

Wijziging van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten en de Algemene wet bestuursrecht (evaluatie en regeling bevoegde rechtbank)

MEMORIE VAN TOELICHTING (concept-7-7-2016)

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Op 1 juli 2008 is de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (hierna: WION) in werking getreden. Met het oog op het zo veel mogelijk beperken van schade door graafwerkzaamheden is in die wet een nieuw systeem geïntroduceerd voor het melden van graafwerkzaamheden, het uitwisselen van informatie over de ligging van netten, en het nemen van voorzorgsmaatregelen voordat gegraven wordt. De werking van de wet is in 2012 geëvalueerd ingevolge artikel 51 van de WION. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat alle belanghebbenden, zowel overheid als sector, de WION als een goed instrument beschouwen. Zij menen dat met enkele aanpassingen naar aanleiding van de opgedane ervaring in de praktijk de effectiviteit kan worden verhoogd. De aanbevolen verbeteringen betreffen vooral het verder uitwerken van het begrip "zorgvuldig graven", onderzoek naar een stimulans voor grondroerders voor het melden van afwijkende liggingen, het opnemen van huisaansluitingen (aansluitleidingen) in de informatie over de ligging van kabels en leidingen en het waar mogelijk verlagen van de administratieve lasten door formulieren of procedures te vereenvoudigen. Bij brief van 8 mei 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 634, nr. 1) zijn de bevindingen van de evaluatie aan de beide Kamers der Staten-Generaal gezonden en is daarbij het voornemen kenbaar gemaakt met een aantal acties de aanbevelingen op te volgen. Een deel van die acties heeft betrekking op wijziging van de WION, een ander deel kan worden vormgegeven via wijziging van de onderliggende regelgeving of via afspraken met de sector.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de acties die betrekking hebben op wijziging van de WION. Allereerst betreft dit een wijziging die ertoe strekt huisaansluitingen (aansluitleidingen) weer onder de werking van de wet te brengen. Het belang hiervan is ook benadrukt door de Onderzoeksraad voor Veiligheid in zijn rapport over de gasexplosie bij een flatgebouw in Diemen in september 2014 (Gevaren bij graven, mei 2015). Op deze wijziging wordt nader ingegaan in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting. Verder wordt in een gedifferentieerde aanpak voorzien voor de te volgen procedure indien sprake is van graafwerkzaamheden in de buurt van netten met gevaarlijke inhoud of netten van grote waarde. Op deze wijziging wordt nader ingegaan in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting. Ook worden de voorschriften voor registratie van netten herzien. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting.

Ten slotte wordt met het onderhavige wetsvoorstel invulling gegeven aan een aantal wensen vanuit de praktijk, afkomstig van zowel de grondroerders en netbeheerders als de toezichthouder (Agentschap Telecom) en de uitvoeringsinstantie (Kadaster). Het zogenoemde Kabel- en leidingoverleg (hierna: KLO), een samenwerkingsverband van grondroerders en netbeheerders, heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Deze wijzigingen betreffen vooral de wijze waarop de informatie over de ligging van kabels en leidingen wordt gewisseld tussen de bij de WION betrokken partijen. In dat verband vindt de informatie-uitwisseling voortaan enkel op elektronische wijze plaats en wordt voor de digitale representatie van liggingsgegevens het vectorformaat gehanteerd. Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid van een centrale opslag van liggingsgegevens, waarmee netbeheerders een aanzienlijke besparing kunnen boeken in de tijd die zij nodig hebben om te voldoen aan een verzoek om gegevens in het kader van de WION. De centrale gegevensopslag wordt zo vormgegeven dat die ook bruikbaar is voor informatie-uitwisseling over kabels en leidingen waartoe netbeheerders verplicht zijn op grond van de Implementatiewet Inspire. Op deze wijzigingen wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4 van deze memorie van toelichting.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Verplichte verstrekking liggingsgegevens van aansluitleidingen.

2.1.1 Bevindingen en evaluatie

Ingevolge artikel 1, tweede lid, van de WION, is de wet niet van toepassing op het gedeelte van een net dat bestemd is om uitsluitend bijvoorbeeld één locatie zoals één huis of één bedrijf of één appartementencomplex van bijvoorbeeld elektriciteit, gas of telecommunicatie te voorzien (de zogenoemde huisaansluiting (aansluitleiding)). Deze uitzondering voor huisaansluitingen geldt sinds 1 augustus 2011 en is in de wet opgenomen naar aanleiding van bezwaren die de Eerste Kamer heeft geuit bij de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel (. Oorspronkelijk was deze uitzondering namelijk niet in de wet opgenomen, maar was voorzien in een overgangsregime voor aansluitleidingen (die werden aangeduid met de term huisaansluitingen) op grond waarvan de netbeheerder gedurende acht jaar na de inwerkingtreding van de wet niet verplicht was om liggingsgegevens van huisaansluitingen in het kader van de WION te verstrekken. Bij de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel bleken in die Eerste Kamer echter twijfels te bestaan over de vraag of de verplichting om te zijner tijd ook van aansluitleidingen liggingsgegevens uit te wisselen proportioneel was met de bestaande problematiek van graafschades. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel uiteindelijk aanvaard na de toezegging van de toenmalige Minister van Economische Zaken dat "zij de indiening van een wetsvoorstel zal bevorderen waarin de verplichting tot het uitwisselen van informatie over aansluitleidingen wordt geschrapt" (Handelingen I 2007/08, blz. 833-835). Dit heeft geresulteerd in de Wet van 28 januari 2010 tot wijziging van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten in verband met uitsluiting van huisaansluitingen, Stb. 2010,50 (inwerkingtreding met ingang van 1 augustus 2011).

Uit de in 2012 uitgevoerde evaluatie van de werking van de wet is evenwel gebleken dat er veel graafschade ontstaat bij aansluitleidingen, uit de schadeadministratie van een achttal grote netbeheerders volgde dat gemiddeld 48% van hun graafschades huisaansluitingen betreft. De schatting van de netbeheerders over de graafschade in 2014 laat zien dat 46% van alle schades in dat jaar gerelateerd waren aan aansluitleidingen. Dit betrof in totaal ongeveer 16.000 schadegevallen, waarmee een bedrag van ruim 12,4 miljoen euro aan herstel was gemoeid. De sector verwacht dat deze graafschade aan aansluitleidingen ook niet snel zal afnemen, vooral vanwege het toenemende aantal graafwerkzaamheden voor onder meer de aanleg van glasvezel naar huizen. Dergelijke werkzaamheden vinden voornamelijk plaats in grond waar zich andere aansluitleidingen bevinden waarvan veelal de liggingsgegevens (nog) niet beschikbaar zijn. Grondroerders vragen niet altijd naar de liggingsgegevens van aansluitleidingen. Maar ook als ze dat wel doen ontvangen ze niet altijd die gegevens. Netbeheerders zijn immers niet verplicht die gegevens te verstrekken. In 2015 zijn bij ongeveer 45% van de graafmeldingen liggingsgegevens van aansluitleidingen opgevraagd. In 90% van deze aanvragen zijn door de netbeheerder vrijwillig in enige vorm de liggingsgegevens van aansluitleidingen geleverd.

Met het oog op het verder terugdringen van graafschade is het dan ook gewenst dat voortaan na elk oriëntatieverzoek en na elke graafmelding ook de liggingsgegevens van aansluitleidingen worden verstrekt.

Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft dit geconcludeerd in zijn in mei 2015 uitgebrachte rapport Gevaren van gasleidingen bij graven. In dit rapport geeft de Onderzoeksraad zijn bevindingen ten aanzien van zijn onderzoek naar de gasexplosie bij een flatgebouw in Diemen in september 2014. Die gasexplosie is ontstaan toen een aansluitleiding werd beschadigd tijdens het uitvoeren van graafwerkzaamheden. In zijn rapport heeft de Raad onder meer de aanbeveling opgenomen dat nog niet gedigitaliseerde liggingsgegevens van aansluitleidingen voor gas zo spoedig als mogelijk is digitaal beschikbaar moeten zijn in een formaat dat voorgeschreven is voor het elektronische informatiesysteem, bedoeld in artikel 4 van de WION. Met het onderhavige wijzigingsvoorstel wordt hieraan invulling gegeven.

2.1.2 Digitaal beschikbaar

Om gegevens over de ligging van kabels en leidingen daadwerkelijk te kunnen uitwisselen in het elektronische informatiesysteem is het noodzakelijk dat deze gegevens digitaal beschikbaar zijn. Met digitaal beschikbaar zijn wordt bedoeld dat de liggingsgegevens van aansluitleidingen kunnen worden opgeslagen en uitgewisseld in de digitale representatie die in het kader van de WION gebruikt wordt en die nader uitgewerkt is in de Regeling informatie-uitwisseling ondergrondse netten. Hierdoor zijn de liggingsgegevens van aansluitleidingen zichtbaar op de digitale kaart, kunnen ze eenvoudig worden meegeleverd en zijn ze eenvoudig toegankelijk voor de grondroerder. Als de gegevens niet op deze wijze beschikbaar zijn blijkt het meeleveren ervan na een oriëntatieverzoek of een graafmelding in de praktijk niet of slechts beperkt mogelijk.

Thans zijn evenwel nog niet alle gegevens omtrent aansluitleidingen digitaal beschikbaar. Dit geldt vooral voor leidingen die al lange tijd in de grond liggen en waar geen sprake is geweest van wijzigingen of renovatie.

Navraag bij de sector heeft uitgewezen dat in een aantal gevallen netbeheerders met zeer hoge kosten worden geconfronteerd als alle gegevens omtrent aansluitleidingen op korte termijn digitaal beschikbaar moeten zijn. De gegevens van niet gedigitaliseerde aansluitleidingen moeten namelijk handmatig geconverteerd worden en in een aantal gevallen zelfs fysiek – door middel van graven - gecontroleerd worden. Met name gemeenten beschikken veelal niet over gedigitaliseerde liggingsgegevens. Dit geldt bijvoorbeeld voor rioleringen en voor leidingen waarvan de oorspronkelijke eigenaar niet bekend is (zogenoemde weesleidingen) en waarvoor de gemeente ingevolge artikel 17 van de WION dan de liggingsgegevens moet doorgeven in geval van een oriëntatieverzoek of graafmelding.

Met de netbeheerders zijn afspraken gemaakt over het digitaal beschikbaar maken van liggingsgegevens van alle aansluitleidingen. Uitgangspunt hierbij is dat bij onderhoud, renovatie en nieuwe aanleg de liggingsgegevens altijd gedigitaliseerd worden. Ten aanzien van gasleidingen is daarbij de in paragraaf 2.1.1 genoemde aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid leidend.

Om onevenredig hoge kosten voor beheerders te vermijden wordt voorzien in een gefaseerde invoering van de verplichting tot het verstrekken van gegevens over aansluitleidingen. De voorgestelde wijziging houdt in dat de verplichting om de liggingsgegevens van aansluitleidingen te verstrekken vooralsnog alleen geldt voor gegevens die al gedigitaliseerd beschikbaar zijn. Daartoe wordt de algemene uitzondering voor aansluitleidingen, zoals die in artikel 1, tweede lid, van de WION is opgenomen, beperkt tot een tijdelijke uitzondering voor aansluitleidingen waarvan de liggingsgegevens nog niet digitaal beschikbaar zijn (artikel I, onderdelen A, tweede lid, en Q, en artikel IV, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel (artikelen 1 en 45 (nieuw) van de WION)). Liggingsgegevens die nog niet digitaal beschikbaar zijn hoeven dus nog niet door alle netbeheerders direct na inwerkingtreding van de voorgestelde verplichting te worden verstrekt naar aanleiding van een oriëntatieverzoek of graafmelding. Voor de verstrekking van die gegevens geldt een overgangperiode, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de aansluitleidingen en de omvang van de met de digitalisering gemoeide kosten.

Gelet op de risico's die zich kunnen voordoen bij schade aan aansluitleidingen die betrekking hebben op netten met gevaarlijke inhoud, is het – zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft aanbevolen in zijn rapport over de gasexplosie in Diemen - van groot belang dat de liggingsgegevens van deze netten zo spoedig mogelijk gedigitaliseerd beschikbaar zijn. Hoewel netbeheerders van gasleidingen sinds het uitkomen van dat rapport aan de slag zijn met het versneld digitaliseren van de liggingsgegevens van aansluitleidingen, leidt een onmiddellijke inwerkingtreding van de verplichting liggingsgegevens over dergelijke aansluitleidingen te verstrekken naar verwachting tot onevenredig hoge kosten voor een deel van deze netbeheerders. Voor dergelijke aansluitleidingen wordt daarom voorzien in een overgangperiode van een jaar na inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging (artikel I, onderdeel Q, van het onderhavige wetsvoorstel (artikel 45 (nieuw), tweede lid, van de WION)).

Ligingsgegevens van aansluitleidingen die betrekking hebben op elektriciteits- en waterleidingen en telecomkabels zijn in veel gevallen nog niet gedigitaliseerd. Digitalisering op korte termijn zou voor de betrokken netbeheerders daarom tot hoge kosten leiden. Om te voorkomen dat die kosten niet in verhouding staan tot de aard van het risico bij graafschade (geen ontploffingsgevaar zoals bij gasleidingen) aan deze netten, wordt voor deze netten voorzien in een overgangstermijn van vijf jaar (artikel I, onderdeel Q, van het onderhavige wetsvoorstel (artikel 45 (nieuw), derde lid, van de WION)).

Van aansluitleidingen die betrekking hebben op riolering zijn de ligingsgegevens in veel mindere mate gedigitaliseerd dan bij elektriciteit, waterleidingen en telecomnetten het geval is. In veel gevallen betreft het leidingen die al geruime tijd in de grond liggen en waarvan het dan veel tijd en geld kost om de leidingen exact te lokaliseren en de ligingsgegevens vervolgens te digitaliseren. Om onevenredig hoge kosten voor de netbeheerders te voorkomen wordt voor deze netten voorzien in een overgangstermijn van tien jaar (artikelen I, onderdeel Q, (artikel 45 (nieuw), eerste lid, van de WION) en II, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel).

2.2 Voorzorgsmaatregelen bij graafwerkzaamheden

In bepaalde gevallen zullen graafwerkzaamheden niet kunnen plaatsvinden zonder voorafgaande voorzorgsmaatregelen. Dit is in ieder geval aan de orde als de graafwerkzaamheden plaatsvinden in de directe omgeving van een net met gevaarlijke inhoud en kan aan de orde zijn als de graafwerkzaamheden plaatsvinden in de directe omgeving van een net van grote waarde. Uit de evaluatie is evenwel naar voren gekomen dat er onduidelijkheid bestaat over de daarbij te volgen procedure. Met name de wijze waarop afstemming over de te treffen voorzorgsmaatregelen moet plaatsvinden blijkt volgens betrokken partijen niet eenduidig uit de tekst van de wet af te leiden. Ook blijkt de te volgen procedure soms tot onnodige vertraging van de graafwerkzaamheden te leiden. Dit is bijvoorbeeld het geval als een net met gevaarlijke inhoud of een net van grote waarde wel binnen de graafpolygoon voorkomt, maar de afstand tussen de precieze graaflocatie en het desbetreffende net dermate groot is dat de netbeheerder voorzorgsmaatregelen niet nodig acht. Een verplichting tot afstemming over te treffen voorzorgsmaatregelen vraagt in dat geval onnodig veel tijd en leidt daarmee tot onnodige vertraging van de werkzaamheden. Netbeheerders en grondroerders enerzijds en de toezichthouder anderzijds hebben deze situatie als onwenselijk aangegeven.

De procedure voor voorzorgsmaatregelen wordt daarom aangepast. De voorgestelde wijziging houdt in dat de netbeheerder eerst aan de grondroerder meldt of voorzorgsmaatregelen nodig kunnen zijn en dat vervolgens de grondroerder en de netbeheerder samen afspraken maken over de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen (artikel I, onderdelen D, eerste lid, F en H, van het onderhavige wetsvoorstel (artikelen 10, eerste lid, onderdeel c, 11a en 13 van de WION)). Zo is voor beide partijen duidelijk wat van hen wordt verwacht en wordt onnodige vertraging zo veel mogelijk voorkomen.

Omdat de grondroerder degene is die graven wenselijk acht, en hij er natuurlijk veel belang bij heeft om te weten waar en wanneer hij kan graven is het initiatief voor het maken van afspraken over te treffen voorzorgsmaatregelen bij hem gelegd. Dit betekent evenwel geenszins dat de netbeheerder niet ook een actieve rol heeft. De grondroerder en de netbeheerder maken immers samen afspraken over welke voorzorgsmaatregelen in voorkomend geval nodig zijn. Afhankelijk van de aard van de netten en de graafwerkzaamheden zullen deze voorzorgsmaatregelen meer of minder ingrijpend zijn. Gelet op het belang dat de netbeheerder heeft bij het voorkomen van schade aan zijn eigen net, ligt een actieve opstelling van de netbeheerder hierbij voor de hand. De netbeheerder is daarom verplicht om binnen drie dagen nadat de grondroerder contact met hem heeft opgenomen de afgesproken voorzorgsmaatregelen te treffen. Slechts indien hij in overleg met de grondroerder andere afspraken over de termijn maakt, heeft hij de mogelijkheid binnen deze afspraken af te wijken van de termijn van drie dagen.

2.3 Registratie van netten

Met het oog op het zo veel mogelijk voorkomen van graafschade is in de WION de verplichting tot zorgvuldig graven opgenomen (artikel 2 van de WION). Om hieraan invulling te kunnen geven is het van belang dat de grondroerder zo spoedig mogelijk beschikt over actuele en volledige informatie over de ligging van kabels en leidingen in de graafpolygoon en dat hij deze gegevens kan raadplegen op de graaflocatie. Als de grondroerder ook de beheerder is van de kabels en de leidingen die liggen in de grond waarin de graafwerkzaamheden worden verricht zal hij al over die informatie beschikken. Niet in alle gevallen evenwel zal degene die gaat graven ook de beheerder zijn van de betrokken kabels en leidingen. Om ervoor te zorgen dat de grondroerder ook in die gevallen de beschikking heeft over de informatie die noodzakelijk is om de graafwerkzaamheden zorgvuldig te kunnen uitvoeren, is in de WION opgenomen dat elke netbeheerder zijn netten en wijzigingen in het beheer daarvan registreert bij het Kadaster en na ontvangst van een graafbericht als bedoeld in artikel 9, onderdeel b, van de WION gegevens over zijn net binnen de desbetreffende oriëntatiepolygoon dan wel graafpolygoon doorgeeft aan het Kadaster (artikelen 6 en 10 van de WION).

Uit de hierboven genoemde evaluatie is evenwel naar voren gekomen dat de registratie van netten niet in alle gevallen actueel en volledig is. Zo bleken beheerders niet altijd alle wijzigingen in het beheer van hun netten door te geven. In een aantal gevallen was niet duidelijk of er een nieuwe beheerder was als een beheerder aan het Kadaster had doorgegeven dat hij niet langer een net of een deel daarvan beheerde. Dit vergroot de kans op een zogenoemd weesnet, een kabel of leiding die nog in de grond aanwezig is, maar die niet of niet meer in de liggingsgegevens van een graafgebied voorkomt. Indien de grondroerder bij het graven op een weesnet stuit zijn de status en functie van dat net vaak niet duidelijk, hetgeen tot vertraging van de graafwerkzaamheden kan leiden of zelfs tot ernstige ongevallen en graafschades. Om deze onwenselijke gevolgen zo veel mogelijk te beperken wordt daarom de registratieverplichting voor de netbeheerder aangescherpt. Zo wordt in het voorliggende wetsvoorstel voorzien in het doen van een gezamenlijke melding ingeval van overdracht van een net van een beheerder aan een andere beheerder (artikel I, onderdeel C, van het onderhavige wetsvoorstel (artikel 6 van de WION)).

Niet alleen zogenoemde weesleidingen, maar ook netten met een afwijkende ligging kunnen tot vertraging van de graafwerkzaamheden of tot graafschade leiden. Om dit zo veel mogelijk te voorkomen is in de wet voorzien in een procedure voor het melden van een afwijkende ligging. Indien de grondroerder bij het graven op een net stuit waarvan de ligging afwijkt van de liggingsgegevens die aan hem zijn verstrekt, dient hij dit onverwijld te melden bij het Kadaster (artikel 17, eerste lid, van de WION). Het Kadaster meldt dit op zijn beurt onverwijld aan de betrokken netbeheerder, die vervolgens de als gevolg van de melding noodzakelijke maatregelen moet treffen (artikel 17, tweede en derde lid, van de WION). Omdat de omvang van die maatregelen kan variëren is hiervoor in de wet een termijn van ten hoogste 30 werkdagen opgenomen (amendement van het lid Aptroot (VVD; Kamerstukken II 2006/07, 30 475, nr. 16)). Een termijn van 30 werkdagen kan nodig zijn als bijvoorbeeld een geheel tracé opnieuw moet worden ingemeten als de afwijking voor een langer stuk kabel geldt. Andere, minder omvangrijke maatregelen kunnen evenwel in een kortere periode worden getroffen. Daarvoor kan dan ook een kortere termijn volstaan. Gelet op de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betamelijk is, mag van de netbeheerder ook worden verwacht dat hij de noodzakelijke maatregelen voortvarend oppakt. Met het oog op het voorkomen van graafschade – waar ook de netbeheerder belang bij heeft – is actuele en volledige informatie immers essentieel. Voor de grondroerder is het van belang om zo spoedig mogelijk over actuele en volledig informatie over de ligging van kabels en leidingen te beschikken met het oog op voorkomen van vertraging en eventuele extra kosten.

Hoewel er ten tijde van de in paragraaf 1 genoemde evaluatie geen cijfers beschikbaar waren met betrekking tot de naleving van deze wettelijke plicht door netbeheerders, kon op grond van de casuïstiek en de signalen wel worden geconstateerd dat de naleving van deze plicht nog voor significante verbetering vatbaar is. In het evaluatierapport is daarvoor onder meer de aanbeveling gedaan dat de sector op grond van zelfregulering onderling afspraken maakt. Ook wordt een belangrijke rol voor de toezichthouder gezien. Om expliciet te maken dat van de netbeheerder spoedige actie wordt verwacht ingeval de ligging van zijn net afwijkt van de liggingsgegevens die

hij eerder aan de Dienst heeft verstrekt, wordt de termijn waarbinnen de noodzakelijke maatregelen moeten worden getroffen daarom aangepast. Door de toevoeging van "onverwijld" in artikel 17, derde lid, van de WION wordt de netbeheerder in beginsel verplicht om onverwijld actie te ondernemen in de gevallen waarin dat redelijkerwijs mogelijk is. Voor de gevallen waarin onverwijld handelen niet mogelijk is, blijft behouden dat hij uiterlijk binnen dertig werkdagen actie moet ondernemen (artikel I, onderdeel J, van het onderhavige wetsvoorstel (artikel 17, derde lid, van de WION)). Daarmee heeft hij nog steeds een voldoende ruime termijn voor het treffen van omvangrijke noodzakelijke maatregelen.

2.4 Uitwisseling van gegevens via elektronisch informatiesysteem

2.4.1 Achtergrond

In 2013 heeft het Kadaster op initiatief van het zogenoemde Bronhouders- en afnemersoverleg KLIC (hierna: BAO-KLIC) onderzoek gedaan naar de toekomstvisie van de graafsector over de informatie-uitwisseling van kabels en leidingen. Uit de bevindingen van het onderzoek, opgenomen in het eindrapport "KLIC 2020", blijkt de wens van de betrokken partijen in de graafsector dat informatie over netwerken altijd en overal beschikbaar zou moeten zijn en dat die informatie gemakkelijk geanalyseerd moet kunnen worden en gecombineerd moet kunnen worden met andere locatiegebonden informatie. Verder leeft de wens de informatie over netwerken te kunnen gebruiken voor andere toepassingen, zoals in ruimtelijke vraagstukken.

De in het BAO-KLIC vertegenwoordigd zijnde partijen hebben vervolgens afspraken gemaakt over de wijze waarop aan de bovengenoemde behoeften tegemoet kan worden gekomen. Deze afspraken zijn neergelegd in de intentieverklaring die de Staat der Nederlanden, het Platform Netbeheerders, de vereniging Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen, Stichting RIONED, Bouwend Nederland, de vereniging CUMELA Nederland en De Dienst voor het kadaster en de openbare registers in december 2013 hebben ondertekend.

Dit heeft geleid tot een drietal voorstellen om de uitwisseling van gegevens via het elektronisch informatiesysteem te verbeteren. Deze betreffen de digitale representatie van gegevens, de mogelijkheid om liggingsgegevens op te slaan in het elektronische informatiesysteem en de wijze van aanlevering van gegevens.

2.4.2 Digitale representatie van gegevens

De huidige in het KLIC in gebruik zijnde digitale representatie van liggingsgegevens van kabels en leidingen, aangeduid als rasterformaat, is beperkt geschikt gebleken voor nauwkeurige presentatie van gegevens op een plattegrond en zeer beperkt bruikbaar voor bewerkingen in programma's of applicaties. Om te kunnen voorzien in de behoefte van gemakkelijk analyseren en combineren van netinformatie is daarom gezocht naar een andere digitale representatie van gegevens. Deze is gevonden in het zogenoemde vectorformaat. Een weergave van de gegevens in vectorformaat blijkt namelijk niet de beperkingen van het rasterformaat te kennen. Kabel- en leidinggegevens in vectorformaat zijn gemakkelijk bruikbaar in andere programma's en toepassingen. De sterk vergemakkelijkte bruikbaarheid van de liggingsgegevens zorgt ervoor dat de ligging van een kabel of leiding nauwkeuriger aangegeven kan worden. Ook kunnen IT-innovaties op het gebied van het lokaliseren van kabels en leidingen veel eenvoudiger gebruik maken van de liggingsgegevens. Voorts maakt een groot deel van de netbeheerders al gebruik van het vectorformaat als de digitale representatievorm voor de kabel- en leidinggegevens. De keuze voor vectorformaat sluit zo goed aan bij de interne systemen van netbeheerders.

2.4.3 Uitbreiding elektronische informatiesysteem

Een netbeheerder is verplicht om onverwijld doch uiterlijk binnen één werkdag nadat het Kadaster hem een graafbericht heeft gezonden via het elektronische informatiesysteem informatie over onder meer de ligging van de door hem beheerde kabels en leidingen te verschaffen aan het Kadaster (artikel 10 van de WION). Het Kadaster draagt op zijn beurt zorg voor verzending van die informatie aan de grondroerder. Het elektronische informatiesysteem fungeert als een doorgeefluik, er is geen sprake van opslag van de desbetreffende informatie.

In het licht van de onder 2.4.1 genoemde intentieverklaring hebben de betrokken partijen onderzocht op welke wijze de levering van gegevens kan worden vergemakkelijkt en de daarmee samenhangende lasten kunnen worden beperkt. Zo blijkt snellere levering van gegevens mogelijk ingeval van centrale opslag bij het Kadaster van die gegevens.

Behalve aan snellere levering van gegevens kan centrale opslag ook bijdragen aan een gemakkelijker gebruik door de netbeheerders van de gegevens ten behoeve van het naleven van andere wettelijke verplichtingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verzoeken om informatie over de ligging van kabels en leidingen in het kader van Richtlijn 2007/2 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (PbEU L 108).

Daarom wordt thans voorzien in uitbreiding van het elektronische informatiesysteem met de mogelijkheid dat netbeheerders hun liggingsgegevens bij een voorziening van het Kadaster opslaan (artikel I, onderdeel B). Deze nieuwe mogelijkheid van het informatiesysteem brengt een wijziging mee in de werkwijze na een oriëntatieverzoek of een graafmelding, indien netbeheerders dit vragen aan het Kadaster. Het Kadaster kan op verzoek van de netbeheerder de gegevens leveren naar aanleiding van een oriëntatieverzoek of een graafmelding (artikel I, onderdeel D, tweede lid van het onderhavige wetsvoorstel (artikel 10, tweede lid (nieuw) van de WION)). In de gevallen waar het Kadaster de informatieverzoeken voor een netbeheerder beantwoordt, wordt de netbeheerder over de afhandeling van elk verzoek via elektronische weg door het Kadaster geïnformeerd over het verzoek en over de geleverde liggingsgegevens (artikel I, onderdeel E, van het onderhavige wetsvoorstel (artikel 11, tweede lid, van de WION)).

De verwachting is dat het merendeel van de netbeheerders gebruik gaat maken van de mogelijkheid hun kabel- en leidinggegevens centraal in deze voorziening op te slaan. Voor netbeheerders die evenwel de voorkeur hebben om hun liggingsgegevens niet centraal op te slaan bij het Kadaster, blijft de werkwijze voor een oriëntatieverzoek en graafmelding onveranderd: het Kadaster benadert de netbeheerder die de bij hem beschikbare liggingsgegevens voor de desbetreffende polygoon of polygonen ter beschikking stelt.

De informatie die wordt gewisseld via het elektronische informatiesysteem is aan te merken als informatie waarop de – op 1 september 2009 in werking getreden - Implementatiewet Inspire van toepassing is. Deze wet strekt tot implementatie van de hierboven genoemde Richtlijn 2007/2/EU (Inspire), die als doel heeft het harmoniseren en openbaar maken van ruimtelijke gegevens van overheidsorganisaties ten behoeve van het milieubeleid en het oprichten van een infrastructuur voor het toegankelijk maken van deze gegevens. Deze wet bevat een eigen regime voor openbaarmaking van gegevens. De Implementatiewet Inspire moet worden gezien als een bijzondere en uitputtende regeling ten opzichte van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Wel zijn de in artikel 10 van de Wob opgenomen weigeringsgronden geheel of gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing verklaard ingeval van beperking van de toegang tot de verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens die aan het netwerk zijn gekoppeld (zie Kamerstukken II 2008/09, 31 771, nr. 3). Anders dan de Wob gaat de Implementatiewet Inspire evenwel uit van een ruim begrip bestuursorgaan, waaronder ook netbeheerders vallen voor zover zij netten beheren met een publieke functie. Voor de toepasselijkheid van de Implementatiewet Inspire maakt het daarbij niet uit of de ruimtelijke gegevens van overheidsorganisaties in een centrale voorziening worden bewaard of niet.

2.4.4 Wijze van gegevenslevering

Om de informatie over de ligging van kabels en leidingen snel te kunnen uitwisselen is in de WION voorzien in een elektronisch informatiesysteem. Omdat ten tijde van de invoering van de WION nog niet alle betrokken partijen daadwerkelijk in de gelegenheid waren om hun informatie daadwerkelijk elektronisch uit te wisselen, was tevens voorzien in een mogelijkheid van niet-elektronische uitwisseling (uitwisseling op papier). Inmiddels gebruiken grondroerders en netbeheerders enkel de digitale wijze van uitwisseling van gegevens. Gelet hierop en op de afspraken die partijen hebben gemaakt over snellere informatie-uitwisseling (zie de hierboven genoemde Intentieverklaring) wordt thans de digitale weg in alle gevallen voorgeschreven (artikel I, onderdeel E, van het onderhavige wetsvoorstel (artikel 11 van de WION)).

3. Uitvoerbaarheidstoets

Deze paragraaf zal na de consultatie worden ingevuld.

4. Handhaving

In artikel 24, tweede lid, van de WION is bepaald dat de Minister van Economische Zaken ambtenaren kan aanwijzen om toezicht te houden op de naleving van de bepalingen uit de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten. Via het Besluit aanwijzing toezichthouders Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten zijn daartoe ambtenaren aangewezen van het Agentschap Telecom. Hieruit vloeit voort dat het Agentschap Telecom ook toezicht zal houden op de naleving van de bepaling over aansluitleidingen.

Deze paragraaf zal na de consultatie worden aangevuld.

5. Bedrijfseffecten

5.1 Inleiding

Het terugdringen van graafschade is door grondroerders, netbeheerders en overheid gezamenlijk aangepakt. De grondroerders en netbeheerders hebben samen nader invulling gegeven aan de verplichtingen uit de WION en de daarop gebaseerde regels. Dit hebben ze mede gedaan door het uitwerken van sectorrichtlijnen via het CROW, maar ook door zich te organiseren in het Kabel- en Leiding Overleg (hierna: KLO). Door de informatie-uitwisseling over de ondergrond en de richtlijnen over zorgvuldig graven is de graafschade sterk gereduceerd. Dit heeft voor alle partijen geleid tot een aanzienlijke kostenreductie. Deze reductie betreft enerzijds de kosten die gemoeid zijn met het herstel van kabels en leidingen na opgetreden graafschade en anderzijds schadevergoeding aan derden vanwege niet-functionerende kabels en leidingen of gevolgschade. De in dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassingen in de wetgeving zijn door de sector gedragen voorstellen, omdat ze én het proces van informatie-uitwisseling in de gehele graafketen verder verbeteren én mede zorgen voor betere informatie over de ondergrond. In dat licht is dan ook niet alleen sprake van lasten voor het bedrijfsleven.

5.2 Aansluitleidingen

In de hier voorgestelde wijziging met betrekking tot aansluitleidingen is een overgangsperiode opgenomen die ertoe leidt dat na inwerkingtreding van de wetwijziging niet onmiddellijk kosten gemaakt hoeven te worden om de liggingsgegevens te digitaliseren. Immers, de meeste partijen hebben op dit moment ervoor gekozen om het digitaliseren een onderdeel te laten zijn van nieuwe aanleg en van onderhouds- of renovatiewerkzaamheden van bestaande leidingen. Reden hiervoor is dat het digitaal beschikbaar hebben van de liggingsgegevens voor de netbeheerder veel voordelen heeft, bijvoorbeeld bij het gebruik van de gegevens in planningswerkzaamheden of bij beheren van de vaste activa. De netbeheerder zal in de regel altijd er voor kiezen zijn netten te digitaliseren als onderdeel van graafactiviteiten bij of rond leidingen waarvan de gegevens nog niet digitaal beschikbaar zijn. Door de keuze voor een overgangstraject zullen er geen kosten voor aparte graafactiviteiten voor de netbeheerder zijn, omdat de netbeheerder de kosten maakt op basis van zijn eigen bedrijfsplanning wat betreft aanleg of onderhoud van kabels en/of leidingen. Zodra de gegevens digitaal beschikbaar zijn dienen ze meegeleverd te worden als onderdeel van de bestaande procedure na een graafmelding, hier zijn dus ook geen nieuwe kosten mee gemoeid. De kosten van een graafmelding veranderen dan ook niet.

Echter, indien een netbeheerder in de overgangsperiode nog niet via renovatie of onderhoudsprojecten de gegevens van alle aansluitleidingen gedigitaliseerd heeft in de gewenste representatie, zal hij apart extra kosten moeten maken om de gegevens van de resterende nog niet gedigitaliseerde aansluitleidingen voor het einde van de overgangsperiode te digitaliseren. De hoogte van deze kosten is zeer moeilijk voorspelbaar, omdat dit afhangt van de hoeveelheid aansluitleidingen waarvan een netbeheerder de gegevens nog moet digitaliseren en de wijze en het ICT-hulpmiddel dat de netbeheerder kiest om de gegevens te digitaliseren. De te maken kosten voor het digitaliseren in vectorformaat van de aansluitleidingen verschillen per netbeheerder. Dit

varieert van netbeheerders die alles reeds gedigitaliseerd beschikbaar hebben, tot netbeheerders die zeer weinig gedigitaliseerd hebben. De netbeheerders hebben uiteenlopende procedures en hulpmiddelen om de liggingsgegevens van aansluitleidingen te digitaliseren, waardoor ook de kosten van te digitaliseren aansluitleidingen verschillen. Op basis van ervaringscijfers bij netbeheerders die reeds een deel gedigitaliseerd hebben kan gezegd worden dat de gemiddelde kosten van het digitaliseren van liggingsgegevens van één aansluitleiding waarvoor de liggingsgegevens al wel op papier bekend zijn gemiddeld 3 euro bedragen. Het totaal aantal nog niet gevectoriseerde aansluitleidingen van alle netbeheerders tezamen is niet bekend, ook omdat vele aansluitleidingen tientallen jaren geleden aangelegd zijn en in papieren administraties opgenomen werden met de onvermijdelijke fouten en afwijkingen in nauwkeurigheid. Latere overnames, reorganisaties of automatiseringstrajecten hebben ook verlies van gegevens met zich meegebracht. De schattingen lopen dan ook uiteen. Op basis van een globale inventarisatie door het Kadaster en door de netbeheerders begin 2015 van alle soorten aansluitleidingen wordt uitgegaan van 19 miljoen te vectoriseren aansluitleidingen, dat betekent dat de kosten in dat geval 19 miljoen maal 3 euro zijn, oftewel 57 miljoen euro.

Voor de eventueel resterende aansluitleidingen die dermate lang geleden aangelegd zijn dat er geen betrouwbare of bruikbare informatie bestaat zal de netbeheerder de exacte ligging van die kabels of leidingen moeten bepalen m.b.v. speciale meetapparatuur die langzaamaan meer op de markt verschijnt zoals grondradar of eventueel door te graven. Naarmate meer fysiek meetwerk nodig zal zijn, zal dit uiteraard hogere kosten met zich meebrengen.

Indien de aansluitleiding fysiek ingemeten moet worden en dit kan bij renovatiewerkzaamheden of andere graafwerkzaamheden gebeuren, zijn deze kosten ongeveer gelijk. Als echter voor het fysiek opmeten van de liggingsgegevens een aansluitleiding daadwerkelijk gegraven moet worden zijn de kosten, afhankelijk van de locatie en situatie per aansluitleiding, aanzienlijk hoger.

Ten behoeve van het wetsvoorstel voor de WION in 2007 is in 2005 een onderzoek uitgevoerd naar de kwantitatieve omvang van de kosten en baten voor gemeenten van het toenmalige wetsvoorstel. Uit de informatie die van gemeenten ten behoeve van het onderzoek ontvangen is, bleek dat de kosten voor het digitaliseren in vectorformaat van de liggingsgegevens van het gemeentelijk rioleringsnet destijds geraamd werd op 16 miljoen euro. Dit gold voor de hoofdleidingen, waarbij werd aangegeven dat binnen vijf jaar (dus in 2010) 90% van het hoofdleidingnet gevectoriseerd zou zijn.

Wat betreft de aansluitleidingen is vectoriseren nog niet zo ver gevorderd. Bij nieuwbouw en renovatie worden de liggingsgegevens van de nieuwe leidingen over het algemeen meteen gevectoriseerd. Voor die gebieden waar geen renovatie of onderhoud heeft plaatsgevonden heeft vectorisatie van liggingsgegevens in mindere mate plaatsgevonden.

Naar aanleiding van de aanbeveling in het hierboven genoemde rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn de netbeheerders van gasnetten op eigen initiatief begonnen met vectoriseren van de ca. 7 miljoen gasaansluitleidingen die dat nog niet zijn. De verwachting is dat eind 2018 deze aansluitleidingen gevectoriseerd zijn. Uitgaande van de hierboven genoemde globale inventarisatie uit 2015 resteren dan nog 12 miljoen andere te vectoriseren aansluitleidingen, maar dit aantal vermindert echter al omdat overige netbeheerders, wellicht in een ander tempo, aansluitleidingen vectoriseren.

5.3 Voorzorgsmaatregelen

De voorgestelde wijziging in de procedure rond voorzorgsmaatregelen leidt naar verwachting tot vermindering van de lasten voor zowel netbeheerder als grondroerder. Zo kan de netbeheerder op grond van de graafmelding al beoordelen of daadwerkelijk voorzorgsmaatregelen nodig zijn. Hij kan de grondroerder hierover al informatie geven bij het toezenden van de liggingsgegevens. De grondroerder krijgt dan met de liggingsgegevens al informatie of er afstemming over te treffen voorzorgsmaatregelen moet plaatsvinden. Hij kan dan zijn werkplanning voortaan zo instellen dat wachttijd voorkomen wordt in het geval dat blijkt dat er geen voorzorgsmaatregelen nodig zijn.

5.4 Registratie netten

De voorgestelde wijziging van artikel 6 van de WION leidt naar verwachting per saldo niet tot extra kosten. De gezamenlijke melding ingeval van overdacht van een net zou voor de oude beheerder wellicht een geringe toename van de lasten kunnen inhouden, maar voor de nieuwe beheerder kan de voorgestelde procedure juist een vermindering van de lasten betekenen.

De voorgestelde wijziging van artikel 17 van de WION leidt naar verwachting niet tot extra kosten. Netbeheerders zijn thans al verplicht de noodzakelijke maatregelen te treffen. De wijziging beoogt enkel te verduidelijken dat zij deze maatregelen spoedig moeten treffen.

5.5 Elektronisch informatiesysteem

Naar aanleiding van de discussie met de sector wordt het KLIC-systeem aangepast om aan de nieuwe eisen te voldoen. Het aangepaste systeem zal naar verwachting 1 april 2017 gereed zijn. Dit systeem zal tevens gebruikt worden om te voldoen aan de verplichtingen op grond van bovengenoemde RL 2007/2/EU (Inspire).

Het gebruik van de centrale voorziening voor opslag van netgegevens brengt marginale kosten met zich. De netbeheerder zal periodiek een kopie van zijn netgegevens aanleveren aan het Kadaster. Deze levering zal via elektronische weg gaan en een digitaal uittreksel zijn uit het interne informatiesysteem van de netbeheerder. Ook zullen er enkele nieuwe procedures nodig zijn om de berichten uit wisselen tussen Kadaster en netbeheerder over de door Kadaster namens de netbeheerder af te handelen verzoeken.

De kosten voor de ontwikkeling van het KLIC-systeem worden gezamenlijk gedragen door de verschillende betrokken partijen. De grondroerders dragen bij via het tarief van een oriëntatie- en graafmelding. Het Kadaster is de partij die alle benodigde activiteiten van alle partijen samenbrengt door het transitieproject voor te financieren en gedurende vier jaar uit de lopende de KLIC-tarieven te bekostigen, waarbij het uitgangspunt is dat de tarieven in deze periode niet als gevolg van het transitieproject verhoogd worden.

5.6 Activiteiten door de sector

Na inwerkingtreding van de WION hebben netbeheerders en grondroerders het initiatief genomen om regulier overleg te voeren over de interpretatie van de WION en over het op een dermate wijze inrichten van de administratieve en operationele werkprocessen dat zo goed mogelijk voldaan wordt aan het doel van de WION: het zo ver mogelijk terugdringen en uiteindelijk voorkomen van graafschade. Dit regulier overleg is vormgegeven in het onder 5.1 genoemde KLO. De gedachte achter het KLO is dat het terugdringen van graafschade alleen in gezamenlijkheid gerealiseerd kan worden, van het eerste ontwerp tot en met het opruimen na het graafwerk: zorgvuldig graven is een taak van de gehele graafketen. In KLO-verband wordt via activiteiten op gebied van onderzoek, experimenten of operationele samenwerking gewerkt aan handreikingen ter vermindering van graafschade. Zo is via het Kennisplatform CROW de sectorrichtlijn "Zorgvuldig graafproces" (nummer 250) opgesteld ter ondersteuning van degene die het uiteindelijke graafwerk verricht en daarbij moet handelen volgens de verplichtingen in de WION.

Deze samenwerking op WION-gebied tussen de partijen heeft geleid tot het besluit om de als gevolg van de wijziging van de WION benodigde wijzigingen in de eigen systemen en in de informatie-uitwisseling gezamenlijk aan te vangen. Tevens zijn netbeheerders, grondroerders en andere partners in de graafketen van mening dat de technische wijzigingen in het KLIC ook in hun voordeel zijn.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A

De wijziging in het eerste lid houdt verband met het schrappen van de uitgewerkte overgangsbepalingen in de WION.

Op de wijziging in het tweede lid is ingegaan in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel G

De in artikel I, onderdeel G, opgenomen wijziging van artikel 12 van de WION houdt verband met de wijziging in artikel I, onderdeel F. Daarmee wordt de reeds in de wet opgenomen mogelijkheid om bij ministeriële regeling vrijstelling te verlenen van de verplichtingen ten aanzien van een aantal termijnen ook van toepassing op de termijn waarbinnen de grondroerder contact moet opnemen met de netbeheerder ingeval van voorzorgsmaatregelen. Deze vrijstellingsmogelijkheid past bij het bestaande kader.

Artikel I, onderdeel I

Op grond van artikel 15 van de WION rust op de netbeheerder de verplichting om elk jaar het aantal schadegevallen als gevolg van graafwerkzaamheden door te geven aan het Kadaster. Het Kadaster dient vervolgens elk jaar een overzicht van het aantal schadegevallen te publiceren. Ingevolge het tweede lid van dit artikel geschiedt die publicatie in het jaarverslag van het Kadaster. Vanuit het Kadaster is de wens geuit om die verplichting flexibeler en efficiënter te kunnen invullen dan via de huidige voorgeschreven publicatie in het jaarverslag. Met de voorgestelde wijziging van artikel 15, tweede lid, van de WION wordt hieraan tegemoet gekomen. De voorgestelde formulering biedt het Kadaster de ruimte om de wijze en frequentie van publicatie naar eigen inzicht in te vullen, zolang de gegevens maar ten minste een keer per jaar worden gepubliceerd.

Artikel I, onderdeel K

De in artikel I, onderdeel K, opgenomen wijziging van artikel 19 van de WION houdt verband met de wijziging in artikel I, onderdeel F.

Artikel I, onderdeel L

De in artikel I, onderdeel L, opgenomen wijziging van artikel 20 van de WION houdt verband met de wijziging in artikel I, onderdeel B. Indien een beheerder daarom verzoekt, bewaart het Kadaster informatie als bedoeld in artikel 10 van de WION.

Artikel I, onderdeel M

De in artikel I, onderdeel M, opgenomen wijziging van artikel 21, derde lid, van de WION houdt verband met de wijziging in artikel I, onderdeel F.

Artikel I, onderdelen N, O en P

De in de artikel I, onderdelen N, O en P, opgenomen wijzigingen van de artikelen 24, 25 en 26 van de WION houden verband met de wijzigingen in artikel I, onderdelen C, F, Q en R. Voor de handhaving van de nieuwe verplichtingen, bedoeld in de artikelen 6, derde lid, 11a en 45 (nieuw) van de WION wordt aangesloten bij het bestaande kader.

Artikel II

Met de wijziging van artikel 7 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt de rechtbank Rotterdam de bevoegde rechter voor besluiten op grond van de WION. Voor deze exclusiviteit is gekozen omdat het aantal beroepen op grond van de WION te beperkt is gebleken - circa 10 tot 15 zaken per jaar - om bij elke rechtbank in Nederland voldoende specialisatie te verkrijgen en te behouden. Vanwege de raakvlakken van de WION met de Telecommunicatiewet, de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 wordt aangesloten bij de rechter die exclusief bevoegd is voor besluiten op grond van de Telecommunicatiewet en bepaalde besluiten op grond van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998. Hierdoor wordt de eenheid in gerechtelijke uitspraken zo veel mogelijk gewaarborgd. Gelet op het geringe aantal beroepen op grond van de WION zijn voor de rechterlijke macht hiervan geen noemenswaardige gevolgen te verwachten.

Artikel III

Met het oog op een effectieve handhaving wordt voorzien in een overgangsbepaling voor de artikelen die betrekking hebben op handhaving en toezicht.

Artikel IV

Dit artikel regelt de samenloop met het wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van de Richtlijn breedband.

De Minister van Economische Zaken