

Eerste Kamer der Staten Generaal  
Leden van de Vaste Commissie voor Veiligheid en  
Justitie  
Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

Bezoekadres:  
Galvanistraat 1  
6716 AE EDE

Postbus 416  
6710 BK EDE  
0318-438099  
0318-437653  
[www.gpkl.nl](http://www.gpkl.nl)  
[info@gpkl.nl](mailto:info@gpkl.nl)

Ede, 3 mei 2012

Kenmerk : 2012/GPKL U097  
Betreft : Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten  
(Tweede Kamer, 2010-2011, 32 621, nr. 2)

Geachte leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,

Op 5 juni 2012 vindt het voorbereidend onderzoek plaats aangaande het wetsvoorstel Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Dit voorstel kan mogelijk onvoorziene gevolgen hebben voor gemeenten in hun rol als beheerder van de openbare ruimte ook ondergronds. In verband daarmee vragen wij uw aandacht.

De vereniging Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen GPKL (met momenteel zo'n 100 deelnemende gemeenten, waaronder de G30), behartigt de gemeentelijke belangen bij de totstandkoming van wetgeving, regelgeving, beleidsregels en technische, financiële en juridische afspraken ter zake van de ondergrondse infrastructuur van kabels en leidingen. Tevens draagt zij zorg voor het uitwisselen van kennis en ervaring en informatie tussen de leden van de vereniging en partijen daarbuiten.

Ook de VNG maakt gebruik van de expertise van GPKL. Samen met Stichting RIONED en de VNG, was het GPKL in een eerder wetgevingstraject (vanwege de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten, ofwel WION) dé gesprekspartner van het ministerie van EZ, namens gemeenten.

Op 1 april 2011 besteedde het GPKL in een eigen conferentie aandacht aan het onderwerp nadeelcompensatie in relatie tot ondergrondse infrastructuur, en maakte daarbij kennis met het ministerie van BZK en onderhavig dossier.

Vanwege uw voorbereidend onderzoek van het wetsvoorstel inzake aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad, wil het GPKL graag het navolgende onder uw aandacht brengen. Ik wil er hierbij op wijzen dat de Minister van Justitie en Veiligheid aan het GPKL niet om commentaar op het voorontwerp heeft gevraagd.

## Inleiding

Regelmatig moeten netbeheerders hun kabels en leidingen verleggen in verband met de uitvoering van werken door of in opdracht van de gemeente, zoals een wegconstructie, de aanleg van een bezinkbassin of een nieuwe brug of in verband met het bouwrijp opleveren van grond door de gemeente ten behoeve van het oprichten van gebouwen door een ontwikkelaar.

De kosten van dit verleggen komen dan geheel of gedeeltelijk voor rekening van de gemeenten. De steeds terugkerende discussies over verlegkosten leiden in de huidige situatie tot veel onnodige maatschappelijke, juridische en plankosten.

Veel gemeenten hebben verordeningen vastgesteld met daarin een compensatieregime voor het verleggen van kabels en leidingen. In geval van gedwongen verlegging neemt daarin doorgaans de hoogte van de vergoeding van de verlegkosten af naarmate de tijd langer is geweest dat een netbeheerder zijn kabel of leiding in openbare gemeentegrond heeft liggen.

Op landelijk niveau kent Rijkswaterstaat een nadeelcompensatieregeling: de NKL 1999. Op provinciaal niveau bestaat een aantal uniforme regelingen. Op gemeentelijk niveau ontbreken echter zulke eenvormige nadeelcompensatieregelingen.

### **Het wetsvoorstel en de gevolgen daarvan**

Het wetsvoorstel voorziet door codificatie van het égalité-beginsel in een algemene regeling in de Awb van vergoeding van schade ten gevolge van rechtmatig overheidshandelen. Bij de beantwoording van de vraag of dit beginsel noopt tot schadevergoeding, zal volgens het wetsvoorstel moeten worden beoordeeld of sprake is van schade die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft.

Het voordeel van een algemene regeling in de Awb is volgens de MvT (p. 11) dat de veelheid aan regelingen die thans bestaat voor vergoeding van schade door rechtmatig overheidshandelen wordt geüniformeerd. Daarbij wordt onder meer gewezen op het belang dat zoveel mogelijk dezelfde materële bepalingen van toepassing zijn.

Het wetsvoorstel concretiseert echter niet wanneer sprake is van een onevenredige, buiten het maatschappelijk risico vallende, schade en hoe hoog de vergoeding daarvoor is. Dit in tegenstelling tot de bestaande gemeentelijke nadeelcompensatieverordeningen, die concreet aangeven wanneer de kosten van verleggen van kabels en leidingen worden vergoed, en welk percentage hiervan wordt vergoed, afhankelijk van de liggingduur van de betreffende kabel of leiding.

Ingevolge art. 122 van de Gemeentewet zullen echter al deze gemeentelijke verordeningen inzake verlegcompensatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel van rechtswege vervallen. De enige mogelijkheid die voor een gemeente overblijft is het vaststellen van een wetsinterpreterende beleidsregel waarbij niet langer sprake is van een vrije bestuursbevoegdheid van de gemeente. Deze wetsinterpreterende beleidsregels binden de rechter niet.

### **Commentaar GPKL**

**Het GPKL uit zijn bezorgdheid over het feit dat bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel alle gemeentelijke verordeningen inzake het verlenen van nadeelcompensatie voor het moeten verleggen van kabels en leidingen door netbeheerders, van rechtswege zullen vervallen, terwijl in het kader van dit wetsvoorstel geen poging wordt gedaan om ter vervanging van deze verordeningen, een geüniformeerd compensatieregime voor verlegkosten te introduceren. Hierdoor wordt de gelijkheid niet bevorderd en de rechtszekerheid zelfs verminderd.**

Dit alles in een tijd waarin juist grote behoefte bestaat aan uniformering van alle gemeentelijke regelingen op dit terrein. Zo is op dit moment in het voorzieningsgebied van Vitens, het grootste drinkwaterbedrijf van Nederland, dat zo'n 150 gemeenten omvat, de volgende ontwikkeling waar te nemen. Deze gemeenten hebben zeer uiteenlopende overeenkomsten en publiekrechtelijke regelingen inzake verlegcompensatie. Op verzoek van de publieke aandeelhouders van Vitens, zowel gemeenten als provincies, is een onafhankelijke commissie – de Commissie Burgering – in het leven geroepen om onder meer te adviseren over nadeelcompensatie bij gedwongen verleggingen. Uit dit advies wil het GPKL graag het volgende citaat onder uw aandacht brengen.

“De Commissie is gaandeweg haar werkzaamheden tot de overtuiging gekomen dat de onderhavige problematiek uiteindelijk vraagt om een bredere oplossing dan door de Commissie kan worden ontwikkeld.

De problematiek van nadeelcompensatie bij verleggingen speelt niet alleen bij de gemeenten die door Vitens van drinkwater worden voorzien, doch speelt ook landelijk, en eveneens niet alleen op het gebied van drinkwaternetten maar ook op het gebied van andere netbeheerders. Daarom is het in de ogen van de Commissie wenselijk dat er door alle betrokken partijen gewerkt gaat worden aan een landelijk werkende publiekrechtelijke regeling inzake verleggingen met daarin opgenomen onder meer het onderwerp nadeelcompensatie.”

In het voorwoord bij het uitgebrachte advies doet de Commissie Burgering de volgende oproep: "Ten aanzien van het dossier nadeelcompensatie roept de Commissie alle bij deze problematiek betrokken partijen, waaronder de VNG, Vewin en de brancheorganisaties van andere netbeheerders, alsmede de betrokken ministeries op om gezamenlijk een landelijke, algemene publiekrechtelijke regeling te ontwikkelen inzake verleggingen met daarin opgenomen ondermeer het onderwerp nadeelcompensatie."

Het GPKL sluit zich van harte aan bij deze oproep en spreekt daarbij de hoop uit dat u bij de behandeling van dit wetsontwerp hier aandacht aan wilt besteden. Vanzelfsprekend is het GPKL bereid in het denkproces te participeren en mee te werken aan het tot stand komen van zo'n regeling.

Zonder nu reeds op de inhoud van zo'n landelijke regeling in te gaan, wil het GPKL er op wijzen dat gemeenten binnenkort waarschijnlijk geen precariobelasting meer zullen kunnen heffen op de in hun grond liggende kabels en leidingen. Dat geldt nu al voor kabels en leidingen die liggen op basis van een gedoogplicht. Het belangrijkste voorbeeld van een door de wet opgelegde gedoogplicht vormen de kabels ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk, zoals genoemd in Hoofdstuk 5 van de Telecommunicatiewet. De keerzijde van dit "liggen om niet" is dan wel het "verleggen om niet", immers indien de gedoogplichtige gemeente geen enkele vergoeding ontvangt voor het ter beschikking stellen van haar grond is het ook niet redelijk dat zij mee moet betalen aan de kosten van gedwongen verleggen. Indien het inderdaad tot de ontwikkeling van een landelijke verlegcompensatie-regeling zal komen, wil het GPKL het adagium "liggen om niet is verleggen om niet" graag in de discussie inbrengen.

Bij onze oproep om een landelijke verlegcompensatie-regeling vast te stellen, wordt tevens aangesloten bij hetgeen de minister in de Nota naar aanleiding van het Verslag heeft vermeld. In gevallen waarin veelvuldig dezelfde situaties om een beslissing over nadeelcompensaties vragen, kan de formele wetgever zelf tot een concretisering van het maatschappelijk risico overgaan (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 621, nr. 6, p. 11). Daarbij kan worden gedacht aan het vaststellen van een landelijke publiekrechtelijke regeling waarin de term "het normale maatschappelijke risico", zoals genoemd in artikel 4:126, lid 1 van dit wetsontwerp, nader wordt geconcretiseerd voor het om niet mogen hebben van kabels en leidingen in openbare gronden. In de Memorie van Toelichting schrijft de Minister: "Het hangt af van de omstandigheden van het geval of de schade het normaal risico te boven gaat. Bij de beoordeling kunnen onder andere (.....) de eventuele voordelige positie waarin betrokkene als gevolg van overheidshandelen of -nalaten verkeerde (.....) een rol spelen." (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 621, nr. 3, p. 23). Met andere woorden, indien een netbeheerder als gevolg van de opstelling van de overheid in een voordelige positie verkeerde, bijvoorbeeld omdat hij geen vergoeding behoeft te betalen voor het gebruik van de grond, is dit mede bepalend voor het aan hem toerekenbare risico.

Voor eventuele nadere vragen of opmerkingen verzoek ik u contact op te nemen met Mr. G. J. (Hans) Heijlond van 't Hul onder nummer 023 – 511 3389 of 023 – 511 4630 (echter niet beschikbaar van 30 mei tot 4 juli).

Een afschrift van deze brief gaat naar de VNG en naar de Ministeries van Veiligheid & Justitie en BZK.

Hoogachtend,

Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen



Ernst A. Cramer  
Voorzitter

*Het GPKL behartigt de gemeentelijke belangen bij de totstandkoming van wetgeving, regelgeving, beleidsregels en technische, financiële en juridische afspraken ter zake van de ondergrondse infrastructuur van kabels en leidingen en draagt zorg voor het uitwisselen van kennis en ervaring en informatie tussen de leden, en partijen buiten de vereniging.*