

Vergaderjaar 2017–2018

34 739

Regels over de informatie-uitwisseling betreffende bovengrondse en ondergrondse infrastructuur van netten en netwerken ter voorkoming van graafschade en ter bevordering van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid, alsmede wijziging van de Telecommunicatiewet ter bevordering van medegebruik van fysieke infrastructuur en van de gecoördineerde aanleg van civiele werken (Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 februari 2018

Hierbij bied ik uw Kamer, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de memorie van antwoord aan inzake het wetsvoorstel houdende regels over de informatie-uitwisseling betreffende bovengrondse en ondergrondse infrastructuur van netten en netwerken ter voorkoming van graafschade en ter bevordering van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid, alsmede de wijziging van de Telecommunicatiewet ter bevordering van medegebruik van fysieke infrastructuur en van de gecoördineerde aanleg van civiele netwerken (Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken). Het wetsvoorstel dient ter implementatie van de richtlijn betreffende de verlaging van de kosten voor breedband (Richtlijn 2014/61/EU).

Tevens wil ik u hierbij informeren dat op 25 januari de Europese Commissie heeft besloten Nederland voor het Hof van Justitie van de EU te dagen voor de vertraging die is opgelopen bij het omzetten van de richtlijn. Uiterlijk 1 januari 2016 had de richtlijn in nationale wetgeving moeten zijn omgezet. De inbreukprocedure tegen Nederland is in maart 2016 ingeleid en het met redenen omklede advies in het kader daarvan is in september 2016 uitgebracht. De Commissie vraagt het Hof nu Nederland een dwangsom van ruim € 87.000 op te leggen. Blijft de omzetting onvolledig en bevestigt het Hof het standpunt van de

Commissie, dan moet de dwangsom worden betaald vanaf de datum van de uitspraak, of een door het Hof vastgestelde latere datum, tot de omzetting is voltooid.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

Inleiding

Graag wil ik de leden van de fracties van de PvdA en het CDA danken voor hun inbreng en voor de vragen die ze hebben gesteld over het wetsvoorstel houdende regels over de informatie-uitwisseling betreffende ondergrondse infrastructuur van netten en netwerken ter bevordering van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid (Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken). Hieronder ga ik hierop in, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Allereerst wil ik van de gelegenheid gebruik maken om uiteen te zetten waarom er in het wetsvoorstel voor is gekozen om de bestaande gedoogplicht te wijzigen. De Telecommunicatiewet voorziet in een gedoogplicht die inhoudt dat grondeigenaren moeten toestaan dat aanbieders om niet kabels mogen aanleggen. De opzet van de huidige artikelen in de Telecommunicatiewet is dat de gedoogplicht voor kabels zonder meer vervalt wanneer die kabels een bepaalde periode niet zijn gebruikt, ongeacht of de gedoogplichtige de kabels wil laten opruimen en ongeacht of de kabels nog nuttig zijn voor de aanleg van breedbandnetwerken. Doordat de gedoogplicht vervalt voor ongebruikte telecommunicatiekabels ontstaat de situatie dat beheerders van openbare gronden, zoals gemeenten en waterschappen, precariobelasting over die kabels kunnen heffen. Gezien de hoge kosten van precario zou daardoor druk kunnen ontstaan bij de telecomaandbieders om kabels op te ruimen die nog bruikbaar en nodig zijn voor de aanleg van breedband. Gezien de doelstelling van de richtlijn breedband, die medegebruik van ondergrondse infrastructuur bevordert en wil stimuleren dat er voor de aanleg van breedbandnetwerken gebruik wordt gemaakt van fysieke infrastructuur die al aanwezig is, is dit niet wenselijk. Daarom is onderzocht¹ welke ongebruikte kabels nog geschikt en nodig zijn voor de uitrol van breedbandnetwerken. Uit dit onderzoek is gebleken dat voornamelijk langs provinciale, spoor- en rijkswegen (de zogenaamde interlokale routes) kabels liggen die sinds 1 januari 2008 ongebruikt zijn (ongeveer 16% van de interlokale- en voedingskabels is ongebruikt). Deze ongebruikte interlokale kabels zijn technisch niet meer geschikt voor breedband. Ook van de voorzieningen (mantelbuizen) is een deel ongebruikt (ongeveer 35% van de mantelbuizen is leeg). Het grootste deel daarvan is technisch nog geschikt voor de aanleg van breedbandverbindingen in de toekomst. Niet de gehele voorraad ongebruikte buizen is evenwel nodig voor de aanleg van breedband in de toekomst. Dit geldt met name voor de interlokale verbindingen tussen steden en woonkernen. De lege mantelbuizen die zijn aangelegd in stedelijke gebieden zullen naar verwachting eerder nodig zijn.

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek is in het wetsvoorstel, zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend, voorzien in aanpassing van de gedoogplicht. De aanbieder is, net als in de huidige situatie, verplicht om op verzoek van de grondeigenaar zijn kabels of fysieke infrastructuur op te ruimen, indien deze langer dan tien jaar geen deel uitmaken van een openbaar elektronisch netwerk. Het verschil ten opzichte van de huidige bepalingen is dat met de voorgestelde wijziging de gedoogplicht pas komt te vervallen op het moment dat een verzoek tot opruimen is gedaan door de grondeigenaar. Daarmee wordt de mogelijkheid voorkomen tot het heffen van precario puur door het verloop van 10 jaar.

¹ Zie eindrapport «Onderzoek ongebruikte telecomkabels en -voorzieningen», d.d. 16 december 2016, uitgevoerd door Kwinkgroep in opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu.

Ik wil benadrukken dat ook met het aangenomen amendement Van den Berg in de Telecommunicatiewet het uitgangspunt blijft dat kabels die meer dan 10 jaar niet worden gebruikt, op kosten van de aanbieder opgeruimd moeten worden als een grondeigenaar hiertoe verzoekt. De kabels liggen er om niet en daardoor is er mogelijk weinig natuurlijke prikkel om de kabels op te ruimen. Tegelijkertijd is het op sommige plekken erg druk in de ondergrond. Het is daarom van belang dat grondeigenaren effectieve instrumenten hebben die ervoor zorgen dat de grond efficiënt en duurzaam kan worden gebruikt. Het amendement beoogt niet daaraan afbreuk te doen. Met de toevoeging «redelijk» in het wetsvoorstel is explicieter gemaakt dat er ruimte is om in voorkomend geval van dit uitgangspunt af te wijken, bijvoorbeeld omdat infrastructuur technisch nog geschikt is en door de aanbieder aantoonbaar nodig is voor de aanleg van breedband. Het is mijns inziens niet de bedoeling van het amendement dat kabels oneindig mogen blijven liggen. De verlegregeling in de Telecommunicatiewet («liggen om niet, verleggen om niet») waarborgt dat de grondeigenaar zo veel mogelijk ongehinderd gebruik kan blijven maken van zijn grond, ook als er kabels in zijn grond zijn of worden gelegd.

Aanbieders moeten op eigen kosten kabels verleggen of opruimen als de grondeigenaar in zijn grond werkzaamheden wil verrichten. Een concreet voorbeeld is de aanleg van infrastructuur door ProRail ten behoeve van het beveiligingssysteem voor het spoor (ERTMS) in gebieden waar oude telecomkabels en leidingen in de weg liggen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de toevoeging «redelijk» zo gelezen kan worden dat een verzoek tot opruiming niet redelijk is als een kabel of duct ooit nog eens gebruikt zou kunnen worden.

Nee, de toelichting op het amendement benoemt diverse belangen, zoals de geschiktheid van kabels voor breedband, de kosten en maatschappelijke overlast die verwijdering met zich brengt, maar dit is niet limitatief. Uitdrukkelijk dient ook rekening te worden gehouden met de rechten van de grondeigenaar in de uitoefening van zijn eigendomsrechten en belangen, zoals een efficiënt gebruik van de ondergrond. De vraag of de ongebruikte kabels in de toekomst wel echt gebruikt zullen gaan worden speelt daarbij zeker ook een rol. Het eenvoudige feit dat een kabel nog geschikt is voor breedband, maakt nog niet dat die kabel zonder meer mag blijven liggen. Ik kan me dat heel goed voorstellen in de situatie dat er in een straat een overschot is aan kabels of ducten of als het al duidelijk is dat een kabel – hoewel technisch geschikt – in de toekomst nooit meer gebruikt zal worden. Dit vraagt van beide partijen een redelijke opstelling, zowel van de grondeigenaren als de telecomaandieners.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of met het bruikbaarheids criterium de bewijslast bij de gedoogplichtige grondeigenaar komt te liggen en dat deze aldus onweerlegbaar moet kunnen bewijzen dat de betreffende kabels en ducten nooit meer gebruikt kunnen worden. Ook vroegen zij of daarmee de termijn dat kabels en ducten tegen de wil van de gedoogplichtige grondeigenaar ongebruikt en onbelast in de grond liggen aanzienlijk langer dan tien jaar kan zijn en in theorie geen horizon kent. Het wetsvoorstel heeft niet tot gevolg dat er een omgekeerde bewijslast wordt geïntroduceerd waarbij de gedoogplichtige moet aantonen dat de kabels en ducten niet meer in gebruik zullen worden genomen. De bewijslast hiervoor ligt bij de aanbieder die zal moeten aantonen welke infrastructuur technisch geschikt is voor de aanleg van breedband en hoeveel van de ongebruikte kabels in de toekomst nog gebruikt zullen worden. Daartoe zou de aanbieder concrete (investerings)plannen kunnen overleggen. De aanbieder heeft immers inzicht in de technische eigen-

schappen van het netwerk en weet of er plannen zijn om te investeren in het bijbouwen of uitbreiden van het netwerk. Als de aanbieder over het mogen blijven liggen van de kabels geen overeenstemming bereikt met de gedoogplichtige dan zal de aanbieder gehoor moeten geven aan het verzoek tot opruimen. Daarbij is het vanuit oogpunt van kosten en maatschappelijke overlast wenselijk om de opruimwerkzaamheden uit te voeren op een daarvoor geschikt moment, bijvoorbeeld in combinatie met andere graafwerkzaamheden. Indien de aanbieder geen gehoor geeft aan het verzoek loopt hij het risico op een last onder bestuursdwang van de Autoriteit Consument en Markt. De aanbieder en de gedoogplichtige kunnen er ook voor kiezen het geschil voor te leggen aan een mediator of de civiele rechter.

Kabels kunnen langer dan tien jaar ongebruikt in de grond liggen. Hiervoor moet wel een gegronde reden zijn. In het verleden zijn er door de aanbieders lege mantelbuizen aangelegd als voorraadcapaciteit. Deze voorraad is aangelegd met het oog op toekomstige ontwikkeling van ICT-infrastructuur waardoor aanbieders tegen relatief weinig kosten hun capaciteit kunnen uitbreiden. Door het inblazen van glasvezel in bestaande ongebruikte mantelbuizen kunnen kosten worden bespaard bij de verdere uitrol van breedbandnetwerken, omdat in dat geval slechts op een paar punten hoeft te worden gegraven en geen nieuwe fysieke infrastructuur aangelegd hoeft te worden. Het zou dan kapitaalvernietiging zijn als deze lege mantelbuizen opgeruimd zouden moeten worden, terwijl die nog geschikt en nodig zouden zijn voor de aanleg van breedband.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering of zij het met hen eens is dat met dit bruikbaarheidscriterium de opruimplicht van nooit gebruikte of in onbruik geraakte kabels en ducten, mogelijk onbedoeld, feitelijk is komen te vervallen.

Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. Met de voorgestelde aanpassing van artikel 5.2, negende lid (nieuw), van de Telecommunicatiewet komt de gedoogplicht met betrekking tot een kabel te vervallen als een kabel langer dan een aaneengesloten periode van 10 jaar niet is gebruikt en de gedoogplichtige de aanbieder verzoekt om de kabel op te ruimen. Als gevolg van het amendement moet dit een redelijk verzoek betreffen. Deze aanpassing is voorgesteld vanwege het doel van de richtlijn om de kosten van de aanleg van breedbandnetwerken te verminderen door gebruik te maken van al bestaande fysieke infrastructuur, zoals ongebruikte kabels en buizen. Bij nooit gebruikte kabels kan het, zoals ik ook in de beantwoording van de vorige vraag heb aangegeven, gaan om buizen die als voorraadcapaciteit zijn aangelegd en die nog geschikt zijn om te worden gebruikt voor de aanleg van snelle telecommunicatienetwerken, zoals bedoeld in de richtlijn kostenreductie breedband. In onbruik geraakte kabels zijn bijvoorbeeld kabels die niet meer technisch geschikt zijn om te worden gebruikt voor breedband of huisaansluitingen die definitief buiten gebruik zijn gesteld, defect zijn of technisch niet in staat meer zijn om een eindgebruiker te voorzien van breedband of een andere toepassing. Voor dergelijke kabels vervalt de gedoogplicht als de gedoogplichtige de aanbieder verzoekt om deze op te ruimen. In dat geval zal er in ieder geval sprake zijn van een redelijk verzoek.

Indien dit niet het geval is vroegen de leden van de PvdA-fractie aan de regering om nadere criteria te geven om de redelijkheid van het verzoek aan te toetsen en of de regering deze criteria dusdanig afdoende acht zodat er geen sprake zal zijn van jarenlange juridische procedures. Een aantal criteria voor de vraag of een verzoek redelijk is, is opgenomen in de toelichting op het amendement, zoals de technische geschiktheid van ongebruikte kabels. Zoals ik hierboven heb aangegeven betreft het

een niet-limitatieve opsomming. Bij het bepalen of het verzoek redelijk is dient ook rekening te worden gehouden met de aanwezigheid van concrete plannen van de aanbieders om te investeren of bij te bouwen in het netwerk. Ook dient rekening te worden gehouden met belangen zoals openbare orde, veiligheid, het voorkomen of beperken van overlast en de bereikbaarheid van gronden of gebouwen. Bij de vraag of er sprake is van een redelijk verzoek tot opruimen, ga ik ervan uit dat alle betrokkenen daarbij redelijkheid betrachten, dus zowel de grondeigenaren als de aanbieders. De aanbieders hebben aangegeven te werken aan een uniforme werkwijze voor het opruimen van kabels die niet meer geschikt of nodig zijn in de toekomst. Ik vertrouw er dan ook op dat de telecomaانبieders vervolgens met de gedoogplichtige partijen goed in staat zijn om afspraken te maken over de invulling van de redelijkheid van het verzoek in de praktijk, die ook recht doen aan de belangen en rechten van grondeigenaren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de regering het feit beoordeelt dat netwerkeigenaren op hun balans geen voorzieningen hebben getroffen voor de toekomstige verplichting tot opruiming van nooit gebruikte of in onbruik geraakte kabels en ducten. Het is aan de telecomaانبieders hoe zij de verplichting tot opruimen zullen financieren. Dit behoort tot het normale bedrijfsrisico van de aanbieders. Navraag bij de telecomaانبieders leert dat in de praktijk voorzieningen worden getroffen voor het verwijderen van nooit gebruikte of in onbruik geraakte kabels en ducten. Dit doen zij onder meer in het kader van reconstructies, waarbij telecomaانبieders op verzoek van de gedoogplichtige overgaan tot verlegging. Kabels en ducten die niet geschikt zijn voor breedband worden dan niet opnieuw aangelegd maar opgeruimd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering of met het aangenomen amendement Van den Berg de (veelal publieke) gedoogplichtige grondeigenaren een voorziening moeten treffen voor toekomstige kosten in verband met het opruimen van ongebruikte of in onbruik geraakte kabels en ducten.

Dit is niet het geval. Zoals in de inleiding hierboven uiteengezet blijft het uitgangspunt dat de kosten van het opruimen van ongebruikte kabels of in onbruik geraakte kabels en ducten voor rekening zijn van de aanbieders en niet voor rekening van (publieke) grondeigenaren. Het amendement Van den Berg wijzigt dit uitgangspunt niet. Het amendement Van den Berg kan ertoe leiden dat kabels die gedurende een aaneengesloten periode van 10 jaar niet zijn gebruikt, langer mogen blijven liggen indien deze nog geschikt zijn en concreet aantoonbaar nodig zijn (zoals hiervoor omschreven) voor de aanleg van breedbandige netwerken. Kabels die niet meer bruikbaar zijn of waarvan duidelijk is dat deze niet meer gebruikt zullen worden, moeten voor eigen rekening door de aanbieder worden opgeruimd als de gedoogplichtige hierom verzoekt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering van mening is dat de gedoogplichtige grondeigenaren voorzieningen moeten treffen voor de kosten die samenhangen met toekomstige juridische procedures over de interpretatie van de notie van een «redelijk verzoek».

Deze vraag beantwoord ik ontkennend. Hoewel het aan de gedoogplichtige eigenaren is om dit te bepalen, meent de regering dat de gedoogplichtige partijen en de telecomaانبieders goed in staat zijn om algemene afspraken te maken over de concrete invulling van het redelijk verzoek. Het tot stand komen van deze afspraken kan in belangrijke mate toekomstige juridische procedures voorkomen of beperken en is daarmee essentieel voor een soepel verloop van opruimverzoeken. Het proces voor het tot stand komen van deze afspraken wordt ondersteund door de

ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Klimaat en Infrastructuur en Waterstaat.

De leden van de PvdA-fractie vroegen aan de regering hoe de procedure eruit ziet in geval er sprake zou zijn van een geschil over de redelijkheid van een verzoek en hoe lang een dergelijke procedure in theorie zou kunnen duren.

Zodra de gedoogplichtige een redelijk verzoek tot opruimen van ongebruikte kabels doet, is de aanbieder verplicht om aan dat verzoek gevolg te geven. Als de aanbieder het niet eens is met het verzoek tot opruiming, kunnen de gedoogplichtige en de aanbieder ervoor kiezen hun geschil voor te leggen aan een mediator of de civiele rechter. Zoals ik aangaf in de beantwoording op de vorige vraag is het maken van afspraken cruciaal voor een goede uitvoering van de opruimplicht en kan dit in belangrijke mate geschillen voorkomen. Derhalve zal ik de totstandkoming van deze afspraken ook nadrukkelijk volgen.

Ten slotte vroegen de leden van de PvdA-fractie de regering of zij het mogelijk acht dat met acceptatie van het voorliggende wetsvoorstel bepaalde kabels zo lang in de grond blijven liggen dat deze gaan lekken of op andere wijze schade aan het milieu zullen toebrengen.

Mocht hiervan sprake zijn, dan biedt de Telecommunicatiewet waarborgen dat deze kabels op kosten van de aanbieder verwijderd moeten worden. Artikel 5.2, zesde lid, van de Telecommunicatiewet heeft als uitgangspunt dat de gedoogplichtige ongehinderd gebruik kan maken van zijn grond, ook als er telecomkabels in liggen. Op het moment dat deze kabels milieuschade toebrengen, zal de aanbieder – in het kader van de algemene zorgplicht om schade aan andermans zaak te voorkomen – maatregelen moeten treffen met het oog op de bescherming van het milieu. Dit betekent voor ongebruikte kabels en ducten dat de aanbieder gevolg moet geven aan een verzoek van de grondeigenaar om de kabels op te ruimen, ook als die nog geschikt zouden zijn voor de aanleg van breedbandnetwerken. De opruimplicht uit de Telecommunicatiewet geldt naast de verplichtingen die uit hoofde van andere wetgeving, zoals de Wet bodembescherming en de Waterwet, bij dreigende milieuschade kunnen gelden, zoals een zorgplicht of saneringsplicht.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer