

# Netwerken: eigendomsregistratie en informatie-uitwisseling ondergrondse netten

Dr.mr. B.A.M. Janssen<sup>1</sup>

Verkorte en bewerkte versie van het zevende hoofdstuk van *'Wie heeft de leiding', de eigendom van kabel- en leidingnetten*, dissertatie Utrecht, 2010.

## Inleiding

De laatste jaren is er veel veranderd rond de registratie van en de informatievoorziening over netwerken. Zowel de eigendomsregistratie van netten als de informatievoorziening in het kader van het veilig graven hebben zo hun eigen wettelijke basis gekregen. Deze bijdrage geeft een overzicht van de procedure rondom de eigendomsregistratie en de uitwisseling van leidinggegevens, de kenmerken van deze regimes en de verschillen daartussen en tot slot een doorkijk naar de toekomst.

## Wettelijke borging

Sinds 1 februari 2007 kent het Burgerlijk Wetboek (BW) een aparte regeling die toeziet op de eigendom van kabel- en leidingnetten.<sup>2</sup> De nieuwe regeling is in het tweede lid van artikel 5:20 BW opgenomen en houdt in:

"In afwijking van lid 1 behoort de eigendom van een net, bestaande uit een of meer kabels of leidingen, bestemd voor transport van vaste, vloeibare of gasvormige stoffen, van energie of van informatie, dat in, op of boven de grond van anderen is of wordt aangelegd, toe aan de bevoegde aanlegger van dat net dan wel aan diens rechtsopvolger."

Aanleiding voor deze nieuwe regeling zijn de zogenaamde kabelarresten uit 2003<sup>3</sup> waarin de Hoge Raad oordeelde dat telecomnetten onroerende zaken zijn en dat de eigendom van het net toekomt aan de aanlegger ervan. Voor de toepassing van de nieuwe eigendomsregeling moet het net worden beschouwd als één zelfstandige onroerende zaak. De vaststelling van de onroerende status van netten door de Hoge Raad heeft tot gevolg dat voor de overdracht van een kabel- of leidingnet een notariële akte, gevolgd door inschrijving in de openbare registers is vereist. De procedure voor levering van netten is in beginsel dezelfde als voor andere register-

1. Werkzaam als adviseur Strategie en Beleid bij de Dienst voor het kadaster en de openbare registers te Apeldoorn.

2. Stb. 2007, 17.

3. HR 6 juni 2003, BR 2003, nr. 188 en 189, m.n. A.A. van Velten.

goederen; de procedure voor inschrijving van een net verschilt echter op een aantal punten.

Per 1 juli 2008 is de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten<sup>4</sup> van kracht. Deze wet verplicht gravers en leidingbeheerders enerzijds om informatie uit te wisselen over de ligging van kabel- en leidingnetten en anderzijds dat gravers zorgvuldig moeten graven en dat opdrachtgevers hiervoor de gelegenheid moeten bieden. Het Kadaster heeft een intermediaire rol in het informatie-uitwisselingsproces. De informatie-uitwisseling over ondergrondse netten in het kader van het voorkomen van graafschade wordt vaak in één adem genoemd met de eigendomsregistratie van netten. Aangenomen wordt dat het om vergelijkbare processen gaat die in één registratie of informatiesysteem worden vastgelegd. Hierna zullen beide processen worden belicht en tevens zullen de verschillen, maar ook de mogelijke samenkomst van de eigendomsregistratie en het informatie-uitwisselingsproces worden beschreven.

## **Procedure registratie eigendom netten**

De nieuwe eigendomsregeling in het BW koppelt de eigendom van een net los van de grondeigendom. Het net wordt, met al zijn bestanddelen (meter- en verdeelkasten, mantelbuizen, etc.), als één feitelijke en functionele eenheid aangemerkt. Voor verkrijging van de eigendom van een net moet de aanleg bevoegd zijn gedaan. Bevoegde aanleg kan voortvloeien uit het privaatrecht (opstalrecht, overeenkomst) of uit het publiekrecht (Telecommunicatiewet of Belemmeringenwet privaatrecht). Om een netwerk over te dragen zal het net eerst geregistreerd moeten worden bij het Kadaster. Om tot deze registratie te kunnen overgaan, zal de neteigenaar een kadastrale aanduiding moeten aanvragen.<sup>5</sup> De netwerkaanduiding is nodig om het net als een aparte onroerende zaak in de leveringsakte te kunnen specificeren.<sup>6</sup> Dit verzoek kan gedaan worden door middel van het formulier dat hiervoor op de website van het Kadaster is geplaatst. Op dit formulier wordt onder meer ingevuld wat voor een netwerk het betreft, maar ook dat het een eerste registratie betreft en dat het net een zelfstandige functionele eenheid is. Bij het verzoek om een netwerkaanduiding dient een (digitale) netwerktekening te worden toegevoegd.<sup>7</sup> Een digitale netwerktekening is een combinatie van een digitaal vectorbestand waarin de ligging van het net is weergegeven in coördinaten en lijnbestanden én de digitale kadastrale kaart. Door beide bestanden te combineren ontstaat een netwerktekening waarin de ligging van het net op een kadastrale ondergrond is te zien. Op de tekening is een strook te zien die minimaal 500 meter<sup>8</sup> breed moet zijn. In de strook is

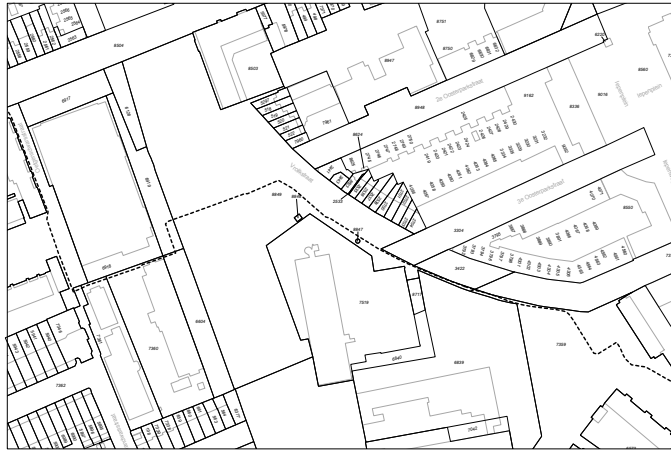
4. Stb. 2008, 120.

5. Zie artikel 26 Uitvoeringsregeling Kadasterwet 1994.

6. Artikel 2 van het Kadasterbesluit is hiervoor aangepast (Stb. 2006, 59).

7. Artikelen 26a-26c Uitvoeringsregeling Kadasterwet 1994.

8. Dit in verband met de leesbaarheid van de kadastrale nummers op het juiste schaalniveau. In de registerverklaring bij eerste inschrijving moet de breedte van de strook ook worden verwoord.



*Voorbeeld van een netwerktekening die bij registratie van de eigendom van een net wordt gebruikt.*

verder een lijn weergegeven die ook wel de zogenaamde hartlijn wordt genoemd. Deze lijn geeft het midden aan van het tracé waarin (waarop of waarboven) het net is gelegen. Het digitale bestand met daarin deze hartlijn zal doorgaans door de netbeheerder aan het Kadaster worden aangeleverd. Vervolgens wordt dit aangeleverde bestand door het Kadaster gecombineerd met de digitale kadastrale kaart.

Noodzakelijk is dat door uitvergroting van de digitale netwerktekening de kadastrale aanduidingen van de percelen die door de lijn worden doorsneden, leesbaar worden evenals de plaatselijke aanduidingen. De tekening kan zowel door de bevoegde aanlegger als door het Kadaster worden gemaakt.<sup>9</sup> Uitgangspunt is dat de te gebruiken ondergrond van de tekening de kadastrale kaart moet zijn, zodat gecontroleerd kan worden of de afbeelding van de kadastrale grenzen en de vermelding van de kadastrale aanduidingen juist zijn. De netwerktekeningen hebben een schaal van 1:5000 en bestrijken ongeveer een gebied van 4 bij 5,5 km. Wanneer een net niet binnen het genoemd gebied valt, zullen verschillende tekeningen nodig zijn om het volledige net te kunnen weergeven. Bij grotere netten zal daarom naast de diverse tekeningen met de onderdelen van het net ook een overzichtstekening moeten worden toegevoegd waarop alle deeltekeningen zijn weergegeven. Na vervaardiging van de netwerktekening ontvangt de neteigenaar de tekening zowel digitaal als op papier. Indien de neteigenaar zelf de nettekening heeft gemaakt, wordt een digitale tekening én het digitale bestand met betrekking tot de ligging van het net (de hartlijn), naar het Kadaster verstuurd.

9. De technische eisen waaraan een zodanige netwerktekening moet voldoen, zijn weergegeven in de Handleiding voor netbeheerders inzake kadastrale registratie van netten, versie 4.0 van december 2009. Deze handleiding is te vinden op de site van het Kadaster en is een gezamenlijk product van het Platform Netbeheerders en het Kadaster.

Nadat de netwerktekening door het Kadaster is gecontroleerd en goed bevonden, zal de bewaarder een netwerkaanduiding aan het net toekennen. De netwerkaanduiding bestaat uit diverse kenmerken:

1. de afkorting NWK (voor het woord 'Netwerk');
2. het nummer van het kadasterkantoor of -kantoren waarbinnen het netwerk ligt;
3. een sectieletter ter aanduiding van het soort net, (bijvoorbeeld T voor Telecom, G voor Gas, E voor elektriciteit, O voor Olie, W voor Water en D voor Divers);
4. een volgnummer.

De netwerkaanduiding verschaft het net een 'eigen kadastrale identiteit' omdat het niet naar een of meerdere kadastrale percelen verwijst, maar naar een constructie die zich op zijn beurt in verschillende kadastrale percelen zal bevinden.<sup>10</sup> Na toekenning van de netwerkaanduiding wordt de digitale netwerktekening in depot of bewaring genomen in afwachting van de (eerste) inschrijving. De bewaarder kent een uniek depotnummer toe aan de tekening. In een depotverklaring vermeldt de bewaarder dat een digitaal equivalent van de netwerktekening (in pdf-formaat) in bewaring is genomen onder genoemd (uniek) depotnummer. De netwerkaanduiding en de depotverklaring worden vervolgens naar de notaris verstuurd. In de registerverklaring aangaande de inschrijving van het net verwijst de notaris naar het toegekende depotnummer. Hierdoor kan een afschrift van de registerverklaring samen met de netwerktekening, afkomstig uit het depot, worden gekoppeld en opgenomen in het openbaar register.

Door middel van de notariële registerverklaring, met als bijlage de netwerktekening, kan de aanleg van het netwerk worden ingeschreven (artikel 36, vierde lid en 26, eerste lid Kadasterwet). In de registerverklaring wordt de toegekende netwerkaanduiding en tevens het depotnummer van de nettekening genoemd. Daarnaast zal (de ligging van) het net ook nog nader omschreven moeten worden. Door middel van bepaalde kenmerken van het net (kleur, identificatienummers/codes, soort materiaal, diepte, etc.) kan het net worden omschreven. Bij twijfel over de locatie van het net, kan ook volstaan worden met de omschrijving dat het net zich bevindt binnen (bijvoorbeeld) 1 meter van weerszijde van de (op de nettekening) weergegeven hartlijn. In de registerverklaring wordt tevens opgenomen hoe het net is verkregen, dan wel of het bevoegd is aangelegd. Nadat een net is ingeschreven, kunnen wijzigingen optreden in de omvang van het net. Het net kan worden uitgebreid, gesplitst of verkleind worden of de ligging van het net kan wijzigen. Al deze wijzigingen zullen (opnieuw) ingeschreven kunnen worden in de openbare registers. Bij uitbreiding van een net kan voor het nieuw aangelegde gedeelte een nieuwe netwerkaanduiding worden gevraagd. Op verzoek kunnen alle (zelfstandige) delen administratief tot één net worden verenigd door dit volledige net van één (nieuwe) netwerkaanduiding te voorzien. Gevolg hiervan kan zijn dat een

10. H.D. Ploeger, B. van Loenen, A.P. Kap en J.E. Stoter, 'Kabels en leidingen: chaos in de bodem', NJB, 2005/23, p. 1186-1191.

hypothekerecht dat op één van de zelfstandige delen rust, na vereniging op het volledige net gaat rusten.

Na inwerkingtreding van de nieuwe eigendomsregeling bleek overigens al snel dat neteigenaren, maar ook notarissen, moeite hadden met het vereiste van de bevoegde aanleg. Bij netten die langere tijd geleden zijn aangelegd bleken de bewijzen van de destijds bevoegde aanleg vaak te ontbreken, omdat archieven zijn opgeschoond of omdat bedrijven zijn gefuseerd waarbij archieven niet of gedeeltelijk zijn overgedragen. De wetgever heeft hieraan tegemoet willen komen door nieuw overgangsrecht te introduceren. Op basis van artikel 155a Overgangswet NBW<sup>11</sup> kan degene die zich per 1 februari 2007 (= ingangsdatum nieuwe eigendomsregeling) als eigenaar gedroeg, de eigendom van een net op zijn naam laten inschrijven in de openbare registers. Ter verduidelijking zijn in de toelichting op dit overgangsrecht voorbeelden genoemd van situaties waarin men zich als eigenaar van een net gedraagt. Na publicatie van de inschrijving van het net (in de Staatscourant en één landelijk dagblad) door de vermoedelijke eigenaar, heeft een derde die een beter recht meent te kunnen claimen één jaar de tijd om een dagvaarding in te schrijven om zijn rechten veilig te stellen. Drie maanden ná publicatie van de (eerste) inschrijving staat het de vermoedelijke eigenaar vrij het net over te dragen of te bezwaren. De derde die meent een beter recht te kunnen claimen heeft dan (enkel nog) recht op schadevergoeding.

### **Informatievoorziening Basisregistratie Kadaster en kadastrale kaart**

De informatievoorziening vanuit de Basisregistratie Kadaster (voorheen: kadastrale registratie) is, door toekenning van een (eigen) kadastrale aanduiding aan een net, gelijk met de situatie zoals voor andere registergoederen geldt. Door middel van de kadastrale aanduiding kunnen uit de basisregistratie diverse gegevens over het net en de eigenaar worden verkregen. Netten worden echter niet getoond in de (actuele) kadastrale kaart. De ingeschreven nettekening – met de kadastrale kaart als ondergrond – wordt bewaard in de openbare registers en is 'slechts' een momentopname. Het net (of: de ligging van het net) wordt als gegeven *niet* in het LKI (Landmeetkundig Kartografisch Informatiesysteem) opgenomen. Wanneer een uittreksel uit de kadastrale kaart wordt opgevraagd, zijn daarop de eventueel ingeschreven netten dus niet te zien. Wellicht dat bij de vernieuwing van genoemd systeem in de nabije toekomst de geometrie van netten opgenomen gaat worden.<sup>12</sup> Dit zou, voor zover dit technisch realiseerbaar is en uit oogpunt van openbare orde en veiligheid mogelijk is, de informatieverstrekking ten goede kunnen komen. Een uittreksel kadastrale kaart zal dan eveneens de ingeschreven netten tonen. Visualisatie van ingeschreven netten is echter niet zo eenvoudig. In de huidige basisregistratie is de registratie van onroerende registergoederen gebaseerd op het perceel, wat een

11. Stb. 2010, 188.

12. B.G. van Dam en B. van Osch, 'Registratie van kabels en leidingen als onroerende zaken bij het Kadaster', Geo-Info 2007/9, p. 324-326.

twee dimensionale (2D) situatie weergeeft. In werkelijkheid bevat de eigendom niet slechts een 2D-situatie, maar mag de eigenaar van het perceel de volledige kolom onder en boven het perceel gebruiken (conform artikel 5:20, eerste lid en 5:21 BW). Er is sprake van zogenaamd een 3D-eigendom. Zolang één eigenaar het perceel onder en boven de grond gebruikt, is een 2D-registratie een afdoende instrument om de 'werkelijkheid' in de registratie weer te geven. Lastiger wordt de situatie – en daarmee ook de registratie – als boven of onder één perceel meerdere gebruikers/eigenaren van opstallen te vinden zijn.<sup>13</sup> Omdat in de Basisregistratie Kadaster (voornamelijk) rechten en geen objecten (of volumes) worden geregistreerd, is het verkrijgen van een beeld van de eigendoms- of gebruikssituatie van een bepaalde plek in Nederland soms een lastige zaak. De akten in de openbare registers moeten erop nageslagen worden om na te gaan welke rechthebbende(n) aanspraak kan/kunnen maken op welk stuk 'ruimte' boven of onder het perceel. Om in de basisregistratie beter inzicht te krijgen in de verschillende eigendommen of gebruiksrechten van verschillende rechthebbenden, wordt ervoor gepleit om de huidige 2D-registratie om te zetten naar een 3D-registratie.<sup>14</sup> Door het toekennen en gebruiken van een eigen kadastraal kenmerk voor netten is een wijziging teweeg gebracht ten aanzien van de 2D-registratie zoals in de basisregistratie gebruikelijk was. Men kan stellen dat hiermee een eerste aanzet is gegeven voor een 3D-registratie van registergoederen:<sup>15</sup>

"Met een dergelijke registratie (= registratie net op basis van eigen kadastrale aanduiding, BJ), waarbij een relatie wordt gelegd tussen netwerkeigenaar, netwerk, grondperceel en de rechten op de grondpercelen, heeft het Kadaster in feite het perceel als eenheid verlaten en gaat met het erkennen van perceelsgrensoverschrijdende (kadastrale) objecten de derde dimensie in."

Naast de administratieve kant van het registreren van de 3D-situatie dient ook veel aandacht besteed te worden aan het visualiseren van de 3D-situatie van eigendommen.<sup>16</sup> Bij netten komen daar wellicht nog diverse complexe(re) elementen bij kijken. Netten zijn vaak vele kilometers lang en dus zullen bij 3D-visualisatie vele percelen (3D) gekruist moeten worden. Daarnaast liggen veel netten sterk gebundeld, dan wel kruisen vele netten onder de grond met elkaar. Het 3D inzichtelijk maken van zulke gebundelde of kruisende netten zal dan ook een complexe opgave zijn. Het zal waarschijnlijk dan ook nog jaren duren voordat netten in de basisregistratie op 3D-wijze gevisualiseerd kunnen gaan worden. Overigens wordt

13. Dit komt vaak voor bij 'gestapelde bouw'. Een van de bekendste voorbeelden hiervan is het Centraal Station in Den Haag, waar naast een treinstation, ook een tram en busstation én een bedrijvencomplex boven dan wel onder elkaar zijn gesitueerd.

14. Voor een uitgebreide beschrijving van de mogelijkheden (en onmogelijkheden) van een 3D-registratie, wordt verwezen naar E. Stoter, 3D Cadastre, Publications on Geodesy 57, Netherlands Geodetic Commission (dissertatie Delft), TU Delft, 2004.

15. H.D. Ploeger, B. van Loenen, A.P. Kap en J.E. Stoter, 'Kabels en leidingen: chaos in de bodem', NJB, 2005/23, p. 1188.

door Ploeger gesteld dat wellicht ook al met de vierde dimensie rekening gehouden moet worden, namelijk met de dimensie 'tijd'. Het net kan in de loop van de tijd in lengte veranderen of deels worden verlegd. Ploeger vraagt zich af of dit moet blijken in de grondboekhouding, ook als er geen sprake is van een inschrijving in de registers:<sup>17</sup>

"Zo'n 4D kadaster impliceert een koppeling tussen de bestanden van de leiding-beheerder, die zijn data up-to-date houdt voor zijn interne beheer en de kadastrale registratie."

Volgens Ploeger gaat een zodanige koppeling echter een stap te ver en blijven de gegevens over de ligging van het net in de grondboekhouding een momentopname en wel van het moment dat de akte (van overdracht of inschrijving hypotheek) werd ingeschreven.

### **Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Wion)**

Aanleiding voor de Wion (ook wel 'grondroerdersregeling' genoemd) was de ruime media-aandacht rondom de 'groeïende chaos' in de ondergrond in 2003. Het NRC Handelsblad kopte voorop de zaterdagbijlage met de tekst: "WACHTEN OP DE GROTE KLAP, Niemand is verantwoordelijk voor het ondergrondse labyrint in Nederland". Meerdere kranten volgden met berichten dat de chaos in de grond tot grote rampen zou kunnen leiden en dat de overheid, maar ook grote leidingbeheerders deze risico's al jaren negeren. In de samenleving heerste enige consternatie na deze verontrustende berichten. In de Tweede Kamer werden onmiddellijk vragen gesteld naar aanleiding van de diverse krantenberichten. Deze vragen werden afgedaan met de toezegging van de minister van Economische Zaken dat een wettelijke 'grondroerdersregeling' zal worden voorbereid.

De (hoofd)doelstelling van de Wion is het zoveel mogelijk voorkomen van de kans op graafincidenten waardoor ook de (economische) schade door graafwerkzaamheden verminderd wordt. Met de wettelijke regeling worden ook diverse andere publieke belangen gediend, waaronder het voorkomen van leveringsonderbrekingen van essentiële diensten in de maatschappij (gas, elektriciteit, water en

16. In het proefschrift van Stoter passeren diverse datamodellen de revue, waarbij de hybride variant (voor het Kadaster) op dit moment de meest haalbare variant lijkt te zijn. In het hybride model wordt zowel van 2D- als 3D-registratie gebruik gemaakt. Zie ook: F. Penninga en P. van Oosterom, 'Kabel- en leidingnetwerken in de kadastrale registratie, advies voor een toekomstvast implementatie', GIST Rapport no. 42, Sectie GIS technologie, Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft, 2006. Dit onderzoek, dat in opdracht van het Kadaster is uitgevoerd, laat zien hoe netwerken op een 3D-wijze in de bestaande datamodellen van het Kadaster kunnen worden opgenomen. Dit rapport is te vinden op de site: <http://www.gdmc.nl/publications/reports/GIST42.pdf>.

17. H.D. Ploeger, 'Kabels en leidingen: recht op netwerk en grond. Een kritische blik op de verticale natrekking', BR 2005/1, p. 14.

telecommunicatie); het waarborgen van de veiligheid voor de omgeving en direct betrokkenen (zoals gravers en hulpverleningsdiensten) en het bijdragen aan een beter milieu door het verminderen van graafschade aan buisleidingen die gevaarlijke (milieuvervuilende) stoffen vervoeren.

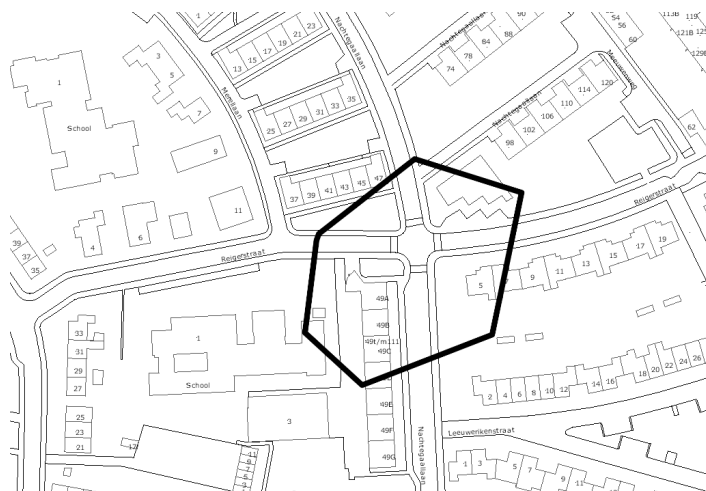
De Wion verplicht gravers en leidingbeheerders om deel te nemen aan het informatie-uitwisselingsproces. Tevens biedt de wet meer duidelijkheid over de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen partijen in de graafketen. Op basis van de wet moeten gravers de graafactiviteiten ter plaatse zorgvuldig uitvoeren. Dit betekent dat:

- a. voor aanvang van de graafwerkzaamheden (minimaal drie en maximaal twintig dagen voor aanvang) een melding is gedaan dat op de opgegeven locatie gegraven zal gaan worden;
- b. onderzoek is gedaan naar de ligging van de kabels en leidingen op de graaflocatie;
- c. de verstrekte informatie over de ligging van de kabels en leidingen op de graaflocatie aanwezig is.

Niet alleen gravers hebben een zorgplicht met betrekking tot het veilig graven, ook de opdrachtgevers van de gravers hebben een dergelijke zorgplicht. Uit de Wion volgt verder dat gravers verplicht zijn om een eventuele afwijkende situatie te melden. Twee afwijkende situaties kunnen zich voordoen. De ligging van de op de tekening aangegeven kabels of leidingen wijkt af van de werkelijke situatie op de graaflocatie. De melding van de graver met betrekking tot deze afwijkende ligging van de kabel of de leiding moet ertoe leiden dat de leidingbeheerder zijn gegevens aanpast en verbetert. De andere afwijkende situatie is dat op de graaflocatie een kabel of leiding wordt aangetroffen die niet op de (aangeleverde) tekening weergegeven staat. De graver meldt deze afwijkende leiding (ook wel *weesleiding* genoemd) terug aan het Kadaster en het Kadaster zendt deze informatie naar alle leidingbeheerders die in het opgegeven graafgebied een kabel of leiding hebben liggen. In het geval de weesleiding niet toebehoort aan een van de (bij het Kadaster bekend zijnde) leidingbeheerders, wordt de informatie over de weesleiding naar de gemeente gestuurd waarin de weesleiding is gevonden. Vanaf dat moment dient de gemeente de informatie over de weesleiding te bewaren en eventueel aan te leveren bij een nieuwe graafmelding.

Leidingbeheerders hebben op grond van de wet de verplichting om tijdig volledige, nauwkeurige en betrouwbare informatie aan te leveren over de ligging van hun kabels en leidingen op de graaflocatie. Wanneer een graver een graafactiviteit gaat verrichten, dient hij dit voornemen (minimaal drie en maximaal twintig werkdagen) voor aanvang van de graafactiviteiten te melden bij het Kadaster. Door middel van het opgeven van een graafpolygoon geeft de graver het gebied op waarin gegraven zal gaan worden. De graafpolygoon mag een gebied van maximaal 500 bij 500 meter weergeven.





*Voorbeeld van een getekende graafpolygoon.*

Het Kadaster geeft de graafmelding door aan alle leidingbeheerders die op de graaflocatie en binnen de opgegeven graafpolygoon kabels of leidingen hebben liggen. Binnen een werkdag dienen de leidingbeheerders de liggingsgegevens van hun kabels en leidingen terug te sturen aan het Kadaster. Het Kadaster bundelt deze informatie en stuurt deze vervolgens door aan de graver, binnen twee werkdagen na ontvangst van de melding van de graver. De graver ontvangt een verzameling van alle tekeningen (in png-formaat) met daarbij een GBKN-ondergrond (Groot-schalige Basiskaart Nederland). Tevens wordt een gelaagd pdf-bestand meegestuurd waarin de informatie van de netbeheerders in lagen is samengevoegd (een verzameltekening).

De wettelijke borging van het informatie-uitwisselingsproces is in twee fases ingevoerd. In de eerste fase (de overgangsfase) moesten zowel gravers als leidingbeheerders zich bekendmaken en melden bij één loket. Leidingbeheerders dienden daarnaast ook aan te geven in welk gebied in Nederland zij kabels en leidingen hebben liggen. Deze informatie is opgenomen in de zogenaamde belangenregistratie. De tweede, definitieve, fase is per 1 juli 2010 ingegaan en per genoemde datum is het elektronisch informatiesysteem ('KLIC online') operationeel geworden. Het informatie-uitwisselingsproces vindt nu volledig elektronisch plaats. Het Kadaster beheert het informatie-uitwisselingsproces en het daarbij behorende informatiesysteem.

Het Kadaster heeft in het informatie-uitwisselingsproces de rol van intermediair gekregen hetgeen als taak ook is vastgelegd in de Kadasterwet. Door deze intermediaire rol bij een (semi-)overheidsorgaan te leggen, kunnen de diverse publieke belangen (veiligheid, milieu) worden geborgd. Tevens is hierdoor ook de verantwoordelijkheid voor de werking van het informatie-uitwisselingsysteem bij



Voorbeeld van een verzameltekening.

de overheid gelegd, omdat de minister van I&M<sup>18</sup> verantwoordelijk is voor het functioneren van het Kadaster en dus ook voor het (goed) functioneren van het informatie-uitwisselingssysteem. Het Kadaster vergaart door zijn intermediaire rol in het informatie-uitwisselingsproces veel (proces)informatie over de uitgewisselde gegevens tussen gravers en leidingbeheerders. Deze verkeersgegevens zullen onder meer door het Agentschap Telecom gebruikt kunnen worden voor het houden van toezicht op de naleving van de wet door partijen in de graafketen. Één informatie-soort van de verkeersgegevens wordt niet bewaard door het Kadaster. De liggingsgegevens van de netten, dat wil zeggen de kaarten die door de leidingbeheerders worden geleverd per graafmelding, worden niet door het Kadaster bewaard omdat deze kaarten dan onder het openbaarheidsregime van het Kadaster zouden vallen. Aangezien deelname aan het informatie-uitwisselingsproces in beginsel beperkt is tot partijen in de graafketen, werd algemene openbaarheid van de in dit proces verstrekte kaarten niet wenselijk geacht. Doordat de verstrekte kaarten niet bewaard worden door het Kadaster, is inzage in deze kaarten door derden buiten de graafketen ook niet mogelijk.

## Verschillen tussen registratie eigendom en Wion

In de praktijk blijkt regelmatig verwarring te bestaan tussen enerzijds de registratie van de eigendom van netten en anderzijds het informatie-uitwisselingsproces van de Wion. In beide processen worden nettekeningen geproduceerd en aangenomen wordt dat de registratie van de eigendom van netten samenvalt met het informatie-

18. Het ministerie van VROM is samen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat opgegaan in het nieuwe ministerie Infrastructuur en Milieu (I&M).

uitwisselingsproces in het kader van de Wion. Er bestaan echter duidelijke verschillen.

Wellicht het meest voor de hand liggende verschil is het doel waarvoor beide processen zijn ingesteld. De eigendomsregistratie van netten dient de rechtszekerheid ten aanzien van onroerende zaken/registergoederen. De uitwisseling van informatie over de ligging van netten in het kader van de Wion dient het doel om de veiligheid bij graafactiviteiten te vergroten, dan wel het verminderen van graafincidenten. Een ander verschil is ook het resultaat van beide processen. De nettekening bij de eigendomsregistratie is niet zodanig gedetailleerd dat men daarop de precieze ligging van het net kan afleiden. De lijn die het net op de nettekening moet voorstellen ligt in een zogenaamde betrouwbaarheidsstrook wat betekent dat het net wordt weergegeven in een strook met een zodanige breedte dat duidelijk is in welke percelen het net ligt. In de akte of notariële verklaring moet die breedte tekstueel worden verklaard.<sup>19</sup> Het kaartmateriaal dat in het kader van de Wion wordt verstrekt, bevat een verdergaande mate van gedetailleerdheid zoals soort, functie, dikte, diepteligging of kleur van de leiding, die nodig is om de ligging van de leiding op de graaflocatie te kunnen lokaliseren. De gebruikte ondergrond is bij beide tekeningen ook een andere. Bij de eigendomsregistratie wordt de kadastrale kaart als ondergrond van de nettekening gebruikt, terwijl dit de GBKN is bij het kaartmateriaal van de Wion.

Afgezien van het doel en het resultaat, is als grootste verschil toch wel te noemen dat de eigendomsregistratie van netten één centrale registratie betreft. De eigendomssituatie van netten kan – in het kader van de rechtszekerheid – alleen uit de openbare registers en de Basisregistratie Kadaster worden afgeleid, die beheerd worden door één bestuursorgaan. De registratie van de ligging van netten in het kader van de Wion betreft géén centrale registratie van netten. Elke netbeheerder houdt zelf een registratie bij van de netten die hij in beheer heeft en elke netbeheerder heeft zelf zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van het bijhouden van die registratie. De registratie van leidinggegevens in het kader van de Wion is dan ook decentraal geregeld. Uit de Wion volgt dat de liggingsgegevens van netten niet door het Kadaster (mogen) worden bewaard (artikel 20). Dientengevolge vallen de liggingsgegevens in het kader van de Wion niet onder het openbaarheidsregime van het Kadaster. In de Wion is opgenomen dat alleen een beperkte kring van partijen (die direct of indirect onderdeel zijn van de graafketen) toegang heeft tot de liggingsgegevens en dat er diverse toelatingseisen worden gesteld<sup>20</sup> om aan het informatie-uitwisselingssysteem deel te mogen nemen. Voor de eigendomsregistratie van netten is die beperking in beginsel<sup>21</sup> niet gegeven omdat het onderdeel

19. Kadastrale registratie van netwerken, Handleiding voor netbeheerders, versie 4.0 december 2009.

20. Besluit informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Stb. 2008, 233).

21. Afgezien van de technische (on)mogelijkheid om volledige nettekeningen online te verstrekken. Deze tekeningen zijn als bestand vaak te groot om online verzonden te worden.

uitmaakt van de openbare registers en de Basisregistratie Kadaster die in principe voor iedereen toegankelijk zijn.

## **Vervlechting van registraties op termijn mogelijk?**

Hoewel de verschillen tussen de twee genoemde soorten van registraties duidelijk zijn, is het niet onmogelijk dat beide registraties op termijn in één registratie en/of informatiesysteem vervlochten zullen (gaan) worden.<sup>22</sup> Technisch zullen de nodige aanpassingen gedaan moeten worden en op politiek-bestuurlijk niveau zal (aanvullende) wetgeving moeten volgen om een en ander te kunnen realiseren. Een van de belangrijkste wijzigingen zal dan zijn dat de registratie van de liggingsgegevens van netten in het kader van de Wion in één gemeenschappelijke registratie (of in een landelijke voorziening) wordt ondergebracht. Vraag daarbij is of netbeheerders hier toe zouden willen overgaan omdat de ligging van hun netten als (vertrouwelijke) bedrijfsgegevens kunnen worden beschouwd. De voordelen van een gemeenschappelijke liggingsregistratie gecombineerd met de eigendomsregistratie is dat in één oogopslag alle informatie over een net kan worden verkregen (zowel eigendoms- als beheerdersinformatie en tevens de vrij gedetailleerde liggingsgegevens). Een punt van aandacht hierbij is wel hoe met de openbaarheid van de gegevens over netten moet of kan worden omgegaan. Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat de gecombineerde en gemeenschappelijke registratie voor in ieder geval bestuursorganen en partijen uit de graafketen volledig openbaar zou kunnen zijn. Op politiek niveau is de vraag of één centrale leidingregistratie (in het kader van de Wion) op termijn mogelijk zou zijn al aan de orde geweest. Tijdens de mondelinge behandeling van de Wion in de Tweede Kamer<sup>23</sup> heeft de minister een zodanige centrale registratie niet uitgesloten en bij de behandeling in de Eerste Kamer heeft de minister toegezegd dat bij de evaluatie van de Wion (vijf jaar na inwerkingtreding ervan) tevens het punt van de centrale leidingenregistratie zal worden meegenomen:<sup>24</sup>

"Ik kom op de vragen van de heren Franken en Van den Berg over de ondergrondse cartografie in zijn totaliteit of, zoals de heer Franken het noemde, het centraal register bij de evaluatie. Het antwoord op hun vraag is ja. Bij de evaluatie nemen wij dit punt mee. Op het moment dat de evaluatie aan de orde is, hebben wij ook wat meer zicht op een aantal andere punten, bijvoorbeeld rond de ondergrondse ordening waarmee het ministerie van VROM bezig is. Het punt van de ondergrondse cartografie nemen wij echter zeker mee in de evaluatie."

22. J.P. van Loon en H.M. Israëls, 'Eigendom en registratie van netwerken: de stand van zaken', Tijdschrift voor Energierecht-3, 2008, p. 163. Schrijvers stellen dat het voorstelbaar is, dat in de (verre) toekomst het Kadaster, vanwege het openbaar belang, het initiatief zal nemen tot vastlegging van alle netwerken in Nederland wanneer de kadastrale registratie wordt samengevoegd met de registratie zoals voorheen gevoerd bij het KLIC.

23. Kamerstukken II 2006/07, 30 475, nr. 80, p. 4248.

24. Kamerstukken I 2007/08, 30 475, nr. 19, p. 833.

Wanneer overgegaan zou worden tot één centrale leidingregistratie in het kader van de Wion, is de mogelijke samenvoeging van deze registratie met de eigendomsregistratie van netten in ieder geval een grote stap dichterbij gekomen.

## **Doorkijk naar de toekomst**

Zoals hiervoor is weergegeven zal met betrekking tot de registratie van (de eigendom van) leidingen in de nabije toekomst nog wel het een ander gaan plaatsvinden. Aangegeven is dat een 3D (of op nog langere termijn wellicht zelfs 4D) registratie van de eigendom van netten in de nabije toekomst mogelijk zal gaan worden. Zowel op administratief als op technisch gebied zullen hiervoor de nodige 'drempels' moeten worden weggenomen. Zo ook zal een centrale registratie van liggingsgegevens in het kader van de Wion de nodige technische en politieke drempels tegenkomen, maar wanneer nut en noodzaak van een dergelijke centrale registratie door met name de leidingsector zal worden ondersteund, zal invoering van een centrale liggingsregistratie mogelijk snel kunnen gebeuren. De vervlechting van deze centrale liggingsregistratie met de registratie van de eigendom van netten (en wellicht ook de registratie van de gevaarlijke buisleidingen zoals bijgehouden door het RIVM) zal dan een volgende stap kunnen zijn die – inclusief de nodige technische en politieke drempels – genomen kan worden op weg naar een 'nog' completere registratie ten behoeve van de ondergrondse ordening.

Het stelsel van basisregistraties zou ook tot een verdere ontwikkeling kunnen leiden. Conform artikel 48, tweede lid, sub a Kadasterwet zijn de kadastrale aanduidingen van onroerende zaken en van appartementsrechten zogenaamde authentieke gegevens. Dit betekent in de huidige situatie dat de kadastrale aanduiding van een net dus een authentiek gegeven is, dat binnen de overheid verplicht gebruikt zal moeten worden. Denkbaar is dat wanneer vervlechting plaatsvindt van de verschillende hiervoor genoemde registraties, dat een centrale registratie tot basisregistratie zal worden verheven ('basisregistratie leidingen'), waardoor met betrekking tot bijvoorbeeld de inhoud, het beheer, de financiering en de kwaliteit van de registratie (aanvullende) wettelijke waarborgen zullen gaan gelden.

Op Europees niveau zal in de (nabije) toekomst ook informatie over leidingen en netten beschikbaar worden gemaakt. Dit zal niet zozeer gebeuren op basis van één centrale registratie van leidingen, maar door oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie. De INSPIRE Richtlijn (Infrastructure for Spatial Information in the European Community) verplicht lidstaten ruimtelijke informatie waarover zij beschikken te delen en ervoor te zorgen dat overheidsinstanties (op nationaal en Europees niveau) toegang hebben tot deze informatie, deze kunnen uitwisselen en voor openbare doeleinden kunnen gebruiken die met het milieu verband houden. Ruimtelijke gegevens zijn onder meer: gegevens over adressen, kadastrale percelen, gebouwen, de kwaliteit van lucht, water of bodem, biodiversiteit, bodemgebruik, vervoersnetwerken, hoogte, geologie en ook nutsdiensten, zoals riolering, afvalbeheer, energievoorziening, watervoorziening en dergelijken. De lidstaten zullen diverse netwerkdiensten ter beschikking moeten stellen zodat gebruikers ruimtelijke

gegevens kunnen zoeken, raadplegen en downloaden. Op Europees niveau zal een portaal worden opgericht die alle diensten van de lidstaten toegankelijk maakt. Op termijn zullen lidstaten gegevens over nutsdiensten (riool, energie, water) op Europees niveau moeten ontsluiten. Het resultaat van de oprichting van deze Europese infrastructuur is dus ook dat gegevens over nutsleidingen grensoverschrijdend kunnen worden geraadpleegd.

Kortom, op termijn is zowel een verbetering of verandering van de registratie van eigendom van netten te verwachten (3D-registratie), als ook de informatievoorziening op Europees niveau aangaande nutsleidingen. Tevens is een onderzoek naar één centrale registratie van liggingsgegevens in het kader van de Wion toegezegd, zodat in de (nabije) toekomst nog volop ontwikkelingen zullen of kunnen plaatsvinden die toezien op de (centrale) registratie (of ontsluiting) van netten, waarbij geen onderscheid meer zal worden gemaakt tussen de eigendomsregistratie van netten en registratie van liggingsgegevens in het kader van de Wion.