

> Retouradres Postbus 450 9700 AL Groningen

AANTEKENEN (JZ)

EVS Infrabouw B.V.

[vertrouwelijk]

**Rijksinspectie Digitale
Infrastructuur**

Bezoekadres

Emmasingel 1
9726 AH Groningen

Postadres

Postbus 450
9700 AL Groningen

T +31 (0)88 04 16 000

E info@rdi.nl

RDI.NL

Contactpersoon

[vertrouwelijk]

Ons kenmerk

[vertrouwelijk]

Datum

Betreft

Beschikking tot oplegging bestuurlijke boete en tot publicatie

Bijlage(n)

2 (Juridisch kader &
nieuwsbericht)

Geachte heer, mevrouw,

1. Inleiding

Hierbij informeer ik EVS Infrabouw B.V. (hierna: EVS) dat een toezichthouder van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (hierna: RDI) constateerde dat EVS mechanische graafwerkzaamheden buiten de graafpolygoon uitvoerde, waardoor zij mechanische graafwerkzaamheden op deze plek verrichte zonder hiervoor een graafmelding bij de Dienst¹ te hebben gedaan.

Ook constateerde de toezichthouder dat EVS werkzaamheden in de ondergrond verrichte zonder contact op te nemen met de betrokken netbeheerder om afspraken te maken over de te treffen voorzorgsmaatregelen ten aanzien van een buisleiding met gevaarlijke inhoud. Daardoor heeft de netbeheerder geen voorzorgsmaatregelen kunnen treffen.

Deze constatering leidde tot de conclusie dat EVS de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (hierna: Wibon) heeft overtreden. In deze brief informeer ik EVS over mijn besluit haar een boete van **€ 198.000,-** (honderdachtennegentig duizend euro) op te leggen en mijn besluit tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.

2. Wettelijk kader

Van toepassing zijn de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de Wibon. Dit wil zeggen dat de feiten en omstandigheden in deze zaak zijn beoordeeld vanuit dit wettelijk kader. Ik verwijs u naar de bijlage voor een overzicht van de relevante wetsartikelen van de Wibon.

¹ De Dienst voor het kadaster en de openbare registers, bedoeld in artikel 2 van de Organisatiewet Kadaster.

3. Feitenonderzoek

Op 12 juni 2025 is een toezichthouder van de RDI een onderzoek gestart naar de naleving van de Wibon.

Uit het feitenonderzoek van de toezichthouder blijkt het volgende.

1. Op 12 juni 2025, omstreeks 10:35, zag de toezichthouder dat ter hoogte van Jaagpad 5c te Rijswijk (ZH) (hierna: de graaflocatie) graafwerkzaamheden met een graafmachine in de ondergrond waren verricht tot een geschatte diepte van 100 centimeter.
2. Op de graaflocatie sprak de toezichthouder met een grondwerker genaamd [vertrouwelijk] die bij de graafwerkzaamheden betrokken was en werkzaam is bij EVS.
3. De grondwerker gaf aan dat de betrokken werkzaamheden werden verricht onder leiding en verantwoordelijkheid van EVS. De grondwerker deelde desgevraagd mee dat EVS voor aanvang van de graafwerkzaamheden op 28 mei 2025 een graafmelding heeft gedaan en toonde de gebiedsinformatie onder nummer 25G0400054.
4. De graafmelding onder nummer 25G040054 is op 28 mei 2025 van de Dienst ontvangen. Het bleek de toezichthouder dat de naar aanleiding van deze graafmelding verstrekte gebiedsinformatie een melding van voorzorgsmaatregelen van de N.V. Nederlandse Gasunie (hierna: Gasunie) bevatte.
5. De toezichthouder nam vervolgens contact op met een graafschadepreventiemedewerker van de Gasunie. Deze vertelde dat er inzake de genoemde graafmelding geen contact was opgenomen met de netbeheerder over de melding van voorzorgsmaatregelen.
6. De toezichthouder deelde de verklaring van de graafschadepreventiemedewerker van de Gasunie aan de grondwerker en een ingehuurde kraanmachinist mee. Beiden gaven daarop aan dat zij niet wisten dat er in de directe omgeving van de graaflocatie een gasleiding aanwezig is.
7. De toezichthouder is vervolgens naar de plek gelopen waar een leiding met gevaarlijke inhoud zou liggen. Volgens de weergave van de GPS-functie van de KLIC-viewer zou deze locatie niet binnen de begrenzing van de aangevraagde polygoon van graafmelding onder nummer 25G0400054 vallen. Hier zag de toezichthouder desondanks dat er tot een diepte van 1 meter beneden het maaiveld grond uit de bodem was gehaald met behulp van een graafmachine. De grondroerder gaf aan dat zij eerder die dag graafwerkzaamheden hadden uitgevoerd. De toezichthouder constateerde dat die graafwerkzaamheden dicht in de buurt van de

- gasleiding met een druk van 66,2 bar en een doorsnede van 76,2 centimeter² zijn uitgevoerd.
8. Nadat een medewerker van Gasunie, de gasleiding had uitgezet, concludeerde de toezichthouder dat EVS ongeveer 2,3 meter buiten de aangevraagde graafpolygoon heeft gegraven en op een afstand van ongeveer 3,1 meter van het hart van de gasleiding.
 9. Vervolgens heeft de toezichthouder telefonisch contact opgenomen met de uitvoerder van de werkzaamheden, [vertrouwelijk]. [vertrouwelijk] heeft het volgende, verkort en zakelijk weergegeven, verklaard:
 - Ik ben werkzaam bij de onderneming EVS gevestigd aan de Jan Tomstraat 6 te Lekkerkerk in de functie van uitvoerder.
 - Onder verantwoordelijkheid of leiding van de onderneming EVS werden de graafwerkzaamheden verricht.
 - De grond werd geroerd met een graafmachine en de werkdiepte onder het maaiveld was ongeveer 100 centimeter.
 - De aard van de graafwerkzaamheden is het verwijderen van een oude leiding van de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.
 - Mij is niet bekend dat er contact is geweest met de netbeheerder betreffende de Eis Voorzorgsmaatregel (hierna: EV).
 - Er is ongeveer 150 centimeter buiten de graafpolygoon gegraven.
 10. Op vrijdag 13 juni 2025 heeft de toezichthouder een e-mailbericht naar [vertrouwelijk] gestuurd om aanvullende vragen te stellen. In dit e-mailbericht geeft de toezichthouder aan dat [vertrouwelijk] niet tot antwoorden is verplicht.
 11. Op dinsdag 17 juni 2025 ontving de toezichthouder een reactie per e-mail van [vertrouwelijk]. Kort en samengevat weergegeven verklaarde [vertrouwelijk] het volgende:
 - [vertrouwelijk] verklaarde het eens te zijn met de feiten en omstandigheden die de toezichthouder heeft beschreven.
 - Er was geen opzet met betrekking tot het graven buiten de polygoon en het niet afhandelen van de EV.
 - EVS is de grondroerder en heeft de feitelijke macht of zeggenschap over het uitvoerend personeel.
 - Het KvK-nummer van EVS is 21014138.
 - Vooruitlopend op de jaarrekening bedraagt de netto-omzet over 2024 circa [vertrouwelijk]. De definitieve jaarrekening kan EVS delen, nadat deze is geüpload bij de KvK.

² In het rapport van bevinding staat op pagina 4: "76,2 mm". Dit is een kennelijke verschrijving. Hier moet staan: "76,2 centimeter".

Conclusie

Gelet op het bovenstaande concludeerde de toezichthouder dat EVS de graafwerkzaamheden niet op zorgvuldige wijze verrichtte, omdat vóór aanvang van de graafwerkzaamheden geen graafmelding is gedaan voor het gebied buiten de graafpolygoon met nummer 25G0400054.

Daarnaast heeft de toezichthouder geconcludeerd dat EVS geen contact heeft opgenomen met de beheerder van een net met gevaarlijke inhoud, de Gasunie, en begonnen is met de graafwerkzaamheden voordat zij de Gasunie voorzorgsmaatregelen heeft laten treffen.

De toezichthouder concludeerde dat EVS hiermee artikel 2, derde lid, onder a, juncto artikel 13b, eerste lid en artikel 15, derde lid van de Wibon heeft overtreden.

Voor het verloop van het onderzoek verwijs ik EVS naar het door de toezichthouder opgemaakte Rapport van Bevindingen van 9 juli 2025, dat met het voornemen is meegestuurd.

4. Zienswijze

In mijn brief van 25 februari 2026 stelde ik EVS in de gelegenheid binnen drie weken een zienswijze te geven op mijn voornemen haar een bestuurlijke boete op te leggen. In overleg is deze termijn verlengd met twee weken.

Op woensdag 1 april 2026 ontving ik uw zienswijze. EVS betwist niet dat de voorzorgsmaatregel van de Gasunie niet is opgevolgd. Ook erkent EVS dat zij graafwerkzaamheden buiten de betrokken graafpolygoon heeft uitgevoerd. U wijst verder op verschillende omstandigheden die volgens u relevant zijn voor de bepaling van de boete. Ik lees uw zienswijze zo dat u vraagt om de hoogte van de boete te herzien. U voert het volgende aan:

- Ernst

Er zou sprake zijn van verminderde ernst of duur zoals aangegeven in stap 3 van mijn Boetebeleid.³ U vindt dat de boete gematigd moet worden om de volgende redenen:

- EVS doet jaarlijks een groot aantal KLIC-meldingen (420 in 2024 en 332 in 2025) en dit betreft slechts een eenmalige overtreding.
- De in het voornemen geschetste risico's voor de veiligheid en leveringszekerheid deden zich niet voor. Op basis van de onderliggende documentatie zou niet kunnen worden geconcludeerd dat er een reëel gevaar bestond dat deze gevolgen zouden optreden.

Ik behandel deze punten onder het kopje *Zienswijze – Ernst*.

³ Boetebeleid van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (stct. 2025, nr.3483).

- **Verwijtbaarheid**

U geeft aan dat er sprake is van verminderde verwijtbaarheid om de volgende redenen:

- EVS heeft nooit eerder een waarschuwing van de RDI ontvangen voor het niet naleven van een EV.
- EVS heeft geen eerdere soortgelijke overtredingen begaan. Het gaat om een eenmalige menselijke fout.
- Er is niet opzettelijk buiten de graafpolygoon gegraven en opzet is relevant voor de mate van verwijtbaarheid. Er is slechts een klein stukje leiding verwijderd dat over de grens lag. Dankzij de KLIC-melding waren deze en alle andere kabels vooraf bekend en tijdens het werk goed zichtbaar.
- Na het incident heeft EVS direct extra waarborgen ingebouwd in haar processen om te voorkomen dat dit in de toekomst weer gebeurt.
- U verzoekt de ontbrekende verslaglegging van het contact met [vertrouwelijk] aan het dossier toe te voegen. Deze stukken zijn van belang om de gedeelde verantwoordelijkheid aan te tonen, wat een directe reden vormt voor matiging van de boete. Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid moet [vertrouwelijk], als opdrachtgever, een rol spelen vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid voor het graven buiten de graafpolygoon. De huidige boetehoogte reflecteert dit onvoldoende. Ook verzoekt u mij om een aanvullende termijn om inhoudelijk te reageren op de toegevoegde stukken.

Ik behandel deze punten onder het kopje *Zienswijze – Verwijtbaarheid*.

- **Omvang overtreder**

Met uw zienswijze heb ik van u de jaarrekening van EVS over 2024 ontvangen. U geeft aan dat de netto-omzet van EVS ruim onder de [vertrouwelijk] is gebleven. Het boetepercentage zou daarom gematigd moeten worden tot 80%.

Ik behandel dit punt onder het kopje *Omvang*.

- **Passendheid/bijzondere omstandigheden**

U geeft aan dat de voorgenomen boete niet passend zou zijn om de volgende redenen:

- EVS zou maatregelen hebben getroffen die vooruitlopen op mijn boetebesluit om soortgelijke overtredingen in de toekomst te voorkomen.
- De werkzaamheden buiten de graafpolygoon moeten niet als losstaande incidenten worden gezien, maar als onderdeel van een groter geheel. Er is slechts een klein deel buiten de graafpolygoon gegraven, uitsluitend om een specifieke leiding van de NAM te

verwijderen. Hierbij waren alle kabels en leidingen direct zichtbaar vanwege de eerdere KLIC-melding.

- De cautie en mededeling over het recht op rechtsbijstand zou niet tijdig zijn gegeven aangezien de toezichthouder heeft nagelaten de cautie te geven aan [vertrouwelijk] en andere medewerkers, terwijl er op het moment van bevraging al een concreet vermoeden van een overtreding bestond. Daarnaast is er sprake van een vormverzuim doordat de betrokkenen tijdens de gesprekken niet zijn gewezen op hun recht op rechtsbijstand. Volgens EVS zou dit in mijn Boetebeleid gelden als bijzondere omstandigheden, wat matiging van de boete rechtvaardigt. Hierbij verwijst EVS naar het arrest van de Hoge Raad van 6 September 2024.⁴
- U geeft aan dat als [vertrouwelijk] geen boete zou krijgen vanwege hetzelfde feitencomplex, het gelijkheidsbeginsel in de weg staat aan het beboeten van EVS. Het is EVS niet bekend of de RDI ook [vertrouwelijk] heeft beboet. EVS verzoekt hierover om informatie, zodat kan worden beoordeeld of een aanvullende reactie noodzakelijk is.
- EVS voert aan dat de voorgenomen boetes de continuïteit van haar bedrijfsactiviteiten bedreigen. Zij geeft aan dat de bestuurlijke boetes onder de Wet Bibob worden meegewogen wat kan leiden tot uitsluiting of intrekking van beschikkingen. EVS stelt voorts dat dit de status van haar huidige certificeringen, waaronder het ISO 9001-certificaat, in gevaar brengt, met nadelige gevolgen voor de voortzetting van haar bedrijfsactiviteiten.

Ik behandel deze punten onder het kopje *Zienswijze – Passendheid*.

- **Draagkracht**

Met betrekking tot de draagkracht zoals bedoeld in stap 8 van mijn Boetebeleid, geeft u het volgende aan:

- EVS zou beperkte financiële draagkracht hebben, waardoor betaling van de volledige boete ineens niet mogelijk is. EVS heeft een ingevuld draagkracht formulier aangeleverd. Op basis hiervan verzoekt EVS de boete te matigen of een passende betalingsregeling te treffen.

Ik behandel dit punt onder het kopje *Zienswijze – Draagkracht*.

- **Openbaarmaking**

Omtrent de openbaarmaking van het boetebesluit geeft u het volgende aan:

- U verzoekt mij om van openbaarmaking af te zien omdat dit leidt tot een onevenredige benadeling voor EVS gelet op de (mogelijke)

⁴ HR van 6 September 2024, ECLI:NL:HR:2024:1135.

extra impact daarvan op haar bedrijfsvoering. U verwijst naar een uitspraak van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2026:1532). In dit kader vraagt u ook uitdrukkelijk aandacht voor de rol en verantwoordelijkheid van [vertrouwelijk], in het bijzonder ten aanzien van het laten verwijderen van de leiding van de NAM onder toezicht van de toezichthouder van [vertrouwelijk].

- EVS geeft aan dat indien ik toch tot publicatie overga, ik rekening dien te houden met artikel 5.1, tweede lid, van de Wet Openbare Overheid (Woo).
- EVS verzoekt tot slot om de openbaarmaking op te schorten tot zes weken na de beslissing op bezwaar.

Ik behandel deze punten onder het kopje *Zienswijze – Belangen tegen publicatie*.

5. Overwegingen

5.1 Overtredingen

De Wibon heeft tot doel het aantal graafschades te verminderen en zo financiële en veiligheidsrisico's te beperken. Voor grondroerders staat daarbij centraal dat graafwerkzaamheden met de grootst mogelijke mate van zorgvuldigheid worden uitgevoerd.

Mechanische graafwerkzaamheden

De toezichthouder constateerde, op basis van zijn eigen waarnemingen en de verklaringen van de bij de graafwerkzaamheden aanwezige grondwerker, kraanmachinist en [vertrouwelijk] op 12 juni 2025 dat op de graaflocatie op mechanische wijze in de ondergrond was gegraven.

Hieruit blijkt dat op de graaflocatie mechanische graafwerkzaamheden in de zin van artikel 1 van de Wibon werden uitgevoerd.

Grondroerder

De toezichthouder heeft op basis van zijn eigen waarnemingen en de verklaringen van de aanwezige grondwerker en [vertrouwelijk] vastgesteld dat EVS de leiding of verantwoordelijkheid had over de graafwerkzaamheden.

Op basis van het voorgaande merk ik EVS aan als grondroerder, in de zin van artikel 1 van de Wibon.

Zorgvuldig graven – Geen graafmelding gedaan

De toezichthouder concludeerde dat er buiten de opgegeven graafpolygoon onder nummer 25G0400054 was gegraven door EVS. Na raadpleging van het graafmeldingenbestand van de Dienst is door de toezichthouder gebleken dat EVS geen graafmelding heeft gedaan voor de graaflocatie buiten de opgegeven graafpolygoon. Hieruit blijkt dat EVS als grondroerder, voorafgaand aan de graafwerkzaamheden op 12 juni 2025 voor deze graaflocatie geen graafmelding heeft gedaan bij de Dienst.

Uit het voorgaande blijkt dat EVS de graafwerkzaamheden onzorgvuldig heeft verricht. Daarmee heeft EVS artikel 2, tweede lid in samenhang gelezen met artikel 2, derde lid, onder a, van de Wibon overtreden.

Eis Voorzorgsmaatregel

In haar EV-brief van 28 mei 2025, behorend bij KLIC-meldnummer 25G0400054, heeft netbeheerder Gasunie expliciet aangegeven dat een EV van toepassing was op de graaflocatie. Gasunie heeft in deze brief duidelijk en ondubbelzinnig aangegeven dat zij als netbeheerder voorzorgsmaatregelen wenst te treffen, zoals bedoeld in artikel 15, eerste en derde lid, van de Wibon.

Op grond van artikel 13b, eerste lid van de Wibon, diende EVS minimaal drie werkdagen voor aanvang van de (graaf)werkzaamheden contact op te nemen met de Gasunie om afspraken te maken over de inhoud en uitvoering van de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen.

Op grond van artikel 15, derde lid, van de Wibon mocht EVS haar graafwerkzaamheden pas aanvangen nadat de Gasunie haar voorzorgsmaatregelen had getroffen.

Uit het onderzoek de toezichthouder en de afgelegde verklaringen blijkt dat EVS de graafwerkzaamheden heeft aangevangen zonder dat de Gasunie als beheerder van een buisleiding met gevaarlijke inhoud, voorzorgsmaatregelen heeft kunnen treffen, terwijl zij heeft aangegeven dat zij een voorzorgsmaatregel wenste te treffen.

Door voorafgaand aan de graafwerkzaamheden geen afspraken te maken met de beheerder van een net, waardoor de beheerder geen voorzorgsmaatregelen heeft kunnen treffen, heeft EVS artikel 13b, eerste en derde lid, en artikel 15, derde lid, van de Wibon overtreden.

5.2 Ernst

Voor grondroerders staat centraal dat graafwerkzaamheden met de grootst mogelijke mate van zorgvuldigheid worden uitgevoerd.

Door overtreding van de bepalingen van de WIBON was er direct sprake van een verhoogd risico op (graaf)schade en schending van de door de WIBON te beschermen belangen. Er was immers geen volledige gebiedsinformatie op het werk aanwezig. Daarom was er onvoldoende zicht op de ligging van ondergrondse netten op de graaflocatie, waardoor publieke belangen, zoals financieel economische, veiligheids- en milieubelangen niet optimaal konden worden beschermd.

De geconstateerde overtredingen van de Wibon kunnen leiden tot veiligheidsrisico's voor omgeving en direct betrokkenen. Tevens kunnen de overtredingen leiden tot schade aan ondergrondse netten en daarmee onderbreking in de levering van essentiële diensten, met als gevolg aanzienlijke overlast en omvangrijke schadeposten. Afhankelijk van de aard van de in de grond aanwezige netten zijn

immers diverse gevaren aanwezig zoals explosiegevaar en lekkages van gevaarlijke stoffen. Ook kan er milieuschade ontstaan.

Mede bepalend voor de ernst van de overtreding, en daarmee de hoogte van de boete, bij overtreding van artikel 13b, eerste lid en artikel 15, derde lid, van de Wibon, is dat het in dit geval gaat om graafwerkzaamheden in de omgeving van een net met gevaarlijke inhoud.

Uit onderzoek blijkt dat het risico van schade aan buisleidingen vrijwel altijd het gevolg is van graafwerkzaamheden, bijvoorbeeld doordat de exacte ligging van de leidingen niet bekend of onduidelijk is.⁵ De wetgever heeft met de Wibon geen inhoudelijke breuk beoogd, maar vooral een verbreding en verduidelijking van de reikwijdte en terminologie. Om die reden behoudt de MvT bij de Wion betekenis als interpretatiekader voor de zorgplichten en preventieve maatregelen die op dit moment onder de Wibon gelden. Daarom moet de beheerder van een buisleiding voorzorgsmaatregelen nemen voordat er in de omgeving graafwerk plaatsvindt. Deze maatregelen zijn bedoeld om oorzaken van graafschade te voorkomen, zoals het ontbreken van toezicht op de graaflocatie, misverstanden over de uitvoering, afwijkingen van het graafplan, verkeerde interpretatie van liggingsgegevens of onnauwkeurige liggingsinformatie.

Met de artikelen 13b en 15 van de Wibon heeft de wetgever beoogd duidelijkheid te scheppen voor zowel de beheerder als de grondroerder over de te treffen voorzorgsmaatregelen bij graafwerkzaamheden in de nabijheid van ondergrondse netten. Hierdoor is voor beide partijen en voor de toezichthouder inzichtelijk welke verplichtingen gelden ten aanzien van deze voorzorgsmaatregelen, hetgeen onnodige vertraging zoveel mogelijk voorkomt. Omdat de grondroerder de graafwerkzaamheden uitvoert en er belang bij heeft te weten waar en wanneer hij kan aanvangen, ligt het initiatief voor het maken van afspraken over deze voorzorgsmaatregelen bij hem, terwijl artikel 15 aanvullende waarborgen biedt ter bescherming van de betrokken ondergrondse netten.

Bij overtreding van de bepalingen ter bescherming van deze netten kunnen, in verhouding tot andere netten, de gevolgen van schade voor beheerders, de directe omgeving, de veiligheid van medewerkers in de directe omgeving en eindgebruikers, groter zijn, waardoor de schending van de door de Wibon te beschermen belangen ernstiger is.

EVS heeft haar graafwerkzaamheden aangevangen voordat de Gasunie, als beheerder van een net met gevaarlijke inhoud, voorzorgsmaatregelen heeft kunnen treffen. Daarom was ten aanzien van het betreffende net van de Gasunie het risico op schade en schending van de door de Wibon te beschermen belangen toegenomen.

⁵ Kamerstukken II 2005-2006 30475, nr. 3, p. 36 (MvT).

Zienswijze – Ernst

U geeft aan dat de boete gematigd moet worden omdat er sprake zou zijn van verminderde ernst. Er is sprake van een eenmalige overtreding. EVS doet namelijk honderden Klic-meldingen op jaarbasis waarvan dit de enige misser is. Verder is er niet buiten de graafpolygoon gegraven voor nieuwe werkzaamheden, maar enkel voor het verwijderen van een zichtbaar leidingdeel. Alle kabels en leidingen waren door de eerdere KLIC-melding volledig in beeld. Hoewel er buiten het graafpolygoon is gewerkt, was deze overschrijding volgens EVS minimaal. Uit de KLIC-melding blijkt dat de gasleiding vrijwel geheel binnen het opgegeven gebied lag. Tot slot hebben de geschetste risico's zich niet voorgedaan waardoor er geen reëel graafschaderisico of gevaar was.

Ik onderschrijf uw stellingen niet. Ik licht dat als volgt toe.

De toezichthouder constateerde dat EVS buiten de graafpolygoon heeft gegraven op een afstand van 310 centimeter van het hart van de Gasunieleiding. Deze afstand is dusdanig klein dat er een direct en ernstig risico op beschadiging van de leiding was, met potentieel catastrofale gevolgen voor zowel EVS haar werknemers als de omgeving. Bovendien zijn de graafwerkzaamheden uitgevoerd met een graafmachine. Mechanisch graven brengt een inherent risico op graafschade met zich mee, ongeacht het uiteindelijke doel van de werkzaamheden (het verwijderen van een leidingdeel) en ongeacht of dit risico zich in het specifieke geval achteraf heeft gemanifesteerd.

Dat deze risico's zich uiteindelijk niet hebben verwezenlijkt, betekent niet dat de ernst van de overtreding verminderd is. Het risico was immers aanwezig. Dat EVS achteraf stelt dat het risico gering was, doet geen afbreuk aan de ernst van de overtreding. Indien er wel een incident had plaatsgevonden, zouden de gevolgen bovendien leiden tot een kwalificatie van verhoogde ernst. Dit uitgangspunt geldt ook voor de vraag of EVS deze overtreding eenmalig of herhaaldelijk heeft begaan. Dat EVS deze overtreding voor het eerst zou hebben gepleegd terwijl zij honderden Klic-meldingen op jaarbasis doet – wat geenszins vaststaat en ook niet kan worden onderbouwd – is geen reden om de ernst van deze specifieke overtreding lager te achten. De potentiële impact van graafschade vereist te allen tijde strikte naleving, mede gelet op de door de Wibon te beschermen belangen. Van iedere keer dat er wordt gegraven zonder voorafgaande graafmelding of zonder afspraken met een beheerder van een net met gevaarlijke inhoud gaat een nodeloos vergroot risico op graafschade uit. Deze risico's worden bovendien niet verminderd door naleving van de Wibon in andere gevallen. Dat er voldoende zicht op de gasleiding zou zijn vanwege uw KLIC-melding, onderschrijf ik ook niet. Het rapport van bevindingen toont aan dat de leiding (voor een deel) buiten het door u opgevraagde gebied lag, waardoor er onvoldoende zicht op was.

Ik volg u daarom niet in uw stelling dat de boete dient te worden gematigd omdat er sprake zou zijn van verminderde ernst.

Gezien het voorgaande oordeel ik de geconstateerde overtredingen als ernstig. Er zijn geen redenen om uit te gaan van een vermeerderde of verminderde mate van ernst.

5.3 Verwijtbaarheid

Uit het handelsregister blijkt dat EVS zich onder meer bezig houdt met betuinings- en grondwerkzaamheden en de realisatie van infrastructurele bouwwerken. Bovendien is EVS volgens haar website in het bezit van meerdere certificaten, waaronder een actueel ISO 9001-certificaat. Onderdeel van die certificatie is een focus op de naleving van wet- en regelgeving, waaronder de Wibon.⁶

EVS is daarmee een professionele marktpartij die hoort te weten aan welke verplichtingen zij volgens de Wibon dient te voldoen. Gezien de aard van het bedrijf in het bijzonder, ben ik van oordeel dat EVS op de hoogte hoort te zijn van de geldende wet- en regelgeving en dat zij zorg moet dragen voor de naleving ervan.

EVS heeft echter haar graafwerkzaamheden niet op zorgvuldige wijze verricht, omdat zij mechanische graafwerkzaamheden buiten de graafpolygoon onder nummer 25G0400054 heeft verricht. Daarnaast heeft zij haar graafwerkzaamheden uitgevoerd zonder vooraf afspraken te maken over de EV met de netbeheerder en voordat zij voorzorgsmaatregelen heeft kunnen treffen. Daarmee is EVS tekortgeschoten in de plicht om de graafwerkzaamheden in lijn met de EV-brief uit te voeren onder begeleiding van de Gasunie, dan wel in afstemming met de Gasunie.

In dit geval is EVS gewaarschuwd door de beheerder met een EV. EVS wist dat in haar graafpolygoon een buisleiding met gevaarlijke inhoud ligt. Door deze waarschuwing (de EV) niet op te volgen, stelde EVS zichzelf en anderen nodeloos bloot aan ernstige risico's.

[vertrouwelijk] heeft aangegeven dat er geen opzet was met betrekking tot het graven buiten de graafpolygoon en het niet afhandelen van de EV. Voor zover hiermee wordt betoogd dat EVS geen overtreding van de Wibon heeft gepleegd, onderschrijf ik dat standpunt niet. De omstandigheid dat de overtreding niet opzettelijk is begaan, doet niets af aan de constatering dat EVS de overtreding heeft begaan of dat de overtreding haar niet te verwijten is.

Zienswijze – Verwijtbaarheid

U voert in uw zienswijze aan dat er sprake zou zijn van verminderde verwijtbaarheid vanwege de afwezigheid van opzet. Ook zou EVS geen eerdere soortgelijke overtreding hebben begaan. Verder geeft EVS aan dat zij direct extra waarborgen in haar processen heeft gebouwd om te voorkomen dat dit in de toekomst weer gebeurt. Ik volg u niet in uw redenatie.

Met het plegen van de overtreding is schuld in de zin van verwijtbaarheid aan die overtreding in beginsel gegeven. Mij is niet gebleken van het ontbreken van iedere verwijtbaarheid, zodat het boete-instrument kan worden ingezet. In het basisbedrag ligt een gemiddelde mate van verwijtbaarheid van de overtreder besloten. Conform mijn Boetebeleid leidt de afwezigheid van opzet niet tot een

⁶ <https://www.evsbv.nl/over-ons/certificaten>.

vermindering van de verwijtbaarheid. Opzet weeg ik, eveneens in overeenstemming met mijn beleid, enkel als boeteverhogende omstandigheid mee indien daarvan sprake is. Dit uitgangspunt geldt eveneens voor de situatie waarin een overtreding meerdere keren is begaan. Tot slot is het treffen van herstelmaatregelen of het aanscherpen van bedrijfsprocessen na de constatering van een overtreding weliswaar een goede stap, maar dit doet niet af aan de verwijtbaarheid ten tijde van de gedraging zelf. Van een professionele marktpartij mag worden verwacht dat deze processen vooraf goed zijn ingericht om overtredingen te voorkomen.

U verzoekt mij verder de ontbrekende verslaglegging van het contact met [vertrouwelijk] aan het dossier toe te voegen. Deze stukken zijn volgens u van belang om de gedeelde verantwoordelijkheid aan te tonen, wat een directe reden vormt voor matiging van de boete. Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid zou [vertrouwelijk], als opdrachtgever, een rol spelen vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid voor het graven buiten de graafpolygoon. De huidige boetehoogte reflecteert dit onvoldoende. Ook verzoekt u mij om een aanvullende termijn om inhoudelijk te reageren op de toegevoegde stukken.

Ik volg u niet in uw redenering. Ik spreek EVS enkel aan op overtredingen van plichten die de Wibon bij de grondroerder heeft belegd. EVS is een professionele marktpartij die een zelfstandige wettelijke plicht heeft om graafwerkzaamheden zorgvuldig uit te voeren en schade aan netten te voorkomen. Eventuele afspraken met, of nalatigheden van, de opdrachtgever [vertrouwelijk] ontslaan EVS niet van haar verantwoordelijkheid om de wettelijke voorschriften na te leven. EVS had onderzoek moeten doen en moeten zien dat zij buiten de graafpolygoon zouden graven in de buurt van een gevaarlijke leiding. Dit heeft EVS nagelaten. Het contact met [vertrouwelijk] vormt daarom geen grond voor matiging van de boete. Bovendien zien de overtreden wetsartikelen op de verantwoordelijkheid van de grondroerder. [vertrouwelijk] speelt hierin geen rol. Dat er sprake zou zijn van gedeelde verantwoordelijkheid tussen de opdrachtgever en de grondroerder en dit moet leiden tot een matiging van de verwijtbaarheid van EVS, volg ik daarom niet. Vanwege dit gebrek aan relevantie zie ik daarom geen aanleiding om verslaglegging van contact tussen EVS en [vertrouwelijk] aan het dossier toe te voegen.

U heeft verder aangegeven dat EVS niet eerder een waarschuwing van de RDI heeft ontvangen voor het niet naleven van een EV en geen eerdere soortgelijke overtreding heeft begaan. Vooropgesteld wordt dat de waarschuwing die EVS van de Gasunie heeft ontvangen, de EV-brief, niet wordt meegewogen als boete verhogende omstandigheid. Deze omstandigheid is standaard voor alle EV-boetedossiers en is reeds meegenomen in de gemiddelde beoordeling van de ernst en verwijtbaarheid. Het ontbreken van eerdere waarschuwingen van de RDI betekent verder dat er geen aanleiding is voor een verhoging van de boete. Het vermindert echter niet de verwijtbaarheid van deze overtreding.

Ik concludeer dat de overtreding aan EVS is te verwijten. Er zijn in dit geval geen redenen om uit te gaan van een vermeerderde of verminderde mate van verwijtbaarheid.

5.4 Boetehoogte

Voor overtredingen van artikel 13b, eerste lid en van artikel 15, derde lid van de WIBON en artikel 2, tweede lid, juncto artikel 2, derde lid, onder a, van de WIBON leg ik een bestuurlijke boete op.

Bepalen van de boetehoogte

Op grond van het Boetebeleid RDI⁷ hanteer ik een stappenplan om de boetehoogte te bepalen:

- Stap 1 Basisbedrag,
- Stap 2 Recidive,
- Stap 3 Ernst en/of duur van de overtreding,
- Stap 4 Mate van verwijtbaarheid,
- Stap 5 Omvang,
- Stap 6 Passendheidtoets,
- Stap 7 Voordeel als ondergrens,
- Stap 8 Draagkracht

Basisbedrag

Op grond van bijlage II van mijn boetebeleid valt de overtreding van artikel 2, tweede lid, juncto artikel 2, derde lid, onder a, van de Wibon in categorie III, waarvoor de basisboete € 50.000,- (vijftigduizend euro) bedraagt.

Op grond van bijlage II van mijn boetebeleid valt de overtreding van artikel 13b, eerste lid in categorie II, waarvoor de basisboete € 25.000,- (vijfentwintigduizend euro) bedraagt.

Op grond van bijlage II van mijn boetebeleid valt de overtreding van artikel 15, derde lid in categorie V, waarvoor de basisboete € 225.000,- (tweehonderd vijftigduizend euro) bedraagt.

Omvang

Bij de toepassing van deze stap neem ik de omvang van de overtreder in acht. Daarbij pas ik op het na de stappen 1 tot en met 4 berekende boetebedrag een boetepercentage toe dat is gerelateerd aan de netto-omzet van de overtreder.

Ik heb via uw zienswijze inzicht gekregen in de netto-omzet van EVS. Volgens het rapport inzake de jaarrekening 2024 is de netto-omzet van EVS over het boekjaar 2024 [vertrouwelijk]. Op grond van mijn Boetebeleid bedraagt het boetepercentage voor deze netto-omzet 80%.

Dit betekent dat het boetebedrag voor overtreding van artikel 2, tweede lid, juncto artikel 2, derde lid, onder a, van de Wibon, 80% van het na de stappen 1 tot en met 4 berekende boetebedrag van € 50.000 bedraagt. Op basis van stap 5 van

⁷ Boetebeleid van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (stct. 2025, nr.3483).

mijn boetebeleid komt het boetebedrag voor overtreding van deze artikelen uit op € 40.000,-.

Ons kenmerk
[vertrouwelijk]

Dit betekent eveneens dat het boetebedrag voor overtreding van artikel 13b, eerste lid van de Wibon, 80% van het na de stappen 1 tot en met 4 berekende boetebedrag van € 25.000 bedraagt. Op basis van stap 5 van mijn boetebeleid komt het boetebedrag voor overtreding van artikel 13b, eerste lid van de Wibon uit op € 20.000,-.

Ten slotte betekent dit dat het boetebedrag voor overtreding van artikel 15, derde lid, 80% van het na de stappen 1 tot en met 4 berekende boetebedrag van € 225.000 bedraagt. Op basis van stap 5 van mijn boetebeleid komt het boetebedrag voor overtreding van artikel 15, derde lid van de Wibon uit op € 180.000,-.

Passendheid

Bij artikelen 13b en 15, derde lid van de Wibon is er sprake van te onderscheiden, maar wel met elkaar samenhangende overtredingen waarvoor in beginsel afzonderlijke boetes worden opgelegd. Daarom beoordeel ik of het totaal aan boetes dat voor de samenhangende overtredingen kan worden opgelegd, passend is. Doordat geen contact is opgenomen met de netbeheerder in verband met een EV, was het ook niet mogelijk om tijdig, in overeenstemming met de wet, de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen te treffen. Daarmee is sprake van een samenhangende gedraging.

Gelet op de artikelen 13b en 15, derde lid van de Wibon vind ik dat deze overtredingen dusdanig met elkaar samenhangen dat ik van oordeel ben dat het totaalbedrag aan opgelegde boetes, gelet op het geheel van deze samenhangende overtredingen, niet passend is. Daarom matig ik dit bedrag tot een niveau dat, gezien de samenhang tussen deze overtredingen, als passend kan worden beschouwd.

Gelet op de artikelen 13b en 15, derde lid, van de Wibon, matig ik het totaalbedrag aan te betalen boetes voor de samenhangende overtredingen tot € 180.000,-. Samen met de geconstateerde overtreding van artikel 2, tweede lid, juncto artikel 2, derde lid, onder a van de Wibon, wordt het totale bedrag aan opgelegde boetes vastgesteld op € 220.000,-.

Zienswijze – Passendheid

U geeft aan dat ik de boetehoogte moet matigen omdat deze niet passend zou zijn. Zo zou EVS maatregelen hebben getroffen die vooruitlopen op mijn boetebesluit om soortgelijke overtredingen in de toekomst te voorkomen. U verwijst hierbij naar de e-mail van [vertrouwelijk] van 17 juni 2025. Verder zou de boete niet passend zijn omdat de werkzaamheden buiten de graafpolygoon niet als losstaande incidenten moeten worden gezien, maar als onderdeel van een groter geheel. Er is slechts een klein deel buiten de graafpolygoon gegraven, uitsluitend om een specifieke leiding van de NAM te verwijderen. Bovendien waren alle kabels en leidingen tijdens de werkzaamheden zichtbaar vanwege de eerdere KLIC-melding.

Verder stelt EVS dat zij in haar rechten is geschonden omdat de toezichthouder geen cautie gaf aan [vertrouwelijk] of aan de andere medewerkers. Ook stelt zij dat de toezichthouder hen had moeten wijzen op hun recht op rechtsbijstand. Gelet op het bovenstaande rechtvaardigt dit volgens EVS een matiging van de voorgenomen boete. Ik onderschrijf uw standpunt niet.

Conform het Boetebeleid ziet de passendheidstoets op bijzondere omstandigheden van het geval die aanleiding kunnen geven tot matiging. Hieronder worden in ieder geval ook verregaande vormen van medewerking verstaan. Hoewel ik de door EVS getroffen maatregelen ter voorkoming van herhaling waardeer, zie ik daarin geen reden om de boete te matigen. De aangevoerde omstandigheden horen bij een normale bedrijfsvoering en de wettelijke zorgplicht van een professionele grondroerder zoals EVS. Deze acties omvatten niet meer dan op grond van de wet al van EVS mocht worden verwacht.

Dat een klein deel van de graafwerkzaamheden buiten de graafpolygoon zou plaatsvinden ten behoeve van de NAM-leiding, ontslaat dit EVS niet van de wettelijke verplichting om een graafmelding met de juiste graafpolygoon te doen. Graven buiten de polygoon brengt altijd een risico op kabel- en leidingschade met zich mee, ongeacht de aanleiding (het verwijderen van een specifieke leiding) of de omstandigheid dat op de ligging van deze kabels en leidingen door een eerdere melding enig zicht zou zijn. De NAM-leiding lag overigens volgens het rapport van bevindingen voor een deel buiten de graafpolygoon waardoor er onvoldoende zicht op was. Buiten de graafpolygoon was verder geen zicht op andere netten. Er kunnen daarom ook andere kabels en leidingen in de nabijheid liggen die EVS geheel onbekend zijn. Het risico op beschadiging van die laatste categorie netten acht ik daarom groot.

De cautieplicht en het informeren op het recht op rechtsbijstand geldt verder voor degene tegen wie de strafvervolgning is ingesteld.⁸ Wanneer er wordt opgetreden tegen een rechtspersoon, gelden deze rechten voor de bestuurder of de gevolmachtigde vertegenwoordiger van deze rechtspersoon. Van belang is dat [vertrouwelijk] niet werkzaam is bij EVS in de functie van bestuurder of gevolmachtigde volgens de statuten van EVS. Omdat [vertrouwelijk] volgens de statuten van EVS geen bestuurder dan wel gemachtigde is, bestond er geen cautieplicht jegens hem.⁹ Gezien [vertrouwelijk] verder niet degene is op wie de punitieve sanctie is gericht, hoefde er ook niet gewezen te worden op het recht op rechtsbijstand.¹⁰ Dit geldt ook voor de andere medewerkers.

Verder geeft u aan niet te weten of de RDI ook aan [vertrouwelijk] boetes zal opleggen en u werpt de vraag op of, als de RDI zou besluiten om dat niet te doen, het wel beboeten van EVS mogelijk in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel.

⁸ Zie HR 6 september 2024, ECLI:NL:HR:2024:1135, r.o. 5.3.1; ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5293, r.o. 5.7.

⁹ Zie ABRvS 11 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2750, r.o. 3.1.

¹⁰ Zie ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5293, r.o. 5.7.

Ten algemene merk ik hierover het volgende op.

Het gelijkheidsbeginsel verplicht mij tot een gelijke behandeling van gelijke gevallen.¹¹ Voorop stel ik dat het onderzoek van de toezichthouder, evenals de geschonden bepalingen van de Wibon, zich richten op EVS in haar hoedanigheid van grondroerder. [vertrouwelijk] had in dit project de rol van opdrachtgever en had zich aan andere wettelijke normen te houden dan EVS. Nu er sprake is van verschillende rollen en verschillende wettelijke normen, kunnen EVS en [vertrouwelijk] niet als gelijke gevallen worden aangemerkt. Om die reden kan er in dit geval hoe dan ook geen sprake zijn van schending van het gelijkheidsbeginsel.

Terzijde merk ik ten algemene op dat ik ook bij overtreding van Wibon-normen door opdrachtgevers een beginselplicht tot handhaving heb. De individuele gevallen en de keuzen die ik daarin maak zijn echter niet relevant voor dit besluit.

Tot slot voert u aan dat de voorgenomen boete de bestaanszekerheid van EVS aantast. De boete zou bij een eventuele Wet Bibob-toets mogelijk leiden tot het risico op het weigeren of intrekken van vergunningen, subsidies en aanbestedingen. Ook zouden essentiële certificaten (zoals ISO 9001) in gevaar komen. Dit zou de voortzetting van de bedrijfsactiviteiten onmogelijk maken. Ik volg u niet in uw standpunt dat de boete om die reden onevenredig zou zijn.

Vrees voor nadelige gevolgen in het kader van de Wet Bibob of het mogelijke verlies van certificaten kan niet leiden tot het oordeel dat de boete onevenredig is.¹² Dit zou namelijk betekenen dat ik nooit een boete zou kunnen opleggen. Bovendien volgt uit de rechtspraak dat reden bestaat tot matiging van de opgelegde boete indien op basis van de door de beboete persoon overgelegde financiële gegevens moet worden geoordeeld dat hij door de opgelegde boete onevenredig wordt getroffen.¹³ Hetgeen EVS stelt, betreffen toekomstige onzekere omstandigheden die zij bovendien ook niet met stukken heeft onderbouwd. Daarom kan dit niet tot de conclusie leiden dat de boete moet worden gematigd.

Draagkracht

EVS stelt dat zij de boete niet kan dragen vanwege beperkte financiële draagkracht. Voor de hoogte van een bestuurlijke boete houd ik rekening met de draagkracht van EVS. Ik heb op 7 april 2026 een ingevulde vragenlijst voor het bepalen van de draagkracht met documenten ter onderbouwing van EVS haar financiële situatie ontvangen. De informatie is voor mij geen reden om de boete te matigen. Ik licht dat als volgt toe.

¹¹ CBB 10 maart 2026, ECLI:NL:CBB:2026:100 r.o. 8.

¹² CBB 27 februari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:129, r.o. 11.6.

¹³ ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3143, r.o. 3.3.

Uit de stukken die EVS heeft aangeleverd blijkt dat zij beschikt over een eigen vermogen van [vertrouwelijk]. Het balanstotaal bedraagt: [vertrouwelijk]. De boete bedraagt [vertrouwelijk] van het eigen vermogen en ongeveer [vertrouwelijk] van het balanstotaal. Daarmee blijft de solvabiliteit van het bedrijf rond [vertrouwelijk]. Ten slotte blijkt uit de overgelegde stukken niet dat EVS een schuldenlast heeft die maakt dat zij de voorgenomen boete niet kan dragen.

Ik acht EVS daarom in staat om een boete van €198.000,- te dragen. Ik roep daarbij in herinnering dat de boete in 36 maandelijkse termijnen aan het CJIB mag worden voldaan. Naar mijn oordeel is EVS in staat de boete in 36 maanden te betalen. Meer informatie over het aanvragen van een betalingsregeling vindt EVS onder punt 8.

Korting Boete

Uit het bovenstaande volgt dat de bestuurlijke boete in totaal € 220.000,- bedraagt. Gelet op de lange duur van het onderzoek van mijn toezichthouder, van 12 juni 2025, de start van onderzoek, tot het moment waarop ik het besluit heb genomen, besluit ik om de bestuurlijke boete te matigen. Ik besluit om dit bedrag met 10% te matigen waardoor de boete uitkomt op een bedrag van in totaal van € 198.000,-.

Gezien het bovenstaande bedraagt de boete die ik van plan ben aan u op te leggen voor overtreding van artikel 2, tweede lid, juncto artikel 2, derde lid, onder a, artikel 13b, eerste lid en artikel 15, derde lid van de Wibon € 198.000,-.

6. Besluit tot oplegging bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie, die door haar proportionele hoogte een afschrikwekkend effect moet hebben om zo de naleving van het geschonden wettelijk voorschrift af te dwingen.

Er is sprake van een ernstige overtreding die bovendien aan EVS te verwijten is.

Daarom leg ik EVS een bestuurlijke boete op van € 198.000,- op.

7. Betalingswijze

Voor de betaling van de bestuurlijke boete moet EVS gebruikmaken van de factuur die door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt toegezonden.

8. Betalingsregeling

Als u vindt dat EVS de boete niet in een keer kan betalen, dan kan EVS bij het CJIB een aanvraag indienen om de boete in 36 maandelijkse deeltermijnen te betalen. Hoe u een aanvraag voor een betalingsregeling indient, leest u op de factuur die door het CJIB aan EVS wordt toegezonden. Het CJIB beoordeelt de aanvraag en kan daarbij rekening houden met bijzondere omstandigheden.

Voor alle vragen over betalingsregelingen kunt u bij het CJIB terecht.

9. Besluit tot publicatie sanctiebesluit en nieuwsbericht

9.1 Inleiding

Op grond van artikel 3.1 van de Woo ben ik bevoegd om tot publicatie van het sanctiebesluit over te gaan. De RDI publiceert sanctiebesluiten op grond van haar publicatiebeleid.¹⁴ Op basis hiervan maakt de RDI een boetebesluit zo spoedig mogelijk openbaar, als het een bestuurlijke boete betreft voor overtreding van een bepaling die in het Boetebeleid RDI is ingedeeld in categorie V of hoger. Daarnaast voorziet het Publicatiebeleid in de mogelijkheid van openbaarmaking van een sanctiebesluit via sociale media.

Om te toetsen of (ongeanonimiseerde) publicatie evenredig is, weeg ik de algemene belangen die zijn gediend met het doel ervan af tegen het nadeel dat EVS hierdoor ondervindt. Volgens het publicatiebeleid van de RDI blijft publicatie uitsluitend achterwege als publicatie leidt tot onevenredig nadeel voor de betrokken belanghebbende(n), dan wel als publicatie in strijd zou kunnen komen met de toezichtdoelen van de RDI.

Belangen die voor publicatie pleiten

De RDI heeft in het publicatiebeleid uitdrukkelijk benoemd welke doelen door de (ongeanonimiseerde) publicatie worden gediend. Het gaat daarbij om:

- 1) het doel het publiek zo ruim mogelijk kennis te kunnen laten nemen van het optreden van de toezichthouders en de gronden daarvoor,
- 2) het doel andere (rechts)personen die onder toezicht staan te laten weten welke gedragingen kunnen leiden tot handhaving en inzicht te laten krijgen in de invulling die de toezichthouder aan bepaalde normen geeft,
- 3) het doel (rechts)personen, die door de inbreuk schade hebben geleden, eventueel hun rechten jegens de overtreder geldend te kunnen laten maken en
- 4) het doel andere (rechts)personen die onder toezicht staan te ontmoedigen om overtredingen te begaan.

Als hoofdregel hanteert de RDI een verplichte en volledige openbaarmaking van sanctiebesluiten. Geanonimiseerde publicatie is in beginsel onvoldoende om de doelstellingen van de openbaarmaking te waarborgen. Slechts bij een onevenredige mate van schade kan hiervan worden afgeweken.¹⁵

Omdat de overtreding van artikel 15, derde lid, van de Wibon is ingedeeld in categorie V, geldt openbaarmaking op grond van mijn publicatiebeleid als uitgangspunt. Dit uitgangspunt houdt verband met het feit dat overtredingen in de hoogste boetecategorieën maatschappelijk (zeer) relevant zijn. Het belang van

¹⁴ Publicatiebeleid bestuurlijke boetes RDI, Stcrt. 2025, 33861.

¹⁵ Publicatiebeleid bestuurlijke boetes RDI, Stcrt. 2025, 33861, p. 2.

openbaarheid weegt hier in beginsel dan ook zwaarder. Eventuele nadelige gevolgen zijn inherent aan het plegen van een overtreding van deze zwaarte.

Zienswijze EVS – Belangen die tegen publicatie pleiten

In haar zienswijze verzoekt EVS om het sanctiebesluit in het geheel niet openbaar te maken. EVS voert hiervoor aan dat openbaarmaking kan leiden tot een onevenredige benadeling voor haar bedrijfsvoering en verwijst hierbij naar de uitspraak van de Raad van State van 18 maart 2026.¹⁶

In die uitspraak had appellante – evenals EVS – niet onderbouwd waarom publicatie van het sanctiebesluit tot onevenredige benadeling voor haar zou leiden. Alleen al om die reden slaagde het beroep van appellante op onevenredige benadeling niet. De afdeling overwoog voorts dat, ook al bestaat er geen algemene plicht voor het bestuursorgaan besluiten inzake de oplegging van een bestuurlijke sanctie actief openbaar te maken, het bestuursorgaan bevoegd blijft op grond van artikel 3.1 van de Woo om hier uit eigen beweging toe te besluiten. De Afdeling liet het besluit tot publicatie in stand. Ik kan de zienswijze van EVS op dit punt dan ook niet volgen.

Ook vraagt EVS uitdrukkelijk aandacht voor de rol en verantwoordelijkheid van [vertrouwelijk], in het bijzonder ten aanzien van het laten verwijderen van de leiding van de NAM onder toezicht van de toezichthouder van [vertrouwelijk].

EVS verzoekt verder in haar zienswijze om, op grond van artikel 5.1 van de Woo, bij de publicatie van het sanctiebesluit de namen van betrokken medewerkers, financiële gegevens en omschrijvingen van vaste werkwijzen te lakken.

EVS verzoekt tot slot de openbaarmaking op te schorten tot zes weken na de beslissing op bezwaar.

Belangenafweging

Zoals overwogen hanteer ik een verplichte en volledige openbaarmaking van sanctiebesluiten. Omdat het gaat om een categorie V overtreding, is openbaarmaking op grond van mijn publicatiebeleid het uitgangspunt. Geanonimiseerde publicatie is in beginsel onvoldoende om de doelstellingen van de openbaarmaking te waarborgen. Slechts bij een onevenredige mate van schade kan hiervan worden afgeweken.

EVS stelt dat openbaarmaking kan leiden tot een onevenredige benadeling voor haar bedrijfsvoering. EVS heeft dit echter niet nader onderbouwd. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁷ volgt dat ik bij afwezigheid van deze concretisering het belang van transparantie en het verstrekken van informatie zwaarder moet laten wegen. Dit uitgangspunt volgt ook

¹⁶ ABRvS 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1532.

¹⁷ Vgl. bijvoorbeeld ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 10.

uit de door EVS aangehaalde uitspraak. Een toezichthouder mag een boetebesluit openbaar maken als het algemene belang van voorlichting zwaarder weegt dan het persoonlijke belang van de overtreder om geen nadeel te ondervinden van de publicatie.¹⁸ Het is aan EVS om in dit concrete geval te onderbouwen waarom zij onevenredig zou worden benadeeld door de publicatie. De Raad van State benadrukt verder dat het doel van deze publicatie informatief is en geen punitief karakter heeft. Daarnaast stelt zij dat de Woo het bestuursorgaan de bevoegdheid geeft om zelf te besluiten tot actieve openbaarmaking, ook al is er geen algemene plicht meer voor.

Verder acht ik dat de publicatie van het sanctiebesluit via sociale media ertoe zal bijdragen dat de maatschappij wordt geïnformeerd over het feit dat de RDI heeft vastgesteld dat EVS niet heeft voldaan aan de genoemde verplichtingen op grond van de Wibon. De preventieve werking die van publicatie uitgaat, is eveneens waardevol.

Op grond van het bovenstaande oordeel ik dat de doelen van publicatie zwaarder wegen dan de door EVS gestelde – maar niet onderbouwde - onevenredige benadeling voor haar bedrijfsvoering. De door EVS gestelde (mogelijke extra) impact op de bedrijfsvoering en de aangehaalde jurisprudentie doen hier niet aan af. De zienswijze van EVS geeft mij daarom geen aanleiding om af te wijken van de voorgenomen openbaarmaking.

EVS vraagt mij in de publicatie aandacht te schenken aan de rol van [vertrouwelijk]. Dit verzoek honoreer ik niet. Het sanctiebesluit ziet immers op EVS in haar rol als grondroerder. [vertrouwelijk] speelt geen rol in de vaststelling hiervan.

Voor zover er passages in de te publiceren stukken staan waar persoonsgegevens van werknemers en financiële gegevens van EVS in voorkomen die op grond van de Woo vertrouwelijk zijn, voldoe ik aan haar verzoek. Ik maak de betreffende passages conform de Woo onleesbaar. Andere gegevens, waaronder omschrijvingen van vaste werkwijzen die onder de uitzonderingsgronden van de Woo vallen, komen niet voor in de publicatie. EVS heeft bovendien niet aangegeven om welke omschrijvingen van vaste werkwijzen het zou moeten gaan, noch aangegeven waarom die passages op grond van de Woo vertrouwelijk moeten worden gehouden.

Ik honoreer het verzoek van EVS om de publicatie tot zes weken na de beslissing op bezwaar uit te stellen niet. Met mijn publicatiebeleid hanteer ik het uitgangspunt dat ik na 14 dagen na toezending van het boete- en publicatiebesluit tot openbaarmaking overga. Ik zie in hetgeen EVS naar voren heeft gebracht geen aanleiding om van dit uitgangspunt af te wijken. Tussen toezending van dit besluit en publicatie daarvan met het begeleidend persbericht hanteer ik een termijn van

¹⁸ ABRvS 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1532, r.o. 7.2.

14 dagen. Dat betekent dat ik op **28 augustus 2026** zal publiceren. Indien EVS de bestuursrechter verzoekt een voorlopige voorziening te treffen, zal ik de openbaarmaking aanhouden totdat op dat verzoek is beslist.

9.2 Publicatie publieksversie sanctiebesluit op de website van de RDI

Ik zal op grond van artikel 3.1 van de Woo het sanctiebesluit openbaar maken op de website van de RDI, waarbij ik rekening zal houden met de uitzonderingsgronden van de Woo door passages die daarvoor in aanmerking komen niet openbaar te maken. Concreet gaat dat om artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, van de Woo. Publicatie van deze publieksversie vindt plaats op 28 augustus 2026 op de website van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur, die te vinden is via www.rdi.nl.

9.3 Nieuwsbericht en social media

Ik zal samen met het boetebesluit een nieuwsbericht publiceren op de website van de RDI. In dit nieuwsbericht worden de hoofdlijnen van het sanctiebesluit weergegeven. In de bijlage treft u een afschrift aan van het nieuwsbericht in concept. Hierin is specifiek aandacht voor de overtreding, de gevolgen daarvan en de beëindiging van de overtreding na de inspectie. Het nieuwsbericht plaats ik op 28 augustus 2026 op de website van de RDI. Daarnaast zal het nieuwsbericht door de RDI via LinkedIn worden gedeeld. Het bericht op LinkedIn zal bestaan uit de kop van het nieuwsbericht met een link naar het nieuwsbericht op de website van de RDI.

10. **Bezwaar**

Als EVS het niet eens is met deze beslissing, dan kan zij binnen zes weken na de verzenddatum van deze beschikking een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de RDI, ter attentie van het team Juridische Zaken, Postbus 450, 9700 AL GRONINGEN. Dit bezwaarschrift bevat ten minste:

1. naam en adres;
2. de datum van het bezwaarschrift;
3. een omschrijving (of kopie) van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt;
4. de gronden van het bezwaar.
5. uw handtekening

Het indienen van een bezwaarschrift heeft schorsende werking ten aanzien van de bestuurlijke boete.

Als EVS zich laat vertegenwoordigen door een gemachtigde, wordt van hem/haar in beginsel een schriftelijke machtiging verlangd.

Lukt het niet om binnen zes weken bezwaar in te dienen?

Dan kunt u ook pro forma bezwaar in dienen. Pro forma betekent dat u het niet eens bent met het besluit en dat u extra tijd vraagt om aan alle bovenstaande vereisten te voldoen. Dit pro forma bezwaar moet ook binnen zes weken na de verzenddatum van deze beschikking ingediend zijn. Geeft u bij een pro forma bezwaar aan hoeveel extra tijd nodig is.

11. Recht op rechtsbijstand

Met deze beschikking leg ik EVS een bestuurlijke boete op. Dit is een maatregel met een bestraffend karakter waardoor EVS recht heeft op rechtsbijstand van een raadsman of raadvrouw naar eigen keuze. Dit houdt in dat EVS zich kan laten bijstaan bij het indienen van een bezwaarschrift tegen deze beschikking of bij eventuele verdere juridische stappen. De kosten van rechtsbijstand komen voor EVS haar eigen rekening.

Hoogachtend,
De Staatssecretaris van Economische Zaken – Digitale Economie & Soevereiniteit,
namens deze,

[vertrouwelijk]

mr. E. Kieboom
Coördinerend jurist
Rijksinspectie Digitale Infrastructuur

Bijlage: wettelijk kader

Ons kenmerk
[vertrouwelijk]

Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken

In artikel 1 van de Wibon zijn, voor zover relevant, de volgende begripsbepalingen opgenomen:

- *beheerder*: degene die als natuurlijk persoon handelende in de uitoefening van een beroep of een bedrijf dan wel als rechtspersoon een net beheert;
- *Dienst*: de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, bedoeld in artikel 2 van de Organisatiewet Kadaster;
- *graafmelding*: de melding aan de Dienst van voorgenomen graafwerkzaamheden, bedoeld in artikel 8, eerste lid;
- *gebiedsinformatie*: het geheel van informatie dat door beheerders of netwerkexploitanten, ingevolge de artikelen 11, eerste lid, en 12, eerste en tweede lid, onderdeel a, aan de Dienst is verstrekt over de betrokken oriëntatiepolygoon dan wel graafpolygoon;
- *graafpolygoon*: de weergave door een grondroerder van het gebied, waarbinnen de graaflocatie zich bevindt;
- *graafwerkzaamheden*: het mechanisch verrichten van werkzaamheden in de ondergrond;
- *grondroerder*: degene onder wiens verantwoordelijkheid of leiding graafwerkzaamheden worden verricht;
- *liggingsgegevens*: de gegevens omtrent de ligging van een net of netwerk binnen de betrokken oriëntatiepolygoon dan wel graafpolygoon;
- *net*: een ondergrondse kabel of leiding, daaronder mede begrepen lege buizen, ondergrondse ondersteuningswerken en beschermingswerken, bestemd voor transport van vaste, vloeibare of gasvormige stoffen, van energie of van informatie, is;
- *net met gevaarlijke inhoud*: een buisleiding die behoort tot een krachtens artikel 12.12, tweede lid, van de Wet milieubeheer aangewezen categorie;

Artikel 2, tweede lid, van de Wibon, bepaalt dat de grondroerder haar graafwerkzaamheden op zorgvuldige wijze dient te verrichten.

Artikel 2, derde lid, van de Wibon, bepaalt dat de grondroerder ter uitvoering van het tweede lid, in ieder geval:

- sub a) een graafmelding doet,
- sub b) de ligging van netten onderzoekt, en
- sub c) de gebiedsinformatie op de graaflocatie aanwezig heeft.

Artikel 8, eerste lid, van de Wibon, bepaalt dat een grondroerder het voornemen tot het verrichten van graafwerkzaamheden ten hoogste twintig werkdagen voorafgaand aan de aanvang van de graafwerkzaamheden meldt bij de Dienst.

Artikel 11, eerste lid, van de Wibon, bepaalt dat, onverwijld doch uiterlijk binnen één werkdag na verzending van een graafbericht, een beheerder via het elektronische informatiesysteem in ieder geval de volgende informatie omtrent zijn net binnen de betreffende oriëntatiepolygoon aan de Dienst verstrekt:

- a. de liggingsgegevens;
- b. de relevante eigenschappen van zijn net;
- c. in voorkomende gevallen welke voorzorgsmaatregelen als bedoeld in artikel 15, eerste of tweede lid, en
- d. zijn contactgegevens.

Artikel 13b, eerste lid, van de Wibon, bepaalt dat indien ingeval van een graafmelding sprake is van een melding van voorzorgsmaatregelen als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel c, de grondroerder met de desbetreffende beheerder contact opneemt om afspraken te maken over de te treffen voorzorgsmaatregelen.

Artikel 13b, tweede lid, van de Wibon, bepaalt dat de grondroerder en de beheerder de afspraken, bedoeld in het eerste lid, schriftelijk vastleggen.

Artikel 13b, derde lid, van de Wibon, bepaalt dat het contact, bedoeld in het eerste lid, plaatsvindt zodra degene die de graafmelding heeft gedaan de gebiedsinformatie heeft ontvangen, doch uiterlijk drie werkdagen voor de geplande aanvang van de graafwerkzaamheden.

Artikel 15, eerste lid, van de Wibon, bepaalt dat de beheerder van een net met gevaarlijke inhoud de voorzorgsmaatregelen treft waarvan hij met de grondroerder heeft afgesproken dat hij die voor zijn rekening neemt, voordat die grondroerder graafwerkzaamheden in de omgeving daarvan verricht. Deze voorzorgsmaatregelen betreffen in ieder geval de aanwijzing ter plaatse van de exacte ligging van dat net door de beheerder.

Artikel 15, derde lid, van de Wibon, bepaalt dat indien de beheerder heeft aangegeven dat hij voorzorgsmaatregelen treft, de grondroerder de graafwerkzaamheden niet aanvangt dan nadat de beheerder deze voorzorgsmaatregelen heeft getroffen.

Artikel 34, eerste lid van de Wibon, bepaalt dat ingeval van overtreding van de artikelen 2 en 15, derde lid, Onze Minister een bestuurlijke boete kan opleggen van ten hoogste € 450.000.

Artikel 34, tweede lid van de Wibon, bepaalt dat ingeval van overtreding van de artikelen (...) 13b, 15, eerste, vierde en vijfde lid, (...) Onze Minister een bestuurlijke boete kan opleggen van ten hoogste € 100.000.