

Aan: Gemeente Zoetermeer
t.a.v. A. Slingerland

CC:
Van: Laurens van Raaij
E-mail: laurens.vanraaij@sgs.com
Telefoon: +31(0) 6 14 23 53 79

Datum: 24 april 2017
Kenmerk: 2017-21

Onderwerp: Memo verschillen AVOI en APV Zoetermeer

1 Inleiding

De gemeente Zoetermeer is samen met de gemeente Leidschendam-Voorburg en de gemeente Rijswijk een traject gestart om de regelgeving op het gebied van kabels en leidingen, de ondergrondse infrastructuur, te actualiseren. Dit betekent dat de oude regels en afspraken zullen plaats maken voor één uniforme publiekrechtelijke regeling: de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur (AVOI). De gemeente Zoetermeer heeft de wens geuit om de verschillen tussen de nieuwe en de oude regelgeving/afspraken in een korte uiteenzetting inzichtelijk te maken. In dit memo wordt dit nader uitgewerkt.

2 Uniformering regelgeving

In de openbare ruimte krijgen gemeenten te maken met het aanleggen en verleggen van kabels en leidingen. Het gaat hierbij om zowel telecomkabels als overige kabels en leidingen voor bijvoorbeeld de nutsvoorzieningen (elektriciteit, gas, water). De meeste gemeenten hebben tientallen jaren geleden met nutsbedrijven, zoals de netbeheerders Gasunie, Stedin en Dunea, privaatrechtelijke overeenkomsten gesloten waarin afspraken over het aanleggen, hebben, verleggen en opruimen van kabels en leidingen in gemeenteground zijn vastgelegd. Dit heeft geresulteerd in een diversiteit aan afspraken met verschillende netbeheerders die onvoldoende passen bij de huidige verhoudingen.

Naast voornoemde verscheidenheid aan afspraken geldt voor telecomkabels de Telecommunicatiewet, met haar eigen regime. Hierdoor wordt de complexiteit aan regels voor de ondergrondse infrastructuur nog groter. In het licht van deregulering biedt daarom een uniforme algemene publiekrechtelijke regeling (verordening met de daarbij behorende regelgeving), ter vervanging van de overeenkomsten, uitkomst om de complexiteit aan afspraken tegen te gaan. De verhouding tussen de gemeente en de netbeheerders, zowel nutsbedrijven als telecomaandbieders, wordt daarin generiek geregeld. Dit heeft als belangrijkste voordeel dat de gemeente meer grip kan uit oefenen op de ondergrondse ordening.

3 AVOI, APV en Telecomverordening

Het is wettelijk bepaald dat iedere gemeente een Telecommunicatieverordening moet vaststellen waarin het hebben, houden en verwijderen van kabels centraal staat. In de

gemeente Zoetermeer is dat zodoende gebeurd. Het opstellen van regelgeving voor overige ondergrondse partijen is niet wettelijke verplicht, maar het staat een gemeente wel vrij om bepalingen over het aanleggen en verleggen van kabels vast te stellen. De gemeente Zoetermeer heeft op dit moment een aantal bepalingen hieromtrent opgenomen in de APV, welke met name betrekking hebben op het 'grondroeren' en de eventueel daarmee gepaard gaande vergunningplicht. De bepalingen uit de APV en de Telecommunicatieverordening komen echter niet (geheel) met elkaar overeen.

De AVOI zorgt voor een integratie van beide verordeningen waarbij dezelfde procedures en regels gaan gelden. Zo wordt de grondslag voor de indieningsvereisten van de aanvraag voor een vergunning¹ of een melding gelijkloend, zijn de toetsingscriteria overeenkomstig en worden (beslis)termijnen, analoog aan de wet (Awb en Wabo), veralgemeniseerd. Dit leidt tot transparante en eenduidige regelgeving.

4 Vergoedingssystematiek

Bij de vergoedingssystematiek spelen met name twee zaken een rol: de kosten voor het herstel van openbare gronden ten behoeve van werkzaamheden op initiatief van een netbeheerder en de kosten voor het verleggen van kabels en leidingen ten behoeve van werkzaamheden op initiatief van de gemeente (bijvoorbeeld vanwege de aanleg van een rotonde). Het eerste aspect zal in paragraaf 6 kort worden aangestipt.

Ten aanzien van het tweede aspect is het van belang dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de vergoedingssystematiek voor nutsbedrijven en voor de partijen die openbare telecommunicatiediensten aanbieden. Voor de 'telecomaanbieders' (KPN, Ziggo etc.) is de situatie namelijk nadrukkelijk anders dan bij de overige netbeheerders. Op de aanleg, instandhouding en opruiming van telecomkabels is de Telecommunicatiewet dwingend van toepassing, hetgeen betekent dat voor de verlegging van telecomkabels niet afgeweken kan worden van het wettelijke adagium 'liggen om niet, verleggen om niet'. Kort gezegd komt het er op neer dat telecomkabels 'om niet'² in de openbare gronden aangelegd mogen worden, met dien verstande dat, indien de beheerder van de openbare ruimte (bijvoorbeeld de gemeente) gebruik wil maken van de gronden, de telecomaanbieder op eigen kosten de kabels dient te verleggen. Deze wettelijke verplichting bestaat al geruime tijd. De invoering van de AVOI met de daarbij behorende regelgeving brengt hierin dan ook geen verandering aan.

De wet heeft niet voorzien in een regeling ten aanzien van een vergoedingssystematiek voor overige ondergrondse infrastructuur. De kostenverdeling vloeit zodoende voort uit de in het verleden gemaakte afspraken tussen de gemeente en nutsbedrijven (toen nog vaak het verlengstuk van de gemeente). Deze privaatrechtelijke afspraken zijn niet uniform en beantwoorden niet meer aan de huidige verhoudingen. Desalniettemin zijn zij nog steeds van kracht. Hierdoor krijgt de gemeente bij verlegging/vervanging van kabels en leidingen een onevenredig groot deel van de kosten van de verlegging/vervanging uit hoofde van deze privaatrechtelijke afspraken voor haar rekening. Deze afspraken zijn in de gemeente Zoetermeer vastgelegd in de 'Delflandregeling', welke geldt tussen de gemeente en de regionale nutsbedrijven Stedin en Dunea.

¹ Voor werkzaamheden ten behoeve van telecomkabels wordt een vergunning een instemmingsbesluit genoemd.

² Dit betekent onder andere dat de gemeente geen precariobelasting mag heffen, aangezien er sprake is van een gedoogplicht.

De Delflandregeling is een door 'Delfland' opgestelde regeling (in briefvorm) waaraan in eerste instantie vijf gemeenten, waaronder Zoetermeer, zich hebben gecommitteerd. De regeling is oorspronkelijk van toepassing op vergoeding van de schade door verleggingen van elektriciteitskabels en gasleidingen welke gelegen zijn in de gronden van de gemeente.³ Daarbij moet het gaan om verleggingen die door toedoen of op verzoek van de gemeente verricht dienen te worden. Deze regeling is gestoeld op de gedachte dat een netbeheerder gecompenseerd moet worden op basis van de nog niet verstreken levensduur van zijn kabels en leidingen ('de veroorzaker betaalt'). De levensduur van kabels en leidingen is in de Delflandregeling vastgesteld op 40 jaar⁴, waarbij er sprake is van een lineaire afbouw in 40 jaar.

Naar de huidige maatschappelijke inzichten is dit een verouderd uitgangspunt voor nadeelcompensatie. Vanuit huidig bestuursrechtelijk oogpunt dient deze vergoeding afhankelijk te zijn van de voorzienbaarheid van werkzaamheden van de gemeente in de openbare ruimte. Doorgaans wordt in gemeenteground uitgegaan van een termijn van 15 jaar waarin een netbeheerder mag uitgaan van een ongestoorde ligging van de door hem beheerde netten. Na die termijn is het redelijk dat een netbeheerder op eigen kosten verleggingen uitvoert. Waar vergoedingen eerder gebaseerd werden op de levensduur van een leiding, wordt tegenwoordig gekeken naar de maatschappelijke ontwikkelingen van de omgeving waarin de leiding wordt gelegd. Deze 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.

In theorie lijkt deze verandering van vergoedingssystematiek een grote impact te hebben op de huidige werkwijze en de financiële huishouding van de nutsbedrijven. De vergoedingstermijn van 40 jaar (33 1/3 jaar voor Gasunie) wordt namelijk teruggebracht naar een termijn van 15 jaar. Hoewel er een financiële verschuiving plaatsvindt naar de nutsbedrijven, zal in de praktijk de 'soep niet zo heet worden gegeten, als deze wordt opgediend'. Er moet namelijk rekening worden gehouden met het feit dat een aanzienlijk deel van de netten ouder is dan 40 jaar (dan wel de leeftijd van 40 jaar naderen), zodat de nutsbedrijven reeds voor verleggingen van deze netten niet (dan wel voor een klein gedeelte) voor vergoeding in aanmerking komen. Daar komt bij dat de financiële impact afhankelijk is van het aantal (toekomstige) projecten waarbij een verlegging van een kabel of leiding aan de orde is. Om een goed beeld te krijgen in het financiële verschil tussen het oude en het nieuwe regime biedt een inventarisatie van het aantal projecten waarbij verleggingen van kabels en/of leidingen gaan plaatsvinden, afgezet tegen de 'leeftijd' van deze kabels en/of leidingen, uitkomst. Op die manier krijgt de (theoretische) discussie over de financiële impact 'handen en voeten' en wordt daadwerkelijk inzichtelijk wat de consequenties zijn.

³ In de praktijk wordt de Delflandregeling tussen de gemeente en Dunea tevens op basis van een 'bestendige gedragslijn' gehanteerd, hoewel Dunea (alsmede haar rechtsvoorgangers) formeel geen partij bij de Delflandregeling was.

⁴ De gemeente en Gasunie hanteren een vergoedingssystematiek op basis van de nog niet verstreken levensduur van leidingen met een staffel van 33 1/3 jaar.

5 Overleg

De discussie omtrent de invoering van een AVOI en een nadeelcompensatieregeling spitst zich van de kant de nutsbedrijven toe op de hoogte van de te vergoeden kosten. Belangrijk element van de nieuwe regelingen is echter het stimuleren van het voorkomen van maatschappelijke kosten; zowel aan de kant de gemeente als aan de kant van de nutsbedrijven. De nadruk wordt gelegd op de samenwerking met partijen in de planvormingsfase, zodat in overleg eventuele aanpassingen van een ontwerp kunnen worden doorgevoerd die leiden tot een efficiencyslag. In de praktijk zullen door de wijziging van de vergoedingssystematiek de nutsbedrijven tevens eerder geneigd zijn om in een vroeg stadium in overleg te treden, omdat voorkoming van kosten (in plaats van vergoeding van kosten) voor die partijen van groter belang wordt.

6 Nader regels

De AVOI bepaalt dat het college van B&W nadere regels kan opstellen betreffende indieningsvereisten, technische voorschriften en kosten van herstel. Deregulering staat in de nieuwe regeling centraal, waarbij de meest essentiële zaken worden beschreven. Voorzover mogelijk wordt er verwezen naar bestaande standaarden en richtlijnen zoals de CROW-richtlijnen of RAW-bepalingen, zodat een nadere uitwerking niet benodigd is. Daarnaast is er een vereenvoudiging doorgevoerd van de bepalingen omtrent de (diepte)ligging van kabels en leidingen, waarbij een 'hoofdregel' is opgenomen met verwijzing naar het gemeentelijk normprofiel.⁵ Ten aanzien van bepalingen voor de kosten voor het herstel van openbare gronden ten behoeve van werkzaamheden op initiatief van een netbeheerder wordt aangesloten bij de bestaande regeling en tarieventabel. Kort gezegd komt het er op neer dat de netbeheerder de kosten moet dragen voor de door zijn toedoen ontstane schade waarbij de kostencomponenten herstel, onderhoud, beheer en degeneratie centraal staan.

7 Precario

Het traject tot het invoeren van een AVOI met de daarbij behorende regelgeving staat los van het al dan niet heffen van precariobelasting op kabels en leidingen in gemeentegrond. Dit is een vrije beleidskeuze voor gemeenten. Privaatrechtelijke overeenkomsten kunnen echter in de weg staan aan de heffing van precario in een gemeente. Dit betekent dat op het moment dat de opzegging van een overeenkomst rechtsgevolg heeft verkregen formeel de weg vrij is om precariobelasting te heffen.

Op 22 maart 2017 is er een wetswijziging vastgesteld omtrent het heffen van precariobelasting voor 'enige openbare werken van algemeen nut' (kabels en leidingen van nutsbedrijven)⁶. Hierin wordt bepaald dat enkel tot 1 januari 2022 belasting geheven mag blijven worden, indien er op 10 februari 2016 een precarioverordening in de gemeente aanwezig was. Het tarief wordt vastgezet op het tarief dat gold op 10 februari 2016.

De gemeente Zoetermeer heeft in haar Precarioverordening 2017 (tevens vigerend op 10 februari 2016) bepaald dat enkel voor waterleidingen in gemeentegrond precariobelasting geheven kan worden. Aangezien dit voor waterleidingen reeds geschiedt en voor de overige nutsbedrijven niet meer kan doen gelden na inwerkingtreding van de

⁵ In bijzondere gevallen kan het college besluiten af te wijken van de 'hoofdregel'.

⁶ Deze wetswijziging is nog niet in de Staatscourant gepubliceerd en derhalve nog niet in werking getreden.

wetswijziging, zal de invoering van de publiekrechtelijke regelingen en de beëindiging van de oude afspraken geen effect hebben op de heffing van precariobelasting.

8 Samenvatting

De invoering van een nieuwe publiekrechtelijke regeling zal uniform gaan gelden voor alle partijen in de ondergrond. Dit versterkt de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid. Nu is er nog sprake van verschillende regelingen voor telecomaanbieders en voor overige partijen. Onder het nieuwe regime is er aansluiting gezocht bij wet- en regelgeving (Awb en Wabo) op het gebied van procedurele zaken als indieningsvereisten en termijnen, waardoor er een actualisatieslag heeft plaatsgevonden. Daarnaast is er sprake van deregulering door enkel de meest essentiële aspecten te regelen met, waar mogelijk, verwijzing naar algemeen erkende standaarden en richtlijnen.

De vergoedingssystematiek zal worden gestoeld op het publiekrechtelijke instrument van nadeelcompensatie, waarbij ook hier rechtsgelijkheid het uitgangspunt is. Alle nutspartijen worden, in tegenstelling tot de vergoeding op basis van de privaatrechtelijke afspraken, op dezelfde wijze behandeld. De vergoeding van de kosten wordt gekoppeld aan de voorzienbaarheid van de ontwikkelingen in de openbare ruimte van de gemeente in plaats van de levensduur van de kabels en leidingen van de nutsbedrijven. De gemeente krijgt op deze wijze meer regie over de uit te voeren werken in en op haar eigen grond en de daarmee gepaard gaande kosten. Door de overlegstructuur meer centraal te stellen in de regelgeving, zal de balans meer moeten gaan liggen op voorkoming van de kosten dan vergoeding van de kosten van verleggingen van kabels en leidingen. De regierol van de gemeente dient er toe te leiden dat partijen elkaar reeds in de planvormingsfase zullen vinden om zo elkaars belangen (en kosten) beter te kunnen bewaken.

Ten aanzien van het heffen van precariobelasting zal de implementatie van de regelgeving op het gebied van ondergrondse infrastructuur geen verandering in de huidige situatie aanbrengen.

Implementatieproces AVOI						
verhouding tussen ALV 2000, Telecommunicatieverordening 2008, overeenkomsten en AVOI						
Vergunningplicht	Nieuw	Oud	Oud	Conform		Opmerkingen
	AVOI	APV	Telecom 2008	ja	nee	
Toepasselijkheid	K&L en Telecom	K&L	Telecom		x	Bepalingen Telecomverordening en APV geïntegreerd in AVOI
Vergunningplicht	Ja	Ja	Ja	x		In oude situatie mogelijkheid tot doorlopende vergunning
Meldingplicht (werkzaamheden van niet ingrijpend aard)	Ja	Ja	Ja		x	In oude situatie 'meldingsplicht' K&L o.b.v. doorlopende vergunning
Beslistermijn vergunning	8 weken	8 weken	8 weken	x		
Beslistermijn melding	5 dagen	10 dagen	2 dagen		x	Termijn in AVOI 5 dagen i.p.v. 2 (gelijkgesteld aan startmelding)
Aanleveren informatie overleg met derden	Ja	n.v.t.	Ja	x		
Voorschriften vergunning/instemmingsbesluit	Ja	Nee	Ja		x	Limitatieve gronden voorschriften conform Telecomwet, APV geen gronden
Weigeringsgronden vergunning/instemmingsbesluit	Ja	Nee	Ja		x	Weigeringsgronden conform Telecomwet; In APV geen weigeringsgronden
Mogelijkheid wijziging en intrekking vergunning	Ja	Ja	n.v.t.	x		Extra mogelijkheid bij rechtmatig overheidshandelen (bijv. aanleg rotonde)
Toezicht, strafbepaling en overgangsrecht	Nieuw	Oud	Oud	Conform		Opmerkingen
	AVOI	APV	Telecom 2008	ja	nee	
Toezicht op de naleving	Ja	Ja	Nee		x	
Strafbepaling	Ja	Ja	Nee		x	Maximale gevangenisstraf van 2 maanden i.p.v. 3 maanden
Overgangsbepalingen	Ja	n.v.t.	n.v.t.		x	Voor de verhouding Delflandregeling en AVOI van belang
Vergoedingssystematiek	Nieuw	Oud	Oud			
	NKL	Delflandregeling	Telecomwet	ja	nee	
Vergoedingssystematiek	Publiekrecht	Privaatrecht	n.v.t.		x	Zie memo
Kabels of leidingen binnen beheergebied	Staffel 15 jaar	Staffel 40 jaar	n.v.t.		x	
Kabels of leidingen buiten beheergebied	circa 60%-80%	Staffel 40 jaar	n.v.t.		x	
Kabels of leidingen die liggen met een zakelijk recht of gedoogplicht	circa 100%	Staffel 40 jaar	n.v.t.		x	
Schadebeperking, voordeeltorekening en hardheidsclausule	Ja	Ja	n.v.t.		x	Stelselverandering: van privaatrecht naar publiekrecht
Besluitvorming vergoeding	binnen 8 weken	Nee	n.v.t.		x	Geen besluitvorming maar facturatietermijn
Onafhankelijke advisering	Ja	Nee	n.v.t.		x	
Termijn betaling vergoeding	binnen 6 weken	factuur	n.v.t.		x	Geen besluitvorming maar facturatietermijn
Overgangsbepaling	Ja	Nee	n.v.t.		x	Voor de verhouding Delflandregeling en AVOI van belang
Technische voorschriften	Nieuw	Oud	Oud			
	Nadere regels	AVL 2000	AVL 2000	ja	nee	
Afwijking van gestelde normen en voorschriften	Ja, gemotiveerd	Ja	Ja	x		
Werkzaamheden van niet ingrijpende aard	<25m lang	Nee	Nee		x	Dit wordt in de A.V.L. niet nader uitgewerkt
Indieningsvereisten	Ja	Nee	Nee		x	In A.V.L. algemeen gesteld: enkel de gegevens die noodzakelijk worden geacht
Gegevensverstrekking bij een aanvraag of melding	Conform Awb/Wabo	Nee	Nee		x	In A.V.L. algemeen gesteld: enkel de gegevens die noodzakelijk worden geacht
(melden) Spoedeisende werkzaamheden	Ja	Ja	Ja	x		In A.V.L. algemeen gesteld
Overdracht van een instemmingsbesluit of vergunning	Ja, mogelijk	Nee	Nee		x	De mogelijkheid wordt niet geboden in de A.V.L.
Veranderingen in eigendom, exploitatie, beheer of gebruik	Melden verplicht	Nee	Nee		x	De mogelijkheid wordt niet geboden in de A.V.L.
Vooroverleg mogelijkheid voor derden	Ja	Ja	Ja	x		Dit wordt in de A.V.L. niet nader uitgewerkt
Overleg en afstemming tijdens planvorming	Ja	Nee	Nee		x	
Afstemming en verzoek tot aanpassing	Ja, vanuit gemeente	Nee	Nee		x	
Voorbereiding en aanvraag instemmingsbesluit of vergunning	Ontvankelijkheidstoets	Nee	Nee		x	
Het werkplan	Ja, optioneel	Nee	Nee		x	
Voorschouw	Opname omgeving	Opname omgeving	Opname omgeving	x		
Startmelding en inlichten belanghebbenden	5 dagen voor werk	3 dagen voor werk	3 dagen voor werk		x	Huidige situatie: diverse 'straatbrieven' in viervoud inleveren bij gemeente
Uitvoering	Conform richtlijnen	Ja	Ja	x		
Werktijden	07:00-17:00	Nee	Nee		x	
Graaf- en breekverbod	vorst, evenementen	Nee	Nee		x	
Gereedmelding	Ja	Ja	Ja		x	De gereedmelding geschiedt via een 'straatbrief'. Nu digitaal.
Tracébepaling algemeen	Ja	Ja	Ja		x	In de A.V.L. zeer uitgebreid. In Nadere regels algemene kaders.
Uitnemen en terugplaatsen grond/Grondwerk	Ja	Ja	Ja		x	In de A.V.L. zeer uitgebreid. In Nadere regels algemene kaders.
Elementverharding/Straatwerk	Ja	Ja	Ja		x	In de A.V.L. zeer uitgebreid. In Nadere regels algemene kaders.
Gesloten verharding	Ja	Ja	Ja		x	In de A.V.L. zeer uitgebreid. In Nadere regels algemene kaders.
Bijzondere verharding	Ja	Ja	Ja		x	In de A.V.L. zeer uitgebreid. In Nadere regels algemene kaders.
Herstraat- en degeneratiekosten	Ja	Ja	Ja		x	In de A.V.L. zeer uitgebreid. In Nadere regels verwijzend naar VNG-model
Uitvoering herstel en onderhoud	Ja	Ja	Ja		x	In de A.V.L. zeer uitgebreid. In Nadere regels verwijzend naar VNG-model
Tarieven	Ja	Ja	Ja		x	In de A.V.L. zeer uitgebreid. In Nadere regels verwijzend naar VNG-model
Herstel overige schade	Ja	Ja	Ja		x	In Nadere regels algemene kaders verwijzend naar BW.
Werken in de nabijheid van bomen	Ja	Ja	Ja		x	In Nadere regels is een uitgebreide bijlage over werken bij bomen
Gemeentelijk normprofiel	Ja	Ja	Ja	x		Het normprofiel blijft gelijk