

Adviesrapport

Modelinstrumentarium Vecht



Saxion

Kenniscentrum Leefomgeving

Lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht

mr. Y.M. Denissen-Visscher

dr. mr. G.J.J. van den Hof

24 november 2011

Saxion

Kenniscentrum Leefomgeving

M.H. Tromplaan 28

7513 AB Enschede

saxion.nl/leefomgeving

Copyright © 2011 by Saxion University of Applied Sciences.

All rights reserved. No part of this article may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the authors.

Kom verder. Saxion.

saxion.nl



1. Aanleiding en verantwoording

Waterschap Velt en Vecht neemt deel aan het Samenwerkingsverband Modelinstrumentarium Vecht (SMV) dat een instrument ontwikkelt waarmee (hoog)waterstanden in de Vecht kunnen worden voorspeld. Dit instrument zal door meerdere instanties in Nederland en Duitsland worden gebruikt. Over het gebruik, beheer en onderhoud van dit instrument moeten afspraken worden gemaakt. De heer J. van der Molen, penvoerder van het SMV, heeft het lectoraat Gebiedsontwikkeling en recht van Saxion verzocht om hierover advies uit te brengen. Het advies is tot stand gekomen na een interview met de heer J. van der Molen en de heer T. Renner door middel van deskresearch, waaronder een inventarisatie van juridische constructies en een vergelijking van bestaande overeenkomsten.

2. Probleembeschrijving

Sinds 2005 zijn de waterschappen Velt en Vecht en Groot Salland verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de Vecht in Nederland. De provincie Overijssel coördineert in het kader van het programma Ruimte voor de Vecht de waarborging van onder andere de waterveiligheid. De Vecht ontspringt in Nordrhein-Westfalen op een hoogte van 105 +NAP en passeert na 38 km de grens met Niedersachsen. Na 72 km komt de rivier ter hoogte van Gramsbergen Nederland binnen op een hoogte van 8 +NAP. De toevloed van water van de (deel)stroomgebieden beïnvloedt het waterpeil van de Vecht in Niedersachsen en meer nog benedenstrooms in Nederland. Met het oog op calamiteitenbeheersing is het noodzakelijk om hoogwatervoorspellingen te kunnen doen. In verband hiermee hebben de waterschappen Velt en Vecht, Groot Salland en Regge en Dinkel zich samen met de provincie Overijssel en Rijkswaterstaat Directie Oost Nederland verenigd in het Samenwerkingsverband Modelinstrumentarium Vecht (SMV). De waterbeheerders benedenstrooms zijn voor het nemen van adequate maatregelen afhankelijk van de informatie van de betrokken instanties bovenstrooms. Met betrekking tot de hoogwaterveiligheid werkt het SMV daarom samen met het Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) in Niedersachsen en met de Bezirksregierung Münster in Nordrhein-Westfalen. Het is de bedoeling dat al deze partijen gebruik gaan maken van het Modelinstrumentarium Vecht.

3. Het Modelinstrumentarium Vecht

Met het Modelinstrumentarium Vecht kunnen onder andere berekeningen en voorspellingen worden gedaan voor hoogwatersituaties. Het hoogwatervoorspelmodel is opgebouwd uit drie componenten, te weten:

- FEWS, als raamwerk voor de meetdata en modellen en als gebruikersinterface
- Neerslag-afvoermodellen voor de (deel)stroomgebieden
- Hydraulisch model voor de rivier de Vecht

Kom verder. Saxion.

In FEWS (Flood Early Warning System) worden historische en actuele meetdata zoals waterstanden, neerslag, etc. ingelezen en opgeslagen. De data worden geleverd door alle betrokkenen. FEWS is tegelijkertijd gebruiksinterface. Het is het centrale platform voor de verzameling van gegevens en het afgeven van hoogwatervoorspellingen. Beheer en onderhoud van FEWS zijn in handen van de waterschappen Velt en Vecht en Groot Salland. Nederlandse en Duitse calamiteitenorganisaties hebben toegang tot de hoogwatervoorspellingen.

In de Neerslag-afvoermodellen voor de (deel)stroomgebieden worden gegevens verzameld over de watertoevoer tot de Vecht vanuit de gebieden. Deze modellen worden beheerd en onderhouden door de instanties die verantwoordelijk en bevoegd zijn voor hun (deel)stroomgebied.

Het Hydraulisch model voor de rivier de Vecht genereert een beeld van de watergolven over de totale lengte van de rivier. Beheer en onderhoud van het Hydraulisch model zijn, net als FEWS, in handen van de waterschappen Velt en Vecht en Groot Salland.

4. Vraagstelling

Welke juridische constructie is het meest geschikt om grensoverschrijdende afspraken te maken over het gebruik, beheer en onderhoud van het Modelinstrumentarium Vecht?

5. Criteria voor het maken van grensoverschrijdende afspraken

Grensoverschrijdende samenwerking kan gericht zijn op (wederzijds) informeren, operationele samenwerking, afstemming van beleid en planning en/of afstemming van regelgeving.

De afspraken met betrekking tot het gebruik, beheer en onderhoud van het Modelinstrumentarium Vecht beperken zich tot de eerste twee onderwerpen en moeten voldoen aan de volgende criteria (in willekeurige volgorde):

- De afspraken bevatten de rechten en plichten van de gebruikers
- De afspraken sluiten in beginsel aan bij de wensen en belangen van de gebruikers
- De afspraken zijn vooralsnog beperkt tot het gebruik, beheer en onderhoud van het systeem waar het hoogwatervoorspellingen betreft
- Over de werking van het systeem wordt regelmatig verantwoording afgelegd
- De afspraken hebben met name betrekking op:
 - het aanleveren en raadplegen van informatie
 - de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de gegevens
 - de taakverdeling tussen partijen
 - de bijdrage van partijen in de vorm van menskracht
 - de status van de afspraken (inspanningsverplichting of resultaatsverplichting)
 - de overlegstructuur
 - verdeling van de kosten van het verkrijgen van de gegevens

Kom verder. Saxion.

- verdeling van de kosten van het onderhoud van het Modelinstrumentarium Vecht
- voorfinanciering door Nederlandse partijen waar dit aan de orde is
- periodieke rapportage en verantwoording
- nakoming van de afspraken, met name voor wat betreft de financiële consequenties
- de omgang met geschillen
- voorwaarden voor beëindiging van de overeenkomst

6. Juridische status van de samenwerkende organisaties

De waterschappen Velt en Vecht, Groot Salland en Regge en Dinkel zijn functionele, decentrale openbare lichamen. De provincie Overijssel is een territoriaal, decentraal openbaar lichaam en Rijkswaterstaat Directie Oost Nederland is een gedeconcentreerd orgaan van de rijksoverheid. Al deze organen bezitten rechtspersoonlijkheid en beschikken over privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden. Met uitzondering van Rijkswaterstaat Directie Oost Nederland zijn de organen in zekere zin autonoom.

Het NLWKN is een gedeconcentreerde dienst van het land Niedersachsen. De Bezirksregierung Münster is een gedeconcentreerde dienst van het Land Nordrhein-Westfalen. Ook deze organen bezitten rechtspersoonlijkheid en beschikken over privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden, maar zij zijn niet autonoom.

7. Juridische kaders/constructies voor het maken van grensoverschrijdende afspraken

Grensoverschrijdende samenwerking kan informeel zijn of geïnstitutionaliseerd en kan op privaatrechtelijke of publiekrechtelijke leest geschoeid zijn. De juridische kaders en de mogelijke constructies voor het vastleggen van afspraken over het gebruik, beheer en onderhoud van het Modelinstrumentarium Vecht zijn hieronder kort samengevat:

Informele afspraken

Het maken van informele afspraken is vormvrij en is mogelijk met alle partijen over allerlei onderwerpen. Partijen zijn niet juridisch gebonden aan de afspraken.

Publiekrechtelijke constructies

Het Verdrag van Anholt geeft gemeenten en provincies in Nederland en (Samt)Gemeinden en Kreisen in Duitsland drie mogelijkheden om publiekrechtelijk, dat wil zeggen, met gebruikmaking van bevoegdheden waarover alleen de overheid kan beschikken, grensoverschrijdend samen te werken. Er kan een grensoverschrijdend openbaar lichaam worden opgericht met publiekrechtelijke bevoegdheden met uitzondering van het nemen van burgers bindende besluiten. Er kan een grensoverschrijdend overleg- of adviesorgaan worden opgericht. En er kan een administratieve afspraak worden gemaakt waarin bijvoorbeeld wordt vastgelegd dat de deelnemende decentrale overheden de uitvoering van een taak of taken opdragen aan één van hen of dat de deelnemers gebruik mogen maken van een bepaalde voorziening. Waterschappen worden in dit verdrag niet genoemd omdat het Grensverdrag (zie hieronder) hen al een basis geeft

Kom verder. Saxion.

om publiekrechtelijk grensoverschrijdend samen te werken. Het Verdrag van Anholt biedt echter meer mogelijkheden, zodat aangenomen mag worden dat ook waterschappen gebruik kunnen maken van de mogelijkheden in dit verdrag. Instellingen op deelstaatsniveau zoals het NLWKN en de Bezirksregierung zijn echter geen decentrale overheden zoals bedoeld in het Verdrag van Anholt, zodat zij niet bevoegd zijn om een grensoverschrijdend openbaar lichaam of overlegorgaan te vormen dan wel een grensoverschrijdende administratieve afspraak te maken.

Het Grensverdrag geeft decentrale overheden (waaronder waterschappen) en nationale overheden in Nederland en Duitsland de mogelijkheid om een bijzondere overeenkomst te sluiten over het gebruik van hun bevoegdheden ten aanzien van grenswateren. In een dergelijke bevoegdhedenovereenkomst kunnen bijvoorbeeld afspraken worden vastgelegd over het gebruik van bevoegdheden met betrekking tot het beheer van een grenswater op het grondgebied van de andere staat (zoals het wijzigen van de waterloop) en over regelgeving (zoals een duldplicht voor de werkzaamheden voor aanwonenden), toezicht, vergunningverlening en planvorming in de eigen staat. In de bijzondere overeenkomst kunnen ook afspraken worden vastgelegd over privaatrechtelijke en andere zaken, zoals de aan- en verkoop en het gebruik van machines en apparatuur voor het onderhoud van grenswateren en over het doorgeven van informatie. Decentrale overheden in Nederland en de gedeconcentreerde overheidsdiensten in Duitsland hebben voor het sluiten van een bijzondere overeenkomst toestemming nodig van hun regeringen.

De Europese EGTS-Verordening geeft decentrale overheden, waaronder waterschappen, de mogelijkheid om een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) op te richten. Dit grensoverschrijdende samenwerkingsverband op basis van Europese regelgeving is qua constructie en bevoegdheden enigszins vergelijkbaar met een openbaar lichaam op grond van het Verdrag van Anholt. Aan een EGTS kunnen echter ook nationale overheden deelnemen en (overheden van) meerdere lidstaten van de Europese Unie. Een EGTS moet handelend kunnen optreden ter uitvoering van programma's of projecten voor territoriale samenwerking, die Europese medefinanciering genieten, of die op initiatief van (decentrale overheden van) de lidstaten worden ondernomen. Doel hiervan is versterking van de economische en sociale samenhang. Een EGTS is dus in eerste instantie bedoeld als coördinerend orgaan voor de uitvoering van grensoverschrijdende projecten.

Privaatrechtelijke constructies

Waterschappen bezitten rechtspersoonlijkheid en kunnen op grond hiervan met andere rechtspersonen in binnen- en buitenland privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten waarin afspraken worden vastgelegd over allerlei onderwerpen. De inhoud van de afspraken bepaalt of er sprake is van een privaatrechtelijke overeenkomst. Dit is het geval zodra afspraken het karakter hebben van een prestatie waar een tegenprestatie tegenover staat of als de afspraken betrekking hebben op vermogensrechtelijke zaken zoals de verdeling van kosten. In een privaatrechtelijke overeenkomst kunnen geen afspraken worden gemaakt over het gebruik van publiekrechtelijke

Kom verder. Saxion.

bevoegdheden als hiervoor een publiekrechtelijke regeling bestaat waarmee hetzelfde kan worden bereikt.

Verder kunnen waterschappen samen met andere rechtspersonen een vereniging, stichting of vennootschap oprichten die kan optreden als grensoverschrijdende, coördinerende instantie voor de uitvoering van hun taken.

8. Bestaande afspraken en wettelijke informatieverplichtingen

Tussen het SMV en het NLWKN bestaat een Vereinbarung waarin afspraken zijn gemaakt over de uitwisseling van gegevens en het gemeenschappelijk gebruik van het hoogwatervoor spelmodel. In deze Vereinbarung is het volgende vastgelegd:

1. NLWKN Meppen stelt dem SMV verfügbare Daten für die niedersächsischen Teileinzugsgebiete der Vechte zur Verfügung (siehe Anlage Datencheckliste). Daten von Dritten (z.B. LGLN) werden dabei über NLWKN Meppen als Eigenbeteiligungsarbeit der Landes Niedersachsen zur Verfügung gestellt.
2. Waterschap Velt en Vecht (stellvertretend für SMV) stellt die Hochwasservorhersage der niederländischen Modelle, z.B. für die Messstationen Emlichheim, Neuenhaus und Ohne (sowie ggf. für die nordrhein-westfälische Vechte) dem NLWKN Meppen kostenlos zur Verfügung. Dazu wird ein deutschsprachiger FEWS Client eingerichtet.
3. Waterschap Velt en Vecht (stellvertretend für SMV) macht die niederländischen Datenbanken als Gegenleistung für den NLWKN Meppen zugänglich (FEWS Pegeljahresreihen, Niederschlagswerte und GIS Daten – Querprofile der Vechte, Informationen der N-A Modelle).
4. Der NLWKN Meppen setzt sich dafür ein, die bestehenden, niedersächsischen (Pegel) Messstationen zu erhalten und weiter zu betreiben. Diese sind unabdingbar für die zu entwickelnden Modelle.

Er bestaat op nationaal of Europees niveau geen wettelijke plicht tot het verstrekken van informatie over waterafvoer of waterstanden bovenstrooms aan instanties benedenstrooms.

Calamiteitenbeheersing valt niet onder de Hoogwaterrichtlijn. En de rivier de Vecht valt niet onder het hoogwaterbeschermingsprogramma. Eventuele bepalingen in deze richtlijn of in de daaruit voortgekomen regelgeving voor wat betreft grensoverschrijdende informatie zijn in dit advies dan ook buiten beschouwing gelaten.

Mogelijk zijn er wel afspraken vastgelegd over het doorgeven of uitwisselen van gegevens over waterstanden, neerslaghoeveelheden enz. in een grensoverschrijdend tractaat o.i.d.

Kom verder. Saxion.

9. Toekomstige ontwikkelingen

Behalve de tijdige voorspelling en waarschuwing voor concrete hoogwatergolven liggen er voor het SMV de komende jaren nog drie belangrijke opgaven:

- sterke en robuuste dijken voor extreme hoogwatersituaties
- herinrichting van de Vecht als unieke halfnatuurlijke en veilige laaglandrivier
- invoering van de Europese richtlijn overstromingsrisico's (ROR).

Deze opgaven vragen om grensoverschrijdende samenwerking die verder gaat dan alleen het uitwisselen van gegevens. Het Modelinstrumentarium Vecht zal tevens geschikt zijn als toetsingsinstrument voor herstel- en veiligheidsmaatregelen (aansluiten meanders, dijkversterking). Het beheer van dit onderdeel zal vermoedelijk onder verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat vallen.

10. Conclusie

De drie juridische constructies op grond van het Verdrag van Anholt zijn niet geschikt voor het maken van afspraken over het gebruik, beheer en onderhoud van het Modelinstrumentarium Vecht, omdat instellingen op deelstaatsniveau zoals het NLWKN en de Bezirksregierung geen bevoegdheden bezitten om een grensoverschrijdend openbaar lichaam of overlegorgaan te vormen dan wel een grensoverschrijdende administratieve afspraak te maken.

Een bijzondere overeenkomst op grond van het Grensverdrag kan worden gebruikt voor het maken van afspraken over onder meer het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden.

Afspraken over het gebruik, beheer en onderhoud van het Modelinstrumentarium Vecht hebben geen betrekking op het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden. Het feit dat decentrale overheden voor het sluiten van een bijzondere overeenkomst toestemming nodig hebben van hun regeringen, maakt de totstandkoming van een bijzondere overeenkomst op grond van het Grensverdrag complex. Deze juridische constructie is voor het vastleggen van louter privaatrechtelijke afspraken over het gebruik, beheer en onderhoud van het Modelinstrumentarium Vecht een te zwaar middel. Hetzelfde geldt voor het instellen van een EGTS gezien de functie van dit grensoverschrijdend samenwerkingsverband, als ook voor de oprichting van een stichting, vereniging of vennootschap.

Over het gebruik, beheer en onderhoud van het Modelinstrumentarium Vecht zouden partijen afspraken kunnen maken in een informele overeenkomst. Partijen zijn dan weliswaar alleen moreel gebonden aan de gemaakte afspraken, maar deze gebondenheid kan worden vergroot door afspraken te maken die aansluiten bij de belangen van de partijen. Uit de criteria voor de te maken afspraken blijkt echter dat deze vooral een privaatrechtelijk karakter zullen hebben. Een privaatrechtelijke overeenkomst lijkt dus de meest geschikte constructie voor het maken van afspraken over het gebruik, beheer en onderhoud van het Modelinstrumentarium Vecht. Hierbij zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de reeds bestaande Vereinbarung met het NLWKN in Meppen. Het feit dat geschillen over de inhoud en uitvoering van de afspraken desgewenst kunnen worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter kan wellicht dienen als prikkel voor partijen om de afspraken uit eigen beweging na te komen.

Kom verder. Saxion.

In de toekomst zal de grensoverschrijdende samenwerking tussen de partijen die betrokken zijn bij het Modelinstrumentarium Vecht waarschijnlijk niet beperkt blijven tot het uitwisselen van gegevens met het oog op hoogwatervoorspellingen, maar zal deze ook gericht zijn op het ontwikkelen van beleid voor rivierontwikkeling en de afstemming en uitvoering van adequate maatregelen. Dit vraagt om coördinatie, gezamenlijke besluitvorming en financiering in overeenstemming met de publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van de betrokken overheden. In de toekomst zou daarom de instelling van een EGTS kunnen worden overwogen, mede omdat een dergelijk grensoverschrijdend samenwerkingsverband aansluit bij de door de EU gewenste en mogelijk ook gefinancierde structuur. Een vereniging, stichting of vennootschap is hiervoor geen geschikt alternatief omdat op basis hiervan geen publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking mogelijk is.

ADVIES

Wij adviseren u om grensoverschrijdende afspraken met betrekking tot het gebruik, beheer en onderhoud van het Modelinstrumentarium Vecht vast te leggen in een privaatrechtelijke overeenkomst. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de reeds bestaande Vereinbarung met het NLWKN in Meppen. Tevens adviseren wij u om eventuele bestaande afspraken over informatie-uitwisseling in een grensoverschrijdend tractaat o.i.d. hierbij te betrekken.

Kom verder. Saxion.

saxion.nl



Geraadpleegde bronnen

Bruggen bouwen, Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief, Adviescommissie Water (AcW) en Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW), november 2007.

De Vecht, een grenzenloze, halfnatuurlijke rivier. Grensoverschrijdende Vechtvisie, 16 juni 2009.

Gemeinsame Vereinbarung von Waterschap Velt en Vecht und NLWKN Meppen zum Datenaustausch und der gemeinsamen Nutzung von Modellen, insbesondere zur Hochwasservorhersage, an der Vechte, 13. Mai 2011.

Gilissen, H.K., Internationale en regionaal grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer, 2009, SDU Uitgevers Den Haag.

Mostert, E., Internationale waterschappen? Nut, noodzaak en alternatieven. Kort onderzoek voor de CAW/AcW, TU Delft, 28-8-2007.

Rossum, AA. Van, Contracteren met de overheid.

Samenvatting Hoogwatervoorspelmodel Vecht, september 2011.

Seerden, R., Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden, 1993, Maklu/Nomos.

Van der Molen, J., Crossing Borders. Een kader voor het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerking in watermanagement, Waterschap Velt en Vecht, Coevorden, 2011.

Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten (Verdrag van Anholt, 1991)

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland nopens het verloop van de gemeenschappelijke landgrens, de grenswateren, het grondbezit in de nabijheid van de grens, het grensoverschrijdende verkeer over land en via de binnenwateren en andere met de grens verband houdende vraagstukken (Grensverdrag 1960)

Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), PbEU L 210.

Kom verder. Saxion.