

Voorstel aan de raad

Aan de gemeenteraad
Gemeente Steenwijkerland
Vendelweg 1
8331 XE Steenwijk

Steenwijk, 30-8-2016
Nummer voorstel: 2016/77

Voor raadsvergadering d.d.: 11-10-2016
Agendapunt: 9

Onderwerp:

Vaststelling van de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur gemeente Steenwijkerland(AVOI) en bijbehorende regelgeving voor het uitvoeren van werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels en leidingen in of op openbare gronden.

Aan de raad van de gemeente Steenwijkerland wordt voorgesteld te besluiten:

Conceptbesluit:

1. de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur gemeente Steenwijkerland vast te stellen overeenkomstig bijlage 1 en deze per 1 november 2016 in werking te laten treden;
2. de Telecommunicatieverordening gemeente Steenwijkerland (vastgesteld op 9 oktober 2012) per 1 november 2016 in te trekken;
3. artikel 2.11, lid 5 van de Algemene plaatselijke verordening aan te passen door de woorden “ de daarop gebaseerde Telecommunicatieverordening” te vervangen door “de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur gemeente Steenwijkerland” en deze wijziging per 1 november 2016 in werking te laten treden;

Samenvatting:

De gemeente is als beheerder van de openbare ruimte onder meer verantwoordelijk voor de orde en veiligheid van de openbare ruimte en kan in die hoedanigheid regels opstellen. Op dit moment wordt de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels en leidingen via verschillende verordeningen geregeld, zoals de Telecommunicatieverordening en de APV. Daarnaast zijn met verschillende netbeheerders in het verleden privaatrechtelijke overeenkomsten afgesloten over dit onderwerp.

Het is wenselijk te komen tot een eenduidige regeling, de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur (AVOI), die zowel van toepassing is op kabels en leidingen voor openbare elektronische communicatienetwerken, als op netwerken van nutsbedrijven, zodat voor alle netbeheerders dezelfde rechten, plichten en procedures gelden.

De privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de gemeente en de netbeheerders zullen worden opgezegd, zodat deze niet meer in de weg staan aan de volle toepassing van de nieuwe regels. De geldende Telecommunicatieverordening wordt ingetrokken. Daarnaast wordt de tarieventabel behorende bij de Legesverordening zodanig aangepast dat de kosten voor het behandelen van een aanvraag om een instemmingsbesluit of vergunning op basis van de AVOI door de leges worden gedekt. Deze aanpassingen worden meegenomen bij de eerstvolgende wijziging van de legesverordening.

De AVOI kent aan het college de bevoegdheid tot het vaststellen van een Nadeelcompensatieregeling en nadere regels toe.

Inleiding

De verordening, getiteld 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 (internet, televisie, CAI etc.), als regels voor overige leidingen (zoals voor water, gas en elektriciteit). De regels voor kabels ten dienste van openbare elektronische communicatienetwerken waren tot dusver opgenomen in de zelfstandige Telecommunicatieverordening maar zijn nu geïntegreerd in de voorliggende AVOI. De Telecommunicatieverordening wordt als gevolg hiervan als zelfstandige verordening ingetrokken.

De AVOI voorziet in een vergunningplicht voor netbeheerders die kabels en leidingen willen aanleggen, instandhouden, of opruimen in of op openbare gronden. Voor beheerders van openbare elektronische communicatienetwerken geldt de verplichting tot het aanvragen van een instemmingsbesluit van het college alvorens de voorgenomen werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd. Dit is gebaseerd op de Telecommunicatiewet.

De AVOI is het belangrijkste onderdeel van het Handboek kabels en leidingen. In het Handboek kabels en leidingen, waarin alle relevante wet- en regelgeving overzichtelijk en samenhangend wordt gebundeld, worden daarnaast onder meer een Nadeelcompensatieregeling en nadere regels (vast te stellen door het college) opgenomen.

In de Nadeelcompensatieregeling staan vergoedingsregels, procedures en voorwaarden voor nadeelcompensatie aan netbeheerders waarmee zij in aanmerking komen voor vergoeding van kosten die zij maken voor het verleggen of verwijderen van kabels of leidingen als gevolg van werkzaamheden van de gemeente. Deze regeling komt in de plaats van de afspraken die in de op te zeggen overeenkomsten met netbeheerders zijn opgenomen over vergoeding van kosten. Ten opzichte van de overeenkomsten krijgen de netbeheerders over het algemeen een kleiner deel van hun kosten vergoed doordat er wordt uitgegaan van een kostenverdeling die recht doet aan de moderne verhouding tussen de gemeente en de netbeheerders, waarin rekening is gehouden met de voorzienbaarheid van veranderingen in de openbare ruimte.

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.

Beoogd resultaat

1. Het beschermen van de veiligheid en kwaliteit van de openbare ruimte.
2. Het bevorderen van de afstemming tussen boven- en ondergrondse belangen.
3. Een uniforme publiekrechtelijke regeling voor alle netbeheerders van kabels en leidingen in de gemeente en in de regio die afzonderlijke privaatrechtelijke overeenkomsten met netbeheerders overbodig maakt en waarin de Telecommunicatieverordening is geïntegreerd.
4. Het mogelijk maken van het verlenen van ligvergunningen en de mogelijkheid creëren om vergunningen te wijzigen of in te trekken om zo verleggingen van kabels en/of leidingen af te dwingen.
5. Het verschaffen van instrumenten aan de gemeente om regie te voeren in de ondergrond.
6. 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. Versnipperde regelgeving voor de verschillende netbeheerders is een onwenselijke situatie. Voor aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken is de Telecommunicatieverordening van toepassing. Voor deze netbeheerders geldt, populair gezegd, de afspraak 'liggen om niet is verleggen om niet'. De overige netbeheerders hebben ieder een andere verbintenis over het leggen en verleggen van kabels en leidingen met de gemeente, die is vastgelegd in overeenkomsten die vaak moeilijk te achterhalen of te doorgronden 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 zekere regionale uniformiteit, met name in de AVOI en Nadeelcompensatieregeling.
2. Met de vaststelling van de AVOI en de Nadeelcompensatieregeling wordt aangesloten bij toekomstige wetgeving betreffende nadeelcompensatie (Titel 4.5 Awb dat op een nader te bepalen tijdstip in werking zal treden).
3. 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, en die gebaseerd is op de voorzienbaarheid van veranderingen in de openbare ruimte. De kostenverdeling (nadeelcompensatie gefaseerd afbouwen in 15 jaar) is 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. De Nadeelcompensatieregeling is reeds door het college vastgesteld, onder voorbehoud van vaststelling van de AVOI door uw raad (bijlage 2).
4. De huidige Telecommunicatieverordening is geïntegreerd in de nieuwe AVOI. Hierdoor komt de Telecommunicatieverordening als zelfstandige verordening te vervallen.

5. Aangezien de Telecommunicatieverordening als zelfstandige verordening vervalt, is in artikel 2.11, lid 4 van de APV een verwijzing naar de AVOI nodig.
6. 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 en tarieventabel 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 Nadeelcompensatieregeling geen nadeelcompensatie meer is verschuldigd, betekent meestal een achteruitgang voor de netbeheerders. Jurisprudentie van de Hoge Raad (onder andere het Ronde Venen arrest, LJN: BQ9854) biedt echter voldoende steun aan deze systematiek. Ook de uitspraak d.d. 23 maart 2016 in de zaak Gasunie tegen de gemeente Deventer staakt de gedachte dat een publiekrechtelijke regeling met een staffel van 15 jaar gerechtvaardigd is. In deze zaak heeft de rechtbank Overijssel namelijk geoordeeld dat het legitiem wordt geacht dat de gemeente haar beleid (het vaststellen van een AVOI en het invoeren van een Nadeelcompensatieregeling) in een veranderende samenleving heeft geactualiseerd en geüniformeerd. Veel andere gemeenten zijn al overgegaan van de oude overeenkomsten naar een AVOI en Nadeelcompensatieregeling.

Er bestaat een kans dat één of meer netbeheerders in bezwaar en beroep zullen gaan tegen een beschikking op basis van de AVOI. Het Handboek kabels en leidingen is met voldoende zorgvuldigheid ontwikkeld, maar dit blijft een onzekere factor en kan niet uitgesloten worden.

Participatie

De belangrijkste belanghebbenden zijn de netbeheerders die overeenkomsten hebben met de gemeente (Enexis, Rendo, Vitens, Gasunie). Deze partijen, alsmede andere belanghebbenden (provincie Overijssel, waterschap Drents Overijsselse Delta, Tennet) zijn schriftelijk op de hoogte gesteld van het voornemen om over te gaan tot een Handboek kabels en leidingen. Concepten van de AVOI en de Nadeelcompensatieregeling zijn voor een zienswijze aan deze partijen voorgelegd. Diverse partijen hebben schriftelijk en/of mondeling hun zienswijzen kenbaar kunnen maken. De ingediende zienswijzen zijn beoordeeld en van een reactie voorzien (zie bijlage 6). Daarnaast is de AVOI tot stand gekomen in overleg met de Groep Graafrechten, welke namens vrijwel alle beheerders van openbare elektronische communicatienetwerken optreedt. Na besluitvorming door uw raad zullen deze partijen op de hoogte worden gebracht van de nieuwe regelgeving.

Financiële consequenties

De overgang van privaatrechtelijke overeenkomsten naar publiekrechtelijke regelgeving betreffende de verdeling van kosten bij verleggingen van kabels en leidingen vanwege werken van de gemeente betekent een kostenbesparing voor de gemeente. De financieel niet meer in balans zijnde afspraken tussen de netbeheerders en de gemeente komen te vervallen en de maatschappelijk verantwoorde kostenverdeling die uit de Nadeelcompensatieregeling volgt wordt van toepassing.

Doordat er in de AVOI een vergunning of instemmingsbesluit is vereist voor het aanleggen, in stand houden en opruimen van kabels en leidingen kunnen hiervoor kostendekkende leges

worden geheven. Hiervoor moet de tarieventabel leges worden aangepast. Dit wordt meegenomen met de vaststelling van de legesverordening Steenwijkerland 2017.

Communicatie

De AVOI wordt digitaal bekendgemaakt op offiebekendmakingen.nl en gepubliceerd op overheid.nl. Daarnaast wordt een korte publicatie geplaatst in de Steenwijkerland Expres. De netbeheerders worden schriftelijk op de hoogte gesteld van de inwerkingtreding van de AVOI en de onderliggende regelgeving.

Duurzaamheid

De vaststelling van het Handboek kabels en leidingen (bundeling van AVOI, nadeelcompensatieregeling en nadere regels) leidt tot een betere afstemming tussen gemeente en netbeheerders en tussen de boven- en ondergrond, 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.

Bijlagen bij het voorstel

Bijlagen ter vaststelling

1. Algemene verordening ondergrondse infrastructuur gemeente Steenwijkerland (AVOI)

Bijlagen ter informatie

2. Collegebesluit
3. Toelichting AVOI
4. Nadeelcompensatieregeling gemeente Steenwijkerland
5. Toelichting Nadeelcompensatieregeling
6. Opmerkingenformulier zienswijzen netbeheerders AVOI+NKL

Ondertekening

De secretaris

De burgemeester

S.S. Weistra

M.A.J. van der Tas

Betrokken partijen

afdeling

OW

adviseur

Gert Ekkelenkamp

behandeld in raadscommissie

ja

Raadsbesluit

Steenwijk, 11-10-2016
Nummer: 2016/77

De raad van de gemeente Steenwijkerland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 30-8-2016, nummer 2016/77;

b e s l u i t :

1. de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur gemeente Steenwijkerland vast te stellen overeenkomstig bijlage 1 en deze per 1 november 2016 in werking te laten treden;
2. de Telecommunicatieverordening gemeente Steenwijkerland (vastgesteld op 9 oktober 2012) per 1 november 2016 in te trekken;
3. artikel 2.11, lid 5 van de Algemene plaatselijke verordening aan te passen door de woorden “de daarop gebaseerde Telecommunicatieverordening” te vervangen door “de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur gemeente Steenwijkerland” en deze wijziging per 1 november 2016 in werking te laten treden.

De raad voornoemd,
de griffier,

de voorzitter,

A. ten Hoff

J.H. Bats