

Vergaderjaar 2013–2014

33 839

Regels omtrent de basisregistratie ondergrond (Wet basisregistratie ondergrond)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 augustus 2013 en het nader rapport d.d. 8 januari 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 juni 2013, no.13.001184, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels omtrent de basisregistratie ondergrond (Wet basisregistratie ondergrond), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de instelling van een basisregistratie met gegevens over de ondergrond. Het gaat deels om gegevens over de fysieke werkelijkheid, onder meer afkomstig uit proefboringen en verkenningen, deels om administratief-juridische gegevens over vergunningen en meldingen die recht geven om delfstoffen of aardwarmte te winnen of stoffen op te slaan. De ondergrond begint overigens al bij het maaiveld.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de toegankelijkheid van de basisregistratie en de verbindingen met andere ruimtelijke databanken, de vraag of het beheer van de registratie moet worden aanbesteed, de vraag of de basisregistratie betrouwbaar en volledig is, de aansprakelijkheid voor onjuistheden in de authentieke gegevens, de verstrekking van gegevens uit de databank, en de openbaarheid van de registratie. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 juni 2013, nr. 13.001184, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 augustus 2013, nr. W14.13.0169/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met hetgeen in het advies wordt opgemerkt rekening zal zijn gehouden.

Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna aan te duiden als: de Afdeling).

1. Toegankelijkheid van de basisregistratie en samenhang met andere ruimtelijke databanken

Het wetsvoorstel bevat een regeling die moet waarborgen dat de gegevens in de basisregistratie ondergrond correct en actueel zijn, maar stelt nauwelijks eisen aan de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid. Bepaald wordt dat de basisregistratie kosteloos via internet te raadplegen is en dat andere vormen van inzage en verstrekking tegen kostprijs mogelijk moeten zijn.² Voorts wordt bepaald dat de inhoud van de registratie duurzaam wordt bewaard en te allen tijde binnen een redelijke termijn raadpleegbaar en beschikbaar is.³

In de toelichting wordt opgemerkt dat de richtlijn Inspire van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie⁴ van toepassing is op de basisregistratie ondergrond. De richtlijn heeft als doel de totstandkoming van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Europese Unie, die de gebruiker de mogelijkheid biedt snel en eenvoudig informatie te halen uit de verschillende ruimtelijke databanken die bij de lidstaten in beheer zijn.⁵

In de praktijk komt het er op neer dat de Europese Commissie een communautair geo-portaal beheert. Via het portaal, opgezet als een webservice, kunnen de gebruikers toegang krijgen tot de lokale databanken. De gebruiker komt niet direct in contact met deze databanken maar kan informatie opvragen door zoekcriteria (in de bewoordingen van de richtlijn: metagegevens) op te geven. Het portaal zorgt ervoor dat informatie uit de verschillende databanken wordt opgevraagd en gecombineerd (in de bewoordingen van de richtlijn: interoperabiliteit), waarna deze op het computersysteem van de gebruiker wordt gedownload. Vervolgens kan de gebruiker via eigen software een en ander verwerken. Om een en ander goed te kunnen laten werken dienen de lidstaten die de lokale databanken beheren te voldoen aan bepaalde standaarden neergelegd in uitvoeringsbepalingen. Het staat de lidstaten vrij ook een lokaal eigen portaal op te zetten.

De functionaliteit waaraan de verschillende databanken moet voldoen om tot een daadwerkelijk goedwerkend portaal te kunnen komen, wordt in het richtlijn artikel met betrekking tot de infrastructuur voor ruimtelijke informatie als volgt verwoord:

- zoekdiensten, die het mogelijk maken verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens op te zoeken op basis van de inhoud van de overeenkomstige metagegevens, en de inhoud van de metagegevens weer te geven,*

² Voorgestelde artikelen 23 en 24.

³ Voorgesteld artikel 5, eerste lid.

⁴ Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire), PbEU L 108.

⁵ Artikel 3, zevende lid, van de richtlijn Inspire.

- raadgee diensten, die het minstens mogelijk maken raadpleegbare verzamelingen ruimtelijke gegevens weer te geven, in deze verzamelingen te navigeren, in of uit te zoomen, panoramisch of met overlays weer te geven en om de verklaring van de informatie en de relevantie van de metagegevens weer te geven.⁶

De richtlijn Inspire is geïmplementeerd in de Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie. In de implementatiewet wordt naast de toegankelijkheid van verzamelingen ruimtelijke gegevens via het communautaire portal, gebruik gemaakt van de facultatieve mogelijkheid die de richtlijn biedt om een lokaal toegangspunt voor alle verzamelingen ruimtelijke gegevens in het leven te roepen. De implementatiewet is ook van toepassing op alle ruimtelijke databanken en dus ook op databanken die nadien worden opgericht.⁷

In de toelichting wordt nauwelijks aandacht besteed aan de consequenties van deze toepasselijkheid.⁸ Wel wordt opgemerkt dat de mogelijkheden om gegevens uit de basisregistratie ondergrond en uit reeds bestaande, goed functionerende registraties in gezamenlijkheid te kunnen gebruiken, nader worden verkend en ontwikkeld binnen het kader van het nationale geo-informatiebeleid, maar ook naar aanleiding van het streven van het kabinet naar een ruimtelijke databank ter ondersteuning van de nieuwe Omgevingswet.⁹ In de memorie van toelichting op het voorstel van een nieuwe Omgevingswet, zoals aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering, wordt wel gewezen op de mogelijkheid om, ter vermindering van onderzoekslasten, op langere termijn informatie over de fysieke leefomgeving te harmoniseren of eventueel samen te voegen, bijvoorbeeld door wetten over basisregistraties in één wet te bundelen. Beslissingen hierover zijn kennelijk niet op korte termijn te verwachten.¹⁰

De overheid houdt diverse ruimtelijke databanken in stand. Het voorstel regelt echter niets over de samenhang met andere ruimtelijke databanken die door de overheid in stand worden gehouden. Een (niet uitputtend) overzicht is opgenomen in bijlage.

Het doel van de richtlijn Inspire is niet zonder betekenis voor de burger. Als een burger informatie nodig heeft die hij alleen kan vinden door in verschillende databanken te zoeken, is het onpraktisch als hij aan verschillende databanken telkens opnieuw zoekvragen moeten stellen, als hij daarbij zoekmogelijkheden moet gebruiken die van elkaar afwijken, en als de zoekcriteria (bijvoorbeeld coördinaten of kadastrale nummers) die hij bij de ene databank kan gebruiken geen functie hebben bij andere databanken. Het is voorts van belang dat de gegevens die uit verschillende databanken naar voren komen onderling vergelijkbaar zijn, bijvoorbeeld wat betreft de schaal van de kaarten, de gebruikte termen of natuurkundige eenheden of de peildata.

Voor bestuursorganen en burgers die de databanken van informatie moeten voorzien geldt in feite hetzelfde: ook daar is onderlinge afstemming tussen de databanken van groot praktisch belang.

⁶ Artikel 11, eerste lid, van de richtlijn Inspire; artikel 2 van de Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie.

⁷ Artikel 7, derde lid, van de richtlijn Inspire.

⁸ Toelichting, § 1.2 (De basisregistratie ondergrond), tweede tekstblok, en § 9.5 (Internationale aspecten).

⁹ Toelichting, § 9.4 (Relatie met andere wetgeving).

¹⁰ Voorstel van Omgevingswet, zaak no. W14.13.0235, toelichting, § 7.5 (Doorkijk naar verdere integratie van wetten) onder Informatiewetgeving.

De Afdeling adviseert in de toelichting expliciet aan te duiden hoe bij de basisregistratie ondergrond uitvoering zal worden gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn Inspire zoals uitgewerkt in de Implementatiewet. Het gaat dan om de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van die basisregistratie op zichzelf en om het voldoen aan de functionele en technische voorwaarden, voor een belangrijk deel vastgelegd in de uitvoeringsbepalingen van de richtlijn, die het mogelijk maken om het communautaire geoportaal en het nationale toegangspunt goed te doen functioneren.

1. Toegankelijkheid van de basisregistratie en samenhang met andere ruimtelijke databanken

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat in de toelichting nauwelijks aandacht wordt besteed aan de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn Inspire, is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld. De basisregistratie ondergrond zal voor zo ver van toepassing voldoen aan de eisen die de richtlijn Inspire, zoals uitgewerkt in de Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie, stelt. In de memorie van toelichting is echter afgezien van een beschrijving van de technische invulling van deze verplichtingen. Deze zullen als gevolg van technologische ontwikkelingen immers binnen enkele jaren achterhaald zijn.

2. Aanbesteding

Aan TNO wordt in het wetsvoorstel een uitsluitend recht toegekend om de basisregistratie ondergrond uit te voeren. De vraag is of bij wet aan TNO opdracht kan worden gegeven om het operationeel beheer van de basisregistratie ondergrond uit te voeren, of dat deze opdracht moet worden aanbesteed.¹¹

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de toelichting naar artikel 17 van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten om te concluderen dat er geen aanbestedingsplicht is. Dat besluit is inmiddels op 1 april 2013 vervallen en vervangen door de Aanbestedingswet, die op haar beurt uitvoering geeft aan de Aanbestedingsrichtlijn; materieel is er overigens geen verschil.¹² De Afdeling gaat ervan uit dat TNO onder de werkingssfeer van de Aanbestedingsrichtlijn valt als aanbestedende dienst, daar het overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie EU¹³ voldoet aan de criteria voor een publiekrechtelijke instelling. Daar aan TNO een uitsluitend recht gegeven wordt, is volgens de Aanbestedingsrichtlijn geen sprake van een aanbestedingsplicht. De Afdeling adviseert om in de toelichting de verwijzing naar het besluit te wijzigen in een verwijzing naar de Aanbestedingswet en toe te lichten hoe aan de eisen voor een vrijstelling van de Aanbestedingswet is voldaan.

2. Aanbesteding

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over aanbesteding is in de memorie van toelichting de onjuiste verwijzing verbeterd en is verduidelijkt hoe aan de eisen voor een vrijstelling van de Aanbestedingswet is voldaan.

¹¹ Toelichting op artikel 6.

¹² Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PbEU L 2004, 134.

¹³ HvJEU 11 juni 2009, C-300/07 (Oymanns).

3. Volledigheid van de basisregistratie

- a. *De richtlijn Inspire bepaalt dat alle nieuwe en bestaande verzamelingen van ruimtelijke gegevens beschikbaar moeten worden gesteld in het geoportaal.¹⁴ De basisregistratie ondergrond bevat allereerst gegevens over de geologische en bodemkundige opbouw van de grond. De Afdeling merkt op dat de registratie in zoverre niet compleet is dat kabels en leidingen er buiten vallen. De toelichting geeft als argumenten hiervoor dat deze informatie elders wordt bijgehouden en dat verdere uitbreiding de implementatie van de basisregistratie te complex maakt en de nodige risico's met zich mee brengt. De richtlijn benadrukt dat de metagegevens volledig moeten zijn. Daardoor zouden kabels en leidingen vanuit de basisregistratie oproepbaar zijn. Daarin wordt echter niet voorzien.¹⁵ De Afdeling stelt vast dat de toegevoegde waarde van de basisregistratie beperkt is en wijst in dit verband ook naar de conclusie van de Bestuurlijke Uitvoeringstoets dat bij een dergelijke opzet onvoldoende bestuurlijk draagvlak bij de gemeenten aanwezig zal zijn.¹⁶ De Afdeling adviseert hierop nader in te gaan.*
- b. *De basisregistratie bevat, naast fysische gegevens, gegevens over gebruiksrechten: het gaat dan om vergunningen of meldingen die recht geven om natuurlijke hulpbronnen te exploiteren, of stoffen in de ondergrond op te slaan.¹⁷ Het betreft onder meer winning van olie, gas of aardwarmte, het opslaan van olie of gas, het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water, en bodemenergiesystemen.¹⁸ De verplichting van een bestuursorgaan om gegevens over gebruiksrechten te verstrekken ten behoeve van opneming in de basisregistratie is met zoveel woorden geregeld: het gaat om de verplichting om zogeheten brondocumenten aan de Minister te leveren en wel binnen twintig werkdagen.¹⁹ Dit is een termijn van orde, in die zin dat aan overschrijding geen sanctie is verbonden.²⁰ Een van de kenmerken van basisregistraties is dat bestuursorganen authentieke gegevens in beginsel ontlenen aan de basisregistratie.²¹ Zij kunnen die gegevens dus niet opvragen bij burgers,²² maar moeten in beginsel kunnen afgaan op de juistheid en volledigheid van de authentieke gegevens in de basisregistratie. De verplichting van bestuursorganen om de brondocumenten te leveren is geregeld in het voorliggende wetsvoorstel.²³ De wetten die de procedure voor het verlenen van vergunningen en het doen van meldingen bevatten, regelen hier echter niets over. In de praktijk zullen bestuursorganen die een vergunning verlenen primair de wet waarin de vergunning is geregeld raadplegen en de Algemene wet bestuursrecht. Om de kans te vergroten dat bestuursorganen de gegevens daadwerkelijk leveren, kan overwogen worden deze verplichting niet op te nemen in dit wetsvoorstel maar in de betreffende wetten of uitvoeringsbesluiten. De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en het voorstel eventueel aan te passen.*

¹⁴ Artikel 7, derde lid.

¹⁵ Artikel 5, derde lid.

¹⁶ Advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 6 februari 2013, kenmerk FLO/U201300193.

¹⁷ Voorgesteld artikel 1.

¹⁸ Toelichting, § 3.4 (Gebruiksrechten).

¹⁹ Voorgesteld artikel 8, derde lid.

²⁰ Toelichting op artikel 8.

²¹ Voorgesteld artikel 26. Voor het stelsel van basisregistraties, Kamerstukken II 2002/03, 26 387, nr. 18 blz. 13.

²² Voorgesteld artikel 28.

²³ Voorgesteld artikel 8, derde lid.

- c. *In de toelichting wordt opgemerkt dat de Minister van Economische Zaken voor de uitoefening van zijn publiekrechtelijke taken op grond van de Mijnbouwwet beschikt over betere, maar vertrouwelijke informatie die hem op grond van die wet moet worden geleverd. De verplichting om de authentieke gegevens uit de basisregistratie te gebruiken geldt in dat geval voor hem niet.²⁴ De Mijnbouwwet kent inderdaad de mogelijkheid van vertrouwelijke verstrekking van gegevens aan de Minister van Economische Zaken. Verwezen wordt naar een van de weigeringsgronden in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), namelijk weigering van bedrijfs- en fabricagegegevens die de overheid vertrouwelijk is verstrekt. Dat is een weigeringsgrond die in het stelsel van de basisregistratie ondergrond niet wordt gehanteerd.²⁵ De Minister van Economische Zaken zal gegevens die hem vertrouwelijk zijn verstrekt in verband met een vergunningsverlening op grond van de Mijnbouwwet niet kunnen verstrekken voor opnemingen in de basisregistratie. Voor een deel van deze gegevens kan het belangrijk zijn dat zij openbaar zijn, zoals: gegevens over pijpleidingen en kabels²⁶ die worden gebruikt voor het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte of voor het opslaan van stoffen, gegevens over de stoffen die samen met CO₂ worden getransporteerd en opgeslagen, en gegevens in verband met het voorkomen van instorting bij het onttrekken van kalksteen aan de ondergrond.²⁷ Indien deze gegevens niet geregistreerd zullen worden, gaat dit ten koste van de volledigheid en betrouwbaarheid van de basisregistratie. De Mijnbouwwet geeft echter de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat bepaalde gegevens onmiddellijk na de verstrekking of op een later tijdstip het vertrouwelijk karakter kwijtraan. In de toelichting wordt niet aangegeven of onder de gegevens die voor langere duur het vertrouwelijk karakter blijven behouden, ook gegevens zijn waarvoor openbaarheid in de basisregistratie van belang is en of overwogen is om deze gegevens alsnog vrij te geven. De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.*
- d. *De Afdeling merkt op dat belanghebbenden wettelijk het recht verkrijgen bij gereede twijfel over de juistheid van een authentiek gegeven met betrekking tot een verkenning, gebruiksrecht of constructie een verzoek tot correctie aan de Minister van infrastructuur en milieu te doen. De toelichting geeft aan dat hier voor modellen bewust van is afgezien, daar burgers en bedrijven hier niet rechtstreeks door worden geraakt. De Afdeling wijst er op dat de kwaliteit van de registratie gediend is met de bereidheid van burgers om onjuistheden te melden. In dat licht verdient het aanbeveling om een ieder de mogelijkheid te geven twijfels over authentieke gegevens en modellen te melden, waarbij rechtsbescherming vanzelfsprekend alleen aan de orde zal zijn voor belanghebbenden.²⁸ De Afdeling adviseert het voorstel aan te vullen.*

3. Volledigheid van de basisregistratie

- a. Het kabinet deelt de vaststelling door de Afdeling dat de toegevoegde waarde van de basisregistratie ondergrond beperkt is, niet. Het is juist

²⁴ Toelichting, § 6.2 (Eenmalige gegevensverstrekking en verplicht gebruik), derde tekstblok.

²⁵ Voorgesteld artikel 23, tweede lid.

²⁶ Deze gegevens zijn eveneens, op basis van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten, opgenomen in KLIC. De gegevens in KLIC en de basisregistratie ondergrond dienen op elkaar te worden afgestemd.

²⁷ Artikel 123 in verbinding met de artikelen 49, eerste lid, 51, eerste lid, en 52, eerste lid, van de Mijnbouwwet.

²⁸ De beslissing op een melding van een belanghebbende wordt in de voorgestelde artikelen 34 en 37, vierde lid, aangemerkt als een besluit.

dat de basisregistratie ondergrond niet alle gegevens over de ondergrond zal bevatten. Het wetsvoorstel regelt de vastlegging en beschikbaarstelling van veelgebruikte data. Bij de keuze voor de gegevens die zullen worden opgenomen in de basisregistratie wordt de nadruk gelegd op die gegevens waar nog belangrijke verbeterlagen te bereiken zijn, bijvoorbeeld omdat gegevens in de huidige situatie nog niet systematisch voor hergebruik vastgelegd worden. Voor kabels en leidingen is met de inwerkingtreding van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netwerken in een recent verleden al een grote stap voorwaarts gemaakt.

De richtlijn Inspire verplicht de lidstaten om digitale verzamelingen van ruimtelijke gegevens via een centraal Europees portaal te ontsluiten en daarvoor metadata op te stellen. Nederland heeft daarnaast op vrijwillige basis ook een nationaal portaal ingericht dat toegang biedt tot de op grond van de richtlijn Inspire ontsloten digitale gegevensverzamelingen en de bijbehorende metadata. Dit is het reeds bestaande Nationale Georegister. Vanuit het Nationale Georegister wordt eveneens het Europese portaal met metadata gevoed.

Momenteel wordt overleg gevoerd tussen de koepels van netbeheerders, het Kadaster, het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over de wijze waarop de metadata over kabels en leidingen het beste aan het Nationale Georegister geleverd kunnen worden. Omdat iedereen via het Nationale Georegister toegang zal hebben tot de metadata over kabels en leidingen, zie ik geen meerwaarde om deze metadata in de basisregistratie ondergrond te dupliceren. Het vervallen van de noodzaak om op meerdere plekken metadata te beheren, is juist een meerwaarde van een centraal portaal.

Het kabinet deelt tot op zekere hoogte de zorg van de Afdeling ten aanzien van het bestuurlijk draagvlak voor de basisregistratie ondergrond bij gemeenten. Het geconstateerde gebrek aan draagvlak is echter niet ingegeven door een algemeen gebrek aan maatschappelijke meerwaarde, maar door de inschatting van de VNG dat voor gemeenten de baten niet tegen de lasten zullen opwegen. Met de VNG is daarom afgesproken om bij de nadere uitwerking van de basisregistratie ondergrond – met name de bepaling van de gegevens die daarin zullen worden opgenomen – de kosten en baten gespecificeerd naar overheidslaag in kaart te brengen. Bij een onevenwichtige verdeling van baten en lasten zal in gezamenlijkheid naar passende oplossingen gezocht worden.

- b. De Afdeling oppert om de verplichting van bestuursorganen om brondocumenten te leveren met betrekking tot vergunningen en meldingen in de desbetreffende wetten op te nemen, om zo de kans te vergroten dat bestuursorganen die gegevens ook daadwerkelijk aan de basisregistratie leveren. In de ogen van het kabinet zou dit echter tot een hoge mate van versnippering van regelgeving leiden, nu de basisregistratie ondergrond gegevens zal bevatten van uiteenlopende aard. Bovendien zullen in de basisregistratie ondergrond ook grote aantallen gegevens worden opgenomen die ontstaan bij feitelijk handelen van bestuursorganen in het kader van de uitvoering van een publiekrechtelijke taak en waar geen specifieke wettelijke grondslag voor bestaat. Hierbij valt te denken aan verkenningen van de ondergrond die worden uitgevoerd bij infrastructurele werkzaamheden. Het opnemen van verplichtingen in de wetten die de procedures voor vergunningen en meldingen bevatten, zou dus slechts betrekking hebben op een deel van de gegevens onder de basisregistratie ondergrond. Voor het overige (grootste) deel van de gegevens onder de basisregistratie ondergrond zou dan elders een leverplicht moeten worden opgenomen. Het kabinet is van oordeel dat een dergelijke versnippering van regelgeving niet zal bijdragen aan een goede

uitvoering van het wetsvoorstel. In de plaats daarvan zorgt het kabinet ervoor dat bij de implementatie van het wetsvoorstel bestuursorganen goed worden geïnformeerd over de gegevens die zij aan de basisregistratie ondergrond zullen moeten leveren.

- c. De aanwijzing van de gegevens die in de basisregistratie ondergrond zullen worden opgenomen, geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. De nadere uitwerking van de basisregistratie ondergrond vindt plaats in samenspraak met de partijen die daarbij belanghebbend zijn. In dat proces zal ook worden gezien welke gegevens in relatie tot mijnbouwwerken in de basisregistratie ondergrond openbaar zullen worden gemaakt en of er redenen zijn om de periode van vertrouwelijkheid voor bepaalde gegevens in te korten.
- d. De aanbeveling van de Afdeling om aan iedereen de mogelijkheid te bieden om eventuele onjuistheden in de basisregistratie te melden, is overgenomen. De mogelijkheid voor burgers, bedrijven en instellingen om onjuistheden te melden, geldt voor zowel de authentieke gegevens als de authentieke modellen in de basisregistratie ondergrond.

4. Aansprakelijkheid

De toelichting bevat een uiteenzetting over de aansprakelijkheid van de beheerder voor onjuistheden in de basisregistratie.²⁹ Die uiteenzetting is beperkt tot de situatie dat een bestuursorgaan gegevens uit de basisregistratie gebruikt, omdat het orgaan daartoe wettelijk verplicht is. De conclusie is dat aansprakelijkheid van de registratiehouder pas aan de orde kan zijn als hij niet aan zijn zorgplichten ten aanzien van de basisregistratie heeft voldaan en als daardoor ontstane onjuistheden bij de afnemers niet hoefden te leiden tot gereede twijfel omtrent de juistheid; bij gereede twijfel is het bestuursorgaan niet verplicht de gegevens te gebruiken, maar dient het die twijfel te melden.³⁰

De toelichting gaat niet in op de situatie van bestuursorganen die bij wettelijk voorschrift van het wettelijk verplicht gebruik zijn uitgezonderd, maar niettemin gebruik maken van authentieke gegevens uit de basisregistratie.³¹ Evenmin wordt aandacht besteed aan de situatie van de burger die gebruik maakt van de authentieke gegevens uit de basisregistratie en vertrouwt op de juistheid en volledigheid van die gegevens.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

4. Aansprakelijkheid

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over aansprakelijkheid is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

5. Verstrekking via internet; persoonsgegevens

Een ieder kan een verzoek doen om inzage in de registratie ondergrond en verstrekking van gegevens en authentieke modellen uit die registratie. Inzage en verstrekking kunnen worden geweigerd; het wetsvoorstel verklaart daartoe enkele van de weigeringsgronden in de Wob van overeenkomstige toepassing. Gegevens die herleidbaar zijn tot natuurlijke personen worden alleen in bepaalde gevallen verstrekt; het voorstel verwijst op dit punt naar de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).³³

²⁹ Toelichting, § 6.4 (Aansprakelijkheid).

³⁰ Voorgesteld artikel 26, eerste lid.

³¹ Voorgesteld artikel 28, tweede lid, aanhef en onderdeel d.

³³ Voorgesteld artikel 25, derde lid.

Het voorstel bepaalt daarnaast dat inzage en verstrekking in beginsel kosteloos plaatsvinden door middel van internet. Het kan ook op andere wijze; in dat geval worden de kosten in rekening gebracht.³⁴

- a. *Openbaarmaking via internet betekent voorts dat het niet openbaar maken van gegevens niet pas aan de orde is bij het weigeren van een verzoek om inzage of verstrekking; de toetsing aan de gronden, ontleend aan de Wob en de Wbp, zal al eerder aan de orde moeten komen, namelijk op het moment dat besloten wordt hoe de gegevens en modellen worden opgenomen in de registratie en welke vertrouwelijke gegevens daarvan worden uitgezonderd.*

Nu inzage en verstrekking in beginsel plaatsvindt via internet, is het klassieke schema van verzoeken om inzage en de toetsing aan weigeringsgronden niet zonder meer adequaat. De toelichting plaatst het woord «verzoek» dan ook tussen aanhalingstekens.³⁵ Indien gegevens worden openbaar gemaakt door beschikbaarstelling op internet, waarbij de gebruiker zonder tussenkomst van de beheerder gegevens kan opvragen, verdient het aanbeveling voor het standaard openbaarmakingsregime de begrippen verzoek, verstrekking en weigering niet meer te gebruiken; die zijn alleen nog relevant voor de uitzonderingsgevallen: verzoeken die niet via internet lopen. De Afdeling adviseert de regeling inzake inzage, verstrekking en weigering te herzien aan de hand van het voorgaande.

- b. *Het recht op inzage in de eigen persoonsgegevens, zoals geregeld in de Wbp, wordt niet van toepassing verklaard, omdat – zo stelt de toelichting – de basisregistratie ondergrond openbaar is.³⁶ Nu, zoals hiervoor vermeld, er uitzonderingen zijn op de openbaarheid, juist met het oog op de bescherming van tot personen herleidbare gegevens, adviseert de Afdeling het recht op inzage niet uit te sluiten.*

5. Verstrekking via internet; persoonsgegevens

- a. *Ook in een digitale omgeving is nog steeds sprake van een verzoek. Elk verzoek dat via internet het systeem van de basisregistratie ondergrond bereikt, leidt tot een bevraging van de totale gegevensset in de basisregistratie ondergrond. Alleen de gegevens die aan de zoekcriteria voldoen, worden vervolgens aan de gebruiker via internet verstrekt. Voor de verstrekking van persoonsgegevens zullen aanvullende eisen aan de verzoeker gesteld worden, zodat onomstotelijk vastgesteld kan worden of de verzoeker gerechtigd is om toegang te krijgen tot deze gegevens. Indien dat niet het geval is, dan wordt het verzoek geweigerd. De basisregistratie ondergrond zal hiervoor de benodigde functionaliteit kennen. De begrippen verzoek, verstrekking en weigering zijn daarom in het wetsvoorstel gehandhaafd.*
- b. *Overeenkomstig het advies van de Afdeling is het recht voor personen om inzage te krijgen in de eigen persoonsgegevens in de basisregistratie ondergrond niet uitgesloten.*

6. Financiële gevolgen

In de toelichting zijn de kosten en baten van het voorstel berekend. De baten bedragen structureel 5,8 miljoen euro per jaar als gevolg van efficiënter gebruik van reeds beschikbare gegevens over de ondergrond, en wel: verbetering van de efficiency en kwaliteit in de oriëntatiefase van projecten in de ondergrond (2,7 miljoen), afname van aanvullend

³⁴ Voorgesteld artikel 24.

³⁵ Toelichting op artikel 23.

³⁶ Artikel 25, tweede lid; toelichting, § 7 (Bescherming van persoonsgegevens), slotalinea.

grondonderzoek (2,4 miljoen) en bij de uitvoering van de Waterwet (0,7 miljoen).³⁷ Niet helder is of deze efficiencywinst daadwerkelijk zal worden bereikt.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de wijze waarop dekking van het voorstel is geregeld en hierbij de genoemde bedragen nader te onderbouwen.

6. Financiële gevolgen

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met nadere informatie over de betrouwbaarheid van de opgegeven baten. De daadwerkelijke kosten en baten voor de verschillende overheden zullen mede afhangen van de gegevens die verplicht in de basisregistratie ondergrond zullen worden opgenomen. Bij de uitwerking van de in de basisregistratie op te nemen gegevens zal daarom steeds kritisch worden gekeken welke gegevens structurele vastlegging waard zijn. Bij de definitieve aanwijzing van deze gegevens bij algemene maatregel van bestuur zal een nadere onderbouwing van de financiële gevolgen daarvan voor de verschillende medeoverheden gegeven worden en waar nodig aanvullende afspraken gemaakt worden.

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

7. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven, met uitzondering van de eerste kanttekening inzake het opnemen van een verwijzing naar de richtlijn Inspire en de Kaderrichtlijn Water en het opnemen van een transponeringstabel. Het wetsvoorstel strekt niet tot implementatie van de richtlijn Inspire of de Kaderrichtlijn Water. De beide richtlijnen eisen niet dat in de lidstaten een registratie van gegevens met betrekking tot de ondergrond wordt opgezet. Paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting is op dit punt verbeterd.

8. (Overige) wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele artikelen redactioneel te herzien en de memorie van toelichting op enkele plaatsen te verduidelijken. Daarbij zijn geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

³⁷ Toelichting, § 9.2.2 (Baten).

Bijlage bij punt 1 van het advies: overzicht van ruimtelijke databanken in Nederland

registratie	grondslag	bijgehouden door
basisregistratie kadaster	Kadasterwet en Organisatiewet kadaster	kadaster
informatiehuis Water	Waterwet (ter uitvoering Kaderrichtlijn water)	Rijkswaterstaat, IPO, Waterschapshuis
KLIC	Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten ¹	kadaster
basisregistratie adressen	Wet basisregistraties adressen en gebouwen	gemeente
basisregistratie gebouwen	Wet basisregistraties adressen en gebouwen	gemeente
basisregistratie grootschalige topografie	voorstel van Wet basisregistratie grootschalige topografie (Kamerstukken 33 527)	kadaster
gemeentelijke beperkingenregistratie	Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken ²	gemeente
register externe veiligheid	titel 12.2 van de Wet milieubeheer	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ruimtelijkeplannen.nl	paragraaf 1.2 van het Besluit ruimtelijke ordening	Ministerie van I&M, kadaster, Geonovum, IPO en VNG
geografisch basisregister	geen wettelijke grondslag	Centraal Bureau voor de Statistiek
woningregister	geen wettelijke grondslag	Centraal Bureau voor de Statistiek
basisregistratie WOZ	Wet waardering onroerende zaken (artikel 37a)	gemeente

¹ Deze wet en databank zijn bedoeld om schade door graafwerkzaamheden te voorkomen. Nu gegevens over kabels en leidingen voorlopig niet in de basisregistratie ondergrond zullen worden opgenomen, is het bestuurlijk draagvlak onder de gemeenten verminderd (advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 6 februari 2013, kenmerk FLO/U201300193, bijlage, blz. 1. Zie toelichting, § 3.1 (Reikwijdte van de basisregistratie ondergrond) (met de daar genoemde Wet infrastructuur ondergrondse netwerken zal overigens bedoeld zijn de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten) en § 3.3 (Ondergrondse constructies).

² In een evaluatie van deze wet, uitgevoerd in 2012, komt naar voren dat de meeste respondenten de voorkeur geven aan één registratie van gemeentelijke beperkingen, bij voorkeur in het kadaster (Kamerstukken II 2011/12, 33 323, nr. 1; de evaluatie *Wkpb een prima start*, uitgevoerd door het Ministerie van VROM, is in bijlage bij dat kamerstuk gevoegd).

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.13.0169/IV

- In de aanhef verwijzen naar de richtlijn Inspire en de Kaderrichtlijn water, die vermeld worden in § 1.2 van de toelichting (aanwijzingen 114 en 119 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)). Voorts in de toelichting een transponeringstabel opnemen (aanwijzing 338 Ar).
- In artikel 1 het begrip «Organisatie» definiëren door middel van een verwijzing naar artikel 3 van de TNO-wet.
- De omschrijving van het begrip «ruimtelijke begrenzing» uit artikel 1 overbrengen naar artikel 19, nu het begrip alleen daar wordt gebruikt.
- In artikel 4, tweede lid, de term «in overleg» vermijden, nu deze een juridische beslissingsbevoegdheid suggereert, terwijl een bestuurlijke inbreng is bedoeld (aanwijzing 31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- Artikel 7, derde lid, beginnen met de woorden «Onverminderd artikel 37, tweede lid, «. Artikel 7, vierde lid, schrappen.
- Artikel 32 schrappen, nu de algemene doorzendplicht (artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing is.
- Artikel 42, dat geen overgangs- of slotbepaling bevat, invoegen na artikel 7.
- In paragraaf 6.2 (Eenmalige gegevensverstrekking en verplicht gebruik), derde tekstblok, van de toelichting de zinsnede «betere, maar vertrouwelijke informatie» wijzigen in: andere, vertrouwelijke informatie.