

Internationale Strategie

Implementatie

Richtlijn Overstromingsrisico's

3 juni 2009

Inhoudsopgave

.....

| | |
|--|-----------|
| SAMENVATTING | 3 |
| 1. INLEIDING | 6 |
| 1.1 DE RICHTLIJN OVERSTROMINGSRISICO'S: ONTSTAAN EN ESSENTIE ... | 6 |
| 1.2 WAAROM EEN STRATEGIE? | 6 |
| 1.3 DOELGROEP | 7 |
| 2. WAT WILLEN WE BEREIKEN..... | 8 |
| 2.1 INLEIDING..... | 8 |
| 2.2 STREEFBEELDEN | 8 |
| 2.3 INZET IN HET EU-OVERLEG..... | 10 |
| 2.3.1. Algemeen | 10 |
| 2.3.2. Subsidiariteit..... | 10 |
| 2.3.3. Rapportage aan de Europese Commissie | 10 |
| 2.3.4. Afgewogen relatie met de Kaderrichtlijn water | 11 |
| 2.4 INZET IN DE INTERNATIONALE RIVIERCOMMISSIES | 11 |
| 2.4.1. IRC's als fora voor de stroomgebiedbrede coördinatie..... | 11 |
| 2.4.2. Proces op gang krijgen [was 2.4.9] | 12 |
| 2.4.3. Adequate agendering en tijdig tot afspraken komen | 12 |
| 2.4.4. Indeling in deel A – deel B..... | 12 |
| 2.4.5. Kust | 13 |
| 2.4.6. Bestaande Hoogwater Actieplannen als uitgangspunt | 13 |
| 2.4.7. Afstemmingsmodel in de IRC's..... | 13 |
| 2.4.8. Solidariteit, niet-afwentelen..... | 14 |
| 2.4.9. Afstemming tussen de stroomgebieden | 14 |
| 2.4.10. Inhoudelijke aandachtspunten..... | 14 |
| 2.5 GRENSOVERSCHRIJDENDE KLEINE WATEREN | 15 |
| 3. HOE GAAN WE DIT BEREIKEN? | 16 |
| 3.1 UITGANGSPUNTEN EN OVERWEGINGEN..... | 16 |
| 3.1.1. Nederlandse houding..... | 16 |
| 3.1.2. Onderhandelingsruimte | 17 |
| 3.1.3. Gezamenlijk optreden met de stroomgebiedspartners..... | 17 |
| 3.1.4. Bilateraal overleg buiten de stroomgebieden | 17 |
| 3.1.5. Andere verdragen en EU-richtlijnen | 18 |
| 4. ORGANISATIE VAN DE OVERLEGGEN | 19 |
| 4.1 INLEIDING..... | 19 |
| 4.2 ROL EN TAAK DEELNEMERS INTERNATIONAAL OVERLEG | 19 |
| 4.3 ROL BEWINDSPERSOON..... | 20 |
| 4.4 VOOROVERLEGGEN EN INSTRUCTIES | 20 |
| 4.5 BILATERAAL GRENSOVERSCHRIJDEND OVERLEG | 21 |

Samenvatting

Kern van de Richtlijn

De Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) verplicht de Lidstaten tot informatie-inwinning, overleg en planvorming voor nationaal en grensoverschrijdend "beheer van overstromingsrisico's". De richtlijn bevat geen kwantitatieve veiligheidsnormen, maar legt wel een aantal principes op, zoals niet-afwentelen, stroomgebiedaanpak, risicobenadering (veiligheidsketen), duurzaamheid, coördinatie met de Kaderrichtlijn Water en publieke participatie.

Versterking van de grensoverschrijdende samenwerking om overstromingsrisico's in Nederland ook op lange termijn te beheersen was voor Nederland een belangrijk motief om de totstandkoming van de Richtlijn Overstromingsrisico's actief te steunen.

Doel van de Internationale Strategie

Deze Internationale Strategie Richtlijn Overstromingsrisico's is een aanvulling op het nationale Implementatieplan Richtlijn Overstromingsrisico's en biedt een kader voor de Nederlandse inzet in internationaal overleg over de implementatie van de ROR binnen de EU, de internationale riviercommissies en het overleg met de buurlanden over de kleinere grensoverschrijdende rivieren. De strategie waarborgt de coherentie tussen de implementatie van de richtlijn op nationaal en internationaal niveau en moet de samenwerking met de stroomgebiedpartners versterken.

Aan de strategie is een nadere uitwerking gekoppeld voor de delegaties in de riviercommissies, de zogeheten Kaderinstructie.

De strategie is voorbereid door het interbestuurlijke samenwerkingsverband Impro en is na bespreking in het NWO vastgesteld door de Staatssecretaris van VenW.

De vier riviercommissies centraal

De ROR vereist afstemming binnen het internationale stroomgebied maar schrijft niet voor hoe dit moet gebeuren. NL wil hiervoor de **bestaande stroomgebiedcommissies** benutten, zoals dat ook voor de Kaderrichtlijn Water gebeurt. Binnen die commissies is het zaak de ROR structureel op te agenda te hebben, een planmatige aanpak te ontwikkelen en vroegtijdig verwachtingen en voornemens uit te wisselen over:

- de omgang met de **overgangsbepalingen** van de ROR,
- de **inhoud van kaarten en plannen**, en
- de **totstandkomingsprocessen van kaarten en plannen**.

Om dit ook waar te kunnen maken moet Nederland een helder beeld hebben van het eigen implementatieproces.

EU-proces dienend

Nederland stelt zich coöperatief en positief-kritisch op in het EU-overleg over de implementatie van de ROR. Afspraken in EU-verband over implementatie moeten vooral ten goede komen aan het primaire proces in de riviercommissies. Dit betekent:

- **ondersteuning** van initiatieven van de Europese Commissie die zijn gericht op EU-brede duiding van kernbegrippen uit de richtlijn (zoals significant risico) en
- een **terughoudende opstelling** bij initiatieven die de bewegingsvrijheid binnen de stroomgebieden onnodig belemmeren of die tot hoge (administratieve) lasten leiden. Dit aandachtspunt geldt vooral de te maken afspraken over rapportageverplichting aan de Commissie.

Een hoge kwaliteit van het nationale implementatieproces vergroot de geloofwaardigheid van Nederlands als internationale gesprekspartner.

Nadere uitwerking inzet riviercommissies

Hoofdpunten van de inzet van de Nederlandse delegaties in de vier stroomgebieden zijn:

- De bestaande hoogwateractieplannen vormen een belangrijk vertrekpunt voor de internationale (delen van) overstromingsrisicobeheerplannen (Rijn, Maas)
- Actualisering en aanvulling van deze plannen
- Open uitwisseling van informatie over beoogde doelstellingen en maatregelen is nodig; Vervolgstappen richting daadwerkelijke afstemming, het formuleren van gezamenlijke doelstellingen de ontwikkeling van een samenhangend maatregelenpakket in de internationale stroomgebieden zijn wenselijk
- Een praktische invulling van het principe "niet-afwentelen"
- Gezamenlijke scenario's voor hoogwater op de rivieren en voor de kust eventueel via bilaterale afstemming, zodat overstromingskaarten "aansluiten" bij de grens.

Nederland maakt geen apart plan voor de kust, maar neemt het kustbeleid op in de overstromingsrisicobeheerplannen.

De stroomgebiedscommissies voor de Rijn, Maas, Schelde en Eems, verkeren in een verschillend stadium van overleg over overstromingsrisicobeheer. In alle commissies zullen de volgende punten meer of minder aandacht vergen:

- a) Het op gang brengen van het proces: agendering van zaken die afstemming vragen, afspreken van tijdpad voor die afstemming.
- b) De ontwikkeling van een gestructureerde procedure waarin de rol van de rivierencommissies duidelijk is, en de ambtelijke/ bestuurlijke inbedding op internationaal niveau gegarandeerd is.
- c) Inhoudelijke uitwisseling en afstemming van de gewenste aanpak van de afzonderlijke lidstaten.

Omdat het overleg in de Rijncommissie het meest ontwikkeld is kan dit ter inspiratie dienen voor de andere commissies.

Om de genoemde doelstellingen te bereiken:

- a) Propageert Nederland in de stroomgebiedscommissies een gezamenlijke aanpak en neemt waar nodig het initiatief.
- b) Zorgt Nederland voor een geloofwaardig nationaal proces gericht op tijdige en correcte implementatie.
- c) Formuleert Nederland heldere doelen die transparant zijn voor de stroomgebiedspartners zodat open communicatie mogelijk is.
- d) Identificeert Nederland voor zichzelf duidelijk zijn onderhandelingsruimte in het stroomgebiedsoverleg, op basis van een hiërarchie in de doelstellingen.
- e) Let Nederland op een juiste timing van de inbreng in het stroomgebiedsoverleg.
- f) Streeft Nederland naar gezamenlijk optreden vanuit de stroomgebieden in het EU-overleg.
- g) Houdt Nederland rekening met andere relevante (inter)nationale afspraken en processen.
- h) Nederland onderkent het belang van strategische relaties met niet-stroomgebiedspartners, met name VK en Polen.

Instructies of leidraden voor Nederlandse delegaties worden interbestuurlijk afgestemd in de Werkgroep IMPRO-Internationaal onder voorzitterschap van Verkeer en Waterstaat.

1. Inleiding

1.1 De Richtlijn Overstromingsrisico's: ontstaan en essentie

In 2003 heeft Nederland samen met Frankrijk de gevolgen van overstromingen in de Europese politiek geagendeerd. Een van de resultaten van het Nederlands EU-voorzitterschap in 2004 was de vraag van de lidstaten aan de Commissie om met een wettelijk bindend instrument te komen. Motief was en is om de internationale samenwerking rond overstromingen te versterken en daarmee op lange termijn het risico optimaal te kunnen blijven beheersen. Na relatief vlot verlopen onderhandelingen werd de Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) gepubliceerd op 6 november 2007.

De Richtlijn verplicht de Lidstaten tot informatie-inwinning, overleg en planvorming voor nationaal en grensoverschrijdend "beheer van overstromingsrisico's". De richtlijn bevat geen kwantitatieve veiligheidsnormen, maar legt wel een aantal principes op, zoals niet-afwentelen, stroomgebiedaanpak, risicobenadering (veiligheidsketen), duurzaamheid, coördinatie met de Kaderrichtlijn Water en publieke participatie.

De Richtlijn biedt hiermee het kader voor een betere bescherming tegen overstromingen, anticiperend op klimaatverandering. Bovendien biedt het burgers, bedrijven en overheden inzicht in overstromingsrisico's, wat eraan wordt gedaan om ze te beheren (doelstellingen en maatregelen) en door wie.

1.2 Waarom een strategie?

De stroomgebiedbrede coördinatie die de richtlijn voorschrijft betekent dat bepaalde zaken overleg vragen met de andere landen in de vier stroomgebieden waarmee Nederland te maken heeft. De richtlijn moet leiden tot een versterking van het internationaal overleg tot op hoogbestuurlijk niveau en vormt de basis om het uitgangspunt solidariteit ('niet afwentelen') in praktijk te brengen. Voor Nederland is dit van groot belang.

Het ministerie van VenW heeft de taak de Nederlandse inzet in het stroomgebiedoverleg te organiseren en zal daarbij de voorliggende Internationale Strategie ROR als leidraad gebruiken. De strategie bouwt voort op het Implementatieplan Richtlijn Overstromingsrisico's, dat in juli 2008 door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is vastgesteld. De strategie beoogt de coherentie te waarborgen tussen de nationale en internationale implementatie van de richtlijn en de samenwerking met de stroomgebiedpartners te versterken.

In het nationale implementatieplan is onder meer bepaald dat Nederland de bestaande riviercommissies (Internationale Commissie voor de Bescherming van de Rijn, Internationale Maas Commissie, Internationale Schelde Commissie en Stuurgroep Eems) als platform voor de stroomgebiedbrede coördinatie ziet en zich hierin pro-actief zal

opstellen. Voorop staat een langdurig goede relatie met de stroomgebiedpartners, om inhoudelijke resultaten ook op de lange termijn mogelijk te maken. Een zelfde opstelling wordt ook beoogd in de coördinatie tussen de beheerders van kleinere grensoverschrijdende wateren.

Naast de coördinatie op stroomgebiedniveau speelt ook het implementatie-overleg in EU-verband een rol bij internationale afstemming. Onder de Common Implementation Strategy, oorspronkelijk opgezet voor de Kaderrichtlijn Water, vindt in Werkgroep F uitwisseling plaats over de implementatie van de ROR. In werkgroep F worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de lidstaten over de implementatie zullen rapporteren aan de Commissie (rapportageformats).

Dit document Internationale Strategie ROR biedt een kader voor een consistente en effectieve inzet van de Nederlandse deelnemers in de diverse internationale overleggen en omvat:

- § de inzet: wat willen we bereiken (hoofdstuk 2)
- § de wijze waarop we de inzet willen realiseren (hoofdstuk 3)
- § de organisatie van de voorbereiding van de inzet in internationaal overleg (hoofdstuk 4).

Om de strategie actueel te houden zal een jaarlijkse evaluatie van het internationale overleg plaatsvinden.

Bijlage 1 geeft een opsomming van de diverse activiteiten die voor de ROR moeten plaatsvinden (afstemming, oplevering van producten), met een tijdpad en fasering. **Bijlage 2** bevat een kaderinstructie.

1.3 Doelgroep

De Internationale Strategie is primair bestemd voor de Nederlandse deelnemers aan internationale overleggen waar de ROR aan de orde komt. Instructies of leidraden voor deze overleggen worden opgesteld in lijn met de Internationale Strategie. Invulling m.b.t. het overleg over de kleinere grensoverschrijdende rivieren wordt nog nader bepaald. Het huidige document bevat wel al relevante elementen voor de deelnemers aan dat overleg.

Ook voor de betrokkenen bij de nationale en regionale implementatie van de ROR is het belangrijk om inzicht te hebben in de Nederlandse inzet in het internationale overleg.

2. Wat willen we bereiken

2.1 Inleiding

Nederland heeft ten aanzien van de ROR altijd als belangrijk doel voor ogen gehad: de versterking van de grensoverschrijdende samenwerking om zo ook op lange termijn overstromingsrisico's te beheersen. Het idee is dat internationale afspraken over waterveiligheid het best gewaarborgd zijn als zij ook internationaal op hoogbestuurlijk niveau verankerd zijn. In dit hoofdstuk wordt eerst een streefbeeld geschetst van het resultaat van het stroomgebiedoverleg en het EU-overleg. Vervolgens worden specifieke onderhandelingsdoelen aangegeven. Een uitwerking tot meer gedetailleerde aandachtspunten vindt plaats in een kaderinstructie die een bijlage vormt bij deze Internationale Strategie (Bijlage 2).



In Nederland bestaan hooggespannen verwachtingen over internationale samenwerking en het principe niet-afwentelen.

2.2 Streefbeelden

Ideaalbeeld: "overstromingsrisicobeheer zonder grenzen"

Elk stroomgebied is als geheel bekeken. De stroomgebiedscommissies nemen alle relevante wateren in het stroomgebied in beschouwing. In de commissies vindt een open afweging plaats van doelstellingen en maatregelen die van grensoverschrijdende betekenis zijn. Gewenste beschermingsniveaus worden volgens een gezamenlijk gehanteerde methodiek bepaald, gediversifieerd naar lokale omstandigheden en belangen. Landsgrenzen hebben geen invloed op de gekozen maatregelen en het financieel bijdragen aan maatregelen over de grens is een beproefde praktijk. Voor het gehele stroomgebied is er een adequaat waarschuwingssysteem. Grensoverschrijdende samenwerking bij overstromingrampen wordt structureel geoefend. Er is

overeenstemming over (klimaat)scenario's en rekenmethodes en een vlotte uitwisseling van gegevens.

Dit ideaalbeeld is een vrije interpretatie van het idee achter de ROR, bedoeld ter inspiratie voor het denken over de Nederlandse inzet in stroomgebiedoverleg. Afgezien van de haalbaarheid vraagt ook de wenselijkheid van enkele punten nadere overweging.

Streefbeeld 2021:

De tweede editie overstromingskaarten en overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP's) is gereed. Alle elementen van de ORBP's die grensoverschrijdende relevantie hebben zijn afgestemd in de riviercommissies en het overleg over de kleine grensoverschrijdende rivieren. Er is een gedeeld beeld over de invulling van het solidariteitsprincipe. Dit heeft onder meer geleid tot een nieuw, internationaal Ruimte voor de Rivier pakket, afgestemd op een gezamenlijk gehanteerd scenario voor klimaatontwikkeling. Ook het Nederlandse Deltaprogramma en zijn pendanten in België en Duitsland zijn in het stroomgebiedoverleg betrokken. Er zijn afspraken gemaakt over grensoverschrijdend afstemmen van ruimtelijke ontwikkeling en over grensoverschrijdende coördinatie en hulp in geval van overstromingscrises. Bij de keuze van maatregelen met betrekking tot de watersystemen hebben de commissies ook systematisch de doelen van de Kaderrichtlijn Water betrokken. Procesmatig is een eventuele integratie van de planvorming voor ROR en KRW een eenvoudige stap.

Streefbeeld 2015:

De eerste editie ORBP's is gereed, met de elementen die van belang zijn op stroomgebiedniveau in een "deel A", tijdig en in samenwerking tot stand gekomen. De overstromingskaarten zijn eveneens tijdig gereed gekomen (2013) met goede afstemming van grensoverschrijdende aspecten. Er worden gezamenlijke klimaatscenario's gehanteerd. Voor het plandeel A Rijn is, met weinig meerwerk, optimaal gebruik gemaakt van de geactualiseerde vorm van het Hoogwateractieplan 1998. Ook voor deel A Maas heeft het bestaande Actieplan van 1998 het uitgangspunt gevormd, maar dit is nu tot het niveau van de Rijn uitgewerkt. De delen A voor Schelde en Eems zijn van een zelfde niveau als Rijn en Maas, al is de omvang beperkter, zeker wat betreft het voor Nederland relevante gedeelte. Alle delen A beschouwen de gehele veiligheidsketen. Zo wordt ingegaan op de grensoverschrijdende afstemming van beschermingsmaatregelen, maar ook op de gezamenlijk waarschuwingssystemen en de samenwerking bij rampen. Tevens wordt de (verschillende) situatie in de landen m.b.t. verzekeraarbaarheid toegelicht. Het solidariteitsbeginsel heeft een door alle partijen gedragen concrete uitwerking gekregen. Er is goede vordering gemaakt met het versoepelen van gegevensuitwisseling en met gezamenlijk beoordelen van effecten van mogelijke maatregelen.

Streefbeeld 2010:

Binnen de riviercommissies is overeenstemming over de af te stemmen aspecten van de kaarten en de plannen, inclusief een tijdschema. De afstemming van de kaarten is vergevorderd en er is een begin gemaakt met de afstemming van de planvorming. De tussen de lidstaten en de EC overeengekomen rapportageverplichtingen passen bij het 'lichte'

karakter van de richtlijn: geen inhoudelijke, wel procesmatige toets door de Europese Commissie. Nederland en zijn stroomgebiedpartners treden eensgezind op in het Europese implementatieoverleg.

2.3 Inzet in het EU-overleg

2.3.1. Algemeen

Nederland neemt actief deel aan overleg over de ROR in EU-verband en ook aan bijeenkomsten in andere internationale kaders die qua inhoud en netwerk nuttig zijn voor de Nederlandse doelen. Nederland stelt zich coöperatief en positief-kritisch op in het CIS-proces (Werkgroep F, SCG, EU-Waterdirecteuren). Afspraken in EU-verband over implementatie van de ROR moeten vooral ten goede komen aan het primaire proces in de internationale riviercommissies. Dit betekent:

- ondersteuning van initiatieven van de Europese Commissie die zijn gericht op EU-brede duiding van kernbegrippen uit de richtlijn (zoals significant risico) en
- een terughoudende opstelling bij initiatieven die de bewegingsvrijheid binnen de stroomgebieden onnodig belemmeren of die tot hoge (administratieve) lasten leiden. Dit aandachtspunt geldt vooral de te maken afspraken over rapportageverplichting aan de Commissie.

Nederland profileert zich als land dat actief en adequaat de ROR implementeert, waarbij echter behoud van de vrijheden die de richtlijn biedt (subsidiariteit) hoog in het vaandel staat. Een hoge kwaliteit van het nationale implementatieproces vergroot de geloofwaardigheid van Nederlands als gesprekspartner in het internationale overleg. Nederland neemt het voortouw, bijvoorbeeld door organisatie van een workshop, waar dat bijdraagt aan het realiseren van de inzet. Waar zinvol neemt Nederland ook initiatief tot bilateraal overleg met lidstaten.

2.3.2. Subsidiariteit

Het EU-overleg moet niet leiden tot aanvullende afspraken die de Commissie meer zeggenschap geven over het nationale waterveiligheidsbeleid. In dat licht is Nederland ook geen voorstander van het opstellen van guidance documents. Al zijn die niet wettelijk bindend, ze geven in praktijk richting aan de implementatie. Dat was voor bepaalde onderdelen van de Kaderrichtlijn Water zinvol, maar ongewenst voor de ROR, waarin Nederland en andere lidstaten nadrukkelijk flexibiliteit hebben bedongen om de zeer uiteenlopende situaties binnen Europa recht te doen. Uitwisseling van werkwijzen via workshops en verslagen is wel zinvol.

2.3.3. Rapportage aan de Europese Commissie

Volgens de ROR kan de Commissie "opmaakvoorschriften" vaststellen voor de verwerking van, onder meer, statistische en cartografische gegevens en voor de transmissie van die gegevens aan de Commissie. In praktijk past de Commissie deze mogelijkheid vergaand toe om van de lidstaten informatie in een vergelijkbare vorm te krijgen over allerlei

onderdelen van de implementatie. Hiertoe worden in afstemming met de lidstaten reporting formats opgesteld, vragenlijsten, gedeeltelijk in tabelvorm.

Nederland wil voorkómen dat de rapportage aan de Commissie tot meerwerk leidt dat niet bijdraagt aan een effectieve implementatie. De Commissie moet zich beperken tot toetsing van verplichte elementen van de ROR Rapportage van andere concrete gegevens moet niet verplicht zijn. Deze informatie staat op de kaarten en in de plannen die de lidstaten opstellen en aan de Commissie ter beschikking stellen. Een verplichte rapportage over detailinformatie kan veel extra werk vragen en kan bovendien leiden tot druk om de nationale implementatie aan te passen aan de gevraagde rapportage. Dit beperkt de flexibiliteit die de richtlijn biedt.

2.3.4. Afgewogen relatie met de Kaderrichtlijn water

De ROR verplicht tot "coördinatie" met het proces van de KRW en moedigt aan tot integratie (één kaartstelsel, één plan). In Nederland vallen beide planprocessen onder het Nationaal Waterplan, waarmee al een beperkte vorm van integratie wordt bereikt. Voor de implementatie van de ROR wordt een vorm gezocht waarbij mogelijke conflicten en synergie met de KRW-doelen benoemd worden. Het afstemmingsproces moet niet onnodig vertragend werken en niet interfereren met elementen van de ROR die geen direct verband met waterkwaliteitsbeheer hebben, zoals crisisbeheersing.

Nederland is bereid om, wanneer de Commissie dat vraagt, transparantie te bieden in de manier waarop coördinatie plaatsvindt, maar wil wel de vrijheid behouden die de ROR hiervoor biedt, zeker in de eerste cyclus (tot 2015). Op basis van de ervaring die in de komende jaren wordt opgedaan is Nederland bereid om voor de volgende cyclus de mogelijkheden voor verdergaande of volledige integratie met de KRW nationaal nader te bezien.

2.4 Inzet in de internationale riviercommissies

2.4.1. IRC's als fora voor de stroomgebiedbrede coördinatie

De bestaande internationale riviercommissies (IRC's) zijn de meest geëigende fora voor de stroomgebiedbrede coördinatie die de ROR vereist. De landen in onze stroomgebieden delen deze visie. De Rijncommissie loopt voorop met de grensoverschrijdende samenwerking op gebied van waterveiligheid en is ook het meest belangrijk voor Nederland, omdat via de Rijn veruit het meeste water ons land binnenkomt. In de commissies voor Maas en Schelde is overleg over waterveiligheid eveneens structureel ingebed maar is de samenwerking minder ver gevorderd. In de Eems wordt de overlegstructuur nu opgezet. Nederland ziet de samenwerking in de Rijn als voorbeeld voor Maas, Schelde en Eems.

Bilaterale samenwerkingsverbanden zoals tussen Nederland en Nordrhein-Westfalen dragen bij aan de invulling van ROR-principes als informatie-uitwisseling, coördinatie van overstromingsrisicobeoordeling en niet-afwentelen. Deze samenwerking zal zijn weerslag krijgen in de

opstelling van kaarten en plannen voor het betreffende gedeelte van de rivieren, maar een rol in de formele stroomgebiedbrede coördinatie ligt niet voor de hand, aangezien dit tegenstrijdig kan zijn met het werk in de IRC's.

De IRC's houden zich niet bezig met de kleine grensoverschrijdende wateren. Hiervoor gebeurt de afstemming met de buurlanden door de regionale waterbeheerders. Hun mogelijke rol bij de implementatie van de ROR wordt nog nader bepaald, inclusief de rol van de Permanente Nederlands-Duitse Grenswatercommissie. Zie ook § 2.5.

2.4.2. Proces op gang krijgen

Eind 2007 heeft de Rijn Ministers Conferentie besloten dat de implementatie van de ROR door de Rijncommissie opgepakt moet worden en dat daarbij voortgebouwd zal worden op het Hoogwater Actieplan voor de Rijn. Op ambtelijk-technisch niveau (Werkgroep H) is de ROR een vast onderdeel geworden van de agenda. Werkgroep H rapporteert aan de Coördinatiegroep/Plenaire Vergadering. Hiermee is het overleg over de ROR ook ingebed op hoogambtelijk en politiek niveau. In de Rijn is dus de basis voor de realisatie van inhoudelijke uitwisseling en afstemming gelegd.

Ook in de Maas en de Schelde zijn basale afspraken gemaakt over gezamenlijke implementatie van de ROR, is de structuur daarvoor aanwezig en heeft op ambtelijk-technisch niveau (Werkgroep Hydrologie resp. Werkgroep PA7) al inhoudelijke oriëntatie plaatsgevonden. Op politiek niveau zijn echter nog niet zulke duidelijke afspraken gemaakt als in de Rijn en het in voorgaande jaren bereikte niveau van samenwerking is ook minder. Versterking van het politieke mandaat van de werkgroepen is noodzakelijk voor de voortgang. Bilateraal overleg met de betrokken landen kan de ontwikkelingen bespoedigen.

2.4.3. Voor de Eems heeft de Staatssecretaris van VenW met de betrokken Duitse bewindspersonen per briefwisseling in maart 2009 afspraken gemaakt over implementatie van de ROR via de bestaande overlegstructuur van de Kaderrichtlijn Water. Adequate agendering en tijdig tot afspraken komen

Omdat bepaalde onderdelen van het nationale overstromingsrisico-beheerplan en de overstromingskaarten internationaal afgestemd moeten worden, zal Nederland binnen de stroomgebiedcommissies aandringen op spoedige agendering van de af te stemmen onderwerpen. Duidelijkheid hierover komt de ontwikkeling van een werkplan voor daadwerkelijke implementatie ten goede.

2.4.4. Indeling in deel A – deel B

Bij de invulling van de stroomgebiedbrede coördinatie voor de Kaderrichtlijn Water is in de riviercommissies een plandeel "A" opgesteld waarin de zaken met stroomgebiedbrede relevantie worden behandeld, terwijl de landen afzonderlijk de overige planelementen in delen "B" hebben ondergebracht. De delen B kunnen ook zaken van grensoverschrijdende relevantie bevatten die slechts bilaterale

afstemming vragen. Een soortgelijke benadering lijkt ook voor de ROR het meest praktisch. In beginsel zet Nederland hierop in.

2.4.5. Kust

Zoals bepaald in het nationale implementatieplan, wil Nederland overstroming vanuit zee behandelen in de ORBP's voor de stroomgebieden (de standaardoptie volgens de ROR); Nederland maakt geen apart ORBP voor de kust. Een generieke beschrijving van het kustbeheer kan gelijk zijn in de ORBP's voor alle vier de stroomgebieden. Specifieke aspecten kunnen, waar functioneel, per ORBP behandeld worden.

In stroomgebiedverband moet afgesproken worden in hoeverre de kust in deel A of deel B van het ORBP komt. De benodigde afstemming van het kustbeheer met België en Duitsland heeft geen stroomgebiedsbreed belang en is daarmee geen zaak voor afstemming in de riviercommissies. Het kustbeheer lijkt een onderwerp voor de delen B, af te stemmen met de aangrenzende delen B in de buurlanden. Mocht Duitsland (Niedersachsen) of België (Vlaanderen) kiezen voor een apart kustplan, dan zal betreffend Nederlands deel B daarmee worden afgestemd. Onderbrengen van het kustbeheer in een deel A zou ook acceptabel kunnen zijn, mits dit niet tot een grotere onderhandelingsinspanning of andersoortig meerwerk leidt.

2.4.6. Bestaande Hoogwater Actieplannen als uitgangspunt

Het bestaande Hoogwater Actieplan Rijn betreft reeds min of meer de gehele veiligheidsketen (behalve de schakel "nazorg", waar vooralsnog weinig behoefte aan afstemming is te voorzien) en is in feite op dezelfde principes gebaseerd als de ROR. Het bestaande actieplan voor de Maas gaat ook uit van die principes, maar is minder concreet uitgewerkt dan het plan voor de Rijn. Het voortbouwen op deze bestaande plannen lijkt de meest effectieve wijze om invulling te geven aan stroomgebiedbreed gecoördineerde plannen zoals de ROR die vraagt (delen A). Bovendien is het met deze plannen bereikte onderhandelingsresultaat voor Nederland een waardevol startpunt voor de gezamenlijke planvorming in het kader van de ROR. Voor de Schelde en de Eems kan met name het Rijnplan een voorbeeldrol vervullen en zo de totstandkoming van de plannen bespoedigen.

2.4.7. Afstemmingsmodel in de IRC's

De bestaande plannen voor Rijn en Maas vragen actualisering en aanvulling om te voldoen aan de eisen van de ROR. Nederland brengt dit onder de aandacht en is bereid hieraan actief bij te dragen. Bij dit werk en bij het opstellen van plannen voor Schelde en Eems streeft Nederland naar tenminste een model waarin de stroomgebiedspartners elkaar *informer*en over de doelstellingen en maatregelen die zij voor ogen hebben en die van grensoverschrijdende relevantie zouden kunnen zijn. Zaken die afstemming vragen moeten zo onderkend worden en tot een oplossing gebracht worden, die in het gezamenlijke plan wordt opgenomen.

In een meer ambitieuze benadering gaan de landen niet uit van de nationaal reeds vastgelegde voornemens, maar komen ze op basis van een beschouwing van het gehele stroomgebied tot een integrale aanpak die pas daarna wordt doorvertaald naar nationale doelen en maatregelen. Weliswaar is een dergelijke benadering gevolgd bij de opstelling van het eerste Hoogwater Actieplan Rijn (1998), maar inmiddels hebben gestarte acties in de diverse landen een dermate concrete vorm gekregen dat de haalbaarheid van een afstemming met "blanco" startpositie twijfelachtig is, althans voor de eerste editie ORBP's (2015).

2.4.8. Solidariteit, niet-afwentelen

Versterking van het 'niet-afwentelen' principe was voor Nederland één van de belangrijkste redenen om de richtlijn te willen. In het stroomgebiedsoverleg streeft Nederland naar afspraken over een 'check' van beoogde maatregelen op dit principe. Hierbij moet benadrukt worden dat de check evengoed ontwikkelingen in Nederland betreft. Voorkomen moet worden dat een principiële discussie ontstaat over wat "niet-afwentelen" precies inhoudt. Voor de bedoelde check kan bijvoorbeeld uitgegaan worden van het gemeenschappelijke instrumentarium dat momenteel in de Rijncommissie wordt gebruikt voor de evaluatie van de effectiviteit van maatregelen langs de Rijn voor het realiseren van doelen van het Hoogwater Actieplan (zoals waterstandsdeling).

2.4.9. Afstemming tussen de stroomgebieden

Coherentie van de aanpak die in de vier stroomgebieden wordt overeengekomen voor de te leveren producten (m.n. kaarten, plannen) vergemakkelijkt logischerwijs de aansturing van betrokkenen bij de te leveren Nederlandse bijdragen. Niettemin kunnen verschillen tussen de stroomgebieden reden geven tot verschillende werkwijzen. Bovendien heeft Duitsland te maken met veel andere landen waarmee het moet afstemmen, nog afgezien van de afstemming tussen de Duitse deelstaten. EU-breed harmoniseren van werkwijzen is vooralsnog geen reële optie en is door Nederland zowel als andere landen tijdens de onderhandelingen over de ROR nadrukkelijk van de hand gewezen. Het bereiken van identieke werkwijzen in onze vier stroomgebieden zal dus moeilijk zijn, maar de inzet is wel om d.m.v. afstemming tussen de stroomgebieden te zorgen dat verschillen zo min mogelijk leiden tot dubbel of inefficiënt werk.

2.4.10. Inhoudelijke aandachtspunten

In de rivieren is het werken met gezamenlijke scenario's voor hoogwatergolven (rekening houdend met klimaatverandering) een belangrijk element voor gecoördineerde risicobeoordeling zoals de ROR vraagt. Aan de kust gaat het om verwachte zeespiegelstijging, storm- en golfmodellen. Voor Eems zal dit mogelijk een issue op stroomgebiedsniveau zijn, voor Schelde bilateraal met Vlaanderen en voor Rijn en Maas waarschijnlijk een Nederlandse aangelegenheid. Voor Nederland is het van belang dat ook het scenario met 1,3 m zeespiegelrijzing wordt gebruikt, waarmee de Delta Commissie heeft

gewerkt. Dat laat onverlet dat België en Duitsland voor zichzelf ook nog andere scenario's kunnen hanteren.

Het gezamenlijk hanteren van scenario's en modellen is de basis voor coördinatie van overstromingskaarten. In praktijk echter zal de relevantie van scenario's per regio verschillen. Landen zullen daarom tot verschillende keuzen komen. Gezamenlijk gehanteerde scenario's, althans op de grens, moeten niettemin het streven zijn. Verdere afstemming van de kaarten kan nog worden afgesproken op presentatie-aspecten (schaal, legenda e.d.) maar is minder belangrijk.

Nederland zet in op open uitwisseling van informatie over beoogde doelstellingen en maatregelen, als minimale invulling van de stroomgebiedcoördinatie van de planvorming. Dit hangt ook samen met het principe niet-afwentelen, zie § 2.4.8. Het streven van Nederland is om na realisatie van uitwisseling een volgende stap te maken naar afstemming. Nederland streeft uiteindelijk naar het benoemen van een samenhangend maatregelenpakket in de internationale stroomgebieden.

De inzet van Nederland in het Rijnoverleg is om aan de doelstellingen van het bestaande Rijn Actieprogramma (HAP) vast te houden, zoals de 70 cm waterstandsverlaging (al zal dit niet binnen de afgesproken termijn van 2020 haalbaar zijn), met het oog op de lange termijn en de aanbevelingen van de Delta Commissie.

Vooraf bij de Eems moet nog gewerkt worden aan het verkrijgen van inzicht in elkaars praktijk (veiligheidsniveaus, toetsing, rampenbestrijding). Maar op onderdelen geldt dit ook in de andere stroomgebieden.

2.5 Grensoverschrijdende kleine wateren

Grensoverschrijdende kleine wateren vallen niet onder de verantwoordelijkheid van het Rijk maar maken wel onderdeel uit van de internationale stroomgebieden. Regionale waterbeheerders staan aan de lat voor de eigen internationale inzet bij implementatie van de ROR. Het Rijk stimuleert wel dat de regionale inzet past in de nationale en internationale context.

In 2009 zal het ministerie van VenW in samenspraak met betrokken waterschappen bepalen in hoeverre de bestaande samenwerking met de beheerder over de grens nog versterking behoeft en wat de implementatie van de ROR in de regionale grenswateren aan inspanning vraagt. Dit zal leiden tot aanvulling van dit document "Internationale Strategie" en tot handreikingen, gericht op een binnenlands consistente aanpak. De benodigde inzet krijgt ook een plaats in de "spoorboekjes" voor de opstelling van de overstromingskaarten en ORBP's. Voor de Nederlands-Duitse grenswateren wordt bezien of de Permanente Grenswater Commissie een rol kan spelen. Voor de Nederlands-Vlaamse grenswateren bestaat zo'n overkoepelend overlegorgaan niet.

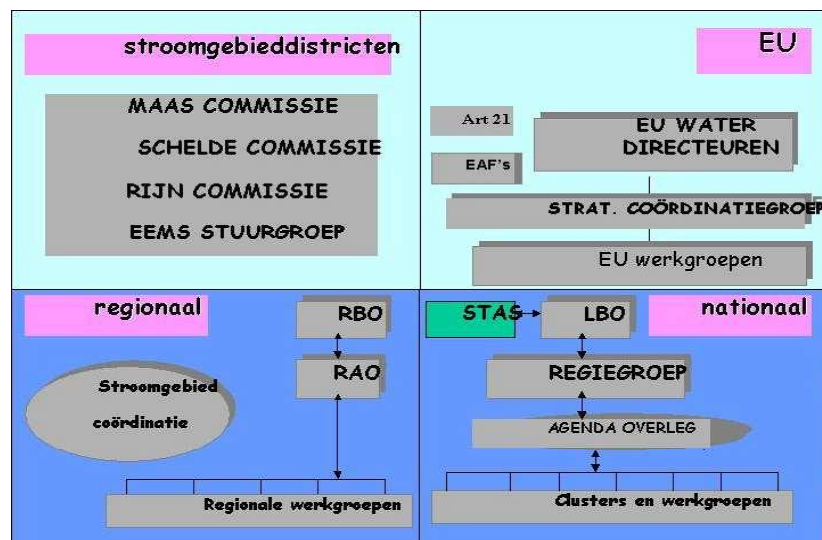
3. Hoe gaan we dit bereiken?

3.1 Uitgangspunten en overwegingen

3.1.1. Nederlandse houding

De opstelling van Nederland bij de onderhandelingen in een bepaald internationaal stroomgebied kan niet los worden gezien van de opstelling in een ander internationaal stroomgebied en in het overleg in EU-verband (Werkgroep F, EU-Waterdirecteuren). Deze opstelling heeft bovendien een wisselwerking met het nationaal en regionaal speelveld bij de implementatie van de ROR. Figuur 3.1 geeft de verschillende speelvelden weer voor de KRW, maar geldt in grote lijnen ook voor de ROR.

Om effectief op te treden is er samenhang nodig in de inzet tussen de verschillende speelvelden en moeten in het betreffende speelveld zaken worden besproken die voor dat niveau relevant zijn. Belangrijk is dat we als Nederland "gezamenlijkheid" binnen een internationaal stroomgebied nastreven. Voorkomen moet worden dat door de landen in een stroomgebied naar elkaar gekeken en op elkaar gewacht gaat worden. Nederland kiest voor een actieve rol en zal waar nodig de eerste stap zetten, vanwege het belang van bovenstroomse inspanningen voor onze beoordeling en aanpak van het overstromingsrisico vanuit de rivieren. Voor de kust geldt die afhankelijkheid niet maar past een zelfde actieve rol uit het oogpunt van consistentie maar natuurlijk ook op grond van het prestige van Nederland op het gebied van kustverdediging en landwinning.



Figuur 3.1 Samenhang speelvelden KRW implementatie

Om andere landen aan te sporen om werk te maken van de ROR is het belangrijk dat Nederland een duidelijk, werkbaar implementatietraject realiseert. Nederland propageert een open communicatie over de

doelstellingen van het overstromingsrisicobeheer zodat landen weten waar elkaars belangen liggen.

3.1.2. Onderhandelingsruimte

In het overleg op Europees niveau en in de stroomgebieden moet flexibiliteit worden behouden voor beleids- en uitvoeringskeuzes op nationaal en regionaal niveau. Aan de andere kant moeten nationale beleidskeuzes flexibiliteit laten voor afstemming in de stroomgebieden en bijstelling op basis van signalen uit het EU-overleg.

In het EU-overleg speelt qua onderhandeling vooralsnog alleen de vaststelling van rapportageformats, zie verderop. Een meer uitgebreid pakket te onderhandelen zaken speelt in het stroomgebiedoverleg. De volgende opsomming van factoren die bepalen welke onderhandelingsruimte er is hebben vooral op het stroomgebiedoverleg betrekking.

- De zaken die we echt willen bereiken bij de onderhandelingen, de zaken die (tot een zekere grens) onderhandelbaar zijn en zaken die minder belangrijk zijn en als wisselgeld kunnen dienen. Belangrijk is een goede motivering voor hetgeen Nederland echt wil bereiken en voor de gehanteerde prioritering. Dit moet per stroomgebied in kaart gebracht zijn.
- De zaken die de andere landen willen bereiken en wat die landen daarvoor van ons verwachten.
- De doelen waarvoor Nederland van andere landen bijval dan wel tegenstand kan verwachten. De verschillen in doelen tussen Nederland en andere landen moeten dus bekend zijn om effectief te kunnen optreden. Bekendheid met de situatie in de bovenstroomse landen is van belang om realistische onderhandelingsdoelen vast te stellen.
- De fase van het onderhandelingsproces. Bij de timing van de inbreng van onze doelen moet rekening gehouden worden met het tijdpad van de implementatie van de ROR in de andere landen. Waar een land nog niet ver genoeg is om rekening met onze doelen te houden en hierover afspraken te maken kan het toch belangrijk zijn om het punt alvast aan te kaarten; mogelijk zijn procesafspraken te maken om het later op te pakken.

3.1.3. Gezamenlijk optreden met de stroomgebiedspartners

Eensgezind optreden, zonder de keuzevrijheid van de individuele landen uit het oog te verliezen, versterkt de positie in het EU-overleg. Met name het behoud van subsidiariteit en de rapportage aan de EC zijn zaken waar de verschillende landen in onze stroomgebieden waarschijnlijk vergelijkbare belangen hebben.

3.1.4. Bilateraal overleg buiten de stroomgebieden

Relaties met niet-stroomgebiedspartners kunnen leerzaam zijn maar ook effectieve coalities opleveren in het EU-overleg, juist omdat er geen belangen in onderlinge grensoverschrijdende kwesties meespelen. Het is met name zinvol te zoeken naar aansluiting en uitwisseling van beleidspraktijken met gelijkgestemde, invloedrijke (grote) landen.

Verenigd Koninkrijk

Het VK is een belangrijke partner in het Europese overleg over de ROR, als groot land dat sterk hecht aan subsidiariteit en een kritische opstelling heeft jegens extra werk zonder duidelijke meerwaarde voor het nationale beleid (m.n. rapportageverplichtingen). Tevens valt mogelijk te leren van de wijze waarop men in het VK met overstromingsrisico omgaat.

Polen

Polen kan een belangrijke partner in Europese dossiers worden, omdat het eveneens een groot land betreft dat kritisch is ten aanzien van het creëren van extra verplichtingen onder de ROR (rapportage, guidance documents). Poolse afgevaardigden hebben bovendien aangegeven zeer geïnteresseerd te zijn in de Nederlandse expertise bij de implementatie van onder andere de ROR.

3.1.5. Andere verdragen en EU-richtlijnen

Bij het innemen van standpunten, het bepalen van doelen en het maken van afspraken voor de ROR in de internationale stroomgebieden moet rekening worden gehouden met andere internationale afspraken en processen, zoals:

1. Rivierverdragen (waterverdeling, scheepvaart)
2. Andere bilaterale en multilaterale verdragen en overleggen met bovenstroomse landen. Andere dossiers waarover met landen in onze stroomgebieden wordt onderhandeld, zoals de IJzeren Rijn of de HSL, kunnen invloed hebben op het stroomgebiedoverleg.
3. Voor de kustwateren heeft Nederland te maken met de EU-aanbeveling voor Integraal Kustzone Beheer en de trilaterale samenwerking met Duitsland en Denemarken betreffende de Waddenzee. Beheerders van de Noordzee hebben een informeel overleg in de North Sea Coastal Managers Group.
4. De implementatie van de ROR heeft daarnaast raakvlakken met bijvoorbeeld het Witboek Klimaatadaptatie, het Groenboek Territoriale Cohesie, het Europees Programma voor de Bescherming van Kritische Infrastructuur (EPCIP) en de EU-aanbeveling over Emergency Response. In het bijzonder dient gelet te worden op 'guidance documenten' vanuit andere richtlijnen, met name de KRW, die het terrein van de ROR raken.

4. Organisatie van de overleggen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de organisatie van de internationale overleggen in Nederland beschreven. Voor een optimale Nederlandse inzet is goede uitwisseling nodig tussen de Nederlanders die werken in de regionale, nationale en internationale regiekolom, zie figuren 4.1 en 4.2. Binnen DGW moet nauwe afstemming plaatsvinden tussen de programma's Veiligheid en Regie en het Account Internationaal.

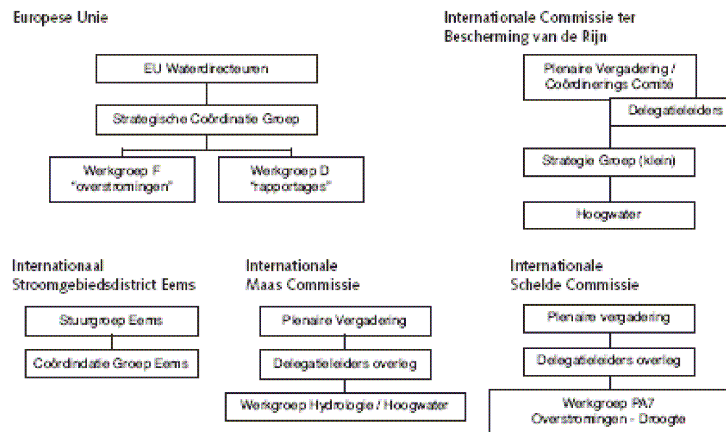
| | Regionaal | Nationaal | IRC's | EU |
|--------------------------------|-----------|--------------------------|--|---|
| Besluitvorming | PM | NWO | Plenaire vergadering Delegatieleidersoverleg Coördineringscomité | EU-Waterdir |
| Coördinatie | PM | DOH/ Regiegroep | Coördinatiegroep/ strategiegroep | SCG |
| Inhoudelijke afstemming | PM | IMPRO- Internationaal | Technische werk- en projectgroepen | Werkgroep F, schrijfgroep reporting |

Figuur 4.1. Regiekolommen

4.2 Rol en taak deelnemers internationaal overleg

De regie over de nationale en de internationale implementatie inspanningen wordt gevoerd door V&W - DGW. Alle deelnemers aan internationaal stroomgebiedoverleg treden op namens Nederland en nemen met mandaat, dus niet op persoonlijke titel, deel aan het internationale overleg. Het mandaat voor de Nederlandse delegatie in het internationale overleg bestaat enerzijds uit het nationale beleid zoals vastgelegd in regeringsnota's en nationale beleidslijnen, en anderzijds uit specifiek voor het overleg opgestelde instructies of leidraden. Tevens handelen zij in lijn met deze Internationale Strategie ROR en de bijbehorende kaderinstructie (**Bijlage 2**).

De Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezichteenheid Waterbeheer (verder Inspectie genoemd) is voornemens in 2009 nader te bepalen op welke wijze vanaf 2010 invulling gegeven wordt aan het toezicht op de uitvoering van de ROR. Het gaat hierbij niet alleen om de invulling van de werkzaamheden van de Inspectie zelf, maar ook om de afstemming met andere toezichthoudende instanties, zoals de provincies, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), de VROM-Inspectie en de toezichtpartners in Duitsland, België en Frankrijk.



Figuur 4.2: Internationale overlegstructuren Europese Unie en Internationale stroomgebiedscommissies

4.3 Rol bewindspersoon

Het is belangrijk dat de V&W bewindspersoon een goede relatie onderhoudt met de bewindspersonen bovenstrooms, zodat in de aanloop naar de overstromingsrisicobeheerplannen effectief contact kan worden gezocht. Tevens kunnen internationale bijeenkomsten waar de Staatssecretaris aanwezig is worden benut om informeel contact te leggen en te onderhouden, bijvoorbeeld de EU-Milieuraad. Wisseling van bewindspersonen vraagt een hernieuwde investering.

De Staatssecretaris wordt op gezette tijden geïnformeerd over de internationale ambtelijke onderhandelingen opdat deze door een politiek mandaat gedekt blijven. Dit mandaat moet regelmatig gecheckt worden.

4.4 Vooroverleggen en instructies

Nationale vooroverleggen geven zwaarwegend advies aan de NL delegaties over zaken die aan de orde komen in internationaal overleg. Het vooroverleg krijgt zijn weerslag in instructies¹ of leidraden² voor de delegaties. Voor de ROR gaat het om de stroomgebiedscommissies en het EU-overleg (Werkgroep F, SCG en EU-Waterdirecteuren). Het vooroverleg vindt plaats in de werkgroep Impro-Internationaal, met voorzitterschap vanuit DGW, waaraan naast VenW (DGW, RWS) ook andere betrokken departementen (m.n. VROM en BZK) en overheden (Unie van Waterschappen en IPO) kunnen deelnemen.

Het hoofd van de Nederlandse delegatie naar het betreffende internationale overleg op besluitvormend niveau is verantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van de instructie of leidraad.

¹ Onder instructies worden in dit verband verstaan zowel de instructies die door Coördinatie commissie Milieu vraagstukken (CIM) - Water worden vastgesteld als de aandachtspuntenlijsten voor internationale overleggen op lagere niveaus.

² In het geval van vergaderingen van voorbereidend niveau of deskundigen niveau is uitgangspunt dat minimaal een schriftelijke aandachtspuntenlijst wordt opgesteld.

4.5 Bilateraal grensoverschrijdend overleg

De regionale diensten van RWS hebben een speciale positie. Vaak zijn zij als beheerder van de grote rijkswateren rechtstreeks betrokken bij het stroomgebiedoverleg. Zij adviseren de bewindspersoon (minister of staatssecretaris). De adviezen van RWS worden afgestemd via RWS-SDG en/of RWS-Waterdienst met DGW.

Ook waterschappen en provincies hebben regulier grensoverschrijdend overleg. De rol hiervan bij de implementatie van de ROR wordt in 2009 nader bepaald, met interbestuurlijke afstemming. Met Duitsland is in de Permanente Grenswaterencommissie (PGC) afgesproken dat de bestaande overlegstructuren van de subcommissies tegen het licht gehouden zullen worden, mede in het licht van de ervaring met de KRW. Overigens verloopt het overleg met Duitsland naar tevredenheid.

Bilateraal grensoverschrijdend overleg kan de inzet in het overleg in de multilaterale stroomgebiedcommissies ondersteunen. Afspraken die bilateraal zijn voorbereid kunnen besluitvorming in de riviercommissies vergemakkelijken.

Bijlage A Tijdpad & Fasering

2008-2009 (fase 1):

Nationaal:

- Nationaal implementatieplan (juni 2008)
- Juridische implementatie (formeel uiterlijk 26 november 2009)
- Eind 2009: plan van aanpak voor fase 2

Riviercommissies:

- Informele uitwisseling van standpunten, keuzen en werkwijzen
- Overeenstemming over invulling van de kaarten en plannen op stroomgebiedniveau
- Afstemmen van de opstelling in het EU-overleg

EU:

- Overeenstemming over rapportageformats (WG F mei en okt '09, EU-Waterdirecteuren nov '09)
- Uitwisseling over (voorbereiding van) de implementatie

2010-2015 (fase 2):

Nationaal:

- Uiterlijk 26 mei 2010: EC melden van eventuele andere autoriteiten en beheereenheden t.o.v. KRW (art.3)
- Uiterlijk 22 dec. 2010: formeel besluit dat gevaar- en risicokaarten, alsmede overstromingsrisicobeheerplannen worden opgesteld voor geheel NL (art 13, lid1b)
- Uiterlijk 22 dec. 2013: gevaar- en risicokaarten voltooid
- Uiterlijk 22 dec. 2014: Terinzagelegging overstromingsrisicobeheerplannen
- Uiterlijk 22 dec. 2015: overstromingsrisicobeheerplannen voltooid en gepubliceerd
- Medio 2015: plan van aanpak voor fase 3

Riviercommissies:

- Afstemmen en produceren van kaarten op stroomgebiedniveau
- Afstemmen en produceren van plannen op stroomgebiedniveau, inclusief maatregelenpakketten
- Afstemmen opstelling richting Europese proces

EU:

- Implementatierapportage aan EC
- Uitwisseling over de implementatie

Na 2015 (fase 3)

Nationaal:

- Uitvoering (c.q. voortzetting) van maatregelen incl. voortgangsmonitoring
- Uitvoering van programma voor publieksvoorlichting en -consultatie t.b.v. de herziening van de overstromingskaarten en overstromingsrisicobeheerplannen
- Optie: integratie van planvorming ROR en KRW
- Uiterlijk 22 dec. 2018 formele herziening (c.q. bevestiging) van besluit ex art 13 lid1b (zie fase 2)

-
- Uiterlijk 22 dec. 2019 herziening van de gevaar- en risicokaarten gereed
 - Uiterlijk 22 dec. 2021 herziening van de overstromingsrisicobeheerplannen gereed

Riviercommissies:

- Rapportage en evaluatie van voortgang van maatregelen die op stroomgebiedniveau zijn afgestemd
- Afstemmen van de herziening van de kaarten en plannen op stroomgebiedniveau

EU:

- Implementatierapportage aan EC (plannen 1^e cyclus, andere producten 2^e cyclus)
- Uitwisseling over de implementatie
- Mogelijk guidance opstellen en/of aanvullende regelgeving via comitologie

Bijlage B Kaderinstructie voor de Nederlandse inzet in internationaal overleg over de Richtlijn Overstromingsrisico's

1. Inleiding

1.1. Doel

Dit document is bedoeld als beknopt naslagwerk voor de Nederlandse vertegenwoordigers in internationaal overleg over de implementatie van de Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR; 60/2007/EG) bij het opstellen van de specifieke instructies of leidraden voor de Nederlandse inzet. In de loop van de tijd zal verandering van situaties en ontwikkeling van de agenda van de diverse overleggen aanleiding geven voor bijstelling van deze kaderinstructie; het gaat om een "living document".

1.2. Scope

Het internationale overleg over de ROR betreft voornamelijk de internationale riviercommissies (IRC's) en het EU-overleg (Werkgroep F, EU-Waterdirecteuren). Ook van de beheerders van kleinere grensoverschrijdende wateren vraagt de ROR afstemming met het buurland. Deze rol wordt op korte termijn nader bepaald, met interbestuurlijke afstemming. Dan wordt ook duidelijk of er voor het overleg over de kleinere wateren behoefte is aan een specifiek uitgewerkte kaderinstructie (al dan niet geïntegreerd met dit document). Vooralsnog betreft deze kaderinstructie niet het overleg over de kleine grenswateren, al zal hij er bruikbare elementen voor bevatten.

1.3. Totstandkoming

De kaderinstructie is gebaseerd op het nationale Implementatieplan Richtlijn Overstromingsrisico's (juli 2008) en het document "Internationale Strategie Richtlijn Overstromingsrisico's" en is opgesteld door de werkgroep Impro-Internationaal, onder leiding van VenW/DGW. Hierbij heeft consultatie plaatsgevonden van de interbestuurlijke werkgroep IMPRO die de implementatie van de ROR in Nederland coördineert en van een bredere groep betrokken overheden in de zg. Klankbordgroep³. De inhoud van de kaderinstructie is voor een groot deel aangedragen vanuit de werkgroepen Impro-K en Impro-P die de 'spoorboekjes' voorbereiden voor de opstelling van resp. de overstromingskaarten en overstromingsrisicobeheerplannen vanaf 2010. Als onderdeel van het document Internationale Strategie is de kaderinstructie goedgekeurd door het NWO en vastgesteld door de Staatssecretaris van VenW.

³ Zie voor toelichting van de verschillende overleggroepen het Implementatieplan Richtlijn Overstromingsrisico's [ref.]

2. Rol van internationaal overleg in de ROR

Stroomgebiedbrede afstemming is een kernwaarde van de ROR. In geval van grensoverschrijdende stroomgebieden betekent dit internationale afstemming (overwegingen 3 en 13, art.4(3), 5(2), 6(2), 8(2)), ook met eventueel in het stroomgebied gelegen landen die geen EU-lidstaat zijn (overweging 6, art.8(3)). De ROR spreekt van coördinatie en informatie-uitwisseling en zegt hierover ondermeer (parafrase van de richtlijntekst):

- De bevoegde autoriteiten uit verschillende landen binnen een stroomgebied die betrokken zijn bij de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling dienen met elkaar de relevante informatie uit te wisselen (art.4(3)).
- De vaststelling van gebieden met significant overstromingsrisico gelegen in een internationaal stroomgebiedsdistrict (of alternatieve beheerseenheid die met een andere lidstaat worden gedeeld) wordt tussen de betrokken lidstaten gecoördineerd (art.5(2)). Ook wisselen de lidstaten informatie uit t.b.v. het opstellen van overstromingskaarten voor deze gebieden (art.6(2)).
- De opstelling van een overstromingsrisicobeheerplan (ORBP) dient te gebeuren in coördinatie met alle landen (ook niet-EU-lidstaten) waarover het stroomgebiedsdistrict (of de alternatieve beheerseenheid) zich uitstrekt (art.7(1), art.8(2) en 8(3)). Het streven hierbij is te komen tot één plan voor het gehele stroomgebiedsdistrict (beheerseenheid); bij gebrek daaraan dienen lidstaten tenminste voor hun eigen deel van het stroomgebied een ORBP op te stellen dat voor zover mogelijk op het niveau van het internationale stroomgebiedsdistrict wordt gecoördineerd.
- Het ORBP moet een beschrijving bevatten van het proces ter coördinatie van de werkzaamheden binnen het internationale stroomgebied (Bijlage punt II.3).
- Een maatregel mag het overstromingsrisico in een ander land niet aanzienlijk vergroten, tenzij deze maatregel wordt gecoördineerd met dat andere land en een wederzijds aanvaarde oplossing wordt gevonden (overweging 13, art. 7(4)).

Dit laatste punt wordt in Nederland ook wel aangeduid als het *niet-afwentelen principe*. Dit is een aspect van het bredere begrip *solidariteit* waartoe de ROR oproept (citaat):

- Het solidariteitsbeginsel is van groot belang in het kader van het overstromingsrisicobeheer. Het moet lidstaten aanmoedigen om te streven naar een billijke verdeling van de verantwoordelijkheden, wanneer in het kader van het overstromingsrisicobeheer langs een waterloop gezamenlijk maatregelen worden genomen die tot gemeenschappelijk voordeel strekken (overweging 15).

Dit is te lezen als pleidooi richting lidstaten om gezamenlijk de afweging te maken of bepaalde overstromingsrisico's in een land misschien het best zijn te reduceren met maatregelen in het buurland en om in dat geval die maatregelen in gezamenlijkheid te treffen,

waarbij het voor de hand ligt dat ook de mogelijkheid van grensoverschrijdende financiering aan de orde komt.

In verband met het solidariteitsprincipe luidt één van de punten in de lijst van verplichte elementen van ORBP's, in de bijlage bij de ROR (citaat):

- 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 (Bijlage punt I.5).

3. Instructie – Sturing op processen

3.1. Algemene kenmerken van de NLse inzet

Nederland stelt zich coöperatief en positief-kritisch op in het CIS-proces (Werkgroep F, SCG, EU-Waterdirecteuren). Nederland profileert zich als land dat actief en adequaat de ROR implementeert, waarbij echter behoud van de vrijheden die de richtlijn biedt (subsidiariteit) hoog in het vaandel staat. Nederland neemt het voortouw waar dat bijdraagt aan het realiseren van de inzet, bijvoorbeeld door organisatie van een workshop, en door facilitering van overleg met documenten of presentaties.

De NLse delegaties geven uiting aan het belang dat NL hecht aan de coördinatie waartoe de ROR verplicht. Nederland wil een functioneel afstemmingsproces: afstemmen wat de implementatie van de richtlijn ten goede komt en andere elementen aan de individuele lidstaten (deelstaten, gewesten, regio's) laten. Hierbij wordt in het oog gehouden dat een goede werksfeer met de buitenlandse delegaties een voorwaarde is voor succesvolle afstemming, wat vraagt om respect voor elkaars mandaat (en de eventuele belemmeringen daarvan).

3.2. Procedures

Nederland ziet de IRC's als het geëigende forum voor de door de ROR vereiste stroomgebiedscoördinatie. Nederland zet zich in de IRC's in voor duidelijke afspraken over de rol van de IRC's bij de diverse afstemmingsverplichtingen: wat doen we multilateraal, wat doen we bilateraal en wat doen we als landen zelfstandig. Ook moet de competentie van de werkgroepen versus de hogere niveaus binnen de riviercommissies duidelijk zijn. Verder streeft Nederland naar zo mogelijk gezamenlijk optreden van stroomgebiedpartners in EU-verband (Werkgroep F). Indien de afstemming tussen IRC-delegaties en EU-delegaties een knelpunt is, zouden ook de IRC-secretariaten, die als waarnemer aan het EU-overleg deelnemen, kunnen bijdragen aan het inbrengen van benaderingen die gekozen zijn in de IRC.

NL vindt het niet zinvol om wateren die niet tot het Nederlandse hoofdwatersysteem behoren te betrekken bij het overleg in de vier riviercommissies. Geen van de partijen in die commissies zal daar behoefte aan hebben, zo is de verwachting. De benodigde grensoverschrijdende afstemming zal worden verzorgd door de waterbeheerders aan weerszijden van de grens. De aanpak hiervan

wordt in 2009 nader bepaald, met interbestuurlijke afstemming (NWO).

3.3. *Tijdig agenderen*

De tijdsplanning bepaalt of producten van en afspraken in het stroomgebiedsoverleg op tijd tot stand komen om meegenomen te kunnen worden in het nationale werk en vice versa.

Nederland zal in de stroomgebieden aandringen op spoedige agendering van de vraag over welke zaken in de riviercommissies afgestemd gaan worden en wanneer die afstemming gereed zal zijn. Antwoord op deze vragen is nodig om in de spoorboekjes rekening te kunnen houden met de tijdstippen waarop begonnen kan worden met bepaalde onderdelen van het nationale werk waarover (bij voorkeur) grensoverschrijdende afstemming moet plaatsvinden. Antwoorden op de twee vragen zouden er uiterlijk september '09 moeten zijn om ze te kunnen verwerken in de spoorboekjes, die dan het nationale besluitvormingstraject in gaan. Om dit ook waar te kunnen maken moet Nederland een helder beeld hebben van het eigen implementatieproces.

4. Instructie – Inhoud

4.1 *Hoofdpunten*

In de rivieren is het werken met gezamenlijke scenario's voor hoogwatergolven (rekening houdend met klimaatverandering) een belangrijk element voor gecoördineerde risicobeoordeling zoals de ROR vraagt. Aan de kust gaat het om verwachte zeespiegelstijging, storm- en golfmodellen. Voor Eems zal dit mogelijk een issue op stroomgebiedsniveau zijn, voor Schelde bilateraal met Vlaanderen en voor Rijn en Maas waarschijnlijk een Nederlandse aangelegenheid. Voor Nederland is het van belang dat ook het scenario met 1,3 m zeespiegelrijzing wordt gebruikt, waarmee de Delta Commissie heeft gewerkt. Dat laat onverlet dat België en Duitsland voor zichzelf ook nog andere scenario's kunnen hanteren.

Het gezamenlijk hanteren van scenario's en modellen is de basis voor coördinatie van de overstromingskaartengevarenkaarten. In praktijk echter zal een bepaald scenario niet voor alle regio's in een stroomgebied relevant zijn. Landen kunnen daarom tot verschillende keuzen komen. Gezamenlijke scenario's hanteren (tenminste voor het extreme scenario) moet niettemin het streven zijn.

Nederland zet in op open uitwisseling van informatie over beoogde doelstellingen en maatregelen, als minimale invulling van de stroomgebiedcoördinatie van de planvorming. Dit hangt ook samen met het principe niet-afwentelen. Het streven van Nederland is om na realisatie van uitwisseling een volgende stap te maken naar afstemming. Dat kan zo ver gaan als het aanpassen van bedachte doelstellingen en maatregelen op basis van een gezamenlijke overweging, maar kan zich ook beperken tot het formuleren van gezamenlijke doelstellingen waaronder ieder land zijn beoogde maatregelen een plaats geeft. Nederland streeft uiteindelijk naar het

benoemen van een samenhangend maatregelenpakket in de internationale stroomgebieden.

De inzet van Nederland in het Rijnoverleg is om aan de doelstellingen van het bestaande Rijn Actieprogramma (HAP) vast te houden, zoals de 70 cm waterstandsverlaging (al zal dit niet binnen de afgesproken termijn van 2020 haalbaar zijn), met het oog op de lange termijn en de aanbevelingen van de Delta Commissie.

Vooraf bij de Eems moet nog gewerkt worden aan het verkrijgen van inzicht in elkaars praktijk (veiligheidsniveaus, toetsing, rampenbestrijding). Maar op onderdelen geldt dit ook in de andere stroomgebieden.

4.2. *Voorlopige risicobeoordeling (VRB)*

NL zal de VRB niet uitvoeren. De delegaties leggen indien opportuun uit waarom NL deze keuze maakt. Mochten onze buurlanden de VRB wel doen, dan hebben ze misschien vragen aan Nederland om hun eigen werk goed te kunnen doen; daaraan wordt gehoor gegeven. Bepaalde vragen van de andere landen kunnen bovendien van belang zijn voor de opstelling van kaarten en plannen. Dat wordt meegewogen bij het bepalen van de inzet. Bovendien is het voor Nederland zinvol om de discussie over de VRB te volgen m.b.t. de invulling van het begrip "significant overstromingsrisico". Dit begrip bepaalt welke gebieden betrokken moeten worden in het opstellen van de kaarten en de ORBP's. Deze discussie is dus ook voor Nederland relevant.

4.3. *Gevaar- en risicokaarten*

Overwegingen

- In algemene zin geldt: wat nodig is afstemmen, maar meer niet; te veel afstemmen kan onverwachte moeilijkheden voor het opstellen van de kaarten opleveren. Waar afstemmen "nodig" is kan ook zonder afstemming gewerkt worden, maar dit leidt tot discrepanties van de kaarten op de grens. De visuele aard van kaarten maakt dat zo'n gebrek aan afstemming sterk in het oog springt.
- Afstemming bij door de EU verplichte kaarten is belangrijker dan bij de niet-verplichte kaarten (bijv. verplicht is indicatie van overstromingsdiepte; wellicht nuttig voor NL maar niet verplicht is bijv. indicatie van de tijd waarin de maximale diepte kan worden bereikt).
- Voor goede gevarenkaarten is afstemming onmisbaar; voor de risicokaarten is de noodzaak minder.
- Het streven is om de kaarten voor onze vier stroomgebieden zo veel mogelijk eenzelfde format te geven. Maar als dat ook voor Duitsland zou moeten gelden zouden de formats van NL tot aan de Zwarte Zee gelijk moeten worden. Enig verschil tussen de stroomgebieden zal dus wellicht geaccepteerd moeten worden. Goed vergelijkbare formats zijn het meest van belang voor Rijn en Maas (m.n. vanwege hun deels samenvallende overstromingsgebied). Overigens zullen alle kaarten op GIS

gebaseerd zijn, wat omzetting in een ander format relatief eenvoudig maakt.

Af te stemmen zaken (min of meer in volgorde van belang)

- Het is nodig dat, van de drie de scenario's waarvoor overstromingsgevaarkaarten gemaakt moeten worden, in elk geval het middenscenario⁴ en het extreme scenario doorlopen over de landsgrens. Het gaat dan om rivierafvoeren of, aan de kust, waterstands- en golfregimes. Deze factoren zijn direct gerelateerd aan de verplichte kaart-elementen overstroomd gebied en waterhoogte. Ook als buurlanden verschillende keuzen maken voor de invulling van de scenario's en de methode voor de overstromingsberekening, moeten de resultaten van de overstromingsberekening aan weerszijden van de grens afgestemd worden zodat een realistisch beeld ontstaat. Overstroming vanuit zee vraagt afstemming in de commissies voor Schelde en Eems (overeenstemming over een te hanteren 'extreem' scenario).
- NL vindt het belangrijk om tot stroomgebiedbrede kaarten à la de Rijnatlas te komen. Voor tenminste het middenscenario of het extreme scenario zou een stroomgebiedbreed afgestemde variant in kaart gebracht moeten worden. Dit laat onverlet dat landen aanvullend nog aparte kaarten kunnen maken met specifieke scenario's of bijv. een hoger geografisch detailniveau.
- In elk geval de stroomgebiedbrede kaarten moeten afgestemde legenda's hebben (bijv. gelijke kleurcode voor waterdiepte). Het is echter geen wezenlijk probleem als landen op hun gedeelte van de kaart extra kenmerken laten zien die het andere land niet relevant vindt en niet intekent.
- NL zet erop in dat de weergave van soorten economische activiteit op de stroomgebiedbrede overstromingsrisicokaarten gebeurt op basis van CORINE⁵. Hoewel voor een adequate risicobeoordeling op geografisch hoger detailniveau meer specifieke informatie nodig is, is CORINE voor de stroomgebiedbrede kaarten een pragmatische keuze waarmee aan de ROR wordt voldaan.
- Basisgegevens zoals NAP, coördinatenstelsels e.d. vragen om vertaalslagen. NL bevordert hierbij de implementatie van de INSPIRE richtlijn.
- Nederland heeft nog geen keuze gemaakt (stand van zaken april 2009) m.b.t. weergave van potentiële schade (bijv. economische waarde per km²) op de risicokaarten. (Dit is een niet-verplichte kaart.)
- Indien het nog niet duidelijk is in hoeverre onze buurlanden per 2010 bestaande kaarten gaan aanmelden: hiernaar informeren en

⁴ Het middenscenario wordt in de ROR aangeduid als: middelgrote kans op overstromingen (herhalingsperiode ≥ 100 jaar)

⁵ Corine Land Cover database; voortgekomen uit het European Commission Programme to COoRdinate INformation on the Environment (http://www.eea.europa.eu/publications/brochure_2006_0306_103624)

zo nodig afspraken maken hoe de benodigde afstemming toch kan plaatsvinden (planning afspreken).

4.4. Overstromingsrisicobeheerplannen (ORBP)

Procedureel

- Voor zover nog niet duidelijk is of onze buurlanden per 2010 al (deel-)plannen willen aanmelden informeren de delegaties hiernaar en maken ze zo nodig afspraken over de wijze van afstemming van elementen met grensoverschrijdende impact (planning); inzage in een concept versie hoort daar ook bij.

Inhoudelijke inzet

- Opstelling van een deel A plan en delen B cf. de KRW-plannen;
 - deel A plan bevat de zaken die van belang zijn voor het gehele stroomgebied en wordt door de stroomgebiedslanden gezamenlijk opgesteld,
 - de delen B bevatten de nationale zaken eventueel aangevuld met zaken die van grensoverschrijdend belang zijn (b.v. Rijndelta). De delen B moeten wel inzichtelijk zijn voor de stroomgebiedspartners.
- Inventarisatie van soorten doelstellingen en maatregelen die qua reikwijdte van hun effect aandacht behoeven in de delen A;
 - De aard van gezamenlijke doelstellingen moet aansluiten bij het huidige Rijn Actie Plan Hoogwater.
 - Wat betreft het detailniveau van het ORBP deel A doen de delegaties de suggestie om dit te bespreken aan de hand van een dummy plan.
- Procedure afspreken over hoe (timing, vorm) elkaar structureel te informeren over ieders doelstellingen en maatregelen.
- Aanpassing van doelstellingen van de bestaande hoogwater actieplannen (Rijn, Maas) alleen bij instemming van het (politiek) niveau dat ze oorspronkelijk heeft vastgesteld.

4.5. Rapportage aan de EC

Toelichting

Omwille van een vergelijkbare wijze van rapporteren over de implementatie van de ROR door de lidstaten zal de EC met consultatie van de EU-Waterdirecteuren (via Werkgroep F) formats opstellen; schematisch opgestelde vragenlijsten die vervolgens in WISE verwerkt worden (cf. KRW en op basis van INSPIRE principes). Een onder Werkgroep F geformeerde schrijfgroep stelt de concepten op (op basis van voorstellen van consultant of lidstaat of EC); beoogde aanname door EU-Waterdirecteuren november 2009.

Instructie – EU-overleg

Algemeen aandachtspunt voor de formats is voor NL dat ze geen onnodige details vragen (juiste abstractieniveau). De inspanning van rapportage moet in verhouding staan tot het belang van betreffende

informatie voor het doel van de richtlijn. Dubbel werk t.o.v. de rapportage voor andere richtlijnen (mn. de KRW) moet worden voorkómen.

De rapportage sheets kunnen deels vragen bevatten waarvan beantwoording niet verplicht is. Nederland zal erop toezien dat dit in alle gevallen duidelijk wordt aangegeven.

De NL delegatie houdt nauw contact met de Impro-werkgroepen en de delegaties naar de riviercommissies.

Instructie - riviercommissies

Als het schrijfgroep proces onverhoopt leidt tot formats met (deels) onwenselijke elementen wordt dit in het stroomgebiedoverleg aangekaart met als doel om de betrokken lidstaten en de secretariaten van de riviercommissies eensgezind in WG F te laten optreden.

Een sturende inzet vooraf is niet zinvol omdat:

- NL, DE, FR en VLA deelnemen in de onder Werkgroep F geformeerde schrijfgroep en allemaal ongeveer dezelfde, hierboven weergegeven inzet hebben.
- het proces te snel zal gaan voor reacties via de reguliere vergaderingen binnen de riviercommissies.

