

Steller advies:

Laura Rutgers

Afdeling en team:

Ruimte, Realisatie

Zaaknummer:

122773

Portefeuillehouder:

Aukje Treep-van Hoeckel

Datum:

21 december 2021

Onderwerp:

Publiekrechtelijke regels kabels en leidingen

Openbaar

Is geheimhouding aan de orde?

Nee

Afgestemd met:

Juridische Zaken

Overige:

Ruimte

Advies

1. In te stemmen met de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur 2022 (AVOI), de Nadere regels en de Nadeelcompensatieregeling;
2. In te stemmen met de Consultatienota;
3. De raad voor te stellen om de AVOI vast te stellen en daarmee de 'Telecommunicatieverordening 2008 te laten vervallen;
4. De Nadere regels en de Nadeelcompensatieregeling vast te stellen onder voorbehoud van het vaststellen van de nieuwe AVOI door de raad;
5. In te stemmen met het opzeggen van de privaatrechtelijke afspraken met Stedin, Vitens en de Gasunie na vaststelling van de AVOI door de raad.



Aanleiding

De gemeente is afhankelijk van verouderde regelingen tussen de gemeente en netbeheerders. Dit staat de regie en sturing op ontwikkelingen in de ondergrond in de weg. De komende jaren staat er namelijk veel te gebeuren in de ondergrond. Denk aan ontwikkelingen als 5G, de energietransitie, klimaatadaptatie e.d. Bij het invoeren van de regelgeving is het van belang dat één uniforme regeling voor alle partijen van toepassing is gaat gelden: de 'Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur' (AVOI) 2022' [zie bijlage]. De 'AVOI 2022' vervangt de Telecommunicatieverordening en zal niet alleen voor telecomkabels gaan gelden, maar regelt de aanleg en verwijdering van alle kabels en leidingen in gemeenteground en bevat een vergunningstelsel voor de ondergrondse infrastructuur.

De Nadere regels [zie bijlage] betreffen uitgebreide technische en procedurele bepalingen voor het aanvragen van vergunningen, de voorbereiding en uitvoering van werkzaamheden en de wijze van herstel van de openbare ruimte. In de Nadeelcompensatieregeling [zie bijlage] zijn de procedures en voorwaarden voor nadeelcompensatie aan netbeheerders opgenomen voor kosten die zij maken voor het verleggen of verwijderen van kabels of leidingen als gevolg van werkzaamheden van de gemeente. Deze regeling gaat voor alle nutsbedrijven gelden. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat oude privaatrechtelijke afspraken met Stedin, Vitens en Gasunie worden opgezegd.

Het invoeren van een geactualiseerde AVOI met de daarbij behorende regels leidt tot een andere werkwijze in de samenwerking tussen de gemeente en de nutsbedrijven. De gemeente kan regie voeren over de graafwerkzaamheden, omdat zij aan de nutsbedrijven duidelijkere en uniforme eisen kan stellen. Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid is dit essentieel in het licht van de toekomstige opgaven die veel ruimtebeslag zullen gaan hebben op de ondergrond.

Beoogd resultaat

1. Een uniforme publiekrechtelijk regeling voor alle netbeheerders van kabels en leidingen in de gemeente die afzonderlijke privaatrechtelijke overeenkomsten met netbeheerders overbodig maakt.
2. Het verschaffen van instrumenten aan de gemeente om regie te voeren in de ondergrond.
3. Het beschermen van de veiligheid en kwaliteit van de openbare ruimte.
4. Het voorkomen van onnodige graafbewegingen door een betere afstemming tussen de gemeente en netbeheerders en tussen netbeheerders onderling.

Argumenten

1. *De AVOI zorgt voor rechtsgelijkheid.* De nieuwe AVOI zorgt ervoor dat alle partijen in de ondergrond op gelijkwaardige en duidelijke wijze worden behandeld, zoals dit volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur mag worden verwacht. Op dit moment is dit niet het
-

geval, want er zijn veel versnipperde afspraken tussen de gemeente en verschillende netbeheerders. Dit is een onwenselijke situatie. Om de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te bevorderen voor alle netbeheerders heeft de raad de publiekrechtelijke bevoegdheid om regelgeving voor de ondergrondse infrastructuur in een uniforme verordening vast te leggen. De AVOI is een geïntegreerde verordening voor alle spelers in de ondergrond. De bepalingen gelden voor zowel telecomaanbieders als voor andere netbeheerders (van bijvoorbeeld water-, gas- en elektriciteitsnetwerken).

2. *De AVOI zorgt voor een verbeterde basis voor regievoering door de gemeente.* De geactualiseerde AVOI geeft de gemeente stevige handvatten om regie te voeren in haar eigen grond. Dit krijgt vorm doordat de AVOI voorziet in een vergunningplicht voor nutsbedrijven en telecomaanbieders die kabels en leidingen willen aanleggen of verwijderen. In deze vergunning kan de gemeente voorwaarden opnemen in het belang van de openbare orde, de veiligheid, de beperking van overlast, de ondergrondse ordening en het uiterlijk aanzien van de omgeving. Daarnaast kan de gemeente sturing geven aan (de planning van) projecten voor kabels en leidingen op de middellange en lange termijn doordat in de AVOI de grondslag is voor strategisch overleg met de netbeheerders in de planvormingsfase.
 3. *De Nadere regels faciliteren een effectieve en efficiënte uitvoering.* De AVOI is de 'kapstok' voor de regelgeving voor de ondergrondse infrastructuur. De bevoegdheid tot het vaststellen van een verordening ligt bij de raad. In de AVOI zijn de belangrijkste bepalingen opgenomen en wordt aan het college de bevoegdheid gegeven 'Nadere regels' of beleidsregels vast te stellen. De nieuwe 'Nadere regels' hebben betrekking op processuele regels als indieningsvereisten en technische uitvoeringsregels. Door het neerleggen van de bevoegdheid bij het college kan er snel geanticipeerd worden op eventueel wenselijke wijzigingen.
 4. *De Nadeelcompensatieregeling sluit aan bij de systematiek die in Nederland in toenemende mate wordt gehanteerd.* De invoering van de Nadeelcompensatieregeling levert de gemeente een besparing op in te vergoeden kosten van verleggingen. Op basis van de bestaande overeenkomsten worden de kosten van verlegging van kabels en leidingen in verband met projecten in de openbare ruimte vaak door de gemeente aan de netbeheerders vergoed. In de Nadeelcompensatieregeling wordt een kostenverdeling gehanteerd die recht doet aan de moderne verhouding tussen de gemeente en de netbeheerders, waarin rekening is gehouden met veranderingen in de openbare ruimte. Deze regeling betreffende de kostenverdeling van verleggingen van kabels en leidingen levert de gemeente een aanzienlijke kostenbesparing op. De kostenverdeling (nadeelcompensatie gefaseerd afbouwen in 15 jaar) is daarbij in lijn met systematiek die in den lande in toenemende mate gehanteerd en geaccepteerd wordt, houdt stand in de jurisprudentie en is als zodanig als resultante voortgekomen uit het onderzoek van de Commissie Burgering, waarin tevens netbeheerders (o.a. Vitens) zitting hebben gehad. Vanuit de AVOI vloeit de bevoegdheid voort om als college een nadeelcompensatieregeling vast te stellen.
-

-
5. *De private overeenkomsten kunnen eenzijdig worden opgezegd.* De Hoge Raad en verscheidene andere rechtsinstanties hebben bepaald dat overeenkomsten met netbeheerders in beginsel opzegbaar zijn (Hoge Raad 28-10-2011, LJN: BQ9854). Een opzegtermijn van zes maanden wordt daarbij redelijk geacht als er geen sprake is van bijzondere omstandigheden. Om bij de daadwerkelijke opzegging van de overeenkomsten rekening te houden met dergelijke omstandigheden zijn Stedin, Vitens en Gasunie door middel van een kennisgeving van het voornemen tot opzegging in de gelegenheid gesteld deze omstandigheden kenbaar te maken. Stedin, Vitens en Gasunie hebben niet gereageerd. Het college is het bevoegde orgaan om privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het opzeggen van overeenkomsten, te verrichten.
-

Kanttekeningen

1. *Het financiële voordeel van de gemeente is direct het nadeel voor Stedin en Gasunie.* De oude privaatrechtelijke afspraken hebben over het algemeen een financieel gunstiger karakter voor de netbeheerders dan de nadeelcompensatieregeling. Dat de gemeente voor het laten verleggen van kabels en leidingen na de termijn van 15 jaar zoals die is opgenomen in de Nadeelcompensatieregeling geen nadeelcompensatie meer is verschuldigd, is meestal een financiële achteruitgang voor de netbeheerders. Jurisprudentie van de Hoge Raad biedt echter voldoende steun aan deze systematiek. Veel andere gemeenten zijn al overgegaan van de oude overeenkomsten naar een AVOI en een Nadeelcompensatieregeling.
 2. *Er bestaat een kans dat Stedin of Gasunie de gang naar de rechter maken.* De netbeheerders zijn gekant tegen de wijze van vergoeding van de Nadeelcompensatieregeling. Er bestaat daarom een kleine kans dat één of meer netbeheerders in bezwaar en beroep zullen gaan tegen een beschikking op basis van de AVOI. Hierbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat een netbeheerder waarschijnlijk niet sterk staat. De publiekrechtelijke regelgeving is met voldoende zorgvuldigheid ontwikkeld en zoals voornoemd biedt de jurisprudentie voldoende steun aan deze systematiek. Het starten van een juridische procedure blijft echter altijd een onzekere factor en kan nooit uitgesloten worden.
-

Kosten, baten, dekking

Kosten

Het opzeggen van de overeenkomsten leidt tot een wijziging van de verdeling van kosten bij verleggingen van kabels en leidingen vanwege werken van de gemeente (bijvoorbeeld de aanleg van een rotonde). Het opzeggen van de overeenkomsten brengt zodoende in dit proces geen kosten met

zich mee. Wel leidt het op termijn tot een kostenbesparing voor de gemeente. De gunstige afspraken voor de netbeheerders die volgen uit de privaatrechtelijke overeenkomsten komen namelijk te vervallen. Met deze gunstige afspraken worden de kosten van verlegging van kabels en leidingen in verband met projecten in de openbare ruimte vaak door de gemeente aan de netbeheerders vergoed. In plaats hiervan wordt de maatschappelijk verantwoorde kostenverdeling en termijn die uit de publiekrechtelijke Nadeelcompensatieregeling volgt, van toepassing. Daarmee is de gemeente bij het laten verleggen van kabels en leidingen na de termijn van 15 jaar geen nadeelcompensatie meer verschuldigd.

Baten

N.v.t.

Dekking

N.v.t.

Aanpak/evaluatie

1. Na het collegebesluit en voor de raadsacyclus wordt de consultatienota gedeeld met TenneT en KPN.
2. Na besluitvorming door de raad wordt de AVOI in het Gemeentebld gepubliceerd.
3. De belanghebbende partijen worden in kennis gesteld van de inwerkingtreding van de AVOI.
4. Stedin, Vitens en Gasunie worden schriftelijk in kennis gesteld dat de privaatrechtelijke afspraken worden opgezegd.
5. Na een termijn van één jaar na invoering van de AVOI, wordt de Nadeelcompensatieregeling en de Nadere regels en de (praktische) werking van deze stukken geëvalueerd en eventueel op bepaalde onderdelen aangepast. Bij een wijziging van de AVOI moet de raad deze vaststellen.
6. De nieuwe werkwijze ten aanzien van kabels en leidingen wordt ingebed in de processen van de gemeente.
7. Met de periodieke actualisatie van de APV de in artikel 2:11 opgenomen zinssnede “...daarop gebaseerde Telecommunicatieverordening...” te vervangen door “...Algemene verordening ondergrondse infrastructuur...”.

Participatie

De belangrijkste belanghebbenden zijn de netbeheerders (Stedin, Vitens en Gasunie). Deze partijen zijn schriftelijk op de hoogte gesteld van (het voornemen tot) opzegging van de oude overeenkomsten. Hierop hebben deze partijen niet gereageerd. Daarnaast zijn de concepten van de AVOI, de Nadeelcompensatieregeling en de Nadere regels ter consultatie aan alle netbeheerders in de regio (Stedin, Vitens, KPN en VodafoneZiggo) en overige belanghebbenden (Gasunie, TenneT, Provincie Utrecht en Waterschap Vallei en Veluwe) voorgelegd.

TenneT heeft een schriftelijke reactie kenbaar gemaakt. Kort gezegd staat TenneT neutraal tegenover de nieuwe AVOI en de Nadere regels, maar staat TenneT negatief tegenover de Nadeelcompensatieregeling. Hoewel andere netbeheerders het niet kenbaar gemaakt, is het bekend dat dit ook voor meerdere netbeheerders geldt. De ingebrachte reactie is verwerkt en becommentarieerd in een consultatienota [zie bijlage]. Na het raadsbesluit worden alle partijen schriftelijk op de hoogte gesteld van de nieuwe wet- en regelgeving. KPN heeft buiten de consultatietermijn een zienswijze ingediend. Deze zienswijze is in het kader van zorgvuldige afweging van beleid toegevoegd aan de consultatienota. Dit heeft geleid tot enkele tekstuele wijzigingen.

Communicatie

De publiekrechtelijke regelgeving wordt digitaal bekend gemaakt via www.overheid.nl en gepubliceerd op de gemeentelijke website. Stedin, Vitens, Gasunie, TenneT, KPN, VodafoneZiggo, de Provincie Utrecht en het Waterschap Vallei en Veluwe worden schriftelijk op de hoogte gebracht van de inwerkingtreding van de AVOI en de onderliggende regelgeving.

Bijlagen

Algemene verordening ondergrondse infrastructuur 2022.pdf (original), Collegevoorstel Publiekrechtelijke regels kabels en leidingen.pdf (original), Consultatienota kabels en leidingen 2022.pdf (original), Nadeelcompensatieregeling kabels en leidingen 2022.pdf (original), Nadere regels kabels en leidingen 2022.pdf (original), Opzeggingsbrief Gasunie.pdf (original), Opzeggingsbrief Stedin.pdf (original), Opzeggingsbrief Vitens.pdf (original), Raadsvoorstel publiekrechtelijke regels kabels en leidingen.pdf (original)
