

Vergaderjaar 2003–2004

29 387

Herziening hoofdstuk 5 Telecommunicatiewet (graafrechten)

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 12 mei 2004

¹ Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), Hofstra (VVD), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), ondervoorzitter, Atsma (CDA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Van Egerschot (VVD), Ten Hoopen (CDA), Slob (ChristenUnie), Van den Brink (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Varela (LPF), Algra (CDA), Van Fessem (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Van der Laan (D66), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA) en Dezentjé Hamming (VVD).
Plv. leden: Tichelaar (PvdA), Örgü (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Hijum (CDA), Koenders (PvdA), Vos (GroenLinks), Weekers (VVD), Jan de Vries (CDA), Van der Vlies (SGP), Hermans (LPF), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Ruiter (SP), Van As (LPF), De Haan (CDA), Van Dijk (CDA), Blok (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Van Heteren (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Giskes (D66), Tjong-A-Ten (PvdA), Waalkens (PvdA) en Szabó (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GroenLinks), Geluk (VVD), Veenendaal (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter, Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GroenLinks), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA) en Samsom (PvdA).
Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ en de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer² hebben op 20 april 2004 overleg gevoerd met minister Brinkhorst van Economische Zaken en minister Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over **de Herziening van hoofdstuk 5 Telecommunicatiewet (graafrechten); beleid graafrechten voor de telecommunicatie- en omroepsector en instelling topambtelijke stuurgroep Ondergrondse Infrastructuur in verband met kabels en leidingen (29 387, nrs. 1 en 2).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Kortenhorst** (CDA) wijst erop dat het eigendom van zaken in het algemeen geregeld wordt in het Burgerlijk Wetboek. Daarbij geldt het principe van de verticale natrekking: hij die de eigenaar van de grond is, is dat ook voor wat erin of erop zit. Een leidingnet in de grond is dus van de eigenaar van die grond.

In de Telecomwet is echter geregeld dat degene die het net heeft aangelegd, de eigenaar is. Dat heet horizontale natrekking. De Hoge Raad heeft dit scherp gedefinieerde onderscheid onlangs nog erkend. Het eigendom van rioolnetten, waterleidingnetten en energienetten valt gewoon onder het Burgerlijk Wetboek: de grondeigenaar is de eigenaar van de netten.

Het verbaast hem dan ook zeer dat de minister in energiewetgeving allerlei zaken met betrekking tot de telecomnetten wil regelen en niet in de Telecomwet waar deze thuishoren. In artikel V.6. van de Implementatiewet (29 372, nr. 11) wordt het eigendom van de telecomnetten geregeld en parallel daaraan wordt het geregeld voor elektriciteits- en gasnetten. Het regelen van eigendom vereist een grote zorgvuldigheid. De adviezen van de Algemene energieraad en van professor De Haan zijn aanleiding

(VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GroenLinks), Luchtveld (VVD), Oplaat (VVD), Boelhouwer (PvdA), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer

(SP), Vos (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Giskes (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Bailemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA) en Wolfsen (PvdA).

geweest een onderzoek in te stellen naar de juridische merites van eigendomsverhoudingen bij o.a. energienetwerken. Het lijkt logisch om de uitkomsten van de toegezegde kabinetsnotitie over de juridische en fiscaalrechtelijke aspecten rondom ondergrondse leidingen en kabels mee te wegen in de eigendomsdiscussie. Waarom komt de regering niet eerst met die notitie?

De heer Kortenhorst acht een advies van de Raad van State essentieel voor een gedegen en zorgvuldige behandeling. Waarom is er geen advies gevraagd? Waarom wordt er zo'n haastig tijdsplan gekozen? Wordt de zorgvuldigheid niet uit het oog verloren? Als het dan toch nu al geregeld moet worden, waarom kiest de minister dan niet voor het Burgerlijk Wetboek? De discussie over eigendom van netten speelt immers niet alleen bij telecom-, elektriciteit- of gasnetten, maar ook bij rioolnetten, drinkwaternetten, netten in het bezit van de chemische industrie, et cetera. Waarom wordt hier gekozen voor sectorspecifieke wetten? Waarom zijn de ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat er niet bij betrokken? De heer Kortenhorst hecht sterk aan een generieke eigendomsregeling in het BW.

Hoe staat de minister tegenover precariorechten op mantelbuizen?

Waarom betalen commercieel gedreven partijen zoals de telecomsector en de energiebedrijven geen precariorechten, terwijl bijvoorbeeld een horecaondernemer die stoeltjes op een terras zet of een winkelier die een luifel wil, wel precariorechten moeten betalen?

Niemand heeft belang bij straten die overvol liggen met ongebruikte mantelbuizen. Waarom wordt er voordat een buis wordt aangelegd niet eerst gekeken of in de bestaande infrastructuur nog restcapaciteit aanwezig is? Met medegebruik kan er immers een optimale benutting van infrastructuur worden bereikt. De toegang tot die infrastructuur moet dan wel gegarandeerd zijn en tegen redelijke voorwaarden. Pas als de restcapaciteit uitgeput is, komt het aanleggen van nieuwe mantelbuizen aan bod. In dat geval dienen er evenwichtige prikkels te bestaan die enerzijds het ongebreideld aanleggen tegengaan en anderzijds noodzakelijke aanleg interessant maakt voor marktpartijen. Kan de minister de Kamer schriftelijke informeren over de mantelbuizenproblematiek, de restcapaciteit, de marktprikkels, enz.?

De heer **Aptroot** (VVD) is tegen het heffen van precariorechten op ongebruikte telecomkabels en lege mantelbuizen. Deze voorkomen immers toekomstig graafwerk. Bovendien zijn zij van belang bij calamiteiten en capaciteitstekort en voor de aanleg van breedbandnetwerken. Precarioheffing betekent lastenverzwaring voor burgers en bedrijven en dat is een belemmering van de economische groei.

De heer Aptroot acht slechtere voorwaarden met terugwerkende kracht niet acceptabel. De constatering dat de grond overvol is, vindt hij overtrokken. De gemeenten hebben een instemmingsfunctie, die moeten de regie houden. Als die hun werk goed doen, worden toekomstige problemen voorkomen. Bovendien is een en ander in strijd met het amendement-Blok (28 851, nr. 41) waarin duidelijk is gesteld dat kabels of lege mantelbuizen die pas op termijn onderdeel van een netwerk gaan uitmaken, gedoogd worden. Tenzij er nieuwe argumenten komen of de situatie anders blijkt te zijn, gaat hij niet akkoord met deze verandering. De gedoogplicht moet onverkort gehandhaafd blijven.

Er moet wel gekeken worden naar specifieke situaties, bijvoorbeeld als er voor nutsvoorzieningen andere kabels liggen die belemmerend zijn. Wie betaalt de kosten als kabels moeten worden doorgeknipt of verlegd? Hiervoor dient de minister een voorstel te doen.

De minister stelt een structurele scheiding voor tussen aan de ene kant de gemeente als waker over de inrichting van de bodem en anderzijds de gemeente die investeert in breedband- en glasvezelnetwerken. De heer Aptroot acht zo'n scheiding onnodig. Gemeenten moeten geen telecom-

netwerken aanleggen. Als er een maatschappelijke behoefte bestaat en het particulier initiatief speelt daar niet op in, zal de overheid dat moeten doen. Een monopolie kan beter bij de overheid liggen dan bij het bedrijfsleven. Hier is echter sprake van marktwerking en concurrentie. Gemeenten moeten zich niet op die markt gaan begeven. Dat moet worden voorkomen. Dat kost immers belastinggeld. De gemeenten zien toe op de openbare ruimte boven of onder de grond en het bedrijfsleven verzorgt de aanleg en het onderhoud van de netten. Hij deelt de opvatting dat de geschillenbestrijding vooralsnog bij de OPTA moeten blijven. Als de OPTA opgaat in de NMA of er komen andere belangrijke wijzigingen in de feitelijke situatie, dan moet worden overwogen de geschillenbeslechting aan de civiele rechter over te laten. Het arrest van de Hoge Raad waarin wordt uitgesproken dat bepaalde kabels en leidingen onroerende zaken zijn, geeft een probleem. Kabels en leidingen moeten roerende zaken blijven. Er moet geen overdrachtsbelasting geheven kunnen worden; er moet volstreekte duidelijkheid bestaan over de verantwoordelijkheid. Kan de minister zijn collega van Financiën vragen het onderzoek te stoppen naar de mogelijkheid om met terugwerkende kracht overdrachtsbelasting te heffen? Terugwerkende kracht is onrechtvaardig. De heer Aptroot verzoekt de minister te komen met wetgeving waarin wordt geregeld dat het om roerende zaken gaat en waarin de verantwoordelijkheden goed worden geregeld. Op die manier worden extra lasten voorkomen. Het instellen van een topambtelijke stuurgroep ondergrondse infrastructuur is een goed initiatief. Het is goed als de departementen van VROM, V&W, LNV en EZ samenwerken. Dat is belangrijk voor inventarisatie, informatie-uitwisseling, gemeentelijke regie en instemming. Het moet echter geen stapeling van regels betekenen. Desnoods kunnen bestaande regels worden aangescherpt. Als een en ander geregeld is, kan de stuurgroep opgeheven worden.

De heer **Van Dam** (PvdA) refereert aan een artikel dat vorig jaar in de NRC heeft gestaan over de chaos aan kabels en leidingen onder de grond. Hij geeft enkele voorbeelden van zeer gevaarlijke situaties die daardoor zijn ontstaan alsmede door het gebrekkig functionerende registratiesysteem. Elke dag wordt op zeven plaatsen in Nederland een risico gelopen bij graafwerkzaamheden. Uit een onderzoek van het COB (Centrum voor ondergronds bouwen) bleek dat 21% van de onderzochten menen dat men kan wachten op een ramp als er niets aan de situatie werd gedaan. Men zou verwachten dat de alarmbellen op rood zouden gaan, maar niets is minder waar. De minister zegt dat het niet zo ernstig is als het lijkt en op Kamervragen zijn sussende antwoorden gekomen.

Vorig jaar zomer zijn verschillende onderzoeken verschenen. De heer Koppen de Neve heeft twee keer gemeld dat tussen 10% à 20% van de foutmeldingen foutief waren, met alle risico's van dien. De Gasunie verbood hem die resultaten te tonen, want het was vertrouwelijke data. De heer Van Dam wijst op het zojuist gepresenteerde onderzoek dat de bevindingen van de heer Koppen de Neve ondersteunt. Die desbetreffende studenten zijn door Klic (Kabels en leidingen informatiecentrum) gesommeerd het onderzoek te stoppen. Voor de Gasunie en Klic is het blijkbaar belangrijker om de boodschappers aan te pakken dan het probleem op te lossen. Vorig jaar zomer liet Klic een onderzoek doen door Kiwa. De uitkomst was dat in 2,1% van de gevallen een risico ontstaat door het slecht functioneren van het systeem van Klic. Uitgaande van 125 000 informatieverstrekkingen per jaar, betekent dit dat een graver zeven keer per dag het risico loopt een kabel of een leiding kapot te trekken. Bij een telecommunicatienetwerk is dat misschien alleen maar vervelend maar als het gaat om een gasleiding of een leiding met gevaar-

lijke stoffen, zijn er heel andere risico's aan de orde. Blijkbaar moeten er eerst slachtoffers vallen voordat dit onderwerp veel aandacht krijgt. Er is wel een duidelijke berekening van de economische schade door graafincidenten: 100 mln per jaar. Volgens de heer Van Dam is zowel onder de grond als bij de registratie sprake is van een «rotzooitje». Hij vindt het schokkend dat dit al jaren bekend is bij de sector en dat er toch niets aan gedaan wordt. De overheid is in dezen ook partij geweest. Was de overheid als aandeelhouder van de Gasunie dan wel als participant in Klic via de DPO reeds vóór de publicatie vorig jaar in NRC op de hoogte van het gebrekkig functioneren van het registratiesysteem? Zo ja, wat heeft het kabinet gedaan om die problematiek aan te pakken? Is de minister het ermee eens dat er sprake is van onaanvaardbare risico's? Wat heeft hij ondernomen? Onderschrijft hij de constatering uit de diverse rapporten en zo ja, vindt hij deze zorgwekkend genoeg om in actie te komen?

Sinds december ligt er niets meer dan een briefje waarin hetzelfde staat als in de eerste reactie van de minister, namelijk dat er een wetswijziging moet komen om informatie-uitwisseling te verplichten. Gezien de urgentie van het probleem had de heer Van Dam de wetswijziging reeds op dit moment willen bespreken.

De minister laat een steek vallen door het systeem volledig aan de markt over te laten. Met het oog op de economische situatie zou dit geen verkeerde benadering zijn, maar de hoeveelheid fouten van Klic maakt dat een privaat gerund systeem niet vol te houden is. Behalve verplichte registratie en verplichte consultatie moet de minister enige verantwoordelijkheid dragen voor het functioneren van het systeem. Er kan worden gedacht aan een ondergronds kadaster. Het systeem moet foutloos werken, niet zozeer vanwege de economische risico's maar vanwege de risico's die mensen lopen. Hoe kan de minister een foutloze werking garanderen als hij zelf geen verantwoordelijkheid voor het systeem draagt?

De ondergrond kan niet langer zonder regie van de overheid. Beheerders van leidingnetwerken kunnen soms hun eigen leidingen niet meer vinden omdat deze bedolven liggen onder andere kabels. Er wordt wel gezegd dat in een grote stad onder elke stoep een spaghetti van telecomkabels ligt. Ondergrondse ruimtelijke ordening is gewenst, bijvoorbeeld door middel van ondergrondse bestemmingsplannen. Het gaat daarbij niet alleen over kabels en leidingen maar ook over toekomstige ondergrondse transportsystemen en over ondergronds bouwen.

In de huidige situatie ligt het niet de hand de gedoogplicht direct te beëindigen of te beperken en een belastingverlichting voor telecomkabels op te leggen. Daarmee wordt de markt gefrustreerd in plaats van gestimuleerd. Het is verstandig als telecombedrijven extra mantelbuizen aanleggen. Op die manier wordt geanticipeerd op de toekomst en hoeft het dure graven maar één keer te gebeuren. Het heffen van precario, OZB of overdrachtsbelasting frustreert de aanleg van telecomnetwerken. Telecomkabels zijn roerende zaken. De aanleg van breedband- en glasvezelnetwerken moet van de grond komen. Hierbij is een sterkere overheidsregie wel degelijk nodig. Graafwerk moet méér gecoördineerd worden dan op dit moment het geval is. Er moet maar één keer worden gegraven, de graafkosten moeten gedeeld kunnen worden door verschillende aanbieders en er moet meer ordening onder de grond ontstaan.

Antwoord van de bewindslieden

De **minister van Economische Zaken** wijst erop dat zojuist de Telecomwet unaniem is aangenomen in de Eerste Kamer. Dat geeft een goede juridische basis om verder te gaan. Voor coherentie van standpunten lijkt hem een afstemming tussen partijgenoten in de Eerste en Tweede Kamer zeer nuttig.

Het is het kabinet zeer ernst om de chaos onder de grond aan te pakken. Er ligt in Nederland 1,75 miljoen km kabels en leidingen onder de grond. Bovendien ligt er een groot aantal ongebruikte mantelbuizen zodat het relatief gemakkelijk is om daar glasvezel doorheen te blazen. De minister deelt absoluut niet de mening dat het kabinet de zaak heeft laten zitten. Direct na zijn aantreden heeft het kabinet de zaak aangepakt. Alleen een aanpak met vereende krachten kan leiden tot een succesvolle oplossing. Er zijn inderdaad vraagpunten zolang er geen heldere structuur bestaat. Voor het wetsvoorstel aangaande de herziening van hoofdstuk 5 zijn intussen de nodige adviezen ingewonnen van o.a. de marktpartijen, OPTA en Actal en verwerkt. De minister hoopt dat het wetsvoorstel nog vóór de zomer voor advies kan worden voorgelegd aan de Raad van State. Zodra dat advies binnen is, wordt het zo snel mogelijk aan de Kamer toege-
stuurd. De doelstelling van hoofdstuk 5 is tweeledig: in de eerste plaats het ophelderen van bestaande onduidelijkheden die leiden tot onnodig veel discussies tussen de partijen en in de tweede plaats het beter met elkaar in balans brengen van de publieke en de private belangen die spelen rondom de aanleg en instandhouding van telecomkabels. De hinder die telecomkabels dan wel bundels lege buizen bedoeld voor toekomstig telecomgebruik, in sommige gevallen veroorzaken op andere ondergrondse infrastructures mag daarbij als voorbeeld dienen. Het is inderdaad onbekend hoeveel honderdduizenden kilometers kabels of lege buizen ongebruikt zijn. Dat wordt uitgezocht maar het is een gigantische klus. De herziening van hoofdstuk 5 moet doorgaan. Er moet niet gewacht op de herziening van de grondroerdersregeling. Natuurlijk worden die stukken wetgeving waar nodig op elkaar afgestemd.

De regering juicht het toe dat partijen ook zelf initiatieven nemen om bestaande problemen in onderling overleg op te lossen. Zo is een groot aantal telecompartijen kortgeleden met de VNG een herstraatregeling overeengekomen.

De Hoge Raad heeft beslist dat kabelnetwerken als onroerende zaken moet worden gezien. De minister heeft na uitvoerige analyse van de problematiek besloten dat er onvoldoende gronden zijn om die beslissing terug te draaien. Er moet echter wel overleg plaatsvinden tussen de betrokken departementen over de fiscale gevolgen. Natuurlijk zijn de bedrijven niet gelukkig met die beslissing omdat overdracht van onroerende zaken belast is met 6% overdrachtsbelasting terwijl overdracht van roerende zaken onbelast is. De arresten hebben erin geresulteerd dat sommige partijen geen eigenaar zijn geworden van het netwerk waarvoor zij hebben betaald. In plaats daarvan hebben zij alleen het economisch eigendom gekregen en een recht op levering. Partijen kunnen dat probleem oplossen door alsnog de eigendom over te dragen. Daarbij heeft de overheid geen belang en hoeft dit ook niet te monitoren. Het civielrechtelijk gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad is dat partijen die uitgingen van een roerend karakter op een verkeerde wijze hebben geleverd. Hun overdracht was niet rechtsgeldig. In de meeste geval is wel sprake van een overdracht van economisch eigendom en het recht om alsnog geleverd te krijgen. Er zijn ook verkeerde zekerheidsrechten gevestigd. In geval partijen zijn uitgegaan van het roerend karakter hebben zij bijvoorbeeld een pand gevestigd in plaats van een hypotheek. Het belangrijkste pijnpunt ligt fiscaal. Overdrachten zijn belastbaar met 6% overdrachtsbelasting, ook die uit het verleden of gevallen waarin alleen het economisch eigendom is overgedragen. Bedrijven hebben grote angst voor naheffing.

De minister meent dat er getwist kan worden over de vraag of de overheid hier iets moet regelen. Bestudering van de wetsgeschiedenis, de literatuur en overleg met de notaris laten zien dat men wel erg onzorgvuldig heeft gehandeld als men geen rekening gehouden heeft met het onroerend karakter. Er kan ook een vraagteken geplaatst worden bij de rol van de grote advocatenkantoren. Het is primair een belang van de bedrijven zelf

en in beginsel geen overheidsbelang. Om de bedrijven tegemoet te komen, kunnen de netwerken óf roerend óf onroerend verklaard worden. Het nadeel van roerend verklaren is dat de goede partijen onder kwade lijden en dat partijen die verkeerd hebben gehandeld, beloond worden. Niet in alle gevallen is er in het verleden gehandeld als waren de netwerken roerend. Er zijn ook situaties waarin de netwerken wel op de juiste manier zijn overgedragen, dus met een notariële akte en kadastrale registratie. In die gevallen zijn de zekerheidsrechten op de juiste wijze gevestigd, dus hypotheek in plaats van pand. Het met terugwerkende kracht roerend verklaren, betekent dat de gevallen waarin op juiste wijze is gehandeld, alsnog als onjuist worden bestempeld.

Voor de overdracht van onroerend goed is een notariële akte vereist en deponering van die akte in de openbare registers. Daardoor ontstaat transparantie over de eigendom van de netwerken. Dat leidt tot een grotere rechtszekerheid bij toekomstige overdracht. Dat geldt ook bij de zakelijke rechten zoals een hypotheek. Die worden geregistreerd in een openbaar register. Men kan dus zien of een netwerk al dan niet met hypotheek bezwaard is. Transparantie is ook belangrijk voor de vraag waar de netten liggen. Het roerend verklaren van netwerken past ook niet in de systematiek van het civiele recht en vormt een ingrijpende en moeilijk te verklaren afwijking van het Burgerlijk Wetboek en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Dit alles heeft geleid tot de conclusie dat het als onroerend goed moet blijven worden beschouwd.

Welke problemen blijven er dan over? Allereerst het vraagstuk van de verticale natrekking. Een grondeigenaar wordt in beginsel eigenaar van het netwerk. Die band is doorgeknipt zowel voor de Telecomwet als voor de I&I-wet. In de tweede plaats is er de vraag wat er moet gebeuren met ongeldige leveringen uit het verleden en ongeldige zekerheidsrechten bij de partijen die hebben gehandeld als waren de netwerken roerend. Moet dat gerepareerd worden en kan dat met terugwerkende kracht? Als de fiscus bereid is een zekere coulance ten opzichte van het verleden te betrachten, zouden die reparaties daaronder kunnen vallen. In de derde plaats is er het probleem dat bedrijven geconfronteerd kunnen worden met overdrachtsbelasting over ongeldige leveringen, ervan uitgaande dat wel de economische eigendom is overgedragen wat in de meeste gevallen ook het geval is. In de vierde plaats de kwestie van de overdrachtsbelasting en de mogelijkheid dat gemeenten OZB gaan heffen. Het punt van de verticale natrekking is opgelost met een nota van wijziging bij de I&I-wet. Daarin is bepaald dat de aanlegger of degene die laat aanleggen eigenaar blijft. Ongeldige leveringen uit het verleden kunnen gerepareerd worden door een bepaling te maken waarin wordt geregeld dat degene die zich gedraagt als eigenaar op grond van een nalatig gebleken ongeldige levering alsnog als eigenaar wordt bestempeld. Er moet echter nog steeds onderzocht worden hoe de hele keten van levering is geweest. Ook de oorspronkelijke echte eigenaar moet worden opgespoord. Er kan dus niet worden volstaan met af te gaan op de verklaring van degene die denkt eigenaar te zijn, want dan komt men in de bewijsproblemen en zal er een procedure moeten komen waarin andere partijen hun wellicht bestaande aanspraken naar voren kunnen brengen. De minister meent dat partijen zelf het beste kunnen repareren door de keten van leveringen na te gaan. Het blijkt zij daarmee aan de slag gegaan zijn na de uitspraak van de Hoge Raad.

Op dit moment wordt er met Financiën overleg gevoerd over de fiscale aspecten van de overdrachtbelasting. Er zijn geen goede gronden om voor netwerken een vrijstelling te regelen voor toekomstige overdrachten. Er hoeft overigens geen overdrachtsbelasting te worden betaald als een totale onderneming met inbegrip van het netwerk wordt overgedragen. Belastbaarheid is aan de orde als alleen het netwerk wordt overgedragen. De besprekingen over de vraag hoe met het verleden moet worden omge-

gaan, zijn ver gevorderd. Er wordt bekeken in hoeverre hiervoor een oplossing kan worden gevonden.

De minister wil een vrijstelling bewerkstelligen voor OZB. Veel netwerken lopen namelijk door verschillende gemeenten heen.

Begin maart is ter ondersteuning van de interdepartementale project-groep het Nederlands normalisatie-instituut opdracht verleend om te komen tot een scherpe probleemanalyse van de grondroedersregeling en tot concrete oplossingsrichtingen. Daarbij wordt gestreefd naar een zo groot mogelijk draagvlak onder de marktpartijen. Het eindrapport is 16 juli aanstaande beschikbaar en op basis daarvan wordt het beleidskader vastgesteld. Dat moet leiden tot maatregelen die de kans op graafincidenten aanzienlijk reduceren. De Kamer wordt daarover zo spoedig mogelijk na het zomerreces geïnformeerd.

De minister meent dat de regering zeer zorgvuldig te werk gegaan is, maar het gaat om een weerbarstige problematiek. De eigendoms kwestie speelt zowel in de energiesector als in de telecomsector als in enkele andere sectoren. Daarom moest die kwestie geregeld worden in de I&I-wet die eind april in de Kamer aan de orde komt. Ook daar is sprake van wetgeving rondom de kabels. Bij de opgenomen regelingen is aangesloten bij het Burgerlijk Wetboek. Het onroerend karakter is in overeenstemming met de visie van het ministerie van Justitie en door de Hoge Raad gerespecteerd. Raad van State heeft een advies gegeven bij de indiening van de I&I-wet en geen bezwaar getoond tegen de regeling waarbij de verticale natrekking wordt doorgesneden. Een en ander houdt voor gasleidingen, elektriciteitskabels en voor niet publieke telecommunicatiewerken in dat de grondeigenaar geen eigenaar is geworden van de netwerken. Het feit dat het niet geregeld in het BW, is afgestemd met Justitie en akkoord bevonden door de Raad van State. De netwerken zijn primair geregeld in de sectorale wetgeving, in aansluiting op de algemene eigendomsregeling van het Burgerlijk Wetboek.

De bepalingen zijn na het uitbrengen van het advies door de Raad van State door middel van een nota van wijziging aan de I&I wet toegevoegd. Over die nota van wijziging heeft de Raad van State zich wel gebogen. De doorknipregelingen zijn overigens geïnspireerd door de regelingen van het bestaande artikel 5.6 van de Telecomwet. Zij zijn niet nieuw en dat is de reden dat er geen nader advies gevraagd is.

De minister is geen voorstander van een algehele gedoogplicht ten aanzien van precariorechten voor voorzieningen die blijvend niet worden gebruikt. Het algemeen belang is immers niet aan de orde want de voorzieningen in kwestie zijn blijvend ongebruikt. Van die 1,75 miljoen km wordt een groot deel niet gebruikt en dat is geen algemeen belang. Het is juist de dienstbaarheid van de infrastructuur aan de maatschappij die een grote inbreuk op het eigendomsrecht kan rechtvaardigen. Sommige gemeenten heffen wel precariorechten voor waterleidingen en het is vreemd als voor blijvend ongebruikte buizen geen precariorechten hoeven te worden betaald en voor waterleidingen wel. Er vindt overleg plaats tussen de gemeenten en de sector.

Voor lege buizen geldt momenteel geen gedoogplicht. Als gemeenten dat willen kunnen zij precario heffen over langdurig ongebruikte buizen. Het amendement op stuk nr. 41 brengt daarin weliswaar verandering maar niet met terugwerkende kracht. De precariovrijstelling geldt pas als de zojuist aangenomen Telecomwet in werking is getreden.

Als door de herziening van de hoofdstuk 5 de precariovrijstelling voor lege buizen tot vier jaar wordt beperkt, heeft ook die beperking geen terugwerkende kracht. Eventuele precario hoeft pas te worden betaald na het verstrijken van een periode van vier jaar na de inwerkingtreding van het herziene hoofdstuk 5. De termijn van vier jaar is een stimulans om met visie voorinvesteringen in netwerken te doen. In de afgelopen jaren is het te vaak voorgekomen dat elk bedrijf de voor zichzelf benodigde infrastructuur aanlegde met daarnaast een aanzienlijke hoeveelheid lege mantel-

buizen. Dat heeft bijgedragen aan de zogenaamd chaos in de ondergrond en daaraan moet een einde komen. Als telecombedrijven voldoende concrete plannen hebben die een uitbreiding van de ondergrondse capaciteit rechtvaardigen, moet dat mogelijk zijn. Ook met de vierjarentermijn is dat absoluut het geval. Voor lege buizen die langer dan vier jaar onbenut blijven, is een wettelijke gedoogplicht niet te rechtvaardigen. De eigendom van kabels van telecomnetten staat dankzij artikel 5.6 van de Telecomwet ondubbelzinnig vast. De Hoge Raad heeft dat bevestigd. Daarmee wordt de civielrechtelijke verticale natrekking doorbroken en blijft de aanlegger eigenaar. Dat geldt niet voor de niet openbare netten. Daarvoor moet eenzelfde regeling getroffen worden. Mantelbuizen zijn van grote waarde omdat er inderdaad meer graafrust ontstaat en meer mogelijkheden zijn om de capaciteit van elektronische communicatiewerken aan te passen aan de vraag. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat door het uitbundig uitrollen van lege mantelbuizen problemen ontstaan. Het medegebruik is geregeld in artikel 5.10 van de Telecomwet. De OPTA is de aangewezen instantie bij geschillen. De minister deelt de mening dat voor de aanleg van netwerken de markt aan zet is. Hij ontraadt gemeenten dan ook om eigen netwerken te maken. Het is wel goed als gemeenten het initiatief nemen via vraagstimulering of een kleine financiële incentive. De heer Deetman is bezig om met de vier grote gemeenten dit soort afstemming tot stand te brengen, nogmaals niet om eigen netwerken te maken maar om incentives te geven aan de markt. Snelle netwerken helpen de kenniseconomie alsmede de overheid voor haar eigen dienstverlening. De minister verwijst naar de Breedbandnota die zojuist is ingediend, aan de Kamer wordt toegezonden en is voorgelegd aan het Overlegorgaan post en telecom. Het artikel over de chaos bij de mantelbuizen is verschenen in de NRC van 19 april 2003. Dit kabinet is op 23 mei 2003 aangetreden en kort daarna is deze problematiek besproken met de ministers Dekker en Peijs. De zaak wordt zeer serieus genomen en is sprake van een grondige aanpak. Er zal een verplichte informatie uitwisseling over ondergrondse infrastructuur worden ingevoerd. Om dat verplichte systeem zo effectief mogelijk te laten zijn, moet aangesloten worden bij het bestaande systeem. Op basis van de evaluatie van de huidige praktijk worden er verbetervoorstellen gedaan die worden meegenomen in een verplichte regeling. Er zijn veel partijen bij betrokken en dat vraagt veel afstemming.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer stelt dat het appèl op de ondergrond steeds sterker wordt vanwege riolering-, water-, gas- en elektriciteitsleidingen, het bouwen van kelders, parkeergarages, tunnels, metrostations en nieuwe vormen van ondergrondse opslag van energie. De toenemende drukte in de ondergrond roept natuurlijk nieuwe vragen op. Wat is de invloed op de natuurlijke gesteldheid van de bodem. Weten wij wat er in de ondergrond gebeurt? Wordt er voldoende gebruikgemaakt van de aanwezige kennis? Nu en in de toekomst moet er een duurzaam gebruik gemaakt kunnen worden van de ondergrond.

De minister verzekert dat de zaken serieus worden aangepakt via het reguliere spoor van de Wet op de ruimtelijke ordening en de sectorale uitwerking daarvan. Het is belangrijk dat de verantwoordelijkheid van de coördinerend minister voor de ruimtelijke ordening én de ruimtelijke ontwikkeling zich niet alleen uitstrekt tot de bovengrond maar ook tot de ondergrond. In algemene zin valt de ondergrond onder de werkingssfeer van het nieuwe ruimtelijke beleid zoals uiteengezet in de nota Ruimte die binnenkort door het kabinet wordt vastgesteld. Het kabinet wil bevorderen dat gemeenten en provincies bij ruimtelijke ordening en inrichting bewuster omgaan met de ondergrond. Zij moeten voor de ondergrond dezelfde typen afwegingen maken als bovengronds meer te doen gebrui-

kelijk is. De kansen die de ondergrond biedt, moeten optimaal benut worden.

Het is essentieel om zicht te hebben op de veiligheidsrisico's en waar nodig beleid te ontwikkelen. Voor de hoge druktransportleidingen van o.a. de Gasunie bestaat er al een circulaire waarin veiligheidsafstanden zijn aangegeven. Voor kleinere kabels en leidingen is het traject van informatie-uitwisseling onder leiding van EZ op dit moment voldoende. De eisen voor de diverse soorten ondergrondse infrastructuur moeten verder worden uitgewerkt.

Het huidige gebruik van de ondergrond leidt tot knelpunten – sommigen spreken van chaos – en het is de bedoeling een en ander te ordenen, enerzijds door te kijken naar de informatie en de registratie en anderzijds door het verrichten van een grondig onderzoek naar de mogelijke knelpunten bij de ordening van de verschillende functies. Dat onderzoek wordt uitgevoerd door het COB. Daarbij is gekozen voor een praktijkgerichte benadering. Bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties worden gevraagd welke knelpunten er zijn bij de ondergrondse ordening. Op basis daarvan zal het COB mogelijke oplossingen in kaart brengen, waarna een beleidsstandpunt volgt. Het onderzoek betreft niet alleen kabels en leidingen. Het richt zich op een vijftal functies:

- de transportfunctie, bijvoorbeeld voor tunnels en pijpleidingen;
- de verblijfsfunctie voor parkeergarages, kantoren, winkelcentra;
- de bergingsfunctie, bijvoorbeeld voor opslag van afvalstoffen;
- de archieffunctie, bijvoorbeeld voor archeologische en aardkundige waarden, en
- de productiefunctie, bijvoorbeeld grondwaterwinning en landbouw.

Daarbij wordt gekeken naar de onderlinge samenhang, de werking van bestaande kaders en instrumenten en de verantwoordelijkheden van de diverse partijen. De minister verwacht met dit onderzoek een compleet overzicht te krijgen van de problemen en van de kansen om die ordening op een goede manier tot stand te brengen. Het onderzoek moet ook een basis bieden voor de beleidsbrief die na het zomerreces naar de Kamer gaat. Daarin wordt de nadruk gelegd op concrete voorstellen om die knelpunten weg te nemen. Daarbij wordt ook gekeken naar de verschillende verantwoordelijkheden. Uitgangspunt bij de nota Ruimte is: centraal wat moet en decentraal wat kan. Die sturingsfilosofie wordt ook hier gehanteerd; het Rijk, gemeenten en andere overheden hebben de bestuurlijke verantwoordelijkheid, maar ook de markt moet een bijdrage leveren aan een optimaal gebruik van de ondergrond.

De huidige WRO en het bestemmingsplan zijn belangrijke instrumenten. Bij de herziening van de WRO wordt de te bestemmen grond opgevat als de ondergrond en bovengrond op verschillende niveaus. Het bestemmingsplan biedt niet alleen de mogelijkheid een afweging te maken voor de ruimtelijke inrichting boven de grond maar ook onder de grond. Er is eigenlijk een driedimensionaal bestemmingsplan nodig waarbij naast de gebruikelijke bouwhoogte ook de diepte wordt betrokken. De minister steunt het pleidooi om het bestemmingsplan ook voor de ondergrond te laten gelden. Hier ligt een opgave voor de gemeentelijke regie waarbij het Rijk zal faciliteren hoe men daarmee het beste kan omgaan.

Het onderzoeksrapport komt vóór het zomerreces naar de Kamer. De beleidsbrief wordt afgestemd met de minister van Economische Zaken.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Kortenhorst** (CDA) merkt op dat hem de status van de toegezegde kabinetsnotitie over de juridische en de fiscaalrechtelijke aspecten van ondergrondse kabel- en leidingnetwerken niet duidelijk is omdat bepaalde zaken nu al geregeld worden.

De I&I-wet heeft slechts betrekking op telecom-, gas- en elektriciteitsleidingen en niet op riool-, drinkwater- en chemieleidingen. In die wet wordt

gesteld dat de aanlegger van het net ook de eigenaar is. In de toelichting staat echter dat onder het net ook de aansluiting wordt verstaan. Artikel 16.c. zegt dat een derde partij een aansluiting mag maken en dan ook eigenaar is van die aansluiting. Uit de woorden van de minister van EZ blijkt echter dat niet de eigenaar van de aansluiting eigenaar is, maar degene die eigenaar is van het net. Hier is sprake van een discrepantie tussen de huidige I&I-wet en het Burgerlijk Wetboek. De heer Kortenhorst overweegt op dit punt een motie in te dienen om te kijken of er toch geen advies moet komen van de Raad van State. Hij geeft er de voorkeur aan dit punt generiek te regelen in het Burgerlijk Wetboek. Natuurlijk moet er sprake zijn van een balans tussen de beschikbaarheid van leidingen maar er moeten geen miljoenen kilometers onbenutte kabels in de grond liggen. Wat is de visie van de regering op het speelveld van marktkrachten, financiële prikkels en dergelijke?

De heer **Aptroot** (VVD) is het eens met de visie uit de nota Ruimte: centraal regelen wat absoluut noodzakelijk is en de rest decentraal. Dat geldt ook voor de ondergrondse ruimte. Gemeenten kunnen de zaken veel beter overzien. Als zij de zaken bovengronds regelen, moeten zij dat ook doen voor de ondergrond. Dat bevordert een logische afstemming. Kan de minister aangeven hoeveel netten als onroerende zaken en hoeveel als onroerende zaken behandeld zijn in het verleden? De heer Aptroot kan zich vinden in een eventuele uitzondering op het BW. Hij blijft echter bezwaar houden tegen het heffen van belastingen op deze netten en zeker met terugwerkende kracht. Hij is in ieder geval voor een vrijstelling van OZB. Als een meerderheid van de Kamer besluit dat de netten onroerende zaken worden waardoor er bij toekomstige overdracht belasting geheven wordt, overweegt hij gelijktijdig een voorstel te doen om de overdrachtsbelasting te verlagen teneinde een verkapte lastenverzwaring te voorkomen. Bij de overdracht van het aandelenkapitaal van vennootschappen waarvan de activa voornamelijk bestaat uit onroerend goed, moet wel degelijk overdrachtsbelasting betaald worden. Kan de minister nagaan en de Kamer schriftelijk informeren of er bij overdracht van vennootschappen inderdaad geen sprake is van overdrachtsbelasting? Hij deelt de opvatting dat lege mantelbuizen niet eeuwig in de grond kunnen blijven liggen. Het is logisch dat er een termijn aan de gedoogplicht wordt gesteld maar die moet enkele tientallen jaren bevatten en zeker geen vier jaar. Als er toch gegraven wordt, is het immers niet onverstandig om lege mantelbuizen aan te leggen voor toekomstig gebruik. Incentives zijn best maar het uitermate slecht als gemeenten belastinggeld van de burgers gebruiken om met private ondernemingen te concurreren. Dat is riskant. Laat de overheid haar eigen taken goed en efficiënt doen. Dat is in ieders belang.

De heer **Van Dam** (PvdA) blijft bij zijn mening dat er al langere tijd problemen zijn met de registratie van ondergrondse kabels en leidingen en de mate waarin van die registratie gebruikt gemaakt wordt als er gegraven wordt. Dat probleem is in het verleden onvoldoende onderkend. Daarvan had eerder werk gemaakt moeten worden. Het overleg van vandaag moet een streep onder dat verleden zetten, Het probleem moet nu worden opgelost. Het is nu tijd om de wetgeving op orde te brengen. De heer Van Dam houdt twijfels bij het model dat de regering voor ogen staat, een model waarbij de markt verantwoordelijk blijft voor de werking van het systeem. De overheid zou de kwaliteit van het registratiesysteem moeten waarborgen.

Hij deelt de opvatting dat het noodzakelijk is om in bestemmingsplannen ook de ondergrondse dimensie mee te nemen. Op termijn moeten er systemen komen die exact laten zien hoe de ondergrond eruit ziet. Bestemmingsplannen kunnen op gemeentelijk niveau gemaakt worden,

maar het is waarschijnlijk efficiënter om de registratie centraal te regelen. Die kan dan wel op lokaal of regionaal niveau worden ingevuld. Bij het roerend of onroerend verklaren van de netten, is sprake van een pragmatisch probleem. Dat wordt veroorzaakt door de structuur van de telecommarkt in Nederland. Die markt ontwikkelt zich onvoldoende. Er is behoefte aan meer infrastructures die met elkaar concurreren. De heer Van Dam vreest dat de consequentie van het onroerend verklaren van telecomkabels kan zijn leiden dat er belemmeringen ontstaan bij de aanleg van nieuwe netwerken. Hij is blij met de inzet van de minister van EZ op dit dossier. Voordat er een wetsvoorstel komt, moet er duidelijkheid zijn over de consequenties van het onroerend verklaren van telecomkabels.

De **minister van Economische Zaken** acht het verstandig om een streep onder het verleden te zetten. Het is goed om samen hard aan het werk te gaan. De problematiek is zeer oud en de regering is hard bezig om de zaak onder controle te krijgen. De filosofie «sterke markt, sterke overheid» geldt ook hier. Degenen die de netten hebben aangelegd, zijn in eerste instantie verantwoordelijk, maar het is nu de verantwoordelijkheid van de overheid om ervoor te zorgen dat de zaak op orde komt. Het is echter niet de bedoeling dat de overheid wordt geconfronteerd met civielrechtelijke claims.

De minister stelt zich voor, in ieder geval in de I&I-wet het specifieke punt van de kwestie van de aansluiting door derden en de koppeling te behandelen. Hij deelt de mening dat in het verdere perspectief tot een generieke regeling gekomen kan worden. Het is natuurlijk waar dat in I&I-wet of de Telecomwet bijvoorbeeld niet de rioolleidingen worden geregeld. Er is inderdaad sprake van een bredere problematiek. Als er echter gewacht moet worden op een generieke regeling van alle buizen en toestanden in de grond, zullen er in de dagelijkse praktijk moeilijkheden optreden. Het is van belang het eens te worden over de richting. Die richting zal uiteindelijk worden gecodificeerd maar dat zal wel enige tijd duren.

De problematiek van de fiscaliteit ligt nog open. De minister meent echter dat de zaak niet moet worden stilgezet totdat de generieke regeling er is. De aanleg van hoogwaardige telecomminfrastructuur moet natuurlijk gefaciliteerd worden, vandaar de gedoogplicht. Medegebruik moet echter ook worden gestimuleerd om onnodig graven te voorkomen. Het nieuwe wettelijke systeem voorziet daarin. De minister wil niet lichtzinnig omgaan met de inbreuk op het eigendomsrecht. Een oneindige gedoogplicht voor infrastructuur die blijvend niet wordt gebruikt, is echter ongewenst. Misschien is een termijn van vier jaar kort maar 99 jaar is te lang. Er ligt 1,75 miljoen km kabels en leidingen onder grond. De minister stelt voor nader over deze zaak te discussiëren als onderzocht is hoeveel daarvan ongebruikt is.

De kwestie roerend of onroerend is geen ideologische maar praktische kwestie. De minister kan de verhouding tussen roerend en onroerend niet precies aangeven, hij weet echter wel dat na het desbetreffende arrest van de Hoge Raad ontzettend veel partijen de zaak aan het repareren zijn. De Kamer zal hierover schriftelijk bericht worden.

De minister kan nog niet precies aangeven hoe het zal aflopen met het heffen van OZB en overdrachtsbelasting. Daaraan wordt nog volop gewerkt. Hij wil echter geen terugwerkende kracht. Dat zou zeer onpragmatisch zijn. De inzet is een vrijstelling te krijgen voor het verleden. Bij de behandeling van hoofdstuk 5 van de Telecomwet komt ook de bredere visie aan de orde. De minister gaat door met de I&I-wet. Hij zal het specifieke punt van derden die op het leidingennet komen nader laten uitzoeken. Ook het punt van de bedrijfspandenoverdracht wordt nagevraagd.

In mei of in juni zal er een overleg plaatsvinden over het nieuwe standpunt van het kabinet over het thema markt-overheid. De minister deelt de opvatting dat concurrerend gedrag van gemeenten moet worden afgewezen.

De **minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** benadrukt dat de regering er veel aan gelegen is om geen probleemeigenaar te worden maar de sturingsfilosofie van de nota Ruimte toe te passen. Het Rijk zal een aantal zaken ordenen dat van nationaal belang is. Voor de andere zaken blijft de verantwoordelijkheid bij de andere overheden liggen. Daarbij wordt vanzelfsprekend een plaats ingeruimd voor de marktwerking.

De **voorzitter** concludeert dat toegezegd is dat er voor het zomerreces een concrete wetswijziging komt, dat de Kamer ook voor het zomerreces een onderzoeksrapport krijgt over de ondergrondse ordening, dat de beleidsbrief daarover na het zomerreces zal komen, dat er nog een nadere brief komt over de verhouding roerend/onroerend, over de aansluiting en dat er geen sprake zal zijn van géén terugwerkende kracht bij de OZB en de overdrachtsbelasting. Over de termijn van de gedoogplicht zal nog nader overleg plaatsvinden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Hofstra

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Buijs

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Veth