Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Stopzetting procedure Complexe Projecten Kustvisie

Samenvatting

Op 22 december 2017 nam de Vlaamse overheid de startbeslissing voor het complex project Kustvisie. Kustvisie onderzoekt welke aanpak nodig is om onze kust en het achterland ook op lange termijn te beschermen tegen een zeespiegelstijging tot 3 meter.
Voor het uitwerken van die strategie richt het onderzoek zich op het bepalen van de ligging van de kustlijn in de toekomst en de ruimte die nodig is om de kustbeschermingsingrepen vorm te geven. De bedoeling is een visie te ontwikkelen die een kader biedt waarbinnen de komende decennia ingrepen kunnen ingepland worden rekening houdend met de evoluerende inzichten op vlak van klimaatverandering en zeespiegelstijging.

De verre tijdshorizon, de onzekerheden die met de tijdsschaal gepaard gaan, de strategische doelstelling, de grote schaal, … Al deze aspecten geven dit project een eigen dynamiek die met zich meebrengt dat een procesaanpak op maat aangewezen is, voortbouwend op de reeds opgedane kennis en inzichten.

De bescherming van de kust en het achterland op lange termijn tegen een hoge en versnelde zeespiegelstijging is een prioriteit voor de Vlaamse overheid. Onze kust en het achterliggende gebied zijn immers erg kwetsbaar voor de gevolgen van de klimaatverandering.
Ondanks de inhoudelijke voortgang die de voorbije jaren geboekt werd, bleek het op procedureel vlak moeilijk om progressie te boeken binnen het kader van de procedure Complexe Projecten. De ervaring van de voorbije periode leidt tot de conclusie dat het procedureel kader niet strookt met de aard van het project.
Daarom wordt het project Kustvisie verder gezet buiten het kader van de procedure Complexe Projecten.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Het project Kustvisie valt onder het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken, en komt tegemoet aan operationele doelstelling 7.3 van de beleidsnota: 'Vlaanderen beveiligen tegen overstromingen en droogterisico':
Een stijgende zeespiegel vormt een extra uitdaging om onze kust blijvend te beschermen en de veiligheid van de bevolking te garanderen. Het complex project Kustvisie onderzoekt welke aanpak

nodig is om onze kust en het achterland ook op lange termijn te beschermen tegen de zeespiegelstijging, in lijn met de meest recente voorspellingen en wetenschappelijke inzichten.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op 22 december 2017 nam de Vlaamse overheid de startbeslissing voor het complex project Kustvisie. Kustvisie onderzoekt welke aanpak nodig is om onze kust en het achterland ook op lange termijn te beschermen tegen een zeespiegelstijging tot 3 meter.

2. INHOUD

A. Doelstelling

De bescherming wordt vandaag verzekerd door het Masterplan Kustveiligheid, in 2011 goedgekeurd door de Vlaamse regering, en sindsdien in uitvoering.

Dit Masterplan beschermt de hele kust en het achterland tegen de gevolgen van een 1.000-jarige stormvloed vanuit zee, rekening houdend met een gematigde zeespiegelstijging van 30 cm tegen 2050. Een groot deel van deze ingrepen zijn momenteel al uitgevoerd. De kostprijs van het Masterplan Kustveiligheid maatregelen werd begroot op ongeveer 300 miljoen euro. Op de begrotingspost Waterbeheersing – kustveiligheid wordt jaarlijks ca. 28 Mio euro voorzien voor deze maatregelen.

Daarnaast is er de uitdaging voor de toekomst: wat moeten we ondernemen bij grotere zeespiegelstijgingen of om in de periode nà 2050 de veiligheid te blijven garanderen?
Om hierop een antwoord te bieden werd het project Kustvisie opgestart.

Als uitgangspunt is gekozen om, vanuit het voorzorgsprincipe, rekening te houden met de mogelijkheid dat zich een extreme zeespiegelstijging tot 3 meter voordoet.
De onzekerheid omtrent de omvang en de timing van een versnelling in de zeespiegelstijging is zeer groot en neemt, gerelateerd aan het smelten van de ijskappen, na 2050 bovendien substantieel toe. Volgens het internationale klimaatpanel van de VN (IPCC) zal de globale zeespiegel over tachtig jaar waarschijnlijk tot 1,1 m hoger liggen dan vandaag. Het IPCC wijst er echter op dat het wenselijk is om voor kustveiligheidsdoeleinden een hogere zeespiegelstijging te hanteren, gezien de kans reëel is dat de voorspelling van 1,10 m overschreden wordt. Bovendien gaat de zeespiegelstijging ook daarna nog verder door. Om die reden worden binnen het complex project oplossingen onderzocht voor 3 mogelijke zeespiegelstijgingen: 1m, 2m, met 3m als bovengrens.

Deze visie moet onze kustveiligheid op lange termijn vrijwaren door een kader te scheppen waarbinnen de komende decennia ingrepen concreet kunnen ingepland worden rekening houdend met de evoluerende inzichten op vlak van klimaatverandering en zeespiegelstijging. Het streven is een adaptieve beschermingsstrategie ontwikkelen, waarmee we het beschermingsniveau geleidelijk en relatief vlot kunnen aanpassen om de zeespiegelstijging aan te kunnen.

B. Vaststellingen

In het voorjaar van 2019 stond een publieke raadpleging op de *verkennende* alternatievenonderzoeksnota (v-AON)[1] gepland. Deze werd kort voor de start geannuleerd en het

[1] v-AON staat voor 'verkennende alternatievenonderzoeksnota' . De v-AON bevatte de 4 mogelijke locaties van de kustlijn. Bedoeling was deze ter inzage te leggen als tussenstap op weg naar het formuleren van volwaardige alternatieven. Alternatieven bestaan uit 1 van de 4

project werd 'on hold' geplaatst tot na de Vlaamse en lokale verkiezingen. De aanleiding was voornamelijk de bezorgdheid over de beelden van de mogelijke locaties voor de toekomstige kustlijn en het publieke debat dat die potentieel zouden oproepen.

Het project werd heropgestart in 2020, ditmaal weliswaar met de bedoeling meteen toe te werken naar de alternatievenonderzoeksnota (AON). Om de nodige inzichten te verwerven om tot alternatieven te komen, werden stakeholders bevraagd tijdens een interactieve digitale ronde in de zomer van 2020. Rekening houden met de input werd een alternatievenonderzoeksnota opgesteld.

In het voorjaar van 2021 wordt de publieke raadpleging op de AON echter opnieuw uitgesteld. Dit gebeurde na een vraag van de kustburgemeesters die aangaven dat de kustgemeenten (en de toeristische sector aan de kust) reeds onder zware druk stonden ten gevolge van de coronacrisis, waardoor een publieke raadpleging zeer ongelegen zou komen. Los daarvan gaf men aan over het algemeen aan bezorgd te zijn over de boodschap dat er gewerkt wordt rond hoge zeespiegelstijging, over de beeldvorming die rond de alternatieven zal ontstaan bij het brede publiek, en werd verwezen naar de commotie die ontstaan is in 2015 ten gevolge van het traject 'Metropolitaan Kustlandschap 2100', een out-of-the-box studie o.b.v. ontwerpend onderzoek geïnitieerd door de Vlaams bouwmeester.

Het blijkt heel moeilijk om binnen de procedure Complexe projecten de voorgeschreven publieke raadpleging te organiseren voor dit project. Zonder deze formele publieke raadpleging kan het project Kustvisie, binnen de procedure Complexe Projecten, niet verder vooruit.

Een actieve betrokkenheid van stakeholders, lokale besturen en andere overheden blijft zeer belangrijk bij de inhoudelijke uitwerking van de langetermijnbescherming van de kust en het achterland, maar een aanpak op maat lijkt meer geschikt om het project inhoudelijk verder uit te kunnen werken.

C. Analyse risico's

Er zijn een aantal elementen die er voor zorgen dat dit project moeilijk te vatten is binnen de procedure 'Complexe Projecten', en meer gebaat is bij een op maat gemaakte procesaanpak:

- Het betreft een dossier van een strategisch niveau. De uitwerking en uitvoering van concrete infrastructurele ingrepen zijn nog niet aan de orde. De bedoeling is een strategie te ontwikkelen voor de kustbescherming op lange termijn (na 2050 – 2100) terwijl er vandaag al een plan in uitvoering is (Masterplan Kustveiligheid) waarbinnen veel investeringen en inspanningen gebeuren om de kustbescherming op peil te houden tot 2050. Het publiek reeds bevragen over iets wat zich nog verder in de toekomst bevindt is niet vanzelfsprekend.
- Het project heeft een verre tijdshorizon, wat veel onzekerheden inhoudt. De problematiek (i.e. het effect van de klimaatverandering) is reëel, maar de echte omvang en impact van het probleem is nog steeds onbepaald.
- Er worden uitdagende uitgangspunten gehanteerd waarover maatschappelijk niet noodzakelijk unanimiteit bestaat: de bovengrens van de 3m zeespiegelstijging, de keuze om de strategie van het onder water laten lopen van gebieden niet mee te nemen, .. .

kustlijnen of een combinatie van verschillende kustlijnen voor de volledige lengte van 67 km kustlijn, en zouden dan opgenomen worden in de AON en opnieuw ter inzage gelegd worden.

- Het onderzoeksproces heeft een technische insteek waarbij alternatieven er op gericht zijn de toekomstige kustlijn (en bijhorende ruimte) te onderzoeken. Dergelijke informatie is moeilijk 'over te brengen', zeker naar een breder publiek. Des te meer omdat voorzichtig moet omgesprongen worden met beeldmateriaal dat de alternatieven zou kunnen verduidelijken en mogelijke invullingen van de toekomstige kustlijnen laat zien.

- Er is een complexe opvolgingsstructuur met zeer veel betrokken overheden (federaal, Vlaams, provincie, overheden buurlanden Nederland en Frankrijk).

- Sommige oplossingen die bekeken worden hebben een impact op zee (= federaal grondgebied; waardoor inpassing in federale wetgeving vereist)

- Het project heeft betrekking op politiek en maatschappelijk gevoelige materie:

    - Het project heeft betrekking op de volledige lengte van de kustzone (67km) en op 10 kustgemeenten

    - Er zijn zeer veel belanghebbende sectoren: havens, toerisme, immobiliën, visserij, natuur,...

    - De zee is iets wat elke Vlaming en bij uitbreiding Belg aan het hart ligt. Oplossingen op zee en grote wijzigingen in het ruimtelijk gebruik liggen heel gevoelig en kunnen voor beroering zorgen nog voor het onderzoek opgestart wordt.

D. Vervolgproces: op maat gemaakte procesaanpak

Kustvisie zal verder uitgewerkt worden binnen een kader *sui-generis* waarbij een geïntegreerd onderzoek gevoerd wordt dat ingebed wordt in een traject van cocreatie. De voorgestelde aanpak bouwt verder op het reeds geleverde werk binnen het traject Complex Project Kustvisie en vertrekt van dezelfde uitgangspunten zoals vooropgesteld in de startbeslissing van de Vlaamse Regering d.d. 22/12/2017.

De centrale doelstelling van het Kustvisie project is te onderzoeken op welke manier de Vlaamse kust beschermd kan worden. Deze toekomstige zeewering moet een antwoord bieden op de effecten van klimaatsverandering, niet in het minst aan de grotere en snellere zeespiegelstijging die naar verwachting op ons af komt. Als tijdshorizon wordt 2100 genomen, verschillende mate van zeespiegelstijging (+1m, +2m en +3m) worden beschouwd. Er wordt gekeken naar verschillende liggingen van de toekomstige kustlijn, gaande van ongeveer de huidige ligging tot verder weg in zee.

Daarnaast werden in de startbeslissing tevens drie prioritaire functies gedefinieerd die meegenomen dienen te worden bij het opbouwen van de alternatieven: maatschappelijke baten, natuurlijkheid en economie. Bij het ontwikkelen van oplossingen en maatregelen om de centrale doelstelling (kustbescherming) te verwezenlijken, wordt daarom het volgende streefbeeld als leidraad gehanteerd: *"Het ontwikkelen van een veilig, gezond en multifunctioneel kustsysteem dat op duurzame wijze gebruikt wordt voor menselijke behoeften".*

De uitwisseling en afstemming met andere overheden en actoren die nu al voorzien was binnen de organisatiestructuur, wordt in het vervolgtraject in stand gehouden.
Tijdens het onderzoeksproces zal sterk ingezet worden op cocreatie. Deze cocreatie zal vorm krijgen door met actoren in gesprek te gaan in het kader van zogenaamde 'werkbanken'. Deze manier van werken moet ervoor zorgen dat de ambities en evaluatiecriteria die gehanteerd worden gedragen zijn en zal bijdragen tot de trechtering tot een gedragen alternatief.

De adviserende rol van de Technisch Wetenschappelijke Commissie, een orgaan samengesteld uit wetenschappelijk experten, ten aanzien van het gevoerde onderzoek, de aannames die gehanteerd worden en de onderzoeksresultaten, blijft behouden.

Ook de buurlanden worden geconsulteerd. Tijdens het onderzoeksproces zal het overleg met de bevoegde diensten in Frankrijk en Nederland voortgezet worden om te bekijken hoe de aansluiting van onze toekomstige kustlijn op die van de buurlanden het best kan gerealiseerd worden.

Er wordt overwogen om een burgerparticipatie op te zetten in een latere fase (cfr. mobiliteitsvisie), op een moment in het proces dat de strategie concreter is en het publiek gerichter kan bevraagd worden.

Het hierboven beschreven traject moet de nodige onderbouwing leveren voor besluitvorming door de Vlaamse regering deze legislatuur over de beleidsstrategie voor de langetermijn kustbescherming.

Deze besluitvorming omvat volgende elementen:

Een visie op de kustontwikkeling op lange termijn
Een lange termijn aanpak van de Vlaamse kustbescherming die antwoord biedt op verschillende mate van zeespiegelstijging (range tussen 1 en 3m). De lange termijnvisie geeft de richting aan en schept een kader voor de toekomstige ontwikkelingen gerelateerd aan of met een eventuele impact op de kustbescherming. De lange termijnvisie volgt in grote lijnen uit het meest wenselijke strategische planalternatief: de toekomstige ligging van de kustlijn en de bijhorende ruimte voor kustbescherming.

Een flexibele roadmap
Deze roadmap beschrijft de kantelpunten en beslissingsmomenten voor elk van de bouwstenen die aansluiten bij de langetermijnvisie. De roadmap biedt een antwoord op de onzekerheden die samenhangen met een langetermijnvisie en vormt de basis voor een adaptief beheer.

Gezien het lange termijnkarakter van de Kustvisie zijn er onzekerheden in verband met de timing wanneer bepaalde maatregelen noodzakelijk zijn. Zo kan bijvoorbeeld de mate en snelheid van zeespiegelstijging op dit moment niet met zekerheid vastgelegd worden en zijn er ook technische en maatschappelijke limieten aan de inzetbaarheid van sommige maatregelen (vb. door ruimtebeslag of weerstand tegen meters hoge stormmuren). Ook zullen er in de toekomst nieuwe kennis en technieken beschikbaar komen. Het is wenselijk rekening te houden met dit voortschrijdend inzicht.

Een flexibele roadmap naar de gekozen lange termijn visie biedt hierop een antwoord:
- Voor elk van de maatregelen wordt de bandbreedte van de keuzes ingeschat en worden de kantelpunten gedefinieerd.
- Kantelpunten kunnen gebaseerd zijn op:
  - fysische indicatoren (bv. vanaf een bepaalde zeespiegelstijging zijn bepaalde extra maatregelen vereist – technisch),
  - criteria op basis van doelen met betrekking tot natuurlijkheid of economie, wenselijkheid, draagvlak,...
  - de uitvoeringstermijnen van de maatregelen (bv. wanneer moet gestart worden met de aanleg van een maatregel zodat deze op tijd functioneel is).

Op vastgestelde evaluatiemomenten (vb. elke 6 jaar) kan dan beslist worden of er met de studies, ontwerp of aanleg van bepaalde (nieuwe) maatregelen gestart moet worden. Een set van vastgelegde indicatoren (i.e. een meetbare doorvertaling van de kantelpunten) geeft ondersteuning bij deze beslissing. De roadmap vormt dus als het ware de basis voor een flexibel en adaptief beleid.

Op basis van het doorlopen onderzoeksproces zullen, conform met de langetermijnvisie en de roadmap, ook volgende secundaire elementen uitgewerkt worden:

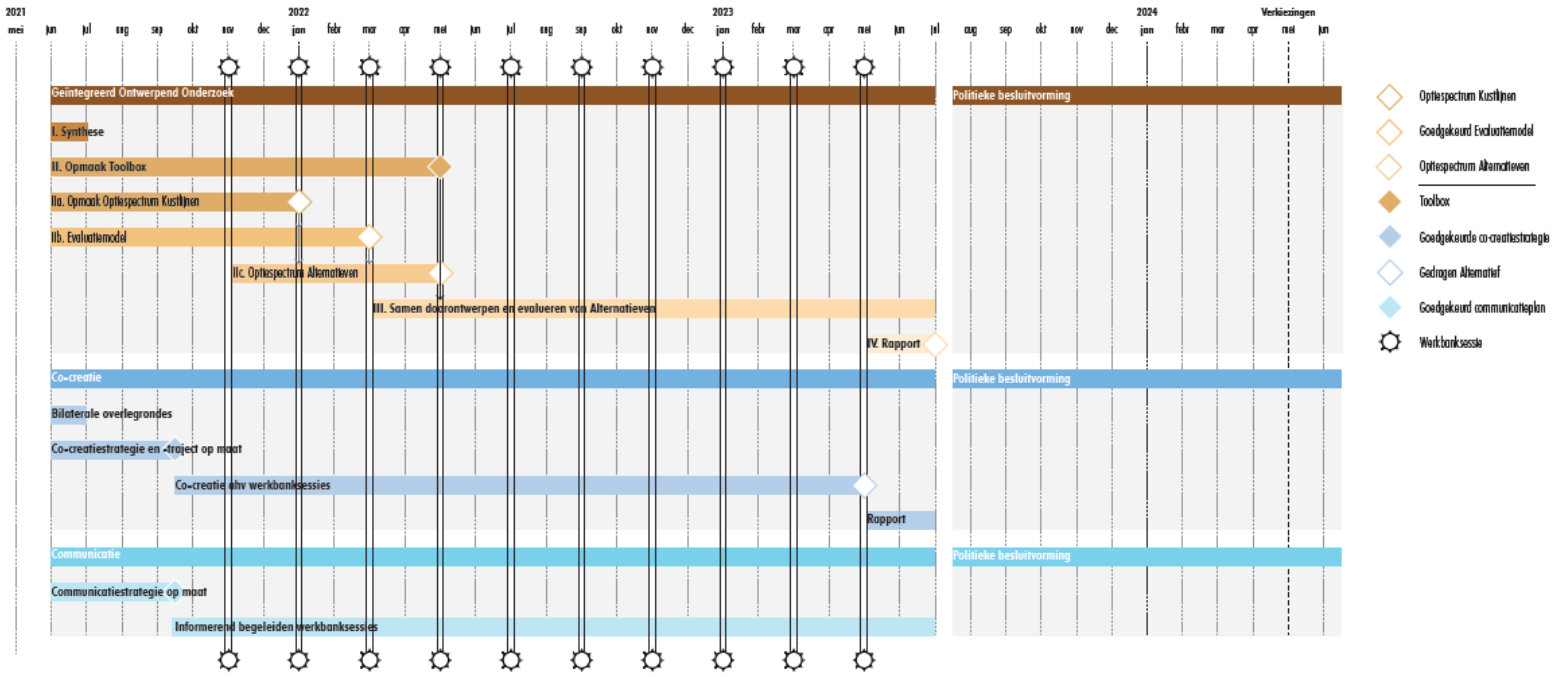
Een korte termijnactieplan:
Een korte termijnactieplan bevat de nodige acties voor de studies (of evt. ontwerp of aanleg van maatregelen) voor de eerstkomende jaren (5 à 10 jaar). Het gaat om acties die passen in het kader van de lange termijnvisie, die geïdentificeerd werden in de roadmap, en die nu reeds kunnen (vb. win-wins, opportuniteiten…) of moeten (i.e. noodzaak voor kustbescherming of geplande ontwikkelingen) opgenomen worden. Het korte termijnactieplan moet op gezette tijden geëvalueerd en bijgesteld worden op basis van de vastgelegde indicatoren van de roadmap.

Verkenning van een geschikt juridisch/wetgevend en organisatie- en beleidskader voor verdere aansturing:
Er wordt bekeken hoe een wetgevend kader kan gecreëerd worden, waarin de principes van de lange termijnvisie worden verankerd. Daarbij wordt bepaald wat de meeste geschikte procedures zijn om te komen tot een uitvoerbaar project. Hierbij worden verschillende mogelijkheden onderzocht (MER, RUP, MRP, …).
Ook wordt bekeken wat een geschikt organisatie- en procesmodel kan zijn, waarin alle stakeholders de juiste mate van inspraak hebben. Een adaptief en flexibel beleid heeft immers opvolging en aansturing nodig. De implementatie van maatregelen moet opgevolgd worden.

Visie op financiering:
Enerzijds is er nood aan het organiseren van de financiering van de korte termijnacties. Anderzijds dient nagedacht hoe de financiering van maatregelen/bouwstenen binnen de langetermijnvisie mogelijk zal zijn.

E. Planning

De planning van het project wordt weergegeven in onderstaande figuur. Het is voorzien om in het najaar van 2023 tot politieke besluitvorming te komen in de Vlaamse regering, op basis van de resultaten van het onderzoekstraject en het cocreatietraject van het project Kustvisie. Op dat moment vindt besluitvorming plaats over de ligging van de kustlijn en de afbakening van de ruimte waarbinnen de zeewering van de toekomst vorm zal krijgen.
Deze beslissing zal, indien nodig, omgezet worden in een onderbouwde vraag naar ruimte op zee in het Marien Ruimtelijk Plan, een mogelijke uitbreiding van de huidige kustveiligheidsmaatregelen of nieuwe zeeweringsprojecten die via de geëigende procedures zullen tot uitvoerbare projecten omgezet worden.



F. Conclusie

Het uitwerken van een lange termijn strategie voor de kustbescherming vraagt om een geheel op maat gemaakte procesaanpak waarbinnen er voldoende ruimte is om de samenwerking met actoren te laten groeien, gevoed door het onderzoek. Interactie met stakeholders, lokale actoren, maar ook met experten en wetenschappers staat centraal tijdens het onderzoeksproces.
De omschreven procesaanpak leent zich beter om te komen tot een strategische en uitvoerbare toekomstvisie (cfr. mobiliteitsvisie, beleidsplan Ruimte Vlaanderen). Derhalve wordt de procedure complexe projecten verlaten.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen impact op de ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse overheid. Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 17 juni 2021. Dit advies is gunstig. Er is geen begrotingsakkoord vereist.

B. ESR-TOETS

/

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen impact op het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel van beslissing heeft geen impact op de lokale besturen.

4. VERDER TRAJECT

De strategie voor de kustbescherming op lange termijn, die vastgelegd wordt bij besluitvorming Vlaamse regering, dient nadien ruimtelijk verankerd te worden met een vervolgtraject. De meest geschikte en gewenste procedure voor het verder verankeren van de besluitvorming voor Kustvisie is op dit moment echter nog niet gekend en zal uitgewerkt worden parallel aan het inhoudelijk-technisch onderzoek dat de komende jaren gepland staat.

Zowel de vervolgaanpak op juridisch/wetgevend vlak als op beleidsmatig vlak (zie 2.D boven) maken deel uit van het onderzoek. Er moet bepaald worden hoe de principes van de lange termijnvisie juridisch robuust kunnen vastgelegd worden en welke procedure het meest aangewezen is voor verdere uitvoering. Daarvoor zullen de bestaande regelgevende kaders (Marien Ruimtelijk Plan, RUP, …) worden bekeken, alsook 'best practices' in binnen- en buitenland.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- Om de toepassing van de Complexe projecten-procedure voor de ontwikkeling van een lange termijn strategie voor de kustbescherming stop te zetten
- Om de ontwikkeling van een Kustvisie verder te zetten middels een op maat gemaakte procesaanpak

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

Lydia Peeters

Bijlage:

1. Het advies van de Inspectie van Financiën d.d. 17 juni 2021