



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende regels met betrekking tot de basisregistratie ondergrond (eerste tranche) (Besluit basisregistratie ondergrond)

Nader Rapport

23 oktober 2017

lenM/BSK-2017/224255

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende regels met betrekking tot de basisregistratie ondergrond (eerste tranche) (Besluit basisregistratie ondergrond)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 juli 2017, nr. 2017001092, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 augustus 2017, nr. W14.17.0181/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van drie inhoudelijke en vier redactionele opmerkingen.

1. In de nota van toelichting is over het verdwijnen dan wel het niet langer bijhouden van gegevens uit de Registratie Data en Informatie Nederlandse Ondergrond (DINO) aangegeven dat het geen probleem is dat bepaalde gegevens niet (vanuit de oude registraties) opgaan in de basisregistratie ondergrond (BRO). De BRO is in beginsel alleen bedoeld voor gegevens 'van' bestuursorganen (aangeduid als bronhouders). Het uitsluitend registreren van gegevens van en voor bestuursorganen is één van de wezenskenmerken van een basisregistratie. Met het registreren stelt de bronhouder – met uitsluiting van anderen – authentieke gegevens vast, die een bijzondere status hebben in het bestuurlijke verkeer. Omdat het stelsel is gericht op verbetering van de informatiehuishouding van de overheid, en de inhoud van basisregistraties dus 'overheidsinformatie' is, is voor het stelsel als uitgangspunt genomen dat de basisregistratie wordt gevuld met informatie van bestuursorganen.
Op het voornoemde uitgangspunt bestaat een relatieve uitzondering voor de gegevens ('van' zowel bestuursorganen als andere partijen) die op grond van artikel 39 van de Wet basisregistratie ondergrond worden geconverteerd vanuit de reeds bestaande registraties DINO en het Bodem Informatie Systeem (BIS) van Wageningen Environmental Research (Alterra). Dit zullen echter niet alle gegevens uit de genoemde registraties zijn, aangezien de gegevens moeten voldoen aan de eisen en standaarden die in de catalogus aan de gegevens over registratieobjecten zijn gesteld. Bij het stellen van de eisen en standaarden waaraan de gegevens moeten voldoen om voor conversie in aanmerking te komen, is gekeken naar wat nodig is om – gegeven de huidige technieken en methoden – gegevens op een bruikbare manier te kunnen toepassen. Bijvoorbeeld, om gegevens van een grondwatermonitoringput goed te kunnen gebruiken, moet informatie aanwezig zijn over de hoogte van de in de put aanwezige filter waarmee het grondwater wordt gemeten. Zonder die informatie kan andere informatie over de put niet worden geïnterpreteerd en is de registratie weinig zinvol (en heeft dus geen hergebruikwaarde). Dit staat niet haaks op de opmerking dat de gegevens uit DINO (en BIS) zullen opgaan in de BRO. Verder sluit de BRO niet uit dat private initiatieven worden ontplooid om gegevens conform de BRO-systematiek vast te leggen.
Over het bijhouden van de gegevens die vanuit DINO worden geconverteerd naar de BRO, zij opgemerkt dat door of in opdracht van bestuursorganen onverminderd registratie van gegevens plaatsvindt, alleen dan niet in DINO, maar in de BRO. Hieronder valt ook het bijhouden van (gegevens)reeksen. Daarnaast staat het andere partijen vrij deze gegevens te blijven verzamelen. Die gegevens kunnen vervolgens ook worden opgenomen in de BRO, mits een bestuursorgaan bereid is daarvoor als bronhouder op te treden. Voor de praktijk lijkt dit voornamelijk nog weinig problemen op te gaan leveren.
2. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 2.3.1 van het ontwerpbesluit aangepast. Het doel van de bepaling is dat gegevens over grondwatermonitoringputten die langer dan een jaar ter plaatse blijven of worden gebruikt, altijd worden geregistreerd en dat gegevens over putten die korter dan een jaar ter plaatse blijven of worden gebruikt, alleen onder voorwaarden worden geregistreerd (zodat de hergebruikwaarde is gegarandeerd). De termijn van een jaar is



hierbij bewust gekozen, omdat daarbij seizoensgebonden patronen kunnen worden waargenomen. Daarmee is sprake van voldoende hergebruikwaarde van de gegevens. De eerdergenoemde voorwaarden zijn beschreven in artikel 2.3.1, onderdelen b en c. De eerste voorwaarde is dat een put is aangelegd of wordt gebruikt in het kader van een aanvraag of melding op grond van de Waterwet (onderdeel b). De tweede (nieuw beschreven) voorwaarde in onderdeel c is dat de gegevens noodzakelijk zijn voor het verkrijgen van representatief geohydrologisch inzicht bij een gebrek aan andere putten in de nabijheid die dezelfde relevante gegevens kunnen genereren. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het aanvullen van ontbrekende meetgegevens.

- 3a. In het ontwerpbesluit was het, zoals de Afdeling correct heeft gezien, de bedoeling dat de beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van een opsporings-, winnings- of opslagvergunning op grond van de Mijnbouwwet in de vorm zoals daarvan mededeling wordt gedaan in de Staatscourant, zou dienen als brondocument. Het ontwerpbesluit is naar aanleiding van het advies zodanig gewijzigd, dat de beschikking zelf als brondocument wordt aangemerkt, met uitzondering van het (van rechtswege) vervallen van een beschikking. Dat laatste vindt niet bij beschikking plaats; daarvan wordt enkel mededeling gedaan in de Staatscourant. De bronhouder van de brondocumenten is ook degene die de beschikking verleent: de Minister van Economische Zaken. In de beschikking staan alle gegevens die voor registratie in de BRO nodig zijn. Het is daarom niet nodig om in het ontwerpbesluit te specificeren welke gegevens het brondocument bevat. Dat bepalen (impliciet) de Algemene wet bestuursrecht en de Mijnbouwwet en de daarop berustende bepalingen. De te registreren gegevens worden beschreven in de catalogus en zijn, in navolging van het advies van de Afdeling, ook genoemd in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit. De opmerking van de Afdeling dat uit de BRO ten minste moet blijken of een beschikking rechtens onaantastbaar is, is ter harte genomen. Een aanduiding daarvan is in artikel 3.2, eerste lid, onderdeel c, onder 1°, van het ontwerpbesluit opgenomen als additioneel authentiek gegeven dat wordt geregistreerd bij het registratieobject mijnbouwwetvergunning.
- 3b. Zoals de Afdeling terecht heeft gesignaleerd, moeten in de BRO ook opsporingsvergunningen voor CO₂-opslagcomplexen worden geregistreerd binnen het registratieobject mijnbouwwetvergunning in de categorie gebruiksrechten. Die vergunningen zijn nu expliciet genoemd in artikel 2.5.1, onderdeel a, onder 6°, van het ontwerpbesluit en in de nota van toelichting.
4. De redactionele opmerkingen van de Raad van State zijn overgenomen. Daarbij is van de gelegenheid gebruikgemaakt ook enkele andere redactionele wijzigingen van ondergeschikte aard in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting door te voeren.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen- Maas Geesteranus.*



Advies Raad van State

No. W14.17.0181/IV
's-Gravenhage, 4 augustus 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 juli 2017, no.2017001092, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot de basisregistratie ondergrond (Besluit basisregistratie ondergrond), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft uitvoeringsregels bij de nieuwe Wet basisregistratie ondergrond. In een eerste tranche worden er documenten aangewezen als brondocument voor de registratie; op een later moment zal de lijst met brondocumenten verder worden aangevuld. Voorts wordt geregeld in welke gevallen bestuursorganen fouten in de basisregistratie niet hoeven te melden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen. Zo wordt niet uitgelegd waarom langjarige gegevensreeksen uit voorlopers van de basisregistratie niet allemaal zullen worden voortgezet. Verder krijgen bestuursorganen in één geval de bevoegdheid brondocumenten aan te wijzen, terwijl die bevoegdheid in de wet is voorbehouden aan de algemene maatregel van bestuur. Tenslotte is niet geregeld welke gegevens over mijnbouwvergunningen moeten worden opgenomen in de registratie.

1. Verhouding met voorloper van de Basisregistratie ondergrond

De Wet basisregistratie ondergrond voorziet erin dat TNO, als beheerder van de Registratie Data en Informatie Nederlandse Ondergrond (DINO), actuele gegevens en modellen uit DINO aan de Minister verschaft en dat de Minister die gegevens en modellen inschrijft in de basisregistratie ondergrond.¹ In de consultatie is er door TNO en andere organisaties op gewezen dat DINO gegevens bevat die nog wel eenmalig worden overgenomen in de basisregistratie ondergrond, maar daarin niet zullen worden bijgehouden, bijvoorbeeld omdat de Minister de metingen waaruit die gegevens voortkomen niet zal voortzetten. Deze organisaties merken op dat daarmee de doelstelling van de basisregistratie ondergrond (een verbeterde informatievoorziening) niet wordt gehaald. Voorts kan het volgens deze organisaties betekenen dat gegevens die langjarig zijn bijgehouden zullen verdwijnen.²

In de toelichting wordt op deze opmerkingen niet inhoudelijk gereageerd. Wel wordt opgemerkt dat alleen bestuursorganen als bronhouder kunnen optreden (de gegevens die niet worden voortgezet zijn afkomstig van private partijen) en dat niet-bestuursorganen gegevens kunnen aanleveren wanneer een bronhouder daar om vraagt.³ Het is echter niet helder of daarmee het probleem volledig wordt opgelost. Daarmee wordt niet duidelijk of een van de uitgangspunten bij het ontwerpen van de basisregistratie zal worden gerespecteerd. Dat uitgangspunt houdt in dat de bestaande registraties (DINO en het Bodem Informatie Systeem van Alterra) zullen worden omgevormd tot de basisregistratie ondergrond.⁴

Uit de consultatie blijkt dat er een groot verschil van mening bestaat tussen de regering en verschillende organisaties die direct betrokken zijn bij het verzamelen van gegevens over de ondergrond en de basisregistratie ondergrond volgens die organisaties minder gegevens zal bevatten van de voorloper DINO. De Afdeling adviseert inhoudelijk te motiveren waarom het geen bezwaar is om – in het licht van de standpunten die in de consultatie naar voren zijn gekomen – bepaalde gegevens niet in de basisregistratie bij te houden.

2. Aanwijzing van brondocumenten

Het register brondocumenten (onderdeel van de basisregistratie ondergrond) bevat authentieke gegevens die afkomstig zijn uit zogenaamde brondocumenten.⁵ Brondocumenten worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.⁶ In de memorie van toelichting bij de wet werd uiteengezet

¹ Artikel 39 van de Wet basisregistratie ondergrond.

² Reactie van Vitens van 22 maart 2017; reactie van Natuurmonumenten van 23 maart 2017; reactie van TNO van 24 maart 2017.

³ Toelichting, paragraaf 2.1 (Registratiemethodiek), paragraaf 2.5.5 (In het handelsregister opgenomen uniek nummer van onderneming of rechtspersoon) en paragraaf 4 (Advisering en consultatie). Toelichting op artikel 2.3.1.

⁴ Kamerstukken II 31 700 XI, nr. 65, blz. 3.

⁵ Artikel 16 van de Wet basisregistratie ondergrond.

⁶ Artikel 9, eerste lid, van de Wet basisregistratie ondergrond.



dat het noodzakelijk is dat door limitatieve opsomming beperkingen worden gesteld aan het soort documenten dat als brondocument kan dienen.⁷ In het ontwerpbesluit wordt, als uitwerking van deze regelingsopdracht, een aantal brondocumenten aangewezen.

Zo worden als brondocumenten aangewezen documenten over peilbuizen van een bestuursorgaan in een grondwatermonitoringput die aan een aantal criteria voldoen. Een van die criteria is dat de peilbuizen worden gebruikt voor ten minste een jaar. Echter, als de peilbuizen worden gebruikt voor minder dan een jaar kan het document toch als brondocument worden aangewezen, als dat naar het oordeel van het bestuursorgaan van belang is met het oog op een goede uitvoering van de registratie ondergrond.⁸

Deze bepaling houdt in feite in dat het bestuursorgaan bepaalt aan welke voorwaarden brondocumenten moeten voldoen. Dat is niet in overeenstemming met de wettelijke bepaling dat brondocumenten worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Het past voorts niet bij het uitgangspunt dat het aantal soorten brondocumenten beperkt moet blijven en het zou de uniformiteit van de basisregistratie kunnen aantasten.

De voorgestelde bepaling lijkt in te houden dat sommige bestuursorganen waarde hechten aan het registreren van documenten over peilbuizen die voor minder dan een jaar worden gebruikt. Dat roept de vraag op of de termijn van een jaar wellicht te lang is.

De Afdeling adviseert de mogelijkheid uit te sluiten dat het bestuursorgaan brondocumenten aanwijst, en de termijn van een jaar nader te bezien.

3. Brondocumenten uit de mijnbouwsector

a. De inhoud van het brondocument

In het ontwerpbesluit worden als brondocumenten aangewezen: beschikkingen tot verlening, wijziging of intrekking van opsporings-, winnings- en opslagvergunningen op grond van de Mijnbouwwet, 'waarvan mededeling is gedaan in de Staatscourant'.⁹ De woorden 'waarvan mededeling is gedaan in de Staatscourant' voegen op zichzelf niets toe: over alle beschikkingen waar het hier om gaat moet namelijk mededeling worden gedaan in de Staatscourant.¹⁰ Uit de toelichting blijkt dat feitelijk is bedoeld dat de beschikkingen als brondocument worden opgenomen *in de vorm waarin* zij in de Staatscourant worden gepubliceerd.¹¹ Die norm is echter niet duidelijk: er is niet uitputtend geregeld welke gegevens over een beschikking in de Staatscourant moeten worden gepubliceerd. Volgens de toelichting gaat het om de beperkingen en voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden.¹² Dit zou in het ontwerpbesluit zelf kunnen worden bepaald.

Verder is het de vraag of kan worden volstaan met het opnemen van gegevens over de beschikkingen die in het ontwerpbesluit worden omschreven. Die beschikkingen zijn namelijk vatbaar voor bezwaar en beroep. Uit de basisregistratie ondergrond zal ten minste moeten blijken welke mijnbouwvergunningen rechtens onaantastbaar zijn. Daarin voorziet het ontwerpbesluit niet.

De Afdeling adviseert in het ontwerpbesluit vast te leggen welke gegevens over de mijnbouwvergunningen in brondocumenten moeten zijn opgenomen.

b. De opsporingsvergunning van CO₂-opslagcomplexen

In de opsomming van mijnbouwwetvergunningen ontbreekt de dusgeheten 'opsporingsvergunning van CO₂-opslagcomplexen'. Dit type vergunning kan niet worden begrepen onder (gewone) opsporingsvergunningen, omdat die vergunningen alleen betrekking hebben op de winning van delfstoffen, en omdat de 'opsporingsvergunning van CO₂-opslagcomplexen' wetstechnisch een afzonderlijk begrip vormt.¹³ In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of dit type vergunning bewust is uitgezonderd.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het ontwerpbesluit zo nodig aan te vullen.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 839, nr. 3, blz. 38–39.

⁸ Voorgesteld artikel 2.3.1.

⁹ Voorgesteld artikel 2.5.1, aanhef en onderdeel a.

¹⁰ Artikelen 17, vierde lid, 18, vijfde lid, 20, derde lid, 21, zesde lid, 30, vierde lid, 31a, eerste lid, 31c, vijfde lid, en 32c, derde lid, van de Mijnbouwwet.

¹¹ Toelichting op artikel 2.5.1.

¹² Toelichting op artikel 2.5.1.

¹³ Artikel 1, onderdelen j en r, van de Mijnbouwwet.



4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.17.0181/IV

- In het opschrift, na 'ondergrond', invoegen: (eerste tranche).
- De omschrijving van 'catalogus' in artikel 1.1 schrappen; in artikel 2.1.2 aan het slot toevoegen: , bedoeld in artikel 17 van de wet.
- In artikel 2.3.1, eerste lid, onderdeel b, de verwijzingen naar de Waterregeling corrigeren en zo mogelijk achterwege laten (aanwijzing 78, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In paragraaf 2.1 (Registratiemethodiek) niet spreken over een 'machtiging' van het bestuursorgaan om gegevens aan te leveren, nu dat op zichzelf geen verandering brengt in het gesloten systeem van de basisregistratie ondergrond.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... houdende regels met betrekking tot de basisregistratie ondergrond (Besluit basisregistratie ondergrond)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van 26 juni 2017, nr. IenM/BSK-2017/141798, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 9, eerste lid, 10, tweede lid, 23, eerste lid, en 30, derde lid, van de Wet basisregistratie ondergrond;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van ..., nr. IenM/BSK-2017/..., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

In dit besluit wordt verstaan onder:

catalogus: catalogus registratie ondergrond als bedoeld in artikel 17 van de wet;

document: document in welke vorm dan ook met voor de registratie ondergrond relevante gegevens;

registratieobject: beschrijving van een object in of waarneming of schematische weergave van de werkelijkheid, waarover onderling samenhangende gegevens worden vastgelegd;

wet: Wet basisregistratie ondergrond.

HOOFDSTUK 2. HET REGISTER BRONDOCUMENTEN ONDERGROND

§ 1. Bodem- en grondonderzoek

Artikel 2.1.1

Als brondocument met betrekking tot de in deze paragraaf genoemde registratieobjecten wordt uitsluitend aangewezen een document met de resultaten van een onderzoek in het kader van een verkenning dat door of in opdracht van een bestuursorgaan is uitgevoerd.

Artikel 2.1.2

Met betrekking tot het registratieobject geotechnisch sondeonderzoek binnen de categorie verkenningen wordt als brondocument aangewezen een document met:

- de resultaten van een onderzoek met een conus naar de mechanische weerstand van de ondergrond op een locatie;
- een beschrijving van de bij het onderzoek gebruikte conus, en
- indien gemeten, de resultaten van een onderzoek met meetinstrumenten die aan de conus zijn gemonteerd en die kunnen worden vastgelegd conform de catalogus.

Artikel 2.1.3

Met betrekking tot het registratieobject booronderzoek binnen de categorie verkenningen wordt als brondocument aangewezen een document over een bodemkundige boormonsterbeschrijving met de resultaten van een onderzoek naar de bodemopbouw op een locatie door middel van een boorgat waaruit grondmonsters zijn verkregen aan de hand waarvan de bodemopbouw nauwkeurig in verschillende horizonten is beschreven.

§ 2. Bodemkwaliteit

Gereserveerd



§ 3. Grondwatermonitoring

Artikel 2.3.1

1. Met betrekking tot het registratieobject grondwatermonitoringput binnen de categorie constructies wordt als brondocument aangewezen een bij de realisatie of wijziging van een constructie opgemaakt document over de constructie op een locatie voor één of meer peilbuizen die door of in opdracht van een bestuursorgaan is gerealiseerd, gewijzigd of wordt gebruikt, met de intentie om grondwaterstanden of de grondwatersamenstelling te registreren:
 - a. voor ten minste één jaar, of
 - b. voor het genereren van de gegevens, bedoeld in de artikelen 6.27, onderdeel h, 6.28, onderdeel i, of 6.29, eerste lid, onderdeel e, van de Waterregeling, die worden verstrekt bij een aanvraag van een vergunning als bedoeld in de artikelen 6.4, eerste lid, en 6.5, onderdeel b, van de Waterwet of bij een melding als bedoeld in artikel 6.11, eerste lid, van het Waterbesluit.
2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onderdeel a, wordt een document over een constructie als bedoeld in de aanhef van het eerste lid met de intentie om grondwaterstanden of de grondwatersamenstelling te registreren voor minder dan één jaar eveneens aangewezen als brondocument als dat naar het oordeel van het bestuursorgaan van belang is met het oog op een goede uitvoering van de registratie ondergrond.

§ 4. Grondwatergebruik

Gereserveerd

§ 5. Mijnbouwwet

Artikel 2.5.1

Met betrekking tot het registratieobject mijnbouwwetvergunning binnen de categorie gebruiksrechten worden als brondocumenten aangewezen:

- a. een beschikking, waarvan mededeling is gedaan in de Staatscourant, tot:
 - 1°. verlening van een opsporingsvergunning of winningsvergunning als bedoeld in artikel 17, vierde lid, van de Mijnbouwwet;
 - 2°. wijziging van een opsporingsvergunning of winningsvergunning als bedoeld in artikel 18, vijfde lid, van de Mijnbouwwet;
 - 3°. verlening van toestemming tot het op een ander doen overgaan van een opsporingsvergunning of winningsvergunning als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Mijnbouwwet;
 - 4°. intrekking of het vervallen van een opsporingsvergunning of winningsvergunning als bedoeld in artikel 21, zesde lid, van de Mijnbouwwet;
 - 5°. verlening van een opslagvergunning als bedoeld in artikel 31a, eerste lid, van de Mijnbouwwet in samenhang met artikel 17, vierde lid, van de Mijnbouwwet, of als bedoeld in artikel 31c, vijfde lid, van de Mijnbouwwet;
 - 6°. wijziging of intrekking van een opslagvergunning als bedoeld in artikel 30, vierde lid, van de Mijnbouwwet, en
 - 7°. het verkleinen van het gebied waarvoor een vergunning voor het winnen van koolwaterstoffen of opslagvergunning geldt als bedoeld in artikel 32c, derde lid, van de Mijnbouwwet;
- b. een winningsplan en het bijbehorende besluit omtrent instemming als bedoeld in artikel 34 van de Mijnbouwwet en een wijziging van dat plan of dat besluit, en
- c. een opslagplan en het bijbehorende besluit omtrent instemming als bedoeld in artikel 39, eerste lid, in samenhang met artikel 34 van de Mijnbouwwet en een wijziging van dat plan of dat besluit.

§ 6. Modellen

Gereserveerd

HOOFDSTUK 3. DE REGISTRATIE ONDERGROND

Artikel 3.1

1. Naast de gegevens, bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de wet, bevat de registratie ondergrond over een verkenning, voor zover van toepassing:
 - a. het in het handelsregister opgenomen unieke nummer van de onderneming of rechtspersoon die:
 - 1°. in opdracht van een bestuursorgaan zorg draagt voor de levering van brondocumenten aan Onze Minister, of



- 2°. belast is met de uitvoering van een verkenning of een deel daarvan,
 - b. een aanduiding dat de gegevens deel hebben uitgemaakt van de Registratie Data en Informatie Nederlandse Ondergrond of het Bodemkundig Informatie Systeem en als brondocument zijn aangeleverd op grond van artikel 39, eerste lid, van de wet, en
 - c. over het registratieobject geotechnisch sondeonderzoek: gegevens over de gebruikte conus.
2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en c, zijn authentieke gegevens.

Artikel 3.2

1. Naast de gegevens, bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de wet, bevat de registratie ondergrond over een gebruiksrecht:
 - a. de bronhouder van het registratieobject,
 - b. voor zover van toepassing, een aanduiding dat de gegevens deel hebben uitgemaakt van de Registratie Data en Informatie Nederlandse Ondergrond of het Bodemkundig Informatie Systeem en als brondocument zijn aangeleverd op grond van artikel 39, eerste lid, van de wet, en
 - c. over het registratieobject mijnbouwwetvergunning: de datums vanaf wanneer gegevens en monsters als bedoeld in artikel 116 van het Mijnbouwbesluit openbaar zijn.
2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, zijn authentieke gegevens.

Artikel 3.3

1. Naast de gegevens, bedoeld in artikel 21, eerste lid, van de wet, bevat de registratie ondergrond over een constructie:
 - a. de bronhouder van het registratieobject,
 - b. voor zover van toepassing, het in het handelsregister opgenomen unieke nummer van de onderneming of rechtspersoon die:
 - 1°. in opdracht van een bestuursorgaan zorg draagt voor de levering van brondocumenten aan Onze Minister,
 - 2°. belast is met de realisatie van een constructie,
 - 3°. belast is met de uitvoering van een onderzoek of een deel daarvan, of
 - 4°. belast is met het onderhoud van een constructie, en
 - c. voor zover van toepassing, een aanduiding dat de gegevens deel hebben uitgemaakt van de Registratie Data en Informatie Nederlandse Ondergrond of het Bodemkundig Informatie Systeem en als brondocument zijn aangeleverd op grond van artikel 39, eerste lid, van de wet.
2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, zijn authentieke gegevens.

HOOFDSTUK 4. WIJZIGING VAN DE IN DE REGISTRATIE ONDERGROND OPGENOMEN GEGEVENS

Artikel 4.1

1. Het Centraal bureau voor de statistiek, bedoeld in artikel 2 van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek, is niet verplicht toepassing te geven aan artikel 30, eerste en tweede lid, van de wet.
2. De melding, bedoeld in artikel 30, eerste en tweede lid, van de wet, kan achterwege blijven indien de gerede twijfel, bedoeld in artikel 30, eerste en tweede lid, van de wet, betrekking heeft op de juistheid van:
 - a. inhoudelijke waarnemingen en meetresultaten die met een verkenning of gebruiksrecht zijn verkregen, indien na de vaststelling van de gegevens boven het maaiveld bouwactiviteiten hebben plaatsgevonden of de locatie is afgegraven,
 - b. de verticale positie ten opzichte van het maaiveld en de gerede twijfel is ontstaan door een afwijking ten opzichte van het gegeven die is veroorzaakt door bodembeweging, of
 - c. grondwaterstanden, indien de gerede twijfel is ontstaan door een afwijking ten opzichte van het gegeven ten gevolge van het handhaven van waterstanden die zijn vastgesteld in een peilbesluit als bedoeld in artikel 5.2 van de Waterwet.
3. Indien de gerede twijfel, bedoeld in artikel 30, eerste en tweede lid, van de wet ontstaat in een geval waarin sprake is van een onderzoek naar een strafbaar of belastbaar feit, kan de melding door het bestuursorgaan, bedoeld in artikel 30, eerste en tweede lid, van de wet, eveneens achterwege blijven.



HOOFDSTUK 5. SLOTBEPALINGEN

Artikel 5.1

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 5.2

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit basisregistratie ondergrond.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Op 30 september 2015 is de Wet basisregistratie ondergrond (hierna: Wet bro) bekrachtigd.¹ De Wet bro voorziet in de oprichting van de basisregistratie ondergrond (hierna: BRO). In deze basisregistratie worden gegevens opgenomen over de geologische en bodemkundige opbouw van de ondergrond² die voortvloeien uit verkenningen³, over ondergrondse constructies⁴, over gebruiksrechten⁵ en over authentieke modellen⁶ in relatie tot de ondergrond. De Minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de inrichting, het beheer en de gevolgen van de BRO. De Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO zal in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de minister de feitelijke werkzaamheden met betrekking tot de inrichting en het beheer van de BRO verrichten op basis van een overeenkomst met de minister. De Wet bro bepaalt dat gegevens in de BRO worden opgenomen door de levering van zogenoemde brondocumenten door bestuursorganen aan de Minister van Infrastructuur en Milieu (feitelijk TNO). Die verwerkt de gegevens in de digitale registratie van de BRO, de Landelijke Voorziening BRO (hierna: LV BRO). De brondocumenten die in de BRO worden opgenomen, worden volgens de Wet bro aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Het onderhavige Besluit basisregistratie ondergrond (hierna: Besluit bro) voorziet in de aanwijzing van deze brondocumenten en regelt daarmee de feitelijke gegevensinhoud van de BRO. De aanwijzing van brondocumenten vindt plaats in verschillende tranches. Het onderhavige besluit regelt de aanwijzing van een eerste tranche van gegevens die bestuursorganen in de vorm van brondocumenten aan de BRO moeten aanleveren. Ook worden in dit besluit bepalingen vastgesteld die betrekking hebben op de inrichting van de BRO. Het gaat dan bijvoorbeeld over de opname en verwerking van gegevens (inclusief verplichte aanvullende gegevens). Tot slot wordt bepaald dat het Centraal bureau voor de statistiek niet verplicht is melding te maken van een gereede twijfel over de juistheid van gegevens. Daarnaast is bepaald dat een dergelijke melding door een bestuursorgaan achterwege kan blijven in enkele specifiek aangeduide situaties.

2. De basisregistratie ondergrond

2.1 Registratiemethodiek

De BRO bestaat uit een combinatie van een register brondocumenten ondergrond (hierna: register) en de eigenlijke registratie ondergrond (hierna: registratie). Bestuursorganen leveren op basis van artikel 9 van de Wet bro de brondocumenten aan de Minister van Infrastructuur en Milieu (feitelijk TNO). De brondocumenten worden in het register opgenomen. Daarna neemt TNO als feitelijk beheerder van de registratie de in het brondocument vervatte gegevens in de registratie op. Hierdoor kan TNO als beheerder van de LV BRO de inhoud van de BRO te allen tijde verifiëren met de informatie die een bronhouder heeft aangeleverd.⁷

De plicht en de verantwoordelijkheid voor het leveren van relevante gegevens aan de BRO ligt uitsluitend bij de bronhouders. Bronhouders zijn de bestuursorganen die in het kader van de uitvoering van een publiekrechtelijke taak of bij de uitvoering van werkzaamheden documenten verkrijgen die op grond van dit besluit als brondocumenten zijn aangemerkt en in de BRO moeten worden opgenomen (artikel 9 van de Wet bro). Het gaat in generieke zin om alle organen die bestuursorgaan zijn in de zin van artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij kan allereerst worden gedacht aan bestuursorganen van gemeenten, provincies en waterschappen. Ook de Rijksoverheid kent een aantal bronhouders, zoals de Minister van Economische Zaken die een vergunning in het kader van de Mijnbouwwet afgeeft. Daarnaast is de Minister van Infrastructuur en Milieu bronhouder, bijvoorbeeld als voor de aanleg van infrastructuur geotechnische sonderingen

¹ Stb. 2015, 362.

² Gedefinieerd in artikel 1 van de wet als: 'vast deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeistoffen en gassen, inclusief de daarin aanwezige holle ruimtes'.

³ Gedefinieerd in artikel 1 van de wet als: 'waarneming van de opbouw van de ondergrond op een punt, langs een lijn of in een vlak'.

⁴ Gedefinieerd in artikel 1 van de wet als: 'werk in de ondergrond voor het winnen of benutten van in de ondergrond aanwezige natuurlijke hulpbronnen, voor het opslaan van stoffen in de ondergrond of voor het meten van een aan de ondergrond gerelateerde parameter'.

⁵ Gedefinieerd in artikel 1 van de wet als: 'door een bestuursorgaan verleende vergunning of aan een bestuursorgaan gedane melding voor het winnen of benutten van in de ondergrond aanwezige natuurlijke hulpbronnen of voor het opslaan van stoffen in de ondergrond, en het aanbrengen van een daarvoor noodzakelijke constructie'.

⁶ Gedefinieerd in artikel 1 van de wet als: 'schematische weergave van de werkelijkheid in twee of drie dimensies, die authentiek is'.

⁷ Voor de volledigheid wordt vermeld dat er daarnaast nog een afzonderlijk register inzake meldingen modellen is. Dat wordt hier verder buiten beschouwing gelaten, omdat daarover in het onderhavige besluit niets is geregeld.



worden uitgevoerd. De betrokken minister zal als bronhouder bij de uitvoering van zijn wettelijke taken zorg dragen dat de uitvoerders voldoen aan de door of krachtens de wet gestelde eisen voor het aanleveren van brondocumenten, zodat de gegevens juist en tijdig (in overeenstemming met artikel 9, derde lid, van de Wet bro) aangeleverd worden. Tevens kwalificeren zelfstandige bestuursorganen, zoals Staatsbosbeheer, als bronhouders. Niet-bestuursorganen (niet-bronhouders) zijn dus niet verplicht of zelfs bevoegd om gegevens aan de BRO te leveren. Wel is het mogelijk dat gegevens worden aangeleverd via een machtiging of opdracht van een bronhouder. Het betreffende bestuursorgaan stelt dan een machtiging of opdracht op waarin een niet-bestuursorgaan wordt opgedragen om namens het bestuursorgaan gegevens te leveren aan de BRO. Ook kan het onderdeel zijn van voorwaarden van een vergunning, mits dit mogelijk is binnen de kaders van de specifieke wetgeving, zoals bij Mijnbouwwetvergunningen.

Het leveren van gegevens aan de BRO kan ook deel uitmaken van een overeenkomst die wordt gesloten na een aanbesteding.⁸ Zodoende kunnen de partijen namens en onder verantwoordelijkheid van een bronhouder brondocumenten aanleveren. Als een niet-bronhouder een machtiging of opdracht heeft gekregen en als zodanig in het zogenaamde bronhouderportaal wordt gemachtigd, kan het niet-bestuursorgaan via die weg gegevens aanleveren en worden de gegevens opgenomen in de BRO alsof ze zijn geleverd door het bestuursorgaan dat de machtiging of de opdracht heeft verleend.

Teneinde de eenduidigheid van de gegevens in de BRO te kunnen waarborgen, hoeven alleen voor de BRO relevante gegevens te worden aangeleverd, ook al bevat bijvoorbeeld een onderzoeksrapport ook andere gegevens. De gegevens dienen te worden aangeleverd conform bij of krachtens de Wet bro gestelde eisen en standaarden. Daarvoor is het noodzakelijk dat wordt bepaald welke documenten die gegevens moeten bevatten en dus welke documenten worden aangeleverd. Dat zijn de zogenaamde brondocumenten. De vereisten van de documenten om als brondocument te kunnen kwalificeren, worden in generieke zin door dit besluit beschreven. Zo kan een bestuursorgaan daaruit op hoofdlijnen zelfstandig opmaken of en hoe het documenten of gegevens moet leveren aan de LV BRO. De exacte inhoud van de documenten, de gegevensdefinitie, de mogelijke waarden en de nauwkeurigheid van de te leveren gegevens en de eventuele standaarden waaraan de gegevens moeten voldoen, staan in een catalogus, onderverdeeld per registratieobject, die bij ministeriële regeling is vastgesteld. Het staat een bronhouder vrij documenten technisch op een andere wijze vast te leggen voor eigen gebruik, bijvoorbeeld door een ander bestandsformaat of een buitenlandse standaard te gebruiken. Als de bronhouder maar in staat is de relevante gegevens te leveren volgens de eisen die bij of krachtens de Wet bro zijn gesteld. De bronhouder wordt geacht, indien nodig, de gegevens te converteren en conform de eisen uit de catalogus aan te leveren. Deze voorwaarde verzekert dat alle documenten die worden aangeleverd om in de BRO opgenomen te worden ook daadwerkelijk daarvoor geschikte of geschikt gemaakte gegevens bevatten. Dit komt de efficiëntie van de verwerking ten goede.

De Wet bro bepaalt in artikel 9, derde lid, dat brondocumenten elektronisch worden geleverd. Vooralnog is het de bedoeling dat die aanlevering zal geschieden door middel van een loketfunctie en webservices. Hierdoor kan de registratie en verwerking efficiënt plaatsvinden.

2.2 Inhoud van de basisregistratie ondergrond

De Wet bro deelt de gegevens in de BRO in vier categorieën in:

1. verkenningen,
2. gebruiksrechten,
3. ondergrondse constructies, en
4. modellen.⁹

In de artikelen 19, 20, 21 en 22 van de Wet bro wordt per hoofdcategorie beschreven welke gegevens de BRO bevat.

Binnen elke categorie zijn verschillende registratieobjecten te onderscheiden. Naar verwachting worden er in het stelsel van de BRO zoals dat nu wordt voorzien 28 registratieobjecten opgenomen. Dit kan echter veranderen als in de toekomst meer registratieobjecten van belang worden geacht. De registratieobjecten zijn voornamelijk onder te verdelen in zes domeinen:

1. bodem- en grondonderzoek,
2. bodemkwaliteit,
3. grondwatermonitoring,
4. grondwatergebruik,

⁸ Dit dient bij de aanbesteding en in de overeenkomst zelf geregeld te worden; hierover kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan, daar de omstandigheden en kaders per branche en per overeenkomst verschillen.

⁹ Zie ook de definities in de voetnoten 3 tot en met 6.



5. Mijnbouwwet, en
6. modellen.

Alle tot nu toe bekende en beoogde registratieobjecten van de BRO zijn per registratiedomein weergegeven in de onderstaande tabel.

Registratiedomein	Categorie	Registratieobject
Bodem- en grondonderzoek	Verkenning	Geotechnisch sondeonderzoek
	Verkenning	Geo-elektrisch onderzoek
	Verkenning	Seismisch onderzoek
	Verkenning	Booronderzoek
	Verkenning	Profielonderzoek
Bodemkwaliteit (in landelijk gebied)	Constructie	Bodemmeetnet
	Constructie	Bodemsamenstellingsonderzoek
Grondwatermonitoring	Constructie	Grondwatermonitoringnet
	Constructie	Grondwatermonitoringput
	Constructie	Grondwaterstandonderzoek
	Constructie	Grondwatersamenstellingsonderzoek
	Constructie	Synthese grondwaterkwaliteit
	Constructie	Synthese grondwaterstand
Grondwatergebruik	Gebruiksrecht	Grondwatergebruikstelsel
	Gebruiksrecht	Grondwaterproductiedossier
Mijnbouwwet	Gebruiksrecht	Mijnbouwwetvergunning
	Constructie	Mijnbouwwet boorgatsysteem
	Constructie	Mijnbouwwet booronderzoek
	Constructie	Mijnbouwwet putsysteem
	Constructie	Mijnbouwwet productiedossier
	Gebruiksrecht	Koolwaterstof Reservedossier
Modellen	Model	Koolwaterstofvoorkomen
	Model	Bodemkaart
	Model	Grondwatertrappenkaart
	Model	Geomorfologische kaart 1:50.000
	Model	REGIS
	Model	DGM
	Model	GeoTOP

De registratieobjecten vormen de kern van de BRO; iedere vorm van informatie-uitwisseling tussen de BRO en haar bronhouders en afnemers heeft betrekking op een registratieobject. Na de aanlevering van een brondocument door of namens een bestuursorgaan zal de beheerder allereerst een verificatie van het bestandsformaat uitvoeren alvorens hij het gegeven in het register plaatst. Gegevens die blijken de verificatie niet overeenkomen, worden teruggestuurd naar de verzender. Gegevens die wel overeenkomen met de gegevensdefinitie, worden in de LV BRO geplaatst en zijn vanaf dat moment (met uitzondering van de gegevens die bij of krachtens een wettelijk voorschrift als niet-openbaar zijn aangemerkt) vrij beschikbaar voor hergebruik. Bestuursorganen maken – na inwerkingtreding van de artikelen 27 en 28 van de wet – bij de uitoefening van publiekrechtelijke taken verplicht gebruik van gegevens in de BRO.

De term 'onderzoek', die op verschillende plaatsen in het stelsel van de BRO wordt gebruikt bij de aanduiding van registratieobjecten, verdient hier nog enige aandacht. Er zijn veel verschillende opvattingen mogelijk over wat er precies onder de term wordt verstaan. Het kan bijvoorbeeld gaan om feitelijke (meet)gegevens of resultaten, (chemische) analyses, foto's, afgeleide gegevens, meta-analyses van eerdere bevindingen of metingen, interpretaties van meetresultaten et cetera. Alhoewel er dus meer onder 'onderzoek' kan vallen, wordt in de BRO een beperkt aantal gegevens onder de noemer 'gegevens uit een onderzoek' gebracht. Daaronder worden enkel verstaan: feitelijke gegevens (ruwe meetdata) of resultaten uit een onderzoek, opnamen, afgeleide gegevens en extra (meta)gegevens, zoals het unieke nummer uit het handelsregister van de partij die de gegevens (namens een bestuursorgaan) aanlevert, gegevens over herbruikbaarheid en gegevens over de kwaliteit van de gegevens. Doorvertalingen van de genoemde gegevens, interpretaties en adviezen aan de hand daarvan kunnen onderdeel uitmaken van een (opdracht tot) onderzoek, maar die gegevens behoren niet tot het stelsel van de BRO. Dergelijke gegevens blijven achter bij de bronhouder.

Tot slot is het van belang te herhalen dat aan de BRO uitsluitend gegevens zullen worden geleverd die door of in opdracht van bestuursorganen zijn verzameld. De BRO bevat daarmee uitsluitend gegevens



die zijn gegeneerd in het kader van activiteiten met publiek belang. Het gaat dus om informatie met een publiek belang die vrij beschikbaar is of moet zijn. In het huidige stelsel van de BRO is niet voorzien dat ook andere informatie dan bovengenoemd in de BRO wordt opgenomen. Daarbij is onder andere van belang dat de overheid niet zomaar een plicht kan opleggen tot het openbaar maken van informatie waartoe zij geen rechten heeft.

2.3 Registratieobjecten eerste tranche

Het onderhavige besluit wijst de brondocumenten aan voor de eerste tranche van registratieobjecten die in de BRO worden opgenomen. De inhoud van de eerste tranche registratieobjecten is in overleg met het werkveld samengesteld. Zie hiervoor hoofdstuk 4 van deze toelichting. Deze eerste tranche bestaat uit de volgende vier registratieobjecten:

Registratieobject	Registratiedomein	Categorie
Geotechnisch sondeonderzoek	Bodem- en grondonderzoek	Verkenning
Booronderzoek (onderdeel bodemkundige boormonsterbeschrijving)	Bodem- en grondonderzoek	Verkenning
Grondwatermonitoringput	Grondwatermonitoring	Constructie
Mijnbouwvergunning	Mijnbouwwet	Gebruiksrecht

Hierna volgt een nadere toelichting op de inhoud van elk van deze registratieobjecten.

2.3.1 Geotechnisch sondeonderzoek

Er is een aantal methoden om onder het maaiveld te kunnen 'kijken'. Deze methoden worden samen 'verkenningen' genoemd. Verkenningen in de context van het stelsel van de BRO betreffen waarnemingen van de opbouw van de ondergrond op een punt, langs een rechte of gebogen lijn of in een vlak.

Een voorbeeld van de waarneming van de opbouw van de ondergrond op een locatie is de geotechnische sondering. Dat is een meting waarbij een kegelvormige kop (conus) met een constante snelheid in de grond wordt gedrukt om te meten welke weerstanden de lagen van de ondergrond bieden. De conus zal bij het drukken in veen minder weerstand ondervinden (lage conusweerstand) dan bij het drukken in zand (hoge conusweerstand). Een dergelijke sondering kan alleen plaatsvinden in zachte bodems; gesteenten hebben een te grote dichtheid om de weerstand met een conus te kunnen meten. De uitkomsten van een sondering worden veelal grafisch weergegeven en worden voornamelijk gebruikt voor berekeningen ten behoeve van funderingen van bouwwerken en infrastructurele werken en voor het voorspellen van te verwachten zettingen bij belastingen (bijvoorbeeld ophogingen en ontgravingen) op het maaiveld.

Naast de (mechanische) weerstand kunnen tegelijkertijd ook meetresultaten van aan de conus gemonteerde andere meetinstrumenten worden vastgelegd. Er kan worden gedacht aan de wrijving, waterspanning, elektrische geleidbaarheid en magnetische veldsterkte. Het is aan de opdrachtgever (lees: het bestuursorgaan) om te bepalen welke gegevens gemeten worden. Die gegevens kunnen echter niet bij elk onderzoek en met elke conus verkregen worden. Zodoende worden geen eisen gesteld aan het onderzoek en het te gebruiken materiaal. Als de betreffende gegevens gemeten worden en in overeenstemming zijn of door conversie in overeenstemming zijn gebracht met de catalogus, worden ze eveneens opgenomen in de BRO als inhoudelijke waarnemingen en meetresultaten die met de verkenning zijn verkregen (artikel 19, eerste lid, onderdeel f, van de Wet bro). Het betreft immers relevante informatie in het kader van hergebruik. Het aantal soorten gegevens uit een geotechnisch sondeonderzoek dat kan worden vastgelegd in de LV BRO zal in de toekomst hoogstwaarschijnlijk uitbreiden.

Geotechnische sonderingen zijn belangrijke bronnen voor het inzicht in de ondergrond, denk aan de draagkracht en opbouw ervan. Er worden steeds hogere eisen gesteld aan bouwwerken, terwijl de ondergrond in grote delen van Nederland vaak een beperkt draagvermogen kent. Geotechnische sonderingen worden dan ook toegepast bij een veelheid van bouw- en aanlegwerkzaamheden, van het bouwen van een woonhuis tot wegwerkzaamheden. Vooral bij dat laatste speelt ook het verplicht gebruik van de BRO door bestuursorganen op grond van artikel 27 van de Wet bro een belangrijke rol: wegwerkzaamheden door of in opdracht van bestuursorganen zullen altijd voorbereid worden met gegevens uit de BRO. Hierdoor worden gegevens van eerdere onderzoeken optimaal benut en zijn waar mogelijk minder onderzoeken nodig, of kunnen nieuwe onderzoeken in ieder geval met het gebruik van eerdere onderzoeken beter worden toegespitst op bepaalde risico's. Geotechnische sonderingen zoals hier bedoeld komen echter ook voor bij activiteiten die aan de mijnbouw zijn gerelateerd, bijvoorbeeld bij de zoutwinning of de winning van oppervlaktedelfstoffen. Ook particulie-



ren kunnen gegevens hergebruiken, bijvoorbeeld als de voor een vergunning benodigde gegevens reeds in de BRO zijn opgenomen. De gebruiker dient in dat geval een deskundige afweging te maken of de informatie voor het beoogde doel geschikt en afdoende is en geen nader onderzoek nodig is. Overigens zal hier lang niet altijd sprake van zijn; informatie kan achterhaald of gewijzigd zijn of kan voor een ander doel zijn verzameld.

Burgers, bedrijven en de overheid hebben er voordeel van dat zonder het direct (laten) uitvoeren van gedetailleerd bodemonderzoek een deskundige aan de hand van de beschikbare informatie een eerste risico-inventarisatie kan uitvoeren. Bijvoorbeeld ten behoeve van een (voorlopig) ontwerp van een nieuw gebouw of een ander bouwwerk. Voor de overheid is het zelfs verplicht dat eerst naar de reeds geregistreerde gegevens in de BRO wordt gekeken. Zodoende kan wellicht direct een andere keuze worden gemaakt voor wat betreft de uitvoering van bepaalde werkzaamheden. Of het kan wenselijk zijn nader bodemonderzoek te vragen om een nauwkeurig beeld van de risico's te krijgen. Verder detailonderzoek kan dan beter gericht worden op het onderzoeken van de specifieke, geïdentificeerde risico's en de daarbij passende maatregelen. Dat kan onnodige kosten in verband met het ten onrechte achterwege laten van bepaalde maatregelen en vertraging terugdringen.

Hergebruik van (historische) informatie betreffende het geotechnisch sondeonderzoek is ook voor het onderhoud van bestaande bouwwerken van belang. Door vergelijking van sonderingen gemaakt op verschillende momenten in de tijd kan benodigd onderhoud beter ingeschat worden. Dat draagt bij aan de efficiëntie en de waarborging van de veiligheid van bouwwerken.

2.3.2 Boormonsterbeschrijving

Een andere verkenning waarvan het verslag opgenomen wordt in de BRO, is de bodemkundige boormonsterbeschrijving. Om een dergelijke boormonsterbeschrijving te maken, is het nodig een boring te maken. Bij een boring wordt mechanisch, al dan niet met handkracht, een gat in de grond geboord. Van het naar boven gebrachte materiaal wordt beschreven welke grondsoort het is (bijvoorbeeld klei, veen, zand of grind) en op welke diepte deze is aangetroffen. Op deze manier ontstaat een beeld van de opbouw van de ondergrond ter plaatse van de boring. De boring wordt in veel disciplines toegepast, zoals bodemkunde, geotechniek, geo-hydrologie, mijnbouw, warmte- en koudeopslag (WKO), cultuurtechniek, milieu en archeologie. In de eerste tranche wordt de beschrijving van de bodemopbouw (lees: de boormonsterbeschrijving) meegenomen binnen het registratieobject booronderzoek. De boringen gerelateerd aan de andere bovengenoemde (niet-bodemkundige) disciplines komen in latere tranches aan de orde.

De relevantie van een boormonsterbeschrijving is vergelijkbaar met die van een geotechnische sondering. Kenmerkend verschil is dat een boormonsterbeschrijving een meer gedetailleerd, plaatselijk en tijdsafhankelijk beeld geeft van de ondergrond en vele toepassingen kent. Echter, een mechanische (geotechnische) boormonsterbeschrijving nemen is arbeidsintensiever en duurder dan het maken van een sondering. Het verplicht gebruik van de gegevens uit de BRO is hierdoor nog waardevoller, aangezien de BRO als het ware voorkomt dat een boormonsterbeschrijving wordt gemaakt als er al een vergelijkbare en bruikbare boormonsterbeschrijving beschikbaar is. Een ander verschil ten opzichte van de sondering is dat minder informatie wordt verkregen over de sterkte en stijfheid van de grond. In de civieltechnische praktijk is het daarom gebruikelijk resultaten van meerdere geotechnische sonderingen te valideren aan de hand van een boormonsterbeschrijving. Er wordt dan bijvoorbeeld per vijf sonderingen één boring uitgevoerd.

Vanaf de eerste tranche van het Besluit bro kan enkel de bodemkundige boormonsterbeschrijving worden aangeleverd en verwerkt. De verwachting is dat snel na de inwerkingtreding van de eerste tranche bij de latere tranches (zie ook paragraaf 2.4) tevens boormonsterbeschrijvingen die in het kader van andere disciplines worden uitgevoerd, kunnen worden aangeleverd aan de BRO. Ten aanzien van dit registratieobject wordt bij de registratie van de boormonsterbeschrijvingen zoveel mogelijk aangesloten bij de Nederlandse variant van de nieuwe NEN-norm (NEN-EN-ISO14688). Dat wordt gedaan door de catalogus met die norm in overeenstemming te brengen, voor zover dat mogelijk en wenselijk is. Dit komt de hergebruikwaarde van dit registratieobject ten goede, evenals de consistentie binnen de basisregistratie en ten opzichte van buiten de BRO bestaande verslagen van boormonsterbeschrijvingen. De norm biedt naar verwachting op termijn één gemeenschappelijk uitgangspunt waarmee boormonsterbeschrijvingen kunnen worden beschreven. In aanvulling op de norm zullen er in de toekomst in de LV BRO sectorspecifieke beschrijvingen worden ontwikkeld voor geotechniek, geo-hydrologie, WKO, cultuurtechniek, milieu en archeologie. Door deze aanpak zal het naar verwachting mogelijk zijn om het algemeen deel van de gegevens van een bijzonder type boormonsterbeschrijving in een andere discipline te hergebruiken. Hierop zou dan ook het beginsel van verplicht gebruik door bestuursorganen van toepassing zijn. Met het algemeen deel van de gegevens uit een boormonsterbeschrijving kan dan in verschillende sectoren worden gewerkt. De verschillende typen bodembeschrijvingen hebben nu op basis van de oude NEN-normen en andere



specificaties geen gezamenlijke basis en kunnen op dit moment dus zeer beperkt in andere disciplines worden hergebruikt.

De brondocumenten die nu worden geregistreerd onder het registratieobject 'booronderzoek' betreffen niet de verkenningen die geheel of overwegend in het kader van archeologisch of milieu-hygiënisch onderzoek worden uitgevoerd. Deze zijn onlosmakelijk verbonden met vakgebieden die geheel buiten de werking van de BRO vallen, met eigen systemen en voorzieningen. Om onnodige regeldruk en kosten te voorkomen, wordt het niet nodig geacht om nu al de verplichting op te leggen om de desbetreffende verkenningen aan de LV BRO te leveren. Op termijn is voorzien dat beide vakgebieden zullen deelnemen aan de BRO.

Met de introductie van de bodemkundige boormonsterbeschrijving wordt bewerkstelligd dat de informatie uit het Bodemkundig Informatie Systeem (BIS) – een informatiesysteem van Wageningen Environmental Research (Alterra), een kennisinstituut voor de groene leefomgeving en onderdeel van Wageningen Universiteit en Researchcentrum – geconverteerd kan worden naar de LV BRO op grond van artikel 39 van de Wet bro. Het BIS bood, als voorloper van de BRO, overheden en bedrijven toegang tot bodemgegevens en scenario's voor duurzaam bodem- en grondwatergebruik en bevatte up-to-date informatie over de Nederlandse bodem, die op systematische wijze was verzameld en bewerkt. In het BIS waren boormonsterbeschrijvingen al opgenomen als één van de belangrijkste soorten beschikbare gegevens.

2.3.3 Grondwatermonitoringput

In de BRO wordt onder een constructie in de zin van artikel 1 van de Wet bro verstaan een werk in de ondergrond voor het winnen of benutten van in de ondergrond aanwezige natuurlijke hulpbronnen, voor het opslaan van stoffen in de ondergrond of voor het meten van een aan de ondergrond gerelateerde parameter. Een voorbeeld van dat laatste is het verloop van de grondwaterstand of grondwatersamenstelling in de tijd. In deze eerste tranche wordt binnen de categorie constructies alleen de grondwatermonitoringput in de BRO opgenomen. De grondwatermonitoringput is feitelijk een constructie, onder andere bestaande uit één of meer (peil)buizen, in een gat in de grond waarbij een of meer filters in de ondergrond zijn aangebracht, waarmee met zogenaamde stijgbuizen het verloop van de grondwaterstand, de grondwatersamenstelling of beide in de tijd worden geregistreerd. In het besluit is dit gedefinieerd als een constructie voor een of meer peilbuizen om grondwaterstanden of de grondwatersamenstelling te registreren.

Ons land kent van oudsher een uitgebreid netwerk van grondwaterputten (binnen zogenoemde meetnetten¹⁰). De meetnetten vervullen de grote behoefte aan gedetailleerde informatie over de variaties en fluctuaties in het grondwater (stand en samenstelling). Die behoefte hangt samen met de sterk gevarieerde eigenschappen van onze bodem, het specifieke ruimtegebruik en de grote bevolkingsdichtheid in ons land. Inzicht in het grondwaterpeil is daarom belangrijk. Voor het ontwerpen van veilige bouwwerken, voor het behoud van droge voeten, maar ook tegen verdroging, in relatie tot drinkwater, landbouw, duurzame energie, en om negatieve effecten door menselijk ingrijpen te voorkomen (denk aan de gevolgen van een pompinstallatie) en het milieu in het algemeen. Fluctuaties in grondwater zijn nagenoeg altijd aan de orde, onder andere vanwege de seizoenen. Grote fluctuaties hebben invloed op constructies en de leefomgeving. Een tijdelijk lagere grondwaterstand kan één van de redenen zijn voor de aantasting van houten funderingen. Een te hoge grondwaterstand heeft invloed op bijvoorbeeld de landbouw en de opnamecapaciteit van hemelwater in de bodem en ondergrond, wat wateroverlast tot gevolg kan hebben.

Effecten door grondwater zijn buitengewoon relevant voor Nederland. Een groot deel van ons land ligt onder de zeewaterspiegel. De waterbalans tussen en binnen de vele polders is gevoelig voor fluctuaties. Om alle genoemde redenen is een goed inzicht in het grondwater van cruciaal belang en is het wenselijk de plaatsen waar het grondwater gemeten kan worden (de grondwatermonitoringputten), te registreren. Met die registratie kan eenieder weten waar de putten zich bevinden en wat de kenmerken van de put zijn, zodat men de gegevens uit een bepaalde put gemakkelijk kan terugvinden. De eigenschappen van de put zijn van belang om de gemeten gegevens in bijvoorbeeld een grondwaterstandonderzoek te kunnen interpreteren. Een grondwaterstand zegt bijvoorbeeld alleen wat als de filterdiepte van de buis bekend is. Daarbij moet op de boorstaat zijn vermeld op welke diepte een betreffende filter is geplaatst. Aan de hand daarvan kan worden bepaald in welk watervoerend pakket de grondwaterstand heerst. Ook kan een filter in een freatische laag (ondiepe grondwaterstand) zijn gesitueerd.

De putten kunnen in eigendom zijn van een bestuursorgaan, maar ook van particuliere eigenaren.

¹⁰ Deze zijn ook voorzien als registratieobjecten, maar deze worden in een latere tranche van het Besluit bro geregeld.



Soms besluit een bestuursorgaan namelijk putten van particulieren te 'lenen' om metingen te doen. Ze nemen dan in sommige gevallen ook het onderhoud over. Ook is het mogelijk dat als het grondwater in een bepaald gebied gemonitord moet worden, maar er geen (actuele) gegevens zijn, de BRO kan worden geraadpleegd om te zien waar zich putten bevinden waarvan gebruikgemaakt kan worden. Het verplicht gebruik van de BRO helpt hier dus ook bij het onnodig aanleggen van nieuwe putten: een bestuursorgaan zal eerst bezien of informatie van en over de bestaande putten kan worden benut. Burgers en bedrijven die grondwatergegevens dienen te verstrekken, kunnen voor wat betreft de gegevens over de put waarin is gemeten, ook uitgaan van de gegevens in de BRO, mits een deskundige afweging heeft plaatsgevonden en is geoordeeld dat de informatie voor het beoogde doel afdoende is en is geconstateerd dat geen nadere onderzoek nodig is. Die gegevens hoeven dan dus niet opnieuw onderzocht te worden. Het voornemen bestaat om op termijn ook andere gegevens op te nemen in de BRO, zoals de grondwaterstand- en grondwatersamenstellingsonderzoeken.

2.3.4 Mijnbouwwetvergunning

In de categorie gebruiksrechten zoals bedoeld in het stelsel van de BRO worden in de eerste plaats als brondocument aangemerkt door een bestuursorgaan verleende vergunningen voor het winnen of benutten van in de ondergrond aanwezige natuurlijke hulpbronnen, voor het opslaan van stoffen in de ondergrond, inclusief de daarvoor benodigde ondergrondse constructies, of voor opsporing (op grond van de Mijnbouwwet). In het stelsel van de BRO omvat de term 'gebruiksrechten' daarnaast ook meldingen in relatie tot de ondergrond. Het betreft hier niet de in de Mijnbouwwet genoemde mijnbouwmilieuvergunningen.

In dit besluit is geregeld dat informatie over verleende vergunningen in het kader van de Mijnbouwwet voor mijnbouwactiviteiten aan de LV BRO geleverd moeten worden. Het is van belang om daarbij inzicht te hebben in en het onderscheid te maken tussen de opsporings- en winningsvergunning en een opslagvergunning op basis van artikel 6, respectievelijk artikel 25 van de Mijnbouwwet aan de ene kant en de omgevingsvergunning voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van een mijnbouwwerk, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of eventueel de mijnbouwmilieuvergunning op grond van artikel 40, eerste lid, van de Mijnbouwwet aan de andere kant. Een opsporings-, winnings- of opslagvergunning die de Minister van Economische Zaken op grond van de Mijnbouwwet verleent, is de eerste stap om te komen tot daadwerkelijke ontplooiing van deze activiteiten. De houder van een vergunning heeft de zekerheid dat anderen deze activiteit niet mogen uitvoeren in het desbetreffende gebied. Deze vergunningen hebben dan ook het karakter van een concessie (het exclusieve recht om in een bepaald gebied een bepaalde activiteit te mogen verrichten). Als de volgende stap aan de orde is, het daadwerkelijk uitvoeren van activiteiten, is een omgevingsvergunning nodig. Bij een omgevingsvergunning wordt gekeken naar bijvoorbeeld bouwvereisten, effecten voor het milieu en de ruimtelijke inpassing. Dit zijn zaken die niet bij een vergunning op basis van de Mijnbouwwet aan de orde komen. Derhalve vallen ze buiten de reikwijdte van de BRO.

In het kader van de BRO gaat het dus specifiek om de opsporings-, winnings- of opslagvergunning die de Minister van Economische Zaken op grond van de Mijnbouwwet verleent. De opsporings- en winningsvergunning is mede gebaseerd op richtlijn nr. 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen (PbEG 1994, L164, hierna: koolwaterstoffenrichtlijn). Het gebied waarop de vergunning betrekking heeft, beslaat vaak meerdere gemeenten of zelfs provincies. Het doel van deze vergunningen is de investeringen die de vergunninghouder doet om een delfstof op te sporen (bijvoorbeeld door seismisch onderzoek of het uitvoeren van een boring) voor een bepaalde periode te beschermen. Zolang een bedrijf een opsporingsvergunning heeft op grond van de Mijnbouwwet, mogen andere bedrijven geen opsporingsactiviteiten verrichten in het betrokken gebied. Hetzelfde geldt voor een winningsvergunning en een opslagvergunning. De opsporingsvergunning is een noodzakelijke voorwaarde om een delfstof te mogen opsporen, maar niet voldoende om een exploratieboring te starten. Naast de verplichting dat het bestemmingsplan de boring moet toestaan, geldt voor bouwwerken zoals een putkelder dat een omgevingsvergunning voor het bouwen op grond van artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht nodig is. Een opsporingsvergunning geeft een bedrijf dus geen toestemming om in een gebied waarvoor een opsporingsvergunning is afgegeven, te boren. Ook geeft een winningsvergunning geen toestemming om concrete winningsactiviteiten uit te voeren.

Voor de goede orde moet ook worden vermeld dat het uitgangspunt van het stelsel van de BRO voornamelijk is dat de BRO geen milieu-informatie bevat. Om die reden zit deze informatie ook niet in de BRO.

De procedure voor het aanvragen van een vergunning in het kader van de Mijnbouwwet is opgenomen in de hoofdstukken 2 en 3 van de Mijnbouwwet en is uitgewerkt in hoofdstuk 1 van de Mijnbouwwet.



regeling. Paragraaf 1.3 van en de bijlagen 1 en 2 bij de Mijnbouwregeling geven een opsomming van de gegevens die overlegd moeten worden bij een vergunningaanvraag. Voor de daadwerkelijke uitvoering van winnings- of opslagactiviteiten op basis van de vergunning is daarnaast nog een winnings- of opslagplan vereist. Dat plan wordt opgesteld door de vergunninghouder. Daarin staan ook waardevolle gegevens voor de BRO en wordt daarin om die reden ook opgenomen. Hiermee wordt de huidige praktijk van het Nederlandse Olie- en Gasportaal (NLOG), dat wordt beheerd door TNO onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken, voortgezet. Daarin werden de genoemde stukken reeds geregistreerd. Alle stukken worden in het kader van het verplicht gebruik door bestuursorganen ook gebruikt als er bijvoorbeeld een nieuwe vergunning afgegeven moet worden of een wijziging aan de orde is: de reeds verzamelde gegevens zijn direct beschikbaar. Dat zal het besluitvormingsproces mogelijk bespoedigen. Voor burgers en bedrijven wordt het met de beschikbaarheid van gegevens over de mijnbouwwetvergunning gemakkelijker om de gegevens in te zien en, indien nodig, te gebruiken, bijvoorbeeld in een juridische procedure waarbij mijnbouw een rol speelt.

Bij het winnings- en opslagplan geldt nog iets bijzonders. De operator kan gegevens aanmerken als bedrijfsvertrouwelijk. Als de Minister van Economische Zaken hiermee instemt, worden deze gegevens niet openbaar gemaakt. Dat geldt ook bij de aanlevering van het winnings- of opslagplan als brondocument; de BRO sluit aan bij de vertrouwelijkheid en de vertrouwelijke gegevens worden niet openbaar. Naast de vertrouwelijkheid die door de operator kan worden verzocht, is er nog een verplicht voorgeschreven vertrouwelijkheid. Die is opgenomen in artikel 116 van het Mijnbouwbesluit. Deze vertrouwelijkheid vervalt echter na een bepaalde termijn. Dit houdt in dat in de BRO alleen die gegevens zichtbaar zijn waarvan de vertrouwelijkheid is opgeheven na verloop van een termijn van vijf of tien jaren nadat de gegevens zijn verstrekt aan de Minister van Economische Zaken (zie artikel 116, tweede en derde lid, van het Mijnbouwbesluit). Die gegevens worden wel via de reguliere weg aangeleverd aan de BRO. De openbaarmaking van de gegevens vindt echter pas plaats na het vervallen van de eerdergenoemde termijn. De datum waarop de eerdergenoemde termijn vervalt, is als niet-authentiek gegeven in de BRO opgenomen. Meer over de confidentialiteit is geschreven in paragraaf 2.5 van deze toelichting.

Alternatief voor de confidentialiteit zou zijn om bronhouders pas na het verstrijken van de termijn gegevens aan te laten leveren. Dat verdient niet de voorkeur. Ten eerste omdat de confidentialiteit kan gaan om een deel van de gegevens; een uitgestelde levering leidt dan tot meerdere deelleveringen. Deelleveringen en het bijhouden van termijnen verhogen de lasten voor bestuursorganen en daarmee bedrijven die in opdracht van de bestuursorganen werken, wat onwenselijk is. Daarnaast is juist één van de redenen om de BRO in het leven te roepen het aanpakken van de in de praktijk gegroeide gewoonte om aan het 'eind' van een project gegevens aan te leveren. Deze gewoonte leidde ertoe dat partijen vergaten de gegevens te leveren of het verzamelen van gegevens toch 'veel werk' was. Dat de gegevens niet openbaar worden gemaakt, is in de Regeling basisregistratie ondergrond¹¹ voorgescreven.

2.3.5 Algemene conclusie over de vier registratieobjecten

Concluderend, met de keuze voor de bovengenoemde vier registratieobjecten focust de BRO zich op de registratieobjecten die aan het begin staan van de informatieketens binnen de domeinen met het grootste directe belang bij de BRO: bodem- en grondonderzoek, grondwatermonitoring en mijnbouw. Deze eerste tranche levert baten op voor bouw- en infrastructurele werken. Dit geldt voor de rijksoverheid, de decentrale overheden, de uitvoeringsorganisaties en particulieren.

2.4 Latere tranches

Bij het onderhavige besluit is zoals gezegd een begin gemaakt met de inrichting van het stelsel van de BRO, en wordt voor nu voorzien in een beperkt aantal registratieobjecten. Het voornemen bestaat om bij latere tranches meer brondocumenten aan te wijzen om registratieobjecten in de BRO op te kunnen nemen. De inhoud van de volgende tranches is nog niet vastgesteld. De Programmastuurgroep BRO¹², bestaande uit een representatieve vertegenwoordiging van partijen uit het werkveld, zal vanaf de tweede tranche adviseren welke registratieobjecten onderdeel worden van de toekomstige tranches. Dit zal worden bepaald door maatschappelijke en politieke vraagstukken en aan de hand van het nut, de noodzaak en de haalbaarheid.

¹¹ Deze wordt nog voorbereid.

¹² De Programmastuurgroep adviseert op bestuurlijk niveau betreffende de realisatie van de BRO. Deze stuurgroep stuurt op het behalen van de vastgestelde strategische doelen en de maatschappelijk effecten van het programma binnen de e-overheid. Na afloop zal de Programmastuurgroep overgaan in de regieraad, waarin een representatieve vertegenwoordiging van belanghebbende partijen zitting heeft. Daarin zal overleg ten aanzien van het strategisch beheer worden gevoerd (zie artikel 4, tweede lid, van de Wet bro).



2.5 Aanvullend te registreren gegevens

2.5.1 Te registreren gegeven op basis van de Wet bro

De artikelen 19 tot en met 22 van de Wet bro geven aan welke gegevens over registratieobjecten worden geregistreerd in de BRO. Dit zijn de gegevens die onmisbaar zijn voor een goede registratie. De volgende gegevens zijn genoemd per categorie van registratieobjecten:

- verkenningen: identificatiecode, verkenningstype, locatie, tijdstip en bronhouder van de verkenning en inhoudelijke waarnemingen en meetresultaten die met de verkenning zijn verkregen;
- gebruiksrechten: identificatiecode, gebruiksrechttype, locatie, ruimtelijke begrenzing of ruimtelijke begrensde volume in de ondergrond waarop het gebruiksrecht betrekking heeft, houder van het gebruiksrecht voor zover sprake is van een onderneming of rechtspersoon, voorschriften en beperkingen waaronder het gebruiksrecht is verleend en inhoudelijke waarnemingen en meetresultaten die met de uitoefening van het gebruiksrecht zijn verkregen;
- constructies: identificatiecode, type constructie, locatie, eigenaar van de constructie voor zover sprake is van een onderneming of rechtspersoon, de eigenschappen van de constructie en eventuele meetresultaten die met de constructie zijn verkregen;
- modellen: identificatiecode van een verkenning, voor zover het model op basis van de resultaten daarvan is vervaardigd.

Daarnaast worden bij elk registratieobject de ingangsdatum en in voorkomende gevallen de einddatum van de geldigheid van een bepaalde combinatie van gegevens en de dagtekening en het inschrijfnummer van het brondocument dat ten grondslag ligt aan het registratieobject of aan een wijziging van de gegevens daarvan vastgelegd. Wat precies onder deze te registreren gegevens moet worden verstaan en hoe een en ander wordt geregistreerd, wordt in de catalogus – die wordt vastgesteld bij ministeriële regeling op grond van artikel 17, eerste lid, van de Wet bro – bepaald.

2.5.2 Grondslag voor het aanwijzen van aanvullende te registreren gegevens

In aanvulling op de bovengenoemde gegevens kunnen op grond van artikel 23, eerste lid, van de Wet bro ook andere gegevens, zowel authentiek als niet-authentiek, worden aangewezen die worden geregistreerd in de BRO. Van de mogelijkheid tot aanwijzing van aanvullende te registreren gegevens wordt in hoofdstuk 3 van dit besluit gebruikgemaakt voor vijf gegevens: een aanduiding of de gegevens afkomstig zijn uit een 'oude' registratie, de bronhouder van registratieobjecten binnen de categorieën gebruiksrechten en constructies, het in het handelsregister opgenomen unieke nummer van bepaalde betrokken ondernemingen of rechtspersonen, gegevens over de bij een geotechnisch sondeonderzoek gebruikte conus en de datums wanneer bepaalde gegevens uit een mijnbouwwetvergunning op grond van artikel 116 van het Mijnbouwsbesluit openbaar worden. In het tweede en derde lid van artikel 23 van de Wet bro zijn voorwaarden gesteld waaronder tot aanwijzing van aanvullende te registreren gegevens kan worden overgegaan. Voor de niet-authentieke gegevens (de datums) is er de voorwaarde dat de kenbaarheid van het desbetreffende gegeven van belang is met het oog op een goede uitvoering van de BRO. Voor de authentieke gegevens (de unieke nummers uit het handelsregisters en de gegevens over een gebruikte conus) is de voorwaarde zwaarder: de kenbaarheid van het desbetreffende gegeven moet van belang blijken voor het doel van de BRO. Dat doel is beschreven in artikel 2 van de Wet bro: het aan eenieder beschikbaar stellen van de gegevens en modellen over de ondergrond ter bevordering van een goede vervulling van publiekrechtelijke taken, voor zover deze gegevens en modellen daarvoor noodzakelijk zijn, en ter bevordering van een efficiënte uitwisseling en een efficiënt gebruik van geo-informatie. Tot slot moeten er zowel bij de aanvullende authentieke als niet-authentieke gegevens geen gewichtige redenen zijn die zich tegen de kenbaarheid verzetten.

2.5.3 Aanduiding of de gegevens afkomstig zijn uit een 'oude' registratie

Bij elk van de registratieobjecten is het van belang om op te nemen of de desbetreffende gegevens afkomstig zijn uit de Registratie Data en Informatie Ondergrond (DINO) en het Bodemkundig Informatie Systeem (BIS). Op grond van artikel 39, eerste lid, van de Wet bro zullen gegevens daaruit op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip door de beheerders daarvan ter registratie in de BRO worden geleverd als brondocument. Door in de BRO zichtbaar te maken welke gegevens uit de genoemde registraties afkomstig zijn, wordt een signaal gegeven over de kwaliteit en bruikbaarheid van de gegevens. De gegevens zijn immers verzameld in een periode ten tijde waarvan de BRO en de daarmee verbonden eisen en standaarden nog niet bestonden. De gegevens zijn mogelijk aan de hand van andere standaarden vastgelegd. Een bestuursorgaan hoeft op grond van artikel 27, tweede lid, onderdeel c, van de wet geen gebruik te maken van de gegevens als de publiekrechtelijke taak met de gegevens niet naar behoren kan worden vervuld. Hiervoor wordt dus een uitzondering gemaakt op de regel van het verplicht gebruik van artikel 27, eerste lid, van de Wet bro. Dit zou eerder aan de orde kunnen zijn met gegevens die vanuit DINO of BIS zijn geconverteerd naar de LV BRO.



De aanduiding is een niet-authentiek gegeven; het betreft feitelijk niet meer dan een markering of een gegeven uit één van de genoemde registraties afkomstig is. Deze gegevens zijn op zichzelf niet van rechtstreeks belang voor (de informatie in) de BRO. Aan de voorwaarde dat de kenbaarheid van het desbetreffende gegeven van belang is met het oog op een goede uitvoering van de BRO wordt voldaan; de markering biedt belangrijke informatie voor de beoordeling van de bruikbaarheid van een gegeven. Er zijn overigens geen gewichtige redenen zijn die zich tegen de kenbaarheid van het feit dat de gegevens uit DINO of BIS afkomstig zijn, verzetten.

2.5.4 De bronhouder van het registratieobject

In artikel 19, eerste lid, onderdeel e, van de Wet bro is expliciet opgenomen dat de bronhouder van een registratieobject binnen de categorie verkenningen als gegeven wordt opgenomen in de BRO. De bedoeling is dat een dergelijk gegeven ook bij registratieobjecten uit de andere categorieën wordt opgenomen. In de artikelen 20, eerste lid, onderdeel e, en 21, eerste lid, onderdeel d, van de Wet bro is opgenomen dat de houder van het gebruiksrecht respectievelijk de eigenaar van de constructie bij registratieobjecten als gegeven worden geregistreerd. Dit is in sommige gevallen ook de bronhouder, maar niet in alle gevallen. Een voorbeeld van dat laatste is de mijnbouwwetvergunning. Daarbij is de exploitant de houder van het gebruiksrecht, terwijl de Minister van Economische Zaken de bronhouder is. Het is van belang om te weten wie de bronhouder is, met name voor het kunnen opvragen van nadere informatie over gegevens bij de partij die verantwoordelijk is voor de levering ervan en het kunnen doen van terugmeldingen. Er is geen reden die zich tegen de registratie van dit gegeven verzet; het is juist goed om te weten welk bestuursorgaan gegevens heeft geleverd aan de BRO. Daarom wordt in het onderhavige besluit ook de bronhouder van registratieobjecten binnen de categorieën gebruiksrechten en constructies als gegeven dat in de BRO wordt opgenomen aange-merkt. Het betreft een authentiek gegeven: het is noodzakelijk voor de verwezenlijking van het doel van de BRO (efficiënte uitwisseling en een efficiënt gebruik van geo-informatie). Verder zal in de Regeling basisregistratie ondergrond worden bepaald dat het gegeven over de bronhouder alleen wordt gedeeld met bronhouders, en niet voor het algemene publiek zichtbaar is.

2.5.5 In het handelsregister opgenomen uniek nummer van onderneming of rechtspersoon

Alhoewel bestuursorganen in beginsel verantwoordelijk zijn voor het genereren en aanleveren van gegevens voor de BRO, zullen die dat niet altijd geheel zelfstandig doen. Bestuursorganen kunnen voor verschillende activiteiten of delen daarvan een onderneming of rechtspersoon contracteren om in opdracht activiteiten te verrichten. Het kan zijn dat een onderneming of rechtspersoon door een bestuursorgaan is gevraagd:

- zorg te dragen voor levering van brondocumenten aan de LV BRO (kortweg, een dataleverancier);
- onderhoud te plegen aan constructies waarbij voor de BRO relevante gegevens worden vergaard (kortweg, een onderhoudende instantie), of
- (delen van) onderzoeken uit te voeren of fysieke constructies in de ondergrond te realiseren (kortweg, een uitvoerder).

Deze bedrijven kunnen deze taken uiteraard ook weer uitbesteden aan andere partijen (onderaannemers en dergelijke).

Voor het bereiken van het doel van de BRO (ten aanzien van de kwaliteit) is de registratie van het in het handelsregister opgenomen unieke nummer van betrokken dataleveranciers, uitvoerders en onderhoudende instanties van essentieel belang. Om die reden is dat voorgeschreven in de artikelen 3.1, eerste lid, en 3.3, eerste lid, van dit besluit. Deze gegevens zijn bovendien authentiek, omdat de nummers afkomstig zijn uit een andere basisregistratie: het handelsregister.¹³ Door het registreren van de nummers ontstaat inzicht in welke partij welke gegevens heeft verzameld of geleverd namens een bestuursorgaan. Dit speelt een belangrijke rol bij een onderzoek naar aanleiding van een melding van gerede twijfel over de juistheid van een authentiek gegeven als bedoeld in artikel 30, eerste lid, van de Wet bro. Bronhouders moeten namelijk weten welke partij door hen gecontracteerd (en daarmee gemachtigd) was om de gegevens te leveren. Als dat bekend is, kan onderzocht worden wat er fout is gegaan. Het betreft doorgaans namelijk complexe (werk)processen waarbij veel verschillende partijen, allen met een eigen specifieke taak, betrokken zijn. Daarom kan het achteraf moeilijk zijn om vast te stellen welke partij of partijen betrokken waren bij de registratie van de gegevens, terwijl snelheid in deze situatie juist is geboden vanwege de termijn van veertien weken waarbinnen de bronhouder de resultaten van het nader onderzoek aan de Minister van Infrastructuur en Milieu moet verstrekken (artikel 33, derde lid, van de Wet bro). De partij die door de bronhouder gecontracteerd is, moet vervolgens eventueel weten wie door hem gecontracteerd was voor de feitelijke uitvoering (de onderaannemers), die hij op een eventuele fout kan aanspreken of het onderzoek kan laten uitvoeren. Dit is overigens vooralsnog alleen relevant bij registratieobjecten in de categorieën verkenningen en

¹³ Zie ook paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting bij de Wet bro, Kamerstukken II 2013/14, 33 839, nr. 3, p. 10 en 11.



constructies: bij de gebruiksrechten (registratieobject mijnbouwwetvergunning) is de Minister van Economische Zaken het bestuursorgaan dat de informatie genereert en levert aan de BRO. Tegen de registratie van deze gegevens bestaan geen zwaarwichtige bezwaren, zolang de gegevens niet zijn te herleiden tot geïdentificeerde of identificeerbare personen. Dat kan alleen bij eenmansbedrijven, waarvan zelden sprake zal zijn. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 2.6 van deze toelichting.

2.5.6 Datums vanaf wanneer gegevens uit een mijnbouwwetvergunning openbaar zijn

In artikel 116 van het Mijnbouwbesluit is bepaald dat bepaalde gegevens voor een bepaalde tijd niet openbaar zijn. Die gegevens worden ook opgenomen in de BRO bij het registratieobject mijnbouwwetvergunning. Voor een goede uitvoering van de BRO is het daarom van belang om bij het registratieobject mijnbouwwetvergunning in de categorie gebruiksrechten te registreren wanneer de in artikel 116 van het Mijnbouwbesluit bedoelde vertrouwelijke gegevens openbaar worden. Zo is in de BRO zelf direct duidelijk dat de desbetreffende vertrouwelijke gegevens wel daarin zijn opgenomen, maar dat ze vanwege de confidentialiteit tot een expliciet aangeduid moment nog niet toegankelijk zijn. Deze kenbaarheid komt het gebruiksgemak en de gebruiksvriendelijkheid van de BRO ten goede. De confidentialiteit geldt op grond van artikel 116 van het Mijnbouwbesluit voor een termijn van vijf of tien jaar nadat de gegevens zijn verstrekt aan de Minister van Economische Zaken, waardoor de datums eenvoudig kunnen worden vermeld. De gegevens zijn niet authentiek: ze betreffen niet de kern van de registratie. Het zijn vooral administratieve gegevens, bedoeld om de BRO te ordenen en inzichtelijk en duidelijk te maken. Daarmee zijn ze vergelijkbaar met de niet-authentieke gegevens uit artikel 20, eerste lid, onderdelen h en i, van de Wet bro: de ingangsdatum en eventuele einddatum van de geldigheid van een combinatie van bepaalde gegevens en de dagtekening en het inschrijfnummer van een brondocument. Tegen de registratie van de datums bestaan geen gewichtige bezwaren, aangezien op basis van het Mijnbouwbesluit al duidelijk is dat bepaalde gegevens worden verzameld en voor een bepaalde termijn vertrouwelijk zijn.

2.5.7 Gebruikte conus bij een geotechnisch sondeonderzoek

De derde soort gegevens die wordt aangewezen als aanvullend te registreren gegevens in de BRO ziet op het registratieobject geotechnisch sondeonderzoek in de categorie verkenningen. Bij dit registratieobject is het registreren van een beschrijving van de gebruikte conus van essentieel belang voor het bereiken van het doel van de BRO (specifiek de goede vervulling van publiekrechtelijke taken en efficiënt gebruik van geo-informatie). De gebruikte conus zegt namelijk veel over onder meer de uitvoering, de betrouwbaarheid en de (onbenutte) mogelijkheden van het onderzoek. Het betreft een authentiek gegeven, omdat de gegevens die in het kader van de sondering worden geregistreerd alleen goed geïnterpreteerd kunnen worden aan de hand van de beschrijving van de conus. De authenticiteit is om die reden een noodzakelijkheid in verband met de bewaarplicht van artikel 18 van de Wet bro en de gebruiksplicht van artikel 27, eerste lid, van de Wet bro. Tegen deze aanwijzing bestaan geen gewichtige redenen die zich daartegen verzetten; het betreft puur technische gegevens.

2.6 Confidentialiteit en persoonsgegevens

Tot slot nog een woord over confidentialiteit. Het uitgangspunt is dat eenieder kosteloos inzage heeft in de BRO en dat de gegevens daaruit kunnen (en in het geval van bestuursorganen moeten) worden hergebruikt. Ten aanzien van sommige gegevens is dat echter niet wenselijk of toegestaan: dat zijn de vertrouwelijke gegevens. De vertrouwelijkheid speelt in dit besluit alleen een rol bij het registratieobject mijnbouwwetvergunning, maar is voor het hele stelsel van de BRO van belang. Confidentialiteit kan ook bij andere registratieobjecten een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld in het geval van bedrijfs- of concurrentiegevoelige gegevens of gegevens waaruit bepaalde (ongerechtvaardigde) verwachtingen kunnen worden afgeleid, bijvoorbeeld over een nog niet vastgelegd tracé. Hierover zullen nadere regels worden gesteld in de ministeriële regeling op grond van artikel 24, derde lid, van de Wet bro.

Confidentialiteit speelt ook bij persoonsgegevens. Ondanks het feit dat in de BRO nauwelijks tot geen sprake is van het opslaan van persoonsgegevens, zijn persoonsgegevens in het geval deze wel opgeslagen dienen te worden, niet openbaar. Zie hierover ook paragraaf 7 van de memorie van toelichting bij het voorstel van de Wet bro.¹⁴ De gegevens en authentieke modellen die worden opgenomen in de BRO zijn in principe niet te kwalificeren als persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wpb). Het betreft hier grotendeels gegevens van technisch-inhoudelijke aard die verband houden met een verkenning, gebruiksrecht, constructie of authentiek model. In het geval van een gebruiksrecht of constructie zal in de registratie ondergrond ook de houder van dat gebruiksrecht of die constructie zijn vastgelegd, indien sprake is van een onderneming

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 839, nr. 3, p. 26–28.



of rechtspersoon (zie de artikelen 20, eerste lid, onderdeel e, en 21, eerste lid, onderdeel d, van de Wet bro). Dat zal in deze tranche dus het geval zijn bij de mijnbouwwetvergunningen, die zijn verleend aan (private) operators, en bij de grondwatermonitoringputten, voor zover die niet in eigendom zijn van een bestuursorgaan, maar van een particuliere partij. In uitzondering op het uitgangspunt dat de BRO geen persoonsgegevens bevat, kan hierbij wel sprake zijn van persoonsgegevens in de zin van de Wbp, indien de naam van een onderneming herleidbaar is tot een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, zoals bij sommige eenmansbedrijven. Bij de mijnbouwwetvergunning is dat in de praktijk eigenlijk niet aan de orde; vergunninghouders zijn vrijwel altijd ondernemingen, aangezien mijnbouw complexe en kostbare activiteiten betreft.

De BRO bevat geen gegevens van of over natuurlijke personen. Desalniettemin zou bij gebruik van de in de BRO opgenomen gegevens door afnemers een koppeling met andere gegevens kunnen plaatsvinden, waarmee de gegevens uit de BRO als persoonsgegevens zouden zijn aan te merken. Het gaat dan met name om de naam en de adresgegevens van de vergunninghouder. Degene die de gegevens uit de BRO verstrekt, zal zich met het oog daarop moeten afvragen of de gegevens in de handen van de afnemer moeten worden aangemerkt als gegevens die herleidbaar zijn tot een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Indien de verstrekker ervan uit mag gaan dat de afnemer de gegevens in combinatie met andere gegevens kan herleiden tot een natuurlijk persoon, kan namelijk – op grond van de geschiedenis van totstandkoming van de Wbp¹⁵ – worden gesteld dat die gegevens ‘van kleur verschieten’ en in dat geval wel als persoonsgegevens zouden moeten worden aangemerkt. De verstrekker is dan, aangezien verstrekking van gegevens een vorm van verwerken is, voor deze gegevens in beginsel als verantwoordelijke in de zin van de Wbp aan te merken. De verstrekker moet dan voor deze gegevens aan de verplichtingen van die wet voldoen. In artikel 26, eerste lid, van de Wet bro is de Minister van Infrastructuur en Milieu ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens ter uitvoering van die wet aangewezen als verantwoordelijke in de zin van de Wbp. Gegevens over de eigenaren als natuurlijke personen zullen in ieder geval niet publiek beschikbaar zijn.

Het register brondocumenten ondergrond, bestaande uit de bij dit besluit aangewezen brondocumenten, zal wel persoonsgegevens bevatten. Vergunningen die zijn verleend op grond van de Mijnbouwwet zullen bijvoorbeeld gegevens bevatten die, indien de vergunninghouder een natuurlijke persoon is, als persoonsgegevens in de zin van de Wbp moeten worden aangemerkt. Hetzelfde is het geval als een natuurlijk persoon eigenaar is van een grondwatermonitoringput. De openbaarheid van dergelijke gegevens wordt beperkt door de Wbp. Hier geldt wederom dat de verwerker van die gegevens aan de verplichtingen van die wet moet voldoen. Dat houdt onder meer in dat wanneer een openbaar register, dat de BRO is, tot doel heeft informatie te geven, bij de verstrekking van persoonsgegevens het achterliggende doel van het register medebepalend is voor de wijze van verstrekking. De Wet bro regelt in dit verband de zogeheten doelbinding voor verwerking van gegevens over de ondergrond in de artikelen 2 en 26, tweede lid. Bovendien dient de afnemer bevoegd te zijn om die gegevens te verwerken op één van de gronden, genoemd in artikel 8, onderdelen a en c tot en met f, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Dat wil zeggen dat deze gegevens, in afwijking van het algemene uitgangspunt van openbaarheid, niet door eenieder kunnen worden ingezien. Overigens geldt dat iemand die schade lijdt door een met de Wbp strijdig gebruik van gegevens, ingevolge artikel 49 van die wet schadevergoeding kan vragen ten laste van de houder van of de verstrekker van die gegevens.

2.7 Aansprakelijkheid

Aan het voor bestuursorganen verplicht gestelde gebruik van authentieke gegevens uit de BRO (artikel 27, eerste lid, van de Wet bro) hangt de vraag naar een mogelijke aansprakelijkheid voor schade die zou kunnen voortvloeien uit het gebruik van gegevens, die achteraf onjuist blijken te zijn. Ook de situatie dat een burger of bedrijf zelfstandig – dus zonder wettelijke verplichting – gebruik maakt van authentieke gegevens uit de BRO kan aanleiding geven tot vragen over aansprakelijkheid, wanneer die gegevens onjuist blijken te zijn en daardoor schade ontstaat.

In dit verband geldt in algemene zin dat het stelsel van basisregistraties voorziet in een systeem van kwaliteitszorg dat waarborgt dat de gegevens in de basisregistraties de best beschikbare gegevens zijn. Indien gerede twijfel rijst over de juistheid van een authentiek gegeven, geldt voor bestuursorganen een terugmeldplicht op grond van artikel 30 van de wet. Daarnaast is er voor eenieder een mogelijkheid tot terugmelding op grond van artikel 32 van de wet. Ten aanzien van de verschillende registratieobjecten bevat de BRO bepaalde metagegevens die het mogelijk maken om de context van de gegevens te begrijpen en eventuele onjuistheden makkelijker te constateren. Als er redelijkerwijs geen reden is om aan de juistheid van een gegeven te twijfelen en van de gegevens in de BRO wordt gebruik gemaakt, wordt gehandeld met de grootst mogelijke zorgvuldigheid. Bij het (her)gebruiken van

¹⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 48–49



gegevens uit de BRO zal de gebruiker echter ook steeds in het oog moeten houden binnen welke context en voor welk doel die gegevens zijn gegenereerd. De verantwoordelijkheid voor een juiste toepassing van die gegevens ligt bij die (her)gebruiker. Er kan dan worden gezegd dat de gebruiker van de gegevens aan zijn onderzoeksplicht heeft voldaan. Wel mag verwacht worden dat bij de vormgeving van de BRO de nodige voorzorgsmaatregelen worden genomen om het risico op fouten bij het gebruik van gegevens uit de BRO te voorkomen.

Wanneer een afnemend bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn publieke taak de gebruiksplicht in acht heeft genomen en daarbij de zorgvuldigheid heeft betracht die van hem kan worden gevergd, leidt het feit dat er gegevens uit de BRO zijn gebruikt die achteraf onjuist blijken naar het oordeel van het kabinet niet tot de conclusie dat sprake zou zijn van een onrechtmatig handelen. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de Staat der Nederlanden als registratiehouder en de bronhouders; aansprakelijkheid zou slechts aan de orde kunnen zijn, indien de Minister van Infrastructuur en Milieu of, onder diens verantwoordelijkheid, TNO als registratiehouder of een bronhouder niet aan de gestelde wettelijke eisen of aan de zorgplicht ten aanzien van de BRO heeft voldaan én daardoor ontstane onjuistheden in de BRO bij de afnemers daarvan niet hoefden te leiden tot gereede twijfel omtrent de juistheid van de gegevens.

Opgemerkt wordt dat het oordeel of er in een concreet geval sprake is van een onrechtmatig handelen, uiteindelijk aan de civiele rechter is.

3. Gevolgen

3.1 Maatschappelijke gevolgen

Bij nieuwe projecten op ongeroerde grond, zoals ingepolderd land of een natuurgebied, zal een raadpleging van de BRO vooralsnog weinig resultaten opleveren. Bij ongeroerde grond kan er hooguit sprake zijn van informatie die voortvloeit uit het registratieobject mijnbouwwetvergunning. Later, als ook authentieke modellen in de zin van de Wet bro via het Besluit bro een plaats krijgen in de BRO, zal er ook over ongeroerde grond meer informatie in de BRO zijn opgenomen, ook als er geen gedetailleerde gegevens van bijvoorbeeld verworven sonderingen of boringen voor specifieke projecten zijn geweest. De BRO is dan wel beschikbaar om deze gegevens op te slaan en deze daarna beschikbaar te stellen aan bestuursorganen, die verplicht gebruik moeten maken van de gegevens uit de BRO, en overige geïnteresseerde partijen. Het grootste voordeel wordt behaald bij het onderhoud en de vernieuwing of verbetering van bestaande lijninfrastructuur, zoals wegverbeteringen, dijkversterkingen en het onderhoud van spoorinfrastructuur. Ten behoeve daarvan zijn veel authentieke gegevens beschikbaar, die zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers kunnen helpen goede plannen te maken en ideeën te ontwikkelen.

Voraf inzicht in de eigenschappen van de ondergrond kan ook tot innovatieve oplossingen leiden, die de bouwkosten aanmerkelijk drukken. Zo is bijvoorbeeld in een specifiek gebied in West Nederland bij de aanleg van zowel een weg, een station als een parkeergarage gebruikgemaakt van de kennis over de aanwezigheid van een diepe, waterdichte kleilaag. Met groot voordeel zijn dikke onderwaterbetonvloeren vermeden door een goede kennis van de ondergrond.

De BRO zal de maatschappij goede diensten bewijzen mits zij functioneert in een driehoek van een stabiele beheerorganisatie, partijen die gegevens aanleveren en deskundige gebruikers. Dat heeft specifieke gevolgen voor de inzet voor en meerwaarde uit de BRO voor bronhouders, burgers en bedrijven. Die zijn hierna beschreven.

De baten voor de maatschappij als geheel zijn minstens tweërlei. Ten eerste worden de overheidsorganisaties gesteund door goed vastgelegde ondergrondgegevens bij beheer, onderhoud en nieuwbouw. Ten tweede staan alle bekende gegevens van de ondergrond ten dienste van private partijen, die hun diensten bijvoorbeeld in de vorm van bouwoffertes willen aanbieden aan de overheid. Via beide wegen levert de BRO een besparing voor de maatschappij op.

3.2 Gevolgen voor bronhouders

Expertise is cruciaal voor een goede BRO. Bronhouders hebben de keuze om het aanleveren van gegevens aan de beheerder van de LV BRO zelf te doen of dit namens hen uit te laten voeren door een bedrijf. In de huidige praktijk worden onderzoeken vrijwel altijd door gespecialiseerde bedrijven uitgevoerd en worden de (meet)gegevens en resultaten rechtstreeks geleverd aan de registratie Data en Informatie Nederlandse Ondergrond (DINO).¹⁶ De levering gebeurt namens het opdrachtgevend

¹⁶ De gegevens uit DINO worden te zijner tijd deels overgezet naar de BRO op grond van artikel 39 van de Wet bro.



bestuursorgaan. Hierdoor hoeft dat orgaan in deze systematiek zelf geen specifieke IT-voorzieningen te treffen. De verwachting is dat door het uitbesteden van de levering bestuursorganen de implementatiekosten kunnen beperken. Wat zij wel moeten regelen, is dat in opdrachten aan bedrijven de verplichting tot levering aan de LV BRO is opgenomen. Dit is in veel gevallen een aanpassing van aanbestedingsvoorwaarden of overeenkomsten. Beoogd is om de lastendruk voor bronhouders vergelijkbaar te laten zijn met het huidige niveau.

De BRO zal naar verwachting ook bijdragen aan beleidsmatige processen. Er kan eenvoudiger en beter rekening gehouden worden met de ondergrond bij het maken van ruimtelijke plannen en keuzes. Daarnaast zal de BRO op een aantal specifieke onderdelen ook bijdragen aan toezicht en handhaving, zoals in het kader van milieubelastingen of ingrepen in de grondwaterstand of grondwatersamenstelling.

Opdrachten voor het uitvoeren van sonderingen of boringen kunnen vanuit verschillende afdelingen binnen één bronhoudersorganisatie worden gegeven, bijvoorbeeld in het kader van infrastructurele werken of hydrologisch onderzoek. Ondanks de (inhoudelijke) rol van gespecialiseerde afdelingen is het voorstelbaar dat de algehele verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan in het kader van de Wet bro wordt belegd bij een centrale afdeling. De verwachting is dat het capaciteitsbeslag dat hierdoor ontstaat beter beheersbaar is.

Voor wat betreft het domein Mijnbouwwet geldt in dit kader nog iets bijzonders. Dit betreft een separaat beleidsveld waarvan de registratie thans in haar geheel onder het Ministerie van Economische Zaken valt (NLOG, in beheer bij TNO). De overgang naar de BRO wordt in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en TNO ingeregeld, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten op bestaande processen en standaarden. Omdat TNO ook de beheerder van de LV BRO is, wordt de aansluiting op de BRO vanuit de bestaande registratie NLOG verder vereenvoudigd.

3.3 Gevolgen voor bedrijven

De verwachting is dat bedrijven die via een opdracht van de overheid te maken krijgen met de BRO, zowel voor de aanlevering namens bronhouders als voor het gebruik van de gegevens, moeten investeren in ICT en dat ze hun huidige productie- en bedrijfsprocessen moeten aanpassen. In de onderstaande tabel is opgenomen welke branches en bedrijven naar verwachting de gevolgen ondervinden van welke registratieobjecten waarvan de brondocumenten zijn geregeld in het onderhavige besluit. De aantallen bedrijven zijn beperkt (tot maximaal enkele tientallen), met uitzondering van de ingenieursbureaus. Er waren in 2016 in Nederland ongeveer 33.000 ingenieursbureaus. Uit onderzoek blijkt echter dat slechts een deel van de ingenieursbureaus voor overheden werkt. Volgens een schatting zou het om een vijftigtal ingenieursbureaus gaan die daarom direct met de BRO te maken krijgen. Deze zijn vanwege de beperkte invloed buiten de berekeningen van de hieronder genoemde effecten gelaten.

Bedrijven	Geschat aantal bij effectonderzoek	Geotechnisch sondeeronderzoek	Bodemonderzoek	Grondwatermonitoringput	Mijnbouwwetvergunning
Sondeerbedrijven	33	x	x	x	
Ingenieursbureaus	53	x	x	x	
Bouwbedrijven (hoofdaannemers)	-	x	x	x	
Softwareleveranciers	8	x	x	x	
Drinkwaterbedrijven	10			x	
Wageningen Environmental Research (Alterra)	1		x		
TNO Advisory Group for Economic Affairs	1				x

De effecten van het besluit op het bedrijfsleven zijn in kaart gebracht door middel van een bedrijfseffectentoets.

In de projectstartarchitectuur van de BRO is een uitwerking gemaakt van de primaire processen die samenhangen met de BRO. De primaire processen zijn het leveren van gegevens, het melden van



fouten, het onderzoeken naar aanleiding van meldingen en het gebruiken van gegevens. Die processen hangen direct samen met verplichtingen voor bronhouders. De genoemde verplichtingen gelden voor bronhouders, maar het is de verwachting dat bronhouders ten minste een aantal van deze verplichtingen zullen uitbesteden, zodat ze uiteindelijk bij het bedrijfsleven (als leverancier of afnemer) ter uitvoering terechtkomen. De keuze of en wat er wordt uitbesteed, is aan de bronhouder. Dit betekent voor de vier genoemde processen het volgende:

Aanleveren

- Het ontwikkelen van nieuwe software die voldoet aan de BRO zal mogelijk leiden tot extra kosten voor softwarebedrijven. Voor het ontwikkelen van nieuwe of aangepaste software die voldoet aan de eisen van de BRO zullen gespecialiseerde softwarebedrijven extra kosten maken. Deze bedrijven leveren veelal totaalpakketten aan sondeer- en boorbedrijven, waarvan de software een onderdeel is. In totaal geldt voor de softwarebedrijven een investering van ongeveer € 416.000.
- Om gegevens te verwerken in een eigen database zijn aanpassingen van sondeerwagens en applicaties nodig. In totaal zal dit leiden tot eenmalige extra kosten van ongeveer € 1.956.000. Deze kosten worden gemaakt door het installeren en integreren van de nieuwe software in de sondeerwagens en de bestaande bedrijfsspecifieke databases. Daarnaast zullen structurele kosten gemaakt worden door in het invoeren van extra gegevens in het veld. Voor de gehele branche worden totale kosten verwacht van ongeveer € 37.000 per jaar.
- Voor een enkel bedrijf dat voorheen geen gebruikmaakte van DINO of vergelijkbare registraties ontstaan door het verplicht aanleveren van gegevens aan de BRO extra kosten. Deze bedragen in totaal ruim € 5.000 per jaar voor de gehele sector. Daarnaast ontstaan voor enkele grote bedrijven lasten voor het ontwikkelen van webservices.

Ten aanzien van de overige activiteiten met betrekking tot het aanleveren blijkt geen lastenverzwaring. Dit betreft:

- Het inwinnen van gegevens (veldwerk).
- Inhoudelijke validatie van gegevens.
- Technische validatie van aangeleverde bestanden.
- Het sturen van gegevens naar de LV BRO (automatisch na akkoord bronhouder).¹⁷

Gebruiken

- De verplichting voor het gebruik en afnemen van de BRO-gegevens geldt alleen voor bronhouders. Voor andere partijen zal het afnemen van gegevens niet verschillen van het afnemen van andere, vergelijkbare bronnen, zoals het DINO en BIS. Het afnemen van gegevens zal naar verwachting voor handmatig gebruik nauwelijks gevolgen hebben. Daarentegen zijn voor enkele bedrijven wel ontwikkelkosten voor het automatisch downloaden verwacht.
- Als gebruikers gegevens uit de BRO hebben ontvangen zonder dat die door een bronhouder zijn gecontroleerd op bruikbaarheid, moeten zij kijken of de gegevens bruikbaar zijn voor hun eigen analyse. Afhankelijk van de situatie kan dit leiden tot aanvullende actie richting de BRO (melding, zie hieronder). Naar verwachting zal dit beperkt effecten hebben voor gebruikers van de gegevens.

Melden

Voor het doen van meldingen wordt een proces ingericht met een voorziening. De structurele lasten zijn te vinden in het tijdsgebruik voor het invoeren van meldingen. Deze is naar verwachting gering.

Onderzoeken

De Minister van Infrastructuur en Milieu als registratiehouder en, indien nodig, de bronhouder is bij een melding verplicht die te onderzoeken (artikel 33 van de Wet bro). Indien zulks is overeengekomen met een bestuursorgaan (maar dit hoeft lang niet altijd het geval te zijn) kan het in de praktijk voorkomen dat het onderzoek wordt ondersteund of uitgevoerd door de leverancier van de gegevens waarvoor de melding geldt. Dat leidt in een dergelijk geval tot extra werkzaamheden voor de leverancier. De verwachting is dat indien dit geheel wordt uitbesteed jaarlijks ruim € 75.000 aan totale onderzoekskosten worden gemaakt in de gehele branche.

In totaal bedragen de verwachte eenmalige regeldrukkosten van de branche ruim twee miljoen euro. Het gaat vooral om eenmalige investeringskosten voor aanpassing van software (inhoudelijke nalevingskosten). Deze kosten liggen vooral bij sondeerbedrijven. De hoogste kosten worden

¹⁷ Er wordt door het Ministerie van Infrastructuur en milieu een bronhouderportaal ingericht. Door dit centraal te doen, bespaart dat kosten voor bestuursorganen en zorgt het voor uniformiteit in de levering voor het bedrijfsleven (via één loket). Meer hierover komt in de toelichting bij de Regeling basisregistratie ondergrond aan de orde.



verwacht bij de vijf softwareleveranciers van sondeerbedrijven. Naast deze eenmalige kosten worden voor boor- en sondeerbedrijven structurele jaarlijkse kosten verwacht van circa € 118.000.

Op basis van de voornoemde inventarisatie van de monetaire gevolgen worden enkele effecten voor de marktwerking in de branche voorzien. De BRO zal een bijdrage leveren aan het efficiënt – gedigitaliseerd – beheren en standaardiseren van ondergrondse gegevens. Op dit moment is de informatie nog te versnipperd over verschillende instanties en te weinig gestandaardiseerd voor consistent hergebruik. Door het standaardiseren van de gegevens zal de kwaliteit en de toegankelijkheid toenemen. Zowel de softwarebedrijven als de sondeer- en boorbedrijven juichen de voorgenomen standaardisatie toe. De benodigde investeringen zijn weliswaar voor een aantal bedrijven relatief fors, maar de verwachte kwaliteitsslag wordt door de meeste bedrijven noodzakelijk geacht. Het merendeel van de bedrijven is dan ook bereid de benodigde investeringen hiervoor te maken. Binnen de branche is er dus voldoende draagvlak voor de nieuwe standaarden.

Desalniettemin zal de huidige marktstructuur door de BRO waarschijnlijk wijzigen. Ten eerste zal het standaardiseren, en daarmee het leveren van meer gegevens zorgen voor extra lasten. De lasten zullen voor zowel softwarebedrijven als sondeer- en boorbedrijven niet altijd door te belasten zijn, wat dan gevolgen heeft voor (met name een aantal van de kleinste) bedrijven. Deze gevolgen zijn echter onvermijdelijk en afgewogen tegen het grote voordeel dat de BRO met zich brengt te overzien. Door het betrekken van deze bedrijven bij de ontwikkeling van de BRO en het vergoeden van deelname aan bijvoorbeeld ketentesten wordt getracht om deze lasten zoveel mogelijk te verlichten.

3.4 Gevolgen voor burgers

Burgers krijgen profijt van de BRO zonder bijbehorende lasten. Zij kunnen in beginsel onbeperkt en zonder onkosten gebruikmaken van de gegevens in de BRO. Zoals in paragraaf 3.1 al wel is opgemerkt, is expertise met betrekking tot de ondergrond wel cruciaal om voordeel te hebben van de BRO. Maar ook als burgers iets willen of moeten weten over de ondergrond en daarvoor gespecialiseerde diensten of bedrijven inschakelen, kunnen die bedrijven de BRO gratis gebruiken. Burgers zijn niet verplicht tot het leveren van gegevens; gegevenslevering vindt op basis van de Wet bro immers alleen plaats door bestuursorganen. Evenmin zijn burgers verplicht tot het gebruik van de gegevens uit de BRO; deze verplichting uit de Wet bro is uitsluitend bedoeld voor bestuursorganen. Echter, in tegenstelling tot het leveren dat ook niet vrijwillig mag, mogen burgers wel vrijwillig de inhoud gebruiken.

4. Advisering en consultatie

In maart 2013 is in overleg met alle betrokken overheden en andere belanghebbende partijen een keuze gemaakt voor 26 beoogde registratieobjecten in de BRO.¹⁸ De toenmalige stuurgroep BRO heeft vervolgens een selectie gemaakt voor een eerste tranche van vijf registratieobjecten. Met deze vijf is in maart 2013 gestart met de initiële realisatie. Gaande het traject is echter besloten vooralsnog het registratieobject 'grondwatersamenstellingsonderzoek' niet te regelen. Dat zal worden gedaan in een volgende tranche. Daarnaast is in deze eerste tranche het registratieobject 'booronderzoek' beperkt tot het onderdeel 'bodemkundige boormonsterbeschrijving'.

Een ontwerp van dit besluit is ter internetconsultatie gepubliceerd. De internetconsultatie is gehouden van 27 februari tot en met 27 maart 2017. Er zijn 10 partijen die inhoudelijk hebben gereageerd. Het merendeel van de respondenten hebben de internetconsultatie aangegrepen om vragen te stellen over de wet en input te geven over de reikwijdte van de BRO, de (technische) transitie, de processen en de systemen. Het gedeelte dat betrekking had op dit besluit is bijna geheel verwerkt in het besluit zelf en deze nota van toelichting. Opvallend was dat meerdere partijen de vraag hebben gesteld of niet-bestuursorganen ook gegevens aan kunnen leveren. Bij de Wet bro is reeds besloten het bronhouderschap te beperken tot bestuursorganen. Wel is ervoor gekozen dit feit nogmaals expliciet toe te lichten en een handreiking te geven hoe dit praktisch kan worden opgelost. Verder is toelichting gevraagd over de aansprakelijkheid; ook daarbij is gekozen de uitgangspunten van de wet nogmaals toe te lichten.

Naast de internetconsultatie zijn diverse direct betrokkenen van het Programma gevraagd te reageren¹⁹. In dit kader zijn er reacties ontvangen van de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin), TNO, de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat. In het kader van de uitvoerbaarheid zijn

¹⁸ Inmiddels is dit aangepast tot 28 beoogde registratieobjecten; in de toekomst kan dit aantal eventueel weer veranderen.

¹⁹ Het gaat om het Ministerie van Economische Zaken, Rijkswaterstaat, ProRail, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de VEWIN, Netbeheer NL, Bouwend Nederland, TNO – GDN en Wageningen Environmental Research.



door deze partijen een aantal waardevolle inhoudelijke verduidelijkingen gevraagd. Deze zijn toegevoegd.

Rijkswaterstaat is bij de totstandkoming van het besluit op meerdere momenten betrokken geweest. Zo is voor de internetconsultatie al meegekeken en is ook naar aanleiding van die internetconsultatie een reactie gegeven. De opmerkingen daaruit zijn ter harte genomen. Rijkswaterstaat heeft overigens tijdens de totstandkoming van de Wet bro reeds de uitvoerbaarheid van de wet getoetst. Daarbij is ook aandacht gegeven voor de technische aspecten die in dit besluit zijn uitgewerkt.

5. Verhouding tot andere basisregistraties en de Omgevingswet

De BRO is de laatste toevoeging aan het stelsel van dertien basisregistraties. Dit stelsel is een samenhangend geheel van gestandaardiseerde en gevalideerde overheidsinformatie, die in alle relevante processen binnen de overheid dient te worden gebruikt.

Een andere ontwikkeling die relevant is in het kader van de BRO, is de invoering van de Omgevingswet. Voor een goede uitvoering van de Omgevingswet is een hoogwaardige informatievoorziening essentieel. Immers: beleidsvrijheid vereist een gedegen inzicht in de gegevens die nodig zijn om deze 'vrije ruimte' weloverwogen en juridisch onderbouwd te kunnen invullen. Het voornemen bestaat dan ook om een zogeheten Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) in te richten: een samenhangend geheel van voorzieningen dat bevoegde gezagen op ieder gewenst moment van de juiste informatie kan voorzien.

Omdat het terrein van de fysieke leefomgeving zeer breed is, zijn er in dat kader tien gebieden te onderscheiden, elk met hun eigen beleidsdynamiek en kennisinfrastructuur. Voor elk van deze gebieden bestaat het voornemen een informatiehuis op te richten, dat gaat voorzien in het organiseren van beschikbare, bruikbare en bestendige data. De tien gebieden/huizen zijn: Lucht, Water, Bodem en Ondergrond, Natuur, Externe Veiligheid, Geluid, Cultureel Erfgoed, Ruimte, Bouw en Afval. Informatiehuizen gaan een scharnier vormen tussen de gebruikersvraag enerzijds en de beschikbare kennis en data anderzijds. Het stelsel van basisregistraties zal in dat verband een essentiële bron van data zijn.

Gegevens over de ondergrond zijn voor de meeste vraagstukken in de fysieke leefomgeving relevant. In heel veel ruimtelijke processen spelen ondergrondgegevens een rol: de vraag of er gebouwd kan worden, hangt onder meer af van bodemparameters. Ruimtelijke inrichting wordt sterk beïnvloed door wat de ondergrond toelaat. Het in stand houden van cultureel erfgoed vereist onder meer inzicht in ondergrondse factoren die daarop van invloed zijn. Natuur 'wortelt' als het ware in de bodem. En archeologie heeft grotendeels betrekking op de ondergrond. Zo zijn er talloze voorbeelden waar de inhoud van de BRO van belang is of kan zijn voor informatievraagstukken die in de informatiehuizen behandeld worden.

De BRO zal vanzelfsprekend een speciale relatie krijgen met het beoogde Informatiehuis Bodem en Ondergrond (IHBO). Het voornemen is dat dit informatiehuis zich, conform de generieke uitgangspunten van informatiehuizen, zal gaan ontwikkelen tot een centraal punt voor vraagstukken over het gebied bodem en ondergrond. Vanuit dat perspectief zal het een nauwe relatie hebben met de BRO. Hoe die relatie er precies zal uitzien, is op dit moment nog niet bekend, omdat het IHBO nog in ontwikkeling is. Wel is duidelijk dat het IHBO een portaal van allerlei informatie zal zijn, waarvan de BRO deel uitmaakt. Het IHBO kan dus meer informatie geven over en naast wat in de BRO is opgenomen; vanuit de BRO zal de gekwalificeerde informatie worden verstrekt die op basis van het stelsel van de BRO wordt verzameld. Gezamenlijk bieden de BRO en het IHBO allerlei andere bronnen met informatie over de ondergrond.

II. Artikelsgewijs

Hoofdstuk 1

Artikel 1.1

In artikel 1.1 is een beperkt aantal begripsbepalingen opgenomen. De meeste begrippen die in dit besluit worden gebruikt, zijn al gedefinieerd in de wet.

Er is een definitie gegeven voor het centrale begrip van het besluit en van de registratie zelf: registratieobject. Dat is de beschrijving van de 'gegevensbundel' over een fysiek object, een meetresultaat of een model die of dat wordt opgenomen in de BRO. Die gegevensbundel is wel altijd gebaseerd op een object in de werkelijkheid of, als er geen fysiek object is, een waarneming (bijvoorbeeld een onderzoek of foto) of schematische weergave (een model) van de werkelijkheid. In deze tranche gaat het alleen



bij grondwatermonitoringputten om fysieke objecten; de overige registratieobjecten betreffen beschrijvingen van waarnemingen in de werkelijkheid.

Ter verduidelijking van de ruime inhoud van het begrip brondocument uit artikel 1 van de wet, is een definitie opgenomen voor het begrip document. Het document dat als brondocument kan kwalificeren, kan verschillende vormen hebben. Papieren stukken of elektronisch bestanden zijn de meest voor de hand liggende documenten, maar in de toekomst kan een document wellicht ook nog andere vormen hebben. Voor de BRO is het dus de bedoeling dat de inschrijving niet afhankelijk is van de (fysieke) vorm. Zolang een document maar omgezet kan worden in een vorm die geschikt is voor levering aan de LV BRO. Documenten zijn er dus zeker niet meer alleen in papieren vorm; het gebruik van elektronische documenten is vanzelfsprekend geworden. Dit ruime begrip van documenten sluit onder meer aan bij het begrip 'archiefbescheiden' uit de Archiefwet 1995. Een document moet voor levering aan de LV BRO wel altijd een elektronische vorm hebben. Artikel 9, derde lid, van de Wet bro bepaalt immers dat levering van brondocumenten elektronisch geschiedt.

Tot slot is een begripsbepaling opgenomen van 'catalogus'. Het betreft een verwijzing naar artikel 17 van de Wet bro. Die bepaling is de grondslag voor de vastlegging van gegevensdefinities van alle registratieobjecten in een ministeriële regeling. Het geheel van gegevensdefinities van verschillende registratieobjecten wordt de catalogus genoemd.

Hoofdstuk 2

In deze artikelen wordt per registratieobject bepaald welke documenten kwalificeren als brondocument in de zin van de Wet bro. In de wet is een onderscheid gemaakt in vier categorieën waarbinnen registratieobjecten kunnen vallen (zie paragraaf 2.2 van deze toelichting). Daarom is bij elk registratieobject vermeld in welke categorie het valt.

Registratieobjecten zijn een weerspiegeling van de fysieke werkelijkheid. Het zijn niet altijd formele besluiten, zoals vergunningen die zijn verbonden aan een wettelijk voorschrift. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld sondering en boring elk een verzamelnaam zijn voor meetgegevens die vormvrij worden ingewonnen. Elke dienst die of elk bedrijf dat sonderingen dan wel boringen uitvoert of andere gegevens met betrekking tot registratieobjecten verzamelt, kan daaraan een andere kwalificatie of typering verbinden. Door die vele kwalificaties en typen van onderzoek is het onmogelijk de brondocumenten aan te wijzen aan de hand van de kwalificatie of het type. Daarom is ervoor gekozen om een generieke beschrijving vast te stellen waaraan de inhoud van een brondocument moet voldoen. Wanneer een bronhouder in het bezit is van een document dat aan die inhoudelijke omschrijving (en aan de eisen en standaarden uit de catalogus) voldoet, kan het worden ingelezen in de LV BRO. Ongeacht onder welke naam het oorspronkelijke brondocument bekend staat.

Het voornemen is dat er nog meer tranches met registratieobjecten komen, die op een logische manier in het Besluit bro worden ingepast. Om die inpassing soepel te laten verlopen, zijn in hoofdstuk 2 enkele paragrafen (2, 4 en 6) gereserveerd.

Artikel 2.1.1

Het doel van dit artikel is te bepalen dat ten aanzien van registratieobjecten binnen de categorie verkenningen alleen gegevens van bestuursorganen in de BRO opgenomen worden. Specifiek is namelijk aangegeven dat het bestuursorgaan het onderzoek waarop het registratieobject betrekking heeft zelf moet hebben uitgevoerd of daartoe een opdracht gegeven moet hebben, alvorens een document als brondocument kan worden aangemerkt. Zie hierover ook paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 2.1.2

Artikel 2.1.2 bevat een beschrijving van het brondocument met betrekking tot geotechnisch sonderonderzoek. Dit is een verkenning in de zin van de wet. Uit onderdeel a blijkt om wat voor soort onderzoek het gaat: een onderzoek met een conus naar de mechanische weerstand van de ondergrond op een locatie. Daaruit blijkt onder meer dat niet de gegevens van elke (soort) sondering en elk meetinstrument geregistreerd worden.

Om een document aan te merken als brondocument betreffende dit registratieobject moet het document in ieder geval de resultaten van het betreffende onderzoek en een beschrijving van de gebruikte conus bevatten (onderdelen a en b). Die beschrijving is in artikel 3.1, eerste lid, als authentiek gegeven dat geregistreerd wordt toegevoegd op grond van artikel 23, eerste lid, van de wet. Zie hiervoor ook paragraaf 2.5.7 van het algemeen deel van deze toelichting.



Naast de mechanische weerstand kunnen ook meetresultaten van aan de conus gemonteerde andere meetinstrumenten worden vastgelegd. Dit is beschreven in paragraaf 2.3.1 van deze toelichting. Als de betreffende gegevens gemeten worden bij het onderzoek naar de mechanische weerstand van de ondergrond, worden ze in een document opgenomen om van een brondocument als bedoeld in artikel 2.1.2 te spreken. Er kan ook sprake zijn van een brondocument als er geen 'extra' meetgegevens als bedoeld in onderdeel c zijn. Echter, als die gegevens gemeten zijn, dienen deze in het document te staan en worden ze zodoende als onderdeel van het brondocument aangeleverd. Het betreft immers relevante informatie in het kader van hergebruik. Het voorbehoud dat ze alleen hoeven te worden geregistreerd als ze gemeten zijn, is enerzijds logisch. Aan de andere kant maakt het duidelijk dat deze gegevens niet per se verkregen hoeven te worden.

Artikel 2.1.3

In artikel 2.1.3 is beschreven waaraan een document met betrekking tot booronderzoek (een verkenning in de zin van de wet) moet voldoen om te kwalificeren als brondocument. Ook hier is beschreven om wat voor onderzoek het dan gaat: een onderzoek naar de bodemopbouw op een locatie door middel van een (handmatig of mechanisch gemaakt) boorgat waaruit grondmonsters worden verkregen aan de hand waarvan de bodemopbouw nauwkeurig in verschillende (bodem)horizonten²⁰ op bodemkundige wijze kan worden beschreven. Daarnaast is gespecificeerd dat het alleen hoeft te gaan om de bodemkundige boormonsterbeschrijving, één van vele typen boormonsterbeschrijvingen. De bodemkundige boormonsterbeschrijving is slechts een deel van het gehele booronderzoek. De andere delen worden te zijner tijd (in latere tranches) in het Besluit bro opgenomen.

Het feit dat de bodemopbouw bij dit registratieobject 'nauwkeurig' dient te zijn omschreven, maakt dat gegevens geschikt zijn voor hergebruik. Sommige boringen leveren onvoldoende nauwkeurig resultaat op, in die zin dat ze alleen door een expert ter plaatse kunnen leiden tot een nauwkeurige vaststelling van de bodemopbouw. Boortechnieken die resulteren in onnauwkeurige beschrijvingen van grondmonsters (bijvoorbeeld doordat er onderlinge vermenging of vermenging van vloeistoffen heeft plaatsgevonden) en welke slechts van waarde zijn in combinatie met een visuele waarneming, komen niet in de BRO. Zonder deze persoonlijke visuele waarneming hebben deze geen hergebruikswaarde. Daarom is het woord 'nauwkeurig' van belang in de redactie van dit artikel.

Artikel 2.3.1

De omschrijving van wat er in een document betreffende een grondwatermonitoringput moet staan, verwijst naar een fysiek object, de put zelf. Van deze constructie (in de zin van de Wet bro) wordt het doel (ruimte bieden aan een of meer peilbuizen waarmee veranderingen in grondwaterstanden of de grondwatersamenstelling worden geregistreerd) beschreven, om niet alle putten eronder te laten vallen. Een beschrijving van de constructie betreft onder meer locatiegegevens, generieke parameters van de put, zoals de aanwezigheid van een zoutwachter, en kenmerken van de buisdelen, en de registratiegeschiedenis (als bedoeld in artikel 21, eerste lid, respectievelijk de onderdelen c, e en f, van de wet).

Het document over de grondwatermonitoringput dat als brondocument wordt aangemerkt is het document dat bij het realiseren of wijzigen van de put wordt opgemaakt. Bij de 'bouw' van de put wordt een zogenaamd peilbuisblad opgemaakt, waarin de relevante gegevens over de grondwatermonitoringput zijn opgenomen. Daarnaast wordt bij het registratieobject grondwatermonitoringput een document met gegevens daarover alleen aangemerkt als brondocument als de put door of in opdracht van een bestuursorgaan is gerealiseerd, gewijzigd of wordt gebruikt. Hier geldt dezelfde redenering als bij artikel 2.1.1 ten aanzien van onderzoeken en in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting: vanwege de rechten van andere partijen dan bestuursorganen is het niet wenselijk om gegevens over putten die uitsluitend zijn aangelegd én worden gebruikt door die particuliere partijen op te nemen in de BRO. Alleen als putten in eigendom zijn van bestuursorganen óf door bestuursorganen worden gebruikt, worden de gegevens daarover in de BRO opgenomen. Bij dat gebruik kan dus ook wel sprake zijn van een put die in eigendom is van een particuliere partij, maar hiervan is het dan toch noodzakelijk de gegevens te registreren, omdat een bestuursorgaan die put gebruikt of laat gebruiken voor het onderzoeken van bijvoorbeeld grondwaterstanden en grondwatersamenstelling. Beoogd wordt dat deze onderzoeksresultaten in de tweede tranche van de aan de BRO worden toegevoegd, en daarbij is het van belang te vermelden uit welke grondwatermonitoringsput die gegevens zijn verkregen.

Eveneens is een temporeel criterium toegevoegd aan de beschrijving van het brondocument. De put

²⁰ Een bodemhorizont is een laag of zone die gevormd wordt door bodemvorming en die zich onder meer onderscheidt van andere lagen door kleur, textuur, structuur en abiotische factoren.



moet zijn gerealiseerd of gewijzigd met de intentie om daar ten minste een jaar aanwezig te blijven of worden gebruikt met de intentie om dat ten minste voor een jaar te doen. Deze eis wordt gesteld om te voorkomen dat putten die voor korte tijd (voor één of enkele metingen) worden aangelegd, gewijzigd of gebruikt, direct in de BRO moeten worden opgenomen. Dat is niet bij voorbaat opportuun, omdat die gegevens niet altijd een hergebruikwaarde hebben. Als putten langer dan een jaar aanwezig zijn of worden gebruikt, groeit de hergebruikwaarde, omdat door middel van die putten seizoensgebonden patronen waargenomen kunnen worden. De genoemde hergebruikwaarde is er in ieder geval wel als een grondwatermonitoringput is aangelegd of wordt gebruikt om metingen te doen van gegevens die benodigd zijn voor een watervergunningaanvraag voor het onttrekken of infiltreren van grondwater als bedoeld in de artikelen 6.4, eerste lid, en 6.5, onderdeel b, van de Waterwet of het doen van een melding voor dergelijke activiteiten als bedoeld in artikel 6.11, eerste lid, van het Waterbesluit. De gegevens over grondwaterstanden en de grondwatersamenstelling die in dat kader moeten worden verzameld zijn van grote hergebruikwaarde, ongeacht de (korte) periode van gegevensverzameling. Het hoeft daarbij niet per se te gaan om een vergunningaanvraag van een bestuursorgaan, maar er moet wel gebruikgemaakt worden van een grondwatermonitoringput die in eigendom is van of wordt gebruikt door een bestuursorgaan. Vergunningplichtige onttrekkingen of infiltraties van grondwater hebben een zodanige impact op de bodem dat het van belang is om de putten waarin de metingen zijn gedaan, te registreren.

Gegevens over grondwatermonitoringputten die niet aan de voornoemde eisen voldoen, kunnen eveneens worden geregistreerd in de BRO. In het tweede lid van artikel 2.3.1 is een uitzondering, of liever een uitbreiding, gecreëerd op de aanwijzing van brondocumenten in het eerste lid, onderdeel a. Het eerste lid schrijft voor welke documenten in ieder geval brondocument zijn. Op grond van het tweede lid kan ook een document met gegevens over een grondwatermonitoringput die is gerealiseerd met de intentie om voor minder dan een jaar gebruikt te worden, worden geleverd aan de BRO. Als het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het document van mening is dat levering van belang is met het oog op een goede uitvoering van de BRO, wordt het document in afwijking van het eerste lid, onderdeel a, toch aangemerkt als brondocument. Zoals is opgemerkt, is de uitzondering voor 'tijdelijke' grondwatermonitoringsputten in het leven geroepen vanwege de doelmatigheid: de kosten zijn te hoog ten opzichte van de opbrengsten (hergebruikwaarde). Als een bestuursorgaan echter van mening is dat het waardevol is de gegevens te registreren en het bereid is die last te dragen, kan het bestuursorgaan ervoor kiezen de documenten over grondwatermonitoringputten toch aan te leveren. Dit besluit staat daaraan op grond van het tweede lid van artikel 2.3.1 niet in de weg.

Artikel 2.5.1

Artikel 2.5.1 betreft het registratieobject mijnbouwwetvergunning binnen de categorie gebruiksrechten. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de beschikking van de Minister van Economische Zaken die in de Staatscourant wordt bekendgemaakt. Daarnaast zijn andere relevante beschikkingen en documenten als brondocument aangemerkt. Hiervoor geldt niet de voorwaarde 'door of in opdracht van een bestuursorgaan', zoals in de artikelen 2.1.1 of 2.3.1. Gebruiksrechten (vergunningen) worden namelijk uitgegeven door een bestuursorgaan zelf; op een vergunning als document zitten geen 'rechten' van derden, zoals die zijn beschreven aan het einde van paragraaf 2.2 van deze nota van toelichting. Daarom is uitsluiting van documenten van derden niet aan de orde.

De inhoudelijke gegevens van de vergunning die in de BRO worden opgenomen op grond van artikel 20, eerste lid, van de wet, zijn de beperkingen en voorschriften, bedoeld in de artikelen 11, eerste tot en met derde lid, 12 en 13 van de Mijnbouwwet voor wat betreft opsporings- en winningsvergunningen en de artikelen 28 en 29 van de Mijnbouwwet voor wat betreft opslagvergunningen. Het gaat dan onder meer om de op te sporen of te winnen delfstoffen, het tijdvak waarvoor de vergunning wordt verleend en het vergunninggebied. In de praktijk zal voor wat betreft de registratie in de BRO worden aangesloten bij de huidige werkwijze die wordt gehanteerd bij het NLOG.

Het aanleveren van gegevens ten behoeve van registratie in de BRO geschiedt in de praktijk gelijktijdig met de publicatie van een mededeling van de beschikking tot verlening, wijziging, intrekking of verval van een vergunning in de Staatscourant (zie de artikelen 17, vierde lid, 18, vijfde lid, 21, zesde lid, 30, vierde lid en 31c, vijfde lid, van de Mijnbouwwet). Publicatie van een mededeling is ook het moment van aanlevering voor een beschikking tot verlening van toestemming tot het overdragen van een opsporings- of winningsvergunning (artikel 20, derde lid, van de Mijnbouwwet) en een beschikking tot het verkleinen van het gebied waarvoor een vergunning voor het winnen van koolwaterstoffen of een opslagvergunning geldt (artikel 32c, derde lid, van de Mijnbouwwet).

Tot slot worden ook een winningsplan en het bijbehorende besluit omtrent instemming als bedoeld in artikel 34 van de Mijnbouwwet en een opslagplan en het bijbehorende besluit omtrent instemming als bedoeld in artikel 39, eerste lid, in samenhang met artikel 34 van de Mijnbouwwet geregistreerd in de BRO. Het winnings- of opslagplan hoort bij respectievelijk de winningsvergunning of opslagvergun-



ning en bevat belangrijke informatie over de ondergrond. Omdat het winnings- of opslagplan en het besluit tot instemming van de Minister van Economische Zaken niet worden gepubliceerd, althans niet afzonderlijk van de vergunning, is bepaald dat deze stukken zelfstandig als brondocument worden aangeleverd op het moment dat de Minister van Economische Zaken het besluit tot instemming heeft genomen. Ook wijzigingen van zowel het winnings- of opslagplan als de instemming daarmee worden geregistreerd.

Ter zake van de vergunning in het kader van de Mijnbouwwet wordt de openbaarmaking van de BRO beperkt door het vertrouwelijkheidsbeginsel dat in artikel 116 van het Mijnbouwbesluit is opgenomen. Zie hiervoor paragraaf 2.5 van het algemeen deel van deze toelichting. Zoals daar is opgemerkt, zullen de gegevens wel worden aangeleverd en zal worden aangegeven dat ze er zijn, maar zullen ze worden afgeschermd.

Hoofdstuk 3

Voor elk van de categorieën is in een afzonderlijk artikel in de Wet bro bepaald welke gegevens daarover worden vastgelegd (de artikelen 19 tot en met 22). In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke andere gegevens dan genoemd in de artikelen 19 tot en met 22 worden aangemerkt als authentieke dan wel niet-authentieke gegevens in de BRO. De grondslag hiervoor is gelegen in artikel 23, eerste lid, van de wet. Het hoofdstuk is ingedeeld op dezelfde manier als de wet, per categorie van registratieobjecten (authentieke modellen maken echter geen onderdeel uit van deze tranche; daaraan is dus nog geen artikel gewijd). Voor een beschrijving van de aanvullende te registreren gegevens die in dit hoofdstuk worden genoemd, wordt ook verwezen naar paragraaf 2.5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 3.1

Er zijn drie gegevens over verkenningen aangewezen die naast de gegevens, genoemd in artikel 19, eerste lid, van de Wet bro, worden geregistreerd. Daarvoor is gebruikgemaakt van de grondslag van artikel 23, eerste lid, van de Wet bro. Zie hierover ook paragraaf 2.5 van deze nota van toelichting.

In het eerste lid, onderdeel a, van artikel 3.1 is allereerst het in het handelsregister opgenomen unieke nummer van dataleveranciers en uitvoerders van het onderzoek of een deel daarvan, indien die er zijn, als een aanvullend authentiek gegeven aangewezen als te registreren bij registratieobjecten binnen de categorie verkenningen. In onderdeel b is de aanduiding of sprake is van een gegeven uit een 'oude' registratie, zoals omschreven in paragraaf 2.5.3 van deze toelichting, als aanvullend gegeven aangewezen.

Zoals bij artikel 2.1.2, onderdeel b, al is aangegeven, is het bovendien noodzakelijk om ook de gegevens over de gebruikte conus te registreren bij het registratieobject geotechnisch sondeonderzoek. Die gegevens vallen niet onder artikel 19, eerste lid, van de wet, waarin de te registreren authentieke gegevens zijn opgesomd. Daarom is de beschrijving van de in het onderzoek gebruikte conus als aanvullend gegeven in de BRO aangewezen in het eerste lid, onderdeel c, van artikel 3.1.

Het tweede lid geeft aan dat de gegevens, genoemd in het eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, authentieke gegevens zijn.

Artikel 3.2

Zoals in paragraaf 2.5.4 van deze nota van toelichting al is opgemerkt, is het van belang te registreren wie de bronhouder is van een registratieobject. Aangezien dit gegeven voor gebruiksrechten nog niet is aangewezen in artikel 20 van de Wet bro, gebeurt dat in het eerste lid, onderdeel a, van artikel 3.2. Daarnaast is ook hier (in onderdeel b) de aanduiding van welke gegevens afkomstig zijn uit DINO of BIS als aanvullend gegeven aangewezen.

In het eerste lid, onderdeel c, zijn bepaalde datums als aanvullende gegevens bij het registratieobject mijnbouwwetvergunning in de categorie gebruiksrechten aangewezen. Het betreft de datums wanneer de in artikel 116 van het Mijnbouwbesluit vermelde vertrouwelijke gegevens openbaar worden. De confidentialiteit geldt voor bepaalde gegevens die worden verzameld in het kader van de Mijnbouwwet gedurende een termijn van vijf of tien jaar op grond van dat artikel.

In het tweede lid is aangegeven dat de vermelding van de bronhouder een authentiek gegevens is. A contrario zijn de overige gegevens dus niet-authentiek.



Artikel 3.3

In dit artikel zijn aanvullende gegevens aangewezen voor registratieobjecten in de categorie constructies. In de huidige eerste tranche gaat het dan alleen om de grondwatermonitoringsputten. In de onderdelen a en c van het eerste lid zijn dezelfde gegevens als in artikel 3.2, eerste lid (de bronhouder en de aanduiding van 'oude' gegevens), aangewezen. Daarnaast is in artikel 3.3, eerste lid, onderdeel b, net als in artikel 3.1, eerste lid, onderdeel a, het in het handelsregister opgenomen unieke nummer van ondernemingen en rechtspersonen. Specifiek gaat het hier dan om dataleveranciers, uitvoerders en onderhoudende instanties van fysieke objecten in de ondergrond (grondwatermonitoringsputten).

Artikel 3.3, tweede lid, bepaalt dat de unieke nummers uit het handelsregister en de bronhouder authentieke gegevens zijn.

Artikel 4.1

Dit artikel heeft betrekking op de melding, bedoeld in artikel 30, eerste en tweede lid, van de wet. Het betreft hier de melding die door een bestuursorgaan moet worden verricht, indien dat bestuursorgaan gerede twijfel heeft over de juistheid van een verkregen authentiek gegeven dan wel over het ontbreken van een dergelijk gegeven. Burgers kunnen ook verzoeken doen om gegevens te wijzigen of toe te voegen als ze gerede twijfel hebben over de juistheid van authentieke gegevens in de LV BRO. Dat is echter geen plicht en hier kunnen op grond van de wet ook geen regels over worden gegeven.

Artikel 30, derde lid, aanhef en onderdeel b, van de wet biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te geven omtrent een beperking van de kring van bestuursorganen die verplicht zijn toepassing te geven aan het eerste of tweede lid. Hieraan is invulling gegeven.

In het eerste lid is het Centraal bureau voor de statistiek van de voornoemde meldingsverplichting uitgezonderd. Dit houdt verband met het feit dat de taak van dit bestuursorgaan is beperkt tot het gebruiken van gegevens voor statistische doeleinden. Een toetsing van de juistheid van een individueel gegeven valt niet binnen deze taak.

Artikel 30, derde lid, aanhef en onderdeel a, van de wet biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te geven omtrent de gevallen waarin een melding als bedoeld in het eerste of tweede lid van dat artikel niet hoeft te worden gedaan. Hieraan is invulling gegeven in artikel 4.1, tweede en derde lid.

Gegevens van de ondergrond kunnen vanwege natuurlijke processen achterhaald worden. Wanneer daarmee onvoldoende rekening wordt gehouden, kan het lijken alsof gegevens onjuist zijn geregistreerd, waardoor een terugmelding overwogen kan worden. Een dergelijke terugmelding is dan echter onnodig en onwenselijk. Op grond van het tweede lid kan de melding achterwege blijven in geval de gerede twijfel betrekking heeft op bepaalde gegevens en die twijfel niet kan worden weggenomen of moet worden geaccepteerd. Hiervan kan in drie gevallen sprake zijn. Allereerst is geen melding nodig als wordt getwijfeld aan inhoudelijke waarnemingen en meetresultaten als op de betreffende locatie van verkenning of gebruiksrechten is gebouwd of graafwerkzaamheden zijn verricht. Dan kan geen nieuw onderzoek meer worden gedaan om de betwijfelde gegevens te toetsen. Ten tweede kan een melding achterwege blijven als getwijfeld wordt over de verticale positie ten opzichte van het maaiveld van het object²¹, als de vermoede afwijking het gevolg is van bodembewegingen. Hiermee wordt voorkomen dat bodemdaling telkens tot een groot aantal meldingen leidt. Bovendien kunnen experts ook na bodembewegingen inschatten wat de verticale positie ten opzichte van het maaiveld is. Ten derde hoeft geen melding plaats te vinden van afwijkende grondwaterstanden ten opzichte van het geregistreerde gegeven als de afwijking te verklaren is doordat andere grondwaterstanden zijn vastgelegd in een peilbesluit op grond van de Waterwet en die standen worden gehandhaafd.

Indien de gerede twijfel ontstaat in een geval waarin sprake is van een onderzoek naar een strafbaar feit of een onderzoek naar een belastbaar feit (denk aan een provinciale grondwaterheffing volgens artikel 7.7 van de Waterwet of belastingen op milieugrondslag), kan de melding eveneens achterwege blijven. Achtergrond hiervan is dat het in het kader van bijvoorbeeld een opsporingsonderzoek onwenselijk kan zijn dat het bestaan van twijfel omtrent de juistheid van bepaalde gegevens naar buiten wordt gebracht.

²¹ In de eerste tranche kan dit zich voordoen bij grondwatermonitoringsputten, die een bepaalde hoogte (verticale positie) ten opzichte van het maaiveld, die kan veranderen doordat het maaiveld inklinkt terwijl de put rust op een bepaalde aardlaag.



Artikel 5.1

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Er kan voor gefaseerde inwerkingtreding worden gekozen. Het koninklijk besluit tot inwerkingtreding zal dezelfde zijn als waarin de inwerkingtreding van de wet wordt geregeld. De wet en het besluit moeten immers voor een goede werking van de BRO op hetzelfde moment in werking treden.

Artikel 5.2

Voor dit besluit is een citeertitel gekozen die aansluit bij de citeertitel van de wet en de daarop berustende ministeriële regeling. Op die manier is duidelijk dat sprake is van een eenheid van regels ten aanzien van de BRO.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,