

Zaaknummer 114084
Portefeuillehouder G.J. Hendriks, wethouder
Voorstel Vaststellen AVOI 2022

Aan de raad,

1. Beslispunten

1. De Algemene verordening ondergrondse infrastructuur 2022 (AVOI) vast te stellen en daarmee de 'Telecommunicatieverordening 2016' te laten vervallen;
2. De in artikel 2:11 van de APV opgenomen zinsnede "...daarop gebaseerde Telecommunicatieverordening..." te vervangen door "... Algemene verordening ondergrondse infrastructuur...".
3. Hoofdstuk 1.17 'Telecommunicatie' van de Tarieventabel 2022, behorende bij de Legesverordening Gooise Meren 2022 te vervangen door Hoofdstuk 1.17 'Ondergrondse infrastructuur' zoals bedoeld in bijlage 5.

2. Maatschappelijk effect

De gemeente is vaak afhankelijk van verouderde regelingen tussen de gemeente en netbeheerders. Dit staat de regie 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' [bijlage 1].

3. Inleiding

De 'Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur' (AVOI) 2022 (hierna: 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 gemeentegrond en bevat een vergunningstelsel voor de ondergrondse infrastructuur.

De Nadere regels [bijlage 2] 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 Verlegregeling [bijlage 3] 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 Liander, Waternet, PWN en Gasunie worden opgezegd.

4. Concreet gevolg van dit besluit

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.

5. Argumenten en onderbouwing

5.1 *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 telecomaانبieders als voor andere netbeheerders (van bijvoorbeeld water-, gas- en elektriciteitsnetwerken).

5.2 *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 telecomaانبieders 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.

5.2.1 *Landelijke cijfers AVOI*

Het blijkt dat gemeenten in Nederland verschillende namen gebruiken voor hun verordeningen en hun beleid. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat er inhoudelijk grote verschillen zijn. Nadere beschouwing leert dat de inhoud van die verordeningen in grote lijnen overeenkomt.

Verschillende Benamingen

aantal
gemeent
en

| | |
|---|-----|
| Algemene verordening ondergrondse infrastructuur (AVOI) | 219 |
| verordening ondergrondse infrastructuur (VOI) | 15 |
| Verordening werkzaamheden kabels en leidingen (VWK&L) | 15 |
| Verordening werken in de openbare ruimte (VWO) | 1 |
| Verordening kabels en leidingen VK&L | 8 |
| Energie-, water- en telecommunicatieverordening (EWTv) | 2 |
| Leidingverordening (LV) | 26 |
| Telecommunicatie verordening (TV) | 85 |
| Algemeen plaatselijke verordening (APV) met kabels en leidingen | 5 |

Van alle Nederlandse gemeenten heeft 62% (219) een AVOI

5.3 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.

5.3.1 Landelijke cijfers nadere regels

Ook kan er verwarring ontstaan in de "nadere regels". Ook hier worden verschillende benamingen voor gebruikt.

| | aantal gemeente |
|--------------------------|--------------------|
| Verschillende Benamingen | n |
| Nadere regels | 101 |
| Handboek K&L | 224 |
| Algemene voorwaarden | 2 |
| Onbekend | 74 |

Het blijkt dat 53% van de nadere regels is gepubliceerd en 47% niet. Het is juist de bedoeling dat de nadere regels vindbaar moeten zijn dus dienen deze gepubliceerd te worden.

Uit onderzoek blijkt dat de vindbaarheid van de nadere regels samen hangt met de grootte van de gemeenten. Bij de helft van de gemeenten onder de 50.000 inwoners zijn de nadere regels niet goed te vinden. Bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is dit 25 %.

5.4 *De Verlegregeling sluit aan bij de systematiek die in Nederland in toenemende mate wordt gehanteerd.*

De invoering van de Verlegregeling 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 Verlegregeling 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 Verlegregeling vast te stellen.

5.5 *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 Liander, Waternet, PWN en Gasunie door middel van een kennisgeving van het voornemen tot opzegging in de gelegenheid gesteld deze omstandigheden kenbaar te maken. Waternet en PWN hebben gereageerd, waarbij verwezen wordt naar de consultatienota [bijlage 4]. Het college is het bevoegde orgaan om privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het opzeggen van overeenkomsten, te verrichten en heeft besloten na vaststelling van de AVOI de overeenkomsten op te zeggen.

5.5.1 *privaatrechtelijke overeenkomsten landelijk*

Private overeenkomsten komen veelal uit de tijd dat de gemeente nog mede eigenaar waren van de water en de energiebedrijven. Dit is niet meer van deze tijd. Momenteel blijkt dat 83% van de gemeenten in Nederland een publiekrechtelijke regeling heeft. Het blijkt dat hier niet de grote van de gemeente ver verschillen oplevert. Er zijn wel grote verschillen tussen de provincies.

| Verschillende Benamingen | % publiek | % Privaat |
|--------------------------|-----------|-----------|
|--------------------------|-----------|-----------|

| | rechtelijke overeenkomst ten | rechtelijke overeenkomst en |
|---------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Groningen | 50 | 50 |
| Friesland | 18 | 72 |
| Drenthe | 42 | 58 |
| Overijssel | 100 | 0 |
| Gelderland | 94 | 6 |
| Flevoland | 100 | 0 |
| Utrecht | 77 | 23 |
| Noor Brabant | 98 | 2 |
| Limburg | 39 | 61 |
| Zeeland | 100 | 0 |
| Zuid -Holland | 92 | 8 |
| Noord-Holland | 81 | 19 |

5.6 Hoofdstuk 1.17 van de Tarieventabel 2022, behorende bij de Legesverordening Gooise Meren 2022 dient te worden vervangen.

De AVOI heeft niet enkel betrekking op telecommunicatie-infrastructuur maar ook op assets van onder andere nutsbedrijven. Door de aanpassing van de tarieventabel kan voor de werkzaamheden ten aanzien van de vergunningverlening voor overige kabels en leidingen niet zijnde telecomkabels ook leges worden geheven.

6. Houd rekening met en onderbouwing

6.1 Het financiële voordeel van de gemeente is direct het nadeel voor Liander, Waternet, PWN en Gasunie;

De oude privaatrechtelijke afspraken hebben over het algemeen een financieel gunstiger karakter voor de netbeheerders dan de Verlegregeling. Dat de gemeente voor het laten verleggen van kabels en leidingen na de termijn van 15 jaar zoals die is opgenomen in de Verlegregeling 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 Verlegregeling.

6.2. Er bestaat een kans dat een netbeheerder de gang naar de rechter maakt ;

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.

7. Duurzaamheid

De actualisatie van de regelgeving leidt tot transparantere en gelijkwaardigere processen. De verwachting is dat dit tevens 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. Betere afstemming betekent minder aanpassingen en dus minder kapitaalvernietiging. De focus dient in dat kader op hetzelfde doel van partijen; het uitvoeren van projecten tegen de maatschappelijk laagste kosten.

8. Financiële onderbouwing

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 en de maatschappelijk verantwoorde kostenverdeling die uit de publiekrechtelijke Verlegregeling volgt wordt van toepassing. Ook kan er leges worden geheven voor het in behandeling nemen van aanvragen tot het verlenen vergunning voor kabels en leidingen. Voor telecomkabels was dit reeds het geval.

9. Participatie en communicatie

De belangrijkste belanghebbenden zijn de netbeheerders (Liander, Waternet, PWN en Gasunie). Deze partijen zijn schriftelijk op de hoogte gesteld van (het voornemen tot) opzegging van de oude overeenkomsten. Hierop hebben deze partijen gereageerd. Daarnaast zijn de concepten van de AVOI, de Verlegregeling en de Nadere regels ter consultatie aan alle netbeheerders, telecomaanhouders en overige belanghebbenden zoals de provincie en het waterschap voorgelegd. Er zijn verschillende schriftelijke reactie kenbaar gemaakt.

Kort gezegd staan de netbeheerders relatief neutraal tegenover de nieuwe AVOI en de Nadere regels, maar staan partijen negatief tegenover de Verlegregeling. De ingebrachte reacties zijn verwerkt en becommentarieerd in een consultatienota [bijlage 4]. Na het raadsbesluit worden alle partijen schriftelijk op de hoogte gesteld van de nieuwe wet- en regelgeving.

De publiekrechtelijke regelgeving wordt digitaal bekend gemaakt via www.overheid.nl

10. Uitvoering / tijdpad / evaluatie

Het wordt aangeraden om na een jaar na invoering van de AVOI, de Verlegregeling en de Nadere regels de (praktische) werking van deze stukken te evalueren en eventueel op bepaalde onderdelen aan te passen. Daarnaast wordt het aangeraden om de nieuwe werkwijze ten aanzien van kabels en leidingen in de processen van de gemeenten in te bedden en hierover verschillende werksessies te houden.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Gooise Meren,

drs. E.M. Voorhorst,
Gemeentesecretaris

drs. H.M.W. ter Heegde,
Burgemeester

Bijlage(n)

1. Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (AVOI) 2022
2. De Nadere regels K&L
3. Verlegregeling K&L
4. Consultatienota
5. Hoofdstuk 1.17 'Ondergrondse infrastructuur' van de Tarieventabel 2022, behorende bij de Legesverordening Gooise Meren 2022.
- 6.

De Raad Gooise Meren

Gelezen het voorstel 'Vaststellen AVOI 2022' met zaaknummer 114084 van het college van burgemeester en wethouders,

Besluit

- De Algemene verordening ondergrondse infrastructuur 2022 (AVOI) vast te stellen en daarmee de 'Telecommunicatieverordening 2016' te laten vervallen;
- De in artikel 2:11 van de APV opgenomen zinsnede "...daarop gebaseerde Telecommunicatieverordening..." te vervangen door "...Algemene verordening ondergrondse infrastructuur...".

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van de gemeente Gooise Meren,
gehouden op *(datum wordt ingevuld door de griffie)*

De griffier

De voorzitter

Mevrouw drs. M.G. Knibbe

drs. H.M.W. ter Heegde