

Sturende internationale ontwikkelingen voor het Nederlands waterbeheer

Achtergronddocument

Discussie-bijeenkomst van deskundigen

26 november 1999

Park Plaza, Utrecht



RIZA
Prof.dr.ir. J. Leentvaar

in opdracht van:
Commissie Waterbeheer 21^e eeuw

SI: 202 Pop. 4

International

Organization for Migration

10 November 1971

Ref. No. 10000

10000-10000



Rijkswaterstaat/RIZA
Rijksinstituut voor
Integraal Zoetwaterbeheer en
Afvalwaterbehandeling
Documentatie
Postbus 17
8200 AA Lelystad

C21042-4

Sturende internationale ontwikkelingen voor het Nederlands
waterbeheer

Achtergronddocument

Discussie-bijeenkomst van deskundigen

26 november 1999

Park Plaza, Utrecht

RIZA
Prof.dr.ir. J. Leentvaar

in opdracht van:
Commissie Waterbeheer 21^e eeuw

Achtergronddocument

1. Inleiding
2. Ontwikkelingen waterbeheer Europa en stroomgebieden
3. Ontwikkelingen emissiebeleid Europa, OSPAR
4. Hoogwaterproblematiek Rijn en Maas
5. Internationale ontwikkelingen landbouw
6. Internationale ruimtelijke ontwikkelingen
7. Organisatie waterbeheer in oeverstaten van Rijn en Maas, Denemarken
8. Literatuuroverzicht

1. Inleiding

Op verzoek van de Commissie waterbeheer 21^e eeuw is RIZA verzocht een verkenning uit te voeren van de internationaal sturende ontwikkelingen voor het Nederlands waterbeheer. Hiertoe vindt op 26 november 1990 een discussiebijeenkomst plaats van deskundigen. De basis voor de discussie is een startnotitie met stellingen. Om deze notitie niet teveel te belasten met documentatie is voorliggend achtergronddocument is samengesteld.

In het achtergrond treft u een overzicht aan van de meest relevante publicaties, of delen hiervan. Het is een bundel, die als naslagwerk kan dienen voor de stellingen en toelichting uit de discussienotitie. Beperking is de kunst. De belangrijkste (delen van) publicaties zijn geselecteerd om de relevante internationale ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer, ruimtelijke ordening en landbouw te karakteriseren. In hoofdstuk 7 is de organisatie van het waterbeheer in de oeverstaten van Rijn en Maas beschreven, alsmede (op verzoek van de Commissie) Denemarken. Een literatuuroverzicht treft u in hoofdstuk 8 aan.

2. Ontwikkelingen waterbeheer Europa en Stroomgebieden

1. Raad van de Europese Unie. 1999. Gemeenschappelijk Standpunt door de Raad vastgesteld met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Raad van de Europese Unie 9085/99 Limite Env 203 Codec 336. Interinstitutioneel dossier 97/0067 (COD). Brussel, 30 juli 1999. Preambule.
2. Schoot Uiterkamp, J.F.J., F.P.M. Leek and A.F. Savornin Lohrman. 1995. Waste water charge schemes in the European Union. Part I and II. RIZA Nota nr.: 95.031. ISBN 9036945127. RIZA. Lelystad.
3. Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn. 1999. Verdrag inzake de bescherming van de Rijn. IRC. Koblenz. 14 p.
4. Internationale Commissie ter Bescherming van de Maas. 1998. Actieprogramma Maas 1998-2003. ICBM. Liege. samenvatting



2.1

RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE

Brussel, 30 juli 1999
(OR. en)

9085/99

Interinstitutioneel dossier:
97/0067 (COD)

LIMITE

ENV 203
CODEC 336

Betreft : Gemeenschappelijk Standpunt door de Raad vastgesteld met het oog op de
aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling
van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

RICHTLIJN 1999/ /EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

van

tot vaststelling van een kader voor
communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 175,
lid 1,

gezien het voorstel van de Commissie ¹,

gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité ²,

gezien het advies van het Comité van de Regio's ³,

volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag ⁴,

¹ PB C 184 van 17.6.1997, blz. 20, PB C 16 van 20.1.1998, blz. 14 en PB C 108 van 7.4.1998, blz. 94

² PB C 355 van 21.11.1997, blz. 83.

³ PB C 180 van 11.6.1998, blz. 38.

⁴ Advies van het Europees Parlement van 11 februari 1999 (PB C 150 van 28.5.1998, blz. 419) (nog niet verschenen in het Publicatieblad), Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van (PB C) (nog niet verschenen in het Publicatieblad) en Besluit van het Europees Parlement van ((PB C)(nog niet verschenen in het Publicatieblad)).

overwegende hetgeen volgt:

- (1) In de conclusies van het in 1988 te Frankfurt gehouden Ministeriële Seminar over het waterbeleid van de Gemeenschap wordt gewezen op de noodzaak dat de communautaire wetgeving zich moet uitstrekken tot ecologische kwaliteit. De Raad heeft de Commissie in zijn resolutie van 28 juni 1988 ¹ verzocht voorstellen in te dienen ter verbetering van de ecologische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de Gemeenschap.
- (2) In de verklaring van het in 1991 te Den Haag gehouden Ministeriële Seminar over grondwater werd de noodzaak onderkend van maatregelen die erop gericht zijn een achteruitgang op lange termijn van kwantiteit en kwaliteit van de zoetwatervoorraden te voorkomen. Voorts werd daarin aangedrongen op een vóór het jaar 2000 uit te voeren actieprogramma voor duurzaam beheer en bescherming van de zoetwatervoorraden. De Raad heeft in zijn resoluties van 25 februari 1992 ² en 20 februari 1995 ³ verzocht om de opstelling van een actieprogramma voor grondwater alsmede om herziening van Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen ⁴, als onderdeel van een algemeen beleid inzake de bescherming van zoet water.
- (3) Het water in de Gemeenschap komt onder steeds grotere druk te staan vanwege de voortdurend stijgende vraag naar voldoende hoeveelheden water van goede kwaliteit voor allerlei doeleinden. Het Europees Milieuagentschap heeft op 10 november 1995 in zijn verslag over "Environment in the European Union - 1995", Europees Milieuagentschap, Kopenhagen, 1995, een bijgewerkt verslag over de toestand van het milieu ingediend, waarin de noodzaak van maatregelen ter bescherming van het water in de Gemeenschap in kwalitatief en kwantitatief opzicht wordt bevestigd.

¹ PB C 209 van 9.8.1988, blz. 3.

² PB C 59 van 6.3.1992, blz. 2.

³ PB C 49 van 28.2.1995, blz. 1.

⁴ PB L 20 van 26.1.1980, blz. 43. Richtlijn gewijzigd bij Richtlijn 91/692/EEG (PB L 377 van 31.12.1991, blz. 48).

- (4) De Raad heeft op 18 december 1995 conclusies aangenomen waarin onder meer wordt verzocht om een nieuwe kaderrichtlijn houdende basisbeginselen voor een duurzaam waterbeleid in de Europese Unie en waarin de Commissie wordt verzocht zo'n voorstel in te dienen.
- (5) De Commissie heeft op 21 februari 1996 een mededeling aan het Europees Parlement en de Raad inzake het waterbeleid van de Europese Gemeenschap aangenomen waarin de beginselen voor een dergelijk beleid worden uiteengezet.
- (6) De Commissie heeft op 9 september 1996 een voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake een actieprogramma voor geïntegreerde grondwaterbescherming en geïntegreerd grondwaterbeheer ¹ ingediend. De Commissie heeft in dit voorstel gewezen op de noodzaak procedures in te stellen voor de regulering van zoetwateronttrekking en voor het toezicht op de kwaliteit en de kwantiteit van zoet water.
- (7) De Commissie heeft op 29 mei 1995 een mededeling aan het Europees Parlement en de Raad goedgekeurd over het verstandig gebruik en het behoud van wetlands waarin wordt erkend dat wetlands een belangrijke rol spelen voor de bescherming van waterbronnen.
- (8) De Gemeenschap dient een geïntegreerd waterbeleid te ontwikkelen.
- (9) De Raad heeft op 25 juni 1996, het Comité van de Regio's op 19 september 1996, het Economisch en Sociaal Comité op 26 september 1996 en het Europees Parlement op 23 oktober 1996 de Commissie verzocht een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor een Europees waterbeleid in te dienen.

¹ PB C 355 van 25.11.1996, blz. 1.

- (10) Zoals in artikel 174 van het Verdrag wordt bepaald draagt het beleid van de Gemeenschap op milieugebied bij tot het nastreven van de doelstellingen van behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu alsmede van een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.
- (11) Zoals in artikel 174 van het Verdrag wordt bepaald houdt de Gemeenschap bij het bepalen van haar beleid op milieugebied rekening met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, de milieuumstandigheden in de onderscheiden regio's van de Gemeenschap en de economische en sociale ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's, alsmede met de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden.
- (12) In de Gemeenschap bestaan uiteenlopende situaties en behoeften die een verschillende aanpak vergen. Bij de planning en uitvoering van maatregelen met het oog op de bescherming en het duurzame gebruik van water in het stroomgebied moet rekening worden gehouden met deze diversiteit; besluiten moeten worden genomen zo dicht mogelijk bij de plaats waar het water is aangetast of wordt gebruikt; voorrang moet worden gegeven aan maatregelen die onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen, via de opstelling van aan de regionale en lokale omstandigheden aangepaste maatregelenprogramma's.
- (13) Het welslagen van deze richtlijn is afhankelijk van nauwe samenwerking en samenhangende actie op communautair, nationaal en lokaal niveau, alsmede van voorlichting aan, overleg met en betrokkenheid van het publiek, inclusief de gebruikers.

- (14) Watervoorziening is een dienst van algemeen belang, zoals omschreven in een mededeling van de Commissie, getiteld "Diensten van algemeen belang in Europa"¹.
- (15) Er is behoefte aan een verdere integratie van de bescherming en het duurzaam beheer van water in andere communautaire beleidsterreinen, zoals het energie-, het vervoer-, het landbouw-, het visserij-, het regionaal en het toeristisch beleid; deze richtlijn biedt een blauwdruk voor een aanhoudende dialoog en voor de ontwikkeling van strategieën met het oog op een verdere integratie van beleidsterreinen; deze richtlijn kan ook een belangrijke bijdrage leveren tot andere gebieden van samenwerking tussen lidstaten, onder meer tot de "Perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Gemeenschap" (ESDP).
- (16) Voor een communautair waterbeleid is een transparant, doeltreffend en samenhangend wetgevend kader vereist; de Gemeenschap dient te zorgen voor gemeenschappelijke beginselen en voor het algemene kader van de maatregelen; deze richtlijn voorziet in een dergelijk kader en zal zorgen voor het coördineren, integreren en het op langere termijn verder ontwikkelen van de algemene beginselen en structuren met het oog op de bescherming en het duurzaam gebruik van water in de Gemeenschap overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel.
- (17) Met deze richtlijn wordt beoogd het aquatisch milieu in de Gemeenschap in stand te houden en te verbeteren; deze doelstelling betreft in de eerste plaats de kwaliteit van de betrokken wateren. Beheersing van de beschikbare hoeveelheid is een bijkomend element bij het garanderen van een goede waterkwaliteit en derhalve dienen ook maatregelen betreffende de kwantitatieve aspecten te worden getroffen met het oog op de doelstelling een goede waterkwaliteit te waarborgen.
- (18) De kwantitatieve toestand van een grondwaterlichaam kan van invloed zijn op de ecologische kwaliteit van de oppervlaktewateren en de bij dat grondwaterlichaam behorende terrestrische ecosystemen.

¹ PB C 281 van 26.9.1996, blz. 3.

- (19) De Gemeenschap en de lidstaten zijn partij bij diverse internationale overeenkomsten die belangrijke verplichtingen inzake de bescherming van mariene wateren tegen verontreiniging inhouden, in het bijzonder het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied, ondertekend te Helsinki op 9 april 1992 en goedgekeurd bij Besluit 94/157/EG¹ van de Raad, het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, ondertekend te Parijs op 22 september 1992 en goedgekeurd bij Besluit 98/249/EG² van de Raad, alsmede het Verdrag inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging, ondertekend te Barcelona op 16 februari 1976 en goedgekeurd bij Besluit 77/585/EEG³, met het bijbehorende Protocol inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging vanaf het land, ondertekend te Athene op 17 mei 1980 en goedgekeurd bij Besluit 83/101/EEG⁴ van de Raad; deze richtlijn zal de Gemeenschap en de lidstaten helpen die verplichtingen na te komen.
- (20) Deze richtlijn zal bijdragen tot de geleidelijke vermindering van de lozing van gevaarlijke stoffen in het water.
- (21) Gemeenschappelijke beginselen zijn nodig voor de coördinatie van de inspanningen van de lidstaten om het water in de Gemeenschap in kwantitatief en kwalitatief opzicht beter te beschermen, om het duurzaam watergebruik te bevorderen, bij te dragen tot de beheersing van grensoverschrijdende waterproblemen, aquatische ecosystemen en de daarvan rechtstreeks afhankelijke terrestrische ecosystemen en wetlands te beschermen en de gebruiksmogelijkheden van de wateren in de Gemeenschap te vrijwaren en te ontwikkelen.

¹ PB L 73 van 16.3.1994, blz. 19.

² PB L 104 van 3.4.1998, blz. 1.

³ PB L 240 van 19.9.1977, blz. 1.

⁴ PB L 67 van 12.3.1983, blz. 1.

- (22) Gemeenschappelijke definities van de toestand van het water in kwalitatief opzicht en - wanneer dit voor de bescherming van het milieu dienstig is - in kwantitatief opzicht dienen te worden vastgesteld; milieudoelstellingen dienen te worden bepaald om te garanderen dat in de Gemeenschap een goede oppervlakte- en grondwatertoestand wordt bereikt.
- (23) De lidstaten moeten tenminste naar een goede watertoestand streven en daarbij de nodige maatregelen binnen geïntegreerde maatregelenprogramma's vaststellen en uitvoeren, rekening houdend met de bestaande communautaire vereisten; waar reeds sprake is van een goede toestand van het water, moet deze worden gehandhaafd; afgezien van de voorwaarden voor een goede toestand van het grondwater, moet elke significante en aanhoudende stijging van de concentratie van een verontreinigende stof worden vastgesteld en teruggedrongen.
- (24) Oppervlaktewateren en grondwater zijn in beginsel hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen; met name het waarborgen van een goede toestand van het grondwater vereist vroegtijdige maatregelen, alsmede een stabiele planning op lange termijn van beschermende maatregelen, gezien het natuurlijke tijdsverloop dat met de vorming en vernieuwing van deze bronnen gemoeid is; bij het verbeteren van de toestand dient rekening te worden gehouden met dat tijdsverloop met het oog op tijdschema's voor maatregelen waarmee men een goede grondwatertoestand wil bereiken en voor het terugdringen van elke significante en aanhoudende stijging van de concentratie van een verontreinigende stof in het grondwater.
- (25) De lidstaten mogen de uitvoering van het maatregelenprogramma dat zij ter verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn vaststellen, faseren teneinde de kosten te spreiden.

- (26) Ten behoeve van een volledige en consequente uitvoering van deze richtlijn, moeten termijnen eventueel verlengd worden op basis van passende, duidelijke en transparante criteria, en door de lidstaten in het stroomgebiedbeheerplan worden gemotiveerd.
- (27) Wanneer een waterlichaam in zodanige mate door menselijke activiteiten wordt aangetast of de natuurlijke toestand ervan van dien aard is dat een goede toestand niet kan worden bereikt of buitensporig duur is, mogen minder strenge milieudoelstellingen worden vastgesteld op basis van passende, duidelijke en transparante criteria en moeten alle haalbare maatregelen worden genomen om elke verdere achteruitgang van de watertoestand te verhinderen.
- (28) Er kunnen redenen zijn om uitzonderingen toe te staan op de eis om een verdere achteruitgang te verhinderen of een goede watertoestand onder bijzondere voorwaarden te bereiken, indien dat onvermogen het resultaat is van onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheden, met name overstromingen of droogtes, respectievelijk, op grond van dwingende redenen van openbaar belang, van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlakte-waterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, op voorwaarde dat alle haalbare maatregelen worden genomen om de negatieve gevolgen voor de toestand van het waterlichaam te beperken.
- (29) Het streven naar een goede watertoestand geldt voor elk stroomgebied, met als gevolg dat de maatregelen ten aanzien van oppervlakte- en grondwater dat tot hetzelfde ecologisch en hydrologisch systeem behoort, worden gecoördineerd.
- (30) Ten behoeve van milieubescherming is er behoefte aan een grotere integratie van de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van het oppervlakte- en grondwater, rekening houdend met de natuurlijke stromingsomstandigheden van het water binnen de hydrologische cyclus.

- (31) Binnen een stroomgebied waar het watergebruik grensoverschrijdende gevolgen kan hebben, moeten de vereisten voor het bereiken van de milieudoelstellingen van deze richtlijn, en in het bijzonder alle maatregelenprogramma's, worden gecoördineerd voor het gehele stroomgebiedsdistrict; de lidstaten moeten, voor stroomgebieden die zich tot buiten de Gemeenschap uitstrekken, zorgen voor een passende coördinatie met de betrokken derde landen; deze richtlijn zal bijdragen tot het honoreren van de verplichtingen van de Gemeenschap in het kader van verdragen inzake waterbescherming en -beheer, met name het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, goedgekeurd bij Besluit 95/308/EG van de Raad ¹, en de latere overeenkomsten betreffende de toepassing van dit Verdrag.
- (32) Er moet een onderzoek worden verricht naar de kenmerken van een stroomgebied en naar de effecten van menselijke activiteiten, en er moet een economische analyse van het watergebruik worden gemaakt; de lidstaten in de gehele Gemeenschap moeten op systematische en vergelijkbare wijze toezien op de ontwikkeling van de watertoestand; deze informatie is nodig om de lidstaten een deugdelijke basis te geven voor de opstelling van maatregelenprogramma's waarmee het doel van deze richtlijn kan worden bereikt.
- (33) de lidstaten moeten de wateren aanwijzen die voor de onttrekking van drinkwater worden gebruikt en zorgen voor de naleving van Richtlijn 80/778/EG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water ².

¹ PB L 186 van 5.8.1995, blz. 42.

² PB L 229 van 30.8.1980, blz. 11. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 98/83/EG (PB L 330 van 5.12.1998, blz. 32).

- (34) Het gebruik van economische instrumenten door de lidstaten kan een goed onderdeel van een maatregelenprogramma zijn; rekening moet worden gehouden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, met inbegrip van milieu- en bronkosten in verband met de aantasting van en de negatieve gevolgen voor het aquatisch milieu, in overeenstemming met in het bijzonder het beginsel "de vervuiler betaalt"; daartoe is een economische analyse van de waterdiensten nodig, gebaseerd op lange-termijnvooruitzichten inzake de vraag naar en het aanbod van water in het stroomgebieddistrict.
- (35) Incidentele verontreiniging van het water door ongevallen moet worden voorkomen, respectievelijk de gevolgen ervan moeten worden ondervangen; maatregelen in die zin dienen in het maatregelenprogramma te worden opgenomen.
- (36) Wat de preventie en de bestrijding van verontreiniging betreft, moet het communautair waterbeleid steunen op een gecombineerde benadering, waarbij de verontreiniging aan de bron wordt aangepakt doordat emissiegrenswaarden en milieukwaliteitsnormen vastgesteld worden.
- (37) Wat de kwantitatieve aspecten betreft dienen algemene beginselen voor de beperkte toepassing van wateronttrekking en opstuwing te worden vastgesteld, zodat de ecologische duurzaamheid van de aangetaste watersystemen wordt gegarandeerd.
- (38) In de communautaire wetgeving dienen gemeenschappelijke milieukwaliteitsnormen en emissiegrenswaarden voor bepaalde groepen of families verontreinigende stoffen als minimumvereisten te worden vastgesteld; er dient te worden gezorgd voor bepalingen waarmee dergelijke normen op communautair niveau kunnen worden aangenomen.

- (39) Verontreiniging door lozing van gevaarlijke stoffen moet worden bestreden; de Raad dient op voorstel van de Commissie te bepalen welke stoffen voor prioritaire actie in aanmerking komen en welke specifieke maatregelen tegen waterverontreiniging door die stoffen moeten worden genomen; daarbij moet rekening worden gehouden met alle significante bronnen en moeten de kosteneffectiviteit, de evenredigheid en een combinatie van bestrijdingsmaatregelen worden vastgesteld.
- (40) De lidstaten moeten maatregelen aannemen ter beëindiging van de verontreiniging van het oppervlaktewater door als prioritair aangemerkte stoffen en ter geleidelijke vermindering van de verontreiniging door andere stoffen, welke de lidstaten anders zouden beletten de voor de oppervlaktewaterlichamen beoogde doeleinden te bereiken.
- (41) Teneinde het publiek - inclusief de watergebruikers - in te schakelen bij de opstelling en bijwerking van stroomgebiedbeheerplannen, is het noodzakelijk dat gedegen informatie over geplande maatregelen wordt verstrekt en dat verslag wordt uitgebracht over de vooruitgang bij de toepassing van die maatregelen, opdat publiek en gebruikers hierbij betrokken worden voordat een definitief besluit over de vereiste maatregelen wordt genomen.
- (42) Deze richtlijn zal een mechanisme verschaffen voor het wegnemen van de hinderpalen die een verdere verbetering van de watertoestand in de weg staan, en die buiten het toepassingsgebied van de communautaire waterwetgeving vallen; daartoe moeten de nodige communautaire strategieën worden uitgewerkt.
- (43) De Commissie moet ieder jaar een bijgewerkt plan indienen over de maatregelen die zij voor de watersector wil voorstellen.

- (44) Als onderdeel van deze richtlijn moeten technische specificaties worden vastgesteld voor een samenhangende benadering in de Gemeenschap; de in bijlage V vermelde criteria voor de beoordeling van de watertoestand zijn een grote stap vooruit; de aanpassing van sommige technische punten aan de ontwikkeling van de techniek, alsmede de normalisatie van de toezichts-, bemonsterings- en analysemethoden dienen te geschieden volgens de comité-procedure; de Commissie kan, om te bereiken dat de criteria voor de karakterisering van de stroomgebieddistricten en de beoordeling van de watertoestand goed worden begrepen en consequent worden toegepast, richtsnoeren voor de toepassing ervan aannemen.
- (45) De uitvoering van deze richtlijn zal leiden tot een beschermingsniveau van het water dat tenminste gelijkwaardig is aan het niveau dat wordt gegarandeerd door bepaalde eerdere besluiten, die dan ook moeten worden ingetrokken zodra de relevante bepalingen van deze richtlijn volledig zijn uitgevoerd.
- (46) Het bepaalde in deze richtlijn komt in de plaats van het door Richtlijn 76/464/EEG¹ vastgestelde kader voor de terugdringing van de verontreiniging door bepaalde gevaarlijke stoffen; die richtlijn moet bijgevolg worden ingetrokken zodra de betreffende bepalingen van deze richtlijn volledig ten uitvoer zijn gelegd.
- (47) Er moet worden gezorgd voor de volledige uitvoering en afdwinging van de huidige milieu-wetgeving inzake waterbescherming; in de gehele Gemeenschap moet worden toegezien op de correcte toepassing van de bepalingen ter uitvoering van deze richtlijn door passende sancties op te nemen in de wetgeving van de lidstaten; deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

¹ PB L 129 van 18.05.1976, blz. 23. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 91/692/EEG (PB L 377 van 31.12.1991, blz. 48).



Directorate-General for Public Works and Water Management

RIZA Institute for Inland Water Management and Wast Water Treatment

WASTE WATER CHARGE SCHEMES IN THE EUROPEAN UNION

Part I: Comparison and Evaluation

RIZA Nota nr.: 95.030

ISBN: 903694502X

Authors: RIZA

J.F.J. Schoot Uiterkamp

Institute For Environmental Studies

F.P.M. Leek

A.F. de Savornin Lohman

RIZA

Lelystad, January 1995



Institute for Environmental Studies
Vrije Universiteit
Amsterdam

CONTENT

Executive Summary	5
Summary and conclusions	7
1. Introduction	15
2. Charges as instrument for water pollution	17
2.1 Functions	17
2.2 Incentive function: cost effectiveness in pollution abatement	17
2.3 Charges as financing instruments: paying for communal treatment of effluent	19
2.4 Can the financing function be combined with the incentive function	20
2.5 Incentive function, financing function and overall effectiveness of water quality policies	20
2.6 The problem of 'demonstrating' cost-effectiveness empirically	20
2.7 Indicators for evaluating financing and incentive functions	20
2.8 Indicators for the financing function	21
2.9 Indicators for the incentive function	21
2.10 Indicators for effectiveness in pollution control	22
3. Comparison and evaluation	23
3.1 General overview of the charge schemes applied	23
3.2 Comparison of the financing function	27
3.3 Comparison of the incentive function	31
3.4 Comparison of the effectiveness of water pollution control	39
References	45

Appendix

1. Payable Charge for Hypothetical Industrial discharge
2. Population and Exchange Rate Data

Executive Summary

This report is a survey of the waste water charge schemes that are applied in EU Member States (12 Member States of 1994). With respect to the coverage of the schemes a distinction was made between sources (households and small firms, industries, and communities) and receiving media (surface waters and sewerage). In the survey all charge schemes are considered of which the revenue is to some extent used to finance water quality management. However, schemes that have the objective of financing sewerage only have not been included in the study. Besides the survey, the report gives an assessment of the incentive and financing functions of the charge systems.

The survey shows that there is a wide diversity of charge systems in force in EU Member States. Existing charge systems differ in the following aspects:

- Type of discharge covered: direct discharges, indirect discharges or both.
- Target groups: households, small firms, large firms, communities.
- Spending of the revenue: sewage treatment, sewerage, water quality management, subsidies to industry.
- Type of charge base: pollution load (actually measured or value in permit), sector coefficients, water consumption or fixed rate.
- Considered pollution parameters: pollutants included in charge base, weights in charge formula, choice of pollution unit.
- Charge rate.
- Charge revenue per capita.
- Charging agency: River Basin Agency or Water Board, regional or local unit of administration, private water company.
- Institutional context: relationship to issuing of permits, responsibilities for water quality management duties.

Fulfilment of financing function

In the study the financing function refers to the financing of the construction and operational costs of communal treatment plants. All countries have charge systems with such a financing function. However, there are wide differences in the extent to which charge revenue covers the costs of communal waste water treatment. The financing indicators for 1988 and 1992 were high in Denmark, Germany, the Netherlands and the UK (England and Wales). They were low for Portugal and Spain, and intermediate for Belgium (Flanders and Wallonia). No data were available for Greece, Ireland, Italy, and Luxembourg. For France data were incomplete.

Fulfilment of incentive function

The incentive function refers to the financial incentive provided by waste water charges to control emissions. For an incentive function in practice, the payable charge should relate to the pollution load of the discharge, and the charge rate should be sufficiently high. Conceivably, the comprehensive national charge schemes in Flanders, Germany, and the Netherlands have an incentive function. In Flanders it is confined to large direct and indirect industrial discharges, in Germany to large direct industrial and communal discharges, and in the Netherlands to large direct and indirect discharges and communal discharges.

On the other hand, it is unlikely that the comprehensive national schemes in France, Spain, the UK (England and Wales), and Wallonia, fulfil an incentive function in practice.

The schemes covering indirect discharges in Denmark, Ireland, Italy, and the UK (England and Wales) may in principle also have an incentive function. However, a lack of charge rate data does not allow a definite conclusion to be drawn. Information limitations do not allow for conclusions on the incentive functions of the separate (local) schemes for discharges to the sewerage in Germany, Greece, Portugal, and Spain. The scheme in Luxembourg does not have an incentive function.

Effectiveness of water pollution control policies

During the 1980s there was a substantial increase in the capacity of communal treatment plants in Belgium (Flanders and Wallonia), Denmark, France, Greece, Italy, Ireland and Spain. The growth of capacity was limited in Germany, the Netherlands and the UK (England and Wales), countries that already had a large capacity at the beginning of the 1980s. For Luxembourg and Portugal no data on the development were available.

Generally, the increase in capacity was matched by a significant increase in the percentage of the population connected to communal treatment plants with secondary treatment techniques (in the period 1980-1992). A large share of the population (38% or more) is connected to communal treatment plants in Denmark, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Spain and the UK (England and Wales). In Belgium (Flanders and Wallonia), Greece, Ireland and Portugal the percentage is 29% or less. For France and Italy no data were available.

It appeared that the countries with a high financing indicator, also provide extensive communal waste water treatment. This indicates that a charge scheme with a sufficient financing function may well facilitate the expansion of the communal waste water treatment infrastructure.

In Denmark, France, Germany and the Netherlands there have been substantial reductions in organic pollution. Data on emission trends were available for Denmark, France, Germany (in discharge volume) and the Netherlands, and Wallonia.

It is most likely that the charge schemes in Germany and the Netherlands contributed through their incentive function to established reductions. For the Netherlands, this has been confirmed by academic dissertations. On the other hand, it is unlikely that the established emission reduction in France is due to such an incentive effect (due to the relatively low charge rate). Conclusions on the contribution of charges through their incentive function on emission reductions in Denmark could not be drawn (no charge rate data).

Summary and Conclusions

1. General

This report is a survey of the waste water charge schemes that are applied in EU Member States¹. In part I the waste water charging schemes are compared and evaluated on the the incentive and financing functions. Part II provides an overview of the applied schemes in each country.

Charge schemes considered

In the survey all charge schemes are considered of which the revenue is to some extent used to finance water quality management (e.g. to finance communal treatment plants). Schemes that have the objective of financing sewerage only have not been included in the study². With respect to the coverage of the schemes we made a distinction between sources (households and small firms, industries, and communities) and receiving media (surface waters and sewerage).

Data collection

A questionnaire to the relevant authorities formed the basis for the survey. A fully completed questionnaire was returned by respondents in Belgium (Flanders and Wallonia), Denmark, Germany, the Netherlands, Spain and the UK (England and Wales). For these countries data availability in general was good. The information in the questionnaire was complemented by contacts with respondents by telephone and mail. In addition, other documents and reports have been consulted. Data derived from other documents and reports have been submitted to respondents to check their correctness and up-to-datedness.

For France, Greece, Ireland, Italy, Portugal, and Luxembourg a completely filled in questionnaire was not available. For these countries reports and documents formed the basis for the survey. For Ireland, Italy, and Portugal, contacts with the relevant authorities provided additional information.

In all, data availability was good for Belgium (Flanders and Wallonia), Denmark, Germany, the Netherlands, Spain and the UK (England and Wales). For France, Ireland, Italy, Portugal data availability was sufficient. Data availability was limited for Greece and Luxembourg.

Furthermore, information on nationally (or semi-national³: in Belgium and the UK) designed schemes was good, whereas information on the locally

¹ Considering the 12 EU Member States of 1994. Data for Belgium are presented for Flanders and Wallonia separately (the region Brussels is not included in the study). The survey of charges in the UK is based on England and Wales only. Data for Germany relate to the former Federal Republic Germany before unification.

² Belgium and the Netherlands have such schemes.

³ 'Semi-national' authorities are Flanders and Wallonia in Belgium, and England and Wales in the UK.

designed schemes was generally poorly available. Finally, speaking generally, a lack of emission data has been identified. Emission data over a longer period was only available for Denmark, France, Germany (development of discharge volume), and the Netherlands.

2. Inventory of system variety

The survey shows that there is a wide diversity of charge systems in force in EU Member States. Existing charge systems differ in the following aspects:

- Type of discharge covered: direct discharges, indirect discharges or both.
- Target groups: households, small firms, large firms, communities.
- Spending of the revenue: sewage treatment, sewerage, water quality management, subsidies to industry.
- Type of charge base: pollution load (actually measured or value in permit), sector coefficients, water consumption or fixed rate.
- Considered pollution parameters: pollutants included in charge base, weights in charge formula, choice of pollution unit.
- Charge rate.
- Charge revenue per capita.
- Charging agency: River Basin Agency or Water Board, regional or local unit of administration, private water company.
- Institutional context: relationship to issuing of permits, responsibilities for water quality management duties.

In addition, there are differences in the extent to which the charges fulfil a financing function and/or an incentive function.

Type of discharge covered

In most Member States there are different charge schemes for direct and indirect discharges. Only in Belgium (Flanders and Wallonia), the Netherlands, and France one scheme covers both. In France, however, in addition to the scheme that covers both, there is also a scheme for indirect discharges only.

Direct discharges are subject to waste water charges in Belgium (Flanders and Wallonia), France, Germany, the Netherlands, Spain and the UK (England and Wales). Indirect discharges are subject to (user) charges in all EU Member States.

In countries with a charge on direct discharges the responsibility for charge design (calculation rules, pollution parameters included, and sometimes rates) lies with (semi-)national authorities. In countries levying a charge on indirect discharges only, charges are locally designed, except for in Italy.

Target groups

The schemes for direct discharges cover discharges of industries, communities and/or households and small firms. The schemes for indirect discharges all cover industrial discharges and discharges of households and small firms. In nearly all countries farming is subsumed under households. Only in Wallonia the scheme explicitly accounts for discharges of agriculture, by making large farms pay in relation to the number of cattle.

Spending of revenue

In general, revenue of the schemes covering indirect discharges is used to finance communal sewerage and treatment only. The schemes covering direct discharges in general have a wider scope in this respect (financing water quality management in general, consenting, subsidies, etc.).

Type of charge base

The payable charge for 'large industrial' discharges is linked to the actual pollution load in Belgium (Flanders and Wallonia), Denmark, France, Germany, Ireland, Italy, the Netherlands, Spain and the UK (England and Wales). In Luxembourg the charge for large (indirect) discharges relates to water consumption only. Information was not available for Greece and Portugal.

There is a great variation in the way the actual pollution load is assessed. In the Netherlands it is by actual measurement of emissions. In Belgium (Flanders and Wallonia) and France the charge is calculated by means of sector-specific coefficients, with industries permitted to apply for actual measurement if so desired. In the other countries [Denmark, Germany, Ireland, Italy, Spain, and the UK (England and Wales)] the reference point is given by the values specified in the permit.

Communal discharges (discharges by communities with or without treatment plants) are subject to a waste water charge in France, Germany, the Netherlands, Spain, the UK (England and Wales). The charge bases are: value in permit [Germany, Spain, UK (England and Wales)] actually measured emissions (Netherlands); or number of inhabitant equivalents (France). Measurements are optional in France and Germany.

The charge base for households and small firms is water consumption in all countries except Ireland, the Netherlands and the UK (England and Wales). In Ireland and the Netherlands the charge is a fixed number of inhabitant equivalents. In the UK (England and Wales) the charge is in general based on rateable property value.

Considered pollution parameters

Countries with national schemes covering direct discharges or both direct and indirect discharges cover many pollution parameters. Countries with specific charge schemes for discharges to the sewerage only, focus on suspended solids and organic matter.

Organic matter is a pollution parameter in all countries except Luxembourg. Suspended solids are considered in many systems. Heavy metals and nutrients (phosphorus and nitrogen) are considered in Belgium (Flanders and Wallonia), France, Germany, the Netherlands (phosphorus not), Spain and the UK (England and Wales). Toxicity and halogenated hydrocarbons are considered in France and Germany only.

Spain and the UK (England and Wales) are the only countries that have systems in which the discharge is classed in 'bands' to which a value is attached to determine the pollution load of large discharges to surface waters. In these systems the relation between the payable charge and actual pollution load is rather complex.

Charge rate

Charge rates vary considerably between countries. The charge rates industries and communities had to pay for a standard amount of pollution (1 inhabitant equivalent) could be calculated for the schemes of Belgium (Flanders and Wallonia; industrial discharges only), France, Germany, the Netherlands, and Spain.

The rates per inhabitant equivalent were relatively low in France (ECU 3.6) and Spain (ECU 3.8); intermediate in Wallonia (ECU 13.6); and high in

Flanders (ECU 20.7), Germany (ECU 19.8), and the Netherlands (ECU 18.7).

The charge rates in 1992 for households of 3 persons with an assumed water consumption of 200 m³ per year were available for Belgium (Flanders and Wallonia), Denmark, France, the Netherlands, and the UK (England and Wales). For countries where this rate does not include the charge for sewerage services the rates were: ECU 50.4 in Flanders; ECU 38.4 in Wallonia; and ECU 89.9 in the Netherlands. For the other countries the rates include payment for sewerage services: ECU 256 in Denmark; ECU 89.5 in France; and ECU 135.1 in the UK (England and Wales).

Charge revenue per capita

For a comparison of the revenue per capita between countries, three groups have been distinguished, due to difference in coverage of the scheme(s). Revenue data of the local user charges in France and Spain were not available.

a) Revenue per capita in 1992 of schemes that cover indirect discharges to finance communal treatment and sewerage services:

Denmark	ECU 92.3
Germany	ECU 87.4
Portugal	ECU 0.4 (1988)
UK: England and Wales	ECU 65.7

b) Revenue per capita in 1992 of schemes that cover both direct and indirect discharge to finance communal treatment services (excluding local user charges for sewerage services):

Belgium: Flanders	ECU 26.0
Belgium: Wallonia	ECU 11.1
the Netherlands	ECU 47.3

c) Revenue per capita in 1992 of national schemes (excluding revenue of the local schemes to finance communal sewerage and treatment services):

France	ECU 7.1 (1990)
Germany	ECU 2.8
Spain	ECU 1.3
UK: England and Wales	ECU 1.1

Charging agency

The charging authority is a River Basin Agency (or Water Board) or a regional unit of administration in the countries with a (national) scheme that covers direct discharges. For the schemes that cover indirect discharges only, local units of administration (municipalities) or private water companies (England and Wales) are the charging agencies.

3. Evaluation and conclusions

To evaluate the extent to which the charge schemes fulfil a financing and/or incentive function, a number of indicators have been developed. Indicators that provide information on the effectiveness of water pollution control have been added.

The financing function refers to the financing of the construction and operational costs of communal treatment plants.

The following indicators have been reviewed:

- a) Financing indicator: contribution of charges to the financing of communal treatment plants, relative to government funds
- b) Revenue indicator: revenue of charge(s) per capita.

The incentive function refers to the financial incentive provided by waste water charges to control emissions. Indicators of the incentive function:

- c) Charge base indicator: relationship between payable charge and actual pollution load of discharges, for (large) industrial dischargers and communal treatment plants, small firms and households.
- d) Pollution parameter indicator: pollution parameters included in the charge base.
- e) Charge design specifics: scheme-specific design characteristics, such as exemptions and rebates.
- f) Charge rate indicator: charge rate per inhabitant equivalent and the charge rate for a three-person household with a water consumption of 200 m³ per year.

Indicators of the effectiveness of water pollution control:

- g) Communal treatment indicators: state and development of communal treatment provided, and share of population connected to communal treatment plants.
- h) Emission indicator: data on emission reductions (organic matter) in the 1980s.

3.1 Fulfilment of financing function

All countries have charge systems that contribute to the financing of communal treatment plants. However, there are wide differences in the extent to which charge revenue contributes to the financing of construction and operating costs of communal treatment plants.

The financing indicators for 1988 and 1992 were high in Denmark, Germany, the Netherlands and the UK (England and Wales). They were low for Portugal and Spain, and intermediate for Belgium (Flanders and Wallonia). No data were available for Greece, Ireland, Italy, and Luxembourg. For France data were incomplete.

3.2 Fulfilment of incentive function

A necessary condition for a charge scheme to encourage large dischargers to reduce their emissions is that there is a link between the payable charge and the actual pollution load of a discharge (1). Furthermore, the considered pollution parameters (2) and scheme-specific characteristics (3) determine the reach of a possible incentive effect. Finally, the charge rate (4) is a crucial variable for an incentive effect in practice.

- ad 1) A link between payable charge and actual pollution of large industrial discharges is provided by most schemes. Only in Luxembourg no pollution parameters are considered. Information on this link was not available for Greece and Portugal.
- ad 2) The considered pollution parameters in the countries with a scheme covering direct discharges [Belgium (Flanders and Wallonia), France, Germany, the Netherlands, Spain and the UK (England and Wales)]

are more extensive than in the other countries which have specific schemes for discharges to the sewerage, focusing on suspended solids and organic matter.

- ad 3) In Spain and the UK (England and Wales) the system of 'bands' of the scheme covering direct discharges results in a complex link between the payable charge and the pollution load, reducing the potential for an incentive effect in practice. The system of charge reductions in Germany under the scheme covering direct discharges, on the other hand, in principle has a positive effect on the incentive function.
- ad 4) Charge rates were available for the national comprehensive schemes of Belgium (Flanders and Wallonia), France, Germany, the Netherlands and Spain. They were relatively high in Flanders, Germany, and the Netherlands.

Considering these conditions, an incentive effect is most likely to be confined to the large industrial discharges in Flanders, the large direct industrial and communal discharges in Germany, and the large industrial and communal discharges in the Netherlands.

It is unlikely that the schemes covering direct discharges (or both direct and indirect discharges) in Wallonia, France, Spain, and the UK (England and Wales) have an incentive function in practice. The charge rates are relatively low, and in Spain and the UK (England and Wales) the system of 'bands' reduces the incentive potential as well.

The schemes covering indirect discharges in Denmark, Ireland, Italy, and the UK (England and Wales) may in principle encourage large industrial dischargers to reduce emissions (suspended solids and organic matter primarily), however, a lack of charge rate data does not allow a conclusion to be drawn. The scheme in Luxembourg does not relate the payable charge to pollution. For the other countries with a separate schemes for indirect discharges (Germany, Greece, Portugal, Spain) information limitations on the link between charge and pollution load did not allow such a conclusion.

3.3 Effectiveness of water pollution control policies

Communal waste water treatment

During the 1980s there was a substantial increase in the capacity of communal treatment plants in Belgium (Flanders and Wallonia), Denmark, France, Greece, Italy, Ireland and Spain. The growth of capacity was limited in Germany, the Netherlands and the UK (England and Wales), countries that already had a large capacity at the beginning of the 1980s. For Luxembourg and Portugal no data on the development were available.

Generally, the increase in capacity was matched by a significant increase in the percentage of the population connected to communal treatment plants with secondary treatment techniques (in the period 1980-1992). A large share of the population (38% or more) is connected to communal treatment plants in Denmark, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Spain and the UK (England and Wales). In Belgium (Flanders and Wallonia), Greece, Ireland and Portugal the percentage is 29% or less. For France and Italy no data were available

Influence fulfilment financing function

It appeared that the countries with a high financing indicator [Denmark, Germany, the Netherlands and the UK (England and Wales)] provide extensive communal waste water treatment. The countries with a low or intermediate financing indicator [Belgium (Flanders and Wallonia), Portugal and Spain] provide communal waste water treatment to a lower degree. This indicates that a charge scheme with a sufficient financing function may well facilitate the expansion of the communal waste water treatment infrastructure.

Trends of organic emissions in the 1980s

Data on emission trends were available for Denmark, France, Germany (in discharge volume), the Netherlands and Wallonia. In Denmark, France, Germany and the Netherlands there have been substantial reductions in organic pollution. For Wallonia the period over which data are available is too short to allow for conclusions on the trend.

Influence fulfilment incentive function

It is likely that the charge schemes contributed, through their incentive function, to established emission reductions in the 1980s in Germany and the Netherlands⁴. In these countries the conditions for an incentive function are satisfied and charge rates are relatively high.

For France, it is unlikely that the charge scheme for direct and indirect discharges contributed to an emission reduction through its incentive function. The charge rate is relatively low. It is more likely that the charge scheme contributed to emission reduction through its financing function only, in addition to other instruments of water pollution control.

The reduction of industrial emissions to surface waters in Denmark can not be contributed to an incentive charge: direct discharges are not subject to a charge. The reduction has to be the result of other water pollution control instruments. The reduction of the emissions of communal discharges, however, might partly be due to a decrease in the pollution of industries discharging to the sewerage. This, in turn, might be partly the result of the incentive provided by the charge scheme that covers discharges to the sewerage. However, lack of charge rate data does not allow for a definite conclusion on this effect.

.....
⁴ For the Netherlands this has been confirmed by academic dissertations.



Internationale Kommission zum Schutze des Rheins
Commission Internationale pour la Protection du Rhin
Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn

Verdrag inzake de bescherming van de Rijn

De Regeringen

van de Bondsrepubliek Duitsland,
van de Franse Republiek,
van het Groothertogdom Luxemburg,
van het Koninkrijk der Nederlanden,
van de Zwitserse Bondsstaat
en de Europese Gemeenschap,

geleid door de wens om vanuit een integrale visie te werken aan een duurzame ontwikkeling van het ecosysteem van de Rijn die recht doet aan het waardevolle karakter van de rivier, oevers en oevergebieden,

met de bedoeling hun samenwerking tot behoud en verbetering van het ecosysteem Rijn te versterken,

onder verwijzing naar het Verdrag van 17 maart 1992 inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren alsmede naar het Verdrag van 22 september 1992 inzake de bescherming van het marine milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan,

rekening houdend met de in het kader van de Overeenkomst van 29 april 1963 nopens de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging en de Aanvullende Overeenkomst van 3 december 1976 uitgevoerde werkzaamheden,

overwegende dat de door de Overeenkomst van 3 december 1976 inzake de bescherming van de Rijn tegen chemische verontreiniging en door het actieprogramma "Rijn" van 30 september 1987 bereikte verbeteringen van de waterkwaliteit dienen te worden voortgezet,

zich bewust van het feit dat de sanering van de Rijn ook noodzakelijk is om het ecosysteem van de Noordzee in stand te houden en te verbeteren,

zich bewust van het feit dat de Rijn een belangrijke Europese vaarweg is en voor uiteenlopende doelen wordt gebruikt,

zijn het volgende overeengekomen:

Artikel 1 **Begripsbepalingen**

In dit Verdrag wordt verstaan onder

1. "Rijn"
de Rijn vanaf het uitstromen uit het Bodenmeer en, in Nederland, de armen Bovenrijn, Bijlands Kanaal, Pannerdensch Kanaal, IJssel, Nederrijn, Lek, Waal, Boven-Merwede, Beneden-Merwede, Noord, Oude Maas, Nieuwe Maas en Scheur alsmede de Nieuwe Waterweg tot aan de basislijn, zoals in artikel 5 juncto artikel 11 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee gedefinieerd, het Ketelmeer en het IJsselmeer.

2. "Commissie"
de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (IRC).

Artikel 2 Toepassingsgebied

Het toepassingsgebied van dit Verdrag omvat

1. de Rijn,
2. het grondwater dat in wisselwerking met de Rijn staat,
3. de terrestrische- en aquatische ecosystemen die in wisselwerking met de Rijn staan of waarvan de wisselwerking met de Rijn hersteld zou kunnen worden,
4. het stroomgebied van de Rijn, voor zover verontreiniging daarvan door stoffen nadelige effecten heeft voor de Rijn,
5. het stroomgebied van de Rijn, voor zover van belang voor de preventie tegen hoogwater en de bescherming tegen overstroming langs de oevers van de Rijn.

Artikel 3 Doelstellingen

Met dit Verdrag streven de Verdragspartijen de volgende doelstellingen na:

1. duurzame ontwikkeling van het ecosysteem van de Rijn, met name door
 - a) behoud en verbetering van de waterkwaliteit van de Rijn en daarmee ook van het zwevend stof en de sedimenten, alsmede het grondwater, waarbij met name
 - verontreiniging door schadelijke stoffen en nutriënten uit puntbronnen (b.v. industrie en gemeenten), uit diffuse bronnen (b.v. landbouw en verkeer), ook via het grondwater, en uit de scheepvaart zoveel mogelijk moet worden voorkomen, verminderd of beëindigd.
 - de veiligheid van installaties wordt gewaarborgd en verbeterd en bedrijfsstoringen en calamiteiten worden voorkomen
 - b) bescherming van populaties van organismen en van de diversiteit van de soorten, alsmede vermindering van de belasting van organismen met schadelijke stoffen
 - c) behoud, verbetering en herstel van de natuurlijke functie van stromend water; het veiligstellen van een afvoerbeheer dat rekening houdt met de natuurlijke verplaatsing van erosiemateriaal en door het bevorderen van de wisselwerkingen tussen rivier, grondwater en oevergebieden en door het behoud, beschermen en herstellen van oevergebieden als natuurlijke overstromingsgebieden

- d) behoud, verbetering en herstel van zo natuurlijk mogelijke leefgebieden voor in het wild levende dieren en planten in het water, op de bodem en aan de oevers van de rivier en in aangrenzende gebieden, met inbegrip van de verbetering van de leefomstandigheden voor vissen en het herstel van hun vrije migratiemogelijkheden
 - e) het veiligstellen van een ecologisch verantwoord en rationeel waterbeheer
 - f) rekening te houden met ecologische randvoorwaarden bij het aanbrengen van technische voorzieningen voor het waterbeheer, zoals b.v. in het kader van bescherming tegen hoogwater, de scheepvaart en het gebruik van waterkracht.
2. veiligstellen van het gebruik van Rijnwater voor de drinkwatervoorziening;
 3. verbetering van de sedimentkwaliteit ten behoeve van het zonder schade storten of verspreiden van baggerspecie;
 4. geïntegreerde voorzorgsmaatregelen en beschermingsmaatregelen tegen hoogwater met inachtneming van de ecologische randvoorwaarden
 5. vermindering van de belasting van de Noordzee in overeenstemming met de andere maatregelen ter bescherming van dit zeegebied.

Artikel 4 Principes

De Verdragspartijen laten zich daarbij leiden door de volgende principes:

- a) het voorzorgsprincipe
- b) het principe van preventie
- c) het principe de aantasting van het milieu in de eerste plaats bij de bron te bestrijden
- d) het principe "de vervuiler betaalt"
- e) het "stand-still"-principe
- f) het principe van compensatie van het gevolg van aanzienlijke technische ingrepen
- g) het principe van duurzame ontwikkeling
- h) het toepassen en verder ontwikkelen van de stand van de beste bestaande techniek en van de beste milieupraktijk
- i) het principe van het niet verschuiven van belasting van het ene milieucompartiment naar het andere.

Artikel 5 Plichten van de Verdragspartijen

Teneinde de in artikel 3 genoemde doelstellingen te verwezenlijken en met inachtneming van de in artikel 4 genoemde beginselen verplichten de Verdragspartijen zich tot het volgende:

1. Zij versterken hun samenwerking en informeren elkaar wederzijds in het bijzonder over de op hun grondgebied ter bescherming van de Rijn uitgevoerde maatregelen.
2. Zij voeren de door de Commissie vastgestelde internationale meetprogramma's en onderzoek naar het ecosysteem Rijn op hun grondgebied uit en informeren de Commissie over de resultaten daarvan.
3. Zij verrichten onderzoek met het doel de oorzaken en de veroorzakers van verontreinigingen vast te stellen.
4. Zij nemen de autonome maatregelen die voor hun grondgebied noodzakelijk worden geacht en garanderen voorts in elk geval dat
 - a) het lozen van afvalwater dat de waterkwaliteit kan beïnvloeden onderworpen is aan een voorafgaande vergunning of aan een algemeen verbindende regeling waarin grenswaarden voor de emissies worden vastgelegd;
 - b) het lozen van gevaarlijke stoffen geleidelijk wordt verminderd met het doel dergelijke stoffen niet meer te lozen;
 - c) toezicht wordt gehouden op de naleving van de vergunningen of van de algemeen verbindende regelingen en op het lozen;
 - d) de vergunningen of de algemeen verbindende regelingen regelmatig worden getoetst en aangepast, voor zover substantiële vorderingen bij de ontwikkeling van de best bestaande techniek dit mogelijk maken of de toestand van het ontvangende water dit vereist;
 - e) de gevaren van verontreiniging ten gevolge van ongevallen of bedrijfsstoringen door middel van regelingen zoveel mogelijk worden verminderd en voorzorgsmaatregelen voor genoemde situaties worden getroffen;
 - f) technische ingrepen die het ecosysteem Rijn ernstig kunnen aantasten onderworpen zijn aan een voorafgaande vergunning waaraan voorschriften zijn verbonden of aan een algemeen verbindende regeling.
5. Zij treffen de voor hun grondgebied vereiste maatregelen, voor de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Commissie overeenkomstig artikel 11.
6. Zij informeren bij bedrijfsstoringen of ongevallen waarvan de gevolgen de waterkwaliteit van de Rijn kunnen bedreigen, of bij naderend hoogwater onverwijld de Commissie en de Verdragspartijen die daardoor getroffen kunnen worden overeenkomstig de door de Commissie gecoördineerde waarschuwings- en alarmplannen.

SAMENVATTING

Dit Actieprogramma is opgesteld door de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Maas, ingevolge de opdrachten die zijn vervat in het Verdrag inzake de Bescherming van de Maas (Charleville-Mézières, 1994). Het Programma kent een aanloopfase (1995 - 1997) en drie fasen voor respectievelijk de korte termijn (1998 - 2003), de middellange termijn (2003 - 2010) en de lange termijn (één generatie). In dit document zijn hoofdzakelijk de doelstellingen en de acties voor de korte termijn uitgewerkt.

De algemene doelstelling voor de korte termijn is het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de Maas, met bijzondere aandacht voor de fysisch-chemische kwaliteit, de ecologische kwaliteit, de drinkwatervoorziening en het overige watergebruik. De verbetering van de fysisch-chemische kwaliteit van het water zal ook leiden tot een geleidelijke verbetering van de kwaliteit van de waterbodem en het nieuw te vormen sediment. Bovendien zal daarmee een geleidelijke vermindering worden bereikt van de vrachten die door de Maas richting Noordzee worden afgevoerd.

In de aanloopfase van het Actieprogramma heeft de Commissie reeds een lijst opgesteld van stoffen en parameters die van belang zijn voor de Maas. Deze lijst zal regelmatig worden geactualiseerd; met name zullen hieraan de relevante organische microverontreinigingen worden toegevoegd. In januari 1998 is een homogeen meetnet voor de fysisch-chemische kwaliteit van de Maas van start gegaan. Dit meetnet zal in de komende jaren verder worden ontwikkeld en met name worden uitgebreid met parameters voor de biologische kwaliteit. Er werd een begin gemaakt met het inventariseren van de puntlozingen van verontreinigende stoffen in de Maas. Deze inventarissen zullen verder worden verbeterd en ook de diffuse lozingen gaan betreffen. Voorts werd het Internationale Waarschuwings- en Alarmsysteem «Maas» opgezet, dat na een proeffase thans een officiële status heeft gekregen. Een belangrijke publicatie van de Commissie in de aanloopfase was het overzichtsrapport «De kwaliteit van de Maas in 1994».

In de eerste fase van het Actieprogramma worden reeds lopende of geplande nationale of gewestelijke acties, die passen in de doelstellingen, in het Actieprogramma geïntegreerd, waardoor een grotere doorzichtigheid ontstaat en afstemmingsmogelijkheden worden geschapen. Voorts zullen een aantal acties uit de aanloopfase worden voortgezet en daarnaast nieuwe gezamenlijke acties van de Commissie worden opgestart.

De belangrijkste acties situeren zich op het gebied van de vermindering van de stedelijke, de industriële en de diffuse lozingen, de voorkoming van calamiteuze verontreiniging, de bescherming van de kwaliteit van de waterbodem, de instandhouding en het herstel van de ecologische kwaliteit, de evaluatie van de waterkwaliteit, de informatieuitwisseling en onderzoek en ontwikkeling. Voor een aantal van deze onderwerpen ligt daarbij in de eerste fase nog de nadruk op de eigen acties van Partijen. De Commissie streeft naar een ontwikkeling in de richting van meer afgestemde en gezamenlijke acties om gemeenschappelijke streefdoelen te bereiken.

De Commissie zal in het jaar 2000 een tussenrapportage uitbrengen over de vorderingen van de eerste fase en de voorbereiding van de tweede fase van het Actieprogramma. Deze tussenrapportage zal in dat jaar in een Ministersconferentie worden besproken, waarbij eventuele bijstellingen van het Actieprogramma kunnen plaatsvinden. De eindevaluatie van de eerste fase zal in het jaar 2003 plaatsvinden. In dat jaar zal ook de tweede fase van het Actieprogramma worden vastgesteld.

3. Europese ontwikkelingen emissiebeleid

1. Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 1996, Inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC). Kenmerken.
2. OSPAR-Commission. 1998. OSPAR Strategy with regard to Hazardous substances. Ministerial Meeting of the OSPAR Commission. Summary record OSPAR 98/14/1-E, Annex 34, p.1-7. OSPAR Secretariat, London.

BIJLAGE 1

KENMERKEN VAN DE ~~TOEKOMSTIGE IPC~~-RICHTLIJN

Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC)
 Geïntegreerde vergunningverlening (waaronder, begrepen algemene regels), waarbij de emissie-eisen naar water, lucht en bodem op elkaar zijn afgestemd, rekening houdend met energiegebruik, afval, grondwater en bodem.

Doelgroep

Grotere industriële activiteiten; in de toekomstige IPC-richtlijn zijn in bijlage I circa 50 categorieën van industriële activiteiten met bijbehorende drempelwaarden gegeven, die onder de richtlijn zullen vallen.

Stoffen

Een indicatieve lijst van te beschouwen stoffen is in bijlage III van de toekomstige richtlijn gegeven voor zowel lucht (voortkomend uit de luchtverontreinigingsrichtlijn 84/360/EEG) als water (de som van lijst I en Lijst II stoffen van richtlijn 76/464/EEG).

Vergunningvoorschriften

Dienen gebaseerd te zijn op BAT = Best Available Techniques, waarbij door vergunningverlener tevens rekening wordt gehouden met:

1. de technische kenmerken van de betrokken installatie
2. de geografische ligging van de installatie
3. de plaatselijke milieu-omstandigheden.

Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorschriften moeten gelden dan die welke door toepassing van BAT haalbaar zijn, moeten met name in de vergunning(en) extra voorschriften worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.

Info-uitwisseling

Met een drie-jaarlijkse frequentie moeten lidstaten aan de Europese Commissie rapporteren over de toepassing van de IPC-richtlijn. Het betreft zg. representatieve gegevens over de beschikbare emissie-grenswaarden die zijn vastgesteld voor de in bijlage I van de richtlijn genoemde bedrijfstakken en de daarmee verband houdende BAT (waarbij rekening is gehouden met de randvoorwaarden genoemd onder "vergunningvoorschriften")

Communautaire emissiegrenswaarden

In principe kunnen communautaire emissiegrenswaarden worden vastgesteld voor in bijlage I van de richtlijn genoemde bedrijfstakken en de in bijlage III genoemde stoffen waarvoor de noodzaak van een Gemeenschapsoptreden is geconstateerd, met name op grond van de eerdere onder "info-uitwisseling" genoemde informatie

Diversen

Het betreft hier zaken als:

Termijnen (wettelijke implementatie IPC-richtlijn door lidstaten binnen drie jaar na publicatie van de richtlijn; in een periode van acht jaar daarna dienen alle bestaande installaties aan de IPC-vereisten te voldoen. Nieuwe installaties dienen direct aan de IPC-vereisten te voldoen);
 Randvoorwaarden vergunningverlening (ter inzage legging vergunningaanvraag, inspraak, grensoverschrijdende effecten etc);
 Openbaarheid van lozings- en controle-gegevens;
 Overgangsbepalingen;
 Relaties met bestaande EG-richtlijnen; etc.



OSPAR Commission
for the Protection of the Marine Environment
of the North-East Atlantic



Background

- History
- The Oslo and Paris Commissions
- The OSPAR Convention
- The OSPAR Commission

History

The grounding of the Torrey Canyon in 1967, and subsequent release of 117,000 tonnes of oil with disastrous consequences for the environment, proved to be a pivotal point for international cooperation to combat marine pollution in the North-East Atlantic. It ultimately stimulated the signature, in 1969, of the Agreement for Cooperation in Dealing with Pollution of the North Sea by Oil (the "Bonn Agreement").

The next important development in the growing general awareness of the dangers of pollution of the seas and oceans came with the agreement and signature of the Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft (the "Oslo Convention"). Again, as often is the case, it had taken a concrete example to remind the countries concerned that the unlimited deliberate dumping of (industrial) waste into the sea could lead to an unacceptable situation. This example was provided by a Dutch ship, the "Stella Maris" which, having sailed from the port of Rotterdam on 16 July 1971 to dump chlorinated waste in the North Sea, was obliged to return to port on 25 July (without carrying out her mission) because of the combined weight of public opinion and of the Governments of several countries. In February 1972, within eight months of this event, the Oslo Convention was signed, and it entered into force in 1974.

It was also felt necessary at this time to draw up a similar document, dealing not with the prevention of marine pollution by dumping, but instead with the prevention of marine pollution by discharges of dangerous substances from land-based sources, water-courses or pipelines. Negotiations on this topic resulted in the completion of the Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources (the "Paris Convention") which was opened for signature in June 1974 and which entered into force in 1978.

The Oslo and Paris Commissions

The Oslo Commission was established to administer the Oslo Convention. Initially, the Commission's task was to regulate and control the dumping at sea of industrial wastes, sewage sludge and dredged material and the incineration at sea of liquid industrial wastes. The dumping of industrial wastes and sewage sludge and incineration at sea have now been phased out.

The Paris Commission was established to administer the Paris Convention. The Commission regulated and controlled inputs of substances and energy to the sea from landbased sources (via the atmosphere, rivers, or direct discharges) and also from offshore platforms. The Commission was involved in a thorough review of the use and manufacture of various substances in order to establish the best environmental practice or best available techniques to prevent pollution. It also embarked on a series of measures to protect parts of the Convention area affected by high levels of nutrients, which have been linked to the occurrence of abnormal algal blooms.

The OSPAR Convention

A meeting of the Oslo and Paris Commissions at Ministerial level was held in Paris on 21-22 September 1992 (MMC 1992). This meeting was attended by Ministers responsible for the marine environment of the 14 signatory states to the Oslo and Paris Conventions, by Switzerland and by a representative of the Commission of the European Communities.

The most important outcome of this Ministerial meeting was the adoption of a new Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (the "OSPAR Convention"), together with a Final Declaration and an Action Plan to guide the future work of the Commissions.

Although the OSPAR Convention did not finally enter into force until early 1998, for all practical purposes, the Oslo and Paris Commissions have worked as one entity since MMC 1992.

The new Convention, drafted to merge and modernise the Oslo and Paris Conventions, consists of a series of provisions and, amongst other things:

- a. requires the application of:
 - i. the precautionary principle;
 - ii. the polluter pays principle;
 - iii. best available techniques (BAT) and best environmental practice (BEP), including clean technology;
- b. provides for the Commission established by the OSPAR Convention to adopt binding decisions;
- c. provides for the participation of observers, including non-governmental organisations, in the work of the Commission;
- d. establishes rights of access to information about the maritime area of the Convention.

Contained within the OSPAR Convention, as adopted in 1992, are a series of Annexes which deal with the following specific areas:

- Annex I: Prevention and elimination of pollution from land-based sources;
- Annex II: Prevention and elimination of pollution by dumping or incineration;
- Annex III: Prevention and elimination of pollution from offshore sources; and
- Annex IV: Assessment of the quality of the marine environment.

The Convention also allows the adoption of additional annexes to protect the maritime area of the Convention, and the first new annex was adopted by the 1998 Ministerial Meeting of the OSPAR Commission (MMC 1998). This Annex V contains provisions with regard to the protection and conservation of the ecosystems and biological diversity of the maritime area. The Annex will enter into force once it has been ratified by at least seven Contracting Parties.

The OSPAR Commission

The Oslo and Paris Conventions and Commissions ceased to exist on 25 March 1998 with the entry into force of the OSPAR Convention. This Convention is administered by the OSPAR Commission.

As its predecessors, the OSPAR Commission has the status of an international organisation in the terms of British legislation, recognised by a Headquarters Agreement with the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The OSPAR Secretariat (previously the Secretariat of the Oslo and Paris Commissions) is based in London.



OSPAR Strategy with regard to Hazardous Substances

RECALLING the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic ("OSPAR Convention") and in particular Article 2.1(a) in which Contracting Parties agree to take all possible steps to prevent and eliminate pollution and to take the necessary measures to protect the maritime area against adverse effects of human activities so as to safeguard human health and to conserve marine ecosystems and, when practicable, restore marine areas which have been adversely affected;

The Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic ADOPT the following objective and strategy for the purposes of directing the future work of the Commission with regard to hazardous substances¹

1. Objective

1.1 In accordance with the general objective, the objective of the Commission with regard to hazardous substances is to prevent pollution of the maritime area by continuously reducing discharges, emissions and losses of hazardous substances (as defined in Annex 1), with the ultimate aim of achieving concentrations in the marine environment near background values for naturally occurring substances and close to zero for man-made synthetic substances.

2. Guiding Principles

2.1 The strategy will use the following principles as a guide:

- a. assessments made, and programmes and measures adopted, to achieve the objective and implement the strategy will be in accordance with the general obligations as set out in Article 2 of the OSPAR Convention and consequently will involve the application of:
 - (i) the precautionary principle;
 - (ii) the polluter pays principle;
 - (iii) best available techniques and best environmental practice, including, where appropriate, clean technology;
- b. in addition, the principle of substitution, i.e. the substitution of hazardous substances by less hazardous substances or preferably non-hazardous substances where such alternatives are available, is a means to reach this objective;²
- c. emissions, discharges and losses of new hazardous substances shall be avoided, except where the use of these substances is justified by the application of the principle of substitution;

¹ A number of terms used in this strategy are defined in Annex 1. In addition to this, a number of other technical terms used are described in the Glossary (Annex 5).

² "Available" in the context of substitution must be understood in the same sense as in the definition of Best Available Techniques in the OSPAR Convention 1992 and should take into account the principles contained in the definition of Best Environmental Practice in the OSPAR Convention 1992 related to substitution of products.

- d. in the work to achieve the objective, the scientific assessment of risks (in connection with the criteria stipulated at Appendix 2 of the 1992 OSPAR Convention and in connection with Annex IV of the 1992 OSPAR Convention) is a tool for setting priorities and developing action programmes.

3. Strategy of OSPAR with regard to Hazardous Substances

3.1 The Commission will develop programmes and measures to identify, prioritise, monitor and control (i.e., to prevent and/or reduce and/or eliminate) the emissions, discharges and losses of hazardous substances which reach, or could reach, the marine environment. To this end the Commission will:

- a. complete the development of a dynamic selection and prioritisation mechanism (already under way, *inter alia*, in OSPAR's Diffuse Sources Working Group) to select the hazardous substances to be given priority in its work.

Criteria to be used in this selection and prioritisation mechanism include that the substances or groups of substances:

- (i) due to their highly hazardous properties, are a general threat to the aquatic environment;
- (ii) show strong indications of risks for the marine environment;
- (iii) have been found widespread in one or more compartments of the maritime area, or may endanger human health via consumption of food from the marine environment;
- (iv) reach, or are likely to reach, the marine environment from a diversity of sources through various pathways.

The Commission will stimulate the further development of the criteria for hazardous substances namely toxicity, persistency and liability to bioaccumulate with respect to the marine environment and improve their operation as part of the work to implement this strategy. Working definitions as a basis for this work are given in the Glossary.

The application of these criteria should both reflect the hazardous characteristics of substances or groups of substances and give priority to their actual or potential occurrence and effects in the maritime area:

- b. carry forward the drawing up of programmes and measures in relation to the OSPAR List of Chemicals for Priority Action set out in Annex 2;
- c. apply the selection mechanism to substances and groups of substances of concern including those substances and groups of substances set out in the OSPAR 1998 List of Candidate Substances at Annex 3 in order to review the OSPAR List of Chemicals for Priority Action (cf. Annex 2) and to apply the prioritisation mechanism to rank these substances in order of priority;
- d. urge other relevant international bodies (e.g. UNEP, UN-ECE, OECD and IMO) and countries to take the necessary measures to control the hazardous substances contained in the lists 5 and 8 of Annex 3 and in the OSPAR List of Chemicals for Priority Action on the grounds that these substances may enter the Convention Area and have otherwise been phased out or are under action by OSPAR;

- e. as soon as possible, develop or adopt, as part of the selection mechanism, a means of identifying substances which give reasonable grounds for concern that they are endocrine disruptors, and apply this means of identification to relevant substances, including those substances and groups of substances set out in lists 6 and 7 of Annex 3. To this end the Commission will:
- (i) develop and apply appropriate evaluation criteria (involving the use of internationally recognised testing procedures where these are available) to establish whether substances on these lists of potential endocrine disruptors list have the potential to cause adverse effects to organisms in the marine environment;
 - (ii) collaborate with various international fora with a view to optimising international research effort on endocrine disruptors leading to the development of testing and assessment tools for identifying substances of concern and their occurrence and distribution and effect in the marine environment. The Commission will allocate priority to the research and development actions listed in Annex 4;
- f. address, in developing programmes or measures in relation to any substance, all relevant aspects of that substance, including its toxicity and its ability to disrupt endocrine processes;
- g. keep the selection mechanism, including the means of identifying endocrine disruptors, under review to ensure that it remains effective to identify all aspects of hazard and risk which should give rise to reasonable grounds of concern about substances taking account of developments in the International Forum on Chemical Safety and the UN-ECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution.

4. Timeframe

4.1 Following on from the commitment in the Final Declaration of the Ministerial Meeting of the Oslo and Paris Commissions 1992, that, as a matter of principle for the whole maritime area of the Convention, the Commission should continue to work towards the reduction, by the year 2000, of discharges, emissions and losses of hazardous substances which could reach the marine environment, to levels that are not harmful to man or nature with the aim of their elimination, the Commission will implement this strategy progressively by making every endeavour to move towards the target of the cessation of discharges, emissions and losses of hazardous substances by the year 2020.

5. Implementation

5.1 This strategy will be implemented and the details developed under the Commission's Action Plan, which will establish priorities, assign tasks, and set deadlines and targets. The Action Plan will concentrate on substances of the highest concern to the marine environment and make best use of resources. This is likely to involve developing stronger links with other international bodies.

5.2 Effective action is to be taken when there are reasonable grounds for concern that hazardous substances introduced into the marine environment, or which reach or could reach the marine environment, may bring about hazards to human health, harm living and marine ecosystems, damage amenities or interfere

with other legitimate uses of the sea, even when there is no conclusive evidence of a causal relationship between the inputs and the effects.

5.3 With regard to hazardous substances identified by the Commission for action, such action should include:

- a. identifying the sources of hazardous substances and their pathways to the marine environment, using, *inter alia*, information derived from monitoring, research, specific surveys and assessment activities;
- b. establishing with the help of an appropriate combination of monitoring, modelling, risk characterisation and risk assessment techniques, whether these sources represent either a widespread problem or a problem restricted to regional or local environments within the maritime area;

and, as a result,

- c. the identification of relevant measures to deal with the problem, including the adoption of measures to reduce discharges, emissions and losses of hazardous substances and taking into account the sources and pathways of hazardous substances.

5.4 There is limited experience with the scientific assessment of the risk of potential hazardous substances in the marine environment, particularly as regards the consequences of extremely large dilution, low degradation rates and long term exposure on marine organisms. The Commission therefore will address the following issues as a matter of urgency:

- a. the development of the relevant scientific tools for assessing risks of potential hazardous substances in the marine environment. The Commission will cooperate with the EU in accelerating progress in improving such tools, drawing upon the relevant elements in the existing EU Technical Guidance in Support of Directive 93/67/EEC on Risk Assessment for New Notified Substances and Regulation EC 1488/94 on Risk Assessment for Existing Substances, and future expansions of that guidance;
- b. the extent to which methodologies and results of a freshwater risk-assessment, or of any other relevant risk assessment, can be translated to and used for the assessment of the risk that a substance poses to the marine environment;
- c. the development of criteria and methods which could be used for identification and development of less hazardous, or preferably non-hazardous, substances which could be used as substitutes for hazardous substances.

5.5 Measures should be selected taking into account:

- a. the sustainability of the marine ecosystem;
- b. the guiding principles;
- c. an assessment of the advantages, disadvantages and effectiveness of proposed measures.

When deciding upon the implementation of such measures the most cost effective measures should have the highest priority. Risk reduction measures should be developed and/or applied in the light of the requirements laid down in the definitions of BAT and BEP in the OSPAR Convention. If in this process hazardous substances are to be substituted by other available³ substances, it has to

³ "Available" in the context of substitution must be understood in the same sense as in the definition of Best Available Techniques in the OSPAR Convention 1992 and

be assured that less hazardous, or preferably non-hazardous, substances are to be selected.

5.6 The Commission and Contracting Parties, individually or jointly, will endeavour to maintain and develop further a constructive dialogue with regard to hazardous substances with all parties concerned, including producers, manufacturers, user groups, authorities and environmental NGOs. This should ensure that all relevant information, such as reliable data on production volumes, use patterns, emission scenarios, exposure concentrations and on properties of substances, is available for the work of the Commission in connection with this strategy.

5.7 The Commission will invite industry to cooperate in fulfilling the objective of OSPAR with regard to hazardous substances.

5.8 Taking into account the increased environmental awareness, industry could help in achieving this OSPAR objective through:

- a. the incorporation, as a strategy, of the objective in their development of clean production and clean products, and in this context:
 - (i) the encouragement of the use and development of environmentally sound products and the development of less hazardous or preferably non hazardous substances;
 - (ii) the employment of usages and practices including waste handling and waste management that avoid losses of hazardous substances to the environment;
- b. the provision of reliable data on production volumes, use patterns, emission scenarios, exposure concentrations and properties of substances.

The attitude of regulatory authorities can influence these approaches.

5.9 Pollution from diffuse sources becomes in comparison with point sources more and more important. Various (groups of) substances, products and pollutants from many different diffuse sources continue to pose a serious threat to the environment. Such sources are large in number, highly diverse and extend over a wide geographical area and the pollutants often follow a complex path through different environmental media / compartments before entering or reaching the marine environment. In some cases the sources are mobile, and even create transboundary effects and may cause varying loadings over time. Because of this specific complexity, the Commission will develop a programme of work with regard to diffuse sources.

5.10 The management of dredged materials containing hazardous substances requires special consideration because of the existing occurrence of such substances in sediments and the problem of their removal. Such management is regulated by the OSPAR Guidelines on the Management of Dredged Materials (reference number: 1998-20), and any programmes or measures adopted under Annex II of the OSPAR Convention.

5.11 In order to achieve internationally harmonised approaches and to avoid duplication of work, on hazardous substances, the Commission will ensure that measures and information (e.g. principles and methodologies, specific targets and BAT/BEP work) which have already been agreed (*inter alia* by means of legally binding instruments, recommendations or by way of political commitments) or

should take into account the principles contained in the definition of Best Environmental Practice in the OSPAR Convention 1992 related to substitution of products.

which are being negotiated by Contracting Parties in other fora⁴ are considered by the Commission, as appropriate, in the development of measures and initiatives to control hazardous substances within OSPAR. Contracting Parties shall bring these measures and this information to the attention of the Commission. When significant common ground has been identified in measures and initiatives proposed by OSPAR and those of other fora, the Commission will initiate appropriate discussions to determine what level of co-operation and liaison is necessary.

5.12 The internationally harmonised classification criteria for "Dangerous Substances" as specified in Annex VI of Council Directive 67/548/EEC, could form the basis of a general screening tool for identifying hazardous substances of concern in the marine environment and to give guidance for developing less hazardous or preferably non-hazardous substances. Section 5.2 of Annex VI of Council Directive 67/548/EEC (Criteria for classification, indication of danger, choice of risk phrases) and in particular section 5.2.1 dealing with the aquatic environment and section 4 dealing with specific effects on human health offer a good starting point for the development of such a screening tool.

5.13 Contracting Parties which participate in other fora will, if appropriate, endeavour to ensure that programmes and measures on hazardous substances developed within these other fora are compatible with any relevant programmes and measures adopted by the Commission.

5.14 The implementation of this strategy should take due account of Article 24 on regionalisation and Annex IV on assessment of the quality of the marine environment of the OSPAR Convention 1992.

6. Overall Evaluation and Review of Progress

6.1 The Commission will develop appropriate machinery to enable the preparation of a quinquennial review of progress achieved through this strategy. Based upon this review the Commission will, if necessary, revise the strategy. Such a review should, for the first time, take place by the next ministerial meeting of the Commission, and take account of *inter alia*:

- a. assessments of the implementation and effectiveness of programmes and measures in addressing the problems identified;

⁴ Other fora include the EU (e.g. through relevant EC Directives and Regulations, in particular, the IPPC Directive (96/61/EC) and the future Council Directive establishing a framework for the European Community Water Policy and its strategy, as far as the marine environment is concerned), OECD, UN-ECE, UNEP (the Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment against Pollution from Land-Based Sources), the Helsinki and Barcelona Conventions, the international river organisations, the Arctic Council and the North Sea Conference.

- b. results from the implementation of the Joint Assessment and Monitoring Programme and the findings of (periodic) quality assessment reports, initially the QSR 2000;
- c. experience gained and information used in the application of the selection scheme for hazardous substances;
- d. the experience gained with this strategy;
- e. any further new information.

4. Hoogwaterproblematiek Rijn en Maas

1. Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn. 1998. Richtlijnen voor een programma t.b.v. een duurzame ontwikkeling van de Rijn - hoogwaterpreventie, ecologie, waterkwaliteit. 12e Ministersconferentie 22 januari 1998. Rapport no 97. IRC. Koblenz. 6p.
2. Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn. 1999. Actieplan Hoogwater. IRC. Koblenz. p.10-14.
3. Internationale Commissie ter Bescherming van de Maas. 1998. Actieplan Hoogwater Maas. ICBM. Liege. 60 p.
4. B.Zegers. 1999. Hoogwaterproblematiek: Doelstellingen Actieplannen Hoogwater Rijn-en Maascommissie. Interne notitie RWS.

4.1



Internationale Kommission zum Schutz des Rheins
Commission Internationale pour la Protection du Rhin
Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn

**Richtlijnen voor een programma t.b.v. een
duurzame ontwikkeling van de Rijn**

- hoogwaterpreventie, ecologie, waterkwaliteit -

Met het Rijnactieprogramma uit 1987 heeft de Internationale Rijn Commissie (IRC) doelstellingen geformuleerd waarmee belangrijke functies van deze grote rivier dienen te worden veiliggesteld. In het kader van het huidige programma dat tot 2000 loopt, worden de beoogde maatregelen verder gerealiseerd. Verheugend is dat thans kan worden geconstateerd dat de doelstellingen van het Rijnactieprogramma grotendeels zijn gerealiseerd¹. Dit geldt met name voor de afname van de belasting door schadelijke stoffen, de terugkeer van de zalm in de Rijn en de veiligheid van industriële installaties. Hiermee is echter nog geen duurzame ontwikkeling van het „totale systeem Rijn“ bereikt. Deze dient door de implementatie van de onderstaande richtlijnen in een volgende werkfase te worden nagestreefd. De desbetreffende randvoorwaarden zijn gesteld door de doelstellingen van het „Nieuwe Rijnverdrag“ en de elementen van de beoogde EU-kaderrichtlijn water.

Op het gebied van het milieubeleid bevinden wij ons ook wat de Rijn betreft in een fase van heroriëntatie. Juist hier is in de afgelopen 10 jaar duidelijk geworden dat het in het kader van een consensus tussen de Lid-Staten, de betrokken industriële bedrijven, overheden, gemeenten, waterleidingbedrijven en natuurlijk ook de langs de Rijn woonachtige bevolking, mogelijk was om aanzienlijke vooruitgang te boeken bij de verbetering van de kwaliteit van het water en daarmee van het ecosysteem. Dit werd niet uitsluitend middels wettelijke maatregelen van de overheden bereikt. Men was tevens van mening dat gehandeld diende te worden vanuit de eigen verantwoordelijkheid en vanuit de politieke wil om de „levensader“ Rijn aanzienlijk te verbeteren.

De negatieve voorvallen naar aanleiding waarvan men deze aanzienlijke verbeteringen heeft doorgevoerd, behoren thans tot het verleden. De Rijn geldt thans wereldwijd als geslaagd voorbeeld van een gesaneerde rivier. Dit dient ook zo te blijven. De Rijn dient ook in de toekomst de „wegwijzer“ te zijn van een modern beleid op het gebied van de bescherming van wateren. De Lid-Staten dragen zelf verantwoording voor de uitvoering van dit beleid. Op deze wijze dragen alle activiteiten ertoe bij om het ecosysteem Rijn op duurzame wijze te waarborgen.

Daarnaast zijn maatregelen m.b.t. hoogwaterpreventie en bescherming tegen hoogwater aan de Rijn van belang. Rekening houdend met de bestaande mogelijkheden, dient alles in het werk te worden gesteld om de mens en de natuurlijke waarden tegen hoogwater te beschermen. Dit kan niet alleen met technische maatregelen worden gerealiseerd; in het kader van de duurzame ontwikkeling van de Rijn dient door middel van de integratie van maatregelen op het gebied van ecologie, hoogwaterpreventie en ruimtelijke ordening een voorbeeldig en toekomstgericht hoogwaterbeleid te worden ontwikkeld.

In een toekomstgericht en op rivierengebieden georiënteerd beleid inzake de bescherming van wateren dient in ieder geval rekening te worden gehouden met de aspecten waterkwaliteit- en kwantiteit, reductie van emissies, ecologie, hoogwaterpreventie en grondwaterbescherming. Slechts op deze wijze kan rekening worden gehouden met de talrijke onderlinge relaties in een rivierengebied. Om deze reden wordt het voor de Rijn opgestelde ecologische totaalconcept verder ontwikkeld en stap voor stap door de Lid-Staten geïmplementeerd.

In het kader van de doelstelling om een verantwoorde en duurzame omgang met de watervoorraden te waarborgen, dient erop te worden gewezen dat behalve met ecologische belangen tevens rekening dient te worden gehouden met de hoogwaterpreventie, de belangen van de scheepvaart, de water- en energiehuishouding, de visserij en andere belangen.

Rekening houdend met het feit dat oppervlaktewater en grondwater van wederzijdse invloed op elkaar zijn en in nauwe onderlinge relatie met elkaar staan, dienen in de toekomst ook maatregelen ter bescherming van het ondiepe grondwater in de beschermingsstrategie van de IRC te worden geïntegreerd.

¹ zie „Statusbericht Rhein“ - januari 1998

De reikwijdte van de in een programma ten behoeve van de duurzame ontwikkeling van de Rijn op te nemen maatregelen beslaat niet alleen het stroomgebied van de Rijn, maar tevens de door de Rijn beïnvloede delen van het noordoostelijk gedeelte van de Atlantische Oceaan. In zoverre levert het programma tevens een bijdrage aan de bescherming van het zeemilieu.

De IRC zal zich in versterkte mate toeleggen op milieu-educatie. Naast het verbeteren van de werkzaamheden op het gebied van public relations door middel van de ontwikkeling van een modern online-informatiesysteem dienen met name ook kinderen en jongeren te worden geïnteresseerd voor de integrale belangen van de bescherming van de Rijn. Tegelijkertijd wordt beoogd om personen wier belangen op enigerlei wijze in het geding zijn, intensiever bij de openbare terinzagelegging van resp. de discussie over de in verband met de Rijn geformuleerde maatregelen te betrekken dan dit tot nog toe is gedaan. Van belang is dat dergelijke personen zelf een actieve rol gaan spelen. Vanzelfsprekend worden deze personen tevens bij de formulering van de doelstellingen en de beoordeling van de maatregelen betrokken.

De volgende richtlijnen vormen de zwaartepunten van het programma ten behoeve van de duurzame ontwikkeling van de Rijn:

Richtlijn 1: Waarborgen van het bereikte hoge niveau

Het behoud van het bereikte hoge niveau op de volgende gebieden vormt een uitermate belangrijke voorwaarde voor de realisering van een programma ten behoeve van een duurzame ontwikkeling:

- 1.1 Drinkwaterwinning en -voorziening
- 1.2 Afvoer en behandeling van afvalwater door gemeenten en industriële bedrijven overeenkomstig de stand van de techniek
- 1.3 Veiligheid van industriële installaties
- 1.4 Behoud van gedeelten met vrijstromend water
- 1.5 Scheepvaartroute Rijn

Het hoge niveau dient te worden gewaarborgd door effectief toezicht en zelfcontrole.

Richtlijn 2: Uniforme benadering, koppeling en integratie van alle sectorale maatregelen

De duurzame ontwikkeling van de Rijn wordt bevorderd door de koppeling van de activiteiten ter verbetering van de waterkwaliteit, het ecosysteem en de hoogwaterpreventie. Het nieuwe activiteitengebied van de IRC, te weten „bescherming van het grondwater“ wordt tevens geïntegreerd.

De zwaartepunten van de maatregelen liggen op de volgende gebieden²:

2.1 Verdere verbetering van de waterkwaliteit

- realiseren van de door de IRC geformuleerde doelstelling m.b.t. voor de Rijn relevante stoffen;
- vermindering van de belasting van zwevend stof en sedimenten;
- reduceren van de belasting van organismen door schadelijke stoffen;
- veiligstellen van de drinkwatervoorziening, creëren van voorwaarden voor de vereenvoudiging van processen m.b.t. drinkwaterzuivering;
- reduceren van door o.a. de landbouw veroorzaakte emissies van diffuse stoffen;
- verbeteren van de decentrale retentie en de infiltratiecapaciteit voor regenwater;
- uitvoeren van de voor de Rijn relevante besluiten van de Noordzeeconferenties, met name wat betreft de reductie van emissies van schadelijke stoffen en de reductie van de belasting door voedingsstoffen.

2.2 Implementatie van de doelstellingen van het Actieplan Hoogwater

- voorkomen van extreme hoogwaterstanden benedenstrooms van het door stuwen geregeerde gedeelte van de Rijn met max. 30 cm tot 2005 en max. 70 cm tot 2020;
- behoud en versterking van dijken;
- verlengen van de periodes m.b.t. de voorspelling van hoogwater tot 2005 met 100% en verbetering van de nauwkeurigheid van deze voorspellingen;
- versterken van het bewustzijn ten aanzien van hoogwater door het opstellen van risicokaarten voor 50% van de potentiële overstromingsgebieden tot 2000 en voor 100% van deze gebieden tot 2005;
- beperken van de omvang van de potentiële schade in bedreigde gebieden: bij extreme hoogwaterstanden met 10% tot 2005 en met 25% tot 2020.

Centrale elementen van de hoogwaterpreventie vormen het aanwijzen, het behoud en het uitbreiden/reactiveren van overstromingsgebieden („ruimte voor de rivier“), het creëren van retentieruimten alsmede het bevorderen van de waterretentie in het gehele stroomgebied. Er dient rekening mee te worden gehouden dat deze maatregelen in overeenstemming met het Ecologische Totaalconcept Rijn worden geïmplementeerd.

2.3 Verbetering van het ecosysteem Rijn

- ontwikkeling van een ecologische infrastructuur, aanwijzen van biotopen in het gebied tussen het Bodenmeer en Rotterdam;
- verbetering van de natuurlijke gediversifieerde structuur van het water, bevordering van de eigen dynamiek („laten“ in plaats van „doen“), renaturatie van waterlopen en beken, reactivering van beemden, heraansluiting van oude armen;
- bescherming van populaties van Rijn-specifieke organismen en soorten;
- waarborgen van de geschiktheid van de Rijn en de zijrivieren ervan voor aquatische organismen en trekvisserij;
- reductie van de nog te omvangrijke bodemerosie in de Pijn;
- verbetering van de dynamiek van het water, uitbreiding van de inundatiegebieden
- verhoging van het regeneratief potentieel, behoud en herstel van landschaps- en rivierstructuren, verbetering van de mogelijkheden m.b.t. milieuvriendelijke toeristische activiteiten;

² Opsomming in willekeurige volgorde

- aanpassing van gebruiksvormen en ecologische compensatie in intensief gebruikte gebieden.

2.4 Verbeteringen m.b.t. de bescherming van het ondiepe grondwater

- bundeling van de regionale kennis van hydrogeologische kenmerken van de grondwaterpakketten bij grote waterlopen, de natuurlijke aanvulling van grondwater, de samenhang tussen stromend water en grondwater alsmede de kwaliteit van het ondiepe grondwater;
- bundeling en beoordeling van de inzichten op het gebied van de ontwikkeling van de kwaliteit van wateren en grondwater;
- ontwikkelen van een systeem van indicatoren aan de hand waarvan het grondwater in het kader van de duurzame ontwikkeling kan worden gemonitord;
- voorstellen en bevorderen van maatregelen die een aanpassing aan deze duurzame ontwikkeling onder de meest gunstige economische voorwaarden mogelijk maken.

Bij het opstellen van het programma ten behoeve van de duurzame ontwikkeling van de Rijn dienen de bovengenoemde koppeling en integratie te worden geconcretiseerd.

Richtlijn 3: Toepassing van moderne instrumenten

In het kader van de realisering van het programma wordt gebruik gemaakt van moderne riviereengebied-managementinstrumenten. Hieronder vallen onder meer het versterken van het bewustzijn wat betreft de eigen verantwoordelijkheid, het afstemmen van belangen aan de „ronde tafel“, het ecologisch verantwoord gebruik van stoffen en toepassing van stofkringlopen, alsmede een voortdurende controle van de behaalde resultaten.

In dit verband zijn de volgende zwaartepunten vastgelegd:

- 3.1 Verder ontwikkelen van de bewakingssystemen, integratie van bedrijfscontrolesystemen m.b.t. het lozen van afvalwater; toepassen van uniforme eco-toxicologische beoordelingsprocedures;
- 3.2 Versterken van het bewustzijn van de verantwoordelijke actoren wat betreft de eigen verantwoording m.b.t. de reductie van schadelijke stoffen bij lozingen, sluiten van convenanten waarbij bedrijven vrijwillig verplichtingen aangaan;
- 3.3 Ondersteunen van het ecologisch verantwoord stofgebruik in industrie en nijverheid, d.w.z. het ontwikkelen van producten die minder schadelijk zijn voor het milieu; sluiten van materiaalkringlopen, procesgeïntegreerde milieubescherming overeenkomstig de stand van de techniek;
- 3.4 Milieuvriendelijke vormen van landbouw in het gehele gebied en overname van functies m.b.t. landschapsonderhoud door de landbouw;
- 3.5 Verbeteren en moderniseren van het Rijnbewakingssysteem door middel van aanpassing van de techniek en de intensiteit;
- 3.6 Ontwikkelen van een integraal beoordelingssysteem m.b.t. de situatie in het Rijnsysteem (leefgemeenschappen, doelstellingen, structuur van het leefgebied);

- 3.7 Ontwikkelen van een beoordelingsmethode voor afzonderlijke maatregelen met het oog op mogelijke effecten op andere gebieden;
- 3.7 Opstellen van ontwikkelingsconcepten m.b.t. ecologische opwaardering en koppeling voor ieder gedeelte van de Rijn; deze concepten dienen vervolgens te worden geïntegreerd in de ruimtelijke planning. Met deze ontwikkelingsconcepten dient tevens rekening te worden gehouden in het kader van plannen waarbij milieubelangen in het geding zijn.

Richtlijn 4: Informatieoverdracht en public relations

Een sluitende informatie- en kennisoverdracht alsmede een effectieve milieu-educatie maken tevens deel uit van het programma.

- 4.1 De bevolking dient te worden geïnformeerd door middel van begrijpelijk en op een breed publiek afgestemd informatiemateriaal;
- 4.2 De bevolking dient te worden betrokken bij het formuleren van de doelstellingen m.b.t. de duurzame ontwikkeling en de beoordeling van de maatregelen;
- 4.3 Er dienen moderne online-informatiesystemen te worden ontwikkeld.

In het programma ten behoeve van de duurzame ontwikkeling van de Rijn dienen concrete, succesief op elkaar afgestemde stappen te worden vastgelegd. Het programma dient te worden ontwikkeld gedurende een planningsprocedure waarbij alle afzonderlijke actoren dienen te worden betrokken, en dient uiterlijk medio 1999 te zijn voltooid.

4.2

Actieplan Hoogwater



Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn
Internationale Kommission zum Schutze des Rheins
Commission Internationale pour la Protection du Rhin

and Walloon Region), France, Germany, Luxembourg, the Netherlands and Switzerland (begin 1998)

De bovenstaande internationale initiatieven worden door een groot aantal nationale activiteiten aangevuld en monden uit in een gemeenschappelijk gedragen Actieplan Hoogwater. Het actieplan garandeert dat alle aan de hoogwaterbescherming meewerkende actoren erbij worden betrokken en dat de plannen worden gecoördineerd.

Het doel van het Actieplan is de verbetering van de bescherming van mensen en goederen tegen hoogwater, met inachtneming van de doelstelling van de ecologische verbetering van de Rijn en zijn uiterwaarden.

III Grondslagen van het actieplan

Hoge waterstanden zijn natuurverschijnselen. De natuurlijke fluctuatie van de waterstanden is eigen aan rivieren. Dit ligt ten grondslag aan de dynamiek van rivierwater en de ontwikkeling van het typische reliëf van de uiterwaarden. Extreem hoge waterstanden treden op wanneer op een grote oppervlakte veel neerslag valt, op grond die door voorafgaande neerslag reeds verzadigd is of door vorst geen neerslag meer kan opnemen. Extreem hoge waterstanden zijn slechts in beperkte mate te beïnvloeden. De mens heeft door allerlei maatregelen ingegrepen in het verloop van de afvoer en daarin grote veranderingen aangebracht. Het eerste aangrijpingspunt is daarom het, voor zover mogelijk, terugdraaien van deze menselijke invloed op het afvoerproces. Daarbij wordt vooral gedacht aan de verhoging van de wateropname in het stroomgebied en de uiterwaarden, maar ook aan de beperking van het schaderisico in gebieden die door hoogwater kunnen worden getroffen.

Schade door hoogwater ontstaat door een samenloop van twee onafhankelijke mechanismen. De natuur doet - ook versterkt door de mens - de hoge waterstanden ontstaan. Parallel daaraan zorgt de mens voor een opeenhoping van goederen van waarde langs de waterlopen en schept daardoor schaderisico's. Pas de koppeling van de hoge waterstand en de waardeconcentratie in risicogebieden leidt er op een gegeven moment toe dat hoogwater meer of minder grote schade met zich meebrengt.

De maatregelen van het Actieplan moeten met de bestaande en toekomstige doelstellingen tot behoud en herstel van de aquatische en terrestrische leefmilieus in het algemeen en van het Rijndal in het bijzonder worden geïntegreerd. De verbetering van de ecologische situatie moet bij alle interdisciplinaire plannings worden betrokken om de in het verleden ontstane ecologische tekortkomingen weer te compenseren.

De eisen van de verklaringen van Arles en Straatsburg vergen een geïntegreerd denken en handelen op lokaal, regionaal, nationaal en transnationaal niveau. Daartoe moet in ieder geval een bijdrage worden geleverd vanuit de beleidsterreinen waterhuishouding, ruimtelijke ordening, natuurbescherming en land- en bosbouw.

Bijdrage van de waterhuishouding

- Afvoerpieken terugbrengen door bevordering van de infiltratie, retentie en het weer beschikbaar maken van overstromingsgebieden;
- Afvoerecapaciteit behouden en - waar nodig - vergroten door waterbouwkundige werken;
- Stroomsnelheid terugdringen door herstel van de natuurlijke waterlopen in het stroomgebied;
- Hoogwater keren door dijken en muren;
- Waarschuwingstermijnen voor hoogwater verlengen door betere voorspellingen.

Bijdrage van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw

- Voorzorgsmaatregelen met het oog op hoogwateraspecten bij de ruimtelijke ordening;
- Het planmatig vastleggen van bestaande en mogelijke waterafvoer- en retentiegebieden;
- Schaderisico's beperken door het vermijden van oneigenlijk gebruik van gebieden met een hoogwaterrisico en door aanscherping van het risicobewustzijn;
- Integratie van rivieren in de stadsontwikkeling; waterretentie en neerslaginfiltratie in woongebieden;
- Afvoerpieken verminderen door het handhaven en uitbreiden van onbebouwde terreinen en daarmee verenigbaar grondgebruik.

Bijdrage van de natuurbescherming

- Afvoerpieken verminderen door het weer beschikbaar maken van uiterwaarden en herstel van natuurlijke waterlopen;
- Afvoerpieken verminderen door behoud en herstel van waterbergende onderlopende gebieden in het gehele stroomgebied.

Bijdrage van de land- en bosbouw

- Afvoerpieken verminderen door bevordering van infiltratie op het landbouwareaal;
- Afvoerpieken verminderen door het ter beschikking stellen van terreinen bij hoogwater;
- Erosie verminderen door geschikte vormen van landbouw;
- Afvoerpieken verminderen door natuurlijke bebossing en herbebossing.

Door nauwe samenwerking tussen deze beleidsterreinen wordt het mogelijk maatregelen te ontwerpen waarmee meerdere doelstellingen tegelijkertijd worden verwezenlijkt. Niet alle maatregelen zijn te rechtvaardigen met de doelstelling van bescherming tegen hoogwater alleen. Maar door positieve effecten op meerdere beleidsterreinen zijn ze toch te verantwoorden.

Om hoogwaterschade duurzaam in te dammen, moet het grondgebruik langs de waterlopen worden beïnvloed. Daarmee zal duidelijk sneller succes worden geboekt dan wanneer uitsluitend wordt geprobeerd de hoge waterstanden duurzaam te beïnvloeden. De hoogte van de schade kan meestal gemakkelijker worden beperkt dan de hoogte van het water.

Naast de maatregelen op de afzonderlijke beleidsterreinen is ook de bevordering van het nemen van eigen voorzorgsmaatregelen van belang. Daarbij worden zij die mogelijkerwijze door hoogwater worden bedreigd, namelijk burgers en bedrijfsleven rechtstreeks aangesproken.

Bijdrage door eigen voorzorgsmaatregelen

- Verminderen van schade door aangepaste bouwwijzen, ook in beschermde, slechts zelden door extreem hoge waterstanden bedreigde gebieden;
- Vermijden of verminderen van schade door overeenkomstige voorzorgsmaatregelen door het bedrijfsleven;

- Schade door vervuild water bij hoogwater vermijden door passende maatregelen binnen de bedrijven (b.v. noodplannen).

Om de eigen voorzorgsmaatregelen te bevorderen kan een verzekering, net als op andere terreinen in het leven, een ondersteunend instrument zijn.

Vijf richtsnoeren voor preventieve hoogwaterbescherming:

- 1. Water hoort erbij;*
- 2. Water vasthouden;*
- 3. Ruimte voor de rivier;*
- 4. Risicobewustzijn;*
- 5. Geïntegreerd en eensgezind optreden.*

- 1. Water hoort erbij* - Water maakt altijd deel uit van de natuur en de ruimtelijke ordening en moet op alle beleidsterreinen een rol spelen.
- 2. Water vasthouden* - Water moet zolang mogelijk in het stroomgebied en in de Rijn zelf worden vastgehouden.
- 3. Ruimte voor de rivier* - We moeten de rivier weer de ruimte geven voor een tragere, ongevaarlijke afvoer.
- 4. Risicobewustzijn* - Ondanks alle inspanningen blijft altijd een reërisico bestaan. We moeten weer leren met dit risico te leven.
- 5. Geïntegreerd en eensgezind optreden* - Geïntegreerd en eensgezind optreden in het gehele stroomgebied is voorwaarde voor het succes van het Actieplan.

IV. Doelstellingen

Er worden doelstellingen geformuleerd, die concreet aangeven welke resultaten met het Actieplan moeten worden verwezenlijkt. Deze doelstellingen hangen inhoudelijk sterk met elkaar samen en moeten tegelijkertijd worden nagestreefd. De maatregelen waarmee zij moeten worden gerealiseerd, worden in het volgende hoofdstuk opgesomd en zullen in fasen worden verwezenlijkt. Het Actieplan heeft betrekking op alle hoogwatersituaties, en niet alleen op de voorzorgsmaatregelen voor

extreem hoge waterstanden. De doelstellingen zijn ambitieus, maar realistisch. Er zijn grote inspanningen voor nodig - inspanningen van financiële aard, maar vooral ook inspanningen voor de vorming van de politieke wil om de bestaande denk- en gebruikspatronen te doorbreken.

1. *Vermindering van de schaderisico's;*
2. *Vermindering van de hoogwaterstanden;*
3. *Grotere bewustwording met betrekking tot hoogwater;*
4. *Verbetering van het waarschuwingssysteem voor gevallen van hoogwater.*

Het Actieplan is gericht op de volgende doelstellingen (uitgangsjaar 1995):

1. *Vermindering van de schaderisico's* - Geen verhoging van de schaderisico's tot het jaar 2000, vermindering met 10% in het jaar 2005 en met 25% in het jaar 2020.
2. *Vermindering van de hoogwaterstanden* - Vermindering van de extreem hoge waterstanden benedenstrooms van het door stuwen geregeerde gedeelte zo mogelijk met 30 cm in het jaar 2005 en met 70 cm in het jaar 2020.
3. *Grotere bewustwording met betrekking tot hoogwater* - Grotere bewustwording met betrekking tot hoogwater door het vervaardigen van risicokaarten voor 50% van de overstromingsgebieden en de door hoogwater bedreigde gebieden in het jaar 2000 en voor 100% in het jaar 2005.
4. *Verbetering van het waarschuwingssysteem met betrekking tot hoogwater* - Verbetering van de waarschuwingssystemen met betrekking tot hoogwater door internationale samenwerking. Verlenging van de voorspellingstermijnen met 50% in het jaar 2000 en met 100% in het jaar 2005.

Deze doelen moeten als politieke doelstellingen worden beschouwd. Ze zijn gebaseerd op de inschatting van de effecten van gebundelde maatregelen¹. De maatregelen zijn in categorieën en naar kosten en effecten ingedeeld.

¹Zie IRC-verslag "Wirkungsabschätzung von Wasserrückhalt im Einzugsgebiet des Rheins" (publicatie in de eerste helft van 1998).

V Categorieën van maatregelen

Hieronder zijn voor vijf categorieën van maatregelen de verwachte effecten afgezet tegen de verwachte kosten. Er zijn aparte vergelijkingen gemaakt voor de te realiseren doelstellingen in 2000, 2005 en 2020, waarbij met het oog op de overzichtelijkheid de effecten en de kosten voor de totale looptijd steeds met 1998 als beginjaar zijn opgenomen.

De maatregelen zijn niet in alle hoogwatersituaties en langs de gehele Rijn in dezelfde mate effectief. In dat licht is ook een simpele optelling van de effecten van de maatregelen niet mogelijk, maar is een accumulatie van de ruimtelijke en plaatselijke reikwijdtes van de effecten nodig om voor een bepaalde hoogwatersituatie op een bepaalde plaats het totale effect te verkrijgen.

De huidige gegevens over de effecten van de klimaatveranderingen tonen aan dat in de volgende eeuw in het algemeen - dus ook langs de Rijn - hoogstwaarschijnlijk rekening moet worden gehouden met verhoogde hoogwaterrisico's. Vanwege deze onzekerheden moeten de nu te nemen voorzorgsmaatregelen tegen hoogwater zoveel mogelijk doelen tegelijkertijd dienen. Verschillende soorten maatregelen zijn niet alleen gerechtvaardigd op grond van hun effecten op het vlak van de bescherming tegen hoogwater, maar verwezenlijken ook belangrijke doelstellingen op andere beleidsterreinen, zoals het herstel van waterlopen. Deze aanpak is geïnspireerd op een beleid van "no regret" en zorgt voor grote flexibiliteit bij de keuze van de maatregelen.

De effecten met betrekking tot de bescherming tegen hoogwater zijn zo veel mogelijk gekwantificeerd. Bij een groot aantal soorten maatregelen is echter slechts een kwalitatieve beschrijving van de effecten op het vlak van de bescherming tegen hoogwater en andere effecten mogelijk. Om het aandeel van de landen en beleidsterreinen in het Actieplan duidelijk te maken, zijn de kosten van het Actieplan voor de drie streefjaren in taartdiagrammen weergegeven.

Actieplan Hoogwater Rijn Overzicht van maatregelen 1998 - 2000			
Categorie van maatregelen	Effecten op het vlak van de bescherming tegen hoogwater	Andere effecten	Kostenraming [in mln ecu]
(1) Waterretentie in het Rijnstroomgebied - Herstel natuurlijke waterlopen (1.280 km) - Weer in gebruik nemen van overstromingsgebieden (100 km ²) - Extensivering van de landbouw (800 km ²) - Natuurontwikkeling, herbebossing (450 km ²) - Vergroting van de doorlaatbaarheid van grondbedekking (90 km ²) - Technische retentievoorzieningen bij hoogwater (4 mln m ³)	- gering effect in de directe omgeving	- herstel van aquatische en terrestrische leefmilieus	129
	- plaatselijk effect	- toename grondwater, herstel van aquatische en terrestrische leefmilieus	250
	- gering effect in de directe omgeving	- toename grondwater, nieuwe leefmilieus	135
	- gering effect in de directe omgeving	- toename grondwater, nieuwe leefmilieus	88
	- gering effect in de directe omgeving	- ontlasting van riolering en zuiveringsinstallaties	70
	- plaatselijk effect	- scheppen van nieuwe leefmilieus	50
			722
(2) Waterretentie langs de Rijn - Weer in gebruik nemen van overstromingsgebieden (5 km ²) - Technische retentievoorzieningen bij hoogwater (33 mln m ³)	- plaatselijk effect	- toename grondwater herstel van aquatische en terrestrische leefmilieus	60
	- verlaging hoogwaterstand: 5 cm	- scheppen van nieuwe leefmilieus	136
			196
(3) Technische voorzieningen - Onderhoud en verzorging van de dijken, aanpassing aan het beschermingsniveau (730 km)	- vermindering van de schaderisico's	- vergroting van de veiligheid van de bewoners achter de dijken	965
(4) Voorzorgsmaatregelen m.b.v. planning - Aan hoogwater aangepast landgebruik - Samenstellen van gevaren- en risicokaarten	- geen verhoging schaderisico's	- vermijden van erosie	13
	- voor 50% van de overstromingsgebieden en de bedreigde gebieden	- aanscherping van het bewustzijn omtrent hoogwater	
(5) Hoogwatervoorspelling - Verbetering van de voorspelling - Verbetering van de samenwerking	- verlenging voorspellings-termijn 50%	- vergroting van de veiligheid van de beverbewoners	4
	- verbetering waarschuwingssystemen		
Totaal	verlaging hoogwaterstand met 5 cm (1) (2)		1.900

Verschillende soorten maatregelen zijn niet alleen gerechtvaardigd op grond van hun effecten op het vlak van de bescherming tegen hoogwater, maar verwezenlijken ook belangrijke doelstellingen op andere beleidsterreinen, zoals het herstel van waterlopen.

Frankrijk

Waals Gewest van België

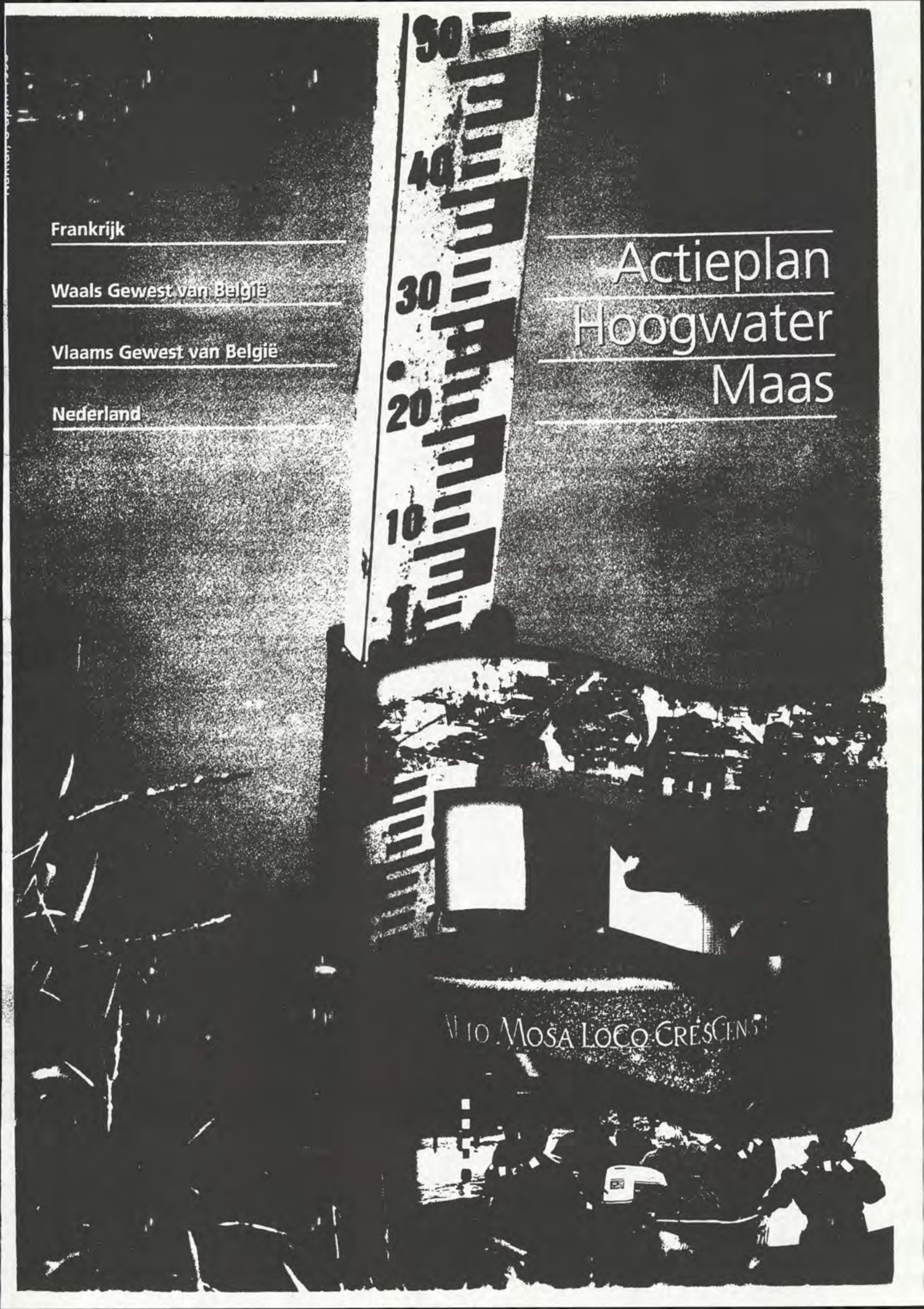
Vlaams Gewest van België

Nederland

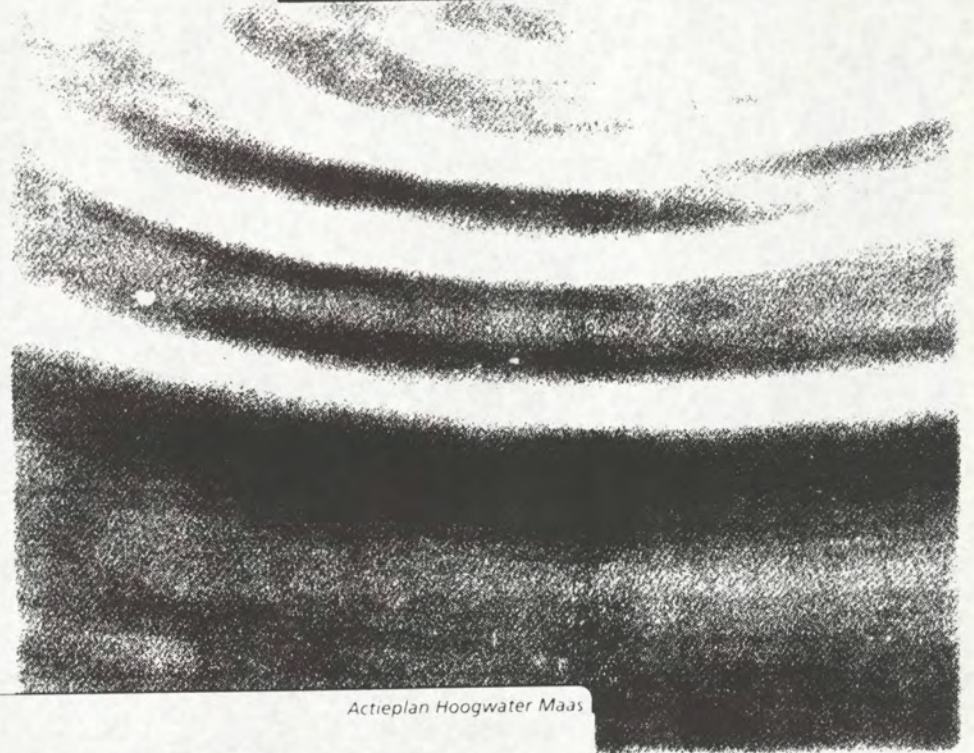
Actieplan Hoogwater Maas



VIO MOZA LOCO CRESCENS



	Inleiding	5
Hoofdstuk 1	Principes en doelstellingen	9
Hoofdstuk 2	Acties en maatregelen	13
2.1	Categorieën van maatregelen	14
2.2	Voorstellen van de WHM voor acties en maatregelen	16
2.3	Concrete invulling van voorspellings- en waarschuwingssystemen	17
Hoofdstuk 3	Vervolg, toetsing en actualisatie van het Actieplan	21
Hoofdstuk 4	Conclusies	25
Bijlage I	Problemanalyse van hoogwater op de Maas en de zijrivieren	27
Bijlage II	Internationaal beleid	33
Bijlage III	Stand van zaken in de landen en gewesten	35
III.1	Nationaal en regionaal beleid en algemene overheidsbepalingen	36
III.2	Op directe getroffen (burgers, handel, industrie, ...) gerichte bestuurlijke maatregelen	40
III.2.1	Algemene gedragsbeïnvloeding	40
III.2.2	Verzekeringen en andere wettelijke voorzieningen bij schade	41
III.3	Maatregelen in het stroomgebied (water vasthouden)	42
III.4	Maatregelen in het riviersysteem (herstel waterlopen, berging, afvoercapaciteit)	42
III.5	Directe technische beschermende maatregelen	44
III.6	Voorspellings- en waarschuwingssystemen	45
III.6.1	Een goed waarschuwingssysteem via optimale voorspellingen	45
III.6.2	Regelgeving over hoogwaterberichtgeving	45
III.6.3	Acties in de verschillende landen/gewesten	46
III.7	Stand van zaken in Noordrijn-Westfalen	48
Bijlage IV	Verklaring van Arles	51
Bijlage V	Verklaring van Straatsburg	55
Bijlage VI	Schema : het principe van het overstromingsmechanisme	59





Opbouw van het Actieplan Hoogwater Maas

Allereerst wordt in deze inleiding een kort overzicht gegeven van de problematiek en de stand van zaken tot nu toe. Vervolgens wordt

in de hoofdttekst de kern van het Actieplan gepresenteerd : de principes en de doelstellingen, de voorgenomen acties en maatregelen, de vervolgspraken en de conclusies. In de bijlagen wordt uitgebreider aandacht besteed aan het internationale, nationale en regionale beleid en aan de reeds getroffen en voorgenomen maatregelen in de betrokken landen en gewesten. De voorgestelde acties en maatregelen zoals beschreven in de hoofdttekst van het Actieplan zijn een logisch vervolg op de reeds in gang gezette maatregelen.

Aanleiding

De overstromingen van 1993 en 1995 veroorzaakten veel schade in de landen en gewesten van het Maasstroomgebied, met zelfs verlies van mensenlevens. Ook in het stroomgebied van de Rijn kwamen grote overstromingen en bedreigende situaties voor. Deze problemen zijn aanleiding geweest tot internationale verklaringen waarin opgeroepen wordt tot een afgestemde en integrale aanpak van de hoogwaterproblematiek voor de stroomgebieden van Rijn en Maas.

De EU-ministers van milieu van de Rijn- en Maasoeverstaten hebben in de Verklaring van Arles van 4 februari 1995 (zie bijlage IV) aange-

geven dat zo spoedig mogelijk maatregelen genomen moeten worden om in de toekomst het schaderisico van overstromingen te verminderen. Zowel voor het stroomgebied van de Rijn als voor de Maas moeten integrale internationale actieplannen terzake ontwikkeld worden. De ministers van ruimtelijke ordening van de Rijn- en Maasoeverstaten hebben vervolgens in de verklaring van Straatsburg van 30 maart 1995 (zie bijlage V) aangedrongen op de ontwikkeling van maatregelen op het gebied van de ruimtelijke ordening ten behoeve van de hoogwaterproblematiek. Hiertoe is een transnationale Werkgroep Ruimtelijke Ordening en Hoogwaterpreventie Rijn/Maas opgericht, die haar werkzaamheden inmiddels heeft afgerond.

De Internationale Commissie voor de Bescherming van de Maas (ICBM) heeft op 29 november 1995 vastgesteld dat de problematiek van de overstromingen niet door haar kan worden behandeld en heeft de instelling van een aparte werkgroep voor de hoogwaterproblematiek aanbevolen. De ICBM heeft daarbij aangegeven open te staan voor alle vormen van samenwerking. Zodoende is de Werkgroep Hoogwater Maas (WHM) op initiatief van het Waals Gewest, op verzoek van Vlaanderen en Nederland samengeroepen. Van deze werkgroep maken Frankrijk, het Waals en Vlaams Gewest van België en Nederland deel uit en zijn de ICBM en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen waarnemers. De formele instelling van de werkgroep heeft plaatsgevonden bij briefwisseling tussen de bevoegde nationale en gewestelijke overheden.

De problematiek en de stand van zaken in kort bestek

De Maas is een regenrivier met een lengte van ongeveer 900 km, met enkele grote zijrivieren en een grote variatie in afvoer en waterstanden.

Een paar definities uit het Verdrag inzake de bescherming van de Maas, 1994

De Maas

De Maas, vanaf haar bron tot aan de monding in zee, daarbij inbegrepen de Bergsche Maas, De Amer, Het Hollands Diep en het Haringvliet

Riviersysteem van de Maas

De Maas, alsmede alle daarop al dan niet rechtstreeks afwaterende waterlopen en kanalen op het grondgebied van de Verdragsluitende Partijen

Stroomgebied van de Maas

Het gebied dat afwatert op de Maas of op haar zijrivieren

De WHM heeft als taak het Actieplan tegen overstromingen en de daardoor veroorzaakte schade voor het stroomgebied van de Maas op te stellen. Een internationale gemeenschappelijke aanpak door de landen en gewesten in het stroomgebied is absoluut noodzakelijk, want rivieren storen zich niet aan landsgrenzen. Het gehele stroomgebied is het onderwerp van het Actieplan, waarbij de rivier tot in de haarvaten wordt onderzocht.

Het stroomgebied heeft een totale oppervlakte van ongeveer 32 000 km² : 9 000 km² in Frankrijk, enkele km² in het Groothertogdom Luxemburg, 12 000 km² in het Waals Gewest, 1 000 km² in het Vlaams Gewest, 4 000 km² in Duitsland en 6 000 km² in Nederland.

De Maas heeft een belangrijke economische en ecologische functie.

De grote hoeveelheid neerslag in het gehele stroomgebied, eventueel gecombineerd met smeltwater in de winter, kan leiden tot problemen door overstromingen. De belangrijkste oorzaak van hoogwater is daarom zonder twijfel de grote hoeveelheid neerslag beïnvloed door de configuratie van het stroomgebied.

Grote hoogwaters kunnen slechts binnen grenzen beïnvloed worden. Ook de bescherming tegen hoogwater is niet absoluut, zeker als men zich realiseert dat in de toekomst hogere rivierafvoeren kunnen voorkomen. Schade door hoogwaters ontstaat door een samenspel van twee mechanismen : enerzijds levert de natuur, soms door menselijk handelen versterkt, de hoge waterstanden, die leiden tot overstromingen (de overstromingskans). Anderzijds is het schadepotentieel sterk toegenomen, door de toename van verstedelijking en industrialisatie langs de rivieren (kwetsbaarheid).

Belangrijke internationale activiteiten gericht op de bescherming tegen hoogwater en de voorkoming van overstromingen in de Rijn- en Maasstroomgebieden werden tevens in gang gezet en voortgezet op andere politieke of maatschappelijke gebieden. Het Actieplan Hoogwater Maas sluit voor wat betreft principes, doelstellingen en type maatregelen derhalve aan bij genoemde activiteiten alsmede bij de volgende documenten :

IRC (Internationale Rijn Commissie) Strategiedocument voor het Actieplan Hoogwater (Koblenz, december 1995)

Transnationale Werkgroep Ruimtelijke Ordening en Hoogwaterpreventie : interim-rapport Ruimtelijke Ordening en Hoogwaterpreventie (Den Haag, oktober 1996)

Tweede parlementaire Maasconferentie van de Raadgevende Interparlementaire

Beneluxraad : Aanbevelingen, gebaseerd op het Benelux-rapport "Van zorgen om de Maas naar zorgen voor de Maas" (Maastricht, 22 november 1996)

Gemeenschappelijk Operationeel Programma IRMA in het kader van het communautaire initiatief INTERREG-IIc (januari 1997, goedkeuring december 1997)

ICBMS (Internationale Commissie voor de Bescherming van de Moezel en de Saar : internationaal actieprogramma voor de hoogwaterbescherming (goedkeuringsprocedure loopt)

IRC (Internationale Rijn Commissie) : internationaal actieprogramma voor de hoogwaterbescherming (Rotterdam, 22 januari 1998)

Assemblée Nationale de France : "Inondations : une réflexion pour demain" (Paris, 4 november 1994)

Délégation de Bassin Rhin-Meuse : "Le Plan risque inondations dans le bassin Rhin-Meuse. Bilan-Perspectives" (oktober 1996)

Verhandelingen van het Koninklijk Instituut voor het Duurzame Beheer van de Natuurlijke Rijkdommen en de Bevordering van Schone Technologie (KINT), onder het voorzitterschap van Z.K.H. Prins Laurent van België : hoogwaterstanden en overstromingen in België in het kader van een geïntegreerd stroombekkenbeheer - Vaststellingen en aanbevelingen (Brussel, juni 1997)

Commissie Watersnood Maas : "De Maas terug" (12 december 1994)

De problematiek en de stand van zaken in kort bestek

Alle betrokken landen en gewesten hebben zich ingespannen voor de totstandkoming van dit gezamenlijke transnationale Actieplan voor het Maasstroomgebied. Parallel daaraan hebben de landen en gewesten voor hun eigen grondgebied besluiten genomen en maatregelen getroffen om de meest urgente problemen het hoofd te bieden. Deze besluiten en maat-



regelen passen binnen de in dit Actieplan opgenomen principes en doelstellingen. Het gaat daarbij om de formulering van nieuw beleid en regelgeving voor overstroombare gebieden, om maatregelen gericht op de direct getroffen (burgers, industrie, handel, ...), om studies en maatregelen in het riviersysteem en om de verbetering van voorspellings- en waarschuwingssystemen.

Hieronder worden enkele voorbeelden vermeld :

In Frankrijk : het "Plan risque inondations" gericht op drie hoofdlijnen :

- het beheer van overstromingsgebieden en het beheersen van de verstedelijking met het opstellen van het "Plan de Prévention des Risques" (PPR) ;
 - het tienjarenplan voor herstel en onderhoud van waterlopen ;
 - de verbetering van de hoogwaterberichtgeving.
- Alsook mag de oprichting van het EPAMA (Établissement Public pour l'Aménagement de la Meuse et de ses Affluents) vermeld worden.



In het Waals Gewest : de herziening van de "Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine" (CWATUP) en de voorgenomen uitdieping van een aantal riviervakken.

In het Vlaams Gewest : de afronding van het Maasdijkenplan, het verwijderen van bebouwing in het winterbed en de samenwerking met Nederland aan het plan "Levende Grensmaas".

In Nederland : het Deltaplan Grote Rivieren met de projecten Zandmaas en Grensmaas en de beleidslijn Ruimte voor de rivier.

Voor nadere informatie over het beleid en de getroffen en voorgenomen maatregelen wordt verwezen naar bijlage III.

Relatie tussen het Actieplan Hoogwater Maas en IRMA

Het Actieplan Hoogwater Maas met de daarin opgenomen voorgenomen en nieuwe maatregelen kan een rol spelen bij de voorbereiding van gemeenschappelijke projectvoorstellen voor het Maasstroomgebied. Het gezamenlijke programma IRMA (INTERREG Rhine Meuse Activities) biedt een kader voor projecten ter bestrijding van de hoogwaterproblematiek. De Europese Commissie heeft dit INTERREG IIC programma, onderdeel ruimtelijke ordening en hoogwater, in het leven geroepen in aansluiting op de Verklaringen van Arles en Straatsburg. De Europese steun voor het totale IRMA-programma bedraagt circa 137 miljoen ECU (prijsspeil 1997) en is over de betrokken landen verdeeld. De financiële ondersteuning komt beschikbaar als bijdrage aan projecten die door de internationale IRMA-stuurgroep zijn goedgekeurd. Projectvoorstellen worden ingediend bij de nationale IRMA-secretariaten of bij het gemeenschappelijke secretariaat. Sommige maatregelen uit dit Actieplan kunnen als project ingediend worden in het kader van IRMA, met het verzoek om een financiële bijdrage.

De voorzitter van de WHM neemt als waarnemer deel aan de vergaderingen van de stuurgroep IRMA.

Acties en
maatregelen





2.1 Categorieën van maatregelen

Rekening houdend met de principes en de doelstellingen uit hoofdstuk 1, komen de volgende typen maatregelen in aanmerking :

- **op het niveau van het Maasstroomgebied** : vergroten van het vasthouden van water en vergroten van infiltratiecapaciteit door het bevorderen van duurzame land- en bosbouwmethoden, door het minder snel tot afstroming laten komen van neerslag in stedelijk en landelijk gebied alsmede door het beperken van het ontstaan van verhard, ondoorlaatbaar oppervlak.

- **op het niveau van het riviersysteem van de Maas** : het vergroten van de bergende functie door het herstel van natuurlijke waterlopen en overstromingsgebieden, alsmede door de inzet van retentiebekkens ; het waarborgen en vergroten van de afvoercapaciteit van het riviersysteem ; direct beschermende maatregelen ter beperking van schade.



- **op bestuurlijk-juridisch niveau** : verdergaande voorzorgsmaatregelen om het risico op schade te verminderen. Na de risicogebieden, met een geschikte kartering, duidelijk te hebben geïdentificeerd, moet de informatie op brede schaal onder het publiek worden verspreid. Deze aanpak moet tot een afgestemde regeling op lokaal en regionaal vlak van het gebruik leiden en tot controle op verstedelijking. De verbetering van de voorspellings- en waarschuwingssystemen, eigen voorzorgsmaatregelen van particulieren en de optimalisering van de noodplannen dragen eveneens bij tot de beperking van de schade.

De acties moeten aangepast zijn aan de karakteristieken van de specifieke gebiedsdelen en

trajecten en aan de positie in het stroomgebied. De maatregelen gericht op het beter vasthouden van water en het vergroten van de natuurlijke bergings- en afvoercapaciteit kunnen een positief effect hebben op het ecosysteem. Om deze maatregelen uit te voeren speelt de ruimtelijke ordening een belangrijke rol, door voorwaarden te scheppen voor het grondgebruik in het stroomgebied. Het gaat niet alleen om de uitvoering van grote infrastructuurwerken. Ook kleine, plaatselijke werken hebben een positief effect. Bovendien is het onderhoud van de bestaande infrastructuur van belang.

De landen en gewesten hebben na 1993 en 1995 beleid geformuleerd, besluiten genomen, maatregelen getroffen of studies in gang gezet. Dit betreft acties die direct voortkomen uit het beleid in elk land of gewest en acties die uitgevoerd zijn of zullen worden in een bepaald gebied.

Al deze maatregelen en acties passen binnen de in dit Actieplan opgenomen principes en doelstellingen en zullen volgens plan uitgevoerd worden. Ze maken integraal deel uit van het Actieplan Hoogwater Maas en worden nader beschreven in bijlage III, volgens de hierna gepresenteerde indeling in categorieën.

De na 1993 en 1995 uitgevoerde maatregelen, alsmede de reeds voorgenomen maatregelen in de betrokken landen en gewesten hebben m.n. betrekking op de categorieën :

- nationaal en regionaal beleid en algemene overheidsbepalingen ;
- vasthouden van water in het stroomgebied ;
- maatregelen in het riviersysteem ;
- direct beschermende technische maatregelen.

De in dit Actieplan voorgestelde nieuwe gezamenlijke maatregelen hebben m.n. betrekking op de categorie :

- waarschuwings- en informatiesystemen, voorspellings- en simulatiemodellen.

Het pakket maatregelen zal enerzijds leiden tot een vermindering van de overstromingskans en anderzijds tot vermindering van de kwetsbaarheid, teneinde de schade te beperken.

In volgende tabel wordt aangegeven welke maatregelen men zich kan voorstellen bij de verschillende categorieën maatregelen. Tevens wordt aangegeven aan welk onderdeel van de operationele doelstelling de maatregel zal bijdragen

Overzicht van mogelijke maatregelen per categorie

Nationaal en regionaal beleid en algemene overheidsbepalingen (o.a. wetgeving) : draagt bij aan alle onderdelen van de operationele doelstelling

Opstellen van kaarten met risicopotentieel voor overstromingsgebieden (risicokaarten)
 Bescherming van inundatiegebieden, aanwijzing en reservering van de potentiële overstromingsgebieden. Het grondgebruik in die zones strikt controleren

Aanpassing van bestaande bouw aan hoogwatersituatie

Aanpassing van bouwvoorschriften voor nieuwbouw

Voorschriften t.a.v. extensivering landgebruik en grondgebruik in de uiterwaarden

Voorschriften t.a.v. maximalisering van infiltratie van regenwater op eigen grondgebied

Aanpassing van beschermingsniveau aan de te beschermen waarden

Bij rivierverruiming, regelgeving goedkeuren

Bijv. voor het verwijderen of verleggen van dijken, voor het creëren van overlaatgebieden (inundatiegebieden)

Maatregelen voor direct-getroffenen (burgers, handel, industrie, ...) :**draagt bij aan de versterking van het bewustzijn**

Bevordering van algemene gedragsbeïnvloeding via gerichte voorlichtingscampagnes over de gevaren en de beperking van schade

Bevordering van inzet van lokale hulpmiddelen

Oefeningen met crisissituaties

Verzekeringen en wetgeving over tegemoetkoming bij schade door hoogwater bevorderen

Water vasthouden in het stroomgebied :**draagt bij aan vermindering van de hoogwaterstanden (overstromingskans)**

Studies naar de effecten en de doelmatigheid van maatregelen

Studies naar invloed van bodemgebruik op ontstaan van hoogwater

Bevordering van infiltratie en vermindering afstromingssnelheid

Afkoppeling van de riolering

Ter oplossing van vele lokale problemen kan het afvoeren van het regenwater via de riolering losgekoppeld worden van de riolering voor het afvalwater, of kan regenwater onder bepaalde voorwaarden direct infiltreren in de ondergrond

Aanleg van regenwaterbuffers voor het gedeeltelijk opvangen van neerslagwater

Aanwijzing en bestemming van gebieden met functie "water vasthouden"

Maatregelen in het riviersysteem :**draagt bij aan vermindering van de hoogwaterstanden (overstromingskans)**

Studies naar de effecten en de doelmatigheid van maatregelen

Studies naar mogelijke reductie van de waterstanden en de afvoerpiek

Herstel van natuurlijke waterlopen

Studies naar mogelijke aanleg van piekafvlakkingsbekkens

Aangepast beheer van stuwen

Aanleg of herstel van overlaatgebieden (inundatiegebieden)

Vergroting van afvoercapaciteit door rivierverdieping en -verbreding en verwijdering van obstakels

Direct beschermende technische maatregelen :**draagt bij aan vermindering van de hoogwaterstanden (overstromingskans)**

Onderhoud en versterking van bestaande dijken en kaden

Aanleg van nieuwe kaden, nieuwe dijken en inpoldering alleen als sluitstuk bij zwaarwegende belangen, met gelijktijdige realisatie van compensatie (indien nodig)

Voorspellings- en waarschuwingssystemen (zie 2.3) :**draagt bij aan verbetering van de voorspellings- en waarschuwingssystemen**

Ontwikkeling van operationele informatie- en waarschuwingssystemen

Toepassen van voorspellingsmodellen t.b.v. crisismanagement

Ontwikkeling van simulatiemodellen

5000 4

Conclusies



Blijvende internationale aanpak

Het Actieplan van de WHM is een eerste belangrijke stap om de problematiek van overstromingen in het Maasstroomgebied gezamenlijk aan te pakken, binnen gezamenlijk afgesproken principes en doelstellingen. Met de vervolgafspraken wordt de gestarte samenwerking gecontinueerd.

Deze internationale aanpak zal ook vorm krijgen in de samenwerking en afstemming met andere internationale activiteiten op het gebied van de bescherming tegen hoogwater, zoals IRC en IRMA, en met andere samenwerkingsverbanden in het Maasstroomgebied. De WHM garandeert een goede samenwerking met de ICBM. In dit kader zal het Actieplan Hoogwater Maas officieel aangeboden worden aan de ICBM.

De vijf principes van het Actieplan

- Integrale, multidisciplinaire en solidaire actie in het perspectief van duurzame ontwikkeling
- Bewustzijn van het gevaar
- Rekening houden met het water
- Water vasthouden
- Ruimte voor de rivier en de zijrivieren

Start van de gezamenlijke inspanningen

Met het Actieplan wordt de start gegeven voor gezamenlijke concrete maatregelen op het gebied van simulatiemodellen om de effecten van maatregelen beter te kunnen inschatten. Daarnaast zal de bestaande samenwerking op het gebied van voorspellings- en waarschuwingssystemen worden voortgezet.

Voortzetting van de nationale inspanningen (landen en gewesten)

Parallel aan de opstelling van dit Actieplan hebben de betrokken landen en gewesten na de hoogwaters van 1993 en 1995 reeds vele acties en maatregelen voorgenomen. Deze maatregelen passen binnen de principes en doelstellingen van het Actieplan en maken er integraal deel van uit.

Deze nationale inspanningen zullen worden voortgezet. De resultaten zullen betrokken worden bij de voortgangsrapportage, toetsing en actualisatie van het Actieplan.

Operationele doelstelling in 2000

De operationele doelstelling is het terugbrengen van het schaderisico. De operationele doelstelling zal in 2000 nader gekwantificeerd worden, na de afronding van activiteiten die nu in gang gezet worden. Het volgende Actieplan Hoogwater Maas zal daarom een meer taakstellend karakter kunnen krijgen.

Actualisatie van het Actieplan in 2001

De eerste voortgangsrapportage zal opgesteld worden in 2000. Het volgende Actieplan zal in de eerste helft van 2001 verschijnen.

Hoogwaterproblematiek: Doelstellingen Actieplannen Hoogwater Rijn- en Maascommissie

Doelstellingen Actieplan Hoogwater van de Internationale Rijncommissie

1. **Vermindering van de schaderisico's** - Geen verhoging van de schaderisico's tot het jaar 2000, vermindering met 10% in het jaar 2005 en met 25% in het jaar 2020.
2. **Vermindering van de hoogwaterstanden** - Vermindering van de extreem hoge waterstanden benedenstrooms van het door stuwen gereguleerde gedeelte zo mogelijk met 30 cm in het jaar 2005 en met 70 cm in het jaar 2020.
3. **Grotere bewustwording met betrekking tot hoogwater** - Grotere bewustwording met betrekking tot hoogwater door het vervaardigen van risicokaarten voor 50% van de overstromingsgebieden en de door hoogwater bedreigde gebieden in het jaar 2000 en voor 100% in het jaar 2005.
4. **Verbetering van het waarschuwingssysteem met betrekking tot hoogwater** - Verbetering van de waarschuwingssystemen met betrekking tot hoogwater door internationale samenwerking. Verlenging van de voorspellingstermijnen met 50% in het jaar 2000 en met 100% in het jaar 2005.

Doelstellingen Actieplan Hoogwater voor de Maas

Operationele doelstelling: het terugbrengen van het schaderisico

SCHADERISICO = OVERSTROMINGSKANS * KWETSBAARHEID

Geen toename tot het jaar 2000, vermindering van x % in 2005 en y% in 2020. In 2000 worden de percentages x en y afgesproken. Referentie: hoogwater 1995.

De doelstelling kan op verschillende manieren bereikt worden:

- **vermindering van de hoogwaterstanden:**
deze vermindering heeft betrekking op de debieten, de waterstanden, de afvoersnelheid en de overstromingsduur. In 2000 wordt aangegeven waar hoeveel vermindering mogelijk en gewenst is;
- **vermindering van de kwetsbaarheid:**
deze vermindering noodzaakt tot een strenge controle op de verstedelijking en regelgeving voor gebruik van de overstroombare gebieden;
- **versterking van het bewustzijn van hoogwater en de risico's:**
de identificatie van het risico moet ter kennis van het publiek worden gebracht;

verbetering van voorspellings- en waarschuwingssystemen:

verbetering op korte termijn door versterking van de internationale samenwerking. In 2000 wordt aangegeven welke verlenging van zichttijd voor betrouwbare voorspellingen in 2005 en 2020 gerealiseerd kan worden.

Bijlage 5

Hoogwaterbescherming: veiligheidsnormering, toepassing en toezicht

Beschermingsniveaus langs de Rijn

De Bestandsaufnahme, een nota die door de IRC-projectgroep Hoogwater is opgesteld als bouwsteen voor het Actieplan Hoogwater voor de Rijn, bevat informatie over het huidige beleid en de maatregelen m.b.t. de hoogwaterbescherming in de Rijnlanden. Over de beschermingsniveaus wordt hierin het volgende vermeld :

Hochrhein (Bodenmeer-Base)

De Maatgevende Afvoer op stuwpannen met waterkrachtcentrales heeft een gemiddelde overschrijdingsfrequentie van 1/1000, op de overige trajecten 1/200. Deze afvoeren worden afdoende geacht. In 1994 is een afvoer 1/200 voorgekomen; de schade was beperkt. Hogere afvoeren worden mogelijk geacht maar zullen slechts een kleine strook overstromen i.v.m. het diep ingesneden rivierbed.

Oberrhein (Basel-Bingen)

T.b.v. hoogwaterbescherming en scheepvaart is het rivierbed tussen Basel en Iffezheim (Baden-Baden) in het verleden sterk ingeperkt (met 130 km²), tevens werden 10 stuwpannen aangelegd. De dijken werden vrijwel langs het zomerbed aangelegd en op 1/1000 gedimensioneerd. De hierdoor veroorzaakte afvoerversnelling zorgde ervoor dat de Rijnafvoertop eerder samenviel met toppen van de benedenstroomse zijrivieren, wat afvoerverhoging tot gevolg had. Het beschermingsniveau bij Iffezheim werd verlaagd van 1/200 naar 1/50; bij Worms, waar de Neckar toestroomt, was de afvoerverhoging bij een 1/200-afvoer ca 800 m³/s. In 1982 is er een Frans-Duits verdrag gesloten, waarbij werd afgesproken dat er maatregelen zouden worden getroffen om het oorspronkelijke beschermingsniveau van 1/200 weer terug te krijgen, ook voor Mittelrhein en Niederrhein. De maatregelen omvatten realisering van retentie met een capaciteit van ca 290 miljoen m³, waarvan nu ca 80 miljoen m³ gereed is. Wanneer een hoogwater in Zuid-Duitsland ontstaat, kan deze retentie in Lobith een MHW-verlaging van ca 30 cm realiseren (bron : IRC-notitie Wirkungsabschätzung). Inmiddels is 80 miljoen m³ gereed wat in voorjaar 1999 bij hoogwater in Zuid-Duitsland een reductie opleverde van 40 cm. Noot : De verlaging van 30 cm bij Lobith wordt sterk gereduceerd wanneer het aandeel van de Moezel en Main, die benedenstrooms van de genoemde retentie-gebieden in de Rijn stromen, bij een extreem hoge Rijnafvoer groot is.

Mittelrhein (Bingen-Bonn)

Een 1/200 beschermingsniveau is op dit traject beoogd. Door het bergachtige gebied zijn er voornamelijk lokale hoogwaterkeringen. Bij Neuwied heeft de huidige kering een beschermingsniveau van 1/100.

Niederrhein (Bonn-Nederlands/Duitse grens)

Het Umweltministerium in Nordrhein-Westfalen zal op zeer korte termijn in een interne richtlijn de beschermingsniveaus vastleggen t.w. van grens met Rheinland-Pfalz (bovenstrooms Bonn) tot Krefeld 1/200 en op het traject van Krefeld tot de Nederlands/Duitse grens 1/500 (Q-Emmerich = 14.600 m³/s).

Verantwoordelijkheden m.b.t. hoogwater

Zwitserland

De Kantons zijn in principe verantwoordelijk voor de hoogwaterbescherming en kunnen taken delegeren aan de gemeenten. De Bund geeft ondersteuning. De technische en financiële principes zijn vastgelegd in een Raamwet.

Duitsland

De Länder zijn verantwoordelijk voor de gehele hoogwaterbescherming; bij dijkverbeteringen worden de Wasserverbände (vaak "ehrenamtlich") ingeschakeld.

De Wasser- und Schifffahrtdirektion (Bund) is verantwoordelijk voor het rivierprofiel.

MHW-bepaling en ontwerp dijken in Nederland en Nordrhein-Westfalen

Op basis van ambtelijke contacten met Nordrhein-Westfalen, een RIZA/BfG (Bundesanstalt für Gewässerkunde)-notitie (nog concept) en een scriptie van studenten, begeleid door Verhoef (prov. Gelderland), kunnen de volgende conclusies worden getrokken m.b.t. de Duitse en Nederlandse methodieken bij de bepaling van de Maatgevende Waterstanden en bij het dijkontwerp :

- De Nederlandse en Duitse overschrijdingsfrequenties verschillen bij de grens t.w. Nederland 1/1250 en Duitsland 1/500.
- De Maatgevende Afvoer wordt in Nederland bepaald door middeling van drie extrapolatiemethodes t.w. Gumbel, Pearson III en Log-normaal en in Duitsland door Log-normaal. De Log-normaal verdeling geeft i.h.a. wat lagere waarden.
- Wanneer we de Nederlandse resp. Duitse extrapolatiemethodes gebruiken voor de berekening van 1/500-afvoeren, incl. inachtneming van de topafvoeren in 1993 en 1995, levert dat 14.900 resp. 14.600 op.
(bij een frequentie van 1/1250 is de afvoer in Nederland 16.050 m³/s).
- De huidige dijken in Duitsland en Nederland zijn waterkerend voor de nu nog geldende Maatgevende Afvoeren van resp. 14.100 en 15.000 m³/s.
Voor de bepaling van de ontwerpdiijkhoogte worden in Nederland de Maatgevende Waterstanden verhoogd met een minimale waakhoogte van 0,5 m of de golfoploop wanneer die hoger is dan 0,5 m en in Duitsland met een vaste waakhoogte van 1 m.
- De verschillen tussen Nederland en Nordrhein-Westfalen zijn bij de grens dus :

	<u>Nederland</u>	<u>Nordrhein-Westfalen</u>
frequentie	1/1250	1/500
Maatgevende Afvoer (oud)	15.000 m ³ /s	14.100 m ³ /s
Maatgevende Afvoer (nieuw)	16.050	14.600
waakhoogte	golfoploop of min. 0,5 m	1 m

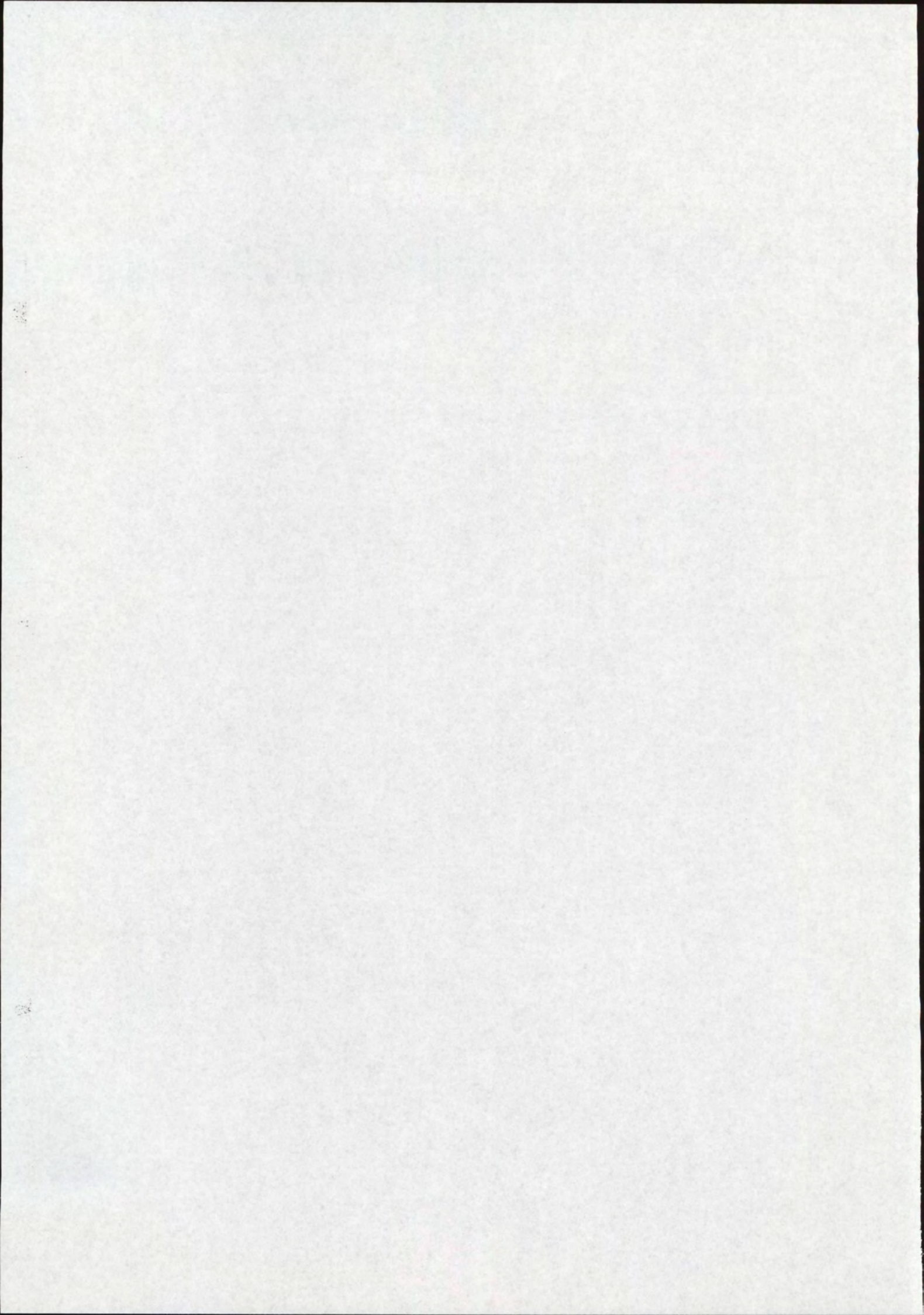
De wijze van dijkbouw is in Nederland en Nordrhein-Westfalen grotendeels gelijk. Er zijn echter enkele verschillen. De maatvoering in NRW is i.h.a. ruimer, de eisen aan stabiliteitsfactoren zijn namelijk hoger en de afdekkende klei is altijd dikker; hierdoor ontstaat er een hogere veiligheid. De taludhellingen zijn flauwer en daardoor veiliger tegen afschuiving en erosie. In Nederland rekent men meer aspecten door (b.v. voor elk dwarsprofiel de waakhoogte en het overslagdebiet), waardoor er een uitgekiender en kleiner ontwerp ontstaat. Ook de uitvoering verschilt. Nederland verbetert bijna altijd; in NRW wordt de oude dijk volledig afgegraven en volledig opgebouwd, waardoor de grondsoorten precies bekend zijn. De kosten zijn in NRW aanzienlijk hoger.

5. Internationale ontwikkelingen landbouw

Organisation for Economic Co-operation and Development, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Committee for Agriculture, Working Party on Agricultural Policies and Markets. 1999. Changes in Agricultural Land Use. AG CA APM(99)2 REV2. OECD Paris 20 October 1999. 76 p.
EU Agenda 2000

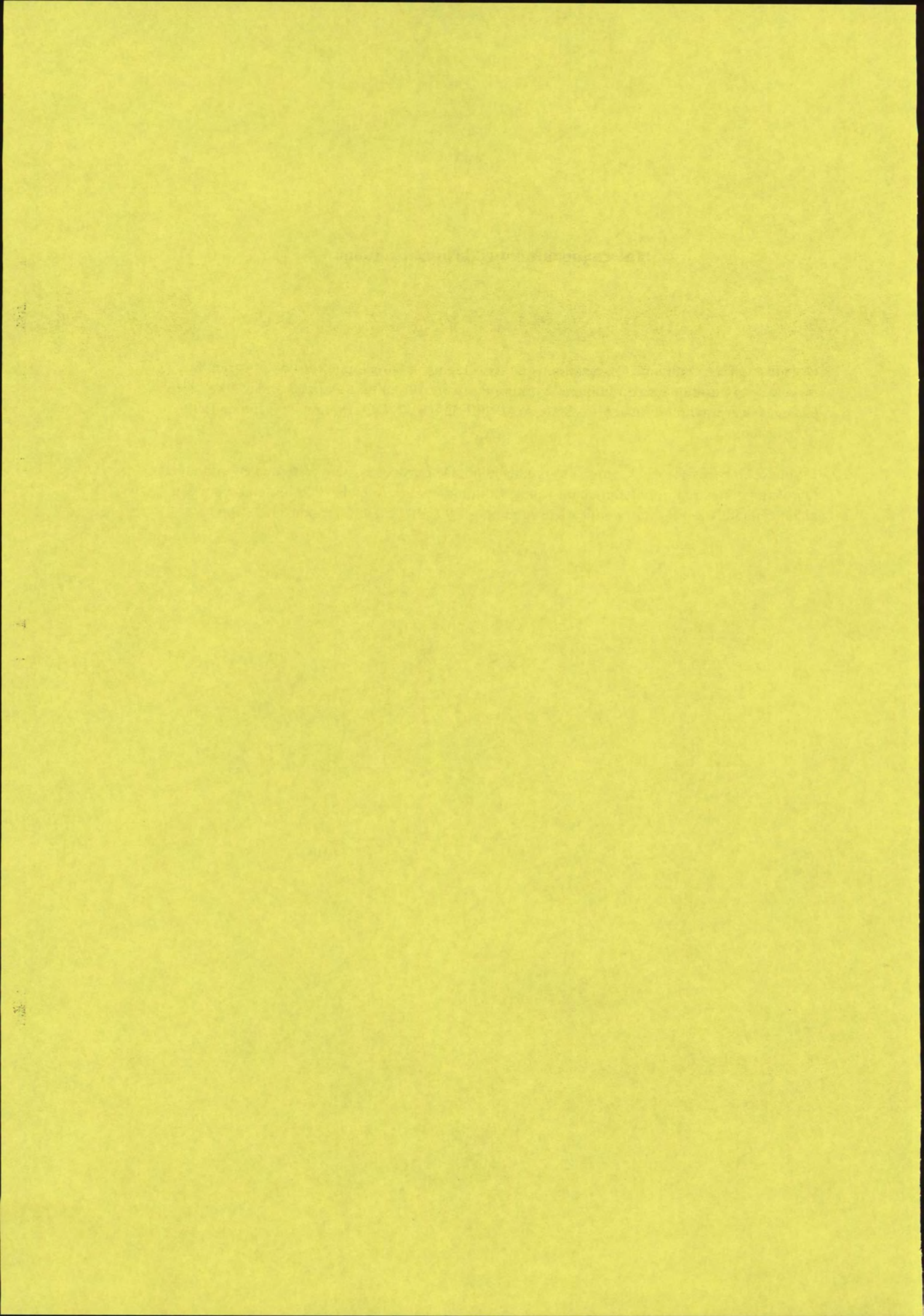
6. Internationale ruimtelijke ontwikkelingen

Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst. 1999. Ruimtelijke Verkenningen 1999. Den Haag, september 1999. Samenvatting



5. Internationale ontwikkelingen landbouw

1. Organisation for Economic Co-operation and Development, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Committee for Agriculture, Working Party on Agricultural Policies and Markets. 1999. Changes in Agricultural Land Use. AG/CA/APM(99)2/REV2. OECD Paris 20 October 1999. Conclusions.
2. Europese Commissie. 1999. Europa's Agenda 2000. De Europese Unie versterken en uitbreiden. Ontwerp voor een informatiebrochure van de Commissie over Agenda 2000 bestemd voor een algemeen publiek. Prioritair publicatieprogramma 1999, X/D/5 Final version 31.8. 18 p.



For Official Use



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 18-Oct-1999
Dist. : 20-Oct-1999

Or. Eng.

DIRECTORATE FOR FOOD, AGRICULTURE AND FISHERIES
COMMITTEE FOR AGRICULTURE

Working Party on Agricultural Policies and Markets

CHANGES IN AGRICULTURAL LAND USE

This note was first discussed at the Working Party on Agricultural Policies and Markets at its meeting in March 1999 and again at the same meeting in June 1999. It has been revised in the light of those discussions and is now submitted for information.

Contact person : Mr Yasuhiko KURASHIGE (Tel: (33 1) 45 24 95 35.
E-mail: yasuhiko.kurashige@oecd.org)

83029

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	6
GENERAL CHANGES IN LAND USE IN OECD MEMBER COUNTRIES	7
Land use in percentage of total area	7
Evolution of land use in Member countries	8
General trend	8
Evolutions by region	10
Evolution by country	12
Flows between various uses	13
IDENTIFICATION AND ECONOMIC ANALYSIS OF AGRICULTURAL LAND ABANDONMENT	15
What is "agricultural land abandonment"?	15
Identification of "agricultural land abandonment"	15
Causes of agricultural land abandonment	18
Suspension of investment for agricultural production	18
Shortage of labour	18
Market	19
Possible consequences of agricultural land abandonment	20
Consequences for the rural economy	20
Consequences for the environment	20
Consequences for agricultural productive capacity	21
SITUATION OF ABANDONED AGRICULTURAL LAND IN MEMBER COUNTRIES	23
France	23
Japan	32
Korea	36
United States	39
New Zealand	40
SUMMARY AND CONCLUSION	42
BIBLIOGRAPHY	44
<i>Annex 1</i> Land Use in Percentage of Total Land Area in Member Countries in 1990 (%)	47
<i>Annex 2</i> Evolution of Land Uses in OECD Member Countries	48

INTRODUCTION

1. Under the general activity of Policies and Adjustment at the Farm Level, the Secretariat has undertaken a number of studies addressing the impact of agricultural policies and policy reform on land. The study *Policies Affecting Farmland Mobility* [OECD(1998)] looked at how agricultural, tax, inheritance and zoning policies affect how land changes ownership, its value and use pattern. A second study, *Farm Asset Values and Agricultural Support* [OECD (1998)], examined the capitalisation of agricultural support into land values, a process that affects the distribution of the benefits of support policies and often increases resistance to reform. Two other studies, prepared for the Joint Working Party of the Committee for Agriculture and the Environment Policy Committee, *The Environmental Effects of Land Diversion Schemes* [OECD(1997c)] and *The Environmental Effects of Reforming Agricultural Policies* [OECD(1998b)], address environmental issues related to changing land use patterns and land abandonment due to changes in agricultural policies.
2. An OECD study *Land use policies and agriculture* [OECD(1976)] dealt with trends in land use, factors influencing land use trends, problems arising in rural communities due to changes in land use and land use policies. Among the problems examined -- reduction in the productive capacity of agriculture, rising land prices, socio-economic and environmental problems -- special attention was paid to the decrease in productive capacity caused by the disappearance of agricultural activities in certain areas. This focus reflected the relative instability of the world balance of supply and demand for food in the 1970s that a decrease in agricultural productive capacity was a concern for most Member countries. Relatively little attention was paid at the time to environmental issues. One of the basic conclusions of this study is that optimal allocation of land cannot be achieved by market mechanisms alone.
3. The current context in which land use is changing is very different. Firstly, surplus productive capacity is regarded as a problem facing many Member countries, as evidenced by set-aside policies. Technological change has meant that the productivity of land staying in agricultural production has increased considerably. Secondly, agricultural policies protecting domestic agriculture have changed. The level of support has fallen generally as a whole and a shift to direct payments has improved market orientation. Thirdly, there has been a change in demand for agricultural land from non-agricultural sectors reflecting structural changes in our economies. The shift to tertiary industries, which need less land has led to a decrease in demand for land for industrial use. Fourthly, the effects of changes in land use on the environment and the rural economy have become important issues for many OECD countries.
4. This paper attempts to look at the pattern of land use changes occurring in OECD countries with particular emphasis on so-called "agricultural land abandonment" [see the Programme of Work (C(97)203/ADD3)]. This reflects a concern expressed by some countries that agricultural policy reform could lead to large-scale land abandonment with consequences for the rural economy and the environment. The main purpose of this study is to ascertain whether land abandonment is a significant phenomenon in OECD countries and its eventual consequences.
5. The study begins with a general overview of developments in land use in Member countries. The analysis then attempts to define and identify "agricultural land abandonment" so as to ascertain the extent and circumstances in which it occurs. The causes and consequences are analysed in the following sections, with examples from the experience of some Member countries. The last section summarises some of the findings of this paper.

SUMMARY AND CONCLUSION

95. Changes in land use are easy to observe, but the implications are not always clear. This is especially relevant to so-called *agricultural land abandonment*. Data are generally poor and there is no clear definition. As a result, governments are hampered in their attempts to assess the extent and the effect of agricultural land abandonment. This study has tried to establish a clear, operational definition of land abandonment that excludes both time and subjective elements where possible. "Abandoned agricultural land" was defined as "land where there is no current agricultural production and no alternative activities but some trace of agricultural stock is visible; however, the stock level has declined to a point at which investment is necessary to resume agricultural production".

96. We have then attempted to gauge the extent of agricultural land abandonment by reference to data that are as close as possible to the target definition. This has been implemented for France, Japan, Korea, the United States and New Zealand. These examples are not representative of agricultural land abandonment in all Member countries, but a detailed analysis of them provides some insights.

General changes in land use in Member countries

97. Looking at land use in aggregate, about 40 per cent was used for agriculture in OECD member countries in 1990, almost the same as world average. The proportion of agricultural land varies widely, however, from 3.2 per cent in Norway to 74.8 per cent in Ireland.

98. The outstanding feature of change in land use occurring in OECD countries from 1980-81 to 1992-93 is a decrease in agricultural land (2.1 per cent) and an increase in forest and wood areas (1.9 per cent). There was a significant difference, however, across Member countries with regard to the level of changes: 7.7 per cent increase in Norway and 23.1 per cent decrease in Ireland. Norway, Mexico, Turkey, Greece and Portugal were the only countries which experienced an increase in agricultural area in this period.

Agricultural land abandonment in Member countries

99. It is necessary to note that abandoned agricultural land as a percentage of total agricultural land (including abandoned agricultural land) is very small in the countries studied: 1.8 per cent in France (1997), 3.8 per cent in Japan (1995) and 0.5 per cent in Korea (1997).

100. Curiously, three countries (France, Japan, Korea) experienced increases in abandoned agricultural land in the early 1990's and decreases after 1995; however, it is difficult to establish causality, particularly at the national level.

Causes

101. It is not appropriate to look for general causes of changes in abandoned agricultural land areas as both theoretical and empirical findings suggest that agricultural land abandonment occurs in response to many factors, including those related to family and life-cycle, and economic conditions such as price changes.

102. There are, however, some regions where there has been a significant change in abandoned agricultural land area in a given year. Vineyards in Languedoc-Roussillon and citrus fruit groves in the

north of Kyushu region in Japan are examples. Policy changes very likely explain the increase in abandoned agricultural land in those regions -- either an inducement has been offered to remedy an over-production problem (itself possibly caused by output-related assistance) or because output subsidies and/or the level of protection have been decreased, or both.

103. The examples in Languedoc-Roussillon and in Kyushu also show some similarity; in both cases, permanent crops (grapes in the former and citrus fruits in the latter) had been cultivated. It could be imagined that there was difficulty in converting the land to other uses, including other agricultural use, because of the higher conversion costs. Moreover, permanent crops are planted in areas where cereal production, for example, is difficult because of natural conditions.

104. Agricultural land abandonment may occur in response to changes in underlying market conditions. Demand may fall for a particular commodity or group of commodities, or there may develop competition from other regions or countries.

105. A labour shortage could be an explanatory factor. For example, the advancing age of producers and emigration from rural to urban areas is often a root cause. The existence, or not, of a successor also affects the proportion of abandoned agricultural land and is, of course, one aspect of the labour availability problem.

106. Some specificity of the land market may also contribute to a persistence of abandoned land. This does not indicate there is a market failure, but may simply reflect actual demand and supply. However, where the resulting use of land does not reflect the full social costs and benefits, some kind of market failure is occurring.

Consequences

107. The consequences of agricultural land abandonment depend on many factors and will differ between regions, between mountainous and plain areas, densely populated and scarcely populated areas, etc. An attempt has been made in this study to examine the consequences with respect to the rural economy and the environment, and the question of agricultural productive capacity has also been touched on. It is noticeable, however, that there is no clear operational definition and, as a result, data in this area are generally poor. Efforts should therefore be made to improve information collection, especially in countries where agricultural land abandonment is perceived as an issue for policy makers.

108. Overall, because of the specificity of each situation, it is not possible to draw any general conclusions as to the extent or the effect of agricultural land abandonment, or to put forward any general policy conclusions.

Ontwerp voor een informatiebrochure van de Commissie over Agenda 2000,
bestemd voor een algemeen publiek
Prioritair publicatieprogramma 1999, X/D/5

Definitieve versie

Europa's Agenda 2000

De Europese Unie versterken en uitbreiden

In het kader van "Agenda 2000" heeft de Europese Unie haar beleid op een aantal belangrijke gebieden hervormd. Met de nieuwe maatregelen poogt de EU nieuwe en doeltreffende oplossingen te vinden voor gemeenschappelijke Europese uitdagingen; bovendien maken de hervormingen deel uit van de inspanning om de Europese Unie voor te bereiden op de uitbreiding met een aantal nieuwe lidstaten. Deze historische gelegenheid om de voorbije verdelingen van Europa te boven te komen moet worden aangegrepen: daartoe worden nu voorbereidingen getroffen en de financiële steun van de EU voor de kandidaat-landen zal worden verdubbeld. Het Europees landbouwbeleid zal voortaan meer worden gericht op het milieu, de kwaliteit van voeding en de leefbaarheid van het platteland. Het regionaal beleid van de EU, waarmee werkgelegenheid en economische ontwikkeling in kansarme streken worden gestimuleerd, blijft een van de belangrijkste instrumenten van de solidariteit tussen Europeanen. Het algemene uitgavenkader voor de EU-begroting is tot 2006 vastgelegd.

Hechtere fundamenten

De Europese Unie (EU) bereidt zich op het nieuwe millennium voor door zich voortdurend aan te passen, de onderlinge integratie te verdiepen en haar verantwoordelijkheden uit te breiden.

Sommige van deze veranderingen lopen vooruit op de politieke, economische en veiligheidsproblemen waarmee de EU in de volgende decennia zal worden geconfronteerd. Andere hebben te maken met de voorbereiding van de Unie op een drastische uitbreiding van het aantal lidstaten (met tot 13 nieuwe landen) in het begin van de nieuwe eeuw.

In 1999 werden bijzonder belangrijke fundamenten voor de toekomst gelegd:

- 1 januari: **geboorte van de euro** en start van de Economische en Monetaire Unie;
- 24-25 maart: tijdens de Europese Raad te Berlijn bereikten de Europese staatshoofden en regeringsleiders een akkoord over **de hervormingen "Agenda 2000" ter modernisering van cruciale beleidsgebieden en ter voorbereiding van de Unie op de uitbreiding**;
- 1 mei: **inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam**, waardoor de democratische controle wordt versterkt en de EU kan optreden op nieuwe gebieden zoals werkgelegenheid en de bescherming van onze samenlevingen tegen georganiseerde misdaad en illegale immigratie;
- Om dit historische jaar af te sluiten werd het elan van de Unie gestimuleerd door de verkiezing in juni 1999 van een **nieuw Europees Parlement** voor een periode van vijf jaar, en in de herfst door het aantreden van een **nieuwe Europese Commissie** onder het voorzitterschap van de voormalige Italiaanse minister-president Romano Prodi.

Agenda 2000: Een manifest voor verandering

De belangrijkste nieuwe stap die de Europese Unie in 1999 zette, is het pakket hervormingsmaatregelen "Agenda 2000". Hierover werd in maart 1999 tijdens de EU-top van Berlijn een overeenkomst bereikt op grond van voorstellen van de Europese Commissie; het vormt een antwoord op het verlangen van de Europese bevolking naar:

- meer gelijkheid van kansen en een betere levenskwaliteit voor inwoners van gebieden en regio's met bijzondere behoeften;
- een gezond leefmilieu dat kan worden doorgegeven aan de volgende generatie, nu het begint te herstellen van de in het verleden veroorzaakte schade en vervuiling;
- toegang tot een breed gamma van voedingsmiddelen van hoge kwaliteit die veilig zijn voor de consument en tegen betaalbare prijzen worden geproduceerd door landbouwers met een gegarandeerd en redelijk inkomen;
- een verantwoordelijk en doeltreffend beheer van de financiën van de Unie, zodat de uitgaven even streng worden gecontroleerd als in de lidstaten.

Bovendien is een van de grootste opdrachten van de EU de scheidingen in Europa te doorbreken en de vrede en welvaart die de huidige EU-lidstaten genieten, uit te dragen naar de landen van Midden- en Oost-Europa. Het hervormingsproces "Agenda 2000" heeft ook te maken met de omvorming van de Unie om de uitbreiding tot een succes te maken en de Europese burgers betere economische vooruitzichten te geven. De EU staat voor de uitdaging te onderhandelen over uitbreiding met tot 13 landen die willen toetreden, terwijl deze intensief worden voorbereid op het moment van toetreding en de Unie deze "pre-toetredingsmaatregelen" moet kunnen financieren.

Een drievoudige uitdaging

De Commissie benadrukt dat de Unie moet worden gemoderniseerd en versterkt en heeft daartoe voorstellen ingediend op drie cruciale gebieden:

1. aanpassing van het Europese landbouwmodel

Het Europese landbouwmodel moet, in tegenstelling tot vele andere soortgelijke modellen, verscheidene functies vervullen, waaronder de bevordering van de ontwikkeling van economie en milieu met het oog op de instandhouding van het leven en het rurale karakter van het platteland. De landbouw economisch gezond houden is daarbij essentieel en daarvoor moet het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid worden aangepast: dat was immers ontworpen voor een Gemeenschap van 6 lidstaten, niet van 15 als nu, en zeker niet voor een EU met mogelijk 28 lidstaten.

2. de verschillen in welvaart en economische vooruitzichten tussen de verschillende regio's verkleinen

De EU heeft de regionale economische ongelijkheden sinds ruim 20 jaar aangepakt. Het probleem is dat deze taak na de uitbreiding nog moeilijker zal worden, omdat het inkomen per hoofd van de bevolking in de kandidaat-landen slechts één derde bedraagt van het gemiddelde van de Unie.

De Commissie heeft verklaard dat het tijd is dat de structuurfondsen van de Unie de steun welbewuster concentreren op de gebieden en regio's waar de plaatselijke economie duidelijk behoefte heeft aan nieuwe impulsen.

3. voorzien in de prioritaire behoeften, terwijl de begrotingsinkomsten tot 2006 slechts minimaal mogen stijgen

De Commissie heeft een bijzonder strikt financieel kader voor de jaren 2000-2006 opgesteld. Hiermee werd beoogd te waarborgen dat er op de EU-begroting voldoende middelen beschikbaar zouden zijn om de kosten van de uitbreiding tijdens deze periode te dragen, en het strakke uitgavenbeleid dat de lidstaten zichzelf in verband met de Economische en Monetaire Unie hebben opgelegd, ook op de Unie zelf toe te passen.

Beslissing in Berlijn

De hervormingen werden voor het eerst geschetst in het in juli 1997 door de Commissie gepubliceerde document met de titel "Agenda 2000". Na een diepgaand openbaar debat in heel Europa stemden de staatshoofden en regeringsleiders van 15 EU-lidstaten in maart 1999 te Berlijn uiteindelijk in met de hervormingen. Later werd ook een akkoord bereikt met het Europees Parlement en werden de besluiten omgezet in gedetailleerde wetgeving, die door alle EU-instellingen werd goedgekeurd.

In het vervolg van deze tekst kunt u lezen wat de belangrijkste gevolgen zijn van de hervormingen in het kader van Agenda 2000.

Een afgeslankt, groener Europees landbouwmodel: tevreden consumenten, een schoner platteland, concurrentiële landbouwers, stabiele uitgaven

Het ooit ogenschijnlijk zo stabiele en tijdloze platteland staat nu voortdurend onder druk om te veranderen. Ook het plattelandsbeleid is hieraan onderhevig, en vooral het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU zelf.

Het GLB werd in de jaren '50 en '60 ontworpen voor een Europa dat nog levendige herinneringen had aan voedselgebrek en armoede op het platteland; het was de bedoeling deze problemen voorgoed op te lossen.

Een van de belangrijkste instrumenten hiertoe was dat de EU de landbouwers garandeerde dat zij bepaalde prijzen voor hun producten konden krijgen. Zo kon de markt minder afhankelijk worden van oncontroleerbare factoren als het klimaat. werden de landbouwers verzekerd van een billijk en regelmatig inkomen en werd de productie verhoogd. Aan het einde van de eeuw moet het GLB evolueren en ingaan op nieuwe uitdagingen.

Waarom moest het GLB worden hervormd?

De redenen waarom de Commissie het initiatief heeft genomen het landbouwbeleid ingrijpend te wijzigen, liggen zowel binnen de grenzen van de EU als daarbuiten. De belangrijkste externe factoren omvatten de groeiende vraag naar voedsel in de wereld, de verdere ontwikkeling naar een vrijere mondiale handelsmarkt en de uitdaging van de uitbreiding van de Unie naar het Oosten.

Op intern vlak zijn er vier belangrijke factoren. Ten eerste bestaat er een reëel risico dat in sommige sectoren weer marktonevenwichtigheden ontstaan. Ten tweede verplicht het op 1 mei 1999 in werking getreden Verdrag van Amsterdam de EU-wetgevers milieuoverwegingen op te nemen in alle wetgevende teksten. Voorts moet het GLB inspelen op de groeiende belangstelling van de consument voor voedselveiligheid, kwaliteit en dierenwelzijn. En ten slotte heeft het GLB een beter beheer nodig: meer decentralisatie en doorzichtigheid, eenvoudiger regels.

De weg naar verandering

In de lente van 1998 maakte de Commissie voorstellen bekend voor de hervorming van de belangrijkste sectoren van de landbouw in de EU evenals voor plattelandsontwikkeling. Na het akkoord over het pakket "Agenda 2000" tijdens de EU-top en na overleg met het Europees Parlement werden de teksten in mei 1999 formeel goedgekeurd door de Raad van de ministers van Landbouw. Hoewel het uiteindelijk overeengekomen beleid in sommige opzichten minder ver gaat dan oorspronkelijk voorgesteld, blijft het de ingrijpendste en omvangrijkste hervorming in de geschiedenis van het GLB. Het hervormde GLB is een stap naar de ondersteuning van de plattelandseconomie in brede zin in plaats van de landbouwproductie. Het

waarborgt dat landbouwers niet slechts worden beloond voor wat zij produceren, maar tevens voor hun algemene bijdrage tot de maatschappij.

Wat werd er veranderd?

De hervormingsvoorstellen betreffen de sectoren akkergewassen, rundvlees, zuivelproducten en wijnbouw. De regels met betrekking tot olijfolie en tabak waren in 1998 reeds veranderd. Gezamenlijk maken deze sectoren meer dan de helft van de landbouwproductie van de EU uit. De hervorming bevat tevens nieuwe regelingen voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2000-2006.

Lagere gewaarborgde prijzen

De gewaarborgde prijzen die landbouwers ontvangen voor hun producten, worden verminderd met 20 % in de sector rundvlees en met 15 % in de sectoren akkergewassen en zuivelproducten. Deze verminderingen zullen geleidelijk worden uitgevoerd teneinde de prijzen van de Europese landbouwers nauwer te laten aansluiten bij de wereldmarktprijzen, zodat het concurrentievermogen van de landbouwproductie op de interne en de wereldmarkt wordt verbeterd, wat gunstige gevolgen zal hebben voor de interne vraag en het exportvolume.

Even belangrijk is dat de veranderingen zullen bijdragen tot de geleidelijke integratie van de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa.

Een stabiel inkomen voor landbouwers

De EU handhaaft haar verbintenis om de landbouwers te helpen een billijk inkomen te verwerven. Dit wordt bereikt door de rechtstreekse betalingen aan landbouwers te verhogen om de lagere gewaarborgde prijzen te compenseren.

Een nieuwe aanpak van de uitdagingen waarmee de plattelandseconomie wordt geconfronteerd

Met het nieuwe beleid voor plattelandsontwikkeling wordt getracht een samenhangend en duurzaam kader voor de toekomst van het Europese platteland in het leven te roepen. Het vult de markthervormingen aan met andere maatregelen waarbij een concurrentiële, multifunctionele landbouw wordt bevorderd in het kader van een omvattend beleid voor de ontwikkeling van het platteland.

Elke lidstaat heeft zijn eigen programma's voor plattelandsontwikkeling. Deze moeten in overeenstemming zijn met het op Europees niveau afgesproken kader van doelstellingen en zij dienen financieel gesteund te worden door de EU. Een programma kan bestaan uit vele verschillende maatregelen: bijstand aan jonge landbouwers, opleidingen, bevordering van milieuvriendelijker landbouwmethoden enz.

Het nieuwe beleid wordt geleid door de beginselen decentralisatie van bevoegdheden – van Europees naar plaatselijk niveau – en flexibiliteit van de programmering op grond van een scala van maatregelen die, afhankelijk van de specifieke behoeften van een land, ten uitvoer kunnen worden gelegd. De drie doelstellingen van dit samenhangend geheel van maatregelen zijn:

- een krachtiger land- en bosbouwbeleid, waarbij voor het eerst bosbouw een wezenlijk deel uitmaakt van het beleid inzake plattelandontwikkeling;
- verhoging van het concurrentievermogen van plattelandgebieden;
- milieubescherming en behoud van het landelijke erfgoed van Europa.

Milieumaatregelen zijn de enige verplichte elementen van de nieuwe generatie programma's voor plattelandontwikkeling. Dit betekent dat een beslissende stap wordt gezet naar de erkenning van de rol van de landbouw bij het behoud en de bevordering van het natuurlijk erfgoed van Europa.

Een communautair initiatief voor het platteland

Een sleutelement in het EU-beleid inzake plattelandontwikkeling is het betrekken van de plaatselijke bevolking bij het vinden van plaatselijke oplossingen voor plaatselijke problemen. LEADER, een van de vijf communautaire initiatieven in het kader van de Structuurfondsen, bouwt voort op de resultaten van eerdere LEADER-programma's bij het scheppen van werkgelegenheid en het ontwikkelen van een netwerk voor de uitwisseling van ideeën en knowhow in verband met plattelandontwikkeling.

Een groener GLB

Doelstellingen als de opname van milieudoelstellingen in het GLB en de ontwikkeling van de rol die landbouwers kunnen spelen bij het beheer van natuurlijke hulpbronnen en het behoud van landschappen, worden steeds belangrijker voor het GLB.

Zogeheten "agro-milieumaatregelen" zullen de duurzame ontwikkeling van landbouwgebieden bevorderen en een antwoord vormen op de groeiende vraag van de maatschappij naar milieubeheer door landbouwers aan te moedigen landbouwmethoden te gebruiken die verzoend kunnen worden met milieubescherming en met behoud van natuurlijke hulpbronnen.

Als een bijkomende maatregel met het oog op een groener GLB zijn de compensaties ter ondersteuning van de landbouw in probleemgebieden uitgebreid tot streken waar de landbouw is onderworpen aan specifieke beperkende milieumaatregelen. Bosbouw is erkend als een wezenlijk deel van de plattelandontwikkeling met een ecologische, economische en sociale functie.

EU-lidstaten kunnen de rechtstreekse betalingen aan landbouwers ook afhankelijk maken van het naleven van milieueisen. Met andere woorden zouden de lidstaten

moeten vaststellen welke milieumaatregelen moeten worden toegepast door landbouwers en welke evenredige sancties moeten worden opgelegd voor milieuovertredingen. Deze sancties kunnen eventueel de vermindering of schrapping van rechtstreekse betalingen inhouden.

Fundamenten voor de uitbreiding

De EU heeft een specifiek instrument met de naam SAPARD gecreëerd om de landbouwsector en de plattelandseconomie van de kandidaat-landen voor te bereiden op het lidmaatschap. In dit verband wordt 529 miljoen € per jaar uitgetrokken voor programma's inzake structurele en plattelandsontwikkeling. Prioriteiten hierbij zijn investeringen in boerderijen, de ontwikkeling van verwerkings- en afzetstructuren, de verbetering van controles op de gezondheid van dieren en planten, evenals de bevordering van economische diversificatie in plattelandsgebieden.

Plaatselijke besluitvorming

Het beheer van de rechtstreekse betalingen aan producenten is gereorganiseerd zodat de lidstaten zich kunnen richten op specifieke nationale of regionale prioriteiten. Iedere EU-lidstaat zal de middelen vrij kunnen toewijzen, mits bepaalde EU-criteria worden gevolgd teneinde concurrentievervalsing te voorkomen. Zo zal een deel van de rechtstreekse betalingen voor rundvlees en zuivelproducten worden ondergebracht in een nationaal financieringspakket dat uit de EU-begroting wordt bekostigd en dat de lidstaten kunnen verdelen.

Flexibiliteit en partnerschap blijven sleutelbegrippen bij de programmering van de plattelandontwikkeling, en in het geval van sommige initiatieven, zoals het programma LEADER, worden beslissingen over de toewijzing van middelen in de plattelandsgemeenschap zelf genomen.

Eenvoudiger regels

De hervorming van het GLB houdt in vele sectoren een aanzienlijke vereenvoudiging in. Zo is er nu in de wijnbouwsector één verordening in plaats van vroeger drieëntwintig. Inzake plattelandontwikkeling is er nu ook slechts één verordening, terwijl er vroeger negen waren. Ook het beheer van de programma's is gedecentraliseerd en vereenvoudigd.

Naar een Europees landbouwmodel

De nieuwe hervorming zal een bijdrage vormen tot de ontwikkeling van een werkelijk multifunctionele, duurzame en concurrerende landbouwsector, die tevens de toekomst van kwetsbaarder plattelandsgebieden veilig kan stellen. Het nieuwe GLB erkent dat de landbouw een sleutelrol moet vervullen bij het behoud van het platteland, de natuurgebieden en de leefbaarheid van de landelijke levenswijze. Het wil ook rekening houden met de zorg van de consument voor voedselveiligheid, kwaliteit en dierenwelzijn. Ten slotte wordt met de hervorming van het GLB beoogd het plattelandsmilieu te beschermen en te bevorderen ten behoeve van latere generaties.

Een nieuwe aanpak van het regionaal beleid: Geconcentreerde steun, gerichte financiering, gedecentraliseerd beheer

In de periode 2000-2006 zullen de Structuurfondsen van de Europese Unie tot de belangrijkste instrumenten van de solidariteit tussen de Europeanen blijven behoren; zij stimuleren de werkgelegenheid en de economische ontwikkeling door te investeren in infrastructuur en opleiding in kansarme regio's.

Concentratie van de financiële steun is het sleutelbegrip bij de hervorming van het regionaal beleid in het kader van Agenda 2000. Teneinde de financiële middelen van de Structuurfondsen zo doeltreffend mogelijk te gebruiken, werd beslist tot een concentratie door het aantal prioritaire doelstellingen van 7 tot 3 te verminderen; en bovendien zal 70 % van de totale uitgaven worden gericht op regio's met een ontwikkelingsachterstand ("doelstelling 1").

Er zijn vier Structuurfondsen die werken met gemeenschappelijke regels welke waarborgen dat EU-subsidies worden toegekend in het kader van ontwikkelingsprogramma's op lange termijn van de lokale overheden:

- het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO);
- het Europees Sociaal Fonds (ESF);
- de afdeling Oriëntatie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL);
- het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV)

De voor de periode 2000-2006 goedgekeurde uitgaven zouden de EU in staat moeten stellen al haar huidige inspanningen ten gunste van economische en sociale cohesie voort te zetten. Dit betekent dat de huidige ontvangsten van de lidstaten uit de Structuurfondsen niet zullen dalen ten gevolge van de uitbreiding; zij kunnen evenwel worden gewijzigd door veranderingen in het beleid zelf.

	Doelstelling 1	Doelstelling 2	Doelstelling 3
Welk probleem?	Regio's met een ontwikkelingsachterstand	Regio's die in structurele moeilijkheden verkeren	Regio's die steun nodig hebben voor onderwijs, opleiding en werkgelegenheid (Alle regio's behalve doelstelling 1)
Beschikbare EU-fondsen 2000-2006 (in miljard €)	135,9	22,5	24,05
% van de begroting voor de Structuurfondsen	69,7 %	11,5 %	12,3 %
Welke fondsen? *	EFRO, ESF, EOGFL, FIOV	EFRO, ESF	ESF
Bestreken % van de bevolking	22,2 %	18 %	(niet van toepassing)

De nieuwe Structuurfondsen 2000-2006

* Het EOGFL en het FIOV financieren ook bepaalde andere soorten maatregelen buiten de regio's die onder doelstelling 1 vallen.

Doelstelling 1: Geconcentreerde hulp voor regio's met een ontwikkelingsachterstand

"Ontwikkelingsachterstand" betekent dat regio's in aanmerking komen voor bijzondere steun indien hun bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking (d.i. de waarde van de totale economische productie gedeeld door het bevolkingsaantal) lager is dan 75 % van het gemiddelde in de EU.

Er zijn dergelijke regio's in 9 EU-lidstaten. Hierbij horen de verst afgelegen gebieden van de EU: de Franse overzeese departementen, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden bevinden zich alle beneden de drempel van 75 %. Doelstelling 1 bestrijkt tevens de dunbevolkte gebieden van Finland en Zweden, waarvoor bijzondere steun werd gewaarborgd in de verdragen waarbij deze landen in 1996 tot de Unie toetraden.

In het kader van deze doelstelling werd een bijzonder programma opgezet ter ondersteuning van het vredesproces in Noord-Ierland. Het PEACE-programma werd verlengd met 5 jaar en er werd 500 miljoen € aan EU-middelen voor uitgetrokken, waarvan 100 miljoen zal gaan naar projecten in de Republiek Ierland.

Doelstelling 2: Regio's uit de crisis halen en naar groei en nieuwe werkgelegenheid leiden

Een crisis is vaak een bijverschijnsel van een economische verandering. Regio's die onder doelstelling 2 vallen, hebben hulp nodig om de problemen ten gevolge van een verminderde activiteit op te vangen. Vaak hebben deze regio's een hoog werkloosheidscijfer omdat velen werkten in een bepaald type industrie dat aanzienlijk achteruitgaat. Ten hoogste 18 % van de bevolking van de EU wordt bestreken door deze doelstelling, te verdelen in 10 % in industrie- en dienstengebieden, 5 % in landbouwgebieden, 2 % in stadgebieden en 1 % in gebieden die afhankelijk zijn van de visserij.

Overgangssteun

Regio's en gebieden die in het kader van de regelingen voor 1994-99 in aanmerking kwamen voor financiering en daar na de hervorming van het programma geen aanspraak meer op kunnen maken, zullen tot einde 2005 geleidelijk minder ontvangen.

Doelstelling 3: onderwijs, opleiding en werkgelegenheid: mensen helpen zich aan te passen en voor te bereiden op verandering

Voor alle gebieden die niet worden bestreken door doelstelling 1, zal financiering beschikbaar zijn. Doelstelling 3 zal zorgen voor een beleidsreferentiekader voor alle EU-maatregelen ter bevordering van het arbeidspotentieel, dus voor alle soorten activiteiten die burgers geschikter maken voor de arbeidsmarkt. Bovendien zal zij bijdragen tot de nieuwe Europese werkgelegenheidsstrategie en de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid die alle EU-lidstaten hebben opgesteld als hun onderdeel van een gezamenlijke inspanning voor het creëren van werkgelegenheid.

Er werd een algemene omschrijving gegeven van maatregelen die kunnen worden gefinancierd, zoals:

- een actief arbeidsmarktbeleid ter bestrijding van de werkloosheid;
- bevordering van gelijke kansen voor al wie tot de arbeidsmarkt toetreedt;
- verbeteren van de kansen op werk door middel van onderwijs en vorming gedurende het hele leven;
- maatregelen die anticiperen op economische en sociale veranderingen en de aanpassing eraan bevorderen;
- positieve actie voor vrouwen teneinde hun deelname aan de arbeidsmarkt te verbeteren.

Communautaire initiatieven

Met deze beleidsinitiatieven wordt getracht gemeenschappelijke oplossingen uit te werken voor gemeenschappelijke problemen inzake regionale ontwikkeling. Door Agenda 2000 wordt het aantal communautaire initiatieven herleid van dertien tot vier, met name:

- transnationale, grensoverschrijdende en interregionale samenwerking met het oog op een evenwichtige ontwikkeling overal in Europa (INTERREG);
- economische en sociale omschakeling van door crisis getroffen steden (URBAN);
- plattelandontwikkeling (LEADER);
- transnationale samenwerking met het oog op het vinden van nieuwe middelen om alle vormen van discriminatie en ongelijkheid te bestrijden die mannen en vrouwen beletten werk te vinden (EQUAL).

Aan deze vier initiatieven zal tijdens de periode 2000-2006 5,35 % van de totale middelen van de Structuurfondsen worden toegewezen.

Beheer van de programma's: decentralisatie is de regel

De nieuwe regeling zal zorgen voor een duidelijker verdeling van de bevoegdheden bij het beheer van de Structuurfondsen en tevens voor een striktere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, d.w.z. dat beslissingen worden genomen op het niveau dat zich zo dicht mogelijk bij de betrokken personen bevindt.

De lidstaten zorgen voor het beheer van de programma's en de financiering ervan. Dit betekent dat zij moeten waarborgen dat de EU-fondsen doelmatig worden gebruikt en gecontroleerd en dat zij onregelmatigheden moeten voorkomen, opsporen en rechtekken.

Het Cohesiefonds: blijvende steun

Het Cohesiefonds zal Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje blijven steunen, zoals het heeft gedaan sinds 1994, omdat hun bruto nationaal product (BNP) per hoofd van de bevolking minder dan 90 % van het gemiddelde van de EU bedraagt. Met de 18 miljard € die voor de periode van zeven jaar zijn toegewezen, wordt beoogd hen te helpen het verschil in levensstandaard te overbruggen door projecten inzake milieu en vervoersinfrastructuur te steunen. Het Cohesiefonds vormt een aanvulling op de vier Structuurfondsen, en werkt met ietwat afwijkende technische regelingen.

In 2003 zal de Commissie nagaan of al deze staten nog in aanmerking komen voor steun van het Cohesiefonds. Indien een lidstaat boven het maximum van 90 % van het gemiddelde BNP uitkomt en niet langer in aanmerking komt voor steun, zullen de totale middelen van het Fonds evenredig worden verminderd.

Financieel kader 2000-2006:

Voor hervorming en uitbreiding zijn middelen beschikbaar, maar de uitgaven worden strak in de hand gehouden

De bereikte overeenkomst over het zevenjarige kader van de EU-begroting is een blijk van de vastberadenheid van de lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement om ervoor te zorgen dat:

- de algemene uitgaven van de EU in bedwang worden gehouden;
- de uitbreiding kan worden bereikt zonder de bestaande maxima van de EU-inkomsten te verhogen;
- de uitgaven op de belangrijkste beleidsterreinen – landbouw en regionale ontwikkeling – doeltreffender aangewend en beter gecontroleerd worden;
- de bijdragen van de lidstaten tot de EU-begroting worden gewijzigd zodat zij meer overeenstemmen met hun financiële draagkracht.

Prioriteiten zijn bepaald

De totale toewijzingen uit de begroting worden in de tabel weergegeven. Hieruit blijkt een strikte financiële discipline voor de periode 2000-2006:

- de landbouwuitgaven bereiken hun hoogste niveau in 2002 en dalen daarna;
- de middelen voor de Structuurfondsen dalen met iets meer dan 8 %, maar worden veel sterker gericht op regio's die er werkelijk behoefte aan hebben;
- er is van uitgegaan dat de EU reeds in 2002 wordt uitgebreid met zes nieuwe landen en hiertoe worden middelen gereserveerd;
- aanzienlijke middelen zullen beschikbaar zijn voor pre-toetredingsmaatregelen in de kandidaat-landen;
- gedurende de hele periode blijven de geplande uitgaven onder het niveau van de beschikbare inkomsten: er werd een vrij grote veiligheidsmarge behouden binnen het inkomstenmaximum van 1,27 % van het bruto nationaal product.

Financiering van de begroting

De algemene begroting van de EU wordt gefinancierd door inkomsten die bekend staan als "eigen middelen": deze zijn afkomstig van douanerechten, landbouwheffingen en sommige belastinginkomsten van de lidstaten. Het maximum van de EU-middelen, dat bij de hervormingen van 1999 niet is gewijzigd, bedraagt 1,27 % van het totale BNP van de 15 lidstaten.

De staatshoofden en regeringsleiders voerden evenwel drie begrotingshervormingen door om een beter evenwicht te verkrijgen in de bijdragen van de lidstaten in de uitgaven van de EU:

- de omvang van de BTW-bijdragen van de lidstaten in de begroting werd verminderd;
- het bedrag aan douanetarieven en -heffingen dat de lidstaten niet hoeven door te betalen aan de Unie, maar mogen houden ter dekking van de inningskosten en om fraude te bestrijden, werd verhoogd;
- de bijzondere compensatie die sinds 1984 wordt betaald aan het Verenigd Koninkrijk, werd gehandhaafd met enige kleine wijzigingen om onvoorziene bevoordelingen te voorkomen, maar de bijdrage van Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden in deze compensatie werd verminderd.

Het Interinstitutioneel Akkoord

In mei 1999 bereikten het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een nieuw interinstitutioneel akkoord, waarbij zij zich ertoe verbonden de uitgavenmaxima na te leven. Zij beloofden ook doeltreffender samen te werken en de begrotingsprocedures van de Unie strikt toe te passen.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Landbouw	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Structuurfondsen en Cohesiefonds	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Intern beleid	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6480	6 600
Extern beleid	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
Administratie	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
Reserves	900	900	650	400	400	400	400
Pre-toetredingssteun voor kandidaat-landen	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Totaal kredieten voor vastleggingen	92 025	93 475	93 955	93 215	91 735	91 125	90 660
Betalingskredieten bestemd voor mogelijke nieuwe lidstaten na hun toetreding	-	-	4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Totaal maximum betalingskredieten	89 600	91 110	98 360	101 590	100 800	101 600	103 840
Maximum betalingskredieten als % van het BNP van de EU-landen	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13%

Financiële vooruitzichten: wat de EU besteedt 2000-2006

De "Financiële vooruitzichten" zijn een politieke overeenkomst over de maxima van de EU-uitgaven. Het Europees Parlement en de Raad leggen jaarlijkse de EU-begroting vast binnen deze maxima. De getallen zijn miljoenen euro aan kredieten voor vastleggingen op het prijsniveau van 1999. In de EU-begroting wordt onderscheid gemaakt tussen de kredieten waarop het besluit om een bepaald bedrag te besteden betrekking heeft ("vastleggingskredieten") en die waarin de daaropvolgende betalingen worden uitgedrukt ("betalingskredieten"). Een euro (€) komt ongeveer overeen met 2,20 Nederlandse gulden of 40 Belgische frank.

Uitbreiding: de "historische prioriteit" wordt realiteit

In maart 1999 hebben de staatshoofden en regeringsleiders in hun conclusies van de top van Berlijn de kandidaat-landen verzekerd: "De uitbreiding blijft voor de Europese Unie een historische prioriteit. De toetredingsonderhandelingen zullen verdergaan, alle in hun eigen tempo en zo snel mogelijk."

Het engagement van de EU is gebaseerd op de overtuiging dat de uitbreiding een historische kans is om een sterker, groter en stabielere Europa te scheppen. Dit zou een grootse verwezenlijking zijn ten bate van de 500 miljoen burgers van een toekomstige Europese Unie met 28 leden.

De voordelen voor de huidige lidstaten zijn: een krachtigere Europese stem op internationaal vlak, een bredere en dus doeltreffendere samenwerking in het oplossen van problemen als milieuvervuiling en de georganiseerde misdaad, kansen voor de zakenwereld om nieuwe markten te ontwikkelen en besparingen door schaalvergroting.

Wat de kandidaat-landen in Midden-, Oost- en Zuidoost-Europa aantrekt in het lidmaatschap, is de democratische en sociale stabiliteit, evenals de hogere welvaart. Voor vele van deze landen is het toetreden tot de Unie als een thuiskomst, een terugkeer tot de Europese politieke en culturele tradities, waarvan zij zo lang waren afgesneden.

Vergevorderde onderhandelingen

In Agenda 2000 werd aanbevolen de toetredingsonderhandelingen te beginnen met Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Polen en Slovenië. Deze onderhandelingen zijn in maart 1998 begonnen: zij betreffen vooral de voorwaarden waaronder de kandidaat-landen het geheel van EU-wetgeving, dat bekend is als het "acquis communautaire" kunnen overnemen en uitvoeren.

De onderhandelingen met deze zes landen zullen niet noodzakelijk gelijktijdig worden afgerond. Zij worden afzonderlijk gehouden en de vorderingen hangen af van de mate waarin een kandidaat-land is voorbereid en de complexiteit van de op te lossen problemen. Derhalve kan niet worden voorspeld hoe lang zij telkens zullen duren.

Gedurende de gehele procedure doet de EU alle mogelijke moeite om billijk en objectief te onderhandelen en alle kandidaten gelijk te behandelen.

De weg naar lidmaatschap

De voorstellen uit 1997, de "Agenda 2000" van de Commissie, bevatten ook haar standpunten over de aanvragen tot lidmaatschap van de kandidaat-landen. In ieder standpunt werd geëvalueerd in hoeverre een land klaar was voor het lidmaatschap in het licht van de objectieve criteria die de EU reeds in 1993 had vastgesteld. Lidmaatschap vereist dat een land een stabiele democratie heeft die de rechtsstaat, de eerbiediging van de mensenrechten en de bescherming van minderheden waarborgt, dat er een functionerende markteconomie bestaat, en dat de overheid de EU-wetgeving kan toepassen en beheren. De aanpak van de Commissie was toekomstgericht; zij beoordeelde welke vorderingen van ieder kandidaat-land konden worden verwacht.

De Commissie beval aan toetredingsonderhandelingen te beginnen met Tsjechië, Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Cyprus.

Op grond van de aanbevelingen van de Commissie bracht de EU-top te Luxemburg in december 1997 een proces op gang voor alle landen die wensen toe te treden tot de EU. Deze omvat een "Europese Conferentie", een multilateraal forum voor de bespreking van kwesties van gemeenschappelijk belang, en een alomvattend toetredingsproces, dat alle tien kandidaten uit Midden- en Oost-Europa omvat, evenals Cyprus en Malta, dat in 1998 zijn eerdere aanvraag tot lidmaatschap heeft hernieuwd. Dit proces is alomvattend in die zin dat al deze landen tot de EU zullen moeten toetreden op basis van dezelfde criteria, ongeacht of zij reeds onderhandelingen begonnen zijn of niet. Het toetredingsproces wordt gestuurd door een verbeterd pre-toetredingsbeleid, waarmee alle kandidaat-landen moeten worden voorbereid op het lidmaatschap.

Volwaardige toetredingsonderhandelingen met andere kandidaat-landen kunnen beginnen zodra zij voldoende vorderingen hebben gemaakt bij het vervullen van de criteria.

Partnerschappen voor toetreding - een wezenlijk element van het toetredingsproces

Een nieuw lid moet zich grondig voorbereiden om zich snel te kunnen inwerken. Dit vereist meer dan het eenvoudigweg overnemen van de wet- en regelgeving van de EU. De overheidsdiensten, de financiële markten, de industrie en de dienstensector moeten alle niet slechts kunnen overleven, maar tot bloei komen in het nieuwe kader.

Partnerschappen voor toetreding helpen kandidaat-landen bij de voorbereiding op de toetreding. Het zijn overeenkomsten tussen de EU en een kandidaat-land, die afgestemd zijn op de specifieke behoeften van een land en waarin alle diverse vormen van financiële en andere steun van de EU in één kader worden samengebracht.

Verdubbeling van de financiële bijstand

Op de top van Berlijn werd de pre-toetredingssteun voor de kandidaat-landen in Midden- en Oost-Europa vanaf het jaar 2000 meer dan verdubbeld, waardoor van 2000 tot 2006 ieder jaar 3 120 miljoen € ter beschikking komt. Deze middelen worden

verdeeld via het Phare-programma, dat sinds 1990 het steunprogramma van de EU voor deze landen is, en via twee nieuwe pre-toetredingsinstrumenten (ISPA, het fonds voor investeringen in vervoer en milieu, en SAPARD, het fonds voor de modernisering van de landbouw en de plattelandontwikkeling).

Wanneer de eerste nieuwe lidstaten tot de EU toetreden, zullen de pre-toetredingsmiddelen die voor hen waren bestemd, vrijkomen voor gebruik in andere kandidaat-landen, zodat hetzelfde totaalbedrag over een kleiner aantal landen zal worden verdeeld.

Nieuwe bekwaamheden en investeringen

In Agenda 2000 stelde de Europese Commissie voor de steun in het kader van het Phare-programma ter voorbereiding van de kandidaat-landen voor het EU-lidmaatschap te concentreren op twee prioriteiten die van de cruciaal belang zijn voor het goed functioneren van deze landen binnen de EU: institutionele opbouw en investeringssteun.

Institutionele opbouw betekent de aanpassing en versterking van democratische instellingen, overheidsdiensten en organisaties, zodat de EU-wetgeving of de nationale wetten na goedkeuring degelijk worden uitgevoerd en gehandhaafd. Hiervoor moeten de noodzakelijke structuren, menselijke middelen en deskundigheid op bestuursgebied worden ontwikkeld.

Kandidaat-landen moeten tevens aanzienlijke **investeringen** doen om hun bedrijven en de belangrijkste onderdelen van hun infrastructuur aan te passen aan de EU-normen op gebieden als milieu, nucleaire veiligheid, veiligheid in de vervoerssector, arbeidsomstandigheden, de handel in voedingsmiddelen en consumentenvoorlichting.

Twinning (samenwerking)

Twinning is een cruciaal, in mei 1998 begonnen, initiatief om kandidaat-landen te helpen aan dezelfde normen te voldoen als de lidstaten bij de toepassing en handhaving van EU-normen en -voorschriften.

Zoals de term aangeeft, gaat het om het samenbrengen van overheidsdiensten en semi-overheidsinstellingen van een kandidaat-land met tegenhangers van een EU-lidstaat om aan een specifiek project te werken. Meestal houdt dit de ontwikkeling en uitvoering van een project in dat zorgt voor de omzetting, handhaving en tenuitvoerlegging van een bepaald deel van de EU-wetgeving. Deze regeling is niet bestemd voor de bevordering van een algemene samenwerking, maar om specifieke resultaten te bereiken waarover de partijen het eens zijn.

Oorspronkelijk was twinning geconcentreerd op de vier prioritaire sectoren die zijn aangegeven in de partnerschappen voor toetreding: landbouw, milieu, financiën en justitie en binnenlandse zaken. Dit laatste hield bijvoorbeeld de verbetering van grenscontroles in kandidaat-landen in, evenals de bestrijding van drugscriminaliteit en andere vormen van ernstige misdaad.

Andere gebieden kunnen worden toegevoegd om geleidelijk het twinningproces uit te breiden tot het geheel van de EU-regelgeving.

Toegang tot EU-programma's

Alle kandidaat-landen in Midden-Europa, evenals Cyprus kunnen reeds deelnemen aan de EU-programma's ter ondersteuning van grensoverschrijdende samenwerking en uitwisseling tussen burgers en ondernemingen. Hiertoe behoren, bij voorbeeld, de programma's Socrates en Leonardo op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding, maar ook EU-programma's voor cultuur, onderzoek, energie, milieu en het midden- en kleinbedrijf. Malta en Turkije zullen hiertoe wellicht ook de kans krijgen.

Tevens wordt deelname aan EU-agentschappen overwogen, in het bijzonder het Milieuagentschap en het Waarnemingscentrum voor Drugs.

Conclusies

De EU verraste critici en sceptici door alle essentiële elementen van Agenda 2000 tegen midden 1999 tot stand te brengen. Velen hadden beweerd dat de problemen zo complex waren, de besluitvorming zo moeizaam verliep en de belangenconflicten zo groot waren dat de Unie deze termijn niet zou kunnen nakomen.

Uit het succesvolle begin blijkt de vastberadenheid van alle instellingen – de Raad, het Parlement en de Commissie – om de Unie het beleid en de politieke wil te geven om aan de behoeften van de burgers te voldoen. Door de opname van nieuwe lidstaten zal in de volgende jaren het aantal burgers drastisch toenemen en zullen nieuwe problemen en nieuwe kansen ontstaan.

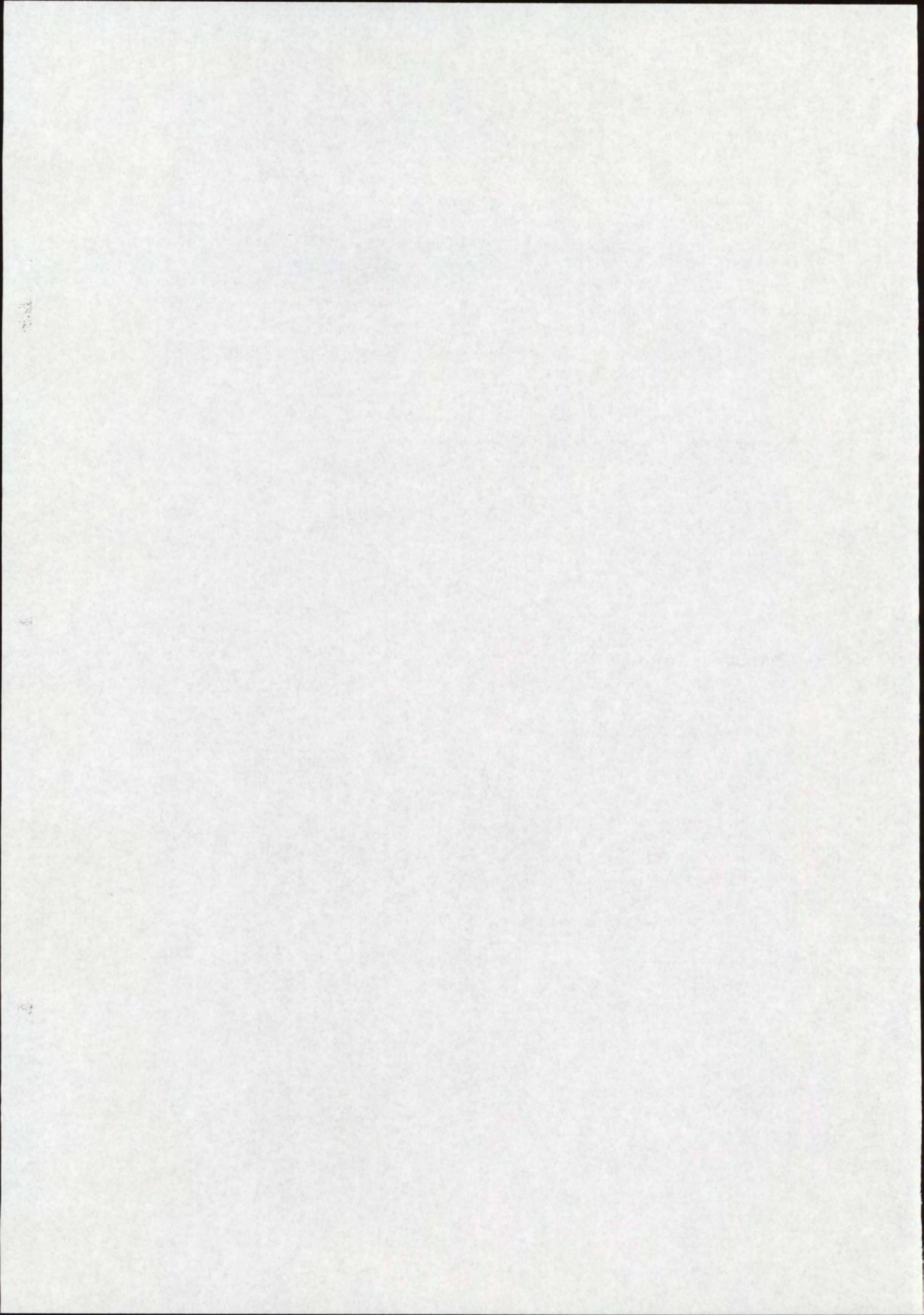
Agenda 2000 loopt vooruit op veel van deze problemen. Op de drempel van een nieuw millennium moet Europa nu de nieuwe kansen aangrijpen voor zijn groei en ontwikkeling in de toekomst.

Verdere lectuur

"Europa" op het Internet: europa.eu.int/comm/agenda2000. Dit is de site op "Europa", de webserver van de EU-instellingen, waar u gedetailleerde informatie kunt vinden met betrekking tot de hervormingen in het kader van Agenda 2000.

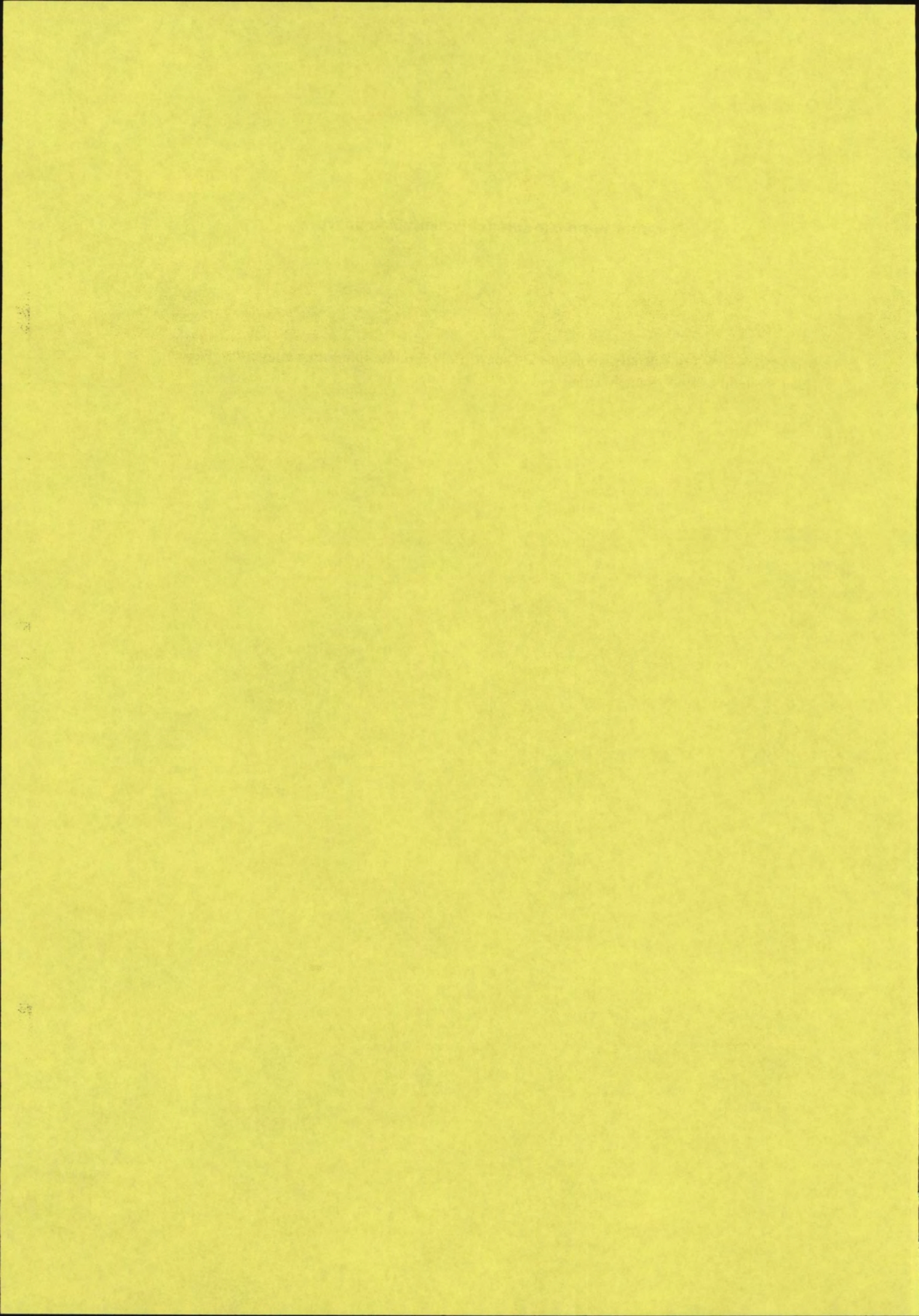
Europese Commissie: *Agenda 2000*, Deel 1: *Voor een sterkere en grotere Unie*. Deel 2 handelt over de uitbreiding. Luxemburg: Bureau voor Officiële Publicaties van de Europese Gemeenschappen, 1997. Cat. nr. CB-CO-97-379-NL-C en CB-CO-97-380-NL-C. De volledige tekst van dit oorspronkelijke document van 1997 is ook beschikbaar via het hierboven vermeld adres op het Internet.

De Europese Commissie heeft gratis voorlichtingsmateriaal gepubliceerd over de onderwerpen die in deze brochure worden behandeld: zie de catalogus op het Internet bij europa.eu.int/comm/dg10/publications.



6. Internationale ruimtelijke ontwikkelingen

1. Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst. 1999. Ruimtelijke Verkenningen 1999. Den Haag, september 1999. Samenvatting



R
8H 99

6.1

Ruimtelijke Perspectieven in Europa

Ruimtelijke Verkenningen 1999

Nederland in de Europese ruimte

Samenvatting

Op weg naar de Vijfde nota

Mei 1999 hebben de Europese ministers in Potsdam het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief vastgesteld. Na een voorgeschiedenis van vijftig jaar en zes jaar schrijven en schaven, is voor het eerst een document beschikbaar waarin gemeenschappelijke beleidsvoorstellen op het gebied van ruimtelijke ordening in Europa worden gedaan.

Het gereedkomen van het EROP was voor de RPD één reden om de Ruimtelijke Verkenningen 1999 aan de Europese ruimtelijke ordening te wijden. De andere reden is de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening die binnenkort verschijnt, en waarin tal van internationale aspecten aan bod zullen komen. Internationalisering was ook al een belangrijk thema van de Vierde nota (1988). Maar concreet beperkte die nota zich tot twee internationale issues: de positie en ontwikkeling van de mainports Rotterdam en Schiphol, en het creëren van aantrekkelijke vestigingsmilieus voor internationaal opererende bedrijven. De Startnota op weg naar de Vijfde nota maakt melding van een lange lijst ruimtelijke issues die hun belang mede ontleen aan hun internationale dimensie.

Wat is er tussen de Vierde nota en de aanloop naar de Vijfde veranderd? Het economische integratieproces dat Europa sinds de jaren vijftig heeft doorlopen, is in een geweldige stroomversnelling geraakt. De integratie breidde zich uit van de zes staten waarmee de Europese Economische Gemeenschap begon, tot de vijftien EU-lidstaten van nu. Niet alleen het grondgebied waarop de integratie betrekking had dijde uit: ook de beleidsgebieden waarvoor de lidstaten nationale bevoegdheden afstonden, breidden zich uit, wat op zich weer nieuwe ruimtelijke effecten met zich meebracht.

Toch behoort ruimtelijke ordening nog steeds niet tot die beleidsgebieden. Ruimtelijk beleid heeft te maken met het eigen grondgebied, en dat is een gevoelig onderwerp als het gaat om het uit handen geven van zeggenschap aan hogere autoriteiten. Ruimtelijke bevoegdheden worden meestal zo veel mogelijk op het lokale schaalniveau gelegd. Veel Europese landen – waaronder België en Duitsland – kennen niet eens een bevoegdheid voor ruimtelijk beleid op nationaal niveau.

Juist nu nationale overheden hun greep verliezen op belangrijke economische en monetaire competenties, klampen zij zich vast aan territoriaal gebonden bevoegdheden zoals het ruimtelijke-ordeningsbeleid. Daardoor krijgt dat beleid iets 'heiligs', en wordt het gezien als een hoeksteen van nationale trots.

Pas met de geleidelijke invoering van het 'Europa zonder grenzen' en de voorbereiding van de euro in de jaren negentig drong het besef van de internationalisering van ruimtelijke ontwikkelingen door naar alle lidstaten van de Europese Unie. Nationale overheden erkennen nu dat het beleidsterrein ruimtelijke ordening – net als andere, meer economische terreinen die voorgingen – deels internationaal is geworden, en dat een louter nationaal ruimtelijke-ordeningsbeleid tegenwoordig per definitie ineffectief is.

Dat proces van bewustwording heeft wel een halve eeuw in beslag genomen. Vooruitgang werd met kleine stapjes geboekt. Het ging van signalering via bewust-

wording naar de eerste aanzetten tot doorwerking in nationaal en subnationaal ruimtelijk beleid. Van solo's via meerstemmige oefeningen naar samenspel.

Van begrijpen naar ingrijpen

Het EROP is de uitkomst van een langdurig zoekproces, dat zich afspeelde en af blijft spelen op twee niveaus: dat van de vakdiscussie, die gevoerd wordt in de wereld van het 'begrijpen', en dat van de beleidsdiscussie, die plaatsvindt in de wereld van het 'ingrijpen'. Beide werelden hebben hun eigen dynamiek. Het EROP is een eerste poging om ze bij elkaar te brengen.

In de wereld van het begrijpen zetten discoursen de toon. Vanaf 1955 organiseerde de Noordwest-Europese vakwereld zich in een permanent podium, de CRONWE. Langzamer ging het in de wereld van het ingrijpen, waar via onderhandelingen moet worden gepoogd uit de verschillende discoursen een gezamenlijke planningsdoctrine te distilleren.

Bij die pogingen heeft Nederland vanaf het begin vooropgelopen. Als klein, centraal gelegen deltaland ondervond Nederland de internationalisering nu eenmaal eerder dan andere landen. Nederland is eigenlijk één grote contactzone met het buitenland.

De allereerste poging om op Europees niveau aandacht te besteden aan 'ruimtekundige ordening' was een Nederlandse nota: 'Het Westeuropese territorium'. Als die nota weerklink had gevonden, zou de doelstelling van de EEG bij de oprichting in 1957 niet louter economisch zijn geweest. Maar uit de reacties bleek dat Nederland met deze solo-actie te ver voor de muziek uitliep. In de meeste Europese landen moest ruimtelijke ordening nog helemaal van de grond komen en in Nederland stond zij nog in de kinderschoenen. In de jaren zeventig gaf Nederland nog een paar van die solo's ten beste, die wel lof oogstten, maar weinig weerklink vonden.

Het eerste Europese podium voor ruimtelijke-ordeningsvraagstukken kwam in 1968 tot stand met de CEMAT, de conferentie van ruimtelijke-ordeningsministers van de Raad van Europa. Het was een belangrijke stap vooruit, maar met 'ordening' had het nog weinig van doen: bij de Raad bestond geen cultuur van 'ingrijpen'.

In de jaren zeventig werden de eerste aanzetten voor internationale beleidsafstemming en -samenwerking zichtbaar. Er werden formele kaders gevormd voor wat nog niet meer dan verkennende gesprekken waren – veelal gesprekken tussen bureaus, zoals in de Benelux (de BCRO) en tussen Nederland en Duitsland (de NDCRO). Beide samenwerkingsverbanden werden wel 'planningslaboratoria' genoemd: ze fungeerden als prototypen voor de komende samenwerking op EU-niveau.

De BCRO zorgde in 1986 voor een wereldprimeur: voor het eerst werd door verschillende soevereine staten een gemeenschappelijk planningsdocument vastgesteld voor hun gezamenlijk grondgebied. Deze 'Globale Benelux Structuurschets' kan worden beschouwd als een eerste prototype van het EROP.

Nederland was overigens niet het enige land dat solo's weggaf. Zo kwamen de Duitsers begin jaren negentig met een document over ruimtelijke-ordeningsbeleid in Europese context. De Europese Commissie deed hetzelfde via de rapporten 'Europa 2000' en 'Europa 2000+'. Maar alle partijen gingen nog sterk uit van hun eigen inhoudelijke en strategische benadering, en probeerden het initiatief te verwerven bij de ontwikkeling van een gezamenlijk beleidsstuk.

Met de oprichting van het Europese Comité voor Ruimtelijke Ontwikkeling

(CRO) in 1991, samengesteld uit hoge ambtenaren van de toen nog twaalf EU-landen, kon het opstellen van zo'n beleidsstuk feitelijk ter hand worden genomen. Voor het eerst ontstond er een vast ruimtelijk samenwerkingskader op Europees niveau.

Op weg naar het EROP

Het idee om een Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief op te stellen, werd gelanceerd in 1989. Het eigenlijke 'productiewerk' begon in 1993. Een jaar later werd in Leipzig een eerste omschrijving van de algemene doelen en de status van het EROP geformuleerd. Een volgende versie werd besproken in Glasgow en in 1997 vond in Noordwijk de 'generale repetitie' plaats.

Ondanks alle discussies over en bijstellingen van de tekst, zijn de in Leipzig geformuleerde randvoorwaarden en uitgangspunten in het slotdocument van Potsdam gehandhaafd. Het EROP is het eerste document met concrete beleidsopties waarover internationaal consensus bestaat. Het ontwikkelingsperspectief heeft echter geen dwingend karakter, noch voor Europa, noch voor de lidstaten. De huidige bevoegdheden van de communautaire instellingen blijven ongewijzigd en het subsidiariteitsbeginsel wordt gerespecteerd. Het EROP kent daardoor een spanningsveld tussen vrijwillig en vrijblijvend dat voorlopig nog wel zal blijven bestaan.

In Nederlandse ogen had het EROP wel wat minder vrijblijvend mogen zijn. Het Noordwijkdocument van 1997 bevatte bijvoorbeeld een serie duidelijke kaartbeelden als kader voor de doorvertaling van fundamentele doelen naar beleidsinstrumenten. In het definitieve document is daar niet veel van overgebleven. Daarmee schuift het EROP de noodzaak van duidelijke gebiedsafbakeningen – en dus van politieke keuzen – voor zich uit.

Dit uitstel is een aantal landen niet onwelkom. Vooral de zuidelijke lidstaten vrezen voor aantasting van hun 'verworven rechten' op financieel gebied: zij zijn immers, met Ierland, de grootste netto-ontvangers van geld uit de Europese structuurfondsen. De ontwikkeling van de ruimtelijke ordening binnen de Europese instellingen vindt nu eenmaal plaats in het kader van het regionaal ondersteuningsbeleid, waarmee veel geld is gemoeid. Ook tegenwoordig verschillen de lidstaten nog in de mate waarin zij de internationalisering in de ruimtelijke ordening accepteren, en ook nu nog zijn die verschillen niet alleen afhankelijk van geografische en ruimtelijke omstandigheden, maar ook van politieke en financiële overwegingen.

Ook de keuze van het begrip 'ruimtelijke ontwikkeling' als leidend motief van het EROP wordt begrijpelijk tegen de achtergrond van deze belangenverschillen. Het is een compromis tussen twee benaderingen van ruimtelijke planning die in Europa bestaan. Vooral de landen met veel 'verworven rechten' uit de structuurfondsen gaan uit van de regionaal-economische benadering. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het verminderen van regionale verschillen in welvaart en werkgelegenheid.

Het Nederlandse stelsel is anders georiënteerd en wordt aangeduid als de integrale afwegingsbenadering. Daarbij gaat het niet zozeer om economische ontwikkeling, maar eerder om algemene afstemming en coördinatie vanuit een ruimtelijke invalshoek. Het begrip 'ruimtelijke ontwikkeling' bleek voor alle lidstaten aanvaardbaar.

Wel is geleidelijk het besef gegroeid dat 'ruimtelijke ontwikkeling' méér omvat dan het aanpakken van verschillen in welvaartsniveau. Ook het concurrentie-

vermogen van steden en regio's, en van Europa als geheel, heeft een centrale plaats in het EROP gekregen, iets waarop Nederland altijd heeft aangedrongen.

De 'nieuwe' structuurfondsen voor de periode 2000-2006 zullen meer gericht zijn op steden, vanwege hun economisch belang, maar ook als dragers van de Europese cultuur.

Funcities en doelen van het EROP

Op Europees niveau moet het EROP een drietal functies vervullen. In de eerste plaats gaat het om het *bestrijden van ruimtelijke verschillen in welvaart en welzijn*. Dit streven staat niet meer in het teken van de naoorlogse doelstellingen van vrede en wederopbouw, maar is meer gericht op het handhaven van een sterke, stabiele munteenheid, de euro. Een belangrijke manier om dit streven te realiseren is het verminderen van regionale ongelijkheden in economische kansen. Terwijl de verschillen tussen meer en minder welvarende Europese lidstaten een licht dalende tendens vertonen, nemen de regionale verschillen binnen de lidstaten juist toe. Bij het streven naar een meer evenwichtige ontwikkeling spelen de Europese structuurfondsen een belangrijke rol. Momenteel beslaan deze fondsen zo'n veertig procent van de totale EU-begroting.

Optimaliseren van het vestigingsmilieu is de tweede functie van het EROP. Een EROP dat perspectief biedt op bestrijding van werkloosheid, verkeerscongestie, CO₂-uitstoot en de bedreiging van het natuurlijk en cultureel erfgoed, zal ook de Europese burgers aanspreken.

Derde functie is het *opstellen van een ruimtelijk kader* waartegen ruimtelijke effecten van Europees sectorbeleid kunnen worden afgezet.

Hoe kunnen deze functies worden waargemaakt?

Het EROP geeft daarvoor drie hoofddoelen:

- 1 Polycentrische ruimtelijke ontwikkeling en een nieuwe verhouding tussen stad en land.
- 2 Gelijkwaardige toegang tot infrastructuur en kennis.
- 3 Een verantwoord beheer van het natuurlijk en cultureel erfgoed.

Deze hoofddoelen zijn onderverdeeld in 13 meer concrete beleidsdoelen en uitgewerkt in gedetailleerde beleidsopties. In deze Ruimtelijke Verkenningen wordt voor elk hoofddoel een meer concreet beleidsdoel nader toegelicht.

Een evenwichtiger en meer 'polycentrisch' systeem van steden is het eerste beleidsdoel dat de revue passeert. Het Europees stedelijk systeem wordt gedomineerd door één economisch kerngebied, met als hoekpunten Londen, Parijs, Milaan, München en Hamburg. De huidige ruimtelijke trends wijzen op verdergaande concentratie. Volgens het EROP zou Europa een ruimtelijk-economische hoofdstructuur moeten kennen zoals die in de Verenigde Staten bestaat, met meerdere kerngebieden van mondiaal belang, plus een aantal daarbuiten gelegen, maar niettemin zeer concurrerende metropolitane regio's. Eén van de mondiale kerngebieden in Europa wordt gevormd door de Rijn-Maas-Scheldedelta, waar bijna veertig miljoen mensen wonen op een gebied van nauwelijks 300 kilometer doorsnee. Zes van de zeven grote Nederlandse stedelijke regio's maken deel uit van deze delta. Buiten Nederland behoren de Vlaamse Ruit (Antwerpen-Brussel-Gent-Leuven), de agglomeratie Lille-Roubaix, het Ruhrgebied en Duitse steden als Düsseldorf en Keulen ertoe.

Een efficiënter en meer duurzaam gebruik van de infrastructuur wordt als tweede beleidsdoel gepresenteerd. De schadelijke bijwerkingen van de verkeerstoename kunnen in gunstige zin worden beïnvloed door een integraal beleid voor transport, milieu en regionale ontwikkeling. Een infrastructuurbeleid is ook van belang om het goed functioneren van de ene Europese markt te ondersteunen, en geïsoleerde en afgelegen gebieden met de meer centrale te verbinden. Trans-Europese Netwerken, zowel op het gebied van transport als van telecommunicatie, spelen daarbij een belangrijke rol.

Een verantwoord beheer van watervoorraden is het derde beleidsdoel, dat nader wordt toegelicht. Waterbeheer is wellicht één van de beste voorbeelden van een 'unifying concept' voor Europa. De verschillen in waterproblematiek binnen de Unie zijn enorm. Terwijl Noordwest- en Midden-Europa kampen met grondwatervervuiling en overstromingsrisico's, zuchten de zuidelijke lidstaten onder lange perioden van droogte en een slecht beheer van watervoorraden. De Europese Commissie heeft geld beschikbaar gesteld voor een grensoverschrijdend en transnationaal waterbeleid in het kader van het Interreg IIC-initiatief.

De lagenbenadering

De betekenis van het *EROP* ligt niet alleen op beleidsinhoudelijk gebied. Ook in analytisch opzicht is het een belangrijke stap vooruit. In het *EROP* wordt een duidelijke poging ondernomen om de verschillende lagen en dimensies van de Europese ruimtelijke organisatie te integreren. Het denken in lagen sluit aan op de al langer lopende vakdiscussie over onderdelen van de ruimtelijke structuur met een hogere en een lagere veranderingssnelheid, en de implicaties van die verschillen voor de te kiezen interventiestrategieën.

Een drietal lagen laat zich onderscheiden: de laag van de *ondergrond* (met een lage veranderingssnelheid, en ecologische duurzaamheid als leidend beginsel), die van de *netwerken* (met een middelmatige veranderingssnelheid, en economische doelmatigheid als leidend beginsel) en die van het *grondgebruik* (met een hoge veranderingssnelheid, en de strijd om ruimte en sociale rechtvaardigheid als leidend beginsel).

Deze drie lagen worden aangevuld met een 'vierde dimensie', die betrekking heeft op culturele identiteit en beleving van de 'virtuele' ruimte. Het gaat daarbij niet simpelweg om de toevoeging van een vierde laag, maar eerder om de immateriële keerzijde van de drie genoemde lagen. Leidend beginsel is hierbij de gedachte dat de opkomst van mondiale netwerken niet mag leiden tot het afvlakken van culturele verschillen. In de diversiteit zit juist de identiteit van Europa.

De benaderingswijze van drie fysieke lagen, gecombineerd met deze 'vierde dimensie', kan fungeren als integratiekader voor de verschillende discoursen over de vormgeving van de Europese ruimte, en daardoor een belangrijke schakel vormen naar de totstandkoming van een gemeenschappelijke planningsdoctrine.

De wondere wereld van het web

De 'vierde dimensie' van dit integratiekader heeft niet alleen betrekking op de fysieke ruimte, maar ook op de 'virtuele' ruimte van digitale netwerken. Het mondiale netwerk van het 'world wide web' is een metafoor voor de geglobaliseerde wereld, maar staat met onze vertrouwde fysieke wereld ook in een dynamische wisselwerking.

Het is van belang dat we die wisselwerking doorgronden, want zij heeft gevolgen voor de feitelijke en gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Een voorbeeld is de focus op Nederland als distributieland. Zullen bij de wereldwijd optredende verschuiving naar een minder materieel georiënteerde economie, de fysiek-ruimtelijke voordelen van onze delta wel overeind blijven? Worden *Nederland Kennisland* en *Nederland Digiland* niet de nieuwe motto's?

Ook in het handwerk van ruimtelijke planning dagen totaal nieuwe uitdagingen op. 'Slimme' programma's bieden steeds meer mogelijkheden om van achter het computerscherm ruimtelijke oplossingen te simuleren voor elk probleem. De gedachte dat goede ruimtelijke planning alleen mogelijk is in samenspraak met bevolking en bestuurders van het plangebied, zou daardoor aan vanzelfsprekendheid kunnen verliezen.

Dat is nog maar één van de vragen die zich opdringen nu naast de vertrouwde fysieke ruimte een 'virtuele publieke ruimte' ontstaat. Wat weten we bijvoorbeeld van de nieuwe machts- en kennisverhoudingen die met de opkomst van het world wide web gepaard gaan? Is het wel waar dat de verbreiding van Internet een democratiserend effect heeft? Volgens sommige auteurs kunnen ook tegengestelde tendensen optreden, wanneer die verbreiding gepaard gaat met toenemende privatisering en commercialisering. Dan zouden hele bevolkingsgroepen in een nieuwe periferie kunnen belanden, aan de marge van de streng bepaalde zones van 'cybercities'. Ook zou de soevereiniteit van staten en multinationale instanties kunnen eroderen onder het geweld van de globale kapitaalmarkt, die bliksemsnel enorme bedragen heen en weer kan schuiven over de hele wereld.

Uitdagingen voor overheden en planners

Om deze risico's te kunnen beoordelen, moeten we afstappen van de idee van een hiërarchisch georganiseerde en territoriaal opgedeelde economisch-ruimtelijke en bestuurlijke ordening. Overheden moeten zich aanpassen aan de eisen van een grenzenloze netwerkeconomie en -samenleving. Deze netwerkmaatschappij is gebaseerd op een onderscheid tussen twee schaalniveaus: het globale (voornamelijk virtuele) schaalniveau en het lokaal-regionale (voornamelijk fysieke) schaalniveau.

Tegelijkertijd staan deze uitersten in een intense wisselwerking met elkaar. Globalisering gaat hand in hand met 'lokalisering': nu de hele wereld in een potentiële vestigingsplaats verandert, worden specifieke plaatselijke condities van steeds grotere betekenis voor de concurrentiepositie van steden en regio's. Ondernemingen en economische activiteiten worden dus tegelijkertijd globaal en lokaal. Het resultaat van deze wisselwerking wordt wel aangeduid als 'glokalisering'.

Parallel aan deze economische glokalisering ondergaat ook de overheidsstructuur ingrijpende veranderingen. De sturende rol van de overheid ('governing') verschuift naar een medebeherende rol ('governance'). Aangezien de netwerken veelvoudig en veelsoortig zijn, worden de knopen en schakelpunten tussen de verschillende netten de belangrijkste centra van aansturing. Voor politici wordt het de kunst om te navigeren door de netwerken en tussen deze punten.

Europa lijkt relatief goed geëquipeerd om die slag te maken. In tegenstelling tot de Verenigde Staten en Japan ontplooit de EU haar macht niet vanuit één centrum, maar vanuit machtscentra in de aangesloten natie-staten. De EU heeft dus al trekken van een 'netwerkstaat'.

Ook stedenbouwers en planologen komen voor geheel nieuwe uitdagingen te staan. Behalve met de vertrouwde ruimtelijke organisatie van onze samenleving moeten zij rekening gaan houden met het toenemend belang van de virtuele ruimte, die geen vast maar veeleer een 'vloeiend' karakter heeft. Zij kunnen niet meer volstaan met het maken van plannings- of ontwerpvoorstellen in een logische opeenvolging van ingrepen.

Van bewustwording naar verinnerlijking

Hoe gaan we verder te werk met het EROP? Op dit moment moeten de ambities voor feitelijke uitvoering nog bescheiden zijn. Er is geen Europese bevoegdheid voor de ruimtelijke ordening als zodanig, en aan de gevoelige en complexe uitwerking van criteria en indicatoren moet nog worden begonnen. Uitvoerende maatregelen zijn afhankelijk van de medewerking van beleidsmakers in de betrokken sectoren die wel beschikken over Europese bevoegdheden en instrumenten.

De ruimtelijke ordening op Europees niveau bevindt zich dus aan het begin van de beleidscyclus. Een behoorlijke dosis pragmatisme is in dit stadium noodzakelijk. Een praktische en open instelling kenmerkte trouwens ook de totstandkoming van het EROP: er werd een uitgebreide consultatieronde gehouden bij de lidstaten en er werden informele conferenties georganiseerd voor een breder publiek.

De volgende stap is de 'verinnerlijking' van het internationale karakter van ruimtelijk beleid. Pas als concrete ruimtelijke beslissingen en maatregelen op een vanzelfsprekende manier internationaal worden ingebed, wordt het belang van de internationalisering voor de burgers zichtbaar. Dit betekent dat het niet meer voldoende is de internationale dimensie te betrekken bij de visievorming; er moet ook naar gehandeld worden als concrete vraagstukken aan de orde zijn. Een voorbeeld is de vraag naar de effectiviteit van een Betuweroute: sluit die adequaat aan op het Duitse spoorwegnet? Hoe verhoudt deze optie zich tot revitalisering van de 'IJzeren Rijn', net over de Belgische grens?

Om de stap van bewustwording naar verinnerlijking te kunnen zetten, zijn ruimtelijke concepten van groot belang. Zulke concepten ontbreken nog in het EROP. In ons eigen land waren 'Randstad' en 'Groene Hart' oorspronkelijk producten van ruimtelijke verbeelding. Geleidelijk hebben ze zich ontwikkeld tot concepten die ons helpen de ruimte te structureren. Naast convergentie creëren ze opwinding en controverse. Het ontwikkelen van vergelijkbare structuurbeelden op Europees niveau is van groot belang: de meest internationale taal is immers nog altijd de beeldtaal.

Ook voor het ontwikkelen van een Europese culturele identiteit zouden zulke concepten behulpzaam kunnen zijn. Identiteit heeft te maken met vragen als: waar komen we vandaan, waar gaan we naartoe, wie en wat zijn wij? Ruimtelijke verbeelding kan helpen bij het beantwoorden van zulke vragen.

Naar een Europese ruimtelijke beleidsagenda

Met de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening treden we een nieuw tijdperk tegemoet, met een vernieuwde ruimtelijke beleidsagenda. In zo'n agenda moeten elementen van zowel concurrentie als samenwerking te vinden zijn - concurrentie vooral op hoger, en samenwerking op lager schaalniveau. De Randstad moet concurreren met Londen, Parijs en Berlijn, maar zal in bepaalde opzichten moeten samenwerken met het Ruhrgebied en de Vlaamse Ruit.

Willen we zo'n beleidsagenda opstellen, dan moeten we de veelheid van internationale ruimtelijke issues uitsplitsen naar aard en betekenis, en vervolgens samenbrengen in samenhangende beleidspakketten. De 'lagenbenadering' kan daarbij goede diensten bewijzen. Zij biedt een middel om het groeiend aantal internationale issues te ordenen en te bundelen.

Al te vast omlijnd kunnen de voorgestelde agendapunten nog niet zijn. Wel kunnen we iets zeggen over de structuur ervan. We kunnen de agenda opbouwen langs drie lijnen: een horizontale, een verticale en een diagonale lijn.

Bezien vanuit de *verticale lijn* is het lokale schaalniveau doorslaggevend voor de ruimtelijke inrichting. Samenwerking is gebaat bij gelijkwaardigheid van partners. Dat betekent dat er niet alleen verticale integratie van alle bestuursniveaus nodig is, maar ook een cultuur waarin bestuursniveaus niet meer 'onderschikkend' maar 'nevenschikkend' zijn. Verticale integratie is dus eigenlijk op te vatten als bestuurlijke netwerkvorming.

Op de *horizontale lijn* is interdepartementale samenwerking op rijksniveau een voorwaarde. Sectoroverschrijdende coördinatie is ook nodig op Europees en lokaal/regionaal niveau. Op Europees niveau biedt het EROP een gouden kans voor een ruimtelijke afstemming van de verschillende vormen van Europese sectorpolitiek.

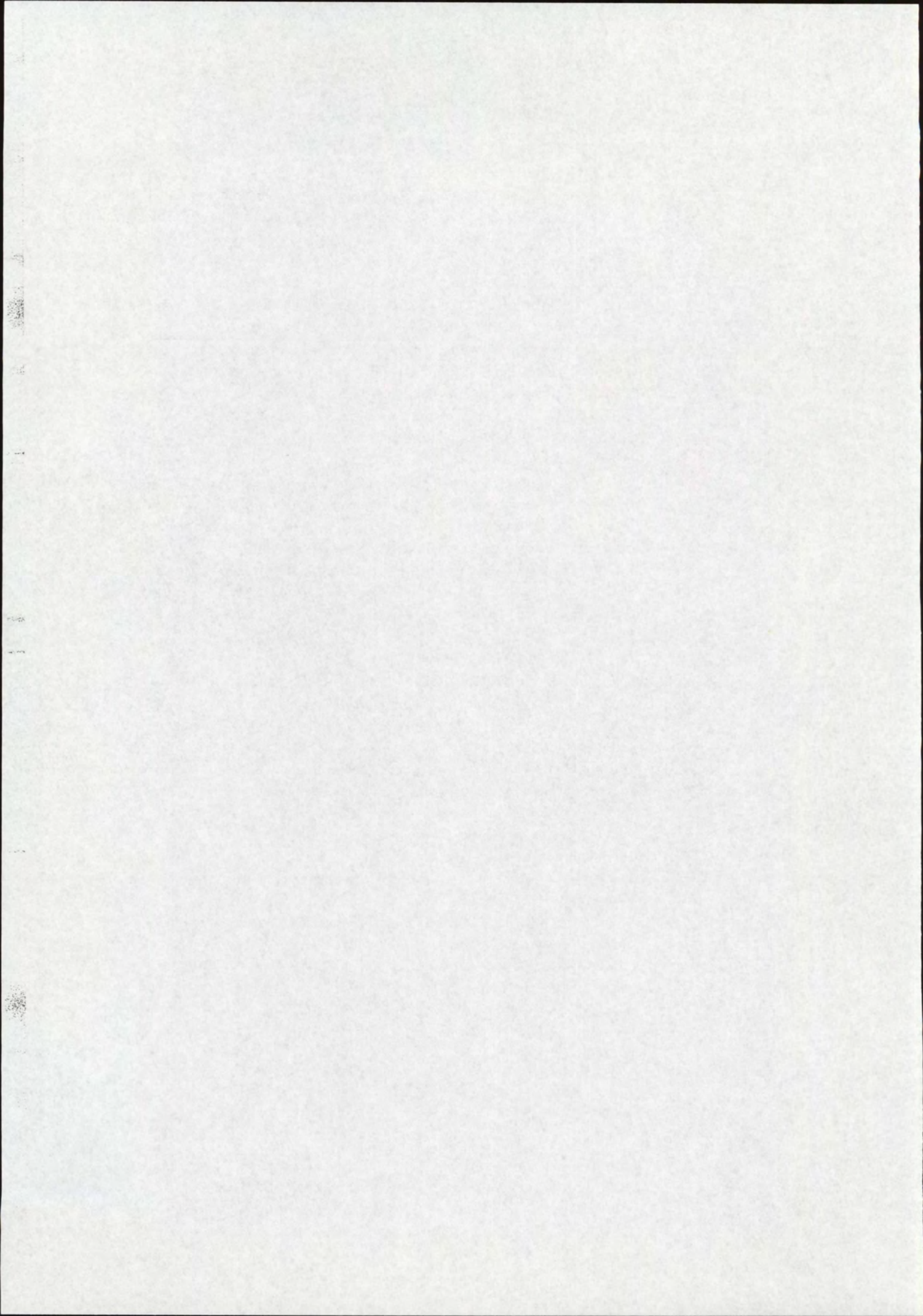
De *diagonale lijn* tenslotte heeft betrekking op de samenspraak en samenwerking tussen publieke en private instellingen en belangen. Deze samenwerking stoort zich niet aan besturen, lagen en grenzen, en loopt dwars door alles heen.

The show must go on

In het overzicht van het EROP en zijn totstandkoming dat in deze Ruimtelijke Verkenningen aantreft, besteden we niet alleen aandacht aan inhoudelijke aspecten. Ook de procesmatige kanten komen uitgebreid aan bod. De ervaring heeft geleerd dat een strategie die gericht is op voortgang van het proces de meeste vruchten afwerpt. Juist als de deelnemers nog half tegenstribbelen en niemand weet welk eindresultaat er uit de bus zal komen, is het belangrijk dat het proces doorgaat.

Een duidelijke illustratie van dit gegeven werd geleverd in 1995, toen iedere lidstaat werd verzocht een concrete bijdrage voor het concept-EROP te leveren in de vorm van nationale trend- en beleidsscenario's. Een aantal lidstaten werd hierdoor voor het eerst genoodzaakt om vanuit een ruimtelijke invalshoek naar Europa en hun eigen positie daarin te kijken.

Het ontwikkelen van een Europese ruimtelijke structuur is een permanent proces van leren, bewustworden en verinnerlijken. Samen werken aan de ontwikkeling van Europese ruimtelijke concepten en een Europese ruimtelijke ontwikkelingspolitiek is op zichzelf al een krachtig middel om het gewenste doel naderbij te brengen. Daarom kan de meerwaarde van het EROP niet genoeg benadrukt worden, maar stellen we tegelijk vast dat het maar een momentopname is. The show must go on.



7. Organisatie waterbeheer in oeverstaten van Rijn en Maas, Denemarken

1. EurEco. 1996. Desk Study "National and international policy priorities and water management profiles in selected countries. Study Submitted to RIZA. EurEco - Interdisciplinary Environmental Studies, Luxembourg.

- B België
- CH Zwitserland
- D Denemarken
- F Frankrijk
- G Duitsland

B - BELGIUM

(Flanders, Wallonia, Brussels)

Country report

1. Introduction¹

Belgian water policy has to be understood within the context of the federalisation process that is still going on. This process has inhibited efficient water management for many years despite the provision of the 1971 law on the protection of surface water.

Since the federalisation reforms of 1980, 1988 and 1993, the regions hold the power and the means to develop their policy on water management (with the exception of North Sea policy, that remains a federal competency). Wallonia has started to implement a regional water policy while Flanders and Brussels are preparing the introduction of their own approaches, more specific to their situation. Under these circumstances, many developments (legislation, infrastructure, co-operation) have occurred in a short time and organisation is not always easy to understand. Water policy is in development and has still a fragmented character.

International and interregional co-operation is intensive because, on the one hand, Belgium shares all its river basins (Meuse, Scheldt, Yser) with other countries and, on the other hand, agreements on the production of drinking water have been made between the Belgian regions.

Reduction of pollution from domestic sources and the protection of ground water are the priority issues in the water policy of the three Belgian regions.

¹ Key data related to Belgium's water management are summarised in annexe III.

2. Policy framework for water management

Wallonia has presented a comprehensive policy plan for the implementation of sustainable development², which is in strong compliance with the Fifth Environmental Action Programme of the European Union (5th EAP). No such policy document on environmental management has been elaborated in the Flemish and the Brussels regions.

2.1 Principles of water management

* Principle of sustainable development:

Importance: W (2), VI and B (1)

In line with the 5th EAP and the Implementation of Agenda 21, the Walloon Plan for Sustainable Development places great emphasis on this principle. The available literature does not indicate similar emphasis in the Flanders and in Brussels.

* Principle of no-appreciable harm:

Importance: medium (1)

Belgium complies with the EU water policy.

* Principle of reasonable use and equitable utilisation:

Importance: medium (1)

The Walloon Plan for Sustainable Development considers that environmental policy must integrate broader finalities than natural resources conservation. It must also take into account the potentialities for economic growth and social welfare. Flanders and Brussels environmental policies are also based on these principles.

* Precautionary principle:

Importance: medium (1)

Belgium complies with the EU water policy.

* Polluter-pays principle:

Importance: medium (1)

The Wallonian government emphasises the need that the prices of water services must correspond to the real costs, including the cost of resources conservation. In both Flanders and Wallonia, a waste water charge system

² This plan aims to present the planned commitments of the Wallonian Government regarding environmental management. It has, however, no legal status.

has been installed recently in order to implement the polluter-pays principle.

* Rectification at source principle:

Importance : medium (1)

Belgium complies with the EU water policy.

* Principle of equal access and non-discrimination:

Importance : medium (1)

Belgium complies with the EU water policy.

2.2 Approaches of water management

2.2.1 Fresh water

* Integrated water quantity and quality management:

Importance : medium (1)

The regional administrations are in charge for water quality aspects of all watercourses and for quantitative aspects of non-navigable watercourses. The Ministry of Equipment and Transport is responsible for the quantitative aspects of the navigable watercourses.

* Integrated surface water and ground water management:

Importance : high (2)

The regional authorities are in charge of both aspects and important co-ordination and integration efforts have taken place.

* Ecosystem approach:

Importance : W (2), VI and B (0)

In Wallonia a decree from 1994 regulates the ecological management of river, including navigation, fisheries and social use. Guidelines for agreement on ecological river management are also provided.

The ecosystem approach is under discussion in Flanders within the preparation of the Flemish framework legislation on integrated water management³. The available literature does not make reference of the application of an ecosystem approach for Brussels.

3 Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van het integraal waterbeheer.

* Integrated pollution prevention and control:

Importance : VI and B (2), W (0)

In Flanders, the VLAREM regulation on environmental permitting (1991) provides an integrated approach covering air, water and land sectors. The Brussels region has adopted a legislation similar to the Flemish VLAREM legislation. There is no provision corresponding to this approach in the Wallonian region.

* River basin management:

Importance : medium (1)

Because of the federalisation process, basin management has never been implemented despite the provisions of the Surface Water and Ground water law of 1971. Nevertheless, the international co-operation on the rivers Meuse and Scheldt (that was strengthened recently), takes river basin management as a basis. Within the regions, sub-basin management is applied both in Flanders (basin committees - bekkencomités) and in Wallonia (contrats de rivières).

2.2.2 Marine environment

* Coastal zone management :

Importance : high (2)

This is the responsibility of the Flemish region and particularly the Flemish Environmental Agency. The Belgian Coast is a sand beach more than 60 km long, broken only by port developments, the mouth of the river Yser and canal outlets. It is not particularly suitable for seaweed or shellfish cultivation but is an important tourist area with significant real estate developments. Topical points are the quality of bathing water and the conservation of the remaining dunes of biological resources (cf. macreuses).

* Sea zone management :

Importance : high (2)

Belgian policy on marine environment is based on international conventions and, particularly, the North Sea Conference. Marine affairs are a national responsibility and thus one of the only fields of water management where national authorities still can intervene. The Ministry of Public Health is the central authority and has an important co-ordination role⁴.

4 Several activities are undertaken, e.g. by the Management Unit of the Mathematical Models of the North Sea and the Scheldt Estuary (being part of the Institute of Hygiene and Public Health), that has elaborated a model

2.3 Responsibilities in water management

The constitutional organisation of Belgium includes five categories of public bodies as follows:

- the national state,
- three Regions (Flanders, Walloon Region, Region Brussels),
- three Communities (representing Dutch, French and German speaking communities),
- ten provinces,
- the municipalities.

2.3.1 Fresh water

* Legislative powers:

Importance of centralised legislative powers :	low (0)
Importance of decentralised legislative powers :	high (2)

Since the third step of the federalisation process (1993), the complete legislative power for fresh water management belongs to the regions.

* Strategic responsibilities:

Importance of centralised legislative powers :	low (0)
Importance of decentralised legislative powers :	high (2)

Strategic responsibilities in environmental management belong to the regional ministries which are assisted by consultative environmental committees.

* Operational responsibilities:

Importance of centralised legislative powers :	low (0)
Importance of decentralised legislative powers :	high (2)

Operational responsibilities belong to the regional and municipal administrations. The municipalities are responsible for the supply and distribution of drinking water and many have set up inter municipal companies⁵.

of residual circulation in the Channel and the Southern Sea within a fundamental research on the circulation of organic matter at the first trophic levels of the food web. The national authorities further grant licences (subject to specific regulations) for the exploitation of the sand and gravel resources from the Belgian continental shelf.

5 Six companies supply 90 % of the country's need while the remaining 10 % are supplied by 200 small companies. All companies are publicly owned, the communes, the provinces and the regions being the only shareholders.

As far as sewage treatment is concerned, this responsibility belongs in Wallonia to seven inter municipal companies which are entirely subsidised by the Wallonian region while, in Flanders, responsibility of infrastructural works for sewage treatment belongs to Aquafin⁶. In the Brussels region, there is no sewage treatment plant.

The regional administrations⁷ are also responsible for the delivery of authorisations covering the emissions of hazardous substances.

* Enforcement powers:

Importance of centralised legislative powers :	low (0)
Importance of decentralised legislative powers :	high (2)

Enforcement powers belong to the regional power. In Wallonia, it belongs to the Wallonian administration. In Flanders, the Flemish Environmental Agency (VMM) - a pararegional institution - is responsible for planning, monitoring, controls and collecting levies on waste water discharges. In the Brussels region, it belongs to the Brussels Institute for Environmental management (IBGE/BIMH) which act also as policy advisor to the Brussels authorities.

2.3.2 Marine environment

Competencies on maritime environment belong to the national state and particularly to the Ministry of Public Health and Environment (see § 2.2.2).

2.4 Instruments applied in water management

Within the instruments applied in water management, the administrative jurisdiction⁸ and the administrative structure⁹ have been ranked as most crucial for effective policy-making and policy-implementation of integrated water resources management. The availability of

6 Aquafin N.V. is a subsidiary of the Flemish Environmental Holding Company, which is a subsidiary of the Regional Investment Company for Flanders. It has concluded an agreement with the Flemish Region to draft and execute technical plans for the new sewage treatment infrastructure, to finance and execute the investments and to operate them.

7 These are the Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement in Wallonia, Administratie voor Milieu, Natuur-, Land-, en Waterbeheer (ANIMAL) in the Flanders and the environmental department in Brussels.

8 Defined as the extent of responsibility held and shared between agencies, including the sharing of responsibility between agencies, the effectiveness of these arrangements, the level at which policy is formulated and developed.

9 Defined as the manner in which individual agencies and groups of agencies are organised, and the relation of that structure to the objectives associated with the water resources management problem in the case study, and how it has been influenced by the various administrative jurisdictions of the agencies involved.

financial/fiscal resources¹⁰, the setting of policy objectives¹¹ and the administrative discretion¹² are ranked third, fourth and fifth¹³.

2.4.1 Fresh water

* Legal / judicial instruments

International bilateral/multilateral agreements:

Importance :	high (2)
--------------	----------

As all basins are shared with other countries, international river management is important. International treaties have recently been elaborated for the Scheldt and the Meuse¹⁴ (within the framework of the 1992 Helsinki Convention).

Framework legislation:

Importance :	high (2)
--------------	----------

The law of 26 March 1971 on the protection of surface water against pollution has been the framework to regulate the emissions of polluting substances for the aquatic environment.

It provided also that Belgium should have been divided in three catchment areas, each administrated by a water company responsible for sewage treatment. This was never applied because of the federalisation process.

This law has been replaced (in Wallonia) or completed (Flanders) by a regional decree. Flanders reports to prepare the introduction of a new framework legislation on the protection of the aquatic environment.

Sectoral legislation:

Importance :	high (2)
--------------	----------

Since the second step of the federalisation process (1989), the regions have taken sectoral measures on waste water charging systems, protection of waters used for the production of drinking water and other measures

-
- 10 Defined as the quantity of financial and human resources available to agencies, including the relation of this quantity to administrative structures, the role of the private sector and the effect of integration on resource needs.
 - 11 Defined as the presence or absence of a formal statement of intention to achieve planned results, including how and where the objectives are formulated, whether common to more than one resource management agency, the frequency of review, etc.
 - 12 Defined as the amount of discretion given to administrators at different levels of the administrative hierarchy to implement policy, including whether there are strict implementation rules or sufficient flexibility to ensure that their actions are effective.
 - 13 As concluded in the 1989 OECD study on the effective integration of water resources management.
 - 14 For the treaty of the Scheldt, the following countries were involved or negotiated about the treaty: the Netherlands, France and the three Belgian regions. For the Meuse treaty next to the above mentioned parties, Luxembourg and Germany are also involved in a capacity as observer.

on the organisation of water management. Sectoral measures in the Brussels region are restricted to their greatest deficit : the lack of waste water treatment infrastructure.

* **Regulatory instruments**

Quality objectives:

Importance : medium (1)

The EU Directives establishing quality objectives for waters with specific uses (drinking water production, bathing, fishing) have been transposed.

Permits:

Importance : high (2)

Emissions of hazardous substances in the aquatic environment must be authorised by the regional administrations. Limit values are determined according to the EU legislation and to the sectoral definition of BAT. Permitting is the main tool to regulate the emissions from point sources.

Permit granting is also needed for ground water extraction in all three regions.

* **Economic instruments**

Economic incentives:

Importance : low (0)

There is no significant provision corresponding to this approach in the water policy of the three Belgian regions. The recently introduced waste water charges have to be seen as pricing policy instruments (see below).

Economic disincentives:

Importance : low (0)

There is no significant provision corresponding to this approach in the water policy of the three Belgian regions.

Pricing policy:

Importance : high (2)

Pricing of services in the Wallonian and Flemish regions (concerning the supply of drinking water and the treatment of waste water) has to be viewed as a very important tool in water management not only in order to influence the polluters' behaviour but also to finance the sewage treatment installations which are needed to comply with the Directive 91/271/EEC. The Brussels region is considering to implement such tools to finance the construction of its two waste water plants.

Cost sharing:

Importance : medium (1)

Cost sharing is to a certain extent applied for important investments, e.g. related to navigation, coastal defence, port development etc.

Cost sharing was particularly important during the federalisation process when investments and compensations were used as an instrument to balance regional powers and economic development.

* **Planning and decision-making instruments**Regional planning:

Importance : medium (1)

The technical development of the different sewage treatment projects within the priority catchment areas is based as much as possible on hydrodynamic modelling in combination with a scenario analysis based on economic and ecological considerations.

Environmental impact assessment:

Importance : medium (1)

The three Belgian regions comply with the EU Directive 85/337/EEC.

Land use planning:

Importance : medium (1)

The Belgian territory is divided into 48 sectors that are covered by a development plan implemented by the granting or not of individual authorisations. Any modification is submitted to a public enquiry and an environmental assessment.

Since the federalisation process, environmental organisations brought many complaints about plan infringement in Flanders. A topical issue at the present concerns the conservation of the dunes in coastal areas.

Wallonia has consolidated all the relevant legislation into a Walloon Code of Land Use and Town Planning. It considers also the introduction of regional development plans.

* **Informal instruments**Covenants:

Importance : medium (1)

In 1988, the government made a gentleman's agreement with industry about phosphate-free washing powder.

* **Information instruments**

Monitoring:

Importance :	high (2)
--------------	----------

The regional authorities are in charge of monitoring surface waters. In Wallonia, there are three networks: for flow, water quality (with automatic analysers) and bathing water. Self-monitoring by industry is reported to be general practice.

Scientific research and technological development:

Importance :	low(0)
--------------	--------

Competences in this field are shared between the regions, the communities and the national state. There is no programme specific to environmental management or water policy.

Public awareness building:

Importance :	medium (1)
--------------	------------

Public awareness building is an explicit objective of all three regional governments and intensive consultation of the public occurs. In Flanders, the public has access to the authorisation conditions of industrial discharges. In Wallonia, framework agreements involving all interested parties (municipalities, industries, recreational associations, nature associations, administrations) aim to draw up specific programmes for a river.

2.4.2 Marine environment

Importance :	high (2)
--------------	----------

Belgian environmental policy makes a focal point of international co-operation in protecting the environment, particularly because of the engagements taken within the North Sea Conference and the Oslo and Paris Commission.

3. Policy priorities in water management

3.1 Fresh water

In Wallonia and in Flanders, surface water is reported to improve from the fact that sewage treatment infrastructure is being constructed, the pressure from the waste water charging system and more environmentally balanced agricultural practises. Two main issues of rising importance are eutrophication and bacteriological quality.

3.1.1 Addressing pollution

* Oxygen-consuming substances :

Need for action :	high (2)
Place on the political agenda :	high (2)
State of policy :	between planning and implementation (2/3)

The capacity of sewage treatment is as low as 30-35 % in Wallonia and 55% in Flanders. Waste water from Brussels is not treated at all. Therefore, pollution by oxygen-consuming substances is the main issue in fresh water management. All three Belgian regions have planned considerable investments in treatment infrastructure in order to meet the requirements of Directive 91/271/EEC.

* Acidifying substances

Need for action :	low (0)
Place on the political agenda :	low (0)
State of policy :	not relevant (0)

Water acidification problems are not reported at large scale in Belgium. Therefore, it does not stand on the political agenda for water management.

* Nutrients and eutrophication

Need for action :	high (2)
Place on the political agenda :	high (2)
State of policy :	implementation (3)

Eutrophication is an important issue of concern, mainly in Flanders but also in Wallonia. In Flanders eutrophication is a highly topical point given the large contamination due to intensive farming. A manure management plan was recently highly discussed at the Flemish government level, but no consensus had been reached. In Wallonia, in some areas of intensive agriculture, a framework agreement for good environmental practise has been made with the agricultural sector.

In Flanders and Wallonia, new waste water plants are equipped with a tertiary treatment facility. No information on this point is available on the two future waste water plants in the Brussels region.

* Metals and organic micro-pollutants

Need for action :	high (2)
Place on the political agenda :	high (2)
State of policy :	between planning and implementation (2/3)

The Wallonian plan for sustainable development foresees to improve to the monitoring of industrial discharges and the control on emissions.

This last point is expected to be achieved, in a first time, through strict implementation of Directive 76/464 and North Sea reduction programmes and, then, through drafting a regional action plan that would benefit from funds raised by waste water taxation. No specific information was available on this point for the Flanders and Brussels regions.

Belgium has made significant progress in meeting North Sea targets; 36 of the 53 targets are anticipated to be met in 1995 (see annexe V).

* Polluted aquatic sediments

Need for action :	low (0)
Place on the political agenda :	low (0)
State of policy :	not relevant (f)

Pollution of aquatic sediments does not seem to be a topical issue. This problem is mainly addressed through the control of emissions of metal and organic pollutants.

* Calamities

Need for action :	low (0)
Place on the political agenda :	low (0)
State of policy :	not relevant (f)

There is not a water specific system. In this field, the regional authorities collaborate with the Civil Protection of the Ministry of Interior. No large scale failure has been reported.

3.1.2 Addressing ecosystem aspects (freshwater)

* Threatening of habitats and species

Need for action :	medium (1)
Place on the political agenda :	medium (1)
State of policy :	Planning (2)

Belgium complies with EU policy for this topic.

3.1.3 Addressing water quantity aspects

* Supply of water

Need for action :	medium (1)
Place on the political agenda :	medium (1)
State of policy :	follow-up (4)

Wallonia possesses the most important aquifers and supplies water to the Brussels and the Flemish regions¹⁵. According to the authorities, the standards for drinking water are most of the time respected. In Flanders,

¹⁵ In 1994, more than 80% of drinking water in Wallonia was produced from ground water. The total amount of drinking water produced reached 400,000 millions m³, 60% for Wallonia and 40% for Brussels and Flanders.

problems of contamination of drinking water by nitrate are reported but no agreement has been reached on the measures to be taken.

The regional authorities hold the power of defining protection zones around the water extraction points where they may apply more strict regulations on agricultural practices.

* Drainage

Need for action :	medium (1)
Place on the political agenda :	medium (1)
State of policy :	planning (2)

In Flanders, drainage, including maintenance of dikes and water level regulation, is an important issue as there are land sections (the Polders) that are below sea level. In Brussels, storm lagoons are needed in order to control floods risks. In Wallonia, pumping works from previous mining sites is an important issue of concern for which an appropriate infrastructure is needed in some areas.

* Protection against flooding

Need for action :	high (2)
Place on the political agenda :	high (2)
State of policy :	problem recognition (1)

The recent flooding in 1993 and 1995 have brought about important damages. Since then, the authorities have launched studies to determine the importance of the involved factors (urbanisation, land use, maintenance of water courses) in order to take appropriate action.

3.1.4 Addressing uncertainties

* Climate change impacts

Need for action :	low (0)
Place on the political agenda :	low (0)
State of policy :	not relevant (f)

The available literature does not address this issue.

3.2 Marine environment

3.2.1 Addressing pollution

* Nutrients and eutrophication

Need for action :	high (2)
Place on the political agenda :	high (2)
State of policy :	planning (2)

Belgium has met the 50% reduction target for phosphorus but did not reach the 50% reduction target for nitrogen (the reduction of nitrogen

inputs is expected to be in the order of 25%). An important effort is pursued to treat urban and industrial sewage. Measures are planned in the agricultural sector to achieve a better balanced fertilisation.

* Metals and organic micro-pollutants

Degree of concerns :	high (2)
Place on the political agenda :	high (2)
State of policy :	between planning and implementation (2/3)

Belgium has been working in close co-operation with the reduction programmes set up under the North Sea Conferences. It has made significant progress in meeting North Sea targets; 36 of the 53 targets are anticipated to be met in 1995 (see annexe V).

* Petroleum hydrocarbons

Need for action :	low (0)
Place on the political agenda :	low (0)
State of policy :	not relevant (/)

Belgium is not concerned by off-shore exploitation of gas and oil. The Belgian Maritime Inspection Service selects ships for priority inspection whenever there are clear grounds of evidence that the ships do not comply with the marine conventions on pollution from ships. On the other hand, Belgium has not ratified the annex IV of MARPOL 73/78. The very intense ferry traffic between Belgium and the UK makes it economically unfeasible to impose Annex IV modifications to these vessels.

* Radioactive substances

Degree of concern :	medium (1)
Place on the political agenda :	medium (1)
State of policy :	follow-up (4)

Belgium has reported to have satisfactorily submitted a report to the Oslo and Paris Commission on measures that it has taken to apply BAT for minimising radioactive discharges.

* Microbiological pollution

Need for action :	medium (1)
Place on the political agenda :	low (0)
State of policy :	implementation (3)

The 1994 report on the quality of bathing water in coastal zones indicates that, if the conformity percentage with the mandatory bacteriological parameters of Directive 76/160/EEC reached 92 %, a majority of samples did not comply with the indicative bacteriological norms. Nevertheless the biological quality is expected to improve considerably since the sewerage treatment infrastructure from coastal cities started to be operational in 1994. There is also a lack of monitoring of enterovirus.

* Litter

Need for action :	low (0)
Place on the political agenda :	low (0)
State of policy :	monitoring (4)

Belgian law prohibits the disposal of garbage in the territorial sea. The Belgian aerial surveillance aircraft has been instructed to search for and identify garbage discharges in Belgian waters and this has been extended to the international waters under Belgian surveillance. Although Belgian authorities are conscious that garbage from ships in general is discharged into the North Sea, it has proved to be extremely difficult to observe such violations. Measures have been taken in Belgian ports to facilitate the delivery of garbage from ships.

* Dumped offshore installations and ships

Need for action :	medium (1)
Place on the political agenda :	medium (1)
State of policy :	between planning and implementation (2/3)

The Flemish authorities have made a standing agreement with Belgian firms which are equipped with towing and salvage equipment. Within the territorial sea, the owner or master of the stranded or sunken ships is responsible for having the vessel and its cargo removed. Full compensation for the costs of removal can be obtained from the polluter under Belgian law. If ships are sunk outside the territorial sea, Belgian authorities undertake their removal if this is considered to be necessary for the safety of navigation.

3.2.2 Addressing ecosystem aspects* Impacts of fisheries on the North Sea ecosystem

Degree of concerns :	medium (1)
Place on the political agenda :	medium (1)
State of policy :	between implementation and follow-up (3/4)

Belgium complies with the EU policy.

* Threatening of habitats and species

Need for action :	high (2)
Place on the political agenda :	high (2)
State of policy :	follow-up (4)

In the framework of international obligations of Belgium, efforts are made to ensure a scientific monitoring of seabirds and marine mammals populations¹⁶ and to organise the protection of species and habitats. This

¹⁶ Since 1992, an intervention network has been established by the authorities to ensure the counting and determination of animals which are collected on the beach, their autopsy and other post mortem investigations.

UR CO

last point is highly topical as the Flemish authorities presented a project for definitive conservation of the remaining dunes, even if this project is in concurrence with the enormous interest involved by real estate developments.

3.2.3 Addressing uncertainties

* Sea-level rise

Need for action :	low (0)
Place on the political agenda :	low (0))
State of policy :	not relevant (/)

The available literature does not indicate that this issue is addressed by the Belgian authorities.