

Vergaderjaar 2002–2003

28 748

Wijziging van de Kadasterwet en de Organisatiewet Kadaster (aanpassing van doeleinden en taken van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers alsmede enkele andere wijzigingen)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 april 2002 en het nader rapport d.d. 19 december 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de staatssecretaris van Defensie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 januari 2002, no. 02.000340, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Staatssecretaris van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Kadasterwet en de Organisatiewet Kadaster (aanpassing van doeleinden en taken van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers alsmede enkele andere wijzigingen).

In verband met de keuze van het Ministerie van Defensie voor concentratie op kerntaken strekt het wetsvoorstel ertoe de taken van de Topografische Dienst van dat ministerie te verzelfstandigen en als bedrijfsonderdeel – onder de naam Topografische Dienst van het Kadaster – onder te brengen bij de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna: het Kadaster). Het Kadaster is ingesteld bij de Organisatiewet Kadaster en heeft het karakter van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 januari 2002, nr. 02.000340, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de toenmalige Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 april 2002, nr. W08.02.0036/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. Voor de wijze waarop de te betalen bedragen worden vastgesteld is het naar de mening van de Raad relevant of de door de Topografische Dienst van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

het Kadaster uit te voeren taken vallen onder de taken bedoeld in het voorgestelde artikel 3 van de Kadasterwet en er dus – wat betreft de bekostiging – volgens artikel 19, onder a, van de Organisatiewet Kadaster sprake is van een kadastraal recht bedoeld in artikel 108 van de wet, dan wel dat sprake is van andere bij of krachtens de wet aan de Dienst opgedragen taken die vallen onder de categorie vergoedingen bedoeld in artikel 19, onder b. Voorzover sprake is van een kadastraal recht kan de minister volgens het voorgestelde artikel 108, eerste lid, bij ministeriële regeling zelf de hoogte van het kadastraal recht bepalen. Dit laatste zou een afwijking opleveren van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, waar in artikel 12, eerste lid, is bepaald dat zbo's – in lijn met aanwijzing 124I van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) – de bevoegdheid krijgen om tarieven vast te stellen, die worden onderworpen aan de goedkeuring van de betrokken minister. De Raad acht het in het algemeen in situaties van verzelfstandiging logisch noch gewenst dat de minister als afnemer de door hem zelf te betalen tarieven ook zelf vaststelt. Bovendien geeft de toelichting geen klemmende redenen om in zoverre van de ontwerp-Kaderwet en de Ar af te wijken. Het college geeft als alternatief in overweging dat aan de minister de bevoegdheid wordt toegekend de bedoelde tarieven goed te keuren, zolang de Minister van Defensie de hoofdafnemer is van de hier bedoelde voor de krijgsmacht essentiële diensten en producten van de Topografische Dienst als onderdeel van het Kadaster.

1. De door het bedrijfsonderdeel Topografische Dienst van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna: het Kadaster) uit te voeren taken vallen onder de taken, bedoeld in het voorgestelde artikel 3 van de Kadasterwet. Ingevolge artikel 108 van de Kadasterwet is, wat betreft de bekostiging, sprake van een kadastraal recht.

Anders dan waar de Raad van State kennelijk vanuit gaat, wordt in artikel 12, eerste lid, van het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen – in het gewijzigd voorstel van wet is dat artikel vernummerd tot artikel 17, eerste lid (Kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr. 276) – niet voorgesteld om aan een zelfstandig bestuursorgaan dat geheel of gedeeltelijk bekostigd wordt uit de tarieven die het voor de uitvoering van de bij wet opgedragen taken in rekening brengt, in de regel de bevoegdheid te verlenen om die tarieven zelf vast te stellen. Immers, dat artikellid voorziet er slechts in dat indien de wetgever de bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven aan een zelfstandig bestuursorgaan heeft verleend, goedkeuring van de voor dat bestuursorgaan verantwoordelijke minister vereist is voor de hoogte van die tarieven. Voornoemd artikel 17, eerste lid, verplicht derhalve op generlei wijze de wetgever die de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan regelt, de bevoegdheid tot vaststelling van de tarieven (waaronder blijkens de wetsgeschiedenis van dat artikel ook onder meer moet worden verstaan rechten zoals het kadastraal recht) aan de betrokken bestuursorganen toe te kennen, maar laat juist alle ruimte voor het maken van een keuze. De artikelsgewijze toelichting op voornoemd artikel 17, eerste lid, (oorspronkelijk genummerd als artikel 12, eerste lid) sluit daarbij geheel aan. Derhalve kan niet gesteld worden dat het voorgestelde artikel 108, eerste lid, van de Kadasterwet waarin de bevoegdheid om de tarieven vast te stellen voor de uitvoering van taken door het Kadaster (waarvan de bekostiging valt onder het kadastraal recht) wordt verleend aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, afwijkt van het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Waar een afwijking als door de Raad bedoeld ontbreekt, bestaat ook geen noodzaak om in de memorie van toelichting klemmende inhoudelijke redenen aan te voeren ter rechtvaardiging van die afwijking. Dit neemt niet weg dat er een inhoudelijke onderbouwing ten grondslag ligt aan de keuze om in het voorgestelde artikel 108, eerste lid, van de Kadasterwet de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de tarieven te doen vaststellen voor de uitvoering van taken door het Kadaster, waarvan de bekostiging valt onder het kadastraal recht. In paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aan die onderbouwing alsnog aandacht geschonken. Als redenen worden genoemd de onvoldoende waarborg die kostendekkendheid van tarieven biedt voor een zo doelmatig mogelijke

werkwijze en de monopoliepositie die het Kadaster heeft bij de uitvoering van de bij wet opgedragen taken, waardoor het prijsmechanisme niet corrigerend werkt.

Op grond van het vorenstaande bestaat er geen noodzaak om alsnog in artikel 108, eerste lid, van de Kadasterwet de bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven aan het bestuur van het Kadaster toe te kennen, waarbij de hoogte van die tarieven ingevolge het hierboven genoemde artikel 17, eerste lid, van het voorstel voor een Kadasterwet zelfstandige bestuursorganen aan de goedkeuring van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is onderworpen.

Met betrekking tot de opmerking van de Raad dat het in het algemeen in situaties van verzelfstandiging logisch noch gewenst is dat de betrokken minister als afnemer de door hem te betalen tarieven zelf vaststelt, merk ik op dat de Raad daarbij twee feiten niet in ogenschouw neemt. In de eerste plaats het feit dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de onderhavige tarieven vaststelt in zijn hoedanigheid van toezichthouder op het Kadaster als zelfstandig bestuursorgaan. In de tweede plaats het feit dat voornoemde minister na een verzelfstandiging van de Topografische Dienst als voorgesteld in dit wetsvoorstel slechts, evenals dat thans het geval is, is aan te merken als een kleine afnemer, ten behoeve van de Rijksplanologische Dienst, van de door de Raad bedoelde producten van het bedrijfsonderdeel Topografische Dienst van het Kadaster. Gelet op genoemde feiten is er geen aanleiding de bevoegdheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot goedkeuring van de tarieven – in tijd – te beperken op een wijze als door de Raad voorgesteld in zijn alternatief.

2. Uit de paragrafen 5.1 en 5.2 van de memorie van toelichting blijkt dat alle afnemers van producten van de Topografische Dienst van het Kadaster ten gevolge van de verzelfstandiging van deze dienst en los van de in de memorie van toelichting aangekondigde tariefsverhogingen met ingang van 1 januari 2006 met twee tariefsverhogingen worden geconfronteerd. De eerste verhoging zal naar huidige inzichten 6% bedragen en houdt verband met het streven te komen tot kostendekkende tarieven. De tweede verhoging bedraagt 2% en houdt verband met de doorberekening van de rente- en aflossingskosten. De Raad adviseert in de memorie van toelichting aandacht te schenken aan deze lastenverzwaring voor de afnemers.

Volgens paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting gelden tot 2006 de contracten die de Topografische Dienst met de afnemers heeft gesloten vóór het tijdstip waarop deze wet in werking treedt en die de mogelijkheid bieden om de prijzen jaarlijks met maximaal 5% te verhogen. De Raad adviseert te verduidelijken hoe de overgang van een contractenstelsel naar een tarievenstelsel verloopt en hoe binnen dat kader andere afnemers dan het Ministerie van Defensie reeds in de periode tot aan 2006, vooruitlopend op de invoering van kostendekkende tarieven, te maken krijgen met tariefsverhogingen. Het college meent dat de regeling zodanig dient te zijn dat, behoudens bijzondere rechtvaardiging, voor de in opdracht van de minister te verrichten diensten per saldo geen lagere tarieven gelden dan voor andere afnemers.

2. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is de memorie van toelichting als volgt aangepast. In de eerste plaats is in paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting nog explicieter dan in de aan de Raad van State voorgelegde memorie van toelichting aandacht geschonken aan het feit dat tegenover de verhoudingsgewijs lage tariefsverhoging van 6% (in verband met kostendekkendheid), die met ingang van 1 januari 2006 in het vooruitzicht wordt gesteld, een hoogwaardiger product staat dat is afgestemd op de wensen van de afnemers, zoals ook is toegelicht in die memorie. Anders dan de Raad van mening is, kan die tariefsverhoging niet worden aangemerkt als een lastenverzwaring omdat het daarbij gaat om toepassing van het profijtbeginsel.

In de tweede plaats is met betrekking tot de tariefsverhoging van 2% (in verband met doorberekening van de rente- en aflossingskosten), die in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting eveneens met ingang van 1 januari 2006 in het vooruitzicht wordt gesteld, aan het slot van die paragraaf opgemerkt dat zij een rechtstreeks gevolg is van de

toepassing van de richtlijn van de Minister van Financiën voor overdracht van vermogensbestanddelen aan diensten die verzelfstandigd worden. Daarbij wordt verder opgemerkt dat er sprake is van een bescheiden lastenverzwaring die echter onlosmakelijk verbonden is met toepassing van het beginsel van kostendekkendheid.

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aandacht geschonken aan de overgang van het regime waarbij de tarieven worden vastgesteld door de Minister van Defensie, naar het regime waarbij de tarieven voor de uitvoering van taken, die volgens het voorgestelde artikel 108, eerste lid, van de Kadasterwet vallen onder het kadastraal recht, worden vastgesteld bij regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Daarbij is in het bijzonder aandacht geschonken aan de problematiek van contracten die de Topografische Dienst met afnemers heeft gesloten en die nog doorlopen op het tijdstip waarop het tarievenstelsel krachtens het voorgestelde artikel 108, eerste lid, van de Kadasterwet van kracht is.

Aan de regeling waarbij de tarieven worden vastgesteld voor onder meer de producten en diensten op geografisch gebied ligt het uitgangspunt ten grondslag dat de tarieven die worden vastgesteld voor producten en diensten die door het bedrijfsonderdeel Topografische Dienst van het Kadaster aan de Minister van Defensie worden geleverd overeenkomstig diens opdracht, niet lager zullen zijn dan de tarieven die worden vastgesteld voor andere afnemers van overigens andere wettelijke producten en diensten op geografisch gebied. Dat uitgangspunt spooft met de opvatting terzake van de Raad.

3. Volgens het voorgestelde artikel 117, vijfde lid, is het Kadaster niet aansprakelijk voor schade die het gevolg is van het feit dat een geografisch gegeven niet overeenstemt met de werkelijke situatie. In de memorie van toelichting worden drie omstandigheden opgesomd die een rechtvaardiging zouden vormen voor deze uitsluiting van aansprakelijkheid. In de eerste plaats zijn objecten en verschijnselen niet steeds waarneembaar of zichtbaar hetgeen maakt dat de geografische gegevens niet volledig kunnen zijn. In de tweede plaats kan de cartografische presentatie van geografische gegevens tot gevolg hebben dat objecten en verschijnselen niet meer als zodanig kunnen worden gepresenteerd. Ten slotte zal het tempo waarin mutaties in geografische gegevens zich voltrekken, niet gevolgd kunnen worden bij de bijwerking en weergave daarvan.

De Raad meent dat deze vergaande uitsluiting van aansprakelijkheid niet gerechtvaardigd is omdat het gaat om een inspanningsverplichting van het Kadaster. Bovendien kunnen de aangevoerde omstandigheden ondervangen worden door enerzijds de schaal van de cartografische presentatie af te stemmen op de doelstelling van het product en anderzijds door op elk product het gehanteerde bijwerkstijdstip te vermelden.

Voorts valt niet zonder meer in te zien waarom de voorgestelde bepaling naar strekking zou moeten afwijken van het voorgestelde artikel 13 van het wetsvoorstel kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Kamerstukken II 2001/02, 28 218) hetwelk ertoe strekt dat de gemeente in haar hoedanigheid van houder van het gemeentelijk beperkingenregister aansprakelijk is voor het ten onrechte niet in het register of de registratie opnemen van een publiekrechtelijke beperking.

De Raad adviseert de gewone aansprakelijkheidsregels op de producten van de Dienst toe te passen en het voorgestelde vijfde lid nader te bezien.

3. De Raad van State heeft terecht gesignaleerd dat de regeling van de aansprakelijkheid die was opgenomen in het aan hem voorgelegde artikel 117, vijfde lid, van de Kadasterwet de indruk wekte dat een lichtere aansprakelijkheid werd voorgesteld voor de taken die worden uitgevoerd door het bedrijfsonderdeel Topografische Dienst van het Kadaster dan in artikel 117 van de Kadasterwet is neergelegd voor de uitvoering van de traditionele taken van het Kadaster.

Het advies van de Raad om de regeling van de aansprakelijkheid in artikel 117, vijfde lid, nader te bezien, is gevolgd. Dat heeft ertoe geleid dat in het thans voorgestelde vijfde lid van artikel 117 op ondubbelzinnige wijze tot uitdrukking is gebracht dat voor de uitvoering van taken door het bedrijfsonderdeel

Topografische Dienst van het Kadaster dezelfde aansprakelijkheid geldt als die voor de uitvoering van de andere taken door het Kadaster. Bij de formulering van artikel 117, vijfde lid, is dan ook alsnog aangesloten bij de opzet van het huidige eerste tot en met vierde lid van dat artikel.

Het aldus gewijzigde vijfde lid sluit naar strekking aan bij het door de Raad genoemde artikel 13 van het voorstel voor een Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Kamerstukken II 2001/02, 28 218, nrs. 1 tot en met 5), voor welke bepaling het huidige artikel 117 als uitgangspunt is genomen.

Voor het overige hebben de opmerkingen van de Raad over de aansprakelijkheid aanleiding gegeven om in de artikelsgewijze toelichting op het thans voorgestelde vijfde lid van artikel 117 van de Kadasterwet aandacht te schenken aan de beperkingen die verbonden zijn aan het gebruik van geografische gegevens en de cartografische weergave daarvan en aan de kenbaarheid van die beperkingen voor personen aan wie inlichtingen worden verstrekt. Daarbij zal in elk geval en in het bijzonder erop worden gewezen dat de schaal van de weergave van de cartografische gegevens meebrengt dat de werkelijkheid gegeneraliseerd wordt weergegeven. Vorenbedoelde beperkingen zullen kenbaar gemaakt worden bij de verstrekking van inlichtingen omtrent geografische gegevens en bij de cartografische weergave daarvan.

4. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in het voorgestelde artikel 3, eerste lid, onderdeel g, van de Kadasterwet, mede gelet op het thans voorgestelde artikel 117, vijfde lid, van de Kadasterwet (zie onderdeel 3), het aan de Minister van Defensie verstrekken van inlichtingen omtrent geografische gegevens expliciet als wettelijke taak van het Kadaster op te nemen. Voorts is artikel 109 van de Kadasterwet alsnog aangepast aan de voorgestelde wijziging van artikel 108, eerste lid, van die wet.

De taak van het Kadaster op het gebied van het instandhouden van een net van coördinaatpunten (artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van de Kadasterwet (nieuw)) vertoont bij nader inzien meer samenhang met de taak van het Kadaster terzake van het vervaardigen, verzamelen, houden en bijwerken van geografische gegevens en het uniform, consistent en landsdekkend cartografisch weergeven daarvan (artikel 3, eerste lid, onderdeel f, van de Kadasterwet (nieuw)) dan bijvoorbeeld met de taken terzake van het houden van openbare registers en het houden en bijwerken van de kadastrale registratie. Om die reden is besloten om alsnog in het voorgestelde artikel 16, tweede lid, van de Organisatiewet Kadaster een wijziging aan te brengen in het aandachtsveld van beide kamers van de gebruikersraad.

Ten slotte is de memorie van toelichting geactualiseerd en zijn in die memorie redactionele verbeteringen aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Defensie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
H. G. J. Kamp