

Vergaderjaar 2005–2006

**30 475**

## **Regels over de informatie-uitwisseling betreffende ondergrondse netten (Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 september 2005 en het nader rapport d.d. 28 februari 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2005, no.05 002712, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van VROM, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over de informatie-uitwisseling betreffende netten (Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel heeft betrekking op de invoering van een wettelijke regeling die ziet op informatie-uitwisseling tussen kabel- en leidingbeheerders enerzijds en grondroerders anderzijds.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt onder meer een aantal opmerkingen met betrekking tot de voorgestelde zorgplicht, de meldingsplicht van de grondroerder, het ontbreken van een regeling voor vertragingsschade, het gebruik van een ministeriële regeling, de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving, het ontbreken van een keuze voor de bevoegde minister bij toezicht en handhaving, de rechtsvergelijking en het gebruik van enkele vage normen in het wetsvoorstel. Hij is van mening dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 19 juli 2005, nr. 05.002712, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 september 2005, nr. W10.05.0347/II, bied ik U hierbij aan.

#### *1. Zorgplicht*

*Onder de huidige wetgeving is niet altijd duidelijk wie welke verantwoordelijkheid draagt bij graafwerkzaamheden.<sup>2</sup> Het voorliggende wetsvoorstel beoogt een aantal wettelijke plichten te geven voor zowel de beheerder als de opdrachtgever of een grondroerder, zoals gedefinieerd in artikel 1 van het wetsvoorstel. Hiermee wordt een nadere invulling gegeven aan de huidige aansprakelijkheidsverdeling.<sup>3</sup>*

*In dit kader is in artikel 2 van het wetsvoorstel een zorgplicht ten aanzien van graafwerkzaamheden voor zowel de opdrachtgever (eerste lid) als de grondroerder (tweede lid) opgenomen. Het derde lid bepaalt dat deze*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Zie tevens memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

<sup>3</sup> Zie memorie van toelichting, paragraaf 3.3, derde en vierde alinea, en paragraaf 3.4, eerste alinea.

*verplichting in ieder geval inhoudt dat de grondroerder vóór aanvang van de graafwerkzaamheden onderzoek dient te verrichten naar de precieze ligging van onderdelen van netten op de graaflocatie.*

*De toelichting bij het voorgestelde artikel 2 stelt: «Wat deze zorgvuldigheid inhoudt kan per geval verschillen. In de praktijk zijn er protocollen, NEN-normen en andere zelfreguleringsinstrumenten, waarin precieze afspraken zijn vastgelegd over wat in een concrete situatie zorgvuldig is. Indien een grondroerder volgens dit type normen werkt, zal in principe aan de zorgplicht zijn voldaan.»<sup>1</sup> Daarnaast merkt de memorie van toelichting op dat de plicht tot zorgvuldig graven verder gaat dan het nakomen van de wettelijke verplichtingen, en dat partijen samen afspraken dienen te maken over hoe zij, mede gezien de huidige stand van de techniek, invulling geven aan de verantwoordelijkheid tot zorgvuldig graven. Hierbij wordt gedacht aan afspraken over certificering en opleiding van grondroerders.<sup>2</sup> Door deze toelichting ontstaat onduidelijkheid over de inhoud van de zorgplicht van artikel 2 van het wetsvoorstel. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.*

1. Aan het advies van de Raad van State om de toelichting over de zorgplicht van artikel 2 aan te vullen, is gevolg gegeven door de paragrafen 1.2, 2.2 en 5.7 van de memorie van toelichting aan te passen. Daarnaast is de inhoud van de zorgplicht voor een grondroerder verduidelijkt door een wijziging van de toelichting bij artikel 2, tweede en derde lid.

### *2. Meldingsplicht grondroerder*

*In het voorgestelde artikel 8, tweede lid, is een uitzondering op de meldingsplicht voor de grondroerder opgenomen. De Raad vraagt zich af in hoeverre een grondroerder er met zekerheid van kan uitgaan dat er sinds de voorafgaande melding in de grond niets is veranderd. Daarnaast bieden het wetsvoorstel en de toelichting geen duidelijkheid over de verdere consequenties voor de betrokken partijen in de aansprakelijkheidssfeer, mocht de informatie onjuist blijken te zijn.*

*De Raad adviseert om de memorie van toelichting bij het voorgestelde artikel 8, tweede lid, aan te vullen.*

2. Overeenkomstig het advies van de Raad is de toelichting bij het artikel 8, tweede lid, aangevuld.

### *3. Verdragings schade*

*Het voorgestelde artikel 12, tweede lid, bepaalt dat een grondroerder slechts aanvangt met zijn werkzaamheden nadat hij op de graaflocatie beschikt over actuele gegevens betreffende de ligging van onderdelen van netten op die locatie. Er is echter niet geregeld wat een grondroerder kan doen indien deze informatie, die door een beheerder aan het Kadaster (hierna: de Dienst) dient te worden verstrekt en vervolgens door de Dienst in kaart dient te worden gebracht, uitblijft. De Raad is van oordeel dat aan de informatieverstrekking door de beheerder aan de Dienst en door de Dienst aan de grondroerder termijnen dienen te worden verbonden, bij overschrijding waarvan de grondroerder de beheerder danwel de Dienst aansprakelijk kan stellen voor verdragings schade. Hetzelfde geldt ten aanzien van het voorgestelde artikel 13, zesde lid, waarin wordt bepaald dat de grondroerder zijn werkzaamheden pas mag uitvoeren nadat de beheerder eventuele voorzorgsmaatregelen heeft getroffen. Ook aan het treffen van deze voorzorgsmaatregelen dient een termijn te worden verbonden, teneinde onnodige verdragings schade voor de grondroerder te voorkomen. In het voorgestelde artikel 9 ten slotte is geen termijn vermeld waarbinnen de Dienst beheerders dient te berichten over het verzoek, bedoeld in artikel 7 of de melding, bedoeld in artikel 8 van het wetsvoorstel. Weliswaar vermeldt de memorie van toelichting dat deze berichtgeving automatisch geschiedt, maar dit volgt niet uit de tekst van het voorgestelde artikel 9.*

*De Raad beveelt aan termijnen op te nemen in voornoemde bepalingen.*

3. Met de Raad meen ik dat het van belang is in het wetsvoorstel termijnen op te nemen voor de verschillende stappen in het informatie-uitwisselingsproces en voor het treffen van voorzorgsmaatregelen door beheerders van buisleidingen. Het wetsvoorstel is overeenkomstig het advies aangepast. Waar nodig

<sup>1</sup> Zie de toelichting bij het voorgestelde artikel 2, vierde alinea.

<sup>2</sup> Zie memorie van toelichting, paragraaf 2.2, tweede alinea.

is de artikelsgewijze toelichting naar aanleiding van deze wijzigingen aangevuld.

#### *4. Gebruik ministeriële regeling*

*Het voorgestelde artikel 18 strekt ertoe bij ministeriële regeling nadere regels op te stellen omtrent onder meer de te treffen voorzorgsmaatregelen. De Raad benadrukt dat het gebruik van een ministeriële regeling beperkt dient te worden tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.<sup>1</sup> Dit geldt te meer, nu het hier verplichtingen betreft bij overtreding waarvan een partij aansprakelijk gesteld kan worden, danwel een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opgelegd kan krijgen. Dergelijke verplichtingen lenen zich niet voor deze delegatie. Het verdient daarom de voorkeur een aantal van deze belangrijke verplichtingen uit te werken in het wetsvoorstel, danwel in een algemene maatregel van bestuur. De Raad adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te passen.*

4. In navolging van het advies van de Raad van State is artikel 19 (oud artikel 18) aangepast. Waar mogelijk wordt uitvoeringsregelgeving nu bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Wel biedt artikel 19 de ruimte in deze algemene maatregel van bestuur te bepalen dat details van het besluit bij ministeriële regeling worden uitgewerkt. Daarnaast is voor rechtstreekse delegatie naar een ministeriële regeling gekozen indien de aard van voorschriften zich hiertoe leent. Dit betreft voorschriften met een administratief karakter, zoals de wijze waarop een melding geschiedt, of bepalingen die details regelen, zoals welke topografische kaart wordt gebruikt. Er is dus niet voor gekozen de delegatiebepaling in het wetsvoorstel zelf uit te werken, omdat de verwachting is dat inhoud van de bepalingen te gedetailleerd zal zijn en regelmatig dient te worden aangepast aan de stand van de techniek. In aansluiting op het advies van de Raad is tevens artikel 20 (oud artikel 19) gewijzigd, zodat de Dienst slechts nog regels omtrent de wijze van registratie van beheerders en de gebiedseenheden vaststelt. De toelichting bij de artikelen 19 en 20 is naar aanleiding hiervan aangepast.

#### *5. Vervaltermijn en stuiting*

*In het voorgestelde artikel 32 is in het eerste lid een vervaltermijn opgenomen van vijf jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden, terwijl het tweede lid bepaalt dat deze termijn kan worden gestuit door de bekendmaking van de beschikking waarbij een boete wordt opgelegd. In de toelichting wordt niet nader ingegaan op artikel 32. De Raad merkt op dat stuiting slechts mogelijk is bij een verjaringstermijn, terwijl een vervaltermijn ambtshalve wordt toegepast. Hij adviseert het voorgestelde artikel 32 aan te passen.*

5. De Raad van State merkt terecht op dat een voorziening betreffende stuiting geen plaats heeft in een bepaling over de vervaltermijn tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Het voorgestelde artikel 27 (oud artikel 32) is in overeenstemming met het advies aangepast door het introduceren van een opschortingsmogelijkheid van de vervaltermijn.

#### *6. Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving*

*In het voorgestelde artikel 38 is bepaald dat overtreding van artikel 2 van het wetsvoorstel strafbaar wordt gesteld op grond van de Wet op de economische delicten. Ten aanzien van de overige in het wetsvoorstel neergelegde verplichtingen is gekozen voor handhaving via de bestuursrechtelijke weg.<sup>2</sup> Gezien het open karakter van de zorgplichtbepaling in artikel 2 en de materiële deskundigheid van de betrokken bestuursorganen, zou een keuze voor de bestuursrechtelijke weg meer voor de hand liggen dan een keuze voor handhaving via het strafrecht. Het is de Raad dan ook niet duidelijk waar dit onderscheid op is gebaseerd. De Raad adviseert hier nader op in te gaan in de memorie van toelichting en zonodig het wetsvoorstel aan te passen.*

<sup>1</sup> Zie tevens aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>2</sup> Zie onder meer de artikelen 21, 22, 23, eerste lid, van het wetsvoorstel.

6. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in artikel 2 van het wetsvoorstel behalve strafrechtelijke ook bestuursrechtelijk handhaving mogelijk gemaakt. De bedoeling is dat in eerste instantie gebruik zal worden gemaakt van de bestuursrechtelijke instrumenten. Echter, indien sprake is van

bijvoorbeeld recidive of grove nalatigheid kan het wenselijk zijn de strafrechtelijke weg te volgen vanwege de effecten die kunnen voortvloeien uit het niet-naleven van de zorgplichtbepaling voor de samenleving. Paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan aangepast.

*7. Invulling «Onze Minister van ...»*

*In hoofdstuk 6 «Toezicht en handhaving» van het wetsvoorstel, en de toelichting daarbij, wordt op een aantal plaatsen niet aangegeven welke minister voor de daarin opgenomen specifieke bevoegdheid is aangewezen: de Minister van Economische Zaken of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.<sup>1</sup> Dit heeft de Raad bevreemd. De Raad adviseert alsnog aan te geven welke minister bevoegd is.*

7. Met de Raad meen ik dat het van belang is om aan te geven welke minister bevoegd is. In de relevante artikelen van het wetsvoorstel is alsnog aangegeven dat de Minister van Economische Zaken belast wordt met de handhaving van de in artikel 21 genoemde bepalingen.

*8. Rechtsvergelijking*

*In paragraaf 5.1 van de toelichting wordt kort ingegaan op de vraag hoe de informatie-uitwisseling tussen kabel- en leidingbeheerders enerzijds en grondroerders anderzijds, in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, de Verenigde Staten, Australië en Japan is geregeld. De betreffende paragraaf van de toelichting is gebaseerd op bijlage H van het NEN-rapport «Verplichte Informatie-uitwisseling Ondergrondse Kabels en Leidingen». Weliswaar wordt in paragraaf 5.1 vermeld wat de overeenkomsten zijn tussen deze landen, maar er wordt nauwelijks ingegaan op de wijze waarop een en ander in voornoemde landen wettelijk is neergelegd. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

8. Aan het advies van de Raad om in de toelichting meer informatie op te nemen over de wettelijke regeling van informatie-uitwisseling betreffende ondergrondse netten in bepaalde andere landen, is gevolg gegeven door paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

*9. Vage normen in het wetsvoorstel*

*In het wetsvoorstel worden vage normen gebruikt in de voorgestelde artikelen 3, eerste lid («zonder noodzaak») en 13, tweede lid («net met een grote waarde»).*

*De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de betekenis van deze begrippen, en zonodig het wetsvoorstel aan te vullen.*

9. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de toelichting bij de artikelen 3, eerste lid, en 13, tweede lid, aangepast.

*10. Redactionele kanttekeningen*

*Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

10. De door de Raad van State gemaakte redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

11. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt wijzigingen in de wettekst en de memorie van toelichting aan te brengen.

Er is een definitie van het begrip «net met een gevaarlijke inhoud» toegevoegd.

In artikel 7 is de bepaling betreffende het verrichten van handmatige werkzaamheden in de ondergrond (oud tweede lid) geschrapt. Hiermee wordt aangesloten bij de opsomming van artikel 5, tweede lid, en blijft de reikwijdte van de wet beperkt tot het mechanisch verrichten van werkzaamheden in de ondergrond.

Artikel 8, dat betrekking heeft op de meldplicht voor een grondroerder, is vereenvoudigd door het schrappen van de uitzondering voor graafwerkzaamheden verricht in tuinen of op erven.

---

<sup>1</sup> Zie onder meer artikel 20 tot en met 23, artikel 25 tot en met 27, en artikel 29 tot en met 33 van het wetsvoorstel.

Artikel 10 geeft aan welke gegevens beheerders in ieder geval door moeten geven. Hieraan is toegevoegd dat zij, in voorkomend geval tevens aan moeten geven welke voorzorgsmaatregelen als bedoeld in 13, eerste of tweede lid, worden getroffen zodat een grondroerder hierover zo spoedig mogelijk helderheid heeft.

De artikelen 11 (oud 12), 15, 16 en 17 (nieuw) regelen de procedure rond de uitwisseling van informatie. Deze bepalingen zijn aangepast om de verschillende stappen van de procedure verder te verduidelijken.

Artikel 12 (oud artikel 11) ziet op de situatie dat een derde graafwerkzaamheden wil verrichten in grond die in beheer is van de Minister van Defensie. Het artikel is aangepast om de verschillende stappen van de procedure te verduidelijken.

De plicht van artikel 13, eerste lid, tot het treffen van voorzorgsmaatregelen is door toevoeging van een tweede zin geconcretiseerd. Daarnaast is de procedure van artikel 13 verduidelijkt. Voorts is in het vijfde lid (nieuw) ook een verplichting voor grondroerders opgenomen om de door hen te nemen voorzorgsmaatregelen vooraf schriftelijk vast te leggen en te communiceren met de betreffende beheerder.

De bepalingen betreffende de bestuurlijke boete zijn deels gewijzigd en gedeeltelijk aangevuld om deze zoveel mogelijk in lijn te brengen met het wetsvoorstel Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 2). Artikel 47 (nieuw) regelt dat, indien het genoemde wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt de artikelen 23, derde en vierde lid, en 24 tot en met 35 van deze wet vervallen.

Artikel 38 (oud artikel 36) is gewijzigd in een samenloopbepaling, om te voorzien in een regeling voor de gevallen waarin artikel I, onderdeel B, artikel 5.9 van het wetsvoorstel tot 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 (Kamerstukken II 2004/05, 29 834, nr. 2) eerder of later tot wet wordt verheven en in werking treedt dan artikel 3 van dit wetsvoorstel.

Artikel 41 is toegevoegd om onduidelijkheid te voorkomen omtrent de bevoegdheid van een gemeente tot het stellen van aanvullende regels over het verrichten van graafwerkzaamheden.

Op grond van artikel 42 (nieuw) dienen beheerders binnen de aangegeven termijn aan te geven in welke gebieden zij netten beheren. Met het tweede lid wordt een uitzondering gemaakt voor netten die uitsluitend bestemd zijn om bijvoorbeeld één huis of één bedrijf van onder andere elektriciteit, gas of telecommunicatie te voorzien (de zogenaamde huisaansluitingen). Deze netten vallen wel onder de definitie van «net» in dit wetsvoorstel maar zijn in veel gevallen niet in kaart is gebracht. Daarom krijgen netbeheerders een termijn van acht jaar om de administratie van deze gegevens op orde te krijgen. Voorts is het overgangsrecht uitgebreid om gefaseerde invoering van het wetsvoorstel goed te laten verlopen (artikelen 43 tot en met 45) en is een tweetal tijdelijke voorzieningen getroffen die het mogelijk maken tijdens de invoering gebleken onbedoelde gevolgen te redresseren.

Naar aanleiding van bovengenoemde wijzigingen is de memorie van toelichting aangepast. Tot slot is een aantal technische en redactionele wijzigingen aangebracht in de wettekst en de memorie van toelichting.

*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 mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 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 Economische Zaken,  
L. J. Brinkhorst

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W10.05.0347/II met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel 1, onder d, de definitie van «net» in overeenstemming brengen met het voorgestelde artikel 20, tweede lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.<sup>1</sup>
- In artikel 1, onder g, deze definitie zodanig aanpassen dat hieronder tevens het mechanisch verrichten van werkzaamheden in water (sloten, meren en dergelijke) valt.
- In artikel 1, onder k, de definitie van het begrip «beheerder» vervangen door: een natuurlijk persoon of rechtspersoon die een net in beheer heeft. Het begrip «beheer» dient apart te worden gedefinieerd.
- In artikel 3, eerste lid, «geschiedt» vervangen door: geschieden.
- In artikel 3, tweede lid, «[...] om aan de strijdigheid een einde te maken» wijzigen in: [...] om aan de strijdigheid zo spoedig mogelijk een einde te maken.
- In artikel 4, eerste lid «Er is een digitaal informatiesysteem waarmee gegevens tussen beheerders [...]» vervangen door: Er is een digitaal informatiesysteem waarmee gegevens, en wijzigingen in die gegevens, tussen beheerders [...].
- Aan het slot van artikel 6, tweede lid «[...] doch uiterlijk een week voorafgaande daaraan» omwille van de leesbaarheid vervangen door: doch uiterlijk een week voorafgaande aan de werkzaamheden.
- In artikel 8, eerste lid, «[...] niet langer dan twintig werkdagen [...]» vervangen door: uiterlijk binnen twintig werkdagen.
- In artikel 9 «[...] die een onderdeel van een net beheren [...]» vervangen door: die een net, of een onderdeel van een net, beheren.
- In hoofdstuk 6 (Toezicht en handhaving) een artikel toevoegen, waarin wordt bepaald dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.
- In hoofdstuk 6 (Toezicht en handhaving) een artikel toevoegen, waarin wordt bepaald aan wie de opbrengst van de bestuurlijke boete toekomt.
- Artikel 40, tweede lid, als tweede lid toevoegen aan artikel 39.
- In paragraaf 1.4 van de toelichting, derde alinea, wordt verwezen naar de «eerdergenoemde taskforce voor buisleidingen». Deze taskforce wordt echter pas in de vierde alinea genoemd.
- In de toelichting bij artikel 12, tweede lid, nader aangeven wat onder het begrip «actuele gegevens» verstaan moet worden.
- De begrippen «verzoek» en «melding» worden niet altijd consequent gebruikt in de toelichting<sup>2</sup>. De Raad adviseert hier duidelijkheid in te verschaffen.

---

<sup>1</sup> Zie W10.05.0162, 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, nota van wijziging.

<sup>2</sup> Zie onder meer paragraaf 2.4 van de toelichting.