



Implementatieplan EU-Richtlijn Overstromingsrisico's (RICHTLIJN 2007/60/EG)

Juli 2008

Ministerie van Verkeer en Waterstaat





Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Implementatieplan EU-Richtlijn Overstromingsrisico's (RICHTLIJN 2007/60/EG)

Juli 2008



.....
Rhenen bij hoog water.

Colofon

Uitgegeven door:	Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat-Generaal Water
Informatie:	Sjoerd Hoornstra, V&W – DG Water
Telefoon:	070-3518314
Bijdragen van:	Unie van Waterschappen (UvW) Interprovinciaal Overleg (IPO) Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) Vereniging Nederlandse Riviergemeenten Twijnstra & Gudde
Beeldmateriaal:	Beeldbank Verkeer en Waterstaat Atlas of Flood Maps, eximap, 2007 SevS/Roel Slootweg
Opmaak:	Quantes, Rijswijk
Datum:	Juli 2008

Inhoudsopgave

	Voorwoord	5
	Samenvatting	7
1	De implementatieopgave	9
1.1	Naar beter (internationaal) beheer van overstromingsrisico's	9
1.2	Leidende principes en procesvereisten	11
1.3	Benodigde aanpassingen in Nederland	13
2	Nationale uitgangspunten	15
2.1	Tijdig en correct implementeren	15
2.2	Meerwaarde creëren	15
2.3	Risico's beheersen	16
3	Strategische keuzes	19
3.1	Toepassingsbereik	19
3.2	Omgaan met overgangsbepalingen	23
3.3	Juridische verankering in nationale wetgeving	24
3.4	Coördinatie met de KRW	25
3.5	Opstelling internationaal	27
4	Implementatietraject	29
4.1	Algemeen	29
4.2	Stapsgewijze implementatie	29
4.3	Aanpak fase 1: werkwijze en organisatie	30
4.4	Borging van het implementatieproces	34
Bijlage 1	Kaarten voor overstromingsgevaar en overstromingsrisico	37
Bijlage 2	Overstromingsrisicobeheerplan	39
Bijlage 3	Overwegingen juridische implementatie	41
Bijlage 4	Stappenplan juridische implementatie	43
Bijlage 5	Toelichting werkgroepen	45

Voorwoord

Voor u ligt het nationale implementatieplan van de Richtlijn Overstromingsrisico's, verder ook wel "ROR" of "de Richtlijn" genoemd.

Het implementatieplan geeft aan op welke manier de verplichtingen van de Richtlijn Overstromingsrisico's in Nederland worden omgezet in regelgeving en hoe samen met de medeoverheden voorbereidingen worden getroffen voor de materiële implementatie. Het implementatieplan bestrijkt met name de periode van voorjaar 2008 t/m eind 2009.

Opdrachtgever is de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Zij heeft het plan vastgesteld na overleg met de overheden die in de implementatie een belangrijke rol spelen.

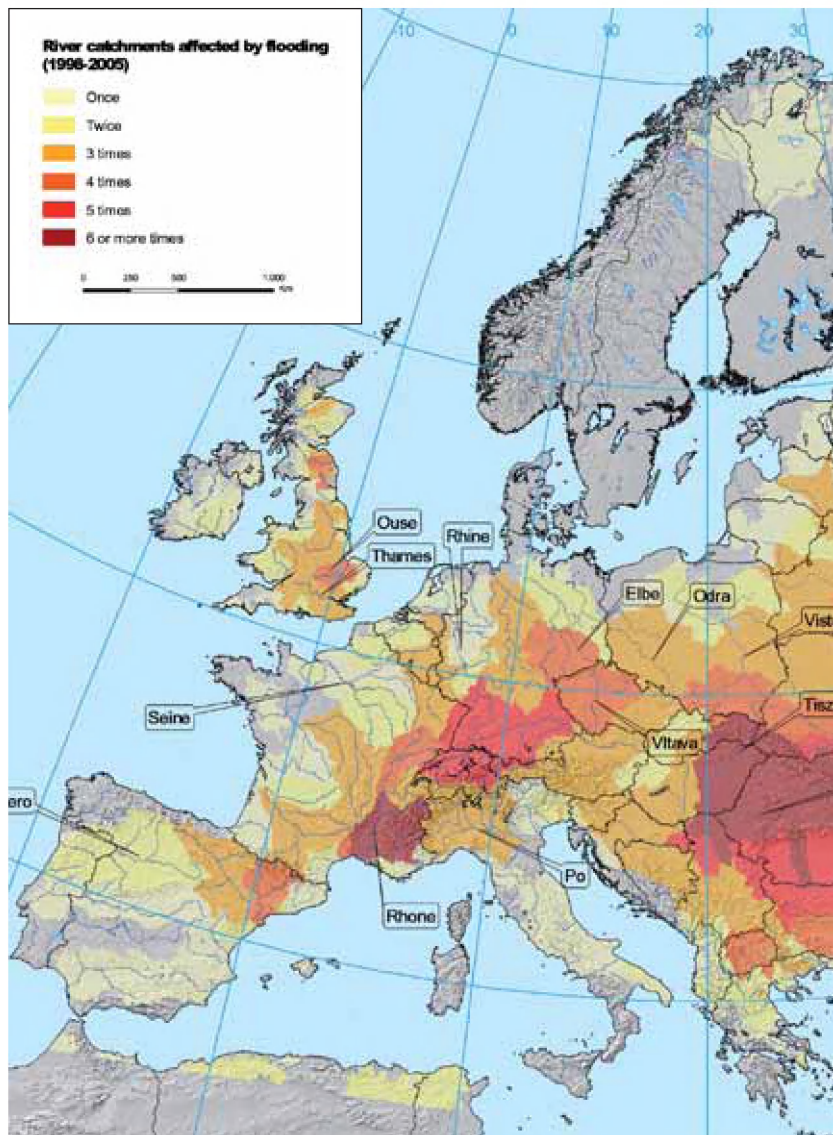
Bij het opstellen van het implementatieplan is gebruik gemaakt van de VenW Handreiking 'Europa in de Hand' en adviesrapportages van de Adviescommissie Water/Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving 'Bruggen Bouwen – Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief' en van de VROM-raad 'Brussels Lof – Handreiking voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid'.

De Richtlijn beoogt versterking van de internationale samenwerking rond de beheersing van overstromingsrisico's.



.....

Het aantal overstromingen tussen
1998 - 2005 van een aantal
stroomgebieden in Europa.



Samenvatting

De Richtlijn geïntroduceerd

In 2003 heeft Nederland samen met Frankrijk het belang van overstromingen in Brussel politiek geagendeerd. Motief was om de internationale samenwerking rond overstromingen te versterken en daarmee op lange termijn het risico te kunnen blijven beheersen. De Richtlijn Overstromingsrisico's, gepubliceerd op 6 november 2007, is hiervan het resultaat.

De Richtlijn verplicht de Lidstaten tot informatie-inwinning, overleg en planvorming voor nationaal en grensoverschrijdend "beheer van overstromingsrisico's" en bevat geen kwantitatieve veiligheidsnormen. De Richtlijn legt voor het risicobeheer wel een aantal principes vast: niet-afwentelen, stroomgebiedaanpak, risicobenadering (veiligheidsketen), duurzaamheid en publieke participatie.

De Richtlijn biedt hiermee het kader voor een betere bescherming tegen overstromingen, anticiperend op klimaatverandering. Bovendien biedt het de burgers, bedrijven en overheden transparantie over mogelijke overstromingsrisico's (welke gebieden en hoe groot) en wat daaraan wordt gedaan (en door wie) om die te verminderen (doelstellingen en maatregelen).

Implementatie van de Richtlijn Overstromingsrisico's in Nederland vereist aanpassingen in de wet- en regelgeving. Alleen door middel van aanpassingen kunnen de principes van de Richtlijn herkenbaar worden verankerd in wetgeving en beleid. Uitgangspunten bij de implementatie voor Nederland zijn tijdig en correct implementeren, meerwaarde creëren en risico's beheersen. Het beperken van risico's vraagt om:

- een strakke regie op het omzettingstraject van de Richtlijn teneinde deze tijdig en correct om te zetten in regelgeving;
- investeren in een zorgvuldig interbestuurlijk proces;
- tijdig zicht op mogelijke consequenties voor de uitvoering en een voortdurend oog voor doelmatigheid bij de verdere uitwerking.

Welke besluiten zijn nodig?

Voor de implementatie van de Richtlijn zijn beleidsinhoudelijke keuzes nodig die recht doen aan de leidende principes en procesvereisten van de Richtlijn. De strategische beleidskeuzes betreffen:

- het toepassingsbereik van de Richtlijn; overstromingsrisico's toegepast op de Nederlandse situatie (zie figuur 2, pag. 23). Daarnaast is integrale planvorming over de hele veiligheidsketen het uitgangspunt;
- Nederland zal gebruik maken van art. 13 lid 1b. en uiterlijk 22 december 2010 besluiten om kaarten en plannen op te stellen conform de Richtlijn. Dit betreft heel Nederland, gebieden worden niet op voorhand uitgezonderd;
- de juridische verankering in nationale wetgeving. De EU laat de Lidstaten vrij in haar keuze van juridische omzetting naar nationaal recht. Uitgangspunt voor Nederland is om de omzetting onderdeel te laten zijn van de totstandkoming van de Waterwet en het Waterbesluit.

Dit is overeenkomstig het beleid om de waterwetgeving te integreren in de Waterwet, zoals reeds voorzien in de Hoofdpijnennotitie Integratie Waterwetgeving (2004);

- coördinatie met de Kaderrichtlijn Water (KRW). De Richtlijn Overstromingsrisico's bouwt op onderdelen voort op Richtlijn 2000/60/EG, de Kaderrichtlijn Water, maar is nadrukkelijk geen 'dochterrichtlijn' zoals bijvoorbeeld de Richtlijn Prioritaire Stoffen. De Richtlijn verwoordt op diverse punten coördinatie met de implementatie van de KRW;
- opstelling internationaal. Nederland stelt zich pro-actief op in de Rivierencommissies in de concrete uitwerking van het uitgangspunt van internationale solidariteit voor overstromingsbeheer. Tegelijkertijd zet Nederland in Europa, bij mogelijke voorstellen van de Commissie tot harmonisatie in de uitvoering, in op het behouden van flexibiliteit voor de lidstaten bij de implementatie van de Richtlijn.

Hoe wordt de implementatie georganiseerd?

De genoemde strategische keuzes vormen de basis voor het verder organiseren en uitvoeren van de implementatie. Daarbij is een stapsgewijze aanpak het uitgangspunt.

Een (tijdelijke) interbestuurlijke projectgroep Implementatie Richtlijn Overstromingsrisico's (IMPRO) is verantwoordelijk voor de projectbeheersing en bereidt besluitvorming voor. Ze rapporteert aan zowel LBOH als LBOW, met LBOH als zwaartepunt. IMPRO regisseert drie sporen van activiteiten, namelijk:

- de formele juridische implementatie;
- voorbereiding van het opstellen en beheer van gevaar- en risicokaarten;
- voorbereiding van het tot stand komen van overstromingsrisicobeheerplannen.

Daarnaast zorgt de IMPRO voor een goede (inter)nationale afstemming en voor communicatie met direct betrokken (overheids)partijen en andere belanghebbenden. Eind 2009 wordt bepaald welke organisatiestructuur voor de uitvoering van de eerste plancyclus (2010-2015) gewenst is.

.....
In de komende decennia zullen als gevolg van klimaatverandering en toegenomen menselijke activiteit de overstromingsrisico's naar verwachting toenemen.



1 De implementatieopgave

1.1 Naar beter (internationaal) beheer van overstromingsrisico's

Nederland is een laag gelegen delta waar vier internationale rivieren uitstromen. In de komende decennia zullen als gevolg van klimaatverandering en toegenomen menselijke activiteit de overstromingsrisico's naar verwachting toenemen. Nederland is bij het beheer van die risico's in de stroomgebieden van de grote rivieren afhankelijk van de goede wil van onze buurlanden; maatregelen in bijvoorbeeld Duitsland kunnen directe gevolgen voor Nederland hebben. In het stroomgebied van Rijn en Maas worden momenteel op vrijwillige basis in internationale riviercommissies actieplannen opgesteld en begeleid.

.....
1993, Schenkenschanz, Duitsland.
De grootschalige overstromingen van Europese rivieren in 2002 vormden in EU-verband aanleiding voor initiatieven van Lidstaten en Commissie om beter samen te werken.



De grootschalige overstromingen van Europese rivieren in 2002 vormden in EU-verband aanleiding voor initiatieven van Lidstaten en de Commissie. In 2003 heeft Nederland samen met Frankrijk het belang van overstromingen in Brussel politiek geagendeerd met het motief om de internationale samenwerking rond overstromingen te versterken en daarmee op lange termijn het risico te kunnen blijven beheersen.

Onder Nederlands EU-voorzitterschap zijn in het najaar van 2004 Raadsconclusies over gewenst EU-beleid vastgesteld. De Richtlijn Overstromingsrisico's (officieel: 'de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over Beoordeling en Beheer van Overstromingsrisico's) is vastgesteld op 18 September 2007 en op 6 november 2007 gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU. De lidstaten dienen de Richtlijn om te zetten naar nationale wetgeving die uiterlijk in november 2009 van kracht is.

Aldus biedt de Richtlijn het kader voor een betere bescherming tegen overstromingen, anticiperend op klimaatverandering. Bovendien biedt de Richtlijn de burgers, bedrijven en overheden transparantie over mogelijke

overstromingsrisico's (welke gebieden en hoe groot) en wat daaraan wordt gedaan (en door wie) om die te verminderen (doelstellingen en maatregelen).

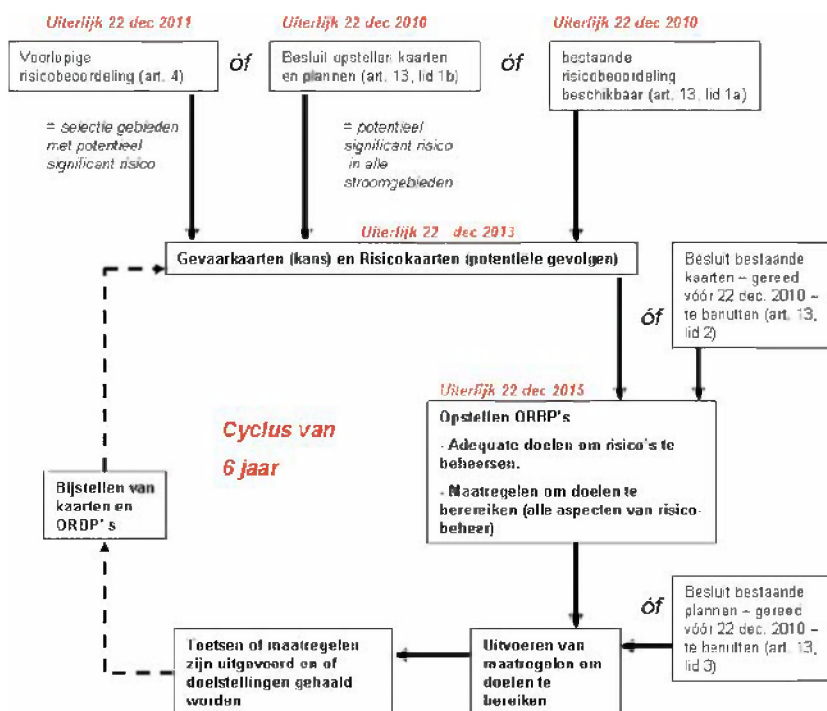
De Richtlijn verplicht de Lidstaten tot informatie-inwinning, overleg en planvorming voor nationaal en grensoverschrijdend "beheer van overstromingsrisico's". Zij bevat drie concrete eisen:

- de (voorlopige) **risicobeoordeling** is erop gericht om gebieden te identificeren waar significante overstromingsrisico's te verwachten zijn die een aanpak voor het "beheer van het risico" noodzakelijk maken;
- de **kaarten** van overstromingsgevaar en overstromingsrisico zijn erop gericht om het publiek en (lokaal) bestuur inzicht te bieden in de aard en omvang van de risico's, mede als grondslag voor de aanpak voor het "beheer van het risico". De Richtlijn geeft een aantal voorschriften (in art. 6) voor de soorten kaarten en de inhoud ervan;
- de **plannen** geven een integraal overzicht van de doelen en maatregelen om overstromingsrisico's te verminderen. De Richtlijn benoemt (in art 7 en bijlage 1) welke zaken in het plan aan de orde moeten komen, zoals het niet - afwentelen. Bovendien zijn er procedure-eisen voor de publieke participatie en de afstemming met de Kaderrichtlijn Water.

De eerste risicobeoordeling moet uiterlijk in 2011 gereed zijn, de eerste kaarten uiterlijk 22 december 2013 en de eerste plannen uiterlijk 22 december 2015, met vervolgens 6-jaarlijkse herzieningen. Een toelichting op de gevraagde kaarten en plannen is opgenomen in bijlage 1 en 2.

De Lidstaten kunnen in de aanloop naar de eerste ronde (die afgerond moet worden in 2015, wanneer het eerste overstromingsrisicobeheerplan gereed moet zijn) gebruik maken van overgangsbepalingen. De lidstaten kunnen afzien van het opstellen van een voorlopige risicobeoordeling door te besluiten (uiterlijk 22 december 2010) om kaarten en plannen conform de eisen van de Richtlijn op te stellen. Zij kunnen bestaande risicobeoordelingen, kaarten en plannen indienen die gelijkwaardig zijn aan wat de Richtlijn vraagt. Figuur 1 bevat een schematische weergave van het één en ander.

Figuur 1
Stroomschema ROR-cyclus.



Bij figuur 1 dient nog wel opgemerkt te worden dat eerste herziening van de Voorlopige Risicobeoordeling pas plaats zal vinden na 7 jaar (2018).

De Richtlijn verplicht niet tot het beperken van het overstromingsrisico en bevat geen kwantitatieve veiligheidsnormen waaraan de Lidstaten moeten voldoen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water. De Richtlijn Overstromingsrisico's legt voor het risicobeheer wel een aantal leidende principes vast, te weten:

- niet – afwentelen;
- stroomgebiedaanpak;
- risicobenadering (veiligheidsketen);
- duurzaamheid;
- publieke participatie.

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel van de EU mogen Lidstaten zelf (nationaal) dan wel in gezamenlijkheid (grensoverschrijdend) bepalen welke doelen zij stellen voor het beheer van overstromingsrisico's en welke maatregelen daarbij horen. Differentiatie naar deelgebieden is daarbij ook mogelijk, mits goed beargumenteerd. Wel wordt van de Lidstaten verwacht dát zij iets doen om de risico's te verminderen.

Het uiteindelijke resultaat is een moderne Richtlijn, die weliswaar “relatief licht” is, maar voldoende zwaar om de zeggingskracht van afspraken in het internationale overleg, bijv. in de riviercommissies, te versterken. Bovendien biedt de Richtlijn de Lidstaten de vrijheid om het nationaal beleid te vormen naar actuele beleidsinzichten.

De Europese commissie zal de implementatie van de Lidstaten beoordelen op inhoud en proces. Deadline voor overname van de Richtlijn in nationale wet- en regelgeving is november 2009.

1.2 Leidende principes en procesvereisten

De Richtlijn Overstromingsrisico's verplicht de Lidstaten de volgende *principes* in acht te nemen:

- **Stroomgebiedbenadering:** de overstromingsrisico's dienen voor het hele stroomgebied te worden beschouwd. Hiervoor is een stroomgebied-brede afstemming noodzakelijk. De benadering moet leiden tot bindende afspraken met onze buurlanden over gezamenlijke planvorming in de (grensoverschrijdende) stroomgebieden;

.....
De eerste kaarten moeten uiterlijk 22 december 2013, en de eerste plannen uiterlijk 22 december 2015 gereed zijn.



.....
Een Belgische en een Nederlandse
peilschaal. Stroomgebiedbrede afstem-
ming moet leiden tot bindende afspraken
met onze buurlanden.



- **Risicobenadering:** De risicobenadering houdt in dat doelen en maatregelen worden bepaald op basis van een beoordeling van de overstromingskans in combinatie met de potentiële gevolgen van de overstroming;
- **Integrale aanpak volgens de veiligheidsketen:** De Richtlijn verplicht tot een integrale aanpak van risico's volgens de veiligheidsketen, dus gericht op maatregelen die het risico beperken, zowel kans- als gevolgbeperkende maatregelen op het gebied van de ruimtelijke inrichting, en op de crisisbeheersing en de daarop volgende nazorg (bijvoorbeeld schaderegeling);
- **Duurzaamheid:** De Richtlijn verplicht bij zowel het beoordelen van het belang van risico's als bij het opstellen van beheerplannen rekening te houden met andere milieuriichtlijnen en de gevolgen van klimaatveranderingen.
- **Solidariteit:** De Richtlijn biedt de basis om bindende afspraken te kunnen maken over het gezamenlijk treffen van maatregelen ten

algemeen nut en het niet - afwentelen van overstromingsrisico's over de grenzen (solidariteit). Niet afwentelen naar andere landen binnen een internationaal stroomgebied is voor Nederland - als eindstation voor vier internationale rivieren - de belangrijkste invulling van het solidariteitsbeginsel.

Naast leidende principes stelt de Richtlijn eisen aan het proces van implementatie. Zoals alle EU-wetgeving vereist de Richtlijn een correcte en tijdige juridische implementatie (eind 2009). Bij tekortkomingen start de Commissie juridische procedures die kunnen leiden tot veroordeling en boetes. Daarnaast vraagt de Richtlijn om een actieve publieke participatie en coördinatie met de Kaderrichtlijn Water.

Publieke participatie: Belanghebbenden worden actief betrokken bij het opstellen, toetsen en bijstellen van de overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP). De lidstaten stellen de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling, de overstromingsgevaarkaarten, de overstromingsrisicokaarten en de overstromingsrisicobeheerplannen ter beschikking van het publiek

Coördinatie met KRW-proces: afstemming tussen waterveiligheidsmaatregelen vanuit de Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) en maatregelen voor de KRW gebeurt door middel van synchrone plancycli en gecoördineerde planvorming (inclusief publieke participatie, voor zover passend). Desgewenst kunnen de overstromingsrisicobeheerplannen worden geïntegreerd met de Stroomgebiedbeheerplannen.

1.3 Benodigde aanpassingen in Nederland

Implementatie van de Richtlijn Overstromingsrisico's in Nederland vereist de nodige aanpassingen. De aanpassingen betreffen vooral de inrichting van het planstelsel en de bijbehorende organisatie en informatiestromen:

- voorbeeld is de huidige 5-jaarlijkse toetsing van de primaire waterkeringen in het kader van de Wet op de waterkering (vanaf 2009 Waterwet). De Richtlijn Overstromingsrisico's schrijft een 6-jaarlijkse plancyclus voor, net als de Kaderrichtlijn Water. Voor een optimale afstemming zal de toetsingsfrequentie van de primaire keringen naar 6 jaar gaan;
- het huidige hoogwater beschermingsbeleid voorziet nog niet in een (internationale) stroomgebiedaanpak, terwijl de Richtlijn dit wel verlangt of een motivering eist voor eventuele afwijking hiervan.

Ook op productniveau zijn aanpassingen noodzakelijk:

- de Richtlijn Overstromingsrisico's verplicht tot het maken van kaarten van overstromingsgevaar- en overstromingsrisico (zie bijlage 1). De reeds bestaande kaarten voldoen (nog) niet aan de producteisen;
- de huidige individuele programma's en plannen (hoogwaterbeschermingsprogramma, rampenbestrijdingsplannen, streek/ structuurplannen) voldoen nog niet als volwaardig overstromingsrisicobeheerplan, maar fungeren wel als bouwsteen daarvoor.

Alleen met aanpassingen van de bestaande regelgeving, planvorming en samenwerkingsverbanden kunnen de principes van de Richtlijn herkenbaar in de wetgeving en het beleid worden verankerd en kan de totstandkoming van de vereiste producten worden verzekerd. Gedurende het implementatieproces zal worden bepaald welke exacte aanpassingen noodzakelijk zijn.

.....
De Richtlijn vereist een aanpak volgens de veiligheidsketen. Dat betekent ook aandacht voor crisisbeheersing.



2 Nationale uitgangspunten

2.1 Tijdig en correct implementeren

Voor Nederland is een tijdige en correcte (juridische en materiële) implementatie van de Richtlijn het belangrijkste uitgangspunt.¹ Dit is kabinetsbeleid. De Tweede Kamer volgt ieder kwartaal de lopende implementaties van Europese Richtlijnen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken rapporteert hierover.

Tijdigheid en correctheid zijn belangrijke voorwaarden voor de geloofwaardigheid van Nederland als medeinitiatiefnemer voor deze Richtlijn en daarmee van grote invloed op de mate waarin wij tot afspraken kunnen komen met Lidstaten bovenstrooms. Consequentie van het niet tijdig implementeren kan zijn dat Nederland voor het Europese Hof gedaagd wordt.

Het ministerie Verkeer en Waterstaat, DG Water, coördineert de implementatie van de Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR). In lijn met het kabinetsbeleid met betrekking tot tijdige implementatie ((Kamerstukken I 2004/05, 29 200, VI, F (herdruk) en Aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) worden alle principes en eisen uit de Richtlijn (voor Brussel) herkenbaar ingevuld. De juridische omzetting van de Richtlijn volgt de Aanwijzingen voor de Regelgeving. De omzetting vindt plaats op een zo laag mogelijk niveau van regelgeving hetgeen snelheid en flexibiliteit bevordert en eventuele aanpassingen in de toekomst eenvoudiger maakt.

2.2 Meerwaarde creëren

Vanuit nationaal perspectief is de doelmatigheid van de implementatie belangrijk. De implementatie biedt verschillende kansen om meerwaarde te creëren:

- verstevigen van de internationale solidariteit ('niet - afwentelen'). Door verbeterde afstemming met buurlanden bovenstrooms kan (de toename van) het overstromingsrisico verminderen. Mogelijk dat in de toekomst het uitvoeringsprogramma Ruimte voor de Rivier opvolging vindt in een internationaal programma.
- ondersteuning voor het huidige beleid. De Richtlijn zorgt voor een transparant proces en actieve betrokkenheid van publiek bij de planvorming. Dit versterkt het bewustzijn van overstromingsrisico's en de mogelijkheden voor burgers, bedrijven en overheden om daar naar te handelen.
- het versterken van de nationale modernisering van het water(veiligheids)beleid. De Richtlijn verplicht tot een plan met een integrale aanpak

Noten

¹ Implementatietermijnen zijn erg strikt en kennen geen uitzonderingen. [...] Uiteindelijk kan je als lidstaat een hoge boete krijgen voor het te laat implementeren van een Richtlijn. Uit: "Europa in de Hand – Hand-reiking voor VenW-ers voor het omgaan met Europese besluitvorming in Den Haag en Brussel" pp. 63-64 (December 2006).

van risico's volgens de veiligheidsketen, dus inclusief ruimtelijke inrichting en crisisbeheersing. Dit is wezenlijk breder dan het huidige waterveiligheidsbeleid. De verbreding die de Richtlijn vraagt is in lijn met voorgenomen nieuwe nationale beleidsdoelen, die in het Nationaal Waterplan (2009) worden vastgelegd. De implementatie van de Richtlijn kan een stimulans geven aan die beleidsdoelen.

.....
De Richtlijn verplicht tot een plan met een integrale aanpak van risico's volgens de veiligheidsketen, inclusief aandacht voor ruimtelijke ordening.



- een samenhangende aanpak in het Waterplan. De Richtlijn verplicht tot afstemming tussen waterveiligheidsmaatregelen en maatregelen voor waterkwaliteit (KRW) en biedt ruimte voor afstemming met maatregelen op het gebied van wateroverlast.

2.3 Risico's beheersen

Naast kansen zijn er ook risico's te onderkennen die het tijdig, correct en doelmatig implementeren van de Richtlijn in gevaar kunnen brengen. De ervaring met de implementatie van onder meer de Kaderrichtlijn Water en de Vogel en Habitat Richtlijn leert dat vroegtijdig zicht op risico's in het traject wenselijk is.

- **geen tijdige implementatie van de Richtlijn.** De Richtlijn zal worden wgeïmplementeerd in de AMvB bij de Waterwet: het Waterbesluit. Implementatie apart van de AMvB-WtW is ook overwogen maar brengt grotere risico's met zich mee (zie bijlage 3 voor een toelichting) en staat op gespannen voet met het kabinetsbeleid over integratie van waterwetgeving.
 - Mocht het traject van het Waterbesluit vertraging oplopen dan is ook de tijdige juridische omzetting van de Richtlijn in gevaar.
 - Interbestuurlijke discussie over het opstellen van de beoordelingen, kaarten en plannen kan leiden tot een niet tijdige materiële implementatie van de Richtlijn;
- **geen correcte implementatie van de Richtlijn.** In diverse implementatietrajecten van de Europese Richtlijnen bleken de verschillen tussen de verwachtingen en de praktijk van de implementatie reden voor zowel nationale problemen als problemen met de Europese Commissie.¹

-
- Een te groot optimisme over de mate waarin de huidige regelgeving en organisatie al voldoet aan de bepalingen van de Richtlijn of een te beperkte interpretatie van de verplichtingen uit de Richtlijn kan leiden tot een onzorgvuldige implementatie van de Richtlijn;

- **geen doelmatige implementatie.**

- wanneer de EU de Lidstaten vraagt te rapporteren met een hoge mate van detail, kan de rapportageinspanning ongewenst groot wordt ten opzichte van de beoogde doelen;
- Interbestuurlijke discussies over de wijze van implementeren kunnen mogelijk leiden tot een bestuurlijk compromis, dat ten koste gaat van de doelmatigheid in de uitvoering.

Het beperken van deze risico's vraagt om:

- strakke regie op het omzettingstraject van de Richtlijn teneinde deze tijdig en correct om te zetten in regelgeving;
- investeren in een zorgvuldig interbestuurlijk proces;
- tijdig inzicht in de mogelijke consequenties voor de uitvoering en een voortdurend oog voor doelmatigheid bij de verdere uitwerking (doelmatigheid).

.....
De Richtlijn stelt dat overstromings-
risicobeheerplannen worden opgesteld
met speciale aandacht voor de
kenmerken van het betrokken
(deel)stroomgebied.



.....
Noten

- ¹ Zie hiervoor o.a. VROMRaad (2008), Brussels lof – Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid.

3 Strategische keuzes

Implementatie van de Richtlijn Overstromingsrisico's in Nederland vereist aanpassingen in de inrichting van het planstelsel en de bijbehorende organisatie en informatiestromen. Dergelijke aanpassingen maken beleidsinhoudelijke keuzes nodig die recht doen aan de leidende principes en procesvereisten van de Richtlijn, zoals verwoord in het eerste hoofdstuk. De beleidskeuzes werken vervolgens door in de verdere inrichting van het implementatietraject (zie Hoofdstuk 4).

De beleidskeuzes betreffen:

- het toepassingsbereik van de Richtlijn;
- omgaan met de overgangsbepalingen van de Richtlijn;
- de juridische verankering in nationale wetgeving;
- coördinatie met de Kaderrichtlijn Water (KRW);
- opstelling internationaal.

Deze onderwerpen komen in de volgende paragrafen aan bod.

3.1 Toepassingsbereik

Integrale planvorming over de hele veiligheidsketen

De Richtlijn kent een breed begrip van risicobeheer. De Richtlijn gaat uit van integrale planvorming over de hele veiligheidsketen. De Richtlijn stelt (art. 7, lid 3):

"In overstromingsrisicobeheerplannen worden alle aspecten van overstromingsrisicobeheer behandeld, met speciale nadruk op preventie, bescherming en paraatheid, met inbegrip van systemen voor de voorspelling van en de vroegtijdige waarschuwing voor overstromingen en met speciale aandacht voor de kenmerken van het betrokken stroomgebied of deelstroomgebied. De overstromingsrisicobeheerplannen kunnen ook voorzien in de bevordering van een duurzaam grondgebruik, de verbetering van de watercapaciteit en de gecontroleerde overstroming van bepaalde gebieden wanneer zich hoogwater voordoet".

In overstromingsrisicobeheerplannen krijgen alle aspecten van overstromingsrisicobeheer aandacht, dus ook de paraatheid.



Kortom, doelen en maatregelen voor ruimtelijke inrichting (proactie), waterkeringen (preventie) en rampenbeheersing (preparatie, respons en nazorg) maken nadrukkelijk deel uit van één plan: het overstromingsrisicobeheerplan. Dit vraagt om een samenhangende aanpak.

Binnen Nederland zijn verschillende partijen (overheid en bedrijfsleven) betrokken bij de bescherming tegen overstromingen. Op het gebied van de rampenbeheersing bestaan plannen en voorzieningen, op regionaal (calamiteitenplannen), nationaal (draaiboeken) en Europees (hulpmechanismen zoals Crisis Coordination Arrangements) niveau. Met de komst van de Wet op de Veiligheidsregio's zullen de crisisplannen voor overstromingen een belangrijk instrument vormen. De TMO (Task Force Management Overstromingen) geeft aan de totstandkoming hiervan nu al een impuls.

Vroegtijdig in het implementatieproces - en in samenspraak met BZK en VROM – zal moeten worden bepaald hoe de maatregelen in de sfeer van gevolgenbeperking, die nu alleen deel uitmaken van ruimtelijke plannen en rampenbestrijdingsplannen, zijn te integreren in het overstromingsrisicobeheerplan.

Breed overstromingsbegrip

De Richtlijn geeft de volgende definitie van een overstroming (art. 2, lid 1): "het tijdelijk onder water staan van land dat normaliter niet onder water staat; deze term bestrijkt overstromingen door rivieren, bergstromen, efemere waterlopen in het Middellandse-Zeegebied, en overstromingen door de zee in kustgebieden, met mogelijke uitsluiting van overstromingen door rioolstelsels."

Hieronder kunnen in de Nederlandse situatie zowel overstromingen door buitenwater (hoofdsysteem, wet op de waterkering) als wateroverlast (regionaal systeem) worden begrepen. Meer specifiek kunnen we in de Nederlandse situatie de volgende categorieën onderscheiden:

- a. overstromingen van buitendijkse gebieden, tenzij het onder water staan er als normaal wordt beschouwd (stranden, schorren, slikken e.d.).
- b. overstromingen van binnendijkse gebieden door buitenwater (overlopen of bezwijken van primaire keringen),
- c. overstromingen van onbedijkt gebied door kleine -al dan niet grensoverschrijdende- rivieren (Berkel, Dommel, Geul, Vecht, Aa),
- d. overstromingen door overlopen of bezwijken van andere regionale en niet-regionale keringen (zoals "Wilnis"),
- e. overstromingen door regenval en door grondwater (dus ook water op straat).

.....
De Richtlijn hanteert een brede
definitie van het begrip overstroming:
het tijdelijk onder water staan van
land dat normaliter niet onder water
staat.



De Richtlijn maakt echter geen onderscheid tussen overstromingen van het hoofdsysteem en die van regionale systemen (regionale wateroverlast). Het is niet zonder meer helder dat de regionale systemen volledig moeten worden meegenomen, maar evenmin dat ze zonder meer kunnen worden uitgesloten. Uit de overwegingen van de Richtlijn treedt naar voren dat het gaat om het beheersen van de overstromingen waarvan een potentieel significant risico voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid bestaat of kan worden verwacht.

Potentieel significant overstromingsrisico

De definitie van "overstromingsrisico" luidt als volgt (art 2, lid 2):

"de kans dat zich een overstroming voordoet in combinatie met de mogelijke negatieve gevolgen van een overstroming voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid."

De Richtlijn geeft geen definitie van "significant". Het is aan de Lidstaten zelf om te beoordelen wat significante risico's zijn. Wel noemt de Richtlijn (overweging 11) dat in dunbevolkte of onbevolkte gebieden en in gebieden met weinig economische activa of een geringe ecologische waarde het overstromingsrisico doorgaans als niet-significant kan worden

.....
Het overstromingsrisico is de kans dat zich een overstroming voordoet in combinatie met de mogelijke negatieve gevolgen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid.



Voor overstromingen vanuit het **hoofdsysteem** bestaat een relatief duidelijk beeld van wat er op kaarten en in plannen zal moeten komen. Dat zijn de overstromingen van de buitendijkse gebieden van rivieren, meren en kust en van de binnendijkse gebieden beschermd door een primaire waterkering (categorie a en b). Voor overstromingen van het **regionaal systeem** is een interpretatie van het toepassingsbereik van de Richtlijn nodig die doelmatig en correct is.

Nadere afwegingen van toepassingsbereik regionaal systeem

- Het begrip 'overstroming' uit de Richtlijn staat niet ter discussie; de Richtlijn strekt zich uit tot alle typen overstromingen, waaronder ook stortvloeden (water op straat).
- De Richtlijn biedt weliswaar de mogelijkheid bepaalde gebieden uit te sluiten, indien hier weinig mensen wonen, maar dit zou voor Nederland niets opleveren en zou ook niet geloofwaardig zou zijn. Dit betekent dat voor heel Nederland overstromingsgevaar- en risicokaarten zullen komen.
- Cruciaal voor het toepassingsbereik is welke risico's in de overstromingsrisicobeheerplannen aan de orde komen. De plannen moeten volgens de Richtlijn in ieder geval ingaan op "potentieel significant risico", dat zijn overstromingsrisico's die de Lidstaten zelf relevant vinden. Niet alle risico's op de risicokaarten vallen daar per se onder. Er kunnen dus overstromingen op kaart worden gezet die niet in de beheersplannen terugkomen. De Lidstaat kan dat bepalen. In de plannen, waar de risico's beschreven worden, wordt de motivatie, is een risico wel of niet significant, gegeven.
- Bij het nader bepalen van het toepassingsbereik spelen naast correcte implementatie onder meer de volgende criteria een rol: internationaal rendement, nationale beleidsmatige meerwaarde, beleidsmatige neven-effecten en onnodige bestuurslasten.

Bovenstaande overwegingen hebben geleid tot een nationaal kader voor het toepassingsbereik van de Richtlijn, waarmee de IMPRO-werkgroepen zullen werken.

Figuur 2
Voorlopig nationaal kader voor toepassingsbereik.

Hoofdwatersysteem	Regionaal systeem		
Rivieren, zee, meren	Kleine rivieren	Overige regionale systemen	Lokale systemen
Binnendijks	Grensoverschrijdend	Regionale keringen (genormeerd)	Water op straat agv riolering
Buitendijks	Niet-grensoverschrijdend	Overige keringen (niet-genormeerd)	

Toelichting kleurindeling

Alle kleuren	Overstromingen volgens de Richtlijn
Groen	Altijd in de plannen / in beginsel op kaart
Licht groen	In plannen indien significant / in beginsel op kaart
Rood	Niet in plannen/kaarten (niet significant)

Voorbeelden regionaal systeem:

Grensoverschrijdend	Overijsselse Vecht, Dommel, Dinkel
Nietgrensoverschr.	De Gouwe
Regionale keringen	Haarlemmermeer

3.2 Omgaan met overgangsbepalingen

Zoals in Hoofdstuk 1 is beschreven, biedt de Richtlijn de mogelijkheid om te bepalen in welke gebieden al dan niet sprake is van een potentieel significant risico door een "voorlopige risicobeoordeling" (art. 4 en 5) uit te voeren. Een andere mogelijkheid is om gebruik te maken van de overgangsbepaling (art. 13, lid 1b). Dat houdt in dat de Lidstaat uiterlijk 22 december 2010 het besluit neemt om kaarten en plannen op te stellen conform de Richtlijn. Mocht een Lidstaat al een beoordeling hebben opgesteld, dan kan overgangsbepaling art 13, lid 1a benut worden. Voor Nederland is dit niet het geval.

Andere overgangsbepalingen betreffen het indienen van reeds bestaande kaarten en plannen die al voldoen aan de eisen van de Richtlijn (art. 13 lid 2 en 3). Aangezien Nederland hierover nog niet beschikt, ligt het niet voor de hand om gebruik te maken van die overgangsbepalingen. Nederland gebruikt de beschikbare tijd voor implementatie om kaarten en plannen in één keer goed op te stellen.

Besluit opstellen kaarten en plannen conform de Richtlijn

Aan de formele "voorlopige risicobeoordeling" cf. art. 4 wordt uiterlijk in 2009 een EU-breed af te spreken format (vragenlijst) gekoppeld. Gezien de Richtlijntekst is de kans groot dat de vragen die gesteld gaan worden voor heel Nederland een uitkomst "risicogebied" opleveren. Daarom is het voor Nederland doelmatiger om de overgangsbepaling cf. art. 13 lid 1b te benutten en af te zien van de formele "voorlopige beoordeling" cf. art. 4. De afweging blijft dan in hoofdzaak een nationaal traject, dat vervolgens

Noten

¹ Uitgangspunt is de overweging dat keringen die niet genormeerd zijn een waarde beschermen die niet voldoende significant is om voor normering.

tot uitdrukking komt in de (kaarten en) plannen. Zo wordt de bestuurslast beperkt en de inmenging van de Commissie met de afweging vermeden.

Het ligt niet voor de hand om (delen van) stroomgebieden uit te sluiten. In Nederland bestaan geen dunbevolkte of onbevolkte gebieden, gebieden met weinig economische activa of een geringe ecologische waarde. Nederland zal voor de gehele stroomgebieden markeren welke risico's in welke gebieden significant zijn, en daarom onderdeel zijn van kaarten en plannen. Eventuele gebieden zonder significante risico's in hoog-Nederland leveren geen meerwerk op: hier zijn immers geen risico's te karteren en te beheersen.

3.3 Juridische verankering in nationale wetgeving

De EU laat de Lidstaten vrij in de keuze van juridische omzetting naar nationaal recht. Uitgangspunt voor Nederland is de omzetting onderdeel te laten zijn van de totstandkoming van de Waterwet (aanpassing wetsvoorstel Waterwet, Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 2) en het Waterbesluit. Dit is overeenkomstig het beleid om de waterwetgeving te integreren in de Waterwet, zoals reeds voorzien in de Hoofddlijnennotitie Integratie Waterwetgeving (2004). Zie bijlage 3 voor een toelichting.

De Waterwet is recent goedgekeurd door de Tweede Kamer en nu aanhangig bij de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel bevat grondslagen voor verdere implementatie bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). Enkele voor de implementatie van de Richtlijn noodzakelijk geachte wetswijzigingen zijn in de Nota van wijziging (Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 7) meegenomen.¹

Een tweede keuze is beleidsneutrale implementatie: Alleen die zaken worden geregeld waartoe de Richtlijn verplicht. De juridische implementatie wordt niet aangewend om (voortijdig) aanvullend nieuw nationaal beleid te verankeren. Voor zover bijvoorbeeld het beleidstraject Waterveiligheid 21e eeuw (WV21) aanleiding zou geven tot aanpassing van de wet- en regelgeving, wordt daarvoor een afzonderlijk juridisch traject gevolgd. Tegelijkertijd gebeurt de juridische implementatie van de Richtlijn wel zodanig dat waar mogelijk ruimte wordt gelaten voor nieuw beleid in de toekomst.

De juridische omzetting bestaat uit de volgende onderdelen:

- enkele aanpassingen in de Waterwet (6-jaarlijkse plancyclus);
- aanpassingen in het reeds voorziene Waterbesluit onder de Waterwet (AMvB);
- een ministeriële regeling onder het Waterbesluit over de inhoud van het overstromingsrisicobeheerplan;
- aanpassing van ministeriële Regeling provinciale risicokaart onder de Wet Rampen en Zware Ongevallen (wordt: Wet Veiligheidsregio's).

Er is een juridisch implementatieplan opgesteld (zie bijlage 3 en 4). De benodigde aanpassingen als gevolg van Richtlijn voor het reeds voorziene Waterbesluit zullen in mei 2008 worden opgeleverd, alsmede de Nota van toelichting daarbij. De juridische implementatie van de Richtlijn in het

Noten

¹ Het betreft (1) de aanpassing van de toetsingscyclus voor primaire waterkeringen aan de zesjaarlijkse plancyclus als voorzien in de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn Overstromingsrisico's en (2) een grondslag voor het opnemen van nadere regels in het Waterbesluit over de inhoud van de overstromingsrisicobeheerplannen

Waterbesluit zal in september 2008 worden opgenomen in het traject van het algemene (c.q. reeds voorziene) Waterbesluit (zie de tabel in bijlage 4).

3.4 Coördinatie met de Kaderrichtlijn Water (KRW)

De Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) bouwt op onderdelen voort op Richtlijn 2000/60/EG, de Kaderrichtlijn Water (KRW). De ROR verwoordt op diverse punten **coördinatie met de implementatie van de KRW**.

Publieke participatie

Publieke participatie moet resulteren in goed onderbouwde producten met breed draagvlak. Beide richtlijnen verplichten tot gecoördineerde raadpleging van alle belanghebbenden. De ROR stelt (art 9, lid 3) dat actieve participatie van alle betrokken partijen waar passend gecoördineerd wordt met de actieve participatie van betrokken partijen voor de KRW (overeenkomstig artikel 14). Daarop aansluitend vermeldt de ROR in art 10:

Lid 1. Overeenkomstig de toepasselijke communautaire regelgeving stellen de lidstaten de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling, overstromingsgevaarkaarten, overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen ter beschikking van het publiek.

Lid 2. De lidstaten stimuleren de actieve participatie van de betrokken partijen bij het opstellen, toetsen en bijstellen van de in hoofdstuk IV bedoelde overstromingsrisicobeheerplannen.

.....
Publieke participatie moet resulteren in goed onderbouwde producten met een breed draagvlak.



De manier waarop participatie voor de ROR zal worden uitgewerkt zal nauw aansluiten bij de manier waarop dit voor de KRW in voorbereiding is.

Coördinatie en mogelijk integratie van plannen

De Richtlijn verplicht tot coördinatie van de werkzaamheden voor het opstellen (en later toetsen) van de Overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP's) met het toetsen van de Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's). Ze biedt bovendien de mogelijkheid om ORBP en SGBP volledig te integreren.

Tot en met 2015 wordt vooralsnog uitgegaan van een zelfstandige cyclus van KRW en ROR. Deze positie heeft Nederland ook in de

onderhandelingen over de ROR ingenomen. Na 2015 behoort integratie van het Overstromingsrisicobeheerplan en Stroomgebiedbeheerplan tot de mogelijkheden. Naast aandacht voor de overeenkomsten zal er nadrukkelijk continue aandacht moeten zijn voor de verschillen tussen beide richtlijnen, zowel binnen Nederland als in internationaal verband.

In het verlengde van voorgaande keuzes dient bepaald te worden welke gebiedsindeling gehanteerd wordt en welke autoriteiten bevoegd zijn.

Gebiedsindeling

De gebiedsindeling is gekozen op niveau van de vier stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems, elk met inbegrip van een deel van het kustgebied (zie figuur 3). Over de precieze wijze van omgaan met kust zal in IMPRO-P een voorstel geformuleerd worden. Deze indeling garandeert de samenhang in informatie van de ORBP en de SGBP en maakt toekomstige integratie van de plannen mogelijk. Bovendien biedt het een basis voor de afstemming met de buurlanden.

Figuur 3

Gebiedsindeling op basis van de vier stroomgebieden. Bij de implementatie van de ROR sluit Nederland aan op het begrippenkader en de organisatorische structuur van de KRW, zoals de stroomgebied benadering voor het waterbeheer.



De gebiedsindeling valt slechts gedeeltelijk samen met indelingen in bijvoorbeeld dijkkringen of veiligheidsregio's. De dijkkringen zijn de fysieke eenheden waarop de bescherming is gericht. De grenzen van de Veiligheidsregio's, van belang voor crisisbeheersing, lopen regelmatig dwars door dijkkringen. Dit is een aandachtspunt bij het opstellen van het overstromingsrisicobeheerplannen.

Bevoegdheden en taken

De betrokken overheden met bevoegdheden en taken zijn (net als bij de KRW) het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten. Op Rijksniveau zijn de ministeries van VenW en VROM betrokken (net als bij de KRW), maar ook het ministerie van BZK, aangezien de gehele veiligheidsketen, dus ook de crisisbeheersing binnen de scope van de Richtlijn valt. Bij de implementatie van de Richtlijn wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden van betrokken partijen.

.....
Ook overstromingen vanuit zee
maken onderdeel uit van de Richtlijn.



3.5 Opstelling internationaal

De nationale en internationale ambities zijn nauw verbonden: als wij van onze buurlanden solidariteit (en niet-afwentelen) verwachten, zullen wij ook in Nederland goed ons huiswerk moeten doen. Solidariteit moet in gezamenlijkheid worden uitgewerkt. Het meest effectief is waarschijnlijk om de andere Lidstaten wel ruimte te bieden en hen tegelijkertijd geen excuus te geven achterover te leunen. In de eerstkomende fase is het van groot belang extra te investeren in internationale relaties, in het bijzonder de partners in de internationale riviercommissies en de Europese Commissie.

Nederland stelt zich **pro-actief** op in de Rivierencommissies voor de concrete uitwerking van het uitgangspunt van internationale solidariteit voor overstromingsbeheer. Ten eerste dient de implementatie van de Richtlijn zo snel mogelijk een permanente plek op de agenda's van de Rivierencommissies te krijgen. Bovendien dient de Richtlijn te worden aangegrepen als impuls voor het internationaal overleg over overstromingen. Ook de regionale grenswateren moeten hierbij betrokken worden. Zo kan aan een belangrijke meerwaarde van de Richtlijn voor Nederland al snel invulling worden gegeven: het vroegtijdig en beter uitwisselen van informatie over beleid- en uitvoeringsvoornemens die ons benedenstrooms raken. Aan de andere kant moet aandacht worden besteed aan de grensoverschrijdende effecten van Nederlandse projecten. De eerste fase van implementatie zal voornamelijk het karakter hebben van uitwisseling van kennis en ervaringen bij de implementatie. Vervolgens zal het gaan om concrete afstemming bij het maken van gevaar- en

risicokaarten. In Rijnverband speelt bijvoorbeeld dat de Duitse nationale wetgeving voorschrijft dat eind 2010 kaarten gereed moeten zijn. Duitsland wil dat de kaarten dan voldoen aan de eisen die de Richtlijn stelt.

Bij mogelijke voorstellen van de Commissie tot harmonisatie in de uitvoering bij de implementatie van de Richtlijn zet Nederland in op het behoud van flexibiliteit voor de Lidstaten. Ook het detailniveau voor internationaal stroomgebiedoverleg en rapportage aan Brussel staat open. Deze keuzes zijn van groot belang voor een succesvolle implementatie. De Commissie zal in overleg met de Werkgroep F onder de EU-Waterdirecteuren (Common Implementation Strategy) formats bepalen voor de rapportage door de Lidstaten.

Uitgangspunten bij de internationale opstelling zijn:

- Inzet op **integratie** van de bestaande **Hoogwater Actieplannen** met de ROR;
- **Subsidiariteit**: Nederland streeft in Brussel naar behoud van de flexibiliteit die de Richtlijn biedt. De nog op te stellen rapportage formats en de coördinatie/integratie met de KRW mag niet ten koste gaan van een effectieve invoering van de ROR. Overeind moet blijven dat de Commissie niet via een omweg zeggenschap neemt over het nationale waterveiligheidsbeleid. Wel is een procesmatige toets door Europa wenselijk. Uitwerking moet plaatsvinden door de Lidstaten en in de riviercommissies;
- **Solidariteit/niet-afwentelprincipe**: met de buurlanden moeten afspraken gemaakt worden op welke wijze invulling zal worden gegeven aan het solidariteitsbeginsel. 'Niet-afwentelen' was voor Nederland één van de belangrijkste redenen om de Richtlijn te willen. In de stroomgebieden dient dit principe standaard onderdeel te zijn bij wijze van 'check' voor maatregelen. Wel moet voorkomen worden dat een principiële discussie ontstaat met de stroomgebiedpartners, over wat niet-afwentelen precies moet inhouden: het is een strategisch doel;
- **Afgewogen relatie met de Kaderrichtlijn Water**: Nederland streeft naar een effectieve relatie tussen de ROR en KRW, waarbij blijvend aandacht gegeven wordt aan die elementen in de ROR die geen directe link met kwaliteitsbeheer hebben, zoals crisisbeheersing. Dit houdt in dat Nederland in Brussel en de stroomgebieden inzet op een gefaseerde inzet tot integratie tussen overstromingsrisicobeheerplannen en stroomgebiedbeheerplannen.
- **Publieke participatie**: Geen Hoogwatermaatregelen in de inspraakronde voor de stroomgebiedbeheerplannen van 2009, indien dat nationaal niet opportuun bevonden wordt.

Het strategische doel van betere internationale samenwerking (met invulling van het solidariteitsbeginsel) moet worden afgewogen tegen de verwachtingen om op korte termijn nieuwe afspraken te maken met de buurlanden. In wezen gaat het om de periode na 2015; dan zullen nieuwe internationale afspraken gaan gelden. De internationale inzet wordt nader uitgewerkt in het document "Strategie Implementatie ROR in de Internationale Stroomgebieden en Europa".

4 Implementatietraject

4.1 Algemeen

De strategische keuzes in het voorgaande hoofdstuk geven richting aan de wijze waarop Nederland de Richtlijn implementeert. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de implementatie wordt georganiseerd en uitgevoerd. Het gaat achtereenvolgens in op de fasering, de werkstructuur, procesvoering en de (kwaliteits)borging met name tot en met 2009.

4.2 Stapsgewijze implementatie

De Richtlijn gaat uit van een stapsgewijze aanpak. Onderstaand overzicht toont de fasering van de implementatie in de tijd. Bij de uitwerking hieronder ligt het accent op de periode tot en met de juridische implementatie (april 2008 – december 2009).

Figuur 4
Gefaseerde implementatie van de Richtlijn

Fase	Doel	Mijlpalen
0. 2008 Ontwerp, strategische keuzes	Bepalen implementatiestrategie en vaststellen implementatieplan.	De Staatssecretaris van VenW stelt het implementatieplan vast, na consultatie van LBOH en LBOW. Juni 2008.
1. 2008-2009 Juridische verankering, Voorbereiding materiële implementatie	* Juridische implementatie in nationale wet- en regelgeving (duidelijk wat in wetgeving te verankeren, wat in Ministeriële Regelingen en wat in afspraken met medeoverheden) * Voorbereiding opstellen van de vereiste kaarten en plannen.	* Uiterlijk 26 november 2009: Publicatie in Staatscourant van de voor implementatie noodzakelijke regelgeving * Medio 2009: Plan van aanpak voor fase 2 * vaststellen van toepassingsbereik en detailniveau voor uitwerking kaarten en plannen.
2. 2010 – 2015 Materiële implementatie (productiefase)	Gefaseerd opstellen van de vereiste producten.	* Uiterlijk 26 mei 2010: EC melden van eventuele andere autoriteiten/eenheden dan bij KRW * Uiterlijk 22 dec. 2010: besluit om overeenkomstig de bepaling van de Richtlijn gevaar- en risicokaarten, alsmede overstromingsrisicobeheerplannen op te stellen (art 13, lid1b) * Uiterlijk 22 dec. 2012: Ter inzage legging gevaar- en risicokaarten * Uiterlijk 22 dec. 2013: gevaar- en risicokaarten voltooid (at. 6, lid8) * Uiterlijk 22 dec. 2014: Ter inzage legging overstromingsrisicobeheerplannen. * Uiterlijk 22 dec. 2015: overstromingsrisicobeheerplannen voltooid en bekendgemaakt (art.7, lid5) * Medio 2015: plan van aanpak voor fase 3
3. Reguliere cyclus (6-jaar) > 2015	Voortzetting uitvoeren van maatregelen uit de beheersplannen; zesjarige cyclus van toetsing en bijstellingen.	* Uiterlijk 22 dec. 2018 (en daarna om de zes jaren) toets van besluit (art 13 lid1b) en zonodig bijgesteld. * Uiterlijk 22 dec. 2019 (en daarna om de zes jaren) toets van de gevaar- en risicokaarten en zonodig bijgesteld * Uiterlijk 22 dec. 2021 (en daarna om de zes jaren) toets van de overstromingsrisicobeheerplannen en zonodig bijgesteld.

In fase 1, tot eind 2009, ligt de focus op de juridische verankering en voorbereiding van de materiële implementatie van de Richtlijn.

Het concept Waterbesluit voor de Richtlijn Overstromingsrisico's zal in oktober 2008 in concept gereed zijn. Daarna volgen consultatierondes die wellicht leiden tot aanpassingen. Daarnaast worden enkele aspecten bij Ministeriële Regelingen vastgelegd. Deze zullen tegelijkertijd met het Waterbesluit van kracht moeten zijn. De te maken keuzes zullen doorwerken in het vervolgtraject en moeten daarom goed doordacht worden. Hierop zal uitgebreider ingegaan worden in de volgende paragraaf.

Naast de juridische verankering worden in fase 1 werkwijzen bepaald voor het opstellen van kaarten en plannen. Van belang is te bepalen welk toepassingsbereik de Richtlijn zal krijgen. Anders gezegd: Welke type overstromingsrisico's worden op de kaarten en plannen meegenomen en met welk detailniveau? Fase 1 resulteert in een voorstel voor de productiefase.

Fase 2 beslaat de periode van 2010 t/m 2015 en staat in het teken van het opstellen van kaarten en overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP's). Belangrijke aandachtspunten bij het opstellen van de ORBP's zijn:

- actieve publieke participatie;
- coördinatie met de Kaderrichtlijn Water;
- afstemmen van doelen en maatregelen met andere ontwikkelingen in het gebied (ruimtelijke ordening, economie, natuur, etc.);
- internationale coördinatie.

Eén en ander stelt eisen aan de organisatiestructuur. Hoe kan de 6-jarige cyclus van uitvoering van de maatregelen, toetsing tot en met bijstelling van de plannen praktisch doorlopen worden: Wie moet wat doen, wanneer en met welke bevoegdheid?

Fase 3 is de periode vanaf 2016 waarbij de tweede cyclus van kaarten en plannen opstellen wordt doorlopen. Een belangrijk verschil met de eerste cyclus (fase 2) kan de mogelijke integratie van de planvorming van KRW en de Richtlijn zijn. Integratie is overigens niet verplicht, maar kan wel efficiënt zijn. Ervaringen in fase 2 zullen moeten uitwijzen of integratie van beide plannen mogelijk en wenselijk is.

4.3 Aanpak fase 1: werkwijze en organisatie

Fase 1 staat in het teken van zowel het tijdig en correct juridische verankeren in de Nederlandse wet- en regelgeving als het starten met het voorbereiden van het opstellen van de gewenste producten: de kaarten en plannen.

Een interbestuurlijke projectgroep Implementatie Richtlijn Overstromingsrisico's (IMPRO) is verantwoordelijk voor de projectbeheersing van deze implementatiefase en bereidt bestuurlijke keuzes voor. Ze rapporteert aan zowel LBOH als LBOW, met LBOH als zwaartepunt.

Organisatie structuur

IMPRO regisseert in 2008 en 2009 drie typen activiteiten:

- de juridische verankering van de Richtlijn in nationale wetgeving waarbij

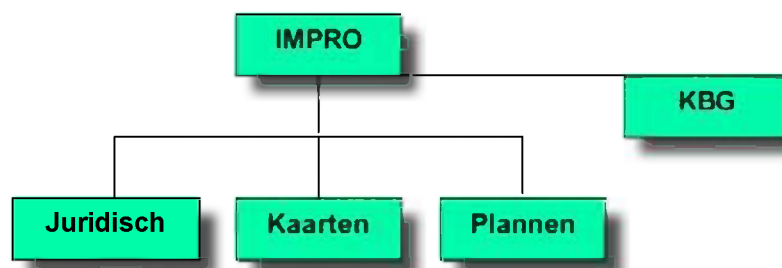
gevolgen van juridische keuzes voor vervolgtraject en uitvoering in beeld worden gebracht;

- procesontwerp totstandkoming en beheer risicokaarten (en gedeeltelijk al de totstandkoming zelf);
- procesontwerp totstandkoming overstromingsrisicobeheerplannen.

Omdat de Richtlijn vereist dat de kaarten uiterlijk in 2013 gereed zijn, ligt de nadruk in fase 1 eerst op de kaarten, dan op de plannen. De voorbereiding van de kaarten is niet los te zien van de plannen. De kaarten weerspiegelen de overstromingsrisico's waaraan we prioriteit geven. De doelen en maatregelen in de overstromingsrisicobeheerplannen sluiten daar op aan.

De activiteiten worden georganiseerd via drie werkgroepen, die IMPRO inhoudelijk adviseren, en een klankbordgroep waarmee een brede groep overheden bij het proces wordt betrokken (zie figuur 5).

Figuur 5
Organisatiestructuur
implementatie fase 1



De werkgroepen Impro-J (juridsche verankering), Impro-K (kaarten) en Impro-P (overstromingsrisicobeheerplannen) hebben als kerntaak om vanuit inhoudelijke deskundigheid IMPRO te adviseren. Concreet zullen de producten concept documenten zijn. Impro-J, -K en -P identificeren de voor- en nadelen van de te maken keuzes. Het maken van keuzes is in eerste instantie de taak van IMPRO. Op basis van de gemaakte keuzes doet IMPRO voorstellen aan DOH/LBOH. Met de Klankbordgroep (KBG) wordt gezorgd voor het creëren van draagvlak onder een bredere groep van betrokken overheden dan zitting heeft in IMPRO. De leden van de KBG informeren en consulteren hun achterban over proces en producten en reflecteren op basis hiervan richting IMPRO. Een nadere toelichting op de werkgroepen en de klankbordgroep is opgenomen in bijlage 5.

Verticale afstemming:

- Impro-J, -K en -P sturen na overleg hun conclusies / actiepunten / vragen per omgaande naar IMPRO;
- voorzitters Impro-J, -K en -P zijn agendalid IMPRO;
- 4-voorzittersoverleg met vaste frequentie of ad hoc (nog te bepalen).

Horizontale afstemming:

- Impro-K en -P m.b.t. inhoud kaarten en plannen (evt. regulier voorzitters-bila);
- Impro-J vraagt Impro-K en -P input voor ministeriële regeling;
- Impro-K en -P kunnen omgekeerd vragen bij IMPRO-J neerleggen.

Projectsecretariaat:

De werkgroepen hebben een gemeenschappelijk secretariaat. In voorkomende gevallen zullen de werkgroepen overlegresultaten zelf vastleggen.

Planning

De totale planning en fasering staan vermeld in figuur 4. De werkgroepen en IMPRO stellen een eigen planning op. Richtinggevend daarbij is dat medio 2009 een plan van aanpak voor concrete invulling van fase 2 gereed is.

De werkgroepen zijn in juni 2008 formeel geïnstalleerd en opgestart. Bij afronding van dit document zijn Impro-J en K feitelijk al operationeel. De planning van Impro-J is opgenomen in bijlage 4. Voor het einde van 2008 moet aanzienlijke voortgang ten aanzien van de kaarten gemaakt worden.

Procesvoering

1) Investeren in een zorgvuldige interbestuurlijke besluitvorming

De ervaring met de KRW leert dat investeren in een zorgvuldig interbestuurlijk proces belangrijk is om het doel (een tijdige en doelmatige implementatie) te bereiken. Zowel het LBOW als het LBOH zullen benut worden. Het moet duidelijk zijn welke onderdelen van het implementatietraject in beide gremia worden besproken.

In de besluitvorming moet aandacht zijn voor zowel de specifieke behoefte van de Richtlijn Overstromingsrisico's als de vereiste coördinatie met de KRW. Het is geen vanzelfsprekendheid om de RBO (Regionaal Bestuurlijk Overleg) -structuur van de KRW te benutten voor besluitvorming. Voor de Richtlijn Overstromingsrisico's zijn immers andere en meer partijen betrokken, zoals bijvoorbeeld de veiligheidsregio's. Uit de ervaringen met het KRW-proces blijkt wel dat een dergelijke bestuurlijke hulpstructuur (het RBO is coördinerend op deelstroomgebiedsniveau) behulpzaam kan zijn voor de onderlinge regionale afstemming en als loket richting de departementen.

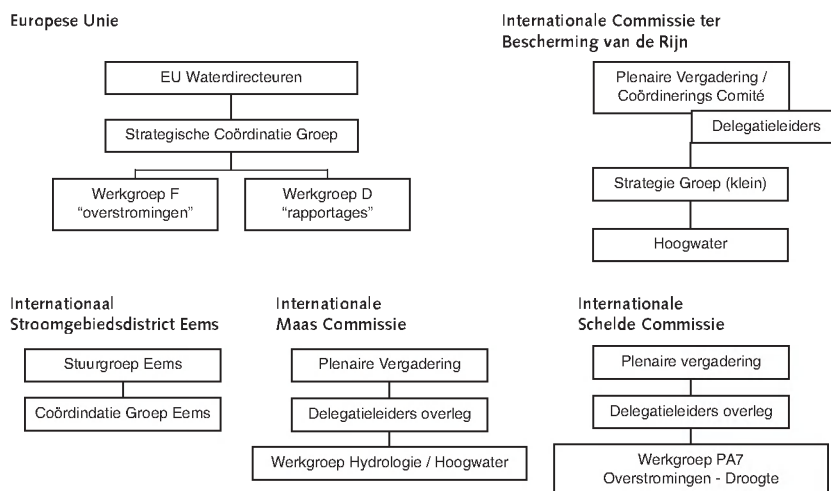
2) Zorgen voor communicatie/afstemming/draagvlak bij betrokken partijen in Nederland

Bij de Richtlijn Overstromingsrisico's is een groot aantal partijen betrokken, meer dan bij de KRW. Dat komt omdat bij de Richtlijn vanuit de veiligheidsketen (pro-actie, preventie en calamiteitenbeheersing) wordt gewerkt. Voor alle partijen moet helder zijn waar de Richtlijn over gaat en hoe deze doorwerkt in hun werkzaamheden.

3) Internationale afstemming waarborgen

Een proactieve opstelling in internationaal verband is belangrijk in deze fase. Het gaat om afstemming binnen de EU overleggen en in de Riviercommissies. Verder vindt in Europees verband uitwisseling van kennis en ervaring plaats binnen het kader van de diverse Interreg-projecten en projecten onder de Kaderprogramma's. Figuur 6 toont de relevante internationale overlegvormen.

Figuur 6
Internationale overlegstructuren
Europese Unie en Internationale Rivier
Commissies.



De EU Waterdirecteuren stellen de producten van werkgroep F (Floods) vast. Dit betreft in elk geval de rapportage formats voor de producten van de Richtlijn (uiterlijk 2 jaar voor opleverdatum). Nederland heeft bij het initiëren van het EU-proces ingezet op het principe van solidariteit. Bij het beheer van de risico's in de stroomgebieden van de grote rivieren is Nederland mede afhankelijk van maatregelen in de bovenstroomse gebieden. De Richtlijn vraagt de Lidstaten om het opstellen van kaarten vooraf af te stemmen (art 6, lid 2) en zodanig te coördineren dat er een gezamenlijk plan, dan wel een geheel van afzonderlijke plannen voor het internationaal stroomgebied wordt opgesteld (art 8). Voor de afstemming tussen de Lidstaten worden de Internationale Rivierencommissies benut.

4) Organisatiestructuur voor fase 2 van de implementatie

De overstromingsrisicobeheerplannen kunnen beperkt blijven tot de bundeling van bestaand materiaal (gestold beleid). Het verzamelen, samenvoegen en afstemmen van bestaande informatie, die door vele partijen moet worden ingebracht, vraagt om een goede organisatie. De afstemmingsintensiteit is daarbij afhankelijk van de gevraagde mate van detail.

IMPRO bereidt de organisatiestructuur voor met inbreng vanuit de werkgroepen plannen en kaarten.

5) Afstemming met KRW

De Richtlijn Overstromingsrisico's vereist een goede coördinatie met de KRW. De eerste generatie overstromingsrisicobeheerplannen loopt gelijk op met de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen. Er moet een efficiënte vorm van afstemming gevonden worden. Mogelijk kan de KRW-structuur ook voor het overstromingsrisicobeheerplan gebruikt worden.

6) Volgen van gerelateerde ontwikkelingen

Op Europees niveau kunnen nieuwe ontwikkelingen, op gebied van onder meer Klimaatadaptatie en Crisisbeheersing, relevant zijn voor de implementatie van de Richtlijn.

Op nationaal niveau zijn de Nota Waterveiligheid en het Nationaal Waterplan relevant voor de implementatie van de Richtlijn. De gevaarkaarten en de risicokaarten die in het kader van de Richtlijn worden opgesteld, kunnen als een belangrijk middel worden ingezet voor het verhogen van veiligheidsbewustzijn. Iets vergelijkbaars geldt voor de

overstromingsrisicobeheerplannen die als een belangrijk middel kunnen worden ingezet voor geactualiseerde en integrale veiligheidsplanvorming. De strategische keuzes die nodig zijn voor de implementatie van de Richtlijn zullen worden opgenomen in het Nationaal Waterplan (2009).

Verder zijn er raakvlakken met de VenW beleidsagenda “sturen op duurzame groei” (2009-2015), met andere waterdossiers (WB21, stedelijke wateropgave) en met ruimtelijke ordening en crisisbeheersing (TMO, BZK-programma's). Om afstemming te garanderen zal IMPRO de betrokken DGW programmaleiders regelmatig informeren en om input vragen.

4.4 Borging van het implementatieproces

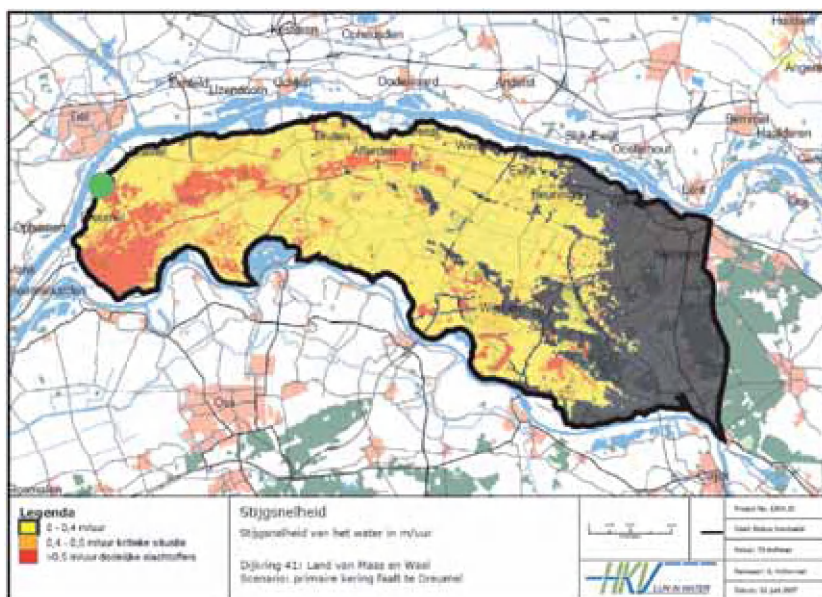
Een duidelijke organisatiestructuur met heldere taakomschrijving is belangrijk. Minstens zo belangrijk is de borging van een goed verloop van het implementatieproces (tijdig, correct en doelmatig) onder verantwoordelijkheid van de projectgroep (IMPRO). De beste borging is uiteraard een goede samenwerking tussen IMPRO en de werkgroepen en tussen de deelnemers onderling. Om dit samenwerkingsproces te ondersteunen wordt voorgesteld gebruik te maken van een planning, van gerichte werksessies en een communicatieplan.

Planning en besluitvorming

Een strakke regie op de juridische implementatie en tijdige besluitvorming vraagt om een goede planning. Voor de juridische implementatie is een implementatieplan opgesteld met opeenvolgende stappen en mijlpalen om te komen tot een (gepubliceerd) Waterbesluit. Dit stappenplan is opgenomen in bijlage 4.

Daarnaast is een overzicht beschikbaar van de verschillende overleggen en bijeenkomsten (nationaal en internationaal) die gepland zijn in 2008 en 2009, evenals enkele mijlpalen. Deze informatie wordt benut om tijdig die onderwerpen in de betreffende overleggen/bijeenkomsten te agenderen die vragen om afstemming of besluitvorming. Een overzicht van onderwerpen die op korte termijn in de overleggen geagendeerd moeten worden is in concept gereed.

Voorbeeld van een overstromingsgevaarkaart. Informatie over de stijgsnelheid van het water kan gebruikt worden bij de inschatting van het potentieel aantal slachtoffers in een bepaald gebied.



Gerichte werksessies

De planning ondersteunt het vasthouden van de hoofdlijnen en zorgt voor het tijdig afstemmen en voorbereiden van besluiten. Dit is nog geen garantie voor een correcte en doelmatige implementatie. Als de tijdsdruk groter wordt, is de kans groot dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid in het proces met het risico op een incorrecte of minder doelmatige implementatie.

Een proactieve manier om zorgvuldigheid te bewaren is het gericht organiseren van werksessies en workshops. De werksessies zijn de 'impulsen' binnen het implementatietraject. Dit vraagt van de deelnemers wel een zekere alertheid om eventuele onzekerheden te expliciteren en voor zover nodig om te zetten in een gerichte werksessie. Voorgesteld wordt om:

- met regelmaat interne en externe experts te betrekken om (complexe) vraagstukken te verduidelijken of om tussentijdse resultaten te toetsen;
- actief de reeds opgedane ervaringen te benutten van de implementatietrajecten KRW en VHR. Een nauwe betrokkenheid bij de huidige implementatie van de KRW is wenselijk;
- op gerichte momenten (bijvoorbeeld direct na relevante ontwikkelingen of na besluiten) de kansen en risico's in het traject (opnieuw) te benoemen. Risicosessies zijn daarbij een goed hulpmiddel.

Communicatie

De stapsgewijze aanpak van de implementatie komt ook tot uiting in een stapsgewijze groei van betrokken partijen. In de eerste fase zijn vooral de direct betrokken overheden aan zet. Bij de voorbereiding van de beheerplannen is actieve publieke participatie gewenst. Dat vraagt om actieve en gerichte communicatie tijdens het gehele proces van implementatie. Een communicatieplan helpt IMPRO om overzicht te houden over de betrokkenheid van verschillende partijen in de achtereenvolgende fasen, én over de manier van betrokkenheid: informeren, meedenken, meedoen of meebeslissen. Naast het bieden van een overzicht van actieve en passieve communicatieactiviteiten, vergemakkelijkt een communicatieplan de afstemming met de parallelle (beleids)trajecten.

.....
De Richtlijn beoogt de Europese samenwerking rond overstromingen te versterken en daarmee de risico's te beperken



Lijst van bijlagen

- Bijlage 1 Kaarten voor overstromingsgevaar en overstromingsrisico
- Bijlage 2 Overstromingsrisicobeheerplan
- Bijlage 3 Overwegingen juridische implementatie
- Bijlage 4 Stappenplan juridische implementatie
- Bijlage 5 Toelichting werkgroepen

Bijlage 1 Kaarten voor overstromingsgevaar en overstromingsrisico

De Richtlijn Overstromingsrisico's vraagt om op het niveau van stroomgebieden gevaar- en risicokaarten op te stellen met de meest geschikte schaal. Voor het opstellen van de kaarten zijn nadere instructies gegeven (art. 6.). Uiterlijk 22 december 2011 (twee jaar voorafgaand aan de opleverdatum van de kaarten) kunnen door de Commissie nadere opmaakvoorschriften vastgesteld worden.

Instructies overstromingsgevaarkaarten

Overstromingsgevaarkaarten hebben betrekking op de geografische gebieden die volgens de volgende scenario's kunnen worden overstroomd:

- a) kleine kans op overstromingen of scenario's van buitengewone gebeurtenissen;
- b) middelgrote kans op overstromingen (herhalingsperiode > 100 jaar);
- c) grote kans op overstromingen, indien van toepassing.

Voor elk van deze scenario's worden de volgende gegevens vermeld:

- a) de omvang van de overstroming;
- b) de waterdiepte of, indien van toepassing, het waterniveau;
- c) de stroomsnelheid of het betrokken waterdebiet, indien van toepassing.

Instructies overstromingsrisicokaarten

Overstromingsrisicokaarten moeten aan de hand van de volgende gegevens een beeld geven van de potentiële negatieve gevolgen van overstromingen verband houdend met bovengenoemde scenario's:

- a) het indicatieve aantal potentieel getroffen inwoners;
- b) het type economische bedrijvigheid van het potentieel getroffen gebied;
- c) de installaties als bedoeld in bijlage I bij Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie ter bestrijding van verontreiniging (1) die in geval van overstroming voor incidentele verontreiniging kunnen zorgen en de uit hoofde van bijlage IV, punt 1, onder i), iii) en v), bij Richtlijn 2000/60/EG aangewezen beschermde gebieden die potentieel getroffen kunnen zijn;
- d) andere informatie die de lidstaat nuttig acht, zoals de vermelding van gebieden waar overstromingen met een groot gehalte aan vervoerde sedimenten alsook puinstromen kunnen voorkomen, alsmede informatie over andere belangrijke bronnen van vervuiling.

Bijlage 2 Overstromingsrisicobeheerplan

De Richtlijn Overstromingsrisico's vraagt om per stroomgebied een gecoördineerd plan op te stellen. Voor het opstellen van de plannen zijn nadere instructies gegeven (art. 7 en bijlage A). Uiterlijk 22 december 2013, twee jaar voorafgaand aan de opleverdatum van de plannen, kunnen door de Commissie nadere opmaakvoorschriften vastgesteld worden.

Belangrijke aandachtspunten zijn:

- Adequate **doelstellingen** voor het beheer van de overstromingsrisico's in de stroomgebieden **en maatregelen** om deze te verwezenlijken, met aandacht voor het verminderen van de potentiële gevolgen: gezondheid van de mens, het milieu, het culturele erfgoed en de economische bedrijvigheid. Desgewenst aandacht voor niet-structurele initiatieven en/of het verminderen van de kans op overstroming;
- De plannen **houden rekening met** relevante aspecten: kosten en baten, omvang van de overstroming, afvoerroutes en mogelijkheden om water vast te houden, milieudoelstellingen Kaderrichtlijn Water, bodem- en waterbeheer, ruimtelijke ordening, grondgebruik, natuurbehoud en scheepvaart en haveninfrastructuur;
- De plannen richten zich op **alle aspecten van overstromingsrisicobeheer**, met speciale nadruk op het voorkomen en verminderen van de risico's en het gesteld staan in geval van een crisissituatie (met inbegrip van systemen voor de voorspelling van en de vroegtijdige waarschuwing voor overstromingen en met speciale aandacht voor de kenmerken van het betrokken stroomgebied of deelstroomgebied);
- De plannen kunnen ook voorzien in **de bevordering van** een duurzaam landgebruik, de verbetering van de wateropvangcapaciteit en de gecontroleerde overstroming van bepaalde gebieden wanneer zich hoogwater voordoet;
- Voor grensoverschrijdende stroomgebieden is **coördinatie op niveau van het internationale stroomgebiedsdistrict** gewenst;
- Bij het opstellen van de plannen en de publieke participatie is **coördinatie met Kaderrichtlijn Water** gewenst;
- **Stimuleren van actieve participatie** bij opstellen, toetsen en bijstellen van de plannen.

Bovendien geeft de Richtlijn nadere instructies voor de invulling het overstromingsrisicobeheerplan (bijlage A van de Richtlijn).

- I. Onderdelen van de eerste overstromingsrisicobeheerplannen:
 1. de conclusies van de overeenkomstig hoofdstuk II opgestelde voorlopige overstromingsrisicobeoordeling in de vorm van een summiere kaart van het stroomgebiedsdistrict of van de in artikel 3, lid 2, onder b), bedoelde beheerseenheid, waarop de in artikel 5, lid 1, bedoelde gebieden zijn afgebakend die onder dit overstromingsrisicobeheerplan vallen;
 2. de overeenkomstig hoofdstuk III opgestelde of overeenkomstig artikel 13 reeds geldende overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten en de conclusies uit die kaarten;

-
3. een beschrijving van de overeenkomstig artikel 7, lid 2, vastgestelde doelstellingen van het overstromingsrisicobeheer;
 4. een samenvatting van de maatregelen en de prioriteit die deze hebben ter verwezenlijking van de doelstellingen van het overstromingsrisicobeheer, met inbegrip van de overeenkomstig artikel 7 genomen maatregelen en de in het kader van andere communautaire besluiten genomen overstromingsgerelateerde maatregelen, met inbegrip van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (1), Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (2), Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (3) en Richtlijn 2000/60/EG;
 5. indien beschikbaar, voor gedeelde stroomgebieden of deelstroomgebieden, een beschrijving van de door de betrokken lidstaten vastgestelde methodologie voor de kosten-batenanalyse die wordt gebruikt bij het beoordelen van maatregelen met grensoverschrijdende gevolgen.

II. Beschrijving van de uitvoering van het plan:

1. een beschrijving van de prioriteiten en de wijze waarop de vorderingen bij de uitvoering van het plan zullen worden gevolgd;
2. een samenvatting van de maatregelen/acties op het gebied van publieke voorlichting en inspraak;
3. een lijst van bevoegde autoriteiten en eventueel een beschrijving van het proces ter coördinatie van de werkzaamheden binnen een internationaal stroomgebiedsdistrict, en van het proces ter coördinatie van de werkzaamheden met Richtlijn 2000/60/EG.

III. Onderdelen van de daaropvolgende bijstelling van de overstromingsrisicobeheerplannen:

1. wijzigingen of bijstellingen die zijn aangebracht na de bekendmaking van de vorige versie van het overstromingsrisicobeheerplan met inbegrip van een samenvatting van de toetsingen overeenkomstig artikel 14;
2. een beoordeling van de vooruitgang die met het oog op het verwezenlijken van de in artikel 7, lid 2, bedoelde doelstellingen is geboekt;
3. een beschrijving van de maatregelen uit de vorige versie van het overstromingsrisicobeheerplan die gepland waren, maar niet werden uitgevoerd, en een verklaring voor het niet-uitvoeren ervan;
4. een beschrijving van de extra maatregelen die zijn getroffen na de bekendmaking van de vorige versie van het overstromingsrisicobeheerplan.

Bijlage 3 Overwegingen juridische implementatie

Algemeen

Een Richtlijn is een rechtsinstrument dat de lidstaten een doel wil laten bereiken. De wijze waarop is vormvrij; dit wordt aan de lidstaten zelf overgelaten. De Richtlijn behoeft omzetting naar het nationale rechtssysteem, waarbij duidelijk moet blijken dat bereikt wordt wat met de Richtlijn wordt beoogd. Met implementatie wordt dus niet bedoeld dat de Richtlijntekst zelf terug moet komen, maar dat alles waartoe de Richtlijn verplicht in het nationale recht wordt geregeld. De Commissie toetst ook op deze manier.

Uiteindelijk zal aan de Europese Commissie worden gerapporteerd hoe in Nederland de Richtlijn Overstromingsrisico's is geïmplementeerd. Nederland moet aantonen op welke manier aan de doelstellingen van de Richtlijn is voldaan en hoe hierin, voor zover dat nodig is, met wettelijke bepalingen is voorzien. Een belangrijk element is de toelichting waarin uiteen wordt gezet hoe het in Nederland gekozen stelsel in elkaar zit en wat de betekenis van de wettelijke bepalingen is. Zo wordt aangetoond dat de Richtlijn op de juiste manier is opgenomen in de Nederlandse wettelijke systematiek.

De inzet is om een tijdige en juiste implementatie van de Richtlijn te realiseren. Bij een reële planning voor het tot stand brengen van de benodigde regelgeving moet rekening worden gehouden met onzekere factoren als bestuurlijke afstemming en eventuele parlementaire behandeling. Op de agendering en behandeling door het parlement is namelijk geen invloed uit te oefenen. De snelste manier van implementatie is daarom geen implementatie bij wet maar bij AMvB. Om een AMvB te kunnen vaststellen is wel een wettelijke grondslag nodig.

Uitgangspunt: implementatie in Waterwet en Waterbesluit

Uitgangspunt is om de juridische implementatie onderdeel te laten zijn van de totstandkoming van de Waterwet (aanpassing wetsvoorstel Waterwet, Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 2) en het Waterbesluit. De motivering hiervoor staat in de navolgende paragraaf. Aanpassingen in de Waterwet en aanpassingen van het Waterbesluit zoals dat nu in ambtelijke voorbereiding is, zijn onvermijdelijk.

De Waterwet is thans aanhangig bij de Eerste Kamer. In dit voorstel van wet zijn ook de grondslagen voor verdere implementatie van de Richtlijn bij AMvB reeds opgenomen.¹ In het Waterbesluit zullen de grondslagen verder worden uitgewerkt. Het Waterbesluit is momenteel in ambtelijke voorbereiding.

Noten

¹ Het betreft de aanpassing van de toetsingscyclus voor primaire waterkeringen aan de zesjaarlijkse plancyclus als voorzien in de Kaderrichtlijn water en de ROR en een grondslag voor het opnemen in het Waterbesluit van bepalingen over de inhoud van de overstromingsrisicobeheerplannen.

Motivering

Voordelen van implementatie krachtens de Waterwet

Allereerst is het beleid ingezet om de waterwetgeving te integreren in de Waterwet. Het gevolg is dat op het gebied van het waterbeheer, waaronder ook de hoogwaterbescherming valt, geen afzonderlijke wetten meer worden opgesteld over bepaalde deelonderwerpen. Als gevolg van deze beleidskeuze vormt het ontwerp van de Waterwet het geëigende wettelijk kader voor implementatie van de Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR). Dit is ook in de hoofdlijnennotitie integratie waterwetgeving (2004) voorzien.

Ten tweede is, gelet op de huidige voortgang, aan te nemen dat de Waterwet op tijd zal worden vastgesteld (in het Staatsblad gepubliceerd) en voor de Richtlijn op tijd in werking zal treden.

Terugvalopties bij vertraging (noodoplossingen)

Mocht de inwerkingtreding van de Waterwet toch vertraging oplopen, omdat over de uitwerking bij AMvB van bepaalde onderdelen nog discussie bestaat, dan is het mogelijk om een deel van de Waterwet vervroegd in werking te laten treden (zoals het planstelsel met de ROR-verplichtingen), zodat de onderdelen die geen punt van discussie zijn niet op de 'vertragingveroorzakende' onderdelen hoeven te wachten.

Alternatief hiervoor is een zelfstandige algemene maatregel van bestuur, d.w.z. een AMvB zonder wettelijke grondslag. Dit is zeer uitzonderlijk en kan alleen als aan een aantal strikte voorwaarden is voldaan.

Alternatief: Implementatie bij of krachtens afzonderlijk wetsvoorstel

Om bij voorbaat vertraging van de juridische implementatie van de Richtlijn als gevolg van vertraging van de Waterwet uit te sluiten, kan ook gekozen worden voor het opnemen van een wettelijke grondslag in de nu nog bestaande Wet op de waterhuishouding en/of de Wet op de waterkering om implementatie bij AMvB mogelijk te maken. Dit heeft evenwel een aantal belangrijke nadelen.

Allereerst moet de Staatssecretaris dan een wetsvoorstel presenteren dat niet spoort met het kabinetsbeleid van integratie van waterwetgeving. Een tweede nadeel is dat een wetswijziging moet worden voorbereid die nog het hele ambtelijke en politieke traject moet doorlopen. Gelet op de ervaring kost het tot stand brengen van een wetsvoorstel altijd veel tijd. De kans bestaat dat tegen de tijd dat een dergelijk wetsvoorstel aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden, de Waterwet al door de Tweede Kamer is aanvaard. Op dat moment is het niet meer opportuun een wetsvoorstel op basis van de Wet op de waterhuishouding of Wet op de waterkering in te dienen, omdat met de inwerkingtreding van de Waterwet deze wetten zullen vervallen.

Ten slotte zou bij de keuze voor dit alternatief altijd parallel daaraan regelgeving op grond van de Waterwet moeten worden voorbereid omdat de andere genoemde wetten te zijner tijd zullen vervallen. Dit zou een verdubbeling van de werklast betekenen.

Bijlage 4 Stappenplan juridische implementatie

De omzetting van de Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) wordt voorzien bij AMvB onder de Waterwet. Het is transparant en efficiënt om de implementatiebepalingen voor de ROR ook op te nemen in het Waterbesluit. De omzetting voor de ROR zal in september 2008 samengaan met het Waterbesluit. In onderstaande tabel B4.1 wordt de planning weergegeven voor de periode september 2007 tot en met medio 2009. In de periode juni 2008 –september 2009 worden ook de Ministeriële Regelingen opgesteld.

Tabel B4.1

Wat	Wanneer
Opstellen aanpassingen a.g.v. de ROR voor het Waterbesluit en de Nota van toelichting	September 2007- mei 2008
Implementatie ROR gaat samen met het algemene (c.q. reeds voorziene) Waterbesluit, zoals hieronder is weergegeven.	
Consultatie koepels, VROM, BZK ACTAL, Milieu-effectentoets, Bedrijfseffectentoets	September 2008
Reacties verwerken	Oktober
Advisering CAW (Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving) <i>(begin oktober toesturen)</i>	24 oktober
Reactie CAW verwerken	november
V&W Wetgevingstoets	november
Wetgevingstoets Justitie	november
Beslismoment Staatssecretaris	Eind november
Ontwerp naar voorportaal (CDL) (Commissie Duurzame Leefomgeving)	2 december
Behandeling in voorportaal (CDL)	16 december
Ontwerp naar voorportaal (RDL) (Raad Duurzame Leefomgeving)	Begin januari 2009
Behandeling in voorportaal (RDL)	Half januari
Behandeling in Ministerraad	Half januari
Aanbieden aan Koningin	Januari
Adviesaanvraag Raad van State	April
Nader rapport naar Koningin	Mei
Ondertekening door Koningin	Juni
Contraseign Minister	Juni
Plaatsing Staatsblad en kennisgeving Europese Commissie	Juni
Inwerkingtreding invoeringsAMVB (naar verwachting treden Waterwet, besluit en regeling niet vòòr medio 2009 in werking)	...

Bijlage 5 Toelichting werkgroepen

IMPRO

Taken:

1. Regie op uitvoering van het implementatieplan.
2. Aansturen Impro-J, -K, en -P en de KBG (vraagformulering).
3. Op basis van antwoorden en adviezen van Impro-J, -K, en -P, voorstellen doen aan DOH/LBOH.
4. Waarborgen van internationale afstemming (via Werkgroep F en Riviercommissies).

Producten:

- nationaal beoordelingskader voor regionale overstromingsrisico's;
- plan van aanpak voor de daadwerkelijke productie kaarten en plannen (inhoud, organisatie en planning), incl. de publieksparticipatie;
- strategie internationaal;
- concepten gaan als voorstel naar DOH/LBOH voor commentaar / goedkeuring.

Samenstelling: V&W (DGW, HDJZ, RWS), VROM, BZK, IPO, UvW

Werkwijze

- overlegfrequentie: maximaal eenmaal per twee weken;
- verslagen gaan naar leden Impro-J/K/P;
- vragen van IMPRO aan Impro-J/K/P (actiepunten) worden actief aan desbetreffende voorzitter gecommuniceerd.

Klankbordgroep

Taken:

1. Informeren en betrekken van de medeoverheden op ambtelijk niveau (input leveren aan IMPRO en terugkoppeling leden aan eigen achterban en organisaties).
2. Reflectie richting IMPRO en werkgroepen op voortgang van de implementatie, om draagvlak voor proces en inhoud te bevorderen.
3. Zaken sonderen bij eigen vertegenwoordigers in DOH- en LBOH.

Producten:

Geen materiële producten

Samenstelling:

V&W (DGW Vz, IVW, RWS), VROM, BZK, FIN, EZ, LNV, IPO, UvW, VNG, VNR, BVR, individuele provincies en waterschappen.

Werkwijze:

- KBG komt ca. eenmaal per twee maanden bijeen (3 à 4 weken voorafgaand aan DOH, tegelijkertijd als agendacommissie DOH)
- e-mail correspondentie met IMPRO-secretariaat

Impro-J (Juridische implementatie)

Taken:

In afstemming met IMPRO, Impro-K en -P en traject Waterwet-Waterbesluit:

1. Begeleiden van consultatie adviesorganen, koepels e.d. over Waterbesluit.
2. Reacties op concept Waterbesluit verwerken.
3. Ministeriële Regeling onder het Waterbesluit opstellen (of dit er één of meerdere worden zal blijken tijdens de uitvoering van het werk).
4. Ministeriële Regeling over opstellen kaarten onder Wet Veiligheidsrisico's (doen) opstellen.
5. Identificeren van, en adviseren over, de juridische aspecten die de implementatie van de ROR met zich meebrengt
 - vragen aan IMPRO, Impro-K en -P voorleggen
 - vragen uit IMPRO, Impro-K en -P beantwoorden.

Producten:

- element Invoeringswet m.b.t. 6-jarige toetsingscyclus;
- aanpassingen in Waterbesluit t.b.v. de ROR;
- Ministeriële regeling (-en).

De gehele juridische implementatie moet uiterlijk in november 2009 zijn afgerond (publicatie in Staatscourant).

Samenstelling:

V&W (DGW, HDJZ, RWS)

Agendaleden: VROM, BZK, UvW, IPO

Werkwijze:

- reguliere bijeenkomst eenmaal per drie weken. Indien nodig worden speciale of tussentijdse bespreking georganiseerd;
- in Impro-J overeengekomen conclusies / actiepunten / vragen (c.q. verslagen) gaan per omgaande naar IMPRO;
- correspondentie met Impro-K en -P gaat cc naar IMPRO.

Impro-K (kaarten)

Taken:

1. Adviseren over werkwijzen voor vervaardiging van overstromingsgevaar-kaarten en overstromingsrisicokaarten.
2. Technische advisering bij internationale afstemming (aan IMPRO).
3. Advies t.b.v. de Ministeriële Regeling voor opstelling kaarten.
4. Opstellen van een werkplan voor de vervaardiging van de kaarten (inhoud, organisatie, geschatte benodigde inspanning, planning).
5. Antwoord leveren op verdere aan kaarten gerelateerde vragen van IMPRO en Impro-J en -P.

Producten:

- eigen werkplan;
- dummy kaarten (beperkt gebied met evt. beperkte invulling, voor onderzoek en toelichting van opties / varianten);
- input voor Ministeriële Regeling m.b.t. opstelling kaarten;
- plan van aanpak voor de productie van kaarten t/m 2013, via IMPRO bestuurlijk vastgesteld.

Samenstelling:

VenW (DGW, RWS), BZK, VROM, Unie, IPO, VNG/VNR, individuele overheden. Voorzitter IPO

Werkwijze:

- overlegfrequentie en rol e-mail correspondentie: nog te bepalen;
- in Impro-K overeengekomen conclusies / actiepunten / vragen (c.q. verslagen) gaan per omgaande naar IMPRO;
- correspondentie met Impro-J en -P gaat cc naar IMPRO.

Toelichting:

- a) Taak 1 moet antwoord geven op volgende vragen:
 - wat betekent de ROR-tekst m.b.t. kaarten technisch-inhoudelijk?
 - wat zijn te verwachten reacties van het "publiek" op diverse onderdelen van de kaarten? (procesrisico publieksconsultatie)
 - wat is beschikbaarheid van benodigde informatie?
 - wie zal wat moeten doen?
 - wat is geschatte benodigde inspanning?
- b) Op basis van de antwoorden stelt IMPRO een voorstel op over:
 - welke informatie komt wel / niet in de kaarten, voor de verscheidene overstromingstypen?
- c) De randvoorwaarden "beleidsneutraal" en "minimaliseren van bestuurslasten" betekenen dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaand werk; in principe zo min mogelijk verandering of uitbreiding.
- d) Een andere randvoorwaarde is consistentie met afspraken in EU- en stroomgebiedsverband (dit is een taak van IMPRO). Speciale aandacht dient gegeven worden aan de vraag in hoeverre al rekening gehouden kan worden met de manier waarop in Duitsland kaarten ontwikkeld worden. Impro-K werkt vanuit inhoudelijke deskundigheid en betreft kennis van ervaringen en werkwijzen in andere landen.

Impro-P (Plannen)

Taken:

1. Adviseren over werkwijzen voor vervaardiging van overstromingsrisico-beheerplannen (ORBP's).
2. Technische advisering bij internationale afstemming (aan IMPRO).
3. Advies t.b.v. de Ministeriële Regeling voor opstelling ORBP's.
4. Opstellen van een werkplan voor de vervaardiging van de ORBP's (inhoud, organisatie, geschatte benodigde inspanning, planning).
5. Antwoord leveren op verdere aan de ORBP's gerelateerde vragen van IMPRO en Impro-J en -K.

Producten:

- eigen werkplan;
- dummy plannen (geannoteerde inhoudsopgave met beperkte invulling, voor onderzoek en toelichting van opties / varianten);
- input voor Ministeriële Regeling m.b.t. opstelling plannen;
- plan van aanpak ORBP's t/m 2015, via IMPRO bestuurlijk vastgesteld.

Samenstelling:

VenW (DGW, RWS), BZK, VROM, UvW, IPO en VNG/VNR en BVR.

Voorzitter: UvW

Werkwijze:

- overlegfrequentie en rol e-mail correspondentie: nog te bepalen;
- in Impro-P overeengekomen conclusies / actiepunten / vragen (c.q. verslagen) gaan per omgaande naar IMPRO;
- correspondentie met Impro-J en -P gaat cc naar IMPRO.

Toelichting:

- a) Taak 1 moet antwoord geven op volgende vragen:
 - wat betekent de ROR-tekst m.b.t. ORBP's technisch-inhoudelijk?
 - hoe hangt het mee te nemen gebied af van drempelwaarden voor het schade potentieel? (test verschillende, reële waarden)
 - wat zijn te verwachten reacties van het "publiek" op diverse onderdelen van de ORBP's (procesrisico publieksconsultatie)
 - wat is beschikbaarheid van benodigde informatie?
 - wie zal wat moeten doen?
 - wat is geschatte benodigde inspanning?
- b) Op basis van de antwoorden stelt IMPRO voorstel op over:
 - welke informatie komt wel / niet in de ORBP's, voor de verscheidene overstromingstypen?
- c) De dummy plannen:
 - zijn afgestemd met dummy kaarten;
 - hanteren dijkkring als basiseenheid (waar die aanwezig zijn);
 - gaan in op de hele veiligheidsketen;
 - gaan in op coördinatie met Kaderrichtlijn Water;
 - kunnen bepaald beleid beschrijven of er naar verwijzen (keuze detailniveau);
 - gaan in op de vraag welke elementen centraal en welke decentraal te schrijven zijn.
- d) De randvoorwaarden "beleidsneutraal" en "minimaliseren van bestuurslasten" betekenen dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaand werk; in principe zo min mogelijk verandering of uitbreiding.
- e) Een andere randvoorwaarde is consistentie met afspraken in EU- en stroomgebiedverband (dit is een taak van IMPRO).
- f) Impro-P werkt vanuit inhoudelijke deskundigheid en betreft kennis van ervaringen en werkwijzen in andere landen.