

Juridische aspecten van leidingenregistratie ¹

1. Inleiding

Juridisch gezien kan men de leidingenregistratie benaderen zowel van de privaatrechtelijke als van de publiekrechtelijke kant. De laatste benadering is vooral toegepast door de Studiecommissie Leidingenregistratie van de Nederlands Landmeetkundige Federatie in haar rapport van 1971 ², alsmede door de daarop gevolgde Werkgroep Leidingenregistratie, die aan het einde van dat jaar voldeed aan de opdracht van de Staatssecretaris van Financiën met het uitbrengen van een



PROF. MR. P. DE HAAN
Hoogleraar TH Delft

rapport en een voorontwerp van wet voor de eerste fase. Het enige privaatrechtelijke aspect dat in dat voorontwerp en in die rapporten ter sprake komt, betreft de aansprakelijkheid. De hypotheekbewaarder mr. Gimbel heeft in enkele artikelen in Bouwrecht ³ de Studiecommissie en de Werkgroep deze *eenzijdigheid in benadering* verweten en, hoewel ik van beide deel heb uitgemaakt, geloof ik dat dit verwijt niet geheel ten onrechte was. Reeds op de studiedag ⁴ die aan het rapport van de Studiecommissie gewijd werd, heb ik erop gewezen dat het zuiver juridisch gezien logischer zou zijn geweest de ingang te kiezen bij de registratie van de private leidingrechten, zoals die nu alreeds — zij het in gebrekkige vorm — door het kadaster wordt gevoerd.

Van zijn kant ontkomt Gimbel m.i. niet geheel aan een zekere privaatrechtelijke eenzijdigheid, wanneer hij enerzijds stelt dat het beter zou zijn uit te gaan van de kadastrale leidingrechtenregistratie en deze verder uit te bouwen tot een volledige registratie, incl. plaatsbepaling, en anderzijds meent dat een publiekrechtelijke aanpak als door Studiecommissie en Werkgroep gepropageerd niet bij het kadaster zou thuis horen. Hoezeer ik ook met hem eens ben dat aan de registratie van leidingrechten zeer veel valt te verbeteren, niet alleen wat de plaatsbepaling betreft, die zich in de regel beperkt tot het aangeven van de kadastrale percelen waarin de leidingen zijn gelegen, maar ook wat de rechten zelf betreft, die als zij van persoonlijke of publiekrechtelijke aard zijn helemaal niet worden gepubliceerd, geloof ik toch niet dat men er op deze manier komt. Vooreerst liggen de meeste leidingen, zeker in de bebouwde kom, in openbare wegen en

terreinen, niet krachtens private rechten, maar krachtens vergunningen. Toch moeten deze leidingen, tezamen met die in particuliere grond, in één landmeetkundig verband gemeten en geregistreerd worden, zodat zij op overzichtskaarten ten behoeve van planologie en uitvoering van werken kunnen worden afgebeeld. Hoewel dit niet noodzakelijkerwijs door het kadaster hoeft te gebeuren — ik kom daarop terug — is er aan de andere kant geen enkele privaatrechtelijke belemmering voor een primair publiekrechtelijke aanpak door deze instelling.

Wat impliceert nu zo'n *publiekrechtelijke aanpak*? Primair een registratie niet van de leidingrechten, maar van de leidingen zelf, en wel voor publiekrechtelijke doeleinden van ruimtelijke ordening, uitvoering van werken, voorkoming van schade, gevaar en hinder e.d. Dit wil niet zeggen dat een goede registratie van de zakelijke rechten op leidingen ook niet van groot belang zou zijn. Integendeel, de rechtszekerheid vertegenwoordigt zelfs een algemeen belang, namelijk de zekerheid van derden in het rechtsverkeer. Alleen staat dit belang bij de huidige behoefte aan leidingenregistratie niet voorop, maar zijn het de andere genoemde belangen die daartoe nopen. Tot de aanpak vanuit het publieke recht behoort ook, dat volgens het voorontwerp van wet voor de eerste fase allereerst begonnen wordt met een registratie van de *leidingbeheerders*. Het is misschien aardig te vertellen dat de heer Gimbel in één van zijn artikelen ⁵ verzucht dat dit woord hem maar niet uit de pen wilvloeien. Het is voor hem — zegt hij — een even schimmige figuur als de 'verschrikkelijke sneeuwman' voor de etnoloog. In werkelijkheid is het een volstrekt duidelijk begrip: een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die de zorg heeft voor één of meer leidingen. In de meeste gevallen zal de beheerder ook de gebruiker van de leiding zijn, hoewel denkbaar is dat deze het beheer aan een ander, bijv. de gemeente, overdraagt. Maar in ieder geval is de beheerder veelal niet de eigenaar van de leiding als gevolg van de natrekkingsregel die de grondeigenaar tot eigenaar maakt in alle gevallen waarin niet een zakelijk recht van opstal (of daarmee gelijkstaand recht in de zin van art. 5 Belemmeringswet Privaatrecht) is gevestigd. Met name bij alle privaatrechtelijke vergunningen tot het leggen van leidingen behoudt deze regel haar werkingskracht ⁶. Veel betekenen doet de eigendom van de leiding in dat geval niet. Anders dan Gimbel doet voorkomen ⁷ is namelijk niet de eigenaar van de zaak als zodanig daarvoor als regel aansprakelijk, doch de beheerder. Het door hem niet genoemde art. 1403 BW drukt dit uit met

de woorden 'zaken welke men onder zijn opzicht heeft'. Bovendien gaat het bij leidingenregistratie niet in de eerste plaats om de aansprakelijkheid voor de leiding, maar om een goede ruimtelijke ordening, voorkoming van schade e.d. ⁸.

Ik zal nu *achtereenvolgens* wat nader ingaan op die doeleinden van de leidingenregistratie, op de organen die er bij zijn of zouden moeten worden betrokken, op de verplichtingen die ter zake moeten worden opgelegd, op de aansprakelijkheden die daaromtrent moeten gelden, op de kosten die eruit voortvloeien en — tenslotte — op de relatie met andere vastgoedsystemen.

2. Doeleinden

Ik zou die doeleinden in vier categorieën willen onderscheiden en wel in een zodanige volgorde dat het belang van een centrale leidingenregistratie daarbij in afnemende mate betrokken is.

De eerste categorie betreft de *planologische* doeleinden. Hierbij is het belang van de centrale leidingenregistratie duidelijk het grootst, omdat men planologie alleen kan bedrijven op basis van overzichtskaarten die de gehele boven- en ondergrondse infrastructuur van een gebied aangeven. Zo'n overzicht heeft men nodig om te kunnen beoordelen, hoe die infrastructuur door uitvoering van werken zou worden beïnvloed, welke veranderingen en ver-

¹ Voordracht van prof. mr. P. de Haan, gehouden voor de Vereniging voor Waterleidingsbelangen in Nederland op 5 maart 1974.

² Nederlands Geodetisch Tijdschrift 1971 (NGT 71), blz. 91 e.v.

³ Mr. L. Gimbel, Leidingenregistratie naar geldend en wordend recht, Bouwrecht 1971, nr. 10, blz. 539 e.v. en Een aanvechtbaar Ontwerp van Wet inzake Leidingenregistratie, Bouwrecht 1972, nr. 11, blz. 632 e.v.

⁴ Zie het verslag van deze studiedag van de hand van mr. D. L. Rodrigues Lopes in NGT 71, nr. 7, blz. 148 e.v.

⁵ Bouwrecht 1971, blz. 547.

⁶ Anders, in afwijking van de heersende leer, mr. L. N. Marlet in Bouwrecht 1974, blz. 207 e.v. die de regel dat horizontale accessie gaat voor verticale hier wil toepassen. De leiding zou dan een bestanddeel zijn van het gehele nutsnet dat elders in gevestigd en dus ook van de eigendom daarvan. Erg aannemelijk lijkt mij dit niet, maar bovendien levert een dergelijke eigendom niet het vereiste zakelijk recht tot het hebben van de leiding in ander-mans grond op. Niettemin zijn de gedachten van Marlet verdere overweging waard.

⁷ Bouwrecht 1972, blz. 635.

⁸ Zie over dit alles ook reeds mijn preadvies voor de Ned. Juristenvereniging over Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle 1973, blz. 58 e.v.

beteringen daarbij moeten worden aangebracht, wat daarvan de kosten zouden zijn enz. Kortom, bestaande en nieuw aan te leggen leidingen spelen in het ruimtelijk ordeningsproces een minstens even belangrijke rol als wegen, kanalen en andere lineaire werken. Zij vormen a.h.w. het geraamte of — zo men wil — de bloedsomloop van de ruimtelijke ordening.

Bij de tweede categorie, de *technische* doeleinden, is het belang van de centrale leidingenregistratie ook nog erg groot. Ik denk hier aan de uitvoering van werken als zodanig, waarbij men, zij het als regel over een minder groot gebied dan in het planologisch ontwerp stadium het geval is, nauwkeurig op de hoogte moet zijn van de ligging van boven- en ondergrondse leidingen, teneinde de consequenties daarvan te kunnen overzien. Te denken valt hier zowel aan het technisch ontwerp stadium waarin de werken precies worden gelocaliseerd en waarbij men eventueel tot verlegging van leidingen of omlegging van het werk of beide kan besluiten, als aan het eigenlijke uitvoerings stadium waarin vooral voorkoming van schade, gevaar of hinder als doel op de voorgrond staat. De vereiste nauwkeurigheid van plaatsbepaling is overigens in beide gevallen nog verschillend: in het eerste geval zal men als regel aan een overzichtskaart voldoende hebben, in het tweede niet.

Dit brengt mij op de derde categorie van doeleinden die ik al even noemde: *het voorkomen van schade, gevaar en hinder*. Ten onrechte stelt men dit doel bij het pleidooi voor leidingenregistratie vaak voorop. Natuurlijk is het van groot belang dat deze nadelige gevolgen van uitvoering van werken worden voorkomen. Groot is de schade die jaarlijks bij de verschillende nutsbedrijven en andere leidingbeheerders, maar ook bij aannemers en andere uitvoerders van werken intreedt door onbekendheid met de ligging van leidingen of door onvoorzichtigheid. Nog groter zijn het gevaar en de hinder die daardoor worden veroorzaakt. Maar het grootste belang van de centrale leidingenregistratie is toch gelegen in de eerder genoemde stadia van het planologisch en technisch ontwerpen van de werken. Bij de uitvoering zelf kan met het gebruik van een overzichtskaart als regel ook niet worden volstaan. De nauwkeurigheid van plaatsbepaling die daarvoor nodig is, kan door zo'n kaart niet worden geboden, zeker niet bij ondeskundig gebruik. Aanwijzing in het terrein of verschaffing van nadere detailtekeningen of numerieke gegevens is daarvoor nodig. Wel verschaft de centrale leidingenregistratie de toegang tot de beheerders en de

basis voor de beoordeling welke nadere gegevens men nodig heeft.

En dan tenslotte de vierde en laatste categorie: de *beheersdoeleinden*. Elke leidingbeheerder van enige betekenis zal voor zichzelf een registratie voeren van de eigen leidingen met daarin alle voor het beheer van belang zijnde gegevens. Een dergelijke beheersadministratie bevat enerzijds veel meer, anderzijds veel minder dan een centrale leidingenregistratie. Meer inzoverre het om specifieke gegevens van bepaalde leidingen gaat, minder waar het gaat om de plaatsbepaling van die leidingen in het grotere verband van de onder- en bovengrondse infrastructuur. De betekenis van de centrale leidingenregistratie voor het beheer lijkt mij vooral te liggen enerzijds in het voorkomen van schade aan de leidingen, anderzijds in de mogelijkheid van een betere opzet van de eigen beheersadministratie, waardoor ook de coördinatie met andere beheerswerkzaamheden beter kan verlopen.

3. Organen

De organen waar men, mede gezien de laatstgenoemde doelstelling, in de eerste plaats aan denkt zijn uiteraard de *leidingbeheerders* zelf. Zij vormen een onmisbare schakel ook bij de opzet van een centrale leidingenregistratie, omdat de gegevens omtrent de ligging van de leidingen van hen afkomstig moeten zijn. Ik kan mij althans geen systeem voorstellen, waarbij het meetwerk geheel gecentraliseerd zou geschieden, omdat dit veelal dubbel werk zou betekenen en de gegevens zoveel mogelijk aan de bron moeten worden verzameld. Een zekere mate van centralisatie van metingen is, zoals ook door de Studiecommissie werd gesteld⁹, denkbaar, bijv. op basis van een samenwerkingsovereenkomst tussen de centrale registratiedienst en de beheerder of groep van beheerders. Ik kom dan tot de vraag, op welk bestuurlijk niveau die centrale registratiedienst zich moet bevinden en het eerste niveau waar men logischerwijs aan denkt is dat van de *gemeente*. Hiervoor zijn twee redenen aan te voeren. In de eerste plaats treedt de gemeente op als beheerder van openbare wegen en andere terreinen waarin — vooral binnen de bebouwde kom — de meeste leidingen van haar zelf of van derden (krachtens door haar verleende vergunning) worden gelegd. In deze hoedanigheid moet de gemeente toch al reeds een zekere registratie van de leidingen voeren, wil van een goede coördinatie tussen weg- en terreinbeheer enerzijds en leidingbeheer anderzijds sprake zijn. De tweede reden voor het instellen van een gemeentelijke

registratie is gelegen in de belangrijke positie die de gemeente inneemt ten aanzien van de ruimtelijke ordening, via het bestemmingsplan voor het buitengebied en via bestemmings- en inrichtingsplannen (straks het stadsvernieuwingplan) voor het gebied binnen de bebouwde kom.

Hoewel ik aan de kracht van deze beide argumenten helemaal niets wil afdoen, wijs ik er wel op, dat de situatie ten aanzien van landelijke gebieden heel anders ligt dan ten aanzien van stedelijke gebieden, en ten aanzien van grote en middelgrote steden heel anders dan ten aanzien van kleine steden en dorpen. Vooreerst liggen in landelijke gebieden veel meer leidingen in particuliere gronden dan in stedelijke gebieden. Voorts zijn landelijke gemeenten over het algemeen minder geoutilleerd om over uitgestrekte gebieden leidingen te gaan registreren dan stedelijke gemeenten dat zijn over een beperkter, zij het intensiever gebruikt gebied. Ook treedt de gemeente in het buitengebied minder op als beheerder van wegen en terreinen waarin leidingen liggen dan binnen de bebouwde kom. Maar in ieder geval is duidelijk dat, hoe men het ook wendt of keert, behoefte zal bestaan aan twee dingen: samenwerking tussen gemeenten ook op het gebied van de leidingenregistratie en een uniform landelijk systeem. Aan de eerste behoefte zal de Stichting tot Ontwikkeling van de Automatisering bij de Gemeenten (SOAG) met zijn basisplan waarin ook een gemeentelijk vastgoedstelsel incl. leidingenregistratie is voorzien, moeten voldoen. Deze SOAG zal waarschijnlijk wel een meer permanente juridische basis kunnen vinden in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Hierbij moet men overigens wel bedenken dat die wet de gemeenten niet meer bevoegdheden geeft dan zij zelf hebben en zeker niet de bevoegdheid om leidingenbeheerders te dwingen hun gegevens ter beschikking te stellen voor iedereen. Ook geldt nog steeds dat de gemeenschappelijke regeling zo sterk is als de zwakste schakel, omdat de mogelijkheden van oplegging aan andere gemeenten, zeker op landelijk niveau, beperkt zijn.

Dit brengt mij op de behoefte aan een landelijk uniform systeem. Gezien het feit dat enerzijds vele leidingen zich uitstrekken over gebieden van meerdere gemeenten en anderzijds met de voorbereiding en uitvoering van werken hetzelfde het geval is, kan een dergelijk systeem niet gemist worden, noch wat de grootschalige basiskaart als grondslag, noch wat de verdere codering van gegevens betreft. Een en ander deed de Studiecommissie en de Werkgroep beide uitkomen bij het *kadaster* als ten dele uitvoerend, ten dele coördinerend orgaan. Uitvoerend, voorzover de uitvoering niet

⁹ NGT 71, blz. 100 en 101.

aan gemeenten kan worden overgedragen en coördinerend om, voorzover dat wel mogelijk is, toch de nodige uniformiteit tot stand te brengen. De Werkgroep heeft in haar voorontwerp omtrent de eerste fase — de registratie van de beheerders — de delegatiemogelijkheid nog niet opgenomen, menende dat daaraan in dit stadium nog geen behoefte zou zijn.

Achteraf gezien vraag ik mij af of dit juist is, omdat sommige gemeenten al ver zijn gevorderd met een min of meer complete leidingenregistratie en het dan de vraag is of een aparte beheerdersregistratie door het kadaster daarnaast nog zin heeft. De bijdrage van het kadaster aan de centrale leidingenregistratie zal overigens ook in de eerste fase niet beperkt blijven tot het registreren van de beheerders en van de zakelijke leidingrechten. Gestreefd wordt naar het doen vervaardigen van een uniforme grootschalige basiskaart door het kadaster zowel ten dienste van leidingenregistratie en -beheer als ten dienste van ruimtelijke ordening, inrichting en beheer. Dit alles is echter reden temeer om nog eens aandacht te schenken aan de destijds door ir. Beeftink op de studiedag over leidingenregistratie gedane suggestie om een *samenwerkingsorgaan* in te stellen, waarin het kadaster deelneemt als uitvoerende dienst. De heer Beusen heeft op een andere studiedag, namelijk die over de grootschalige basiskaart¹⁰, dit punt nog verder aangescherpt door te pleiten voor een bestuursorgaan boven het kadaster als uitvoerende dienst voor de begeleiding van de basiskaarten en misschien straks ook de leidingenregistratie. In dit bestuursorgaan dat ook zeggenschap zou moeten hebben, zouden volgens hem alle betrokken groeperingen vertegenwoordigd moeten zijn. Sommigen, zoals de VEWIN, gaan wat minder ver en pleiten voor een adviesraad, samen te stellen uit de kringen van ontwerpers, opdrachtgevers, aannemers, leidingbeheerders e.d. Ik moet zeggen dat deze gedachten mij zeer aanspreken, omdat ik meer nog dan tijdens mijn lidmaatschap van Studiecommissie en Werkgroep overtuigd ben geraakt van de noodzaak van eendrachtige samenwerking tussen alle betrokkenen om een dergelijk groot project tot stand te brengen. Bovendien zal de nog altijd levende vrees voor onvoldoende slagvaardigheid van het kadaster met het oog op deze taak alleen op deze wijze kunnen worden overwonnen. Ik kom hier aan het slot in verband met de relatie tot andere vastgoedsystemen nog op terug. Eerst echter iets over de verplichtingen die bij leidingenregistratie zouden moeten worden opgelegd.

4. Verplichtingen

Het spreekt vanzelf dat deze verplichtingen zullen toenemen, naarmate men met de registratie vordert. Toch komen alle mogelijke verplichtingen ook in de eerste fase, die van de beheerdersregistratie, al naar voren. Zij hebben betrekking op het hele proces van informatieverwerving, -verwerking, -verstrekking en -inwinning, en ik zal ze dan ook in die volgorde behandelen. Ik wijs er verder nog op dat het hier deels verplichtingen geldt, die slechts *bij wet of overeenkomst* kunnen worden opgelegd, niet dus bij verordening. Art. 164 van de Grondwet draagt de regeling van het burgerlijk recht en het strafrecht op aan de wetgever.

Aangezien de overheid bij leidingenregistratie er mede tussen komt om de informatieverstrekking en -inwinning aan en door burgers mogelijk te maken, is het systeem zonder rechten en verplichtingen van burgers onderling niet rond te krijgen. Zowel leidingbeheerders als ontwerpers, aannemers en uitvoerders van werken kunnen burgers zijn en rechtstreekse contacten tussen hen zijn ook in het meest perfecte systeem van registratie onmisbaar, met name in het stadium van de uitvoering zelf. Ook zonder strafrechtelijke sanctie, met name op het niet voldoen van leidingbeheerders aan hun verplichtingen tegenover de leidingenregistratiedienst, kan men het niet stellen. Dit geeft meteen de grenzen van het SOAG systeem aan, dat evengoed een wet op de leidingenregistratie nodig zou hebben als een kadastraal systeem. Inpassing van beide in de toekomstige wetgeving kan daarom van belang zijn, mede met het oog op de vereiste samenwerking.

Om te beginnen dus de *informatieverwerving* en wel door de leidingenregistratiedienst van kadaster, gemeente of SOAG. Daartoe moeten aan de leidingbeheerders verplichtingen worden opgelegd betreffende het verstrekken van gegevens. In art. 3 van het voorontwerp vindt men dergelijke verplichtingen voor de eerste fase: de registratie per oppervlakte-eenheid van de namen en adressen van de beheerders. Voor de latere fasen zou daar de verplichting bijkomen omtrent de verstrekking van leidinggegevens. Bij de behandeling van de aansprakelijkheid kom ik hierop terug. De leidingenregistratiedienst van haar kant zal verplichtingen opgelegd krijgen omtrent *informatieverwerking*. Het gaat hier om de inrichting en bijhouding van de registratie. Volgens art. 2 lid 2 van het voorontwerp stelt de Minister nadere regels daaromtrent. In de eerste fase waarin het gaat om de opzet van de beheerdersregistratie is zo'n regelgevende bevoegdheid van de Minister ook wel voldoende. Bij een latere registratie van de leidingen zelf zou een wat zwaar-

dere procedure, met name wat betreft inspraak van belanghebbenden, op zijn plaats zijn.

De *informatieverstrekking* aan belanghebbenden is een zaak niet alleen van de leidingenregistratiedienst, maar ook van de leidingbeheerders. Art. 5 van het voorontwerp regelt de desbetreffende verplichting van de dienst, art. 6 die van de beheerder. Ook bij centrale registratie van de leidingen zelf zou dit zo blijven, kan dus de rechtstreekse informatieverstrekking door de beheerder aan opdrachtgevers, directies, aannemers en uitvoerders van werken niet gemist worden. De overzichtskaart van alle leidingen in een bepaald gebied is voor de uitvoering van werken niet voldoende. Wel kan zij het aantal nadere informatie op het terrein sterk beperken. Art. 6 beperkt zich overigens niet tot het opleggen van een informatieverstrekkingplicht aan de beheerder. In het tweede lid wordt deze verplichting nog geconcretiseerd in deze zin dat de gegevens zo nauwkeurig dienen te zijn als redelijkerwijs kan worden verlangd, terwijl de beheerder verder tegenover de aanvrager moet instaan voor de juistheid en volledigheid van de gegevens. Vooral tegen deze garantieplicht is fel verzet gerezen, ook van de kant van de VEWIN. Men wijst daarbij op de onzekerheid omtrent de ligging van oude leidingen, op de verplaatsing, verzakking of verschuiving van leidingen buiten toedoen van de beheerder, op het niet gemeten zijn ervan in een coördinatensysteem, op het gevaar dat de bepaling onzorgvuldigheid van de uitvoerder in de hand werkt, op de tegenstrijdigheid met lid 1, waar alleen over 'zo nauwkeurig mogelijk' wordt gesproken, en op de noodzaak om dan ook de wijze van informatieverstrekking en de plicht tot informatie-inwinning te regelen.

Van het laatste heb ik mij langzamerhand wel laten overtuigen. Men kan zich immers afvragen, hoe de garantieplicht van de leidingbeheerder zich zou verhouden tot de bewijslast van de aansprakelijkheid. Moet de informant, alvorens zich op de garantieplicht te kunnen beroepen, eerst niet de onvolledigheid of onjuistheid van de ontvangen informatie bewijzen? Maar hoort daar dan ook niet een plicht tot *informatie-inwinning* bij, dus de verplichting om zich volledig te doen informeren, zodat men zich niet op onvolledigheid kan beroepen, als men die verplichting zelf niet heeft nageleefd? Trouwens ook los van een garantieplicht van de leidingbeheerder is een informatie-inwinningsplicht van een uitvoerder van werken van belang. In de beide rapporten van Studiecommissie en Werkgroep werd de opneming van een dergelijke plicht in de wet op de leidingenregistratie verworpen om twee redenen.

¹⁰ NGT 73, blz. 146.

Ten eerste, omdat zij al krachtens ongeschreven recht op grond van art. 1401 BW (zorgvuldigheidsplicht) zou gelden en ten tweede, omdat zij meer in een wet op de uitvoering van werken zou passen. Bij nader inzien vind ik beide argumenten niet erg sterk. Het eerste niet, omdat een uitdrukkelijke wettelijke plicht meer zekerheid biedt en bovendien zou kunnen worden gekoppeld aan een omkering van de bewijslast: niet informeren zou dan een vermoeden van schuld aan de schade kunnen opleveren. En wat het tweede argument betreft, als men een garantielijkt voor leidingbeheerders kan opnemen, valt niet in te zien waarom dat niet zou kunnen ten aanzien van een verplichting voor uitvoerders van werken.

Meer moeite heb ik met het voorstel om de *garantieplicht* te doen vervallen. Zij is ingegeven door de behoefte op de leidingbeheerders een zekere dwang uit te oefenen om tot een goede opmeting en registratie van de leidingen te komen. Het niet willen instaan voor de juistheid van de verstrekte informatie is bovendien een bron van onzekerheid voor de aannemers en andere uitvoerders van werken. Daarom ben ik vooralsnog geneigd de verzachting te zoeken in een bijpassende informatie-inwinningsplicht van laatstbedoelde personen in deze zin dat zij op de garantielijkt geen beroep kunnen doen, zonder bewijs dat zij aan hun eigen verplichting hebben voldaan en dat desondanks de ontvangen informatie onjuist of onvolledig was. Een andere oplossing zou kunnen zijn samenvoeging van het tweede lid van art. 6 tot één zin, nl. dat de gegevens zo nauwkeurig, juist en volledig moeten zijn als redelijkerwijs kan worden verlangd. En nu de aansprakelijkheden.

5. Aansprakelijkheden

De bedoeling van de centrale leidingenregistratie is op zichzelf niet verandering aan te brengen in het systeem van aansprakelijkheden volgens wet of contract. Maar wel is het duidelijk dat een wettelijk informatiesysteem met rechten en verplichtingen voor registratiedienst, leidingbeheerders en uitvoerders van werken wel degelijk zal inwerken op het eerstgenoemde systeem en wel in tweeërlei zin. Enerzijds zullen er aansprakelijkheden bijkomen, die er vroeger niet waren en die een direct gevolg zijn van het ontstaan van wettelijke verplichtingen omtrent informatieverwerving, -verwerking, -verstrekking en -inwinnings. Immers door het niet nakomen van die verplichtingen kan schade ontstaan, die anders vermeden had kunnen worden. In principe draagt ieder hierbij de aansprakelijkheid voor eigen fouten en tekort-

komingen. Het voorontwerp geeft in art. 8 een duidelijk voorbeeld van zo'n *nieuwe wettelijke aansprakelijkheid*, nl. die van de Staat voor onjuiste of onvolledige registratie of informatieverstrekking door het kadaster, voorzover niet aan de leidingbeheerders te wijten. Over de garantielijkt van de beheerders voor de juistheid en volledigheid van door hen verstrekte gegevens hebben wij het al gehad.

De aansprakelijkheid die daaruit zou kunnen voortvloeien — aannemende dat de veroorzaker van de schade niet in gebreke is gebleven ten aanzien van inwinnings en gebruik van de informatie — zal allereerst tot uiting komen in het voor eigen rekening komen van de schade aan de leiding. De schade door de aanvrager van de informatie geleden, komt dan voor vergoeding in aanmerking.

Niet, althans niet op grond van deze garantielijkt, komt voor vergoeding in aanmerking de schade geleden door derden, bijv. *aangeslotenen van het leidingnet*. Deze zijn wat dat betreft afhankelijk van het leveringscontract met de daarin vaak voorkomende exoneratieclausule. Of zij dat contract kunnen ontlopen door eerst de aannemer of uitvoerder aan te spreken, zodat deze zich op de garantielijkt kan beroepen, hangt van de omstandigheden af. Met name van de vraag of de vereisten van art. 1401 zijn vervuld, inzonderheid het schuldvereiste.

Maar wat geldt dan, wanneer de dader zich tracht te disculperen juist met een beroep op de onjuiste of onvolledige informatie? U ziet, het ligt allemaal zo eenvoudig niet, zelfs niet bij ogenschijnlijk eenvoudige bepalingen.

Zo ongemerkt zijn wij al terecht gekomen bij de gewone *aansprakelijkheid uit art. 1401 BW*, die dus geen nieuwe is, maar wel door een wettelijk informatiesysteem zou worden beïnvloed. Geen gemakkelijk artikel vanwege zijn strenge bewijsvereisten. Met name de schuld is bij leidingsschade vaak moeilijk te bewijzen. We hebben het al gehad over de mogelijkheid van omkering van de bewijslast in geval van niet-nakoming van een alsnog in de wet op te nemen informatie-inwinningsplicht. Maar zolang dat nog niet het geval is, zal de beheerder op een andere manier aan het bewijs moeten trachten te komen. Hij heeft daarbij primair te maken met degene die in het terrein de schade heeft aangebracht, bijv. de dragline-machinist of de opzichter van het werk, en voorts met de aannemer of onderaannemer en degenen die achter hem staan, zoals de directie, de opdrachtgever en de verzekeraar. Als regel zal kunnen worden volstaan met het aanspreken van de aannemer die dan maar moet zien of hij of zijn verzekeraar verhaal kan

zoeken bij de opdrachtgever of diens directie die de tekeningen heeft verstrekt. En daarmee is de cirkel dan weer rond, want die tekeningen, indien al aanwezig, kunnen zowel bestektekeningen zijn van het werk als revisietekeningen van de leiding, beide vaak op verschillende ondergrond. Bovendien komt het schetsmatig intekenen van de leidingen op de bestektekening ook vaak voor, wat dan meestal door de leidingbeheerder op verzoek wordt gedaan, waarbij hij zich tegelijk via een stempel tracht vrij te tekenen voor de bewijsrechtelijke gevolgen. Al met al een uiterst wankel basis voor de uitvoering van werken in terreinen waar leidingen liggen of kunnen liggen, nog daargelaten dat ieder overzicht over het geheel van de ondergrondse infrastructuur doorgaans ontbreekt. Temidden van dit verwarde geheel nu moet de leidingbeheerder trachten zijn *bewijs* te verzamelen van de schuld van de dader. Van groot belang is in dit verband of een aanwijzing van de leiding op het terrein heeft plaats gevonden en hoe het bewijs van die aanwijzing en de al dan niet juistheid daarvan kan worden geleverd. Bij een redelijke verdeling van de bewijslast, waar de rechter ook bij toepassing van art. 1401 veel aan kan doen, zou de dader in ieder geval verplicht moeten worden de gegevens op tafel te leggen omtrent de ligging van leidingen, waar hij op af is gegaan, zodat de rechter kan beoordelen of die gegevens voldoende waren en aan wie de eventuele onvolledigheid of onjuistheid is te wijten.

De meeste moeilijkheden geeft daarbij toch de aanwijzing, die door de leidingbeheerders wel veelvuldig wordt aangeprezen, maar waar men bewijsrechtelijk toch niet goed mee overweg kan. Van de aanwijzing zelf kan men nog aantekening houden voor zichzelf, desgewenst met mede-ondertekening van de aanvrager. Maar voor de juistheid van de aanwijzing valt men toch weer terug op het basismateriaal, dat in de regel nauwelijks een geodetische grondslag heeft en daarom juridisch gezien uiterst aanvechtbaar is. Vooral de niet aan vaste punten verbonden eigen maten verdienen het nodige wantrouwen. Het slaan van pikettes in het terrein, die trouwens bij de uitvoering van het werk gemakkelijk weer verdwijnen, kan hier weinig aan veranderen. Daarom gaat er, afgezien van opsporingsapparatuur, niets boven een goede *kaart*, zowel voor het overzicht van alle leidingen als voor de details van een bepaalde leiding. Op basis van zo'n kaart met daaraan ten grondslag liggende meetcijfers krijgt ook de aanwijzing de betekenis die haar toekomt. Daar zonder is zij juridisch niet meer dan hocus pocus. Het is onvoorstelbaar, welke schatten geld via

dure tekenkamers op een wetenschappelijk onbetrouwbare basis worden geïnvesteerd in de plaatsbepaling van leidingen. De opkomst van de centrale leidingenregistratie kan voor vele beheerders een goede gelegenheid zijn eindelijk eens schoon schip te maken door de eigen beheersadministratie op dezelfde moderne leest te schoeien, d.w.z. de leest van goed kaartmateriaal, maar vooral van goede numerieke gegevens, zodat ook met moderne apparatuur kan worden gewerkt. Men kan wel bezwaren maken tegen een wettelijke garantielijkt, maar kan men in redelijkheid een ander aanspreken, als men zelf niet bewijsbaar juiste en volledige gegevens kan verschaffen? Als men hiervan uitgaat hoeft men ook niet zo bang te zijn voor *het uit handen geven van gegevens* aan een leidingenregistratiedienst en via deze aan belanghebbenden. Op zichzelf zal dit geen verandering brengen in de aansprakelijkheid van de aannemer of uitvoerder. Die blijft verplicht alle zorgvuldigheid te betrachten en dat wil dus ook zeggen alle informatie in te winnen, die tegen redelijke kosten en moeite verkregen kan worden. In de omschrijving van zijn wettelijke verplichting op dit punt dient dit tot uitdrukking te komen.

6. Kosten

Het is na al het voorgaande, dunkt mij, wel duidelijk dat ook de leidingbeheerders groot *belang* hebben bij een centrale leidingenregistratie waarop zij met hun beheersadministratie kunnen aansluiten en die hen helpt om schade aan hun leidingen te voorkomen. Op welke wijze moeten deze belangen nu in de kostenverdeling tot uiting komen? Daarmee kom ik na de kwestie van de aansprakelijkheid op het tweede financiële punt van de leidingenregistratie, nl. de kosten.

De Werkgroep heeft, zonder deze *maatstaf* overigens expliciet in het voorontwerp op te nemen, in de algemene beschouwingen bij dit ontwerp voorgesteld de inrichtings- en bijhoudingskosten voor rekening van de beheerders te doen komen en de kosten van informatieverstrekking voor rekening van de aanvragers. Hoewel deze maatstaf, gezien de aard van de belangen, op het eerste gezicht redelijk lijkt te zijn, heeft de VEWIN hiertegen in een brief aan de Staatssecretaris toch bezwaar gemaakt. De Vereniging acht het billijk dat de leidingbeheerders bijdragen in de kosten van de opbouw van de beheerdersregistratie, maar vinden het evenzeer gerechtvaardigd dat de exploitatiekosten voor rekening van de ontwerpers, aannemers, uitvoerders c.s. komen, daar vooral zij de potentiële schadeveroorzakers zijn. Wie heeft het gelijk aan zijn zijde?

Dat gelijk bestaat natuurlijk niet. Het is maar wat men redelijk vindt. Exploitatiekosten — dat zijn dus de kosten die de VEWIN voor rekening van de informatieaanvragers wil brengen — omsluiten naast die van de informatieverstrekking ook die van de bijhouding, dus van de verwerking van mutaties. Het hangt er maar vanaf, hoe hoog de verschillende kostenonderdelen zijn. Bij de registratie van de beheerders kwam de maatstaf van de Werkgroep wel goed uit, maar het zou kunnen zijn dat die bij registratie van de leidingen zelf helemaal niet tot redelijke resultaten leidt. Trouwens, dit laatste hangt weer af van de betrouwbaarheid van de metingen, verricht door de beheerders zelf. Is die goed, dan drukt dat de kosten van de centrale registratie enorm en is het redelijk dat de aanvragers naar verhouding meer moeten betalen. Is die slecht, zodat veel controle en bijmeting noodzakelijk is, dan dient een groter aandeel ten laste van de beheerders te komen. Daarom is het achteraf goed dat de Werkgroep geen maatstaf in het voorontwerp heeft opgenomen. Elke wettelijke maatstaf betekent meer bevrozing dan rechtszekerheid, laat staan billijkheid. Men zal een *gedifferentieerd tarief* naar gelang van de kwaliteit van de verstrekte gegevens moeten vaststellen. Dit zou erop neerkomen dat de leidingbeheerders het in eigen hand hebben of zij de metingen zelf willen verrichten, dan wel aan de registratiedienst willen overlaten tegen betaling van de kosten.

7. Relatie tot andere vastgoedssystemen

Als laatste punt wil ik behandelen de relatie van de leidingenregistratie tot andere vastgoedssystemen. Onder *vastgoedssystemen* verstaat men informatiesystemen betreffende onroerend goed, die tegenwoordig geautomatiseerd zijn of worden, maar die vanouds ook zonder automatisering reeds bestonden. Het bekendste voorbeeld dat bovendien zich over het gehele land uitstrekt, is het kadaster waarvan de oorsprongen al in het oude Egypte liggen met duidelijke vertakkingen naar andere culturen. Als eerste geautomatiseerd vastgoedstelsel zal ook datzelfde kadaster optreden, dat binnenkort alleen al voor de administratieve automatisering — dus nog niet de landmeetkundige — een afdeling van ruim 110 man zal instellen met de mogelijkheid dat voor dit jarenlange project later nog een tweede servicebureau zal worden ingeschakeld. Met alle respect voor de pogingen in de richting van een opbouw van andere landelijke vastgoedssystemen — en dat zijn er verschillende — is het duidelijk dat het kadaster de meest aangewezen grondslag is ook voor die andere systemen. Er is op landelijk niveau nagenoeg geen andere

mogelijkheid en wel op de volgende reden. Vastgoedssystemen zijn per definitie informatiesystemen betreffende onroerend goed. Welnu, dergelijke systemen veronderstellen een eenduidige, over het gehele land gelijke identificatie van onroerend goed. Buiten het kadaster bestaat een dergelijke identificatiemogelijkheid nauwelijks. Adressen in de vorm van straatnamen en huisnummers hebben alleen betekenis voor gebouwd onroerend goed. Persoonsnamen hebben te dien aanzien ook geen algemene betekenis, omdat zij voor hun relatie tot het ongebouwd onroerend goed afhankelijk zijn van de geregistreerde rechten die op hun beurt gekoppeld zijn aan de kadastrale percelen. Dit alles betekent dat praktisch alleen het kadastrale perceel, eventueel met een onderverdeling in deelpercelen naar gelang van gebruik of beheer¹¹, geschikt is om de uniforme basis te zijn voor de ordening van gegevens op landelijk niveau¹². Ook binnen regionale en gemeentelijke bestuursseenheden bestaat echter nauwelijks een andere mogelijkheid, omdat ook gemeenten en waterschappen uiteindelijk op het kadaster terugvallen, wat het onroerend goed betreft¹³. Hier komt nog bij, dat praktisch alleen het kadaster als rijksdienst in staat zal zijn om een uniforme grootschalige basiskaart voor het hele land te vervaardigen. Dit geeft dus sowieso aan het kadaster een voorsprong niet alleen ten aanzien van de juridische, maar ook ten aanzien van de feitelijke (topografische) indeling van ons land.

Wil dit nu zeggen, dat het kadaster ook de hele leidingenregistratie en andere vastgoedregistraties ter hand moet nemen? Natuurlijk niet, mits die andere registraties de kadastrale grondslag maar niet uit het

¹¹ Zie daarover het artikel van mevr. ir. E. C. C. Beneder-Blitz in het aprilnummer van NGT 73 over Het vastgoedstelsel bij de gemeente Eindhoven, blz. 63 e.v.

¹² Zie omtrent de koppeling van cultuurtechnische, landschappelijke, bodemkundige en kadastrale inventarisatie prof. ir. C. Bijkerk, *Automatisering in de landinrichting*, NGT 74, blz. 46 e.v. Hij onderscheidt daarbij tussen gebruikskavels, kadastrale percelen en topografische percelen, die hij onderling wil koppelen. In het bovengenoemde artikel van mevrouw Beneder vindt men voor stedelijk gebied een voorbeeld van een dergelijke koppeling.

¹³ Ook mevrouw Beneder neemt voor het gemeentelijk vastgoedstelsel het kadastrale perceel als grondslag en brengt daarop vervolgens alle noodzakelijke verfijning in verband met gebruik en topografische situatie aan. Zij noemt daarvoor drie redenen:

1. het is een sluitend systeem, verzorgd door een onafhankelijke dienst;
2. het geeft een direct verband met de landmeetkundige gegevens;
3. het is tegelijk een ingang in de eigendomsadministratie.

oog verliezen op straffe van in plaatselijk verschillende acties te vervallen. Dit geldt voor het vastgoedstelsel van de SOAG evengoed als voor die van andere rijks-, provinciale en waterschapsdiensten. In feite zijn al deze systemen, incl. het kadaster, deelsystemen die onderling verbonden behoren te zijn. Met de groot-schalige basiskaart en de kadastrale kaart als grondslagen voor ruimtelijke ordening, inrichting en beheer is een dergelijke *integratie* zeer goed mogelijk. Anders gezegd: de kadastrale databank zou zeer goed het centrale systeem kunnen vormen, waaromheen de andere vastgoedstelsels worden gegroepeerd, waarbij overigens deze ook weer met andere informatiebestanden, zoals de bevolkingsregistratie verbonden moeten worden. Om de vereiste integratie tot stand te brengen acht ik op den duur twee dingen noodzakelijk: op korte termijn de instelling van een coördinatieraad voor vastgoedstelsels ¹⁴ en op lange termijn een wetgeving op de vastgoedstelsels ¹⁵. Beide zullen uitdrukking moeten geven aan de *samenwerkingsgedachte*, omdat elk voor zich het niet redt. Ook het kadaster niet, hoezeer het thans ook zijn voelhorens naar alle kanten uitsteekt. Van de leidingenregistratie zal in ieder geval zonder een dergelijke samenwerking op voet van gelijkheid tussen leidingbeheerders, gemeenten en kadaster op landelijk niveau niets tot stand komen.

¹⁴ Een dergelijke raad zou aparte commissies kunnen hebben voor de coördinatie van deelactiviteiten, zoals grootschalige basiskaart, leidingenregistratie, cultuurtechnische inventarisatie, landschappelijke inventarisatie, gemeentelijke vastgoedstelsels enz.

¹⁵ Reeds in mijn preadvies voor de NJV bepleit op blz. 28 en 140. De functie van deze wetgeving zou vooral zijn bevordering van de samenwerking en coördinatie in horizontale en verticale zin, d.w.z. zowel op hetzelfde als tussen verschillende bestuurlijke niveaus.

