

Raads Voorstel



Gemeente Brummen

Reg.nr. : RV15.0002
Portefeuille(s) : Economische zaken
Programma : Ruimtelijk Beheer
Onderwerp : Algemene verordening ondergrondse infrastructuur

AAN DE GEMEENTERAAD

Brummen, 24 maart 2015

Wij stellen voor te besluiten om:

1. Een vergunningsstelsel in te voeren voor het (ver)leggen van kabels en leidingen in gemeentegrond;
 2. de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur 2015 vast te stellen conform bijlage met kenmerk INT15.0056;
 3. het besluit tot aanpassing van de Tarieventabel 2015, behorende bij de Legesverordening 2005, vast te stellen conform bijlage met kenmerk INT15.0057;
 4. kennis te nemen van de door het college vastgestelde regelingen behorende bij de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur 2015.
-

Inleiding

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 de Telecommunicatieverordening geregeld. 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 2015 (AVOI 2015), 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.

Dit voorstel vloeit voort uit eerdere besluitvorming in het college over de opzegging van een aantal privaatrechtelijke overeenkomsten met netbeheerders betreffende kabels en leidingen. Het college heeft op 25 maart 2015 tot opzegging van deze overeenkomsten besloten, onder voorbehoud van vaststelling van de AVOI 2015 door de gemeenteraad. In de opzeggingsbrief aan de netbeheerders is aangekondigd dat er een gemeentelijke verordening komt die een uniforme regeling bevat voor alle netbeheerders van kabels en leidingen in openbare gronden van de gemeente Brummen. Deze verordening komt in de plaats van de oude overeenkomsten met netbeheerders (Liander, Vitens en Gasunie) welke zijn opgezegd met inachtneming van een opzegtermijn van zes maanden ingaande op de dag van vaststelling van de AVOI 2015.

Deze AVOI 2015 bevat regels met betrekking tot de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels en leidingen. De AVOI 2015 bevat zowel regels voor kabels die vallen onder de Telecommunicatiewet, als regels voor overige leidingen (zoals voor water, gas en elektriciteit). De regels voor kabels ten dienste van openbare elektronische communicatienetwerken zijn tot dusver opgenomen in de zelfstandige Telecommunicatieverordening en zijn nu geïntegreerd in de voorliggende AVOI 2015. De Telecommunicatieverordening wordt als gevolg hiervan als zelfstandige verordening ingetrokken.

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

De AVOI is het belangrijkste onderdeel van het Handboek AVOI 2015. In het Handboek, waarin alle relevante wet- en regelgeving overzichtelijk en samenhangend wordt gebundeld, worden daarnaast onder

meer een verlegregeling en nadere regels, die door het college zijn vastgesteld onder voorbehoud van vaststelling van de AVOI 2015, opgenomen.

In de verlegregeling zijn de procedures en voorwaarden voor nadeelcompensatie aan netbeheerders opgenomen voor kosten die zij maken voor het verleggen of verwijderen van leidingen als gevolg van werkzaamheden van de gemeente. Deze verlegregeling komt in de plaats van de afspraken die in de opgezegde overeenkomsten met netbeheerders zijn opgenomen over vergoeding van kosten. Ten opzichte van de opgezegde 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 veranderingen in de openbare ruimte.

De nadere regels betreffen uitgebreide technische en procedurele bepalingen voor onder andere het opnemen van de sleufverharding, het graven, aanvullen en verdichten van sleuven en het leggen en verleggen van kabels en leidingen in gronden die in eigendom of beheer zijn bij de gemeente Brummen.

Daarnaast wordt de Tarieventabel 2015, behorende bij de Legesverordening, aangevuld met een tarief voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een vergunning of instemmingsbesluit op grond van de AVOI 2015.

Beoogd resultaat

- Het verschaffen van instrumenten voor de gemeente om regie te voeren over de ondergrond.
- Een uniforme publiekrechtelijke regeling voor alle netbeheerders van kabels en leidingen in de gemeente, die afzonderlijke privaatrechtelijke overeenkomsten met netbeheerders overbodig maakt en waarin de telecommunicatieverordening is geïntegreerd.

Argumenten

1.1 De invoering van uniforme regelgeving schept duidelijkheid en gelijkheid.

Versnipperde afspraken voor de verschillende netbeheerders is een onwenselijke situatie. Voor aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken is de Telecommunicatieverordening van toepassing. In deze regeling geldt, populair gezegd de afspraak 'liggen om niet is verleggen om niet'. De overige netbeheerders hebben ieder een andere verbintenis met de gemeente, die is vastgelegd in overeenkomsten die vaak moeilijk te achterhalen zijn. Dit komt de overzichtelijkheid van de toepasselijke regelgeving niet ten goede. Met een uniforme regeling in de vorm van een verordening 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 de Verlegregeling.

2.1 Vaststelling AVOI en de invoering van een handboek AVOI levert een besparing op

De invoering van het handboek AVOI levert de gemeente een besparing op in te vergoeden kosten voor verleggingen van kabels en leidingen. 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 die deel uitmaakt van het Handboek AVOI 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 is daarbij in lijn met systematiek die in den lande in toenemende mate gehanteerd en geaccepteerd wordt, houdt stand in de jurisprudentie en is als zodanig als resultante voortgekomen uit het onderzoek van de Commissie Burgering, waarin tevens netbeheerders zitting hebben gehad (nadeelcompensatie gefaseerd afbouwen in 15 jaar).

3.1 Legesheffing voor kabels en leidingen wordt mogelijk

Voor kabels en leidingen werden tot op heden geen leges geheven. Om vergunningaanvragen onder de nieuwe AVOI te kunnen behandelen en het benodigde toezicht op het verleggen en leggen van de leidingen conform de verleende vergunning en verordening mogelijk te maken zullen kostendekkende leges worden geheven. De mogelijkheid voor legesheffing dient zijn juridische basis in de gemeentelijke legesverordening te hebben. Bijgaand concept-besluit tot aanpassing van tarieventabel behorende bij de legesverordening voorziet hierin.

4.1 Aanvullende regelingen en besluiten nodig voor AVOI 2015

Voor de uitvoering van de AVOI 2015 zijn verschillende aanvullende regelingen en besluiten van het college nodig. In verband met efficiency zijn deze besluiten reeds door het college genomen onder voorbehoud van vaststelling van de AVOI 2015 door de gemeenteraad. Inwerkingtreding van de regelingen is ook gekoppeld aan de inwerkingtreding van de AVOI 2015.

Kanttekeningen

1.1 Precario

Intern speelde de vraag of het invoeren van precariobelasting wenselijk en zo mogelijk zou zijn na invoering van een vergunningsstelsel. Een verordening zoals de AVOI 2015 vormt in principe geen beletsel voor invoering van precariobelasting. Aangezien u op 17 oktober 2013 heeft besloten om niet tot invoering van precariobelasting over te gaan, is in de lijn van dat besluit gecommuniceerd met netbeheerders. Een andere reden waarom precario niet of niet zonder meer ingevoerd kan worden heeft te maken met het feit dat voor het invoeren van een vergunningsstelsel opzegging van overeenkomsten met drie netbeheerders noodzakelijk is. De opzegging van die overeenkomsten wordt gebaseerd op het Ronde Venen-arrest. Op basis van dat arrest is het feit dat geen precario wordt geheven voor het liggen van kabels en leidingen een belangrijk uitgangspunt voor de houdbaarheid van de opzegging en daarmee voor het behalen van de (financiële) voordelen.

In het geval wel besloten zou worden tot het invoeren van precariobelasting is het kader van het arrest niet meer onverkort van toepassing, met alle risico's van dien. Waarschijnlijk zullen dan zwaardere eisen gelden voor het opzeggen van de overeenkomsten. Omdat onzeker is of daaraan kan worden voldaan en omdat bij een moderne omgang met netbeheerders geen precarioregeling past, is geen voorstel opgenomen tot het invoeren van precariobelasting

2.1 Financieel nadeel voor netbeheerders

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 achteruitgang voor de netbeheerders. Jurisprudentie van de Hoge Raad (Ronde Venen arrest, LJN: BQ9854) biedt echter voldoende steun aan deze systematiek. Veel andere gemeenten zijn al overgegaan van de oude overeenkomsten naar een publiekrechtelijke verordening en verlegregeling.

2.2 Bezwaar mogelijk tegen besluiten op basis van de AVOI 2015

Er bestaat een kans dat één of meer netbeheerders in bezwaar en eventueel in beroep zullen gaan tegen een beschikking op basis van de AVOI 2015. Het Handboek AVOI is met voldoende zorgvuldigheid ontwikkeld, maar dit blijft een onzekere factor en kan niet uitgesloten worden.

Advies adviesorganen

Niet van toepassing

Communicatie

Na vaststelling van de AVOI 2015 worden de netbeheerders geïnformeerd, in verband met de koppeling van de opzegtermijn van zes maanden bij de opzegging van de overeenkomsten met netbeheerder aan de vaststelling van de AVOI.

Verder worden de vastgestelde regelingen bekendgemaakt door plaatsing van de regelingen in het publicatieblad van de gemeente. Na de bekendmaking worden de regelingen ook beschikbaar gesteld via www.overheid.nl. Op de gemeentelijke website is ook een zoekformulier beschikbaar, waarmee alleen binnen Brummense regelgeving wordt gezocht: <https://www.brummen.nl/bestuur-en-politiek/verordeningen/>.

Financiële toelichting

Het instellen van de AVOI 2015 is om te komen tot het minimaliseren van de maatschappelijke kosten. De gunstige afspraken voor de netbeheerders (vaak 50% tot 100% vergoeding bij verleggingen) die uit de overeenkomsten volgen komen te vervallen en de maatschappelijk verantwoorde kostenverdeling die uit de verlegregeling volgt wordt van toepassing. Dit betekent een kostenbesparing voor de gemeente bij de van toepassing zijnde investeringen. Daarnaast zijn er meeropbrengsten te verwachten doordat de gemeente leges gaat heffen. De hoogte van de leges kan de gemeente in principe vaststellen in de legesverordening. Gemeente Brummen heeft gezamenlijk met de regiogemeenten de leges bepaald op € 431

per vergunningaanvraag. Dit is exclusief de opslag per meter. Gemiddeld werden er de laatste vier jaar 25 instemmingsbesluiten per jaar verleend. De begroting zal in de toekomst hierop worden bijgesteld.

Doordat er in de AVOI 2015 een vergunning is vereist voor het aanleggen, in stand houden en opruimen van leidingen zullen hiervoor kostendekkende leges worden geheven. Daarvoor is een voorstel gedaan tot wijziging van de Tarieventabel behorende bij de Legesverordening 2005. De leges voor een vergunningaanvraag bedragen € 431,- . Dit bedrag wordt verhoogd met een opslag van € 2,35 per meter voor werkzaamheden in tegel-, klinker- en sierbestratingen, alsmede gesloten verhardingen, voor zover de werkzaamheden plaatsvinden in of op openbare gemeentegrond. Het bedrag van de verhoging bedraagt € 0,50 indien het gaat om werkzaamheden in bermen, groenstroken en dergelijke, voor zover de werkzaamheden plaatsvinden in of op openbare gemeentegrond. Dit in verband met de financiële dekking van het benodigde toezicht op het leggen van de leidingen conform de verleende vergunning en verordening. Verwachting is dat op jaarbasis naar schatting 25 vergunningaanvragen zullen worden ingediend. De opbrengsten zijn hierbij ook afhankelijk van de totale lengte van het kabel- leiding tracé. Voor de instemmingsbesluiten voor openbare elektronische communicatienetwerken gaat dit ook gelden.

In het afdelingsplan Realisatie en Beheer zijn jaarlijks organisatiekosten opgenomen voor het product uitvoering nutsbedrijven. Onder deze organisatiekosten vallen het verlenen van vergunningen en het toezicht op de werkzaamheden van de nutsbedrijven.

Als gevolg van de legesheffing ontstaan er inkomsten uit leges; met een raming van 25 vergunningen per jaar met een gemiddeld lengte tracé zal de opbrengst € 10.775 van de vergunningen en € 8.875 uit de opslag per meter bedragen. De opbrengst uit de opslag per meter kan per aanvraag behoorlijk verschillen (met uitschieters tot € 6000,- per vergunning) Hiermee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt van kostendekkendheid bij vaststelling van de leges voor vergunningverlening).

Totaaloverzicht:

Kosten gemeente:		
Organisatiekosten, zoals toezicht op werkzaamheden en vergunningverlening (N.B. bij de kosten is nog geen rekening gehouden met invoering AVOI in 2015)	Naar verwachting kan met de huidige capaciteit deze invoering gerealiseerd worden.	
Verwachte inkomsten:		
25 vergunningaanvragen per jaar (schatting)	Niet geraamd	Nieuwe raming € 19.650
Verwachte besparing:		
Lagere vergoedingen voor verleggingen		Niet vooraf te berekenen

Juridische grondslag

Duurovereenkomsten zijn in beginsel eenzijdig op te zeggen. In het arrest de Ronde Venen (vindplaats: ECLI:NL:2011:BQ9854) heeft de Hoge Raad geaccepteerd dat de gemeente deze overeenkomsten opzegde en verving door publiekrechtelijke regels. De door de Hoge Raad in dat arrest gestelde voorwaarden worden door ons in acht genomen.

Verder is de gemeenteraad op grond van artikel 147 Gemeentewet bevoegd gemeentelijke verordeningen vast te stellen.

Het college is bevoegd om de regelingen die op de verordening zijn gebaseerd, vast te stellen en voor de eigen bevoegdheden mandaten te verlenen en beleid vast te stellen.

Uitvoering

Aanvragen en meldingen op grond van de AVOI 2015 en onderliggende regelingen worden door de afdeling Realisatie en Beheer afgehandeld.

Stukken ter vaststelling:

1. Concept-Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (INT15.0056)

2. Besluit tot aanpassing van de Tarieventabel 2015, behorende bij de Legesverordening 2005 (kenmerk INT15.0057)

Stukken ter inzage:

- ♦ Collegebesluit BW14.0279 van 24 maart 2015 (inclusief bijlagen)
- ♦ Concept raadsbesluit RB15.0001

Burgemeester en wethouders van Brummen,

drs. E.V. Schmitz
secretaris

A.J. van Hedel
burgemeester