

Implementatie richtlijn overstromingsrisico's 'business as usual?'

In Nederland staat het beheer van overstromingsrisico's hoog op de agenda. In projecten als 'Ruimte voor de Rivier' en 'Zwakke Schakels aan de Kust' zijn mogelijke risico's geïnventariseerd en de benodigde maatregelen voor een grotere mate van veiligheid vastgesteld. Met de Taskforce Management Overstromingen (TMO), Veiligheid Nederland in Kaart (VNK) en het informatiesysteem FLIOWAS wordt de informatie gebundeld en de organisatie van het risicobeheer gestroomlijnd. Bij het Nationaal Waterplan is zelfs een aparte Beleidsnotitie Waterveiligheid gevoegd¹⁾. Een nieuwe uitdaging voor Nederland is de implementatie van de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR)²⁾, die in 2007 in werking trad en die eind dit jaar in nationale wetgeving moet zijn omgezet. Over de consequenties van deze richtlijn voor het Nederlandse waterbeheer bestaan uiteenlopende meningen. De één verwijst naar de vele activiteiten die al op het gebied van overstromingsrisico's plaatsvinden en ziet de ROR als 'business as usual'. Anderen verwachten dat de ROR zal leiden tot fundamentele veranderingen in de wijze waarop wij met overstromingsrisico's omgaan. Wie heeft er gelijk? Om daarop een antwoord te vinden, beschouwen ondergetekenden in dit artikel de belangrijkste verplichtingen uit de ROR en vergelijken deze met het huidige beheer van overstromingsrisico's in Nederland.

De ROR is de eerste Europese richtlijn die zich expliciet met overstromingen bezighoudt. Het doel van de ROR is in artikel 1 omschreven als het scheppen van een kader voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's om de gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid te beperken. Anders dan de Kaderrichtlijn Water (KRW), waarin vele inhoudelijke bepalingen voor alle lidstaten zijn opgenomen, zijn in de ROR alleen procedurele afspraken vastgelegd.

Centraal in de ROR staat een drietal verplichtingen:

- Het opstellen van een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling om te bepalen welke gebieden een potentieel significant overstromingsrisico kennen. Lidstaten hoeven geen voorlopige risicobeoordeling te maken voor stroomgebiedsdistricten waarvoor deze voorlopige beoordeling al gemaakt is. Dit laatste geldt voor Nederland;
- Het opstellen van overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten.

Overstromingsgevaarkarten geven (bij verschillende kansen van voorkomen) de fysieke kenmerken van een overstroming weer, zoals het overstroomde gebied, de waterdiepte en stroomsnelheid. Overstromingsrisicokaarten geven de gevolgen van een overstroming weer, zoals het aantal getroffen en de economische, culturele en milieuschade. Deze kaarten moeten voor 22 december 2013 gereed zijn;

- Het opstellen van overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP), waarin 'adequate doelstellingen' zijn opgenomen voor het beheer van de overstromingsrisico's, maatregelen om deze doelstellingen te bereiken en een prioritering hierin. Hierbij dienen alle aspecten van overstromingsrisicobeheer behandeld te worden, inclusief 'paraatheid' (ofwel rampenplannen en rampenoefeningen). Verder moeten de plannen rekening houden met de milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn Water, de kosten en baten van maatregelen, mogelijkheden voor gecontroleerde overstromingen en andere ruimtelijke ordeningsmaatregelen. Deze plannen moeten voor 22 december 2015 gereed zijn.

De ORBP's moeten voor stroomgebiedsdistricten worden opgesteld en afgestemd met de stroomgebiedbeheerplannen op grond van de Kaderrichtlijn Water. Tevens geldt als voorwaarde dat bij het opstellen, toetsen en bijstellen van de plannen een actieve participatie van de betrokkenen partijen moet worden bevorderd. De gebiedsgerichte aanpak die voor de KRW is gehanteerd, kan in dit verband dus worden gecontinueerd en uitgebreid. Tenslotte bepaalt de ROR dat lidstaten in hun plannen geen maatregelen mogen nemen die de overstromingsrisico's in andere lidstaten aanzienlijk verhogen.

Vooral dit laatste was voor Nederland, als benedenstrooms gelegen land, een belangrijk motief om in 2004 samen met enkele andere lidstaten het initiatief te nemen voor de ROR. Hiermee heeft Nederland een goed instrument om met de ooster- en zuiderburen grensoverschrijdende afspraken te maken over de gezamenlijke aanpak van overstromingsrisico's.

Wat is een overstroming?

De ROR is in beginsel van toepassing op alle overstromingen, waarbij het begrip

In welke gevallen is sprake van 'het tijdelijk onder water staan van land dat normaliter niet onder water staat' en wanneer is sprake van 'significante risico's'?



'overstroming' wordt gedefinieerd als 'het tijdelijk onder water staan van land dat normaliter niet onder water staat'³⁾. Deze definitie heeft gevolgen voor het Nederlandse waterbeheer, waarin traditioneel onderscheid wordt gemaakt tussen wateroverlast door hevige neerslag - met als gevolg hinder en economische schade - en overstromingen door falende dijken en kaden waarbij de veiligheid in het geding is. Dus wat in Nederland regionale wateroverlast heet (WB21), valt in beginsel onder de ROR. Het enige type overstroming dat uitgesloten mag worden, is een overstroming vanuit het rioolstelsel.

Praktisch gesproken hoeft Nederland op grond van de ROR alleen maatregelen te nemen indien de overstromingsrisico's significant zijn. Het risico is daarbij gedefi-

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

Wat doen we al?

In Nederland gebeurt al heel veel op het gebied van overstromingsrisicobeheer. Sinds een aantal jaren bestaan provinciale 'risicokaarten', die ook informatie bevatten over overstromingen (zie www.risicokaart.nl). Deze geven echter alleen de waterdieptes weer bij overstromingen als gevolg van het falen van de primaire waterkeringen. Het is een goede aanzet tot de gevraagde overstromingsgevaarkaarten, maar ze zullen nog wel aangevuld moeten worden met andere scenario's. De provinciale risicokaarten vormen ook een goede aanzet voor

de overstromingsrisicokaarten: er kan extra informatie worden toegevoegd en veel relevante informatie staat daar al op, zoals de locatie van sommige industriële installaties. Het goede nieuws is dat de meeste basisinformatie voor ROR-conforme kaarten beschikbaar is of met beperkte inspanning beschikbaar is te maken.

Zoals het schema laat zien zijn er veel plannen met (adequate) doelstellingen en maatregelen op het gebied van overstromingsrisicobeheer. De uitdaging is om de komende jaren per stroomgebied alle relevante onderdelen op een consistente manier bijeen te brengen, zowel de inhoudelijk aspecten als het totstandkomingsproces. De nieuwe kaarten en plannen moeten zodanig worden ingericht dat ze goed aansluiten op de bestaande planprocessen. Bovendien is afstemming verplicht met de stroomgebiedbeheerplannen, die vanwege de KRW voor de waterkwaliteit in dezelfde gebieden in dezelfde periode moeten worden opgesteld, en - zeker niet onbelangrijk - moet rekening worden gehouden met de verplichte afstemming met de risicobeheerplannen van de buurlanden.

Hoe verder?

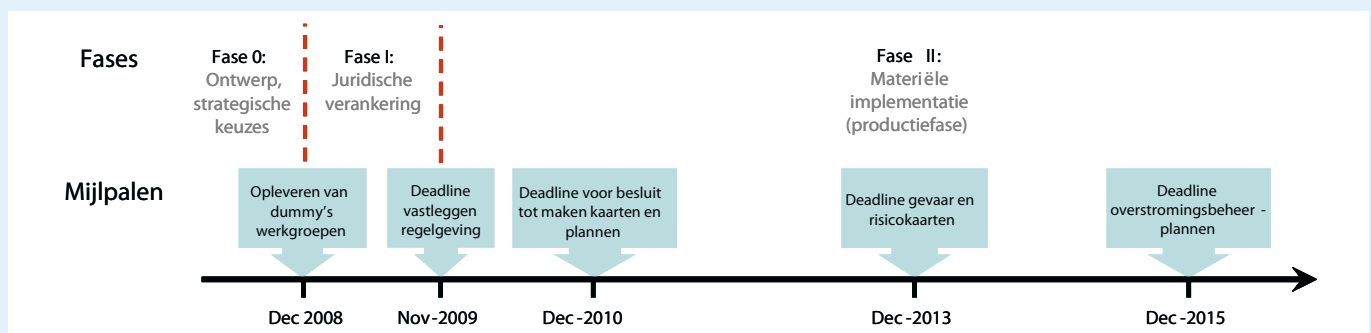
De ROR heeft een sterk procedureel karakter en laat de lidstaten veel beleidsvrijheid. Zij moeten zelf de 'adequate doelstellingen' en de hiervoor benodigde maatregelen vaststellen op basis van een risicobepaling. Het is echter niet verplicht om de geplande maatregelen uit te voeren, indien daar een goede verklaring voor gegeven kan worden.

Uiteraard zijn de bepalingen van de ROR wel bindend. Nederland zal dit jaar deze bepalingen in wetgeving moeten omzetten. Voor eind 2013 moeten correcte overstromingsgevaar- en -risicokaarten gereed zijn en eind 2015 moeten de overstromingsrisicobeheerplannen zijn opgesteld. Doet Nederland dat niet, dan kan zij door de Europese Commissie in gebreke worden gesteld. Dergelijke procedures zijn natuurlijk niet wenselijk. Bovendien heeft Nederland belang bij de ROR. Gebrekkige implementatie in eigen land zal onze positie in de stroomgebieden schaden, waardoor het maken van noodzakelijke afspraken met onze buurlanden lastiger wordt.

Overzicht van bestaande (wettelijke) plannen.

	veiligheidsketen	pro-actie	preventie	preparatie	repressie	nazorg
wetgeving		Wet ruimtelijke ordening (Wro)	Waterwet (Wtw)	Wet op de veiligheidsregio's (Wvr)		
		Nationaal Waterplan van Verkeer en Waterstaat (Wtw)				
		Nota Ruimte van VROM (Wro)				
Rijk			hoogwater-beschermings-programma van Verkeer en Waterstaat (Wtw)			
				nationaal crisisplan hoogwater en overstromingen van Binnenlandse Zaken (Wvr)		
provincie		provinciale structuurvisie (Wro)				
		provinciaal waterplan (Wtw)				
waterschap		waterbeheerplan (Wtw)		calamiteitenplan (Wtw)		
veiligheidsregio				crisisplan (Wvr), rampbestrijdingsplan (Wvr)		
gemeente		bestemmingsplan (Wro)				

Afb. 1: Mijlpalen voor implementatie en uitvoering ROR (fases volgens implementatieplan).



De implementatie van de ROR wordt planmatig en gefaseerd opgepakt, in nauwe samenwerking met alle betrokken overheden. Het implementatieplan ROR is, na instemming van het Nationaal Wateroverleg, door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in juli 2008 formeel vastgesteld⁴⁾.

Voor de fasen 0 en I is een interbestuurlijke projectgroep Implementatie Richtlijn Overstromingsrisico's (IMPRO) opgericht. Daarnaast is er een klankbordgroep met vertegenwoordigers van de rijksoverheid, provincies, waterschappen, veiligheidsregio's en gemeenten. De juridische verankering zal grotendeels plaatsvinden in de nieuwe Waterwet en het Waterbesluit op grond van deze wet⁵⁾.

In het voorjaar zullen er voorbeelden voor de kaarten en plannen gereed zijn voor bestuurlijke bespreking in het Nationaal Wateroverleg. Ze vormen een eerste stap in het concreet maken van praktische en bestuurlijke keuzes over de inhoud bij de implementatie. De volgende stap is om op basis hiervan 'spoorboekjes' te maken voor de daadwerkelijke productie van kaarten en plannen in fase II.

Naast het bovenstaande legt het implementatieplan ook een aantal andere belangrijke zaken vast. Zo maakt Nederland geen voorlopige beoordeling om (delen van stroom)gebieden uit te sluiten. Verder vallen alleen de risico's van overstromingen van buiten- en binnendijks gebied vanuit rijkswateren en overstromingen vanuit wateren met regionale keringen binnen de reikwijdte van de ROR. Of wateroverlast door hevige neerslag - waarbij de beschikbare berging en afvoercapaciteit niet toereikend is en dus wateroverlast optreedt zonder dat een kering of kunstwerk bezwijkt - hieronder valt, hangt nog af van een nadere beoordeling van de risico's.

De uitdagingen voor dit moment zijn op de eerste plaats bestuurlijk van aard. Hoe gaat samengewerkt worden? Wie gaat wanneer welke informatie aan wie toeleveren? Hoe gaan we de 'actieve participatie' bevorderen? De ROR zelf gaat er overigens van uit dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van de procedures die lidstaten volgen voor de implementatie van de KRW. Dat procedures aangepast moeten worden, is evident. Niet alle partijen die bij het overstromingsrisicobeheer betrokken zijn, zijn op dit moment opgenomen in de KRW-structuur. De implementatie van de ROR is niet alleen een administratieve exercitie. In Nederland is met het Nationaal Waterplan voor het eerst en op nationaal niveau een aanzet gemaakt tot integraal beleid voor overstromingsrisico's. Met deze meerlaagsveiligheid wordt de strategie voor overstromingsrisico's verbreed naar de hele veiligheidsketen. De onderlinge relaties worden niet uitgewerkt en evenmin de relaties tussen overstromingen vanuit het hoofdsysteem en vanuit het regionaal systeem. Voor deze uitwerking wordt verwezen naar het beheer, vast te



Overstroming van een zomerdijk.

leggen in de overstromingsrisicobeheerplannen.

De Richtlijn Overstromingsrisico's biedt dus ook een mogelijkheid om het overstromingsrisicobeheer in Nederland te verbeteren en de integrale risicobenadering in praktijk te brengen. Enkele voorbeelden zijn:

- De huidige risicobenadering is vooral gebaseerd op de potentiële economische schade en aantal slachtoffers; de gevolgen voor het milieu en het cultureel erfgoed worden nog nauwelijks meegewogen. Ook bij de rampenbestrijding is de aandacht voor laatstgenoemde aspecten nog beperkt;
- De risicobenadering is tot nu toe vooral vertaald in een gedifferentieerde normstelling voor de kans op overstroming. Er zijn nog nauwelijks doelstellingen geformuleerd voor het beperken van de gevolgen;
- Er is geen expliciete samenhang tussen de (talrijke) maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van overstromingen en de (spaarzame) maatregelen die gericht zijn op gevolgbepaling, bijvoorbeeld via de ruimtelijke ordening; ook de relatie met crisisbeheersing kan beter;
- Voor sommige typen overstromingen, zoals overstroming van buitendijkse gebieden en overstroming door beken, bestaan nauwelijks of geen doelstellingen.

Moeten we ons zorgen maken over de implementatie van de ROR of gaat het allemaal wel meevallen? Over overstromingsrisico's is veel bekend, we doen veel en de instrumenten zijn aanwezig. Maar dat betekent niet dat we achterover kunnen gaan leunen. Om onze doelstelling met de ROR, structureel overleg met de buurlanden over waterveiligheid op een solidaire manier, te bereiken, zullen we moeten zorgen voor correcte en tijdige nationale implementatie.

En dat betekent dat we onze risicokaarten en plannen ROR-bestendig moeten maken, waarmee de verplichte afstemming over de grens en ook met de KRW mogelijk is. Op die manier gebruiken we het EU-instrument voor de praktische, regionale implementatie van de nieuwe meerlaagsveiligheid uit de beleidsnota Waterveiligheid. In die zin wordt het toch een wat andere *business*.

Anne Leskens (Nelen & Schuurmans)
Erik Mostert (TU Delft)
Sjoerd Hoornstra (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)

NOTEN

- 1) Beleidsnota Waterveiligheid, ontwerp 22 december 2008 (www.nationaalwaterplan.nl).
- 2) Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's.
- 3) Ter voorkoming van misverstanden: de lijst met typen overstromingen in artikel 2 is niet-limitatief. Dat blijkt onder andere uit artikel 6, waar sprake is van nog een ander type overstroming.
- 4) Implementatieplan EU-richtlijn overstromingsrisico's (2007/60/EG). Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Juli 2008 (www.richtlijnoverstromingsrisico's.nl).
- 5) Zie de memorie van toelichting bij het voorontwerp Waterbesluit van 9 oktober 2008 (www.hulpdeskwater.nl).

Meer achtergrondinformatie kunt u krijgen tijdens de bijeenkomst van Waternetwerk op 4 juni in de Zeevaartschool in Rotterdam, waarin met belanghebbenden van gedachten wordt gewisseld over hoe de richtlijn wordt geïmplementeerd. De dag begint om 10.00 uur en duurt tot 17.00 uur.
Voor meer informatie: arthur.kors@rws.nl of jos.van.alphen@rws.nl.