

Toelichting op de Verordening werkzaamheden kabels en leidingen gemeente Haarlemmermeer 2014

Algemeen

Deze verordening bevat regels met betrekking tot de uitvoering van werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels en leidingen.

Twee regimes voor kabels en leidingen

Een onderscheid dient gemaakt te worden tussen werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels ten dienste van een openbaar elektronisch telecommunicatienetwerk en werkzaamheden in verband met 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 telecommunicatienetwerk bepaalt de Telecommunicatiewet (afgekort: 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 als het voornemen daartoe schriftelijk is gemeld aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) en de aanbieder van het college instemming heeft verkregen voor de uitvoering van de werkzaamheden (artikel 5.4, eerste lid, van de Tw). De Telecommunicatiewet bepaalt daarbij (onder andere) eveneens dat het college in het instemmingsbesluit bijzondere voorschriften kan opnemen (artikel 5.4, tweede en derde lid, van de Tw) en dat de gemeenteraad met betrekking tot het verrichten van de werkzaamheden bij verordening regels vaststelt (artikel 5.4, vierde lid, van de Tw).

In deze verordening is voor elk regime een apart hoofdstuk met bepalingen opgenomen. Hoofdstuk 2 is van toepassing op de werkzaamheden voor wat betreft de (zogenoemde) overige kabels en leidingen. Hoofdstuk 3 is van toepassing op werkzaamheden voor wat betreft kabels die ten dienste staan of komen van een openbaar elektronisch telecommunicatienetwerk.

De bepalingen van hoofdstuk 2 sluiten inhoudelijk en voor wat betreft de afweging die de gemeente dient te maken zo veel mogelijk aan bij de bepalingen voor werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding of opruiming van de kabels ten dienste van een openbaar elektronisch telecommunicatienetwerk, zoals deze zijn opgenomen in de Telecommunicatiewet (zie paragraaf 5.1.2, van de Tw).

Publiekrechtelijke vergunning of instemming en privaatrechtelijke toestemming

De vergunning of instemming voor het uitvoeren van werkzaamheden in verband met kabels en leidingen is van publiekrechtelijke aard. Dat wil zeggen dat de verkrijger van de vergunning of instemming het recht krijgt om (tijdelijk en onder bepaalde voorwaarden) de openbare orde te mogen verstoren, dit om de gewenste werkzaamheden te kunnen uitvoeren. De vergunning of instemming tot het uitvoeren van werkzaamheden geeft geen privaatrechtelijke toestemming aan de vergunninghouder om daadwerkelijk de werkzaamheden uit te voeren. De verkrijger van de vergunning of instemming dient daartoe eveneens een privaatrechtelijke toestemming te verkrijgen van de eigenaar van de openbare gronden. Dat kan weliswaar de gemeente zijn, maar ook een andere overheid of een instelling, bedrijf of privépersoon.

Medegebruik van voorzieningen

De Telecommunicatiewet en deze verordening bevatten diverse bepalingen om medegebruik van voorzieningen te bevorderen. Niet elke voorziening leent zich echter voor medegebruik. Wat onder

mede te gebruiken voorzieningen moet worden verstaan kan afgeleid worden uit de volgende passage uit de memorie van toelichting bij wijziging van de Telecommunicatiewet (Kamerstukken II 2004/05, 29 834, nr.3, pp.60-61):

“Het gaat hierbij om medegebruik van de voorzieningen ter zake van de aanleg en instandhouding van kabels; daaronder kunnen de bij de kabel behorende ondersteunings- en beschermingswerken worden verstaan. Het medegebruik betreft niet de kabeldraad of glasvezel zelf. Onder bij de kabel behorende ondersteunings- en beschermingswerken worden in dit verband onder meer verstaan de kabelgoten en kabelsleuven. Ook vallen mantelbuizen ter bescherming van kabels en de handholes, lasdozen en duikers onder de voor medegebruik in aanmerking komende voorzieningen”.

Voor wat betreft medegebruik van voorzieningen geldt in de eerste plaats dat degene die de voorziening ter beschikking stelt en degene die de kabel wil aanleggen tot een overeenstemming moeten komen. Voor zover het betreft kabels ten dienste van een openbaar elektronisch telecommunicatienetwerk kan de Autoriteit Consument en Markt (ACM, per 1 april 2013 de opvolger van de OPTA) daarbij verzocht worden om een eventueel geschil te beslechten (op grond van artikel 12.2, eerste lid, van de Tw, zie tevens de OPTA-beleidsregels inzake de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels).

De gemeente is bevoegd te bevorderen dat voorzieningen medegebruikt worden. Voor het onderzoeken van het medegebruik kan degene die voornemens is werkzaamheden uit te voeren gebruik maken van reeds aanwezige informatie bij de gemeente. Als het voornemen tot werkzaamheden voldoende uitgewerkt is – bekend is bijvoorbeeld langs welk tracé de kabels zullen lopen – dan kan de gemeente naar degene die over de voorziening beschikt doorverwijzen of, als de gemeente zelf degene is die de voorziening ter beschikking kan stellen, daarover in gesprek gaan.

Artikelsgewijze toelichting

In deze artikelsgewijze toelichting worden alleen de artikelen behandeld die in aanvulling op het algemeen deel verdere toelichting behoeven.

Artikel 1. Begripsbepalingen

Kabels en leidingen

Het begrip kabels en leidingen is gebaseerd op de begripsbepaling van ‘net’ uit de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (artikel 1, onder e, van de genoemde wet), waarbij een verbreding is aangebracht om ook de werkzaamheden in verband met bovengrondse kabels en leidingen, inclusief ondersteunings- en beschermingswerken, onder de werking van deze verordening te brengen.

Als voorbeeld van dergelijke bovengrondse ondersteunings- en beschermingswerken kunnen schakelkasten worden genoemd, trafohuisjes alsmede inrichtingen voor het telecommunicatieverkeer. Mantelbuizen, kabelgoten, handholes, lasdozen en duikers kunnen worden genoemd als voorbeelden van ondergrondse ondersteunings- en beschermingswerken. Met lege buizen worden bedoeld de werken die worden aangelegd met het oogmerk deel uit te gaan maken van een netwerk en ook buizen die worden aangelegd als voorziening voor medegebruik.

Leidingexploitant

Met het begrip leidingexploitant wordt in eerste instantie bedoeld degene in wiens opdracht de kabel of leiding wordt aangelegd. Voor het gemak wordt de aanvrager van een vergunning ook als leidingexploitant aangemerkt, hoewel daar feitelijk nog geen sprake van is (er is immers in geval van nieuwe leidingen nog geen leiding aanwezig). Nadat de kabel of leiding is aangelegd, zal de exploitant

of beheerder daarvan worden beschouwd als leidingexploitant. Veelal zal dat degene zijn onder wiens verantwoordelijkheid de kabel of leiding is aangelegd, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn.

Openbare gronden

Het begrip openbare gronden is dezelfde als de begripsbepaling zoals deze in de Telecommunicatiewet is opgenomen (artikel 1.1, onder aa, van de Tw). Door in de verordening voortdurend te spreken over “werkzaamheden in of op openbare gronden” (evenals in de Telecommunicatiewet overigens, zie bijvoorbeeld artikel 5.4, eerste lid, van de Tw) behoort duidelijk te zijn, dat het hier gaat om zowel werkzaamheden onder het maaiveld als ook werkzaamheden boven het maaiveld.

Werkzaamheden van niet-ingrijpende aard

Als werkzaamheden van niet-ingrijpende aard zijn aangemerkt de werkzaamheden met een sleuflengte van maximaal 10 meter. Voor deze werkzaamheden geldt de vergunnings- en meldingsplicht niet.

Verordening in medebewind

Naast de hiervoor genoemde begripsbepalingen zijn ook de begripsbepalingen uit de Telecommunicatiewet van toepassing op deze verordening. Voor de uitvoering van werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels ten dienste van een openbaar elektronisch telecommunicatienetwerk is deze verordening namelijk een verordening in medebewind. En aangezien een medebewindsverordening valt onder de zinsnede “en de daarop berustende bepalingen” (zie artikel 1.1, aanhef, van de Tw), werken de wettelijke begripsbepalingen uit de Telecommunicatiewet ook door in deze verordening.

Artikel 2. Coördinatie van werkzaamheden

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de coördinatie van de binnen zijn grondgebied uit te voeren werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels en leidingen. Degene die voornemens is om werkzaamheden uit te voeren moet een vergunning of instemming van het college hebben. Deze instemming betreft het tijdstip, de plaats en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden. Het college kan bij het instemmingsbesluit zo nodig in afwijking van het gemelde voornemen voorwaarden stellen aan het tijdstip en de werkwijze van de werkzaamheden. Door deze coördinatie kan de overlast van graafwerkzaamheden voor burgers en bedrijfsleven beperkt worden.

Artikel 3. Nadere regels

Dit artikel bevat de grondslag voor het college om ter uitvoering van deze verordening nadere regels te stellen. Deze nadere regels zijn opgenomen in het Handboek kabels en leidingen. Door vaststelling van dit Handboek krijgen de daarin neergelegde normen een publiekrechtelijk karakter. Het Handboek ligt voor belangstellenden en betrokkenen bij de cluster Beheer en Onderhoud, team Bodem, Gegevens en Verlichting ter inzage en zal tevens op internet worden geplaatst (www.haarlemmeer.nl).

Artikelen 5 en 13 (Vergunning en Meldings- en beslistermijnen)

In het tweede lid van de artikelen 5 en 13 is bepaald dat de vergunnings- en meldingsplicht niet geldt voor werkzaamheden van niet-ingrijpende aard. Het betreft werkzaamheden met een sleuflengte van maximaal 10 meter. Dergelijke werkzaamheden zijn doorgaans van korte duur. Voor deze uitzondering op de vergunning en meldingsplicht is gekozen omwille van deregulering en vermindering van administratieve en financiële lasten. De opbrek melding van artikel 2:10, vierde lid, van de APV geldt evenmin voor deze werkzaamheden. Wel moet voor deze werkzaamheden minimaal drie

werkdagen voor aanvang een graafmelding worden gedaan in het digitale meldsysteem MOOR (zie het Handboek kabels en leidingen). Hieraan zijn verder geen kosten verbonden voor de leidingexploitant.

Artikel 6. Beslistermijnen

In lid 3 is bepaald dat paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (de *lex silencio positivo*) niet van toepassing is op de beslistermijn van artikel 6, eerste lid. Dit betekent dat de vergunning voor werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding of opruiming van kabels en leidingen niet als van rechtswege verleend mag worden beschouwd bij het verstrijken van de beslistermijn.

Artikelen 7 (Weigeringsgronden) en 8 (Voorschriften en beperkingen)

Artikel 7 somt de weigeringsgronden op voor het verlenen van de vergunning. De gronden zijn gelijklopend met de belangen die zijn genoemd in artikel 5.4, tweede lid, van de Tw. Ook kan het college, op grond van artikel 8, voorschriften en beperkingen aan vergunningen verbinden. Dit artikel is in lijn met artikel 5.4, tweede en derde lid, van de Tw.

Het Handboek kabels en leidingen bevat standaardvoorschriften en -beperkingen die voor alle verleende vergunningen, instemmingsbesluiten en graafmeldingen (bij niet-ingrijpende werkzaamheden) gelden. Daarnaast kan het college aan iedere vergunning en ieder instemmingsbesluit bijzondere voorschriften en beperkingen verbinden.

Wat betreft eventueel te stellen voorschriften met betrekking tot het tijdstip van de werkzaamheden geldt dat dit (parallel aan artikel 5.4, derde lid, onder b, van de Tw) in beginsel niet later mag liggen dan 12 maanden na het gemelde voornemen. Hiermee wordt voorkomen dat de termijnen waarbinnen gemeenten de werkzaamheden toestaan te zeer uiteen gaan lopen. Het tijdstip van de werkzaamheden zal echter in het overgrote deel van de gevallen veel eerder liggen dan de genoemde 12 maanden. Deze termijn wordt genoemd om aanbieders de zekerheid te bieden dat de aanvang niet later kan liggen dan 12 maanden, tenzij er zwaarwichtige redenen zijn van publiek belang die zich hier tegen verzetten. Slechts in dat geval kan het college een later gelegen tijdstip voorschrijven.

Artikel 9. Vergunningaanvraag en gegevensverstrekking

Het eerste lid regelt dat de vergunningaanvraag digitaal moet worden ingediend. Op de website van de gemeente Haarlemmermeer (www.haarlemmermeer.nl) en in het Handboek kabels en leidingen is aangegeven hoe de vergunning moet worden aangevraagd. De gemeente Haarlemmermeer maakt voor het aanvragen van vergunningen, meldingen op grond van deze verordening en meldingen van opbrekingen en tijdelijke verkeersmaatregelen gebruik van het digitale systeem van het Meldpunt Opbrekingen Openbare Ruimte (MOOR) (www.opbrekingen.nl).

In het tweede lid is bepaald dat bij de aanvraag een uitvoeringsplan moet worden gevoegd. Het uitvoeringsplan is een figuur dat bekend is uit het stelsel van de Telecommunicatiewet (zie artikel 5.4, lid 4, van de Tw). Bij de melding van werkzaamheden in het kader van deze wet dient eveneens een uitvoeringsplan te worden gevoegd. Het tweede en derde lid bepalen vervolgens wat dit uitvoeringsplan ten minste moet bevatten.

Artikelen 10 en 15. Herstel openbare gronden na beëindiging werkzaamheden

De leidingexploitant is verantwoordelijk voor een goede en zorgvuldige aanleg van de kabel of leiding en moet ervoor zorgen dat de grond of bodem weer in de oorspronkelijke wijze wordt opgeleverd, tenzij het college anders bepaalt (bijvoorbeeld in de vergunningvoorwaarden). Voor het herstraten geldt dat de vraagstukken hieromtrent in eerste instantie een kwestie zijn tussen degene die de grond ter beschikking stelt en degene die de werkzaamheden wil uitvoeren. Dat de gemeente in het

overgrote deel de eigenaar is van de openbare gronden doet daar niets aan af. Bij overeenkomst worden afspraken gemaakt over welke partij tot herstraten overgaat, tegen welke kosten en met welke kwaliteit (als onderdeel van de privaatrechtelijke toestemming). Toch heeft de gemeente vanuit haar verordenende bevoegdheid en vanuit de belangen die met deze verordening zijn gegeven, wel degelijk een belang bij de wijze van herstraten. Dit belang is overigens niet direct gelegen bij de vraag wie herstraat en tegen welke kosten, maar juist bij het kwaliteitsniveau van de openbare gronden na beëindiging van de werkzaamheden. Om dit belang te waarborgen bevat deze verordening de bepaling dat de gronden na beëindiging van de werkzaamheden in de oude staat terug behoren te worden gebracht. Het college kan evenwel anders beslissen (artikelen 10 en 15). Deze regel vormt het uitgangspunt voor de afspraken tussen degene die de grond ter beschikking stelt en degene die de werkzaamheden wil uitvoeren. Als de gemeente geen eigenaar is van de gronden, vormt deze bepaling een belangrijk instrument van sturing, en de grond waarop de gemeente kan optreden tegen een slechte oplevering van werkzaamheden.

Artikel 11. Ernstige belemmeringen en storingen

Het eerste lid omvat een uitzondering op het verbod om zonder vergunning werkzaamheden uit te voeren in het geval van ernstige belemmeringen en storingen. Ernstige belemmeringen en storingen moeten in beginsel onmiddellijk kunnen worden verholpen, waarbij als voorwaarde wordt gesteld dat de werkzaamheden wel vooraf dienen te worden gemeld bij de burgemeester (of bij een gemachtigde). In het tweede lid is aansluitend geregeld dat de burgemeester alsnog kan besluiten dat werkzaamheden in verband met het verhelpen van ernstige belemmeringen en storingen niet op het voorgenomen tijdstip plaatsvinden. Het vierde lid verwijst naar door het college aangewezen gebieden. Deze gebieden zijn te raadplegen via de website van het Meldpunt Opbrekingen Openbare Ruimte (MOOR) (www.opbrekingen.nl). De strekking van dit artikel is in lijn met artikel 5.6 van de Tw en artikel 16 van deze verordening.

Artikel 16. Ernstige belemmeringen en storingen

In dit artikel wordt aan de artikelen 5.4, vierde lid, onder f, en 5.6 van de Tw voldaan. In het geval van spoedeisende werkzaamheden in verband met ernstige belemmeringen en storingen aan een openbaar elektronisch netwerk kan worden volstaan met een melding aan het college. Ernstige belemmeringen of storingen in de communicatie zijn niet nader omschreven, wel wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel als voorbeeld gegeven de situatie van een kabelbreuk (Kamerstukken II 2004/05, 29 834, nr.3, p.55). Het gemeentebestuur zal moeten beoordelen of een ernstige belemmering of storting in de communicatie voor één individuele aansluiting voldoende reden is om als spoedeisend te worden aangemerkt.

Artikel 18. Strafbepaling

De strafbaarstelling is op deze plaats beperkt tot een aantal handelingen uit hoofdstuk 2. Strafbaarstelling van de mededeling en instemming met bijbehorende voorschriften voor werkzaamheden inzake de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels ten dienst van een openbaar communicatienetwerk, anders gezegd de handelingen waarop hoofdstuk 3 van toepassing is, verloopt via de Wet op de Economische Delicten (via artikel 1, onder vier, van de genoemde wet).

Artikel 19. Wijziging APV, intrekken oude regeling en overgangsrecht

Met de wijziging van artikel 2:10, vierde lid, onderdeel e, van de APV wordt bereikt dat voor werkzaamheden die op grond van deze verordening zijn vergund of waarmee is ingestemd, geen opbrek melding op grond van de APV hoeft te worden gedaan. Indien in het kader van de werkzaamheden tevens sprake is van opslag van goederen of tijdelijke verkeersmaatregelen, is daarvoor wel nog steeds een melding op grond van artikel 2:10, vierde lid, van de APV nodig.