

Vergaderjaar 2003–2004

29 387

Herziening hoofdstuk 5 Telecommunicatiewet (graafrechten)

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 december 2003

Op 25 juli 2003 hebben wij, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, in reactie op door uw Kamer op 29 april 2003 gestelde vragen (kenmerk EZ-03-207/208), uw Kamer geïnformeerd over de kwaliteit van de informatievoorziening aangaande liggingsgegevens van kabels en leidingen in Nederland. Deze informatievoorziening kent een aantal zwakke plekken. Om deze reden is een regeling toegezegd die informatie-uitwisseling tussen kabel- en leidingbeheerders en partijen die willen graven in de ondergrond (grondroerders) verplicht stelt.

Het gaat hierbij in principe om het geheel aan kabels en leidingen in de ondergrond, oftewel om: telecommunicatie- en omroepkabels, elektriciteitskabels en gasleidingen, waterleidingen en rioleringen, transportleidingen en het defensienetwerk. Hoofddoelstelling van de toegezegde regeling (grondroerdersregeling) is het (zoveel mogelijk) voorkomen van graafincidenten.

Gezien de betrokkenheid van een groot aantal departementen bij het onderwerp kabels en leidingen in de ondergrond, is de topambtelijke stuurgroep Ondergrondse Infrastructuur ingesteld teneinde dit onderwerp in de noodzakelijke breedte en met de nodige daadkracht ter hand te kunnen nemen. Hierin participeren: Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), onder voorzitterschap van het Ministerie van Economische Zaken (EZ).

Onder deze stuurgroep vallen twee aan elkaar gerelateerde projecten. Onder de coördinatie van EZ valt het project ter realisatie van de noodzakelijke beleidsvorming ten behoeve van een grondroerdersregeling; onder de coördinatie van VROM valt het project ter inventarisatie van in de praktijk ervaren ordeningsknelpunten in de voor onder andere netwerkinfrastructuur en ondergronds bouwen steeds intensiever gebruikte onder-

grond. Deze projecten kennen beide een sterke probleem- en praktijkgeoriënteerde aanpak. Belanghebbenden zullen dan ook zoveel mogelijk, actief worden betrokken bij deze beide projecten.

In deze brief gaan wij in op de stand van zaken met betrekking van elk van deze twee projecten. Tot slot gaan wij in op de planning en op een aantal raakvlakken tussen deze projecten en andere op dit moment lopende beleids- en wetgevingstrajecten.

Verplichte informatie-uitwisseling tussen netwerkbeheerders en gravers

In antwoord op eerdergenoemde Kamervragen hebben wij, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, aangegeven een actuele en volledige kennis over de ligging van kabels en leidingen bij een partij die wil gaan graven, van maatschappelijk belang te vinden. Dit impliceert dat beheerders van kabel- en leidingnetwerken dienen te beschikken over betrouwbare liggingsgegevens van hun eigen netwerken, dat zij deze informatie beschikbaar dienen te stellen aan grondroerders en dat grondroerders deze informatie zorgvuldig dienen te gebruiken bij het uitvoeren van hun graafwerkzaamheden.

De kennis bij de kabel- en leidingbeheerders over de ligging van hun kabels en leidingen is over het algemeen goed. Wel kent de huidige informatievoorziening bij graafwerkzaamheden een aantal zwakke plekken. Dit zijn: de liggingsgegevens die door de beheerders van kabels en leidingen aan de grondroerder geleverd worden, zijn soms onjuist of onvoldoende gedetailleerd. Daarnaast komt het voor dat een grondroerder deze informatie niet vooraf inwint, deze wel inwint maar vervolgens niet gebruikt, of niet voldoende zorgvuldig gebruikt. Om genoemde gebreken zo snel mogelijk te ondervangen hebben wij een grondroerdersregeling toegezegd.

Hoofddoelstelling daarvan is het (zoveel mogelijk) voorkomen van de kans op graafincidenten. Daarnaast heeft een beter inzicht in liggingsgegevens van kabels en leidingen (bij een partij die wil graven) ook nog een aantal andere belangrijke maatschappelijke voordelen. Zo zal dit bijdragen aan een hogere leveringszekerheid van de betreffende diensten, onder andere elektriciteit, gas en telecommunicatie. Het (tussen betrokken partijen) kennen van deze liggingsgegevens opent ook de weg om kabel- en leidingtracés op termijn meer te stroomlijnen (efficiënter gebruik van de ondergrond). Ook zal het bekend zijn van de liggingsgegevens (bij een partij die wil graven) een aanzienlijk financieel voordeel opleveren voor met name grotere infrastructurele projecten, die nu veel tijd en geld moeten spenderen aan het opsporen van aanwezige kabels en leidingen. Overigens zal – ondanks een goede informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen – zorgvuldig graven altijd nodig blijven.

De kennis over de ligging van deze kabels en leidingen is de verantwoordelijkheid van marktpartijen. In het dit najaar gestarte beleidsvormingstraject dat voorafgaat aan het wetgevingstraject voor een grondroerdersregeling, dient inzichtelijk gemaakt te worden hoe een effectievere informatie-uitwisseling praktisch bewerkstelligd kan worden. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk sprake zal zijn van zelfregulering, die waar nodig aangevuld wordt door wet- of regelgeving (grondroerdersregeling). Vervolgens dient te worden vastgesteld welke eisen aan een dergelijke informatie-uitwisseling worden gesteld en hoe deze in een regeling worden vastgelegd. Bij het bewerkstelligen van de effectievere informatie-uitwisseling spelen aspecten als vertrouwelijkheid, toegankelijkheid, betrouwbaarheid, eenduidigheid en nauwkeurigheid van de informatie een belangrijke rol. Ook het tijdsbestek waarbinnen de gewenste informatie-uitwisseling dient plaats te vinden (vanaf het moment van

aanvraag tot het moment waarop de informatie in bezit is van de aanvrager) is hierbij van belang. Bij het vaststellen van het nieuwe systeem zal nadrukkelijk rekening worden gehouden met de ervaringen van de betrokken partijen (onder andere met betrekking tot KLIC of Kadaster). Dit mede om – zonder daarbij afbreuk te doen aan de kwaliteit van de uitkomst – overregulering te voorkomen en voor de betrokken bedrijven of instanties zo min mogelijk additionele administratieve lasten te creëren. Daarnaast zal het draagvlak voor het nieuwe systeem mede bepaald worden door de verdeling van kosten en baten over alle betrokken partijen.

Aangezien er incentives moeten zijn voor partijen om zich te conformeren aan dit systeem, zal ook de aansprakelijkheidsverdeling kritisch worden bekeken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag wie aansprakelijk is voor de schade, in het geval een graver schade veroorzaakt terwijl blijkt dat de netwerkbeheerder heeft verzuimd zijn juiste liggingsgegevens kenbaar te maken. Wij hebben hierbij al aangegeven dat beheerders van kabels en leidingen verantwoordelijk zijn voor het bijhouden en doorgeven van betrouwbare eigen liggingsgegevens, maar ook aan andere verantwoordelijkheden (zoals het betrachten van zorgvuldigheid bij graafwerkzaamheden) zal nadrukkelijk aandacht worden besteed.

Op grond van de te ontwikkelen beleidsvisie zal dus nader moeten worden gezien welke regeling het gewenste instrument vormt om oplossingen te implementeren ter voorkoming van graafincidenten en onder wiens aansturing deze implementatie zal gebeuren. Dan wordt ook duidelijk welke lasten met de nieuwe regeling zijn gemoeid.

Bij de realisatie van deze beleidsvisie zullen relevante externe partijen – waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging van Leidingeigenaren in Nederland (VELIN), de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN), Energiened, de telecomsector, de vereniging van boor-, kabelleg- en buizenlegbedrijven (Bolegbo), de stichting Ravi netwerk voor geo-informatie (RAVI), het KLIC en het Kadaster – zoveel mogelijk worden betrokken. Ook wordt waar mogelijk rekening gehouden met de uitkomst van eerdere marktconsultaties aangaande dit onderwerp, zoals bijvoorbeeld gehouden door het Centrum Ondergronds Bouwen (COB).

De Kamer zal in april 2004 worden geïnformeerd over de voortgang van dit beleidsvormingstraject, dat naar verwachting in de zomer 2004 zal zijn afgerond. Het wetgevingstraject volgt daarna.

Inventarisatie knelpunten, kaders en instrumenten aangaande ondergrondse ordening

Met bovenstaand traject worden de rechten en plichten van netbeheerders, kabel- en leidingeigenaren alsmede die van de grondroerders beter ten opzichte van elkaar geordend en worden de kansen op (graaf)incidenten in de ondergrond verkleind. Echter, wat die «ordening» betreft, zijn wij ons er eveneens van bewust dat de grondlaag waarin kabels en leidingen liggen, ook in toenemende mate voor andere ruimtelijke functies en bestemmingen wordt gebruikt. De huidige graafwerkzaamheden en de toekomstige ruimtebehoefte voor netwerkinfrastructuur wordt daarvoor mede afhankelijk van functies die ondergronds in dezelfde grondlaag plaatsvinden of gepland zijn. Bijgevolg, zijn wij van mening dat het goed regelen van grondroering en de daaraan gerelateerde belangenafwegingen, vanuit het perspectief van de ondergrond een bredere kijk vergt dan alleen op kabels en leidingen.

De bodem is van oudsher van groot belang als drager van activiteiten op en boven het maaiveld en als productiefactor voor landbouw, grondwater, delfstoffenwinning, etc. Daarnaast wordt de bovenste laag van de bodem steeds intensiever gebruikt voor onder meer ondergronds bouwen, meer-

voudig grondgebruik en andere soorten van infrastructuur. Juist voor deze grondlaag, waar de ruimtelijke claims het talrijkst zijn en de wisselwerking tussen boven- en ondergrondse inrichting het meest intensief is, zijn overheden als eerste verantwoordelijk voor een duurzame ordening van ondergronds ruimtegebruik. Maar net als bij de afstemming van graafwerkzaamheden hebben marktpartijen nadrukkelijk ook een verantwoordelijkheid waar het gaat om het feitelijk gebruik maken van de ondergrondse ruimte.

Er zijn diverse kaders en instrumenten die ingezet kunnen worden bij de ordening van de ondergrond. Uw Kamer heeft hier in de voorbije jaren met enige regelmaat aandacht voor gevraagd. Daarbij ging het met name om de vraag of het planologisch en juridisch instrumentarium toereikend is om te komen tot een evenwichtige afweging van en besluitvorming over het gebruik van de ondergrond¹. De minister van VROM heeft daarbij op verschillende momenten aangegeven dat er, blijkens onderzoek, geen aanleiding is om specifieke bepalingen voor het gebruik van de ondergrond op te nemen in bijvoorbeeld de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) (Kamerstukken II 1998/99 KVR9819 en 2000/01, 27 029, nr. 4 en 2002/03, 28 916, nr. 3). Wel is daarbij opgemerkt, dat het wenselijk is dat in de ruimtelijke plannen van het Rijk, van de provincies en van de gemeenten nadrukkelijker wordt ingespeeld op de mogelijkheden tot ondergronds ruimtegebruik. In algemene zin valt de ondergrondse ruimte onder de werkingssfeer van het nieuwe ruimtelijk beleid, zoals te verwoorden in de Nota Ruimte.

Toch ontvangen wij uit het maatschappelijk krachtenveld signalen waarin wordt aangegeven dat het huidige gebruik van de ondergrond in de praktijk desondanks tot knelpunten leidt. Het gaat daarbij onder andere om de vraag of er in de toekomst wel voldoende ruimte is voor de verschillende maatschappelijke functies, eventuele risico's op het terrein van externe veiligheid (onder andere bij de ondergrondse opslag van gevaarlijke stoffen) en de effecten van ondergronds bouwen op natuur en landschap. Met het oog hierop heeft VROM het initiatief genomen om een analyse te maken van ordeningsknelpunten die momenteel ervaren worden door partijen die direct of indirect betrokken zijn bij het gebruik en de ordening van de ondergrond. Op basis daarvan kunnen conclusies worden getrokken over wenselijke acties om deze mogelijke problemen te ondervangen. Zonder te willen vooruitlopen op de resultaten van het onderzoek kunnen die conclusies mogelijk leiden tot het aanpassen van kaders waarvoor het Rijk verantwoordelijk is, en in het uiterste geval, ontwikkeling van nieuwe kaders. Maar evenzeer is het mogelijk dat het Rijk, in lijn met de eerdere discussie met uw Kamer, andere overheden en marktpartijen zal aanspreken op hun verantwoordelijkheden bij de toepassing van bestaande instrumenten en het gebruik van de ondergrond.

Het is ons streven om dit project in het voorjaar van 2004 af te ronden en u dan te informeren over de conclusies en de eventuele daaruit voortvloeiende beleidsaanbevelingen voor de toekomstige ordeningspraktijk in de ondergrond.

Tot slot

Bovenstaande projecten evenals de daaruit voortvloeiende resultaten worden door ons bezien in hun bredere beleidsmatige context. Voor het project aangaande de verplichte informatie-uitwisseling betekent dit bijvoorbeeld dat de ervaringen in het traject tot herziening van hoofdstuk 5 van de Telecommunicatiewet (waarover uw Kamer nog voor kerst 2003 bij separate brief wordt geïnformeerd) nadrukkelijk worden meegenomen. Voor het project aangaande de ondergrondse ordening liggen er raakvlakken met bijvoorbeeld de beleidsbrief bodem (die eveneens nog voor kerst 2003 aan uw Kamer zal worden toegezonden), maar ook met de Nota Ruimte (die in 2004 zal verschijnen).

¹ Zo onder meer de motie Ravestein c.s., Kamerstukken II 1998/99, 26 200 XI, nr. 12.

Met dit geheel aan activiteiten wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het naar de toekomst toe zoveel mogelijk voorkomen van graaf-incidenten rond kabels en leidingen alsmede aan een goede ordening van het ondergronds ruimtegebruik.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker