

Vergaderjaar 2004–2005

29 834

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met een herziening van het nationale beleid ten aanzien van de aanleg van kabels ten dienste van openbare elektronische communicatienetwerken

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 3 februari 2005

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Algemeen
Ondergrondse infrastructuur
Eigendom van netten
Regierol gemeenten
Belemmeringenwetten en gedoogbeleid
Mantelbuizen
Meldingsplicht
Jurisprudentie

Algemeen

De leden van de fracties van CDA, PvdA en VVD hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierbij nog een aantal vragen. De leden van de VVD fractie spreken hun zorg uit over de zorgvuldige afweging van de verschillende belangen.

Ondergrondse infrastructuur

Over ondergrondse infrastructuur lopen thans de nodige discussies en initiatieven, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Zo dient duidelijkheid te komen over de toepassing van fiscale regelingen (bijvoorbeeld onroerende zaak belasting, precariorechten), registratiesystemen voor ondergrondse leidingen zoals uiteengezet in de brief van de minister van 23 november 2004² en de eigendom van infrastructuur, zoals energie-, water-, riolerings- en telecommunicatienetten. Het voorliggende wetsvoorstel regelt een specifiek element van de op ondergrondse infrastructuur

¹ Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), Voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Ondervoorzitter, Atsma (CDA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GL), Ten Hoopen (CDA), Slob (CU), Van den Brink (LPF), Duyvendak (GL), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Varela (LPF), Algra (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Egenschot (VVD) en Jonker (CDA).

Piv. leden: Tichelaar (PvdA), Dittrich (D66), Örgü (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Hijum (CDA), Koenders (PvdA), Vos (GL), Joldersma (CDA), Van der Vlies (SGP), Van den Brink (LPF), Hermans (LPF), Van Gent (GL), Verburg (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Vacature (SP), De Ruiter (SP), Van As (LPF), De Haan (CDA), Blok (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Van Heteren (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Tjon-A-Ten (PvdA), Waalkens (PvdA), Szabó (VVD), Weekers (VVD) en Van Dijk (CDA).

² Kamerstukken II 2004/05 29 387, nr. 6 «Herziening Hoofdstuk 5 Telecommunicatiewet (graafrechten)».

betrekking hebbende problematiek, namelijk de verplichting van eigenaren om de aanleg van telecommunicatie-infrastructuur te regelen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de concrete noodzaak is om tot zo'n benadering (one issue) over te gaan. Waarom niet een integrale benadering van alle aspecten van ondergrondse infrastructuur. Dit laatste mede vanwege het feit dat elk specifiek probleem, in het wetsvoorstel de regeling van gedoogplichten, nauw verweven is met andere kwesties, zoals de eigendom van telecommunicatie-netten. Graag ontvangen deze leden nog eens uitleg over de noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel, gezien in relatie tot de overige op ondergrondse infrastructuur betrekking hebbende kwesties.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat er nu eindelijk werk wordt gemaakt van een nieuw registratiesysteem van ondergrondse infrastructuur. Zij zijn van mening dat het huidige registratiesysteem van Klic niet voldoet en dat de overheid de kwaliteit van een registratiesysteem dient te waarborgen. Deze leden zijn van mening dat er wel tempo gemaakt moet worden en zij willen weten per wanneer de aangekondigde maatregelen geïmplementeerd zullen zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de termijnen die gesteld zijn ten aanzien van de periode waarin overeenstemming moet worden bereikt niet te lang zijn. Zij constateren dat de periode tussen het eerste verzoek van de aanbieder en de uiteindelijke beschikking van de Opta¹ kan oplopen tot meer dan drie maanden en zij vragen zich af hoe de regering dit beoordeelt.

De leden van VVD-fractie spreken hun zorgen uit over mogelijke veiligheidsrisico's in verband met onderhoud- en herstelwerkzaamheden aan bijvoorbeeld gasleidingen. Het is in hun ogen niet duidelijk onder welke omstandigheden er onderhoud of herstel kan worden gepleegd en wie verantwoordelijk is voor de gemaakte kosten. Met name in gevallen als het niet kunnen bereiken van een leiding bij een calamiteit of voor groot onderhoud als gevolg van verzakking.

Op dit moment zijn energie- en waterbedrijven niet gerechtigd om belemmerend liggende kabels van telecomaandieners zelfstandig te verwijderen. Met het oog op de transparantie voor alle marktpartijen, maar ook voor gemeenten zouden de leden van de VVD-fractie hier meer duidelijk over willen. Kan de regering ingaan op de gevolgen van leveringszekerheid hiervan?

Het tijdstip van de aanvang van de werkzaamheden mag niet later liggen dan 12 maanden na de datum van afgifte van het instemmingsbesluit. Deze leden vrezen dat dit een onbedoeld voordeel kan opleveren voor aanbieders die beschikken over bestaande infrastructuur. Deelt de regering deze mening en zo ja op is de regering bereid het speelveld te effenen?

Eigendom van netten

De leden van de CDA-fractie merken op dat tijdens de behandeling van de zogeheten «Implementatiewet» (wijziging Elektriciteits- en Gaswet) tussen de minister van Economische Zaken en de leden van de Tweede Kamer, na uitvoerig debat(!), uitdrukkelijk en onvoorwaardelijk is afgesproken dat de eigendom van de netten zou worden geregeld door aanpassing van het Burgerlijk Wetboek (hierna BW). Regeling via het BW zorgt voor een algemeen geldende regeling, hetgeen bijdraagt aan de rechtszekerheid. Dit laatste is in het bijzonder van belang, omdat de eigendom van een net vaak het vertrekpunt is voor nadere regelgeving. In het voorliggende wetsvoorstel zien deze leden dit verschijnsel duidelijk terug. Om een regeling omtrent gedoogplichten in de Telecommunicatiewet op te nemen is het wel noodzakelijk (alleen!) voor telecommunicatienetten de eigendom

¹ Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.

van deze netten (eerst) eenduidig vast te leggen. Eigendom is vertrekpunt voor nadere regelgeving. Ondanks de duidelijke afspraak tussen de minister en de Tweede Kamer dat de eigendom van netten generiek (d.w.z. in het BW) zou worden geregeld en dus niet per sector in specifieke (sectorale) wetten, zoals de eigendom van telecomnetten in de Telecommunicatiewet, moeten deze leden thans (helaas) toch constateren dat de minister van de eenduidig met deze Kamer gemaakte afspraak eenzijdig afwijkt. De leden van de CDA-fractie hebben zeer grote moeite met deze gang van zaken. Deze leden ontvangen graag een uitvoerige reactie van de regering. Opgemerkt zij overigens dat de leden van deze fractie vooralsnog vasthouden aan de gemaakte afspraken met de minister. Dit betekent dat eerst de eigendom van de netten generiek (in het BW) moet worden geregeld, voordat bespreking van daarop aanhakende nadere regelgeving, zoals onderhavig wetsvoorstel, aan de orde kan zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af welke consequenties artikel 5.15 heeft voor de huidige plannen van diverse gemeenten om glasvezelnetwerken aan te gaan leggen. De leden onderschrijven de noodzaak om nadere regels te stellen. Zij vragen zich af of uit het voorgestelde artikel duidelijk blijkt wat gemeenten wel en niet mogen. Uit de memorie van toelichting begrijpen zij dat gemeenten de netwerkactiviteiten intern moeten scheiden van de regulerende taken. Is de regering hierin niet te naïef? Uiteindelijk wordt de gemeente immers bestuurd door één college van B&W. Is het risico niet groot dat beide activiteiten met elkaar in verband worden gebracht? Op welke wijze wordt toezicht gehouden op mogelijke belangenverstremming? Waarom kiest de regering er niet voor om gemeenten te verbieden eigendom of zeggenschap te hebben in een onderneming die openbare elektronische communicatienetwerken of -diensten aanbiedt? Is het uitgangspunt van regeringsbeleid immers niet dat de openbare elektronische communicatiesector gezien wordt als marktactiviteit en niet als publieke taak? Moet het voorgestelde artikel worden gelezen als een nuancering van dat standpunt?

Regierol Gemeenten

De leden van de PvdA-fractie maken zich tevens zorgen over de regierol voor gemeenten. De leden zouden graag zien dat de gemeenten, of het Rijk, een regierol op zich nemen in de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur. Gemeenten kunnen de regie voeren op de planning (qua tijd en plaats) van het graafwerk en op het gedeeld gebruik van kabels en vooral lege buizen. De wet voorziet daar in de ogen van deze leden onvoldoende in. Deelt de regering de opvatting van deze leden? Kan de regering toelichten waarom niet voor een dergelijk sterke regierol is gekozen? Kan de regering uiteenzetten hoever de wel in de wet opgenomen regiefunctie strekt? Deze leden constateren dat uit voorgesteld artikel 5.4 blijkt dat door gemeenten op te stellen voorschriften betrekking mogen hebben op het bevorderen van medegebruik van voorzieningen. Zij vragen zich af waarom er hier is gekozen voor de term «bevorderen» en niet is gekozen dat gemeenten het medegebruik kunnen afdwingen. In het licht van activiteiten van diverse gemeenten, vragen de leden van de PvdA-fractie zich wel af in hoeverre het wetsvoorstel waarborgt dat gemeenten hun eigen initiatieven niet bevoordelen ten opzichte van andere initiatieven. Kan de regering erop ingaan in hoeverre het wetsvoorstel daarin voorziet?

Belemmeringenwetten en gedoogbeleid

De problematiek van aanleg van ondergrondse infrastructuur is breder dan de aanleg van telecommunicatie-infrastructuur, merken de leden van de CDA-fractie op. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan waterleidingen, riolering, elektriciteits- en gasnetten. In deze wetten is gekozen voor een systeem waarbij in eerste instantie het gebruik van de grond wordt geregeld tussen grondeigenaar en aanlegger van de infrastructuur op basis van overeenkomsten. Indien overleg niet tot een door de aanlegger gewenste uitkomst leidt staat de mogelijkheid van toepassing van de belemmeringenwetten open. Op basis van de belemmeringenwetten kan een gedoogplicht aan een grondeigenaar worden opgelegd, indien de aanleg van de leiding vanuit een oogpunt van openbaar belang noodzakelijk is. Daarbij geldt dat de aanleg op een voor de grondeigenaar minst belastende wijze geschiedt en de grondeigenaar een passende vergoeding voor gebruik van zijn grond ontvangt. De belemmeringenwetten bevatten daarmee een goed evenwicht tussen enerzijds de belangen van de grondeigenaar en anderzijds de belangen van de aanlegger van de infrastructuur. Dit systeem, gebaseerd op overleg en in tweede instantie de toepassing van de belemmeringenwetten, functioneert naar tevredenheid. De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van dit systeem. Daarmee is voor deze leden de wenselijkheid en noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel, dat uitgaat van een stelsel van gedoogplichten voor de grondeigenaren, niet op voorhand gegeven. Waarom wordt juist voor de telecommunicatiesector afgeweken van de naar tevredenheid werkende systematiek (overleg, belemmeringenwetten) in andere nutssectoren? Daarbij is van belang dat de aanleg van waterleidingen, riolering, energienetten onmiskenbaar raakt aan publieke belangen. Mogelijk zelfs meer dan de telecommunicatiesector. Waarom dan toch voor de telecommunicatiesector een naar het zich laat aanzien beduidend verdergaande regeling in de vorm van een stelsel van gedoogplichten voor grondeigenaren dan bij andere sectoren gebruikelijk is? Ook op deze vraag zien deze leden graag een uitvoerig en gedegen antwoord tegemoet.

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering in te gaan op de kritiek van de Raad van State dat de kennisgevingprocedure aan particulieren zich slecht verhoudt met voldoende rechtsbescherming voor de gedoogplichtige. Is de regering bereid hierin wijzigingen aan te brengen? De leden van de VVD-fractie delen de kritiek van de Raad van State over de termijn en voorwaarde van de gedoogplicht. Kan de regering aangeven op basis van welke criteria zij tot de termijn van vier jaar is gekomen? De memorie van toelichting stelt dat de gedoogplicht ook geldt voor kabels die door een andere partij zijn aangelegd, niet zijnde een exploitant van een openbaar elektronisch netwerk.

Is een ieder aan te merken als aanbieder van een elektronisch communicatienetwerk dan wel openbaar elektronisch communicatienetwerk ten tijde van de aanleg van voorzieningen zonder dat daarvoor concreet wordt aangetoond dat hetgeen wordt aangelegd op enig moment onderdeel zal uitmaken van een openbaar elektronisch netwerk? Kan de regering aangeven om welke redenen het gedoogbeleid dat eens van toepassing was wordt verlaten voor (inter)lokale kabels die in openbare gronden liggen en die nadien niet-openbaar worden? Kan de regering aangeven welke gevolgen dit voor marktpartijen met zich mee zou kunnen brengen? Is het immers niet zo dat kabels niet meer hoeven te worden gedoogd wanneer de bestemming van bepaalde grond verandert van openbaar naar bijvoorbeeld woningbouw en de grond vervolgens niet-openbaar wordt? Kan de regering aangeven of zij dit wenselijk acht?

Mantelbuizen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de status van zogeheten mantelbuizen. In hoeverre zijn de in het wetsvoorstel neergelegde regels van toepassing op de aanleg en instandhouding van mantelbuizen? Welk beleid voert de regering ten aanzien van de aanleg van mantelbuizen. Wenst zij de aanleg van mantelbuizen te bevorderen of juist te ontmoedigen? Hoe wordt ondoelmatigheid in dit verband voorkomen. Hoe zit het overigens met de fiscale aspecten ten aanzien van mantelbuizen, waarbij de leden van de CDA-fractie in het bijzonder denken aan de toepassing van de onroerende zaakbelasting? Moet ook voor mantelbuizen precario worden betaald?

De regering beperkt de gedoogplicht voor kabels en leidingen tot vier jaar. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering hiermee de juiste keuze maakt. Zij zijn van mening dat hiermee de telecommarkt wordt gefrustreerd in plaats van gestimuleerd. Het is wat deze leden betreft juist positief als aanbieders met het oog op de toekomst extra mantelbuizen aanleggen. Met het aanleggen van extra lege buizen, kan de aanleg van glasvezel bijvoorbeeld worden vereenvoudigd. Er hoeft slechts één keer te worden gegraven en vervolgens kan glas door de buizen worden geblazen. Indien de gemeenten een sterke regierol krijgen toebedeeld, kunnen zij afdwingen dat de lege buizen in de grond daadwerkelijk gebruikt worden. Graafkosten, de grootste bottleneck voor de aanleg van nieuwe netwerken, kunnen zodoende door verschillende aanbieders worden gedeeld. Deelt de regering deze analyse? Is het niet zo dat een dergelijke aanpak juist gebaat is bij anticiperend gedrag van aanbieders, zodat men op voorhand lege buizen aanlegt om in de toekomst niet te hoeven graven als een nieuw netwerk wordt neergelegd? Belemmert de aanpak van de regering dergelijk anticiperend gedrag niet? Kan de regering toelichten waarom zij het heffen van precario na vier jaar toestaat?

Meldingsplicht

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat de noodzaak is van een meldingsplicht bij de ingebruikname van buizen die in de gronden van particulieren liggen. Kan de regering hier op ingaan?

Kan de regering aangeven of het juist is dat op grond van artikel 5.2 lid 9 geen meldingsplicht in het leven wordt geroepen voor reeds aangelegde en in gebruik genomen kabels, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Deelt de regering de mening dat een meldingsplicht van ingebruikneming ten aanzien van eigenaren van niet-openbare gronden zoals particulieren onevenredig bezwarend is voor aanbieders en een aanzienlijke verzwarende van de administratieve lasten met zich meebrengt?

Jurisprudentie

De leden van de fractie van de PvdA maken zich zorgen over het feit dat ondergrondse kabels en leidingen mogelijk als onroerende goederen moeten worden beschouwd. Volgens deze leden geeft het wetsvoorstel hierover geen duidelijkheid. Zij maken zich grote zorgen over de eventuele (financiële) consequenties (onder andere door de heffing van onroerende zaakbelasting en overdrachtsbelasting) en de rechtsonzekerheid. Zij zijn bang dat dit de ontwikkeling van nieuwe netwerken kan tegenwerken. Kan de regering in kaart brengen welke (financiële) consequenties waarschijnlijk zijn indien kabels en leidingen als onroerende zaken worden beschouwd? Ook willen deze leden weten wat de mogelijkheden zijn om deze consequenties waar nodig te beperken en in hoeverre de regering tot

beperking bereid is. Is de regering bereid uit te spreken dat kabels en leidingen roerende zaken zijn?

Ook de leden van de VVD-fractie maken zich ernstig zorgen over gevolgen voor de telecomsector van de uitspraak van de Hoge Raad¹ dat kabelnetwerken dienen te worden beschouwd als onroerende zaken. Kan de regering aangeven wat haar standpunt is in deze en kan zij de precieze juridische gevolgen van de onroerend status voor de gehele sector en de consumenten schetsen?

Kan de regering aangeven wat de gevolgen zijn van het via de bestuursrechtelijke weg opleggen van herstraattarieven door gemeenten? Acht de regering dit wenselijk?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Hofstra

De adjunct-griffier van de commissie,
De Veth

¹ LJN-nummer: AD3578 Zaaknr: 36075, 6 juni 2003.