TOELICHTING ALGEMENE VERORDENING ONDERGRONDSE INFRASTRUCTUREN 2027

Niet alle (sub)artikelen worden automatisch van een toelichting voorzien. Er wordt slechts een toelichting gegeven indien een nadere uitleg noodzakelijk wordt geacht.

Algemeen

Het doel van deze toelichting is om informatie, aanvulling en nadere uitleg te verstrekken met betrekking tot de Algemene verordening ondergrondse infrastructuren 2027 (hierna: AVOI), zowel voor gebruik binnen de gemeente als voor de netbeheerders.

De AVOI heeft als doel de regie en coördinatie uniform te regelen met betrekking tot werkzaamheden die nodig zijn voor de aanleg, instandhouding en opruiming van alle kabels of leidingen in openbare gronden binnen de gemeentegrenzen. De AVOI reguleert de werkzaamheden in de openbare ruimte, waarbij onder andere de (weg)verharding, maar ook bermen en andere groenvoorzieningen worden opgebroken. De AVOI is ook gericht op minimalisatie van overlast en maatschappelijke kosten ten gevolge van werkzaamheden in de openbare ruimte: proactieve regie[1], meer grip en sturing op werkzaamheden, het waarborgen van bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en communicatie tijdens werkzaamheden; uniforme regels en sanctiemogelijkheden en een efficiënt gebruik van de openbare ruimte.

Volgens de AVOI wordt iedere aanvraag van elke netbeheerder eenduidig behandeld. Het verschil in wettelijke grondslag voor de diverse kabel- en leidingeigenaren (Telecommunicatiewet e.a.) is geen reden om de aanvragen verschillend te behandelen. Immers, in de praktijk gaat het om dezelfde werkzaamheden. Belangrijk uitgangspunt is dat werkzaamheden alleen in en op de openbare ondergrond mogen worden uitgevoerd na voorafgaande instemming of vergunning dan wel goedgekeurde melding van de gemeente. Voor de aanvraag van een instemmingsbesluit of vergunning zijn aan de gemeente leges verschuldigd, aangezien de instemming en vergunning als een dienst van de gemeente aan de netbeheerder is te beschouwen. Leges kunnen ook worden geheven voor de melding van werkzaamheden. Denk bijvoorbeeld aan meldingen in het kader van in en uit gebruik nemen van kabels en niet-ingrijpende of spoedeisende werkzaamheden. Aangezien in bedoelde gevallen in de praktijk ook een dienst door de gemeente wordt geleverd, maar een lichtere procedure geldt, heeft dit invloed op de hoogte van de legestarieven. Dit leidt op dit punt tot minder leges voor de netbeheerder.

Via nadere regels (bijvoorbeeld het Handboek-, de Schaderegeling ingravingen- (voor de te hanteren tarieven voor onder andere herstel-, onderhouds-, beheer- en degeneratiekosten) en een Nadeelcompensatieregeling kabels en leidingen) kunnen aanvullende voorwaarden, eisen en regels voor de werkzaamheden van de netbeheerder door burgemeester en wethouders worden gesteld.

---

[1] Op initiatief van de gemeente wordt proactieve regie gevoerd. Dit heeft als doel om de overlast en maatschappelijke kosten ten gevolge van werkzaamheden in de openbare ruimte te minimaliseren. Het voeren van proactieve regie in de ondergrond door de gemeente bevordert de graafrust en bespaart kosten, een win-win situatie.

Rode draad van proactieve regie is informatie-uitwisseling tussen alle belanghebbenden. Partijen (gemeenten, netbeheerders en uitvoerende partijen) betrekken elkaar vroegtijdig en in de juiste fase bij projecten. De plannen van de gemeente én van de netbeheerders worden vanuit een lange termijn planning (tot vijf jaar vooruit) zoveel als mogelijk inzichtelijk gemaakt en gemonitord teneinde werkzaamheden zoveel als mogelijk op elkaar af te stemmen of te combineren.

Kaders voor de gemeentelijke bevoegdheden en rollen

De gemeentelijke bevoegdheden vloeien voort uit de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), de Omgevingswet, de Verordening fysieke leefomgeving (hierna: VFL), de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (hierna: WIBON), de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) en uit contractuele afspraken met netbeheerders. De gemeente is in vele rollen betrokken bij werkzaamheden in de openbare ruimte, onder andere als grondeigenaar, ruimtelijk planner, aanlegger van infrastructuur, verkeersregelaar, bodembeschermer, enzovoorts.

In het belang van de gemeente, burgers, bedrijven en netbeheerders moet een zorgvuldig, uniform en integraal beleid gevoerd worden bij voorbereiding, uitvoering en nazorg van werkzaamheden in openbare gronden. De gemeente heeft hierin een coördinerende rol voor een goed verloop van het integrale proces met betrekking tot de werkzaamheden van alle netbeheerders. Mede doordat de fysieke ondergrond vol raakt met een groot aantal kabels en leidingen, is goede afstemming van werkzaamheden en belangen noodzakelijk. De coördinerende rol van de gemeente is onder andere terug te vinden in de artikelen 4, 5 en 6 van de AVOI.

Ondanks de verschillende uitgangsposities van partijen wordt door de gemeente efficiëntie, harmonisering en uniformering van de uitvoering van werkzaamheden nagestreefd. Het opbreken van de openbare ruimte moet tot zo min mogelijk overlast leiden, met waarborging van veiligheid en bereikbaarheid en voorkoming van verstoring van openbare orde en ondergrondse ordening. Ten aanzien van het ontwerp, de voorbereiding, de uitvoering en het beheer van de werkzaamheden moet voldaan worden aan de uniforme (uitvoerings-)eisen die door de gemeente zijn vastgelegd in het Handboek kabels en leidingen. Ook voor de te hanteren tarieven voor onder andere herstel-, onderhouds-, beheer- en degeneratiekosten kunnen burgemeester en wethouders nadere regels vaststellen.

Twee regimes voor kabels en leidingen

Een onderscheid moet gemaakt worden tussen werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk en werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van overige kabels en leidingen.

Voor de uitvoering van werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk bepaalt de Tw, dat de aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk die het voornemen heeft werkzaamheden uit te voeren, slechts overgaat tot het verrichten van deze werkzaamheden indien het voornemen daartoe schriftelijk of digitaal is gemeld aan burgemeester en wethouders en de aanbieder van burgemeester en wethouders instemming heeft verkregen voor de uitvoering van de werkzaamheden (artikel 5.4, eerste lid, van de Tw). De Tw bepaalt daarbij eveneens dat burgemeester en wethouders in het instemmingsbesluit bijzondere voorschriften kunnen opnemen (artikel 5.4, tweede en derde lid, van de Tw) en dat de raad met betrekking tot het verrichten van de werkzaamheden bij verordening regels vaststelt (artikel 5.4, vierde lid, van de Tw).

Voor de werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van de overige kabels en leidingen ontbreekt een dergelijke vorm van wetgeving. In een aantal gemeenten wordt de vergunning voor de werkzaamheden verleend op grond van de Algemene plaatselijke verordening (APV) of de VFL, veel gemeenten kennen reeds een afzonderlijke kabel- en leidingenverordening.

De gemeente heeft besloten om zowel de instemmingsplicht uit de Tw als de vergunningplicht uit de VFL op te nemen in de AVOI. De gemeente voldoet hiermee aan de eis uit de Tw om een Telecommunicatieverordening op te stellen en de gemeentelijke wens om uniformering te realiseren in het kabel- en leidingbeleid van de gemeente met betrekking tot alle netbeheerders (dus zowel telecommunicatie als overige kabels en leidingen).

Publiekrechtelijke vergunning of instemming en privaatrechtelijke toestemming

De vergunning, het instemmingsbesluit of de goedkeuring op een melding voor het uitvoeren van werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels en leidingen is publiekrechtelijk van aard en geldt voor alle openbare gronden. Dat wil zeggen dat de verkrijger van de vergunning, het instemmingsbesluit of de goedgekeurde melding het recht krijgt om (tijdelijk en onder bepaalde voorwaarden) de openbare orde te mogen verstoren, dit om de gewenste werkzaamheden te kunnen uitvoeren.

Als het werkzaamheden betreft voor kabels ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk op openbare gronden die in eigendom zijn van de gemeente dan ontstaat, nadat de werkzaamheden zijn uitgevoerd, op grond van artikel 5.2 van de Tw de gedoogsituatie (ligrecht).

Als het werkzaamheden betreft voor kabels of leidingen niet ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk op openbare gronden die in eigendom zijn van de gemeente dan verleent de gemeente bij het verstrekken van de vergunning of goedkeuring op een melding zowel een publiekrechtelijke beschikking als privaatrechtelijke toestemming (ligrecht) tenzij de gemeente andere belangen wil behartigen dan die in het kader van de vergunning-, en toestemmingsverlening zijn toegestaan. In het laatste geval wordt een afzonderlijke privaatrechtelijke toestemming afgegeven.

Als het werkzaamheden betreft die uitgevoerd worden op openbare gronden die niet in eigendom zijn van de gemeente maar van een derde (bijvoorbeeld de Provincie), moet de verkrijger van de vergunning, het instemmingsbesluit of de goedkeuring op een melding in die gevallen eveneens een privaatrechtelijke toestemming verkrijgen van de eigenaar van de openbare gronden.

Burgemeester en wethouders kunnen in die gevallen de aanvrager erop wijzen dat hij niet eerder met de werkzaamheden kan aanvangen alvorens hij ook privaatrechtelijke toestemming heeft verkregen van deze derde.

HOOFDSTUK 1: INLEIDENDE BEPALINGEN

ARTIKEL 1 DEFINITIES

Breekverbod

In de verordening zijn bepalingen over het breekverbod opgenomen die burgemeester en wethouders de bevoegdheid geven een verbod op te leggen tot uitvoering van werkzaamheden bij bepaalde weersomstandigheden (bijvoorbeeld wateroverlast, zware sneeuwval of ijzel, strenge vorst) of tijdens evenementen of feest- en gedenkdagen. Dat wil zeggen dat er niet in de grond gegraven mag worden zolang het breekverbod geldt. Een nadere omschrijving van het breekverbod is opgenomen in het Handboek kabels en leidingen.

Instemmingsbesluit

Werkzaamheden als bedoeld in artikel 5.4 lid 1 sub a van de Tw, voor kabels ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk moeten vooraf (digitaal) gemeld worden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:

- werkzaamheden;
- werkzaamheden van niet-ingrijpende aard;
- spoedeisende werkzaamheden ten gevolge van een ernstige belemmering of storing.

Voor de werkzaamheden geldt dat pas gestart mag worden met die werkzaamheden als op basis van een aanvraag een instemmingsbesluit is verleend. De gemeente hanteert een doorlooptijd van acht weken voor het nemen van een besluit op aanvragen voor werkzaamheden.

Voor werkzaamheden van niet-ingrijpende aard is geen instemmingsbesluit noodzakelijk maar kan worden volstaan met een digitale melding minstens vijf werkdagen vooraf. Na goedkeuring van de melding kan met de werkzaamheden gestart worden binnen het in de melding bepaalde tijdvak.

Voor spoedeisende werkzaamheden kan het zijn dat digitaal melden vooraf onmogelijk is. Bijvoorbeeld als bij nachtelijke werkzaamheden telecommunicatiekabels kapotgetrokken zijn. Alleen in dergelijke uitzonderingsgevallen is het toegestaan het werk achteraf te melden en goedkeuring volgt dan ook achteraf, mits de omvang van de werkzaamheden binnen de kaders van werkzaamheden van niet-ingrijpende aard valt. Indien blijkt dat de uitgevoerde werkzaamheden omvangrijk zijn geweest of bijvoorbeeld een waterweg hebben gekruist, moet alsnog een instemmingsbesluit worden aangevraagd volgens de gebruikelijke procedure. Zo kan de gemeente alsnog de aan haar verstrekte relevante informatie verwerken.

Kabels of leidingen

Kabels of leidingen zijn onderdeel van een netwerk, daaronder ook begrepen de daarmee verbonden transformator-, schakel-, verdeel- en onderstations (zijnde de bovengrondse voorzieningen), distributie- of mutatiepunten. Voorbeelden van kabels en leidingen zijn telecommunicatie- en omroepkabels, elektriciteitskabels (koppel-, transport- en distributiekabels), leidingen voor gasvormige stoffen (bijvoorbeeld aardgas, waterstof, biogas), waterleidingen, leidingen ten behoeve van een warmtenet (transport-, distributie- en dienstleidingen) en kabels en leidingen voor industriële netwerken. Voorbeelden van distributie-

of mutatiepunten zijn handholes, afsluiters, brandkranen, lassen, enzovoort. Het begrip kabels of leidingen omvat ook lege buizen, ondergrondse ondersteuningswerken (zoals mantelbuizen, kabelgoten, duikers) en beschermingswerken. Met lege buizen worden onder andere bedoeld de buizen die worden aangelegd met het oogmerk deel uit te gaan maken van een elektronisch communicatienetwerk of buizen die worden aangelegd als een voorziening voor medegebruik.

Netbeheerder

Netbeheerders zijn de beheerders van al dan niet openbare netwerken, bestemd voor bijvoorbeeld het transport van water, vloeibare of gasvormige stoffen, energie of informatie. Dat zijn dus ook de aanbieders van elektronische communicatienetwerken zoals bedoeld in de Tw. Vaak neemt de netbeheerder in het geval van voorgenomen werkzaamheden de rol van opdrachtgever op zich.

Netwerk

De omschrijving maakt met name duidelijk dat het gaat om het geheel van kabels of leidingen die bestemd zijn voor transport van vaste, vloeibare of gasvormige stoffen, energie of informatie, bijvoorbeeld de distributie- en transportnetten voor energie en water (gas, water(stof), elektriciteit) en de elektronische communicatienetwerken (zoals geregeld in en krachtens de Tw, artikel 1.1).

Niet-openbaar netwerk

Een netwerk dat geen openbaar elektronisch communicatienetwerk is, zoals in de Tw, artikel 1.1 is beschreven of geen openbaar netwerk is van netbeheerders die krachtens een wet zijn aangewezen (bijvoorbeeld drinkwaternetbeheerders, vanuit de Drinkwaterwet, energienetbeheerders vanuit de Energiewet).

Openbare gronden

Hiertoe worden, conform het in de begripsbepalingen genoemde wetsartikel, gerekend:

- openbare wegen met inbegrip van de daartoe behorende stoepen, glooiingen, bermen, sloten, bruggen, viaducten, tunnels, duikers, beschoeiingen en andere werken
- wateren met de daartoe behorende bruggen, plantsoenen, pleinen en andere plaatsen die voor eenieder toegankelijk zijn (ook wel openbare ruimte genoemd).

Spoedeisende werkzaamheden

Hiervoor geldt een lichter procedureel regime. De netbeheerder moet duidelijk maken dat dit werk redelijkerwijs geen uitstel kan dulden op grond van de aangegeven belangen.

Vergunning

Werkzaamheden als bedoeld in deze verordening, voor kabels of leidingen uitgezonderd kabels ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk moeten vooraf digitaal gemeld worden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:

- werkzaamheden;
- werkzaamheden van niet-ingrijpende aard;
- spoedeisende werkzaamheden ten gevolge van een ernstige belemmering of storing.

Voor de werkzaamheden geldt dat pas gestart mag worden met die werkzaamheden als op basis van een aanvraag een vergunning is verleend. De gemeente hanteert een doorlooptijd van acht weken voor het nemen van een besluit op aanvragen voor werkzaamheden.

Voor werkzaamheden van niet-ingrijpende aard is geen vergunning noodzakelijk maar kan worden volstaan met een digitale melding minstens vijf werkdagen vooraf. Na goedkeuring van de melding kan met de werkzaamheden gestart worden.

Voor spoedeisende werkzaamheden kan het zijn dat digitaal melden vooraf onmogelijk is. Bijvoorbeeld bij een kapot gesprongen waterleiding. Alleen in dergelijke uitzonderingsgevallen is het toegestaan het werk achteraf te melden en goedkeuring volgt dan ook achteraf, mits de omvang van de werkzaamheden binnen de kaders van werkzaamheden van niet-ingrijpende aard valt.

Indien blijkt dat de uitgevoerde werkzaamheden omvangrijk zijn geweest of bijvoorbeeld een waterweg hebben gekruist, moet alsnog een vergunning worden aangevraagd volgens de gebruikelijke procedure. Zo kan de gemeente alsnog de aan haar verstrekte relevante informatie verwerken.

Burgemeester en wethouders kunnen de vergunning weigeren, wijzigen of intrekken, zoals benoemd in de artikelen 6 en 12.

Als de werkzaamheden uitgevoerd worden op openbare gronden die niet in eigendom zijn van de gemeente dan behelst de gemeentelijke vergunning enkel de publiekrechtelijke toestemming voor het uitvoeren van de werkzaamheden.

Werkzaamheden

Onder instandhouding in de zin van deze verordening wordt mede begrepen het nemen van maatregelen, waaronder verplaatsen van de kabels of leidingen zoals bedoeld in artikel 9 van de AVOI en in de Tw. Onder sleufloze technieken wordt verstaan het maken van een holle ruimte in de grond, met behulp van een (gestuurde) boring of persing, zonder daarbij de omringende grondslag te verwijderen. De regels van de AVOI hebben betrekking op mechanische werkzaamheden en handmatige werkzaamheden. Deze laatste zijn vooral van toepassing op werken nabij bomen en andere groenvoorzieningen en bij spoedeisende werkzaamheden of niet-ingrijpende werkzaamheden. De AVOI ziet voorts op werkzaamheden in verband met het bevorderen van medegebruik van voorzieningen, zoals mantelbuizen, kabelgoten of geleidingen.

Werkzaamheden van niet-ingrijpende aard

Het onderscheid tussen werkzaamheden van al dan niet-ingrijpende aard vloeit voort uit artikel 5.4, vijfde lid, van de Tw. De definitie geeft op hoofdlijnen aan voor welke situaties deze lichtere procedure van toepassing is. Vaak gaat het om werkzaamheden aan reeds bestaande kabels of leidingen en betreft het een beperkte lengte of oppervlakte die niet of nauwelijks het normale gebruik van de openbare gronden beperkt. Daarbij wordt ook mede in de beoordeling betrokken of er rijbanen en andere verhardingen, wateren of groenvoorzieningen gekruist worden of dat boringen noodzakelijk zijn.

Werkzaamheden (tot de in de AVOI bepaalde lengte) worden door de relatief beperkte omvang van de werkzaamheden uitgezonderd van een aantal algemene regels van de AVOI. Ook andere niet-ingrijpende werkzaamheden, zoals werkzaamheden die slechts gedurende korte tijd in een beperkt gedeelte van het netwerk worden verricht en waarvan de impact op de openbare

ruimte beperkt en kortstondig is, worden aan een lichter regime onderworpen waarvoor nadere kaders zijn gesteld.

Onder deze werkzaamheden vallen ook:

- het aanbrengen of verwijderen van kabels of leidingen in reeds aangebrachte voorzieningen, zoals buizen ten behoeve van glasvezelkabels (bijvoorbeeld HDPE-buizen) en mantelbuizen;
- het maken van maximaal twee opbrekingen met elk een afmeting van maximaal 2 m².

Een opbreking kan zijn het maken van een montagegat c.q. lasgat ten behoeve van de toegang tot een distributie- of mutatiepunt, het plaatsen van afsluiters, het opgraven van een kabelrol ten behoeve van aansluitingen, het herstellen van kabel- c.q. leidingstoringen of voor inspectiedoeleinden. Het maken van twee montagegaten c.q. lasgaten tegelijkertijd kan onder andere aan de orde zijn bij het inblazen van glasvezelkabels in bestaande HDPE-buizen.

Overige begripsbepalingen

Behoeven geen nadere toelichting.

ARTIKEL 2 REIKWIJDTE

De AVOI geeft invulling aan de wettelijke plicht van de gemeente om een verordening op te stellen voor werkzaamheden aan kabels ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk.. Vooralsnog is er geen vergelijkbare wettelijke regeling voor andere kabels en leidingen, zoals elektriciteitskabels en waterleidingen. Regels en afspraken met betrekking tot deze netbeheerders werden steeds opgenomen in de APV, VFL of in privaatrechtelijke overeenkomsten. Met deze verordening wordt voorzien in, zoveel mogelijk uniforme, regelgeving voor alle netbeheerders die binnen de gemeente werken. De AVOI geldt dus voor alle netbeheerders en hun eventuele rechtsopvolger(s).

De gemeente heeft geen wettelijke gedoogplicht ten aanzien van niet-openbare netwerken. Met een niet-openbaar netwerk worden kabels of leidingen bedoeld die niet gebruikt worden om openbare diensten aan te bieden. Voorbeelden hiervan zijn warmtenetten of een point-to-point (glasvezel)verbinding tussen twee gebouwen als deze (gedeeltelijk) in openbare grond is aangelegd door de gebouweneigenaar zelf.

De gemeente kan echter wel aanvragen krijgen van partijen die kabels of leidingen wensen aan te leggen die onder het begrip niet-openbaar netwerk vallen.

Vanwege het intensieve gebruik van de ondergrondse ruimte en de veiligheidsrisico’s is de tendens dat de gemeente terughoudend omgaat met het verlenen van toestemming voor de aanleg van niet-openbare netwerken van particulieren of bedrijven. Particulieren die een eigen verbinding wensen, moeten bij voorkeur gebruik maken van openbare netstructuren. Toch zijn er uitzonderingssituaties en indien de beschikbare (ondergrondse) ruimte het toestaat kan de gemeente onder strikte voorwaarden daarvoor toestemming geven en de aanleg toch gedogen.

Bij werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van niet-openbare netwerken in openbare wegen en wateren is het bepaalde in de AVOI van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat waar wordt bedoeld openbare netwerken daar moet worden gelezen niet-openbaar netwerk. Dat betekent echter nog steeds niet dat de gemeente daarmee een gedoogplicht voor deze kabels of leidingen heeft.

Voor werkzaamheden rond de kabels of leidingen van de gemeente zelf, zoals de riolering, netten voor openbare verlichting, is om praktische redenen de verordening (en het daarin opgenomen breekverbod) niet van toepassing. Om redenen van effectiviteit en kwaliteit is het wel zeer wenselijk dat waar mogelijk binnen de gemeente afspraken en procedures worden gemaakt om de doelen van deze verordening ook intern zoveel mogelijk na te leven.

Onder instandhouding in de zin van deze verordening wordt mede begrepen het nemen van maatregelen, waaronder verplaatsen van de kabels of leidingen zoals bedoeld in artikel 9 van de AVOI en in artikel 5.8 van de Telecommunicatiewet.

ARTIKEL 3 NADERE REGELS

Burgemeester en wethouders krijgen de mogelijkheid toegekend door de raad om in voorkomende gevallen nadere regels ter uitvoering van deze verordening vast te stellen. Deze nadere regels kunnen worden opgenomen in onder meer een:

- Nadeelcompensatieregeling, voor de nadeelcompensatie in geval van het nemen van maatregelen ten aanzien van kabels en leidingen;
- Schaderegeling ingravingen, voor de te hanteren tarieven voor onder andere herstel-, onderhouds-, beheer- en degeneratiekosten;
- Handboek kabels en leidingen, voor de technische en procedurele voorwaarden in verband met onder andere:

- feest- of gedenkdagen of beperking van overlast voor belanghebbenden, bijvoorbeeld een winkelier;
- de wijze van uitvoering;
- het opstellen van voorschriften op het gebied van markering en afzetting;
- het maken van proefsleuven;
- opruimen van buiten gebruik zijnde kabels of leidingen;
- toetsingskader voor het toestaan van de aanleg van een netwerk dat niet valt onder het begrip openbaar netwerk.

HOOFDSTUK 2: AANVRAGEN EN MELDEN VAN WERKZAAMHEDEN

ARTIKEL 4 AANVRAAG- EN MELDINGSPROCEDURE

Uitgangspunt is dat werkzaamheden in de openbare ruimte verboden zijn, tenzij men beschikt over een instemmingsbesluit, een vergunning of goedkeuring op een melding. De in de Tw neergelegde verplichting dat instemming van burgemeester en wethouders is vereist, is opgenomen in de AVOI en is van toepassing op de werkzaamheden van netbeheerders van openbare elektronische communicatienetwerken. Het vergunningsvereiste in de AVOI is in lijn met de verplichting uit de Tw en de toestemming of vergunning die andere kabel- en leidingeigenaren voorheen dienden te hebben voor voorgenomen werkzaamheden in gemeentegrond. Conform het bepaalde in de Tw geldt dat de instemming of goedkeuring op een aanvraag of melding voor een openbaar elektronisch communicatienetwerk slechts betrekking heeft op de plaats, het tijdstip en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden. Dit principe is overgenomen voor de aanvragen voor overige netwerken die ter beoordeling worden voorgelegd aan de gemeente. Indien nodig ter voorbereiding op de aanvraag, kan vooroverleg tussen gemeente en aanvrager plaatsvinden.

Omdat de gemeente een coördinerende rol heeft over alle openbare gronden binnen de gemeentelijke grenzen moet voor alle voorgenomen werkzaamheden in openbare grond een aanvraag voor een instemmingsbesluit of vergunning worden gedaan of een melding ingediend worden ter goedkeuring. Dit geldt dus ook in het geval dat voorgenomen werkzaamheden zich beperken tot bijvoorbeeld openbare gronden van de Provincie of het Waterschap. In het geval dat naast een instemmingsbesluit, een vergunning of een goedgekeurde melding ook een andere vergunning van een al dan niet ander bestuursorgaan dan de gemeente nodig is, heeft de gemeente hierin een coördinerende rol om afstemming te bevorderen en stelt de aanvrager gemeente hiervan op de hoogte. De aanvrager blijft echter zelf verantwoordelijk voor de afstemming en toestemming van alle betrokken gedoogplichtigen of grondeigenaren en het aanvragen en verkrijgen van de benodigde vergunningen. Dit kan onnodige vertraging voorkomen bij het afgeven van het instemmingsbesluit, de vergunning of de goedgekeurde melding voordat deze op grond van de AVOI kan worden verleend, omdat het verlenen van een andere benodigde vergunning eerst afgewacht moet worden. Als de aanvrager daar om verzoekt kan de gemeente trachten een inhoudelijke afstemming te bevorderen met betrekking tot de beoordeling van de aanvragen door andere bestuursorganen .

In dit artikel wordt voor de instemmings-, vergunnings- en meldingsprocedure onderscheid gemaakt tussen werkzaamheden, werkzaamheden van niet-ingrijpende aard en spoedeisende werkzaamheden. Instemmings- en vergunningplichtige werkzaamheden worden tenminste 8 weken voor aanvang van de werkzaamheden voorgelegd aan de gemeente ter beoordeling. Tevens wordt minstens vijf werkdagen voor de daadwerkelijke start van de ingestemde of vergunde werkzaamheden nog een melding hiervan ter goedkeuring voorgelegd bij de gemeente. Bij die melding vindt nog een laatste beoordeling plaats door de gemeente die zich vooral richt op het tijdstip van aanvang van de werkzaamheden.
Niet-ingrijpende werkzaamheden zijn werkzaamheden waarvoor gedurende niet meer dan een korte tijd in een beperkt gedeelte van het netwerk werkzaamheden worden verricht en waarvan de impact voor de omgeving relatief beperkt en kortstondig is. Er wordt als norm een in de AVOI bepaalde lengte van de kabels of leidingen gehanteerd en daarbij mogen bijvoorbeeld geen

verhardingen of groenvoorzieningen worden gekruist. De melding voor deze werkzaamheden wordt minstens vijf werkdagen voor aanvang ter beoordeling voorgelegd bij de gemeente. Spoedeisende werkzaamheden moeten bij de burgemeester en wethouders van de gemeente worden gemeld dan wel bij een daartoe door hen gemachtigd ambtenaar. In de praktijk kan buiten kantooruren de melding veelal plaatsvinden bij de calamiteiten- of piketdienst. Het kan voorkomen dat, juist vanwege de urgentie, digitaal melden vooraf onmogelijk is. In die gevallen wordt de melding in ieder geval telefonisch gedaan en daarna, uiterlijk binnen een werkdag na de aanvang van de uitvoering, alsnog gemotiveerd digitaal gedaan. De burgemeester kan besluiten dat de werkzaamheden op een ander dan het voorgenomen tijdstip plaatsvinden als de openbare orde zich verzet tegen de uitvoering van bovengenoemde werkzaamheden. Dit geldt ook als er gevaar dan wel de vrees voor het ontstaan van gevaar is.

Echter de uitzonderingsbepaling voor spoedeisende werkzaamheden geldt niet als werkzaamheden moeten worden verricht in gebieden die door de gemeenteraad op een vooraf bekendgemaakte kaart zijn aangegeven. Dit betekent dat in gebieden die op deze kaart staan geen spoedeisende werkzaamheden uitgevoerd mogen worden zonder voorafgaand instemmingsbesluit of vergunning.

Voorbeelden van dergelijke gebieden die op de kaart kunnen staan zijn:

- Risicogebieden als industriegebieden met buisleidingen voor transport van gevaarlijke stoffen;
- Historische stadskernen of historische straten of natuurgebieden;
- Toegangswegen van en naar gebouwen van hulpdiensten, brandweerkazernes, politie, en gemeentelijke gebouwen. De gemeente kan voor toegangswegen naar zulke gebouwen de doorgang altijd vereisen.

In bovenstaande gevallen is het niet aanvaardbaar dat zonder specifiek toezicht van de gemeente wordt gegraven. Vaststelling van deze gebieden kan ook plaatsvinden na het vaststellen van de AVOI.

Indien achteraf blijkt dat voor de spoedeisende werkzaamheden toch een instemming of vergunning vereist was, wordt deze alsnog bij de gemeente aangevraagd.

Het formulier dat door de gemeente gegenereerd wordt middels het digitale registratiesysteem geldt als een formeel document, dat betreft een instemmingsbesluit, vergunning of een goedgekeurde melding.

ARTIKEL 5 GEGEVENSVERSTREKKING

In dit artikel is verduidelijkt op welke wijze een aanvraag moet worden gedaan en welke gegevens daarbij verstrekt moeten worden. Het betreft informatie die de gemeente als beheerder van de openbare gronden nodig heeft om een juiste beoordeling te maken en inzicht te krijgen in de belangen die door de voorgenomen werkzaamheden worden geraakt. Zo moeten in het geval dat een netbeheerder opdracht geeft om de werkzaamheden te laten verrichten en daartoe een externe uitvoerder machtigt, behalve de gegevens van de netbeheerder ook die van de gemachtigde partij worden verstrekt.

De aanvraag moet digitaal gebeuren door middel van het door burgemeester en wethouders gehanteerde registratiesysteem. Voor aanvragen voor werkzaamheden van niet-ingrijpende

aard behoeft slechts een beperkt aantal gegevens verstrekt te worden. Voor reguliere aanvragen moeten meer gegevens verstrekt worden.

Burgemeester en wethouders kunnen besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen in overeenstemming met het bepaalde in artikel 4:5 lid 1 Awb.

Bij de aard van de kabels of leidingen gaat het erom of deze deel uitmaken van een openbaar netwerk. Is dit niet het geval dan hoeft de gemeente de aanleg van die kabels of leidingen niet toe te staan.

Het waarborgen van de blijvende bereikbaarheid van de kabels of leidingen kan bijvoorbeeld worden aangetoond door een opgave van de doorsnede van de kabel- of leidingsleuf of -goot waarin het ruimtebeslag van de aanwezige en de aan te brengen kabels of leidingen gezamenlijk is aangegeven. Indien de aanleg van kabels of leidingen (mogelijk) hinderlijke ligging teweegbrengt moet aan de gemeente overlegd worden wat de uitkomst is van overleg met andere netbeheerders en welke afspraken inzake de hinderlijke ligging er zijn gemaakt tussen netbeheerders. Indien het beoogde tracé geen ruimte biedt voor de aanleg van nieuwe kabels of leidingen moet een alternatief tracé worden gekozen.

Op grond van de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (WIBON) is er een elektronisch informatiesysteem waarmee informatie tussen beheerders enerzijds en opdrachtgevers, grondroerders en bestuursorganen anderzijds wordt uitgewisseld. De netbeheerders zijn verplicht, conform WIBON, om hun kabels of leidingen zodanig te registreren, dat steeds inzicht daarin kan worden verkregen.

Er is samenhang tussen de WIBON en de AVOI van de gemeente. De WIBON heeft betrekking op het voorkomen van graafschade via een plicht tot zorgvuldig graven én een plicht tot zorgvuldige en tijdige informatie-uitwisseling. De WIBON bepaalt in artikel 35 dat het de bevoegdheid van de gemeente om een verordening op te stellen ten aanzien van het verrichten van graafwerkzaamheden gehandhaafd blijft, voor zover de door hem te maken verordeningen niet met de WIBON in strijd is.

ARTIKEL 6 VOORSCHRIFTEN, BEPERKINGEN EN WEIGERINGSGRONDEN

Op grond van de AVOI gelden een aantal verplichtingen voor degene die werkzaamheden gaan verrichten. Daarnaast kunnen burgemeester en wethouders aan het instemmingsbesluit, de vergunning of goedkeuring op de melding aanvullende voorschriften verbinden. In de verordening is geregeld onder welke voorwaarden dit kan en welke soort voorschriften dit zijn. De voorschriften hebben vooral te maken met de wijze van uitvoering en zijn gericht op de (deels wettelijk vastgelegde) belangen die de gemeente geacht wordt te behartigen. Voorts zijn er weigeringsgronden voor het verlenen van een vergunning of goedkeuren van een melding inzake kabels of leidingen niet ten dienste van een openbaar elektronisch communicatienetwerk. Deze gronden zijn gelijkluidend aan de belangen volgens artikel 5.4, tweede lid, van de Tw. Daarnaast kunnen door burgemeester en wethouders lokaal geldende regels van toepassing worden verklaard als die er ten aanzien van de aanleg van kabels of leidingen zijn.

In het kader van de ondergrondse ordening kan gedacht worden aan bescherming van reeds in de grond aanwezige netwerken van bijvoorbeeld de riolering en de levering of het transport van elektronische informatie, gas, water, elektriciteit of vaste stoffen. Bescherming van deze netwerken betekent onder meer het niet in gevaar brengen of zonder noodzaak bemoeilijken

van deze netwerken. Voorts kan dit (indirect) met zich meebrengen dat deze netwerken zo min mogelijk worden gehinderd in hun ligging.

Werkzaamheden waarvoor een instemmingsbesluit of vergunning is verstrekt worden geacht binnen een jaar afgerond te zijn. Werkzaamheden van niet-ingrijpende aard worden geacht afgerond te zijn binnen de termijn die in de melding is bepaald.

Ondanks het feit dat er een instemmingsbesluit, een vergunning of een goedkeuring op een melding voor de werkzaamheden is verstrekt, zijn burgemeester en wethouders bevoegd een breekverbod in te stellen tijdens door de gemeente vergunde evenementen of als er naar haar oordeel sprake is van weersomstandigheden, waarbij de uitvoering van de werkzaamheden tot overlast of gevaar voor de bewoners of schade voor de gemeente kan leiden. Een afweging die hierbij gemaakt wordt is de kans op schade en de omvang hiervan aan de openbare gronden als er gegraven wordt. Het breekverbod wordt op de dag dat dit ingaat, gecommuniceerd naar de betrokken uitvoerende partijen. In ieder geval een dag voor het beëindigen van het breekverbod wordt dit meegedeeld aan de betrokken uitvoerende partijen.

Gedurende het breekverbod mogen er op geen enkele wijze werkzaamheden plaatsvinden in de openbare grond of bestrating. In het geval van spoedeisende werkzaamheden is het breekverbod niet van toepassing. Een nadere omschrijving van het breekverbod is opgenomen in het Handboek kabels en leidingen. De geldigheidsduur van het instemmingsbesluit, de vergunning of goedgekeurde melding wordt automatisch verlengd met de periode van het breekverbod.

Dit artikel benadrukt dat alle belanghebbenden worden geïnformeerd. Hieronder vallen onder andere bewoners van percelen langs het tracé, maar ook de bedrijfsmatige gebruikers, winkeliers en gebruikers van kantoorpanden.

Als burgemeester en wethouders vooraf hebben aangegeven zelf zorg te dragen voor het in oude staat terugbrengen van verhardingen en beplanting moet de netbeheerder de marktconforme kosten daarvan aan de gemeente vergoeden.

ARTIKEL 7 (MEDE)GEBRUIK VAN VOORZIENINGEN

Dit artikel heeft als doel om medegebruik zoveel als mogelijk te bevorderen. Op verzoek van burgemeester en wethouders moet zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van reeds aanwezige voorzieningen, mits deze tegen een marktconforme prijs worden aangeboden. Het doel hiervan is te voorkomen dat onnodig gegraven wordt in gemeentegrond en dat er zo effectief mogelijk gebruik wordt gemaakt van de openbare ruimte bijvoorbeeld door middel van het delen van voorzieningen. Voorzieningen zijn bijvoorbeeld kabelgoten en geleidingen.

ARTIKEL 8 TERMIJNEN

De beslistermijn van burgemeester en wethouders is maximaal acht weken en is afgeleid uit de Tw en de Awb. Op grond van de Tw, de Awb en deze verordening delen burgemeester en wethouders, indien een instemmingsbesluit of vergunning niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden genomen of verstrekt, dit aan de aanvrager mede en noemen daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen het instemmingsbesluit of de vergunning wel kan worden genomen of verstrekt.

In navolging van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen moeten burgemeester en wethouders zich bewust zijn van het belang van de voortgang van de activiteiten en zich

inspannen om de termijn tot besluitvorming zo kort mogelijk te houden. Burgemeester en wethouders kunnen onder bepaalde voorwaarden de termijn tot besluitvorming verlengen en een nieuwe termijn stellen.

De goedkeuring op een melding kan de gemeente, mits aan alle voorwaarden is voldaan door de netbeheerder, binnen het in de AVOI bepaalde aantal dagen verstrekken.

De Lex Silencio Positivo is de rechtsfiguur waarbij er automatisch sprake is van een positieve beschikking (in het kader van deze AVOI wordt hiermee de vergunning, het instemmingsbesluit of de goedgekeurde melding bedoeld) als een bestuursorgaan niet binnen de voorgeschreven beslistermijn een besluit op een aanvraag heeft genomen, de zogenaamde van rechtswege verleende beschikking (geregeld in paragraaf 4.1.3.3. van de Awb). Het uitsluiten van de Lex Silencio Positivo is alleen mogelijk wanneer dit gerechtvaardigd kan worden door dwingende redenen van algemeen belang. In de AVOI wordt beschreven wat de procedure is om zaken grondig af te wegen, waarbij juist onderdelen van openbare veiligheid en verkeersveiligheid een grote rol spelen. Een Lex Silencio Positivo is hier niet wenselijk om dwingende redenen van algemeen belang met name openbare orde, openbare veiligheid, verkeersveiligheid en volksgezondheid. Derhalve is paragraaf 4.1.3.3. van de Awb in de AVOI niet van toepassing verklaard.

HOOFDSTUK 3: OVERIGE BEPALINGEN

ARTIKEL 9 HET NEMEN VAN MAATREGELEN EN NADEELCOMPENSATIE

Op het nemen van maatregelen, waaronder het verplaatsen, ten aanzien van kabels of leidingen in of op openbare gronden gelden de geformuleerde bepalingen, in samenhang met de Tw of eventuele geldende privaatrechtelijke overeenkomsten met de netbeheerder(s). Een netbeheerder is verplicht maatregelen te nemen, waaronder het verplaatsen, als dat noodzakelijk is voor werken door of vanwege de gemeente. De gemeente moet dus de noodzaak aantonen. De eventuele compensatie van kosten, die de netbeheerder maakt, voor het nemen van maatregelen, waaronder het verplaatsen, worden berekend aan de hand van de gemeentelijke publiekrechtelijke Nadeelcompensatieregeling, dan wel de tussen partijen van toepassing zijnde privaatrechtelijke afspraken of de Tw. Nadeelcompensatie voor eventuele overige belanghebbenden vindt plaats op basis van de algemene nadeelcompensatieverordening.

Alle hierboven bedoelde kosten van het nemen van maatregelen, waaronder het verplaatsen, ten aanzien van kabels of leidingen, op verzoek van de gemeente zijn onvermijdelijke maatschappelijke kosten die zo laag mogelijk gehouden moeten worden. Dat is een van de redenen waarom op initiatief van de gemeente proactieve regie wordt gevoerd. Hierbij worden de plannen van de gemeente én van de netbeheerders vanuit een langetermijnplanning (tot vijf jaar vooruit) zoveel als mogelijk inzichtelijk gemaakt en gemonitord teneinde werkzaamheden zoveel als mogelijk op elkaar af te stemmen of te combineren. In het uiteindelijk verstuurde verzoek tot het nemen van maatregelen wordt de termijn benoemd waarbinnen de te nemen maatregelen uitgevoerd moeten zijn. Een reeds verstrekte vergunning wordt voor de kabels of leidingen waarvoor een verzoek door de gemeente is gedaan op dat moment ingetrokken.

ARTIKEL 10 OVERLEG

Ter afstemming van allerlei zaken en het voeren van proactieve regie wordt er regelmatig een periodiek (langetermijn-) overleg gepland tussen de gemeente en netbeheerders en andere betrokken of belanghebbende partijen. Dit gebeurt op initiatief van de gemeente. Het kan ook in samenwerking met andere gemeenten of overheden gebeuren.

De gemeente overlegt met de netbeheerders indien de gemeente plannen heeft tot het verkopen, verpachten of verhuren van gronden waarin (mogelijk) kabels en leidingen liggen. In overleg tussen de gemeente en de netbeheerder worden indien nodig nadere afspraken gemaakt.

ARTIKEL 11 INFORMATIEPLICHT

Ten aanzien van kabels (en bijbehorende voorzieningen) ten dienste van openbare elektronische communicatienetwerken is wettelijk voorzien in regels voor de duur van de gedoogplicht. Het is mede daarom van belang om inzichtelijk te hebben of kabels of leidingen nog deel uitmaken van een netwerk. Ook gezien de mogelijkheden tot medegebruik van al bestaande voorzieningen.

Netbeheerders moeten burgemeester en wethouders informeren over het al dan niet in gebruik zijn van bepaalde voorzieningen. Op verzoek van burgemeester en wethouders moeten zij gegevens kunnen overleggen van alle al dan niet in gebruik zijnde kabels of leidingen. Het gaat

daarbij om gegevens over de status van de kabels of leidingen, bijvoorbeeld dat deze (tijdelijk) niet in gebruik zijn, maar op enig moment wel weer in gebruik kunnen worden genomen, of dat deze verlaten worden en op een geschikt moment kunnen worden opgeruimd. De bewijslast van ingebruikname en het in gebruik hebben, ligt bij de netbeheerder.

Wijzigingen kunnen ook optreden door het vervallen van het openbare karakter van gronden. Dit heeft ook gevolgen voor het al dan niet mogen hebben en houden van kabels of leidingen in deze gronden.

Burgemeester en wethouders moeten op de hoogte gesteld worden van het feit dat het eigendom wordt overgedragen. Indien eigendom, exploitatie of beheer van de kabel of leiding wordt overgedragen aan een andere netbeheerder, gaan de rechten en plichten volgens deze verordening die betrekking hebben op de kabel of leiding van rechtswege over op de nieuwe netbeheerder.

Op het eigendom van kabels en leidingen zijn de wettelijke bepalingen van toepassing.

HOOFDSTUK 4: HANDHAVINGS- EN TOEZICHTBEPALINGEN

ARTIKEL 12 TOEZICHT EN HANDHAVING

De gemeente is belast met de handhaving van hetgeen in de verordening is opgenomen en ten aanzien van het instemmingsbesluit, de vergunning of de melding. Dit artikel geeft aan dat burgemeester en wethouders ambtenaren kunnen aanwijzen die belast zijn met toezicht op de naleving van het bepaalde krachtens deze AVOI. Als een of meer partijen zich niet houden aan de voorschriften van deze AVOI behouden burgemeester en wethouders zich nadrukkelijk het recht voor gebruik te maken van de hen toekomende bevoegdheden en mogelijkheden zowel bestuursrechtelijk als civielrechtelijk en eventueel strafrechtelijk.

Bestuursrechtelijk zijn met name de Awb en de Gemeentewet van belang met de huidige bepalingen inzake bestuursdwang, last onder dwangsom en bestuurlijke boete. Civielrechtelijk blijven de opties van onrechtmatige daad van toepassing. Strafrechtelijk is naast het Wetboek van Strafrecht in algemene zin ook de Wet op de economische delicten relevant, omdat daarin rechtstreeks bepalingen uit de Tw van toepassing zijn verklaard.

Afgezien van voornoemde preventieve en vooral correctieve of repressieve acties kunnen burgemeester en wethouders in voorkomende gevallen ook ingrijpen in het lopende proces en werkzaamheden (onder bepaalde voorwaarden) ook tijdelijk stilleggen. In dit artikel staat beschreven in welke gevallen dit kan. Bijvoorbeeld bij overtreding van het breekverbod.

Normaliter treden burgemeester en wethouders handhavend op, maar onder bijzondere omstandigheden kan worden verlangd dat achteraf een situatie wordt gelegaliseerd. Bijvoorbeeld indien voor reeds uitgevoerde werkzaamheden een melding is gedaan terwijl een instemmingsbesluit of vergunning had moeten worden aangevraagd. Het laten verwijderen of verplaatsen van de kabels of leidingen kan zodanig onevenredig zijn in verhouding tot het openbaar belang dat de vereiste instemmings- of vergunningsprocedure alsnog moet worden gevolgd. Daarbij is het belangrijk dat er voldaan moet worden aan de voorwaarden die zijn verbonden aan de instemmings- of vergunningsprocedure. Te denken valt onder andere aan een aantal (praktische) zaken, zoals het verstrekken van relevante gegevens. De kosten die de gemeente maakt voor het alsnog volgen van de vereiste procedure, is ook te beschouwen als een dienst van de gemeente waarvoor alsnog (verhoogde) leges verschuldigd kunnen zijn. Ook eventuele herstraatkosten en dergelijke kunnen in rekening worden gebracht.

Burgemeester en wethouders hebben de mogelijkheid de verleende instemming of vergunning of goedgekeurde melding in te trekken of te wijzigen als er niet voldaan is aan de voorschriften wat betreft plaats, tijdstip en wijze van uitvoering van werkzaamheden. Burgemeester en wethouders gaan niet over intrekking dan wel wijziging van het instemmingsbesluit, de vergunning of melding voordat burgemeester en wethouders de houder van dit besluit hebben gehoord. Aan het besluit tot intrekking dan wel wijziging van het instemmingsbesluit, de vergunning of goedgekeurde melding kan de verplichting worden verbonden om de betreffende kabels of leidingen te verplaatsen of deze te verwijderen, zodat weer de oorspronkelijke situatie ontstaat.

HOOFDSTUK 5: OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

ARTIKEL 13 INTREKKING OUDE VERORDENING

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft geen nadere toelichting.

ARTIKEL 14 OVERGANGSBEPALINGEN

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft geen nadere toelichting.

ARTIKEL 15 INWERKINGTREDING

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft geen nadere toelichting.

ARTIKEL 16 HARDHEIDSCLAUSULE

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft geen nadere toelichting.

ARTIKEL 17 CITEERTITEL

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft geen nadere toelichting.