



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 12.07.2004
COM(2004)472 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD,
HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN
SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Overstromingsrisicobeheer

**Preventie van, bescherming tegen en verzachting van de gevolgen
van overstromingen**

1. INLEIDING

Tussen 1998 en 2002 hebben zich in Europa meer dan 100 overstromingen voorgedaan die grote schade hebben veroorzaakt, waaronder de catastrofale overstromingen van de Donau en de Elbe in 2002. Sedert 1998 hebben overstromingen circa 700 mensenlevens geëist, hebben ongeveer een half miljoen burgers als gevolg van watersnood tijdelijk hun woning moeten verlaten en is voor tenminste 25 miljard euro verzekerde economische schade toegebracht¹.

De waarde van de eigendommen waarvoor overstromingsschade dreigt, is in sommige gevallen astronomisch. Zo leven er bijvoorbeeld meer dan 10 miljoen mensen in gebieden langs de Rijn die bij extreem hoge waterstanden gevaar lopen, en de potentiële schade door overstromingen wordt op 165 miljard euro becijferd. Ook voor kustgebieden bestaat een soortgelijk risico bij stormvloed. De totale waarde van de economische activa die zich op een afstand van 500 m of minder van de Europese kusten bevinden, met inbegrip van stranden, landbouwgronden en industriële installaties, wordt momenteel op 500 à 1 000 miljard euro geraamd².

Naast de economische en maatschappelijke schade kunnen overstromingen ook ernstige gevolgen veroorzaken voor het milieu, bijvoorbeeld wanneer waterzuiveringsinstallaties onderlopen of wanneer installaties van fabrieken waar grote hoeveelheden toxische chemicaliën liggen opgeslagen, schade oplopen. Overstromingen kunnen ook waardevolle vochtige biotopen vernielen en de biodiversiteit doen afnemen.

Overstromingen zijn natuurverschijnselen die niet kunnen worden voorkomen. Wel dragen menselijke activiteiten ertoe bij dat de *kans* op overstromingsrampen en de *omvang* van de daardoor veroorzaakte schade toenemen. Veel lidstaten treffen nu reeds bepaalde maatregelen tegen overstromingen, maar gecoördineerde en geïntegreerde actie op het niveau van de Europese Unie zou een aanzienlijke toegevoegde waarde opleveren en de algehele doeltreffendheid van de bescherming tegen watersnood ten goede komen. Gezien het potentiële risico voor mensenlevens, eigendommen en productiemiddelen en het milieu kunnen wij ons niet veroorloven om dadeloos toe te kijken: Europa's engagement voor duurzame ontwikkeling dreigt ernstig in het gedrang te komen als wij niet de passende maatregelen nemen.

¹ Europees Milieuagentschap, Environmental Issue Report nr. 35, 2003.

² EUrosion: <http://www.euroSION.org>

2. HET OVERSTROMINGSGEVAAR AANPAKKEN

2.1. Diagnose van het probleem

Overstromingen van rivieren kunnen zich voordoen telkens wanneer de natuurlijke of door de mens aangelegde afwateringssystemen de aangevoerde hoeveelheid regenwater niet meer kunnen verwerken, of wanneer de waterkeringen het laten afweten. De ervaring wijst uit dat plaatselijke beschermingsmaatregelen tegen overstromingen een domino-effect veroorzaken in stroomopwaarts of stroomafwaarts gelegen gebieden. Als in één gebied bijvoorbeeld waterbouwkundige maatregelen worden genomen om het water zo snel mogelijk uit het eigen stroomsegment af te voeren, dan betekent dit gewoon dat het water sneller terechtkomt bij de burens benedenstrooms. Daarom is het van cruciaal belang dat de bescherming tegen overstromingen langs de hele loop van stromen en rivieren op gecoördineerde en geïntegreerde wijze wordt aangepakt.

Overstromingen van rivieren verschillen sterk qua omvang en duur. In het geval van grote stromen zoals de Donau, de Rijn en de Elbe kan de hoogste waterstand zich geruime tijd na de eigenlijke neerslagpiek voordoen en dan dagen, weken of zelfs maanden aanhouden. “Stortvloeden” daarentegen worden meestal veroorzaakt door zeer lokale, uiterst intense regenval. Zij kunnen enorme schade veroorzaken, vooral als zij gepaard gaan met andere natuurverschijnselen zoals aardverschuivingen en modderstromen. Stortvloeden zijn in het Middellandse Zeegebied en in berggebieden een vrij courant verschijnsel; voor mensen zijn zij bijzonder gevaarlijk omdat zij zich plots en vrijwel onaangekondigd voordoen.

Overstromingen in kustgebieden kunnen het gevolg zijn van storm op zee, waarbij de wind bij vloed het water extra opstuwt naar het land. In veel gebieden is ten gevolge van kusterosie de kwetsbaarheid voor overstromingen toegenomen. Als zeestormen samenvallen met een hoge waterstand in de estuaria van rivieren, kan er sprake zijn van grootschalige schade.

De fundamentele oorzaken van overstromingen (neerslaghoeveelheid en zeepeil) zijn natuurverschijnselen die zich grotendeels aan menselijke controle onttrekken. Of een gegeven neerslagpiek, storm of hoogwaterstand al dan niet leidt tot overstromingsschade, wordt echter in hoge mate bepaald door menselijke ingrepen zoals de kaalkap van bossen in de hoger gelegen delen van stroomgebieden, het rechtekken van rivieren en het elimineren van natuurlijke uiterwaarden, onaangepaste drainagepraktijken en – bovenal – grootschalige bouwactiviteiten in gebieden waar een ernstig overstromingsrisico bestaat.

Twee trends wijzen op een mogelijke toename van het overstromingsrisico in Europa. Ten eerste is het aannemelijk dat ten gevolge van de klimaatverandering³ (toename van de neerslagintensiteit en stijging van de zeespiegel) zowel de omvang als de frequentie van overstromingen in de toekomst zullen toenemen. Ten tweede is er sprake van een opmerkelijke toename van de bevolkingsdichtheid en de concentratie van economische activa in zones waar een overstromingsrisico bestaat.

³ IPCC (2001): Climate Change: The Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. J.T. Houghton et al. (red.).

Voorts is men zich in toenemende mate bewust van het effect van overstromingen op de menselijke gezondheid, zowel lichamelijk als psychisch. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van aanzienlijke gevolgen voor de volksgezondheid wanneer het overstromingswater verontreinigende stoffen met zich meevoert of gemengd geraakt met verontreinigd water uit riolen en afwateringssloten. Ook voor het psychisch welzijn van de betrokkenen blijven overstromingen niet zonder gevolgen: niet alleen veroorzaakt grote materiële schade ook veel stress, maar er is ook altijd nog de dreiging van nieuwe overstromingen en, in sommige gevallen, de omstandigheid dat eigendommen die als onverzekerbaar worden aangemerkt, daardoor ook onverkoopbaar worden.

Het risico van overstromingen zal in de Europese Unie niet alleen blijven bestaan, het dreigt de komende decennia ook aanzienlijk in ernst toe te nemen. Het is nu zaak, op deze evolutie te anticiperen en de samenleving en het milieu tegen de negatieve effecten van overstromingen te beschermen.

2.2. Beheer van het overstromingsrisico

Overstromingsrisicobeheer is erop gericht, de kans op overstromingen en/of de negatieve gevolgen daarvan te beperken. De ervaring toont aan dat de meest doeltreffende aanpak terzake de ontwikkeling behelst van overstromingsrisico-beheerprogramma's, die de volgende elementen omvatten:

- **Preventie:** schade door overstromingen voorkomen door te vermijden dat woonhuizen en industriële installaties worden gebouwd in gebieden die kwetsbaar zijn voor overstromingen of dat in de toekomst kunnen worden; daarvoor kan worden gezorgd door toekomstige ontwikkelingen af te stemmen op het overstromingsrisico en door aangepaste vormen van bodemgebruik en landbouw- en bosbouwpraktijken te bevorderen;
- **Bescherming:** door het nemen van structurele en andere maatregelen de kans op overstromingen en/of de ernst van de gevolgen van overstromingen op specifieke plaatsen doen afnemen;
- **Paraatheid:** de bevolking informeren over het overstromingsrisico en over de gedragsregels die bij overstromingen moeten worden gevolgd;
- **Noodmaatregelen:** opstellen van calamiteitenplannen voor als zich een overstroming voordoet;
- **Herstelmaatregelen en benutting van ervaringen:** zo snel mogelijk de normale situatie herstellen en zowel de maatschappelijke als de economische gevolgen voor de getroffen bevolking verzachten.

3. VERWEZENLIJKINGEN TOT DUSVER - INITIATIEVEN VOOR DE TOEKOMST - PERSPECTIEVEN

3.1. Op Europees niveau

3.1.1. Europees onderzoekbeleid

De Europese Commissie heeft sedert de vroege jaren tachtig via haar opeenvolgende kaderprogramma's (KP's) voor onderzoek en technologische ontwikkeling⁴ het onderzoek met betrekking tot overstromingen gesteund. Dit Europese onderzoek heeft met succes bijgedragen tot een verbetering van het inzicht in de mechanismen en gevolgen van overstromingen, alsook van ons vermogen om de kans op overstromingen en de omvang daarvan in specifieke gebieden te voorspellen.

De onderzoekresultaten hebben voorts de grenzen verduidelijkt van technische oplossingen inzake overstromingspreventie, alsook de noodzaak van het scheppen van kansen voor het herstel en de bescherming van bijzonder waardevolle ecosystemen.

Er zijn ook passende methoden en instrumenten ontwikkeld voor de voorspelling en het beheer van overstromingen en de daarmee samenhangende risico's. Een aantal van die instrumenten en technieken wordt nu reeds toegepast in stroomgebieden in diverse delen van Europa. Onlangs is een begin gemaakt met het nieuwe onderzoekproject FLOODsite, waarvoor tien miljoen euro is uitgetrokken. Dit project zal bijdragen tot een verbeterde methodiek inzake geïntegreerde analyse en geïntegreerd beheer van overstromingsrisico's⁵.

De voorspelling van overstromingen⁶, de kartering van het overstromingsrisico en het modelleren van overstromingsscenario's zijn belangrijke onderdelen van de geplande bijdrage van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek ten aanzien van overstromingen. Het toekomstige onderzoek zal met name worden toegesneden op de analyse van de effecten van klimaatverandering alsook op effectverzachtings- en aanpassingsstrategieën.

Het is manifest noodzakelijk om de onderzoekactiviteiten op het stuk van bescherming tegen overstromingen voort te zetten. Overstromingsbeheer in stroombekkens mag niet als een op zichzelf staande activiteit worden beoefend; de bescherming tegen overstromingen moet integendeel worden gezien als een integrerend onderdeel van een holistische aanpak van stroomgebiedbeheer. Toekomstig milieuonderzoek⁷ zal zich onder meer bezighouden met kwesties zoals de kwantificering en voorspelling van veranderingen in het milieu (b.v. van het klimaat), de analyse van het hele spectrum van gevolgen daarvan en de ondersteuning van de evaluatie, preventie en beheersing van natuurlijke en industriële risico's. In deze context geniet bescherming tegen overstromingen duidelijk een zeer hoge prioriteit.

⁴ <http://www.eu-medin.org/floods-rtd-projects.php>

⁵ <http://www.floodsite.net>

⁶ <http://natural-hazards.jrc.it/floods/Preparedness/>

⁷ COM(2004) 101 def.

3.1.2. *Regionaal beleid en overstromingen*

Via de Structuurfondsen⁸, met name het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling⁹, en het Cohesiefonds kunnen preventieve investeringen (d.w.z. investeringen in infrastructuur) worden gefinancierd, ook ter bescherming tegen overstromingen. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling kan ook bijdragen tot de financiering van infrastructuurgerelateerd onderzoek en technologische ontwikkeling.

Het INTERREG-initiatief van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling heeft steun verleend voor verbeterde grensoverschrijdende samenwerking inzake bescherming tegen overstromingen. Het IRMA-project (“INTERREG-Rijn-Maas-activiteiten”) vormt een voorbeeld van succesrijke grensoverschrijdende samenwerking en geïntegreerde aanpak van de bestrijding van overstromingen. De verwoestingen die werden aangericht toen de Rijn en de Maas in 1993 en 1995 buiten hun oevers traden, hebben de aanzet gegeven voor een transnationaal preventieprogramma waaraan wordt deelgenomen door Nederland, België, Frankrijk, Luxemburg, Duitsland en Zwitserland. IRMA beschikt over een totaalbudget van 419 miljoen euro, waarvan eenderde afkomstig is van INTERREG.

Met een ander INTERREG-initiatief, het SCALDIT-project voor het Scheldebekken, is in 2003 van start gegaan. Hieraan wordt deelgenomen door Frankrijk, Nederland en de Belgische gewesten; de activiteiten hebben betrekking op de inrichting van het stroomgebied en op overstromingsbescherming.

In haar onlangs gepubliceerde derde verslag over de economische en sociale cohesie stelt de Commissie voor om acties die door het cohesiebeleid worden ondersteund, toe te spitsen op investeringen in samenhang met een beperkt aantal prioritaire thema's die de vertolking vormen van de agenda's van Lissabon en Göteborg en waarbij mag worden verwacht dat een interventie van de Gemeenschap een katalysatoreffect en een aanzienlijke meerwaarde zal opleveren. Het thema “milieu en risicopreventie” is één van de kernthema's die voor toekomstige actie in het kader van het cohesiebeleid is geselecteerd. De “Europese territoriale samenwerking” die in het vooruitzicht wordt gesteld, zal de vereiste transnationale samenwerkingsactiviteiten voortzetten en consolideren en daarbij voortbouwen op de via INTERREG bereikte resultaten.

3.1.3. *Solidariteitsfonds van de Europese Unie*

Naar aanleiding van de overstromingen die zich in 2002 in Midden-Europa hebben voorgedaan, heeft de EU het Solidariteitsfonds van de Europese Unie¹⁰ (SFEU) in het leven geroepen. Dit financieringsinstrument is specifiek bedoeld om snel financiële hulp te verlenen bij grote rampen. (Onder “grote ramp” wordt elke ramp verstaan die directe schade veroorzaakt die hetzij meer dan 3 miljard euro, hetzij meer dan 0,6 % van het bruto nationaal inkomen beloopt.) Daarbij is het de bedoeling, in de getroffen gebieden een terugkeer naar zo normaal mogelijke levensomstandigheden mogelijk te helpen maken.

⁸ PB L 161 van 26.6.1999.

⁹ PB L 213 van 13.8.1999.

¹⁰ PB L 311 van 14.11.2002.

De SFEU kan alleen interveniëren in het kader van noodmaatregelen. Het fonds is niet bedoeld om alle door natuurrampen veroorzaakte kosten te dragen, en de SFEU vergoedt noch verliezen van particulieren, noch verzekerde schade. Maatregelen op lange termijn – materiële en economische wederopbouw, preventie – kunnen in aanmerking komen voor steun uit andere instrumenten, met name de Structuurfondsen.

3.1.4. Landbouwbeleid en overstromingen

De manier waarop landbouw- en bosgebieden worden beheerd en geëxploiteerd, is van belang voor overstromingspreventie en –bescherming; het is een bepalende factor voor de waterretentiecapaciteit van bodem en vegetatie. De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van 2003 zal via de “ontkoppeling van bedrijfstoelagen” en “cross-compliance” een positieve bijdrage leveren tot overstromingsbescherming; hierdoor zullen bijvoorbeeld stimulansen worden geboden voor bodembescherming en de instandhouding van permanent weiland, die bevorderlijk zijn voor het vermogen van bodems om water op te slaan.

Het hervormde gemeenschappelijk landbouwbeleid kan de kans op overstromingen ook helpen verkleinen door beïnvloeding van de klimaatverandering. Maatregelen die bijvoorbeeld gericht zijn op de bevordering van biomassa-productie voor de opwekking van energie of op de verlaging van de broeikasgasuitstoot door de verlaging van de veebezettingsgetallen, sorteren rechtstreekse positieve effecten inzake overstromingsbescherming.

In het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt in 2007 een extra bedrag van naar schatting 1,2 miljard euro uitgetrokken voor plattelandontwikkeling. De maatregelen in kwestie zullen niet alleen zorgen voor een beter gebruik van het landbouw- en bosbouwareaal, maar kunnen ook bijdragen tot het verzachten van de effecten van overstromingen via steunverlening voor het herstel van de landbouw- en bosbouwproductie die schade heeft geleden als gevolg van natuurrampen (met inbegrip van overstromingen) en voor de invoering van een passend preventie-instrumentarium.

3.1.5. Milieubeleid en overstromingen

Door het aannemen van de kaderrichtlijn water (KW) heeft de EU haar beleid inzake waterbescherming grondig geherstructureerd. De richtlijn bepaalt dat voor ieder stroomgebied een geïntegreerd beheerplan moet worden opgesteld teneinde in die gebieden een goede ecologische en chemische toestand tot stand te brengen. Hoewel de KW ertoe zal bijdragen de effecten van overstromingen te verzachten, is dit niet één van de hoofddoelstellingen van de richtlijn.

Om een samenhangende tenuitvoerlegging van de KW in heel de EU te bevorderen, komen de directeuren waterbeheer van de 25 lidstaten¹¹ en de Europese Commissie geregeld bijeen om een gemeenschappelijke tenuitvoerleggingstrategie uit te werken. Naar aanleiding van de overstromingen van de zomer en het najaar van 2002 hebben de directeuren waterbeheer en de Commissie actie ondernomen op het stuk van overstromingsbescherming. Een en ander heeft geresulteerd in een handboek van goede praktijken, waarover in juni 2003 overeenstemming is bereikt. De groep van directeuren waterbeheer heeft zich bereid verklaard, zijn werkzaamheden met betrekking tot het vraagstuk van de overstromingsbescherming voort te zetten.

Om de paraatheid van de nationale instanties voor civiele bescherming ten aanzien van rampen te verbeteren, heeft de Commissie een reeks bewakingsinstrumenten ontwikkeld die overstromingsprognoses en –monitoring op pan-Europees niveau mogelijk maken. Ingeval er overstromingsgevaar dreigt, worden de resultaten daarvan meegedeeld aan de bevoegde nationale instanties en diensten voor civiele bescherming alsook aan het Waarnemings- en informatiecentrum van de Commissie^{12,13}. Dat centrum coördineert wederzijdse bijstandsinterventies wanneer een lidstaat om dat soort hulp verzoekt. Daarnaast organiseert de Commissie ook opleidingscursussen voor nationale interventieteams en grootschalige oefeningen.

De Commissie blijft zich sterk maken voor een gecoördineerde aanpak van het risicobeleid ten aanzien van rampen zoals overstromingen, branden en grote industriële ongevallen. Tot het gemeenschappelijk instrumentarium voor het aangaan van deze diverse uitdagingen behoort de risicokartering. Risicokaarten verschaffen het publiek cruciale informatie, maar vormen ook voor de planningsautoriteiten en de verzekeringssector een belangrijk instrument. Bij de ontwikkeling van risicokaarten zal worden gezorgd voor een nauwe koppeling met aanverwante EU-initiatieven voor de vergaring, opslag en uitwisseling van milieugegevens¹⁴.

3.2. Activiteiten van de lidstaten

De aard van de overstromingen en de ernst van het overstromingsrisico zijn niet overal in Europa gelijk. In sommige lidstaten, zoals Hongarije, Oostenrijk, Tsjechië en Slowakije, komt het gevaar alleen van rivieren. Andere lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland hebben zowel met rivier- als kustoverstromingen te kampen.

Om het overstromingsrisico het hoofd te bieden hebben diverse lidstaten, b.v. Oostenrijk, Finland, Spanje, Ierland en Nederland, de niveau's van bescherming tegen overstromingen vastgelegd in officiële richtsnoeren of wetsbesluiten. In het algemeen worden deze beschermingsniveau's gebaseerd op de bevolkingsdichtheid en de economische en culturele waarde van de aan overstromingsgevaar blootstaande gebieden. In andere lidstaten zijn aan de voor overstromingsbescherming bevoegde autoriteiten uitgebreide bevoegdheden verleend om werkzaamheden die voor overstromingsbeheer noodzakelijk zijn, te doen uitvoeren. Er is echter geen sprake van een wettelijk vastgelegd recht op een bepaald niveau van bescherming.

¹¹ Bulgarije, Roemenië, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland nemen eveneens deel aan de bijeenkomsten van de directeuren waterbeheer.

¹² Ingesteld krachtens Beschikking 2001/792/EG van de Raad.

¹³ PB L 297 van 15.11.2001, blz. 7.

¹⁴ Wereldwijde monitoring van milieu en veiligheid (GMES), Infrastructuur voor ruimtelijke informatie in Europa (INSPIRE) en GALILEO.

Recente overstromingen hebben de lidstaten ertoe aangezet, plannen of strategieën inzake overstromingsbescherming te ontwikkelen. In het Verenigd Koninkrijk worden plannen uitgewerkt om een holistische en duurzame benadering van het overstromingsrisicobeheer aan te moedigen. In het UK wordt voor de financiering van de bouw en het onderhoud van zeeweringen en waterkeringen en de verbetering van waarschuwingssystemen voor overstromingsgevaar momenteel jaarlijks circa 500 miljoen £ uitgetrokken. De kostprijs van de ontwikkeling van overstromingsbeheerplannen voor de diverse stroomgebieden in het UK wordt op ongeveer 45-55 miljoen euro begroot. Hongarije is recentelijk van start gegaan met een programma voor duurzaam overstromingsbeheer en regionale ontwikkeling in de Tisza-vallei.

Daarnaast beschikken vele lidstaten reeds over overstromingsrisicokaarten, of maken zij werk van het opstellen van dergelijke kaarten. Zowel de doelstellingen als de aard en structuur daarvan kunnen verschillen, maar in het algemeen worden zij gebruikt om de belanghebbenden bewust te maken van de risicozones, en voor de ruimtelijke ordening. In Frankrijk zijn na een wetswijziging in 1995 de kaarten van de aan overstromingsgevaar blootgestelde zones verbeterd door de vaststelling van “preventieplannen voor voorzienbare risico’s”.

Bovenvermelde voorbeelden beogen niet een volledig beeld te geven van de situatie, maar zij illustreren de diversiteit van de initiatieven die momenteel op lidstaatniveau worden ontplooid.

3.3. Internationale samenwerking met betrekking tot grensoverschrijdende rivieren

In het verleden werd overstromingsbescherming vaak hoofdzakelijk op plaatselijk niveau aangepakt, zonder coördinatie tussen de bovenstreams en benedenstreams gelegen gebieden, waardoor problemen vaak alleen maar van het ene gebied naar het andere werden doorgeschoven. In de stroomgebieden van de Rijn, de Oder, de Maas, de Donau, de Saar, de Moezel, de Elbe en andere rivieren hebben de oeverstaten echter instanties opgericht die een gecoördineerde aanpak van het stroombekkenbeheer moeten garanderen. In veel van deze stroomgebieden zijn of worden plannen voor overstromingsbescherming ontwikkeld.

In het geval van het Rijnactieplan voor overstromingsbescherming zal de totale investering in overstromingsbeschermingsmaatregelen gedurende de periode 1998-2020 naar schatting 12,3 miljard euro belopen. Om de bewoners van de Rijnvallei bewust te maken van het overstromingsrisico is daarnaast ook een Rijnatlas opgesteld. Deze atlas bevat kaarten van het overstromingsrisico (basiskaarten) en kaarten waarop het overstromingsgevaar voor de mens en voor de materiële activa bij extreem hoogwater is aangegeven. Het opstellen van deze atlas heeft ongeveer 270.000 euro gekost.

4. EEN GECOÖRDINEERD EU-ACTIEPROGRAMMA VOOR OVERSTROMINGS-BESCHERMING

4.1. EU-actieprogramma

Overstromingen zouden het streven van de EU naar duurzame ontwikkeling kunnen dwarsbomen. Bovendien laat het zich aanzien dat de frequentie en de ernst van grootschalige overstromingen in de toekomst aanzienlijk zal toenemen als gevolg van het mondiale opwarmingsproces. Dit probleem kan alleen op een echt doeltreffende manier het hoofd worden geboden door gecoördineerde actie in elk betrokken stroom- en kustgebied. Het feit dat een aantal van de belangrijkste stroomgebieden in Europa de grenzen van de lidstaten overschrijden, betekent dat samenwerking op EU-niveau een belangrijke toegevoegde waarde kan opleveren ten opzichte van de inspanningen van de afzonderlijke lidstaten.

Daarom wordt voorgesteld dat de lidstaten en de Commissie samenwerken om een gecoördineerd programma ter preventie van, bescherming tegen en verzachting van de gevolgen van overstromingen op te stellen en ten uitvoer te leggen.

De belangrijkste elementen van dit actieprogramma zijn:

- a) verbeterde samenwerking en coördinatie door de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van overstromingsrisico-beheerplannen voor ieder stroom- en kustgebied waar overstromingen een bedreiging vormen voor de menselijke gezondheid, het milieu, economische activiteiten of de levenskwaliteit;
- b) opstelling en benutting van overstromingsrisicokaarten als planning- en communicatie-instrument;
- c) verbetering van de uitwisseling van informatie, uitwisseling van ervaringen en gecoördineerde ontwikkeling en bevordering van goede praktijken;
- d) het versterken van de banden tussen de autoriteiten die bevoegd zijn voor waterbeheer en overstromingsbescherming en de wereld van het wetenschappelijk onderzoek;
- e) verbeterde coördinatie tussen de relevante communautaire beleidsgebieden; en
- f) versterkte bewustmaking van het overstromingsrisico door meer participatie van de belanghebbende partijen en doeltreffendere communicatie.

4.2. Hoe de lidstaten, de Commissie en andere belanghebbende partijen kunnen samenwerken

Voor het opstellen en ten uitvoer leggen van een dergelijk actieprogramma is actie op verschillende niveau's vereist:

De **lidstaten** zijn via de bevoegde nationale, regionale, plaatselijke en stroomgebiedinstanties verantwoordelijk voor de overstromingsrisico-beheerplannen en voor het opstellen van de overstromingsrisicokaarten. De belangrijkste krachtlijnen van deze plannen en kaarten staan uiteengezet in de bijlage.

De **Commissie** zorgt voor het stroomlijnen van de coördinatie en de uitwisseling van informatie inzake overstromingsbescherming en de bevordering van goede praktijken. De Commissie ziet er ook op toe dat alle relevante beleidsoriëntaties van de EU - waar mogelijk - bijdragen tot de bescherming tegen overstromingen. In het raam van de kaderprogramma's voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie verricht de Commissie wetenschappelijk onderzoek dat direct of indirect relevant is voor de overstromingsproblematiek.

De **lidstaten** en de **Commissie** zijn, in de context van de geregelde bijeenkomsten van de directeuren waterbeheer en de vertegenwoordigers van de Commissie, samen verantwoordelijk voor de globale coördinatie van het actieprogramma.

De **andere belanghebbenden** worden als volwaardige partij betrokken bij de opstelling en tenuitvoerlegging van de overstromingsrisico-beheerplannen en eventuele technische besprekingen die door de Commissie worden georganiseerd.

4.3. De kosten en verwachte baten van een gecoördineerd optreden van de EU

De meerwaarde en de bijkomende voordelen van de in deze mededeling voorgestelde gecoördineerde acties laten zich moeilijk in geldswaarde becijferen. In kwalitatief opzicht behelst de meerwaarde van actie op EU-niveau onder meer:

- a) kosteneffectievere en duurzamere overstromingsrisico-beheersmaatregelen door middel van een betere coördinatie van acties op het hele grondgebied van de EU;
- b) een allesomvattende aanpak van de bestrijding van het risico dat overstromingsschade oplevert voor duurzame ontwikkeling in Europa;
- c) een verhoogd beschermingsniveau als gevolg van de uitwisseling van ervaringen en informatie en de gezamenlijke ontwikkeling van goede praktijken;
- d) meer doelgerichte onderzoeksacties en een intensievere wisselwerking tussen wetenschappers en beleidsmakers;
- e) een samenhangende benadering van de ontwikkeling van overstromingsrisico-beheerplannen en de koppeling daarvan met EU-financieringsprogramma's; en
- f) een versterkte bewustwording en participatie van het publiek op het stuk van overstromingsbescherming.

5. CONCLUSIE

De Commissie verzoekt de lidstaten:

- a) de analyse van de Commissie met betrekking tot het belang van overstromingsbescherming te onderschrijven;
- b) nota te nemen van de acties die thans op EU-, nationaal, regionaal en internationaal niveau worden ondernomen of gepland;

- c) zich akkoord te verklaren met de noodzaak van gecoördineerde EU-actie inzake preventie van, bescherming tegen en verzachting van de gevolgen van overstromingen; en
- d) in te stemmen met de krachtlijnen van de gecoördineerde EU-actie zoals uiteengezet door de Commissie, en tot overeenstemming te komen over de stappen die moeten worden ondernomen om een dergelijke gecoördineerde actie te ontplooiën en ten uitvoer te leggen.

Bijlage

Richt snoeren voor het opstellen en gebruiken van overstromingsrisico-beheerplannen en overstromingsrisicokaarten

A. BEGINSELEN

1. De overstromingsrisico-beheerplannen moeten worden opgesteld op basis van de volgende algemene beginselen:

- a) grensoverschrijdende rivieren: de lidstaten moeten akkoord gaan om samen te werken bij het opstellen en ten uitvoer leggen van deze plannen. Voor stroomgebieden die met niet-EU-landen worden gedeeld, moet gebruik worden gemaakt van bestaande coördinatiemechanismen of moeten nieuwe coördinatiemechanismen worden ontwikkeld;
- b) overstromingsrisico-beheerplannen: wat de rivieren betreft, dienen deze volledig te worden geïntegreerd met de stroomgebiedbeheerplannen en met de programma's van maatregelen die uit hoofde van de kaderrichtlijn water worden genomen. De overstromingsrisico-beheerplannen voor kustgebieden dienen binnen dezelfde tijdshorizon tot stand te komen;
- c) langetermijnstrategie: er moet rekening worden gehouden met de ontwikkelingen die zich naar verwachting op langere termijn (50–100 jaar) zullen voordoen;
- d) interdisciplinariteit: alle relevante aspecten van waterbeheer, ruimtelijke ordening, bodembestemming, landbouw, vervoer, stadsontwikkeling en natuurbehoud moeten op alle niveau's (nationaal, regionaal en lokaal) in aanmerking worden genomen;
- e) solidariteitsbeginsel: beschermingsmaatregelen tegen overstromingen mogen niet tot gevolg hebben dat andere, stroomopwaarts of stroomafwaarts gelegen regio's/lidstaten niet meer in staat zijn het beschermingsniveau tot stand te brengen dat bedoelde regio's/lidstaten zelf als gepast beschouwen. Een correcte strategie omvat drie stappen: retentie, opslag en afvoer;
- f) alle aspecten van het overstromingsrisicobeheer moeten worden bestreken: zie punt 2.2.

B. DOELSTELLINGEN

1. De algemene doelstellingen van overstromingsrisico-beheerplannen zijn:

- de schadelijke gevolgen van overstromingen en de kans op overstromingen verminderen;
- duurzame overstromingsrisico-beheersmaatregelen bevorderen;
- zoeken naar mogelijkheden om gebruik te maken van natuurlijke processen om het gewenste doel te bereiken en er - zo mogelijk - voor zorgen dat overstromingsrisicobeheer positieve effecten sorteert op meerdere vlakken;

- het brede publiek en de bevoegde instanties informeren over het overstromingsrisico en de manier om dat risico het hoofd te bieden.

C. ESSENTIËLE “OUTPUTS”

1. Overstromingsrisico-beheerplannen dienen met name te resulteren in:

- een goed inzicht in de omvang, de aard en de geografische verspreiding van de actuele overstromingsrisico’s, alsmede scenario’s voor toekomstige overstromingsrisico’s;
- inzicht in overstromingsprocessen en de manier waarop deze processen reageren op veranderingen;
- een lijst van geplande kosteneffectieve overstromingsrisico-beheersmaatregelen;
- overstromingsrisicokaarten (zie rubriek D);
- beleidsoriëntaties voor het overstromingsrisicobeheer op de lange termijn die in overeenstemming zijn met de voor het stroomgebied vastgestelde doelstellingen;
- in voorkomend geval, een lijst van verdere acties/studies met betrekking tot het stroomgebied, geordend volgens prioriteit.

D. OVERSTROMINGSRISICOKAARTEN

1. Een van de essentiële “outputs” van overstromingsrisico-beheerplannen zijn overstromingsrisicokaarten op stroomgebiedniveau.

2. Overstromingsrisicokaarten hebben ten doel:

- het publiek beter bewust te maken van de gebieden waar sprake is van een overstromingsrisico;
- informatie te verstrekken over de risicogebieden via de omschrijving van overstromingsrisicozones als uitgangspunt voor het ruimtelijke-orderingsproces;
- als basis te dienen voor de prioritering, motivering en doelgerichte toepassing van investeringen teneinde het risico voor mensen, eigendommen en het milieu te beheren en te beperken.

3. Overstromingsrisicokaarten moeten:

- tot stand komen door middel van coördinatie op stroomgebiedniveau;
- zowel betrekking hebben op overstromingen van rivieren als op stortvloeden en, in voorkomend geval, kustoverstromingen;
- betrouwbare, adequate en gemakkelijk te begrijpen informatie verstrekken;

- een classificatie hanteren waarbij minimaal drie risiconiveau's worden onderscheiden:
 - A. frequent overstroomde gebieden,
 - B. minder frequent overstroomde gebieden,
 - C. gebieden die zeer zelden onderlopen, b.v. in het geval van dijkbreuken;
- zowel rekening houden met het waterpeil (overstromingspeil) als met de mogelijke schade;
- zowel aandacht besteden aan de huidige situatie als aan scenario's voor toekomstige overstromingsrisico's; en
- rekening houden met de andere doelstellingen ten aanzien van het stroomgebied.