

GRUNDNOTAT til FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Europa-Kommissionens forslag til EUROPA-PARLEMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om vurdering og forvaltning af oversvømmelser

KOM(2006) 15 endelig

Nyt notat

Resumé

Direktivforslaget om vurdering og forvaltning af oversvømmelser indeholder krav om iværksættelse af en ny type planlægning, der skal forebygge og beskytte mod oversvømmelser i alle kystområder og langs vandløb. Det indebærer en kortlægning af oversvømmelsesrisikoen i hele landet koordinering i vandløbsoplande flere lande er fælles om, og udarbejdelse af risikostyringsplaner for oversvømmelser for alle områder med en væsentlig oversvømmelsesrisiko. Kortlægning og efterfølgende udarbejdelse af risikostyringsplaner sker efter samme tidsplan som vandplanlægningen i miljømålsloven. Danmark finder, at forslaget skal begrænses til kun at gælde for grænseoverskridende vandløb og kystområder. Forslaget forventes at få begrænsede konsekvenser for den eksisterende forvaltning af kystbeskyttelsen, idet der ikke er krav om øget beskyttelsesniveau i forhold til de eksisterende danske beredskabsplaner, men i højere grad en standardisering og koordinering af planerne blandt EU's medlemslande. Direktivet forventes ikke have økonomiske eller administrative konsekvenser eller konsekvenser for miljøbeskyttelsesniveauet. Direktivet vil have lovgivningsmæssige konsekvenser.

1. Status

Kommissionen sendte den 18. januar 2006 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget har hjemmel i TEF artikel 175, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i TEF artikel 251.

Europa-Parlamentet har endnu ikke behandlet sagen.

Grundnotat er ikke tidligere oversendt til Folketingets Europaudvalg og FMPU.

Forslaget er sat på dagsordenen til rådsmødet (miljø) den 9. marts 2006 med henblik på politisk drøftelse.

Forslaget er en opfølgning på meddelelse fra Kommissionen til Rådet vedr. ”Styring af oversvømmelsesrisikoen – oversvømmelsesforebyggelse, oversvømmelsessikring og oversvømmelsesbekæmpelse, KOM(2004) 472 endelig.

2. Formål og indhold

Mellem 1998 og 2002 har især det centrale Europa været udsat for over 100 større ødelæggende oversvømmelser, heriblandt de katastrofale oversvømmelser langs Donau og Elben i 2002. Disse oversvømmelser forårsagede omkring 700 døde, evakuering af omkring en halv million mennesker og forsikrede økonomiske tab på mindst 25 mia. EUR. Oversvømmelserne i sommeren 2005 i Bulgarien, Frankrig, Rumænien, Tyskland og Østrig og andre steder har øget disse tal.

Det foreslåede direktivs mål er at mindske og styre oversvømmelsesrelaterede risici for sundhed, miljø, infrastruktur og ejendom. Det indebærer en kortlægning af oversvømmelsesrisikoen i alle områder med en væsentlig oversvømmelsesrisiko, koordinering i vandløbsoplande, flere er fælles om, og udarbejdelse af risikohandleplaner for oversvømmelser gennem et forløb, hvor mange forskellige parter inddrages.

Det foreslåede direktiv og de foranstaltningerne det medfører tænkes tæt knyttet til gennemførelsen af vandrammedirektivet. Forslaget lægger således op til, at de organisatoriske og institutionelle aspekter samt direktivernes tidsmæssige planlægning tilpasses indbyrdes, med udgangspunkt i vanddistrikterne, de ansvarlige myndigheder og det udvalg, der er nedsat efter vandrammedirektivets artikel 21. Det er tanken at direktivets tidsplaner skal synkroniseres med vandrammedirektivet, hvilket vil sikre, at høringen af offentligheden er koordineret.

Direktivforslaget indeholder i kapitel II, III og IV en trinvis tilgang til styring af oversvømmelsesrisiko, der består af:

1. Udpegning af områder med en potentiel væsentlig risiko for oversvømmelse (kapitel II, artikel 4, 5 og 6), hvilket betyder, at medlemsstaterne for hvert vandområdedistrikt skal udarbejde en detaljeret vurdering af vandløbsoplandene samt de tilknyttede kystområders potentielle risiko for at blive udsat for oversvømmelser. Risikovurderingen skal være afsluttet senest 3 år efter direktivets ikrafttræden. Medlemsstaterne skal revurdere og ajourfører risikovurderingen senest i 2018.
2. Udarbejdelse af oversvømmelsesrisikokort for områder med en potentielt væsentlig oversvømmelsesrisiko (kapitel III, artikel 7 og 8, bilag). For de områder, der under pkt. 1 vurderes at være et potentielt oversvømmelsesrisikoområde, udarbejdes et "oversvømmelsesrisikokort". Oversvømmelseskortet skal angive om der er stor, middelstor el. ringe sandsynlighed for oversvømmelser. Af oversvømmelseskortet skal endvidere fremgå: De potentielle antal indbyggere der berøres, potentielle økonomiske skader samt potentielle miljøskader. Oversvømmelseskortet skal være færdige senest den 22. december 2013 og revurderes om nødvendigt inden den 22. december 2019 og herefter hvert 6. år.
3. Opstilling og gennemførelse af risikostyreplaner for oversvømmelser i sårbare vandløbsoplande og kystområder, og koordineringsordninger for styringsplanerne i hvert vandområdedistrikt (kapitel IV, artikel 9, 10, 11 og 12). For hvert område, jf. den potentielle risikovurdering (ad pkt. 1) opstilles

risikostyreplaner for hvert enkelt vandløbsopland, delopland samt kystområde. Risikostyreplanen skal indeholde planer for etablering af passende sikringsniveauer med det formål at mindske sandsynligheden for oversvømmelser og potentielle følger af oversvømmelser for mennesker, miljø og økonomiske aktiviteter. Risikostyreplanerne skal ligeledes indeholde et risikostyringsforløb med særligt vægt på forebyggelse, sikring og beredskab. Risikostyringsplanerne færdiggøres og offentliggøres senest 22. december 2015. Medlemslandene forelægger inden 3 år efter offentliggørelse af hver enkelt risikostyringsplan en statusrapport for Kommissionen med en redegørelse for fremskridtene og gennemførelse af de planlagte foranstaltninger.

Direktivforslaget skaber således en ramme for både nationale og transnationale oversvømmelsesrisikoområder. Forslaget indebærer at der i hvert vandområdedistrikt udarbejdes oversvømmelsesrisikokort, risikohandleplaner og koordineringsordninger for styringsplanerne for sårbare vandløbsoplande og kystområder.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen påpeger, at floder og regionale have ikke er afgrænset af eksisterende geopolitiske grænser, tværtimod deles de fleste vandløbsoplande og kystområder af flere lande. Derfor er en ren national tilgang til oversvømmelsesrisikostyring hverken teknisk eller økonomisk gennemførlig. På den baggrund vurderer Kommissionen, at en medlemsstats isolerede indsats nemt kunne resultere i forskellige og endog modstridende tiltag. Forslagets mål kan således ifølge Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering.

4. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

Direktivudkastet skal i vedtaget form implementeres i dansk lovgivning. Forhold i forbindelse med oversvømmelse i forhold til overfladevand er i dag reguleret efter bestemmelser i følgende lovområder: Vandløbsloven, (Miljøministeriet) og lov om kystbeskyttelse (Transport- og Energiministeriet) og bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (Forsvarsministeriet).

Da der ikke i dag er lovområder som indeholder bestemmelser om udpegning og kortlægning af områder med væsentlige risiko for oversvømmelse, udarbejdelse og gennemførelse af risikostyreplaner samt etablering af koordineringsordninger for styringsplanerne i hvert vandområdedistrikt, vurderes det at sådanne bestemmelser i fuldt omfang skal indarbejdes i de nævnte lovområder samt i miljømålsloven (lov nr. 1150 af 17. december 2003).

Miljømålsloven indeholder proces for udarbejdelse af vandplaner og implementerer vandrammedirektivets tidsplan for udarbejdelse af vandplaner, som direktivforslag er synkroniseret

med. Miljømålsloven vurderes derfor at skulle revideres således at den indeholder bestemmelser for udpegning og kortlægning af områder med væsentlig risiko for oversvømmelse mm.

Udarbejdelse og gennemførelse af risikostyreplaner kan ligeledes hensigtsmæssigt indsættes i miljømålsloven, hvor der i dag er krav om udarbejdelse af kommunale handleplaner for opfyldelse af miljømål for overfladevand og grundvand.

Kystbeskyttelsesloven vil herefter skulle revideres som konsekvens af miljømålsloven. Efter loven er etablering af kystbeskyttelse og diger i Danmark som hovedregel et grundejeranliggende og derfor er det i dag op til en lokal vurdering, om der er et behov for oversvømmelsesbeskyttelse. Selve vurderingen om hvorvidt et område er oversvømmelsestruet og om det bør/kan bebygges, hører naturligt ind under den lokale planlægningsproces, hvilket efter kommunalreformen vil være kommunalbestyrelsen.

Krav om etablering af koordineringsordninger for styringsplanerne i hvert vanddistrikt er i stort omfang dækket af de eksisterende beredskabsaftaler mellem amtet, politiet og Kystdirektoratet (staten) for de væsentlige risikoområder, hvor menneskeliv kan være truet i forbindelse med oversvømmelse og stormflod.

Der kan være behov for mindre konsekvensændringer i Forsvarsministeriets bekendtgørelse nr. 765 af 3. august 2005 om risikobaseret kommunalt redningsberedskab, hvorefter det kommunale beredskab skal identificere og analysere lokale risici. Herefter dimensioneres beredskabet, dvs. også risikoen for oversvømmelser, hvor dette er relevant. På baggrund af denne risikoprofil fastlægger kommunalbestyrelsen det kommunale redningsberedskabs opgavevaretagelse.

Direktivforslaget forudses kun at medføre marginale ændringer i vandløbsloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Direktivforslaget vurderes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet eller borgerne generelt. Dette er med forbehold for senere udmøntning af de kommunale styringsplaner. Det bemærkes, at kystbeskyttelsesloven i dag giver hjemmel til at fordele udgifterne for kystbeskyttelsesforanstaltninger til de grundejere, der har nytte heraf.

I forhold til de 6-årige kommunale handleplaner som kommunerne skal udarbejde efter miljømålsloven forventes det, at udarbejdelse af et tillæg hertil om risikostyringsplaner samt revidering af de eksisterende beredskabsaftaler kan udløse udgifter for 20 – 30 kommuner på samlet ca. 0,5 mill.kr. pr. år.

Den statslige udpegning og kortlægning af risikoområder for oversvømmelse vurderes i stort omfang at kunne bygge på de eksisterende planer og foregå i forbindelse med de statslige

vandplaner efter miljømålsloven. Det forventes, at der skal bruges ekstra 1 – 2 årsværk hertil, svarende til 1 – 2 mill.kr.

Det forudsættes at evt. merudgifter afholdes inden for Miljøministeriets eksisterende rammer.

Kommissionen har i sin konsekvensvurdering sammenlignet direktivforslaget med et scenarie, hvor risikostyring og koordinering m.v. mellem landene skulle ske frivilligt. Derved ser Kommissionen klare fordele ved direktivforslaget på flere områder, såsom øget sikkerhed for borgere og virksomheder, koordinerede risikostyringsplaner og solidarisk ansvar indenfor vanddistriktet at fordele omkostninger for forebyggende foranstaltninger. Det konkrete arbejde med udarbejdelse af risikokortlægning vurderer Kommissionen gennemsnitligt koster mellem 100 og 350 euro per km². Mens administration af risikostyringsplaner vil være meget afhængig af hvor det enkelte medlemsland vælger at lægge sikringsniveauet for hvornår der er ”væsentlig risiko” for oversvømmelse og evt. nye tiltag, samt hvilke planer der findes på området i forvejen.

Kommissionens konsekvensvurdering vurderes at være mindre anvendelig for de danske forhold. Blandt andet vurderes det i forhold til den konkrete udmøntning af risikostyringsplanerne på baggrund af de hydrologiske og geologiske forhold i Danmark, at der ikke forekommer oversvømmelser af samme karakter i de danske vandløbssystemer, som de oversvømmelser der opleves i forbindelse med de centraleuropæiske floder. Direktivet forventes derfor ikke at påføre Danmark væsentlige konsekvenser for så vidt angår vandløbene. I forbindelse med oversvømmelser i kystområder vurderes det, at de eksisterende beredskabsplaner i stort omfang vil være dækkende i forhold til direktivforslaget. Endvidere bemærkes, at Kommissionen ikke har foretaget en egentlig cost-benefit analyse, da omfanget af nye forebyggende foranstaltninger, som udmøntning af de enkelte risikostyringsplaner, ikke kendes på forhånd.

Beskyttelsesniveau:

Direktivforslaget vurderes ikke at påvirke det danske beskyttelsesniveau i forhold til de eksisterende planer og strategier på området, men vil indføre en formaliseret procedure for vurdering og forvaltning af risiko for oversvømmelser over hele landet.

5. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring den 30.januar 2006 med frist til den 14. februar.

Beredskabsstyrelsen har fremsendt enkelte bemærkninger, som er indarbejdet i rammenotatets pkt. 4. Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA) har meddelt, at man ser positivt på forslaget, og at det er vigtigt, at der kan ske en tilpasning til de lokale forhold. Endvidere finder DANVA, at det i indledningen af direktivet bør nævnes, at alle sammenhænge mellem beskyttelse, byplanlægning, serviceniveau, sundhed, sikkerhed og afvanding bør vurderes samt at bæredygtige systemer til reduktion af udledning af vand gennem afløbssystemerne bør promoveres i direktivet.

Akademiet for Tekniske Videnskaber, Fagligt Fælles Forbund, Forvandsvæsnet samt Forsvarets Byggetjeneste har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Sagen drøftedes i EU specialudvalget for miljø den 8. februar 2006. Det gav ikke anledning til bemærkninger.

6. Europa Parlamentets udtalelser

Der foreligger ikke pt. udtalelser fra Europa Parlamentet.

7. Forhandlingssituationen

Forslaget har endnu ikke været forhandlet i Rådet, men har været behandlet på møder i Rådets miljøgruppe den 27. og 31. januar samt 9. februar 2006.

På møderne har der tegnet sig et billede af en gruppe af delegationer, der i overvejende grad tager positivt imod forslag, idet de alle fremhævede deres problemer med oversvømmelser.

En mindre gruppe af delegationer påpeger dog, at forslaget strider imod subsidiaritetsprincippet. Man anerkender behovet for EU regulering af oversvømmelsesrisici i.f.m. grænseoverskridende floder/river basins, men kan ikke acceptere at forslaget også regulerer vandsystemer og kystområder, der ikke er grænseoverskridende. Det forventes at disse delegationer aktivt vil forsøge at indsnævre fokus i forslaget til alene at regulere grænseoverskridende vandløbssystemer og kystområder. De samme delegationer kritiserede Kommissionens konsekvensvurdering (impact assessment) og efterlyser en kvantificering af costs og benefits ved de forskellige skitserede beregningsmodeller.

En række delegationer mener, at de medlemsstater der allerede har truffet foranstaltninger i form af planer og grænseoverskridende samarbejder, i videst muligt omfang skal kunne bevare disse tiltag og ikke pålægges yderligere forpligtelser i forbindelse med forslaget.

8. Regeringens holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment. Regeringen vil, efter høring af de af forslaget berørte parter, fremlægge sine mere konsoliderede vurderinger af forslaget i et revideret grundnotat til Folketinget.