



VERGADERING GEMEENTERAAD 2016

VOORSTEL

Registratienummer	1260991
Bijlage(n)	1
Onderwerp	Algemene verordening ondergrondse infrastructuur

Middenbeemster, 14 juni 2016

Aan de raad

Inleiding en probleemstelling

De gemeente is als beheerder van de openbare ruimte onder meer verantwoordelijk voor de orde en veiligheid van de openbare ruimte ondergronds en kan in die hoedanigheid regels opstellen.

Landelijk wordt de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels en leidingen met verschillende wetten en op gemeenteniveau met verschillende verordeningen geregeld. Voor telecomkabels is van belang de Telecommunicatiewet die het onderwerp telecomkabels uitgebreid regelt.

Voor kabels en leidingen van nutsbedrijven is er geen specifieke landelijke wetgeving. Beemster heeft voor kabels en leidingen de Telecommunicatieverordening gemeente Beemster vastgesteld

Verder is van belang artikel 2.11, lid 4 van de Algemene plaatselijke verordening op grond waarvan een omgevingsvergunning nodig is voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van de weg.

Beemster heeft met verschillende beheerders van nutsbedrijven in het verleden privaatrechtelijke overeenkomsten afgesloten over dit onderwerp. Nutsbedrijven zijn electriciteits-, gas- en waterleidingbedrijven.

Aan de keuze om een en ander privaatrechtelijk te regelen lagen verschillende motieven ten grondslagen en moeten gezien worden in het licht van de wens van de gemeenten destijds nutsbedrijven te stimuleren netwerken aan te leggen.

De overeenkomsten verschillen weliswaar per nutsbedrijf maar komen globaal hierop neer dat vastgelegd wordt dat de gemeente medewerking verleent voor de aanleg van een net, geen precariorechten of leges heft, en in de overeenkomsten is er ook een verlegregeling opgenomen.

Bij een verlegregeling gaat het om een verdeling van de kosten als een netwerk moet worden verplaatst in verband met bijv. de aanleg van een rotonde door de gemeente of omdat een nutsbedrijf het net wil verleggen.

Als gemeente willen wij de regie voeren met betrekking tot de ondergrondse ruimte.

Daar hebben wij ook instrumenten voor naast genoemde verordeningen: bestemmingsplannen en recent de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten.

Daarin past niet de privaatrechtelijke overeenkomsten met de nutsbedrijven.

Daarin zitten elementen die niet meer van deze tijd zijn. bijv. de vrijstelling voor het betalen

van leges voor vergunningen.

Verder hebben wij te maken met een verlegregeling die verschilt per nutsbedrijf en niet aansluit bij de regeling van nadeelcompensatie zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Met telecombedrijven zijn ook geen privaatrechtelijke overeenkomsten gesloten en het is gewenst dat de rechten en plichten voor telecom- en nutsbedrijven op gemeenteniveau op dezelfde manier geregeld zijn.

Kortom de wens is er de regie over de ondergrond publiekrechtelijk te regelen.

Verder is het gewenst in regionaal verband te komen tot een uniforme regeling.

Dit is ook in het belang van de telecom- en nutsaanbieders voor wie het lastig is steeds met verschillende gemeenten met hun eigen regels te moeten werken.

Oplossingsrichtingen

De gemeenten Beemster, Beverwijk, Edam-Volendam, Landsmeer, Purmerend en Waterland hebben de handen in een geslagen teneinde te komen tot een uniforme publiekrechtelijke regeling omtrent kabels en leidingen in de openbare gemeentegrond. Een werkgroep van vertegenwoordigers van genoemde gemeenten is gevormd en deze werkgroep is daarbij ondersteund door Roos+ Bijl legal, een bureau dat op landelijk niveau gemeentes ondersteunt voor regelgeving met betrekking tot kabels en leidingen. De samenwerking is vervolgens geformaliseerd in een samenwerkingsovereenkomst waarin partijen afspreken samen te werken op het gebied van kabels en leidingen dit in het bijzonder gericht op de transitie van tussen de gemeenten en nutsbedrijven gesloten (exploitatie)overeenkomsten naar een publiekrechtelijke regeling. Roos+ Bijl legal heeft een "Algemene verordening ondergrondse infrastructuur" en een Schadevergoedingsregeling opgesteld alsmede zorggedragen voor het overleg met de nutsbedrijven.

De Avoi

De Algemene verordening ondergrondse infrastructuur (Avoi) bevat regels met betrekking tot de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels en leidingen. De Avoi bevat zowel regels voor kabels die vallen onder de Telecommunicatiewet, als regels voor overige leidingen en kabels (zoals voor water, gas, warmte en elektriciteit).

De regels voor kabels ten dienste van openbare elektronische communicatienetwerken zijn nu opgenomen in de Telecommunicatieverordening gemeente Beemster

De Avoi voorziet in een vergunningplicht voor nutsbedrijven die leidingen en kabels willen aanleggen, instandhouden, of opruimen. Voor netbeheerders van openbare elektronische communicatienetwerken geldt de verplichting tot het aanvragen van een instemmingsbesluit van het college alvorens de voorgenomen werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd.

De Avoi kent aan het college de bevoegdheid toe tot het vaststellen van een schadevergoedingsregeling, nadere regels, en formulieren voor het aanvragen van een vergunning/instemmingsbesluit en voor het doen van een melding in de zin van de Avoi.

De Schadevergoedingsregeling

In de Schadevergoedingsregeling zijn de procedures en voorwaarden voor nadeelcompensatie aan nutsbedrijven opgenomen voor kosten die zij maken voor het verleggen of verwijderen van kabels of leidingen.

Deze regeling komt in de plaats van de afspraken die in de overeenkomsten met

nutsbedrijven zijn opgenomen over vergoeding van kosten.

Deze regeling wordt pas van kracht nadat een overeenkomst met een nutsbedrijf is opgezegd.

Ten opzichte van de (nog op te zeggen) overeenkomsten krijgen de netbeheerders over het algemeen een kleiner deel van hun kosten vergoed.

Dit komt omdat uitgegaan wordt van een kostenverdeling die recht doet aan de moderne verhouding tussen de gemeente en de netbeheerders door rekening te houden met de voorzienbaarheid van veranderingen in de openbare ruimte.

De Schadevergoedingsregeling wordt door het college vastgesteld.

Tegen besluiten die worden genomen op grond van de Schadevergoedingsregeling staan de mogelijkheden van bezwaar en beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht open.

De Nadere regels

De Nadere regels betreffen uitgebreide technische en procedurele bepalingen voor onder andere het aanvragen van vergunningen, de voorbereiding en uitvoering van werkzaamheden en de wijze van herstel van de openbare ruimte. Deze regels zijn in concept opgesteld en worden na vaststelling van de Avoi door ons college vastgesteld.

De opzet voor de Avoi en de Schadevergoedingsregeling in de regio is om een gelijke tekst te hanteren. In de Nadere regels geven de verschillende gemeenten invulling aan de plaatselijke behoefte om zaken wel of niet te regelen.

Omdat de opzet van de Nadere regels wel gelijk zal zijn, is er toch sprake van uniformiteit in de regio. De onderlinge verschillen zullen duidelijk zichtbaar zijn.

Artikel 2.11, lid 4 Algemene plaatselijke verordening en handboek

Artikel 2.11, lid 4 van de Algemene plaatselijke verordening (Apv) regelt het graven in de weg en kan gehandhaafd blijven.

De Avoi is het belangrijkste onderdeel van het Handboek kabels en leidingen van de gemeente Beemster. In het Handboek kabels en leidingen, waarin alle relevante wet- en regelgeving overzichtelijk en samenhangend wordt gebundeld, worden daarnaast onder meer de Schadevergoedingsregeling en Nadere regels opgenomen.

Opzeggen overeenkomsten

Na het vaststellen van de Avoi en de Schadevergoedingsregeling kunnen de privaatrechtelijke overeenkomsten met de netbeheerders door het college worden opgezegd.

Specifiek voor de waterleidingbeheerder PWN geldt dat deze beheerder er op wijst dat in de huidige met de gemeente gesloten overeenkomst een bepaling is opgenomen met betrekking tot brandkranen.

De bepaling houdt in dat PWN de brandkranen in openbare gronden beschikbaar stelt aan de gemeente en dat PWN daar voorwaarden voor opstelt (over aanleg, onderhoud en reparatie). Opzeggen heeft volgens PWN tot gevolg dat de brandkranen allemaal verwijderd zullen worden uit de openbare grond. Uit een juridische analyse blijkt dat het opzeggen van de overeenkomst dit gevolg niet kan hebben.

In de Drinkwaterwet staat dat het drinkwaterbedrijf de taak heeft om een ieder die daarom vraagt aan te sluiten op het waterleidingnet, tegen voorwaarden die redelijk, transparant en niet discriminerend zijn. PWN heeft met betrekking tot brandkranen ook voorwaarden opgesteld. Over de eigendom van de brandkranen zal waarschijnlijk discussie ontstaan. Decennia lang is niet interessant geweest bij wie het eigendom van de brandkraan ligt, omdat sprake was van een zuivere overheidstaak. Door verzelfstandiging is deze vraag wel

van belang en uit een analyse blijkt vooralsnog kortgezegd dat het eigendom bij de eigenaar van de openbare grond behoort. De situatie valt te vergelijken met het eigendom van een lichtmast die is aangesloten op het elektriciteitsnet en daar is recent door de rechtbank geoordeeld dat een lichtmast een aparte zaak is en niet automatisch onderdeel uitmaakt van het net. Dit betekent dat PWN de brandkranen niet zomaar mag verwijderen zoals gesteld wordt. Daarbij komt dat, mocht blijken dat een brandkraan wel tot het waterleidingnet behoort en dus in eigendom toebehoort aan PWN, verwijdering tot onaanvaardbare gevolgen zal leiden op het gebied van openbare orde en veiligheid, waardoor dit mogelijk tot misbruik van recht, of zelfs een onrechtmatige daad zal leiden. Een en ander betekent dat opzegging geen onaanvaardbare risico's met zich brengt, maar wel noopt tot verduidelijking van verhoudingen en taken.

Wij zullen als college nog nader overleg plegen met PWN over het aspect brandkranen. Mocht dit tot problemen leiden zullen wij u separaat informeren.

Leges

Voor instemmingsbesluiten voor Telecombedrijven is een regeling in de legesverordening van de gemeente Beemster opgenomen.

Voor nutsbedrijven geldt nu dat in de met de nutsbedrijven gesloten overeenkomsten een vrijstelling voor het betalen van leges is opgenomen.

Na opzegging van eerder genoemde overeenkomsten kunnen de nutsbedrijven geen vrijstelling hiervoor claimen.

U ontvangt separaat een voorstel tot aanpassing van de leges om die gelijk te trekken met die van Purmerend.

Beoogd resultaat

1. Het beschermen van de veiligheid en kwaliteit van de openbare ruimte.
2. Een uniforme publiekrechtelijk regeling voor alle netbeheerders van kabels en leidingen in de gemeente Beemster en in de regio die afzonderlijke privaatrechtelijke overeenkomsten met netbeheerders overbodig maakt.
3. Het mogelijk maken van het verlenen van vergunningen voor het leggen van kabels en leidingen in openbare gronden en de mogelijkheid creëren om vergunningen te kunnen wijzigen of in te kunnen trekken om zo verleggingen van kabels en/of leidingen af te dwingen.
4. Het verschaffen van instrumenten aan de gemeente om regie te voeren in de ondergrond.
5. Het bevorderen van de graafrust door een betere afstemming tussen de gemeente en netbeheerders en tussen netbeheerders onderling.

Argumenten

1. De invoering van uniforme regelgeving schept duidelijkheid en gelijkheid. Versnipperd geldende regelgeving voor de verschillende netbeheerders is een onwenselijke situatie. Voor telecomaandbieders geldt voor kabels populair gezegd de afspraak 'liggen om niet is verleggen om niet'. De overige netbeheerders hebben ieder een andere verbintenis met de gemeente, die is vastgelegd in overeenkomsten die vaak moeilijk te achterhalen zijn. Dit komt de overzichtelijkheid van de toepasselijke regelgeving niet ten goede. Met een uniforme Avoi voor alle netbeheerders worden alle partijen op gelijkwaardige en duidelijke wijze behandeld, zoals dit conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur mag worden verwacht (rechtszekerheid en rechtsgelijkheid). De Avoi is bovendien in samenwerking met een aantal andere gemeenten in onze regio ontwikkeld, wat leidt tot een regionale uniformiteit in de Avoi en Schadevergoedingsregeling.

2. Met de vaststelling van de Avoi en de Schadevergoedingsregeling wordt aangesloten bij toekomstige wetgeving betreffende nadeelcompensatie (Titel 4.5 Algemene wet bestuursrecht dat op een nader te bepalen tijdstip in werking zal treden).
3. De invoering van de Schadevergoedingsregeling kan de gemeente een besparing opleveren op de 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 Schadevergoedingsregeling 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 en 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 zitting hebben gehad.
4. Om vergunningaanvragen onder de nieuwe Avoi te kunnen behandelen en het benodigde toezicht op het verleggen en leggen van de leidingen conform de verleende vergunning en verordening mogelijk te maken zullen kostendekkende leges worden geheven. De mogelijkheid voor legesheffing dient zijn juridische basis in de gemeentelijke legesverordening te hebben.

Kanttekeningen

Dat de gemeente voor het laten verleggen van kabels en leidingen na de termijn van 15 jaar zoals die is opgenomen in de Schadevergoedingsregeling geen nadeelcompensatie meer is verschuldigd, is meestal een achteruitgang voor de netbeheerders. Jurisprudentie van de Hoge Raad (Ronde Venen arrest, LJN: BQ9854) biedt echter voldoende steun aan deze systematiek. Veel andere gemeenten zijn al overgegaan van de oude overeenkomsten naar een Avoi en Schadevergoedingsregeling.

Op dit moment is er geen aanleiding om er van uit te gaan dat de nutsbedrijven zich hiertegen zullen verzetten maar er zijn verschillende voorbeelden elders in het land dat een nutsbedrijf de civiele rechter heeft ingeschakeld om dit tegen te gaan.

In de op blz 3 genoemde samenwerkingsovereenkomst hebben de regiodeelnemers hierover nadere afspraken gemaakt.

Uit gevoerd overleg met nutsbedrijven komt steeds naar voren de vrees dat gemeenten overgaan tot het heffen van precariorechten op de leidingen en kabels. In de vergadering van de raadscommissie van 19 januari 2016 is over dit onderwerp uitvoerig gesproken (naar aanleiding van de precarioheffing door de gemeente Langedijk). De raadsfracties hebben in dit debat uitgesproken het ongewenst te vinden dat precario wordt geheven op het ondergrondse leidingnetwerk. Tegen deze achtergrond en omdat het heffen van precario leidt tot hogere kosten voor de gebruikers die maar ten dele kunnen worden gecompenseerd door een mogelijke verlaging van de OZB, stellen wij u niet voor over te gaan tot het heffen van precario.

Daarbij komt dat naar verwachting de minister het heffen van precariorechten wil verbieden. In dit verband verwijzen wij naar een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 10 februari 2016, waarin o.a. staat:

“Voor de afschaffing van precario op nutsnetwerken geldt dat dit het beste kan worden geregeld bij een komende grotere hervorming/verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Daarin kunnen de effecten worden opgevangen. Hierop vooruitlopend stuur ik dit voorjaar een wetsvoorstel naar uw Kamer om er in ieder geval voor te zorgen dat met ingang van 1 januari 2017 de tarieven voor precario op nutsnetwerken niet verder oplopen en het aantal gemeenten dat deze vorm van precario heft, niet verder stijgt. Het wetsvoorstel gaat uit van afschaffing, maar biedt gemeenten nog tien jaar de mogelijkheid om maximaal het op 1 januari 2016 in hun gemeente geldende tarief te hanteren. Na uiterlijk tien jaar is geen precarioheffing meer mogelijk op nutsnetwerken. Deze periode kan worden bekort bij een grotere hervorming/verruiming van het gemeentelijk belastinggebied.”

Participatie

De belangrijkste belanghebbenden zijn de netbeheerders in kwestie. Deze partijen zijn schriftelijk op de hoogte gesteld van het voornemen tot opzegging van de bestaande overeenkomsten en om over te gaan tot een Handboek kabels en leidingen. Concepten van de Avoi en de Schadevergoedingsregeling zijn voor een zienswijze aan de netbeheerders voorgelegd. Zij hebben allen schriftelijk en/of mondeling hun zienswijzen kenbaar gemaakt welke voor een deel zijn verwerkt in de Avoi en de Schadevergoedingsregeling.

Na vaststelling zullen deze partijen op de hoogte worden gebracht van de nieuwe wet- en regelgeving, waarin ook wordt aangegeven op welke punten de ingebrachte zienswijzen tot wijzigingen hebben geleid.

Meetbare doelstellingen

De vaststelling van het Handboek kabels en leidingen leidt tot een betere afstemming tussen gemeente en netbeheerders, waardoor kabels en leidingen minder vaak verlegd hoeven te worden en er in de openbare ruimte minder vaak opbreking van verhardingen hoeft plaats te vinden.

Financiële consequenties

De overgang van privaatrechtelijke overeenkomsten naar publiekrechtelijke regelgeving, onder andere betreffende de verdeling van kosten bij verleggingen van kabels en leidingen vanwege werken van de gemeente betekent een kostenbesparing voor de gemeente. De vaak gunstige afspraken voor de netbeheerders van vergoedingen bij verleggingen die uit de overeenkomsten volgen komen te vervallen en de maatschappelijk verantwoorde kostenverdeling die uit de Schadevergoedingsregeling volgt wordt van toepassing. Doordat er in de Avoi een vergunning is vereist voor het aanleggen, in stand houden en opruimen van leidingen zullen hiervoor kostendekkende leges worden geheven

Monitoring/evaluatie

-

Voorgesteld besluit

1. De “Telecommunicatieverordening gemeente Beemster” zoals vastgesteld op 14 december 2000 in te trekken.
2. De Algemene verordening ondergrondse infrastructuur vast te stellen overeenkomstig het aangeboden besluit.

Communicatie/Participatie

De Avoi zal digitaal via overheid.nl en op de gebruikelijke wijze en op de website van de gemeente worden gepubliceerd. De netbeheerders zullen schriftelijk op de hoogte worden gesteld van de inwerkingtreding van de Avoi en de onderliggende regelgeving.