonken en spitst de afstemming zich toe op de lokaal voorkomende functies.

De Raad adviseert de Staatssecretaris de relaties tussen kustvakken en in het bijzonder de onderlinge relaties tussen de Waddenzee en de Noordzee(kustzone) mee te nemen in de integratie van functies per (deel van een) kustvak.

De Beleidslijn voor de kust is niet van toepassing op de Eems-Dollard. Het estuarium zal worden opgenomen in de nog uit te brengen Beleidslijn Buitendijkse ontwikkelingen. Gegeven de primaire invalshoek van veiligheid mag er vanuit worden gegaan, dat er zwaarwegende motieven bestaan om het Fries-Groningse dijkkringgebied niet alleen in tweeën te knippen, maar ook nog in twee verschillende beleidslijnen onder te brengen. De Raad kent deze motieven niet.

De Raad adviseert de Staatssecretaris dan ook het Eems-Dollard estuarium op te nemen in de Beleidslijn voor de kust.

Een ander ontbrekend waardevol element dat in het kader van veiligheid een belangrijke rol speelt in het Waddengebied zijn de kwelders voor de Friese en Groningse bedijkte kust en op de Waddeneilanden. Diverse onderzoeken hebben uitgewezen dat kwelders, afhankelijk van de waterstand een belangrijke functie kunnen vervullen bij het reduceren van de impact van golven op de zeekering. Naast een bijdrage aan de kustveiligheid vervullen de kwelders ook een belangrijke rol als broed-, rust- en foerageergebied voor veel vogelsoorten en kennen kwelders een unieke zoet-zout gradiënt met bijbehorende (zeldzame) flora en fauna.

De Raad adviseert de Staatssecretaris de kwelders met inachtneming van de verschillende functies ervan expliciet op te nemen in de Beleidslijn voor de kust.

Bouwbeleid in de kustzone in relatie tot handhaving van de veiligheid

De Beleidslijn gaat uitgebreid in op de wijze waarop de veiligheid van de bebouwing in het kustfundament wordt gehandhaafd. Rond bebouwing op de waterkering en de reserveringszone van de waterkering worden *contouren* getrokken, waarmee duidelijkheid wordt gecreëerd over de voorwaarden waaronder bebouwing in de waterkeringszone is toegestaan, aldus de Beleidslijn. Kustplaatsen die direct aan de Noordzeekust liggen met aaneengesloten bebouwing in het buitendijks gebied worden 'beschermd' middels een contour die direct om de plaats heen wordt getrokken, inclusief ruimte voor geplande bebouwing. Voor deze locaties wordt vanaf 2005 de huidige veiligheid gehandhaafd.

Voor bouwbeleid buiten kustplaatsen in het kustfundament gelden de vigerende beschermingsregimes (Ecologische Hoofdstructuur, Natuurbeschermingswet en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden). Hiervoor geldt dat de veiligheid van bebouwing niet wordt gegarandeerd.

De stad Harlingen grenst direct aan de Waddenzeedijk, maar wordt conform het beleid van de Beleidslijn niet als kustplaats gezien, waardoor strenge bouwbeperkingen gaan gelden. De Raad mist in de Beleidslijn een nadere uitwerking van dergelijke problemen voor de landwaarde uitwerking van het beheer van het kustfundament.

De dijkkringgebieden op de Waddeneilanden maken onderdeel uit van het kustfundament. Delen van de dijkkringgebieden op enkele eilanden vallen onder de Natuurbeschermingswet. Op andere eilanden valt een deel van de bebouwing buiten het dijkkringgebied (Oost-Vlieland, West-Terschelling). Om deze locaties wordt geen contour getrokken en de betreffende locaties worden tot het buitendijks gebied gerekend, waar vanuit veiligheidsoverwegingen bouwen niet is toegestaan.

De provincie Fryslân voert samen met de eilandgemeenten en het Rijk het project Risicobeheersing Kustbebouwing Friese Waddeneilanden uit, waarbij naar een oplossing wordt gezocht voor de bebouwing die buiten de dijkkring valt en als gevolg hiervan niet wordt beveiligd. Verruiming van de dijkkring of verplaatsing van buitendijkse bebouwing binnen de dijkkring behoort tot een van de oplossingsrichtingen.

De Raad adviseert de Staatssecretaris de huidige, enge interpretatie van de dijkkring in deze gevallen te verruimen.

Afstemming en integratie van beleid en beheer

De Beleidslijn streeft naar afstemming van het kustbeleid met aanpalende beleidsterreinen. De Raad is van mening dat, zoals hij reeds in hoofdstuk twee uitgebreid heeft verwoord, er nog geen sprake is van integratie

van het sectorale beleid in de kustzone. Ook in het werkdocument 'Kust in kader'⁴ wordt geconstateerd dat er wel sprake is van kustbeleid, maar geen sprake is van een *integraal* kustzonebeleid. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het huidige kustbeleid een sterk gefragmenteerd karakter heeft, dat er verschillende visies worden ontwikkeld, maar dat deze 'veelal nog niet tot operationeel beleid zijn uitgewerkt' en dat een geïnstitutionaliseerd kader voor integraal kustzonebeleid dat de gehele kustzone omvat, ontbreekt.

De Raad adviseert de Staatssecretaris om meer samenhang te brengen in het huidige institutionele kader voor de totstandkoming van het integraal beleid en beheer voor de kustzone.

Bestuurlijk-juridische afstemming

Fragmentatie van de huidige bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de kustzone staat een afgestemd en uiteindelijk integraal beleid momenteel in de weg, zoals ook wordt geconstateerd in het eerder genoemde werkdocument 'Kust in kader'. In dit onderzoek wordt geconstateerd dat integraal kustzonebeleid vooral wordt gezien als vraagstuk van bestuurlijk-organisatorische aard. "*Welke overheid hierbij een regie- of kaderstellende rol zou moeten vervullen en hoe integraal kustzonebeleid bestuurlijk vorm zou moeten worden gegeven is nog onduidelijk*".

In het 'Basisdocument Integraal Kustbeleid' dat door de Waddenadviesraad in maart 2002 is uitgebracht aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, geeft de Waddenadviesraad een oplossingsrichting aan voor een verdere uitwerking van integraal beleid. De Waddenadviesraad zoekt de oplossing in een overkoepelende benadering, waarin de hoofdlijnen van het integrale beleid worden aangegeven, waaraan alle betrokkenen zich binden. De overkoepelende benadering geldt als toetsingskader voor de gebiedsgerichte uitwerking in de vorm van integrale raamplannen. De Raad verwijst voor een verdere toelichting en uitwerking naar het Basisdocument van de Waddenadviesraad.

De Raad adviseert de Staatssecretaris om tot bestuurlijke en juridische afstemming te komen van wet- en regelgeving voor de kustzone, omdat hiermee een belangrijke basis kan worden gelegd voor een integraal beheer van de kustzone.

4 Slot

De Beleidslijn voor de kust beoogt met enkele nieuwe beleidsonderdelen een integraal beleid vorm te geven voor de kustzone. Met name de integratie met ruimtelijke ordening zou zijn beslag moeten krijgen in deze nota. Zoals de Derde Kustnota ook een hoofdzakelijk sectorale beleidsnota is geworden, is ook de Beleidslijn concreet waar het gaat om technisch waterstaatsbeleid, maar wordt de werkelijke integratieslag van ruimtelijk, kust-, natuur- en economisch beleid doorgeschoven naar de nog te verschijnen Nota Ruimte.

De Nota Ruimte zal op enkele onderdelen ook afwijkend beleid kunnen formuleren ten opzichte van de 'Beleidslijn voor de Kust'. De zogenaamde 'ontwikkelingsplanologie', waarbij het Rijk afkoerst op meer ruimte voor bouwen en meer verantwoordelijkheden op decentraal niveau wil neerleggen, staat naar alle waarschijnlijkheid een minder stringent bouwbeleid toe dan de Beleidslijn beoogt. Dit kan ook gaan gelden voor het ruimtelijk beleid voor de Noordzee, met de nodige gevolgen voor het sedimenttransport in het kustfundament, de basis van de Beleidslijn.

⁴ Een onderzoek uitgevoerd door het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling en Innovatie van Universiteit Utrecht naar kennis, inzichten en belangen en visies van betrokken actoren bij het kust(zone)beleid en hun netwerken, in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Rijksinstituut voor Kust en Zee), maart 2003.

Afstemming en integratie van beleid voor de kustzone moet het speerpunt vormen van integraal kustbeleid, conform de wijze waarop dit door de Europese Unie is neergelegd in de aanbeveling inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden.

Bijlage 1

Beleidskader

In 1998 is de Vierde Nota Waterhuishouding verschenen, waarin is aangekondigd dat de regering een visie ontwikkelt op de kust en de gewenste kustontwikkeling, die in het nationale beleid wordt verankerd via de 5^e Nota Ruimtelijke Ordening. In de Vierde Nota Waterhuishouding wordt gepleit voor meer samenhang tussen het beleid voor water, ruimtelijke ordening en milieu, gericht op verschillende belangen. Een integrale gebiedsgerichte aanpak voor landelijke gemeenschappelijke doelen met een specifieke regionale uitwerking is een van de beleidsuitgangspunten die in deze nota centraal staan.

In 1999 zijn de Ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Economische Zaken (EZ) gestart met een meer geïntegreerde aanpak van het beleid voor de kust. Het resultaat hiervan, de interdepartementale voorstudie 'Kust op Koers', laat een geïntegreerde aanpak van het kustbeleid zien, waarvoor bij de betrokken ministeries veel draagvlak leek te zijn. De ruimtelijke problematiek van de kustzone, die gekenmerkt wordt door een toenemende druk op de functies in deze zone, wordt hierin helder verwoord. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw wordt vervolgens o.a. aangegeven dat er meer ruimte nodig is in de kustzone om gevolgen van klimaatverandering/zeespiegelstijging en bodemdaling op te vangen en dat de risico's als gevolg van deze ontwikkeling in kaart moeten worden gebracht.

In 2000 is de Derde Kustnota verschenen, waarin teruggevallen is op een sectorale benadering van de kust; in de nota wordt wel ingegaan op ruimtelijke samenhangen en ruimtelijke functies, maar de uitwerking hiervan wordt doorgeschoven naar de Nota Ruimte.

In de Beleidsagenda voor de kust, die in samenwerking met de vier eerdergenoemde ministeries in januari 2002 is verschenen, zijn de belangrijkste beleidsopgaven voor de kust benoemd, waarna een nationale discussie is georganiseerd met betrokken organisaties. Voorts is er een ambtelijk en bestuurlijk overlegtraject in gang gezet.

Waar de Beleidsagenda nog een aanzet tot een visie van de rijksoverheid op de kustzone vormde, wil de Beleidslijn voor de kust een volgende stap zetten op weg naar geïntegreerd beheer, waarbij doelstellingen voor veiligheid en natuur op elkaar worden afgestemd, met als doel "*de veiligheid tegen overstroming duurzaam waarborgen en tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteit van de kustzone behouden –en waar mogelijk te verbeteren*".

In het kader van de Nota Ruimte⁵ (PKB deel 1, beleidsvoornemen Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening) is aangekondigd dat de kust om een meer ruimtelijke en integrale aanpak vraagt en dat een duidelijke gebiedsafbakening wenselijk is om dit integrale beleid mogelijk te maken. Planologische beperkingen op het land leiden tot het verschuiven van activiteiten richting de kustzone en de zee. Activiteiten in de kustzone en op zee leiden tot een toenemende vraag om een ruimtelijk kader voor het gebruik van deze ruimte. Dit kader ontbreekt op dit moment. Voor de Noordzee wordt gewerkt aan het Beheerplan Noordzee 2015, de nog vast te stellen Nota Ruimte zet de hoofdlijnen voor het ruimtelijk beleid voor de Noordzee neer en met de aanwijzing van grote delen van de kustzone als Vogel- en Habitatgebied wordt uitdrukking gegeven aan het belang van dit gebied voor flora en fauna.

⁵ Deze Nota, die begin 2004 verschijnt, bevat ook het beleid van het Structuurschema Groene Ruimte (2), het Nationale Verkeer- en Vervoersplan en ruimtelijk beleid voor de kustzone en de Noordzee.

Ook in deel 3 van het Structuurschema Groene Ruimte 2 wordt aangegeven dat het Rijk vanuit de Europese aanbeveling over geïntegreerd beheer van kustgebieden een nota voor de kustzone voorbereidt.

Bijlage 3 Samenstelling Raad voor de Wadden

Mr. R.S. Cazemier, voorzitter

Ir. R. Dankert

Prof.dr. F. Fleurke

Prof.dr.drs. H. Folmer

Dr. W.P. Groenendijk

Prof.dr. V.N. de Jonge DSc

Mevrouw drs. J.D. Kimkes

Drs. M.J. Kusters

Dr.ir. J. Kuiper

Ing. J.K. Nooitgedagt

Mevrouw dr.ir. E.C.M. Ruijgrok

Ir. P. Scholte

Drs. M. Schroor

Mevrouw mr. S.M.A. Twickler

Drs. W. Visser