

## **Algemene toelichting op de Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren Boxmeer**

### **Achtergrond**

Voornaamste doel van de Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren (AVOI; hierna 'AVOI') is de realisatie van één uniform regime voor al het werk in de openbare ruimte teneinde de gewenste gemeentelijke regierol zo optimaal mogelijk te kunnen invullen. Beleidsmatig, procesmatig en praktisch wordt voorzien in lokaal beleid voor ordening van de openbare ondergrond en gelijke behandeling van partijen. De AVOI geeft tevens invulling aan de wettelijke plicht voor de gemeente om een Telecommunicatieverordening op te stellen. De AVOI heeft ook betrekking op de netten van de nutsbedrijven. Het regionaal-uniforme karakter wordt tevens geborgd door de gemeenschappelijke ontwikkeling en vaststelling van de AVOI (en bijlagen) door de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill & Sint Hubert, Sint Anthonis, Landerd en Boekel. De AVOI wordt per gemeente vastgesteld maar is inhoudelijk gelijk en verschilt slechts in de aanhef en verwijzing naar de bestaande grondslagen; deze toelichting is uniform.

De bestaande Telecommunicatieverordening vervalt gelijktijdig met de inwerkingtreding van de AVOI, zodat er per saldo geen verordening, en niet meer regelgeving, bijkomt. Formeel-juridisch is sprake van onderscheid tussen medebewindstaken (uitvoering van de Telecommunicatiewet) en gemeentelijke autonomie (richting nutsbedrijven). Dat onderscheid is er formeel, maar procedureel wordt met deze verordening beoogd zoveel mogelijk te komen tot een gelijke behandeling van partijen en werkzaamheden.

Deze verordening met bijbehorende regelgeving is ontwikkeld en afgestemd op overige recente gemeentelijke en regionale regelingen om naar meer uniformiteit te streven.

De AVOI reguleert de werkzaamheden in de openbare ruimte, waarbij de wegverharding (ook bermen, plantsoenen, e.d.) wordt opgebroken. Ook de objecten die nodig zijn ten behoeve van deze werkzaamheden vallen onder de reikwijdte van de AVOI. Indien andere – niet voor deze werken noodzakelijke - objecten gebruikt worden, waarvoor bepalingen uit de APV gelden, blijven die bepalingen daarvoor van toepassing. De AVOI is onder andere gericht op minimalisatie van overlast en maatschappelijke kosten ten gevolge van werk in uitvoering; meer grip en sturing op werkzaamheden; het waarborgen van bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en communicatie tijdens werkzaamheden; eenduidige regels en sanctiemogelijkheden; uniforme regels en een efficiënt gebruik van de openbare ruimte.

De verordening heeft ten doel de regie en coördinatie te regelen met betrekking tot kabels en leidingen van derden die in door de gemeente beheerde grond willen werken. Voor de kabels en leidingen van de gemeente zelf, zoals de riolering, is om praktische redenen de verordening niet (procedureel) van toepassing verklaard. Om redenen van effectiviteit en kwaliteit zullen echter intern binnen de gemeente waar mogelijk afspraken en procedures worden gemaakt om de bepalingen van deze verordening met het oog op regie en coördinatie zoveel mogelijk ook intern na te leven.

Het doel van deze toelichting is informatie, aanvulling en verduidelijking, zowel voor gebruik binnen de gemeente als door de netbeheerders (als uniform verzamelbegrip voor de eigenaren en beheerders van de netten/netwerken). Deze toelichting heeft inhoudelijk en qua strekking ook betrekking op nadere regels of beleidsregels die ter uitwerking door het college worden vastgesteld, waaronder specifiek het Handboek Kabels en Leidingen. De meest actuele versie is steeds bepalend, is opvraagbaar en wordt gecommuniceerd.

## Concretisering van beleid

Als basis voor de procedurele verordening, AVOI, en bijbehorende Nadere regels of Beleidsregels, waaronder het Handboek Kabels en Leidingen, heeft de gemeente haar visie vastgesteld in het document – Beleidsvisie kabels en leidingen in de gemeentelijke ondergrond'. Van daaruit kunnen als beleidsmatige speerpunten voor de gemeentelijke belangenbehartiging worden benoemd:

1. *Afstemming bovengronds en ondergronds*: Er is veel ervaring met het beleidsmatig en planologisch inkaderen van het gebruik van de bovengrondse openbare ruimte. Deze invulling moet ook geschieden voor de ondergrondse ruimte, en moet worden bereikt dat beide vormen worden afgestemd en niet tot tegenstrijdigheden leiden.
2. *Schoon en fraai*: Na uitvoering moet opengebroken verharding en aangetast groen schoon en fraai worden hersteld, zodat zo min mogelijk kwaliteitsverlies optreedt. Aanvullend worden andere aspecten, zoals de archeologische, bewaakt.
3. *Veilig*: Voor en tijdens werkzaamheden moet er zorg zijn voor verkeersdoorstroming, inclusief waarschuwing en geleiding, waarbij landelijke normeringen als minimum gelden. Naast de verkeersveiligheid moet op vooraf duidelijke wijze invulling worden gegeven aan afspraken op het gebied van calamiteiten.
4. *Bruikbaar en functioneel*: De bovengrond dient zoveel mogelijk en continu te kunnen worden gebruikt. De beperking daarvan door zowel de werkzaamheden als de permanente ligging van de kabels en leidingen zelf moet beperkt worden tot hetgeen strikt en redelijkerwijs noodzakelijk is. Gestreefd wordt naar het minimaliseren van de maatschappelijke kosten met als uitgangspunt dat de veroorzaker betaalt en dat aangerichte schade moet worden vergoed.
5. *Beperken overlast*: Werkzaamheden moeten zo min mogelijk overlast opleveren voor de leefomgeving en de bedrijfsmatige activiteiten. De uitvoeringswijze moet zo zijn dat de belangen van de liggende netten behartigd worden.

## Kaders voor de gemeentelijke bevoegdheden en rollen

De gemeentelijke bevoegdheden vloeien voort uit de Gemeentewet en de Algemene Plaatselijke Verordening, uit sectorale wet- en regelgeving – de WION en de Telecommunicatiewet - en uit contractuele afspraken met netbeheerders. De gemeente is uit een veelheid aan rollen betrokken bij deze werkzaamheden: economisch ontwikkelaar, aanbieder van communicatie en cultuur, grondeigenaar, ruimtelijk planner, aanlegger van infrastructuur, verkeersregelaar, bodembeschermer, consument van nutsvoorzieningen, archeologie etc. In het belang van de gemeente, burgers, bedrijven en andere netwerkbeheerders moet een zorgvuldig, uniform en integraal beleid gevoerd worden bij voorbereiding, uitvoering en nazorg van werkzaamheden in openbare gronden. Belangrijk uitgangspunt is, analoog aan de APV, dat werkzaamheden alleen in de openbare ondergrond worden uitgevoerd na voorafgaand akkoord van de gemeente.

Deels zijn wettelijke regels van toepassing en deels vindt invulling plaats waar de wetgever ruimte heeft gelaten voor eigen invulling door lokale overheden, zij het dat aangesloten wordt bij landelijke uniformering via bijvoorbeeld de VNG. Ondanks de verschillende uitgangspunten van partijen wordt door de gemeente harmonisering en uniformering (en gelijke behandeling) nagestreefd. Het opbreken van de openbare ruimte dient tot zo min mogelijk overlast en schade te leiden, met waarborging van veiligheid en bereikbaarheid en voorkoming van verstoring van openbare orde en ondergrondse ordening. De grondroerders zijn verantwoordelijk voor juiste en tijdige gegevensverwerking en voldoen aan de wettelijke plicht tot zorgvuldig graven. Ten aanzien van het ontwerp, voorbereiding, uitvoering en beheer van de werkzaamheden dient voldaan te worden aan de uniforme eisen die door de gemeente zijn c.q. worden vastgelegd in (algemene) lokale voorwaarden met voorschriften voor ondergrondse kabels en leidingen in gemeentegrond (zie het 'Handboek Kabels en Leidingen').

## Artikelsgewijze toelichting

## **Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen**

### **Artikel 1 Begripsomschrijvingen**

#### ***a. calamiteit***

De hiervoor noodzakelijke werkzaamheden worden aan een lichter procedureel regime onderworpen.

#### ***b. college***

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd de taken voortvloeiende uit de AVOI af te handelen, waarbij deze bevoegdheden qua uitvoering om praktische redenen deels gemandateerd worden (via het Mandaatbesluit en Mandaatregister) aan een of meer daartoe aangewezen ambtenaren. Dat betreft enerzijds het houden van toezicht en anderzijds het coördineren en verlenen van instemmingen en vergunningen. Indien en voor zover de bevoegdheden op het gebied van coördinatie, het verlenen van vergunningen en instemmingsbesluiten en het houden van toezicht gemandateerd zijn aan een of meer functionarissen, wordt tevens deze functionaris bedoeld.

#### ***c. degeneratiekosten***

Door de werkzaamheden wordt vrijwel steeds schade toegebracht aan de openbare grond en de daar in of op aanwezige eigendommen van de gemeente. Ook de kwaliteit van de openbare grond vermindert door deze werkzaamheden. Daarom worden afspraken gemaakt over de berekening en vergoeding van de kosten van deze kwaliteitsvermindering.

#### ***d. gedoogplichtige***

De gemeentelijke betrokkenheid is gericht op het beheer van openbare ruimte. De openbare ruimte betreft de ruimte op of in de openbare gronden. In deze hoedanigheid is de gemeente voor wat betreft de (openbare) elektronische communicatienetwerken gedoogplichtige conform de Telecommunicatiewet. Het begrip gedoogplichtige slaat tevens op andere partijen die krachtens die wet gedoogplichtig zijn, en op partijen en personen die krachtens de Belemmeringenwet Privaatrecht (hierna 'BP') gedoogplichtig zijn. Omdat sinds 2010 een wetsvoorstel aanhangig is ter vervanging van o.a. de BP, zal de eventuele opvolgende wet op termijn relevant worden in dit opzicht.

#### ***e. Handboek***

Het Handboek Kabels en Leidingen wordt door het college vastgesteld (krachtens de in de verordening opgenomen bevoegdheid) en omvat de algemene voorwaarden die van toepassing is indien werkzaamheden daadwerkelijk voorbereid en uitgevoerd worden. Gedetailleerd worden in dit document zowel technisch-uitvoerend als processueel de toepasselijke voorwaarden omschreven. Het is van groot belang dat de uitvoerende partijen steeds in het bezit worden gesteld van de actuele versie van dit Handboek.

#### ***f. herstel***

Conform het gemeentelijk beleid wordt de openbare grond na de werkzaamheden hersteld. Tussentijds kan soms volstaan worden met provisorisch herstel: het terugbrengen van de verhardingsmaterialen op een niet noodzakelijke vaktechnische wijze maar wel zodanig dat het functionele gebruik van de openbare gronden door het verkeer volledig is hersteld en geen gevaar ontstaat voor de weggebruikers. Uiteindelijk zal het een definitief herstel betreffen, waartoe vooral gericht wordt op het herstel in de situatie zoals die was. Op beiden zijn in praktisch opzicht de bepalingen uit het Handboek van groot belang.

#### ***g. huisaansluiting***

(Huis)aansluitingen worden door de relatief beperkte omvang van de werkzaamheden uitgezonderd van diverse algemene regels van de AVOI. Daarvoor is een lichter formeel regime van toepassing, zodat afkadering nodig is.

#### ***h. instemmingsbesluit***

Werkzaamheden dienen steeds vooraf gemeld te worden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de (reguliere) werkzaamheden, werkzaamheden van niet ingrijpende aard en werkzaamheden in verband met spoedeisende zaken (zoals bepaalde storingen) en calamiteiten. Vooral voor de reguliere (graaf)werkzaamheden geldt dat eerst gestart mag worden nadat door de gemeente op basis van een melding een instemmingsbesluit (conform de Telecommunicatiewet) is verleend. Uitgangspunt is dat het verlenen van een instemmingsbesluit bekend wordt gemaakt door middel van informatie aan de meldende partij. Publicatie in meer algemene zin is niet standaard voorgeschreven, maar kan worden toegepast door de gemeente naar haar keuze, bijvoorbeeld in het geval van grootschaliger en langduriger of ingrijpender werkzaamheden.

#### ***i. kabel- en leidingstracé***

Dit begrip is voor de praktijk belangrijk, want het betreft de door de gemeente te bepalen routing van de kabels/leidingen. Vanuit de door de gemeente aan te geven dwarsprofielen zal de netbeheerder veelal met een voorstel komen voor een tracé, en moet de gemeente haar goedkeuring daaraan geven.

#### ***j. kabels en leidingen***

De netten bestaan uit fysieke kabels en/of leidingen. De kabels/ leidingen zijn inclusief de daarbij behorende ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, zoals:

- lege buizen,
- ondergrondse ondersteuningswerken (mantelbuizen, kabelgoten, handholes, lasdozen, duikers),
- beschermingswerken,
- signaalinrichtingen (zoals optische en elektrische versterkers),
- componenten voor het verbinden van kabels met onroerende zaken (zie artikel 16 a tot en met d, van de Wet waardering onroerende zaken; zoals transformator-, schakel-, verdeel- en onderstations en andere hulpmiddelen, behoudens voor zover ze liggen binnen de installatie van een producent/afnemer).

Voorbeelden van kabels en leidingen zijn telecommunicatie- en omroepkabels (art. 1.1 onder z Telecommunicatiewet), elektriciteitskabels (koppel-, transport- en distributiekabels), gasleidingen (transport-, distributie- en dienstleidingen), leidingen voor warmte-koude opslag en waterleidingen. Industriële of private netten behoren hier formeel ook toe, maar worden als niet-openbare netten specifiek behandeld.

De verordening heeft ten doel de regie en coördinatie te regelen met betrekking tot kabels en leidingen van derde partijen die in door de gemeente beheerde grond willen werken. Voor de kabels en leidingen van de gemeente, zoals de riolering, is om praktische redenen de verordening niet procedureel van toepassing. Om redenen van effectiviteit en kwaliteit zullen binnen de gemeente afspraken en procedures worden gemaakt om de bepalingen met het oog op regie en coördinatie ook na te leven.

#### ***k. leggen van kabels en leidingen***

De relevante werkzaamheden betreffen de nieuwaanleg van kabels en leidingen maar ook het werk voor onderhoud, voor verplaatsing of verwijdering, uitbreiding etc..

#### ***l. marktconforme kosten***

Dit begrip is relevant vanwege het nagestreefde stimuleren van het medegebruik van bestaande voorzieningen (van de gemeente zelf of van derde partijen). Partijen kunnen

worden verplicht daarvan gebruik te maken, met dien verstande dat (aansluitend bij de Telecommunicatiewet) de te betalen vergoeding marktconform dient te zijn.

### ***m. net (of netwerk)***

De definitie van een net (of netwerk) is afgeleid van de Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten (WION), welke deels refereert aan artikel 20 2<sup>e</sup> lid, Boek 5 Burgerlijk Wetboek, maar ook uitbreidingen geeft, die hier worden overgenomen.

Het gaat om de volgende ondergrondse netten (of netwerken):

- de netten voor transport van vaste, vloeibare of gasvormige stoffen of energie oftewel de distributie- en transportnetten van de nutsbedrijven, voor voorzieningen van openbaar nut zoals gas, elektriciteit, water en warmte, en de aanlevering ervan;
- de netten voor transport van informatie: de openbare elektronische communicatienetwerken (telecommunicatie en omroep) conform de Telecommunicatiewet: transmissiesystemen, waaronder satellietnetwerken, vaste en mobiele terrestrische netwerken, elektriciteitsnetten, voor zover deze voor overdracht van signalen worden gebruikt en netwerken voor radio- en televisieomroep en kabeltelevisienetwerken, die geheel of hoofdzakelijk worden gebruikt om openbare elektronische communicatiediensten aan te bieden, waaronder mede wordt begrepen een netwerk, bestemd voor het verspreiden van programma's aan het publiek.

Het gestelde bij 'kabels en leidingen' over de (gemeentelijke) riolering is van toepassing. 'Ondergronds' heeft formeel betrekking op dat deel van de aarde vanaf het maaiveld tot circa 10 km diepte; in de praktijk zijn graafwerkzaamheden op veel beperktere diepte.

### ***n. net voor transport van informatie***

Deze term, afgeleid van de WION, betreft de (openbare) elektronische communicatienetwerken als bedoeld in de Telecommunicatiewet.

### ***o. netbeheerder***

Het begrip netbeheerder is de hier gebruikte uniforme term voor de nutsbedrijven, als de door het Rijk aangewezen regionale netbeheerders, en voor de aanbieders (of operators) van de openbare elektronische communicatienetwerken: een kabel- als leidingbeheerder die in de stad kabel- en leidinginfrastructuur aanlegt, in eigendom heeft of beheert. Meestal is deze netbeheerder een rechtspersoon die kabel- en leidinginfrastructuur aanlegt, in eigendom heeft of beheert, maar formeel-wettelijk kan het ook een natuurlijk persoon zijn, handelend in de uitvoering van een beroep of een bedrijf.

Naast de netbeheerder, welke in de AVOI in formele zin genoemd wordt, onderscheiden we nog enkele rollen of functies voor betrokken partijen.

- De 'aanvrager': de natuurlijke of rechtspersoon die aan de gemeente instemming, vergunning of toestemming verzoekt voor het leggen, hebben, onderhouden, verwijderen etc. van kabels en leidingen. Deze is vaak gelijk aan de netbeheerder, maar procedureel betreft het de rol van de partij die richting de gemeente de instemming of vergunning verzoekt. Een derde partij kan optreden namens de netbeheerder bij dit aanvraagproces, mits rechtsgeldig en voldoende door de netbeheerder gemandateerd (uitbesteed werk komt regelmatig voor). Ook kan de aanvrager (vooral bij telecommunicatie) een partij zijn die voor eigen naam en rekening netwerken aanlegt, maar niet zelf exploiteert, en netwerkcapaciteit verhuurt of verkoopt.
- De 'grondroerder': de natuurlijke of rechtspersoon onder wiens verantwoordelijkheid of leiding de (graaf)werkzaamheden worden verricht. Een derde partij kan namens de grondroerder het feitelijke werk uitvoeren in het realisatieproces, mits rechtsgeldig en voldoende door de netbeheerder of opdrachtgever gemandateerd. Dat is veelal een aannemer of installateur, maar kan ook de (afdeling van een) netbeheerder zijn. Indien een grondroerder namens een opdrachtgever optreedt, wordt de machtiging verplicht overlegd. Mogelijk werken anderen voor de grondroerder (onderaannemers); zij dienen ook over een machtiging te beschikken.
- De 'opdrachtgever': de natuurlijke of rechtspersoon die opdracht geeft tot het uitvoeren van werkzaamheden. Veelal is de netbeheerder tevens de opdrachtgever. Een derde partij

kan als opdrachtgever optreden namens de netbeheerder in het realisatieproces, mits rechtsgeldig en voldoende door deze gemandateerd. Deze partij kan ook een dochterbedrijf van de netbeheerder zijn dat deze activiteiten uitvoert. Aan de opdrachtgever komt een eigen rol toe, omdat deze medeverantwoordelijk wordt gehouden voor een juiste uitvoering en naleving van de rechten en verplichtingen

#### ***p. niet-openbare kabels en leidingen***

De verordening en het beleid zijn vooral gericht op het effectief inzetten van beschikbare openbare infrastructures. Soms zal het nodig zijn dat een niet niet-openbare voorziening moet worden getroffen, zoals een verbinding tussen 2 panden van één organisatie. Hoewel geen gedoogplicht (en geen graafrecht) van toepassing is, is, als de gemeente de niet-openbare verbinding toestaat, de procedure voor openbare netten van toepassing.

#### ***q. nutsbedrijf***

De netbeheerder van de netwerken die gebruikt worden voor transport van bijv. elektriciteit, gas, drinkwater en warmte.

#### ***r. openbare gronden***

De openbare ruimte betreft de ruimte op of in de openbare gronden. Tot de openbare gronden worden gerekend de openbare wegen, inclusief stoepen, glooiingen, bermen, sloten, bruggen, viaducten, tunnels, duikers, beschoeiingen en andere werken, evenals wateren inclusief de daartoe behorende bruggen, plantsoenen, pleinen en andere plaatsen, die voor een ieder toegankelijk zijn. Deze definitie verwijst naar de omschrijving uit de Telecommunicatiewet, zoals afgeleid van de Wegenverkeerswet.

#### ***s. 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.

#### ***t. vergunning***

Werkzaamheden moeten steeds vooraf gemeld worden, met onderscheid tussen (reguliere) werkzaamheden, werkzaamheden van niet ingrijpende aard en werkzaamheden voor spoedeisende zaken (storingen) en calamiteiten. Vooral voor de reguliere (graaf)werkzaamheden geldt dat pas gestart mag worden nadat de gemeente vergunning of instemming heeft verleend. Uitgangspunt is dat een vergunning bekend wordt gemaakt door informatie aan de aanvragende partij. Publicatie in meer algemene zin is niet standaard, maar kan worden toegepast door de gemeente naar keuze, bijv. in het geval van grootschaliger en langduriger of ingrijpender werkzaamheden.

#### ***u. voorzieningen***

Bij de netten gaat het ook om een veelheid aan ondersteunde of beschermingswerken ten behoeve van die kabels en leidingen.

#### ***v. werkzaamheden***

De AVOI betreft (graaf)werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en/of opruiming van kabels en leidingen. Naast mechanische werkzaamheden, vallen er formeel ook handmatige werkzaamheden onder. Werkzaamheden omvatten een scala van activiteiten, zoals aanleg, uitbreiding, verplaatsing en verwijdering van netten, bouwwerkzaamheden als heien van palen en het slaan van damwanden, bouwrijp maken van gronden, maar ook diepploegen en uitbaggeren van sloten.

Tot de werkzaamheden als bedoeld in de AVOI behoren eveneens werkzaamheden in verband met het medegebruik van voorzieningen, zoals kabelgoten of geleidingen. Vanuit de door de gemeente te behartigen belangen wordt het nastreven van medegebruik van bestaande voorzieningen gestimuleerd. Dergelijke werkzaamheden brengen overlast met zich, door het graafwerk of bij het gebruik van de openbare ruimte.

#### ***w. werkzaamheden van niet ingrijpende aard***

Het onderscheid tussen werkzaamheden van al dan niet ingrijpende aard vloeit voort uit artikel 5.4, lid 5 van de Telecommunicatiewet. Naast huisaansluitingen (tot een bepaalde lengte) worden andere niet ingrijpende werkzaamheden aan een lichter regime onderworpen, omdat ze veelal slechts gedurende relatief korte tijd in een beperkt gedeelte van het netwerk worden verricht, en waarvan de impact relatief beperkt en kortstondig is. Voor deze niet ingrijpende werkzaamheden geldt een verkorte procedure. De plaatsing van onder- en bovengrondse kasten zoals handholes, ramputten en schakelkasten is geen niet ingrijpende werkzaamheid, ondanks dat dit vaak binnen de normen voor oppervlakte en tijd valt. Omdat de exacte locatie zorgvuldig moet worden afgewogen, is altijd een reguliere vergunning vereist. De definitie geeft op hoofdlijnen aan voor welke, limitatief bedoelde, situaties deze lichtere procedure van toepassing kan zijn. 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 kan van belang zijn of rijbanen en andere verhardingen of wateren, dan wel groenvoorzieningen, gekruist worden of dat boringen noodzakelijk zijn.

## **Artikel 2 Toepasselijkheid**

Zie de begripsbeschrijvingen en het doel van de verordening: regie door de gemeente. Expliciet wordt bepaald dat de Lex Silencio Positivo, oftewel de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen, conform de Algemene wet bestuursrecht, niet van toepassing is op deze verordening. Het belang van het vergunning/instemmingvereiste is zodanig dat voorkomen moet worden dat een beschikking van rechtswege wordt verkregen en er geen voorschriften en voorwaarden van toepassing zijn. Vanwege de samenhang treedt de APV terug waar deze verordening geldt.

## **Artikel 3 Nadere regels**

De verordening wordt door de raad vastgesteld en geeft het gewenste kader voor de sturing en regievoering bij voorgenomen graafwerkzaamheden in de openbare ruimte. Ter uitwerking is in de verordening voorzien in de mogelijkheid dat het college nadere regels stelt. Artikel 3 biedt als paraplu-bepaling een generieke mogelijkheid hiervoor.

## **Hoofdstuk 2 Melding voor instemmingsbesluit of aanvraag voor vergunning**

### **Artikel 4 Vereiste van instemming of vergunning**

Uitgangspunt is dat werkzaamheden in de openbare ruimte verboden zijn, tenzij men beschikt over een vergunning of een instemmingsbesluit. Dat uitgangspunt wordt qua procedure uitgewerkt in artikel 5. Deze systematiek is in gemeenten vastgelegd in de APV als bron voor de vergunningverlening voor de leidingen van de nutsbedrijven. Het karakter van een vergunningstelsel in het algemeen bestuursrecht is: de handelingen (in casu werkzaamheden in de openbare ruimte) zijn toegestaan maar de gemeente wil plaats, tijd en werkwijze kunnen beoordelen en bijsturen.

De graafrechten (onder voorwaarden, voor openbare elektronische communicatienetwerken) in relatie tot de instemming van het college zijn hiermee vertaald naar de AVOI en worden toegepast op alle betrokken werkzaamheden. Conform het wettelijk bepaalde heeft die instemming betrekking op de plaats, het tijdstip en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden, maar ook op het bevorderen van medegebruik van voorzieningen en het afstemmen van voorgenomen werkzaamheden met beheerders van overige in de grond aanwezige werken.

Het onderscheid met werkzaamheden van niet ingrijpende aard, spoedeisende werkzaamheden en calamiteiten wordt in het tweede lid benoemd, gezien daarvoor een eenvoudiger en snellere procedure op van toepassing is.

## **Artikel 5 Melding of aanvraag**

In geval van voorgenomen werkzaamheden moet de melding (voor een instemmingsbesluit voor communicatienetwerken) of aanvraag (voor nutsbedrijven) bij de gemeente plaatsvinden. Dat moet formeel bij het college van burgemeester en wethouders, en gebeurt in de praktijk bij de gemachtigde afdeling of ambtenaar (de gemeentelijke coördinator).

De vereiste voorafgaande instemming van gemeentewege heeft betrekking op het tijdstip, de plaats en de wijze waarop de werkzaamheden plaatsvinden. Op het verlenen van dit besluit zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing; dit houdt in dat het gelijkheidsbeginsel in acht moet worden genomen. Een netbeheerder (dan wel degene die voor deze de aanvraag verzorgt) kan over voorgenomen werk vooroverleg voeren met de gemeente teneinde de melding of aanvraag, bedoeld in het eerste lid, voor te bereiden. Ingewikkelder meldingen worden zonder vooroverleg niet in behandeling genomen. De maximale beslistermijn voor het college van 8 weken is conform de Awb en voldoet aan de voorwaarden van de Europese telecommunicatierichtlijnen.

De termijn voor niet ingrijpende werkzaamheden is korter en bij spoedeisende werkzaamheden/calamiteiten kan worden volstaan met een kennisgeving, die tevoren moet worden gedaan. De gemeente moet vooraf akkoord gaan voordat gestart kan worden. Deze verstoringen zijn niet specifiek omschreven, anders dan dat het veelal spoedeisende reparatie of onderhoud betreft zoals bij een kabelbreuk. Motivering door de netbeheerder moet onderbouwen of de belemmering of storing voldoende reden is om als spoedeisend of calamiteit te worden aangemerkt.

Werkzaamheden kunnen tevens betrekking hebben op gronden van andere gedoogplichtigen: instanties of (rechts)personen binnen de gemeente of andere gemeentes. Ook kunnen op grond van een andere wet andere vergunningen noodzakelijk zijn. Deze samenhang kan in de praktijk tot lange doorlooptijden leiden.

De wetgever staat formeel toe dat de gemeente eventueel een deelinstemmingsbesluit verleent (voor een deeltraject of -project) zodat de aanvragende partij alvast op de hoogte is van deze instemming en de daaraan te stellen voorwaarden, en met de verdere tracékeuze en andere aanvragen rekening gehouden kan worden, of dat in principe zelfs al begonnen kan worden met de werkzaamheden in dat deel van het gebied. De risico's (bijvoorbeeld dat door latere vergunningverlening door een ander orgaan de aanvankelijke gemeentelijke aanvraag of het tracé aangepast moet worden, en dus wellicht opnieuw moet worden gedaan) moeten in projectmatige zin afgestemd worden (vooral bij grootschaliger aanleg). Algemeen gesproken zal het gebruik van deze mogelijkheid slechts in specifieke en goed overwogen situaties kunnen plaatsvinden. In eerste instantie is de netbeheerder zelf verplicht met alle betrokken instanties of (rechts)personen naar overeenstemming te streven. Op verzoek zal de gemeente inhoudelijke afstemming van de beoordeling van de aanvragen bij andere bestuursorganen (bijvoorbeeld een waterschap) nastreven (= bemiddeling). Daartoe moeten op het formulier (contact)gegevens over deze andere aanvragen vermeld worden. Voor private partijen blijft de aanvrager netbeheerder zelf verantwoordelijk.

Als werkzaamheden worden verricht in nader aan te wijzen gebieden is de uitzonderingsbepaling voor minder ingrijpende of spoedeisende werkzaamheden niet van toepassing. Voorbeelden zijn risicogebieden als industriegebieden met buisleidingen voor



transport van gevaarlijke stoffen, historische stadskernen of straten of natuurgebieden. Dan is het niet aanvaardbaar dat zonder specifiek toezicht wordt gegraven. Deze gebieden moeten specifiek benoemd te worden. Het college wordt door de Raad bevoegd verklaard deze gebieden te benoemen indien dat van toepassing is. Dit wordt dan vermeld op de gemeentespecifieke pagina van het Handboek Kabels en Leidingen.

## **Artikel 6 Gegevensverstrekking**

Dit artikel is gericht op de wijze waarop een aanvraag of melding moet worden gedaan, welke gegevens verstrekt moeten worden en welke formulieren gebruikt moeten worden. Het betreft die informatie die de gemeente als beheerder van openbare gronden nodig heeft om een juiste beoordeling te maken en inzicht te hebben in de belangen die door de voorgenomen werkzaamheden worden geraakt.

De indieningsvereisten en te hanteren formulieren worden om praktische redenen niet in de verordening zelf opgenomen, maar worden vastgesteld in een collegebesluit met nadere regels (waaronder het 'Handboek kabels en leidingen'). Er wordt gebruik gemaakt van standaardformulieren: het formulier voor de reguliere melding/aanvraag en het formulier voor niet ingrijpende of spoedeisende werkzaamheden.

Instemming of vergunningverlening vindt op aanvraag plaats. De aanvrager geeft aan wat de gewenste startdatum is. De gemeente kan, gemotiveerd, bijvoorbeeld met het oog op andere graafwerkzaamheden, aanpassingen aanbrengen, waarbij de Telecommunicatiewet een maximale uitsteltermijn van 12 maanden aangeeft.

De Regeling schriftelijke kennisgeving aanleg kabels (Staatscourant 15-01-2007, nr. 10) schrijft voor kabels van elektronische communicatienetwerken voor dat de melding aangetekend moet worden verstuurd. Dit vereiste is in de AVOI niet overgenomen, maar het kan in het belang van de aanvrager zijn om via aangetekende verzending duidelijkheid te hebben over de indiening. Een aanvraag of melding wordt in behandeling genomen (en dan beginnen de termijnen te lopen) indien en zodra alle vereiste gegevens compleet zijn. Deze bevoegdheid is vastgelegd in Awb art. 4:5. Conform de nadere regels moet ook opgave worden gedaan van eventueel benodigde ondergrondse of bovengrondse kasten, incl. eventuele handholes. Van belang kan zijn dat ook een Omgevingsvergunning (krachtens de Wabo) vereist is.

Op grond van de Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten (WION) is registratie van de kabels en leidingen wettelijk verplicht (bij het Kadaster). Van de netbeheerders wordt verwacht dat zij hun kabels en leidingen zo registreren dat steeds inzicht kan worden geboden. Er is samenhang tussen WION (nationale wetgeving) en AVOI (gemeentelijke verordening). De WION heeft betrekking op het voorkomen van graafschade via een plicht tot zorgvuldig graven en een plicht tot zorgvuldige en tijdige informatie-uitwisseling. De WION bepaalt in artikel 44 dat het onverlet laat dat de gemeente in het belang van openbare orde en veiligheid bij verordening voorschriften kan geven over graafwerkzaamheden, waaronder het binden aan een vergunning!

## **Artikel 7 Beslistermijnen**

De beslistermijn is gelijk aan de meld/aanvraagtermijn zodat de werkzaamheden op de geplande datum kunnen aanvangen, mits aan de voorwaarden tijdig en geheel voldaan is. Op grond van de Awb is de gemeente verplicht binnen een redelijke termijn een besluit te nemen, welke termijn geacht wordt te zijn verstreken na verloop van 8 weken.

## **Artikel 8 Geldigheid**

Dit artikel beperkt de werkingsduur van het instemmingsbesluit/vergunning om uitvoering geruime tijd na afgifte te voorkomen. Eventueel gewijzigd gebruik van

gronden kan uitvoering alsnog onwenselijk maken. Als uitvoering en voorbereiding een langere doorlooptijd vergen, moet dat bij de melding worden aangegeven en kan hiermee bij het instemmingsbesluit/vergunning rekening worden gehouden. Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om een vergunning/instemming te wijzigen of in te trekken in bepaalde, limitatief benoemde, situaties. Hiermee wordt geen rechtsonzekerheid beoogd, maar wordt nagestreefd dat de noodzakelijke voorwaarden voor de regievoering worden vervuld. Eventueel wordt bestuursrecht toegepast om de opgebroken openbare ruimte te laten herstellen in de oorspronkelijke situatie.

## **Artikel 9 Voorschriften, beperkingen en weigeringsgronden**

Het college kan met nadere regels aan een instemmingsbesluit voorschriften verbinden of een vergunning weigeren dan wel daaraan voorschriften verbinden. Omwille van uniformiteit is aangegeven welk soort voorschriften dit kunnen zijn. Ze hebben te maken met de wijze van uitvoering en zijn gericht op de belangen die de gemeente geacht wordt te behartigen. Het meest sprekende voorbeeld zijn de lokale regels en voorwaarden in het 'Handboek kabels en leidingen', welke voorwaarden standaard van toepassing zijn op uit te voeren werkzaamheden. Eventuele aanvullende voorschriften kunnen bij verlening van de instemming of vergunning worden bekend gemaakt.

Dit artikel (c.q. de nadere regels) bevat bepalingen over het herstel van openbare ruimte nadat het werk heeft plaatsgevonden: een beginselplicht tot herstel. In beginsel wordt uitgegaan van de 'aangetroffen staat'. Voorzien wordt in drie opname-momenten: vooropname, opleveringsopname en overdrachtsopname na de onderhoudstermijn van 1 jaar. Dit om te voorkomen dat niet meer duidelijk is hoe de staat was voor aanvang van de werkzaamheden. Voor de berekening van de schadevergoeding, inclusief voor het toezicht, zijn bepalingen over de tarieven opgenomen.

Voor de praktische uitvoering en handhaving van dit artikel geldt specifiek dat de bepalingen ook van toepassing zijn indien de netbeheerder een deel van de werkzaamheden of activiteiten laat uitvoeren door een (te mandateren) derde partij.

## **Hoofdstuk 3 Overige bepalingen**

In dit hoofdstuk is onderscheid gemaakt tussen overige generieke bepalingen, bepalingen die wettelijk alleen van toepassing kunnen zijn op de openbare elektronische communicatienetwerken en bepalingen specifiek voor de netten van de nutsbedrijven.

### **Paragraaf 3a Algemeen**

#### **Artikel 10 Eigendom**

De gemeente wil de regie voeren en de coördinatie realiseren. Daartoe is de AVOI ontwikkeld. De gemeente beoogt niet het eigendom of andere rechten (en verplichtingen) op kabels of leidingen te verwerven. Het zakelijk karakter van de instemming of vergunning is er zodat een netbeheerder, die de instemming of vergunning heeft, zich houdt aan de voorschriften. De wettelijke bepalingen (BW) zijn van toepassing op het eigendom van kabelnetwerken. Wettelijk is het uitgesloten dat de gemeente door een vergunning of instemmingsbesluit eigenaar wordt van kabels en/of leidingen en/of netwerken waarop de vergunning of instemmingsbesluit betrekking heeft.

## **Artikel 11 Overleg**

Meldingen voor projecten/werkzaamheden worden in vooroverleg met de gemeentelijke coördinator besproken. Ingewikkelder meldingen worden zonder vooroverleg niet in behandeling genomen. In de praktijk heeft de gemeente periodiek overleg met netbeheerders. Dit overleg heeft een formele status, zonder dat deelnemers hieraan rechten ontlenuen. Verwacht wordt dat partijen in hun eigen belang deelnemen. Doelstelling is tijdige informatie-uitwisseling over plannen (van zowel gemeente als gravende partijen) zodat men daarop tijdig kan inspelen. Mede daarom is het van belang dat ook gesproken wordt over plannen op 3 tot 5-jarige termijn, met inzicht in geplande, voorgenomen en gerealiseerde vervangingen, zowel ondergronds als bovengronds, inclusief, waar mogelijk, plannen van woningcorporaties. Belangrijk is dat voor zowel de dagelijkse praktijk als de meerjarenplanning bevoegde en geïnformeerde vertegenwoordigers aan het overleg deelnemen. Dit overleg heeft een formele en structurele basis. Dit laat onverlet dat partijen die werkzaamheden willen verrichten met de gemeente in die concrete situaties in vooroverleg treden.

## **Paragraaf 3b Netten voor transport van informatie**

### **Artikel 12 Niet-openbare kabels en leidingen**

De gemeente gedooft onder voorwaarden kabels en leidingen met een publieke of openbare functie in de openbare ruimte. De gemeente krijgt aanvragen van particuliere partijen. De ondergrondse ruimte is schaars. Bovendien heeft de gemeente wettelijk jegens de openbare nuts- en telecompactijen verplichtingen bij het ter beschikking stellen van ruimte voor andere kabels en leidingen. Ook wil de gemeente de bedrijfsvoering van openbare aanbieders niet negatief beïnvloeden door het toestaan van concurrerende particuliere voorzieningen die ook door bestaande partijen, binnen hun reguliere bedrijfsvoering kan worden gerealiseerd. Vanwege het intensieve gebruik van de ondergrondse ruimte en de veiligheidsrisico's is de gedragslijn dat geen toestemming wordt verleend voor private of niet-openbare kabels (anders dan met een publieke of openbare functie) van/door particulieren en bedrijven in/onder de openbare ruimte. Particulieren die een eigen verbinding wensen, moeten bij voorkeur gebruik maken van openbare aanbieders. Toch zijn er uitzonderingssituaties waarbij particuliere voorzieningen niet strijdig zijn met de belangen van openbare aanbieders. Indien de beschikbare ruimte het toestaat kan de gemeente onder strikte voorwaarden toestemming geven. Uitgangspunt is dat de gemeente geen belemmering ondervindt of schade leidt door de voorziening. Tevens is het redelijk dat degene die voordeel heeft van de voorziening een vergoeding betaalt voor het gebruik van de grond (precario). Bij werkzaamheden met niet-openbare kabels en leidingen in openbare gronden geldt géén wettelijke gemeentelijke gedoogplicht, maar wordt de AVOI procedureel van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat houdt in dat bij een voornemen tot het uitvoeren van (graaf)werkzaamheden voor niet-openbare kabels/leidingen in openbare gronden dit vooraf aangevraagd moet worden bij de gemeente, en dat de gemeente beleidsvrijheid heeft die vergunning al dan niet te verlenen (of de voorwaarden te bepalen). Voorwaarde voor toestemming is dat de private aanvrager aantooft dat aan de wettelijke verplichtingen (zoals de WION) wordt voldaan en dat onderhoud en beheer van de verbinding is gegarandeerd. Tevens moet een verklaring worden overlegd dat de verbinding niet door een openbare netwerkaanbieder kan worden aangeboden.

Om dit te reguleren moet per toegestane particuliere voorziening een overeenkomst worden afgesloten tussen de gemeente en de neteigenaar met daarin afgedekt:

1. De gemeentelijke plicht om netbeheerders van openbare netwerken een ongestoorde en veilige bedrijfsvoering voor de leveringen middels hun netten te garanderen.
2. De gemeentelijke verplichtingen krachtens de WION ten aanzien van weesleidingen.

3. De gemeentelijke taakstelling ten aanzien van het beperken van overlast voor haar burgers en vervoer- en hulpdiensten door werkzaamheden aan ondergrondse netten.
4. De gemeentelijke verantwoordelijkheid naar openbare netbeheerders ten aanzien van de verplichtingen uit de overige relevante (sector)wetgeving.
5. De gemeentelijke vrijheid om de inrichting van de openbare ruimte te wijzigen en/of openbare gronden te verkopen dan wel particuliere gronden te verwerven.
6. Alle terzake van de particuliere kabels en leidingen gemaakte en te maken kosten mogen niet ten laste komen van de gemeentebegroting.
7. Indien de particuliere kabel of leiding buiten functie raakt moet deze zo spoedig mogelijk weer door de eigenaar uit de ondergrond worden verwijderd.

De technische voorschriften voor het leggen zijn vastgelegd in het Handboek Kabels en Leidingen. Verzoeken voor het verleggen van niet-openbare kabels en leidingen dienen op kosten van de eigenaar van de kabels en leidingen te worden uitgevoerd.

### **Artikel 13 (Mede)gebruik van voorzieningen**

Door de netbeheerder of het college geëntameerd overleg over een melding/aanvraag is er mede op gericht te bepalen of en langs welke delen van het tracé gebruik kan worden gemaakt van bestaande voorzieningen. De netbeheerder wordt verplicht vooraf aan te geven welke inspanningen zijn gedaan om te voldoen aan het vereiste van dit artikel. Dit medegebruik heeft betrekking op de communicatienetwerken.

### **Artikel 14 Informatieplicht**

Wettelijk is voor openbare elektronische communicatienetwerken voorzien in regels rond kabels (en voorzieningen als lege mantelbuizen) voor de duur van de gedoogplicht. Daarbij is van belang de daadwerkelijke situatie of die kabels en leidingen (nog) deel uitmaken van het netwerk. Onderscheid is er tussen bestaande en nieuw te leggen lege mantelbuizen. Voor de gemeente is het niet doenlijk zelfstandig voldoende zicht te houden op het al dan niet in gebruik zijn van deze voorzieningen. De netbeheerders worden geacht een kabel- en leidingregistratie bij te houden en de gemeente te informeren (op verzoek van de gemeente dan wel op eigen initiatief) over de voorzieningen in het door de gemeente aangegeven (deel van het) grondgebied. Wijzigingen kunnen ook optreden door het vervallen van het openbare karakter van gronden, dat gevolgen heeft voor de kabels en leidingen in die gronden.

### **Paragraaf 3c Netten van nutsbedrijven**

#### **Artikel 15 Verleggingen van leidingen**

Voor het verleggen van kabels van elektronische communicatienetwerken is de Telecommunicatiewet bepalend, met het principe 'liggen om niet, verplaatsen om niet'. Omdat de wettelijke regels rechtstreeks van toepassing zijn, stelt de verordening geen nadere regels.

Voor verleggingen van leidingen van de nutsbedrijven zijn enkele procedurele regels opgenomen. Nadere regelingen kunnen worden getroffen in het kader van actualisering van de (privaatrechtelijke) afspraken tussen de nutsbedrijven en de gemeente dan wel door het vaststellen van een gemeentelijke nadeelcompensatieregeling (verleggingsregeling), waarvoor dit artikel de formele basis is.

Een netbeheerder is verplicht te verleggen als dat noodzakelijk is voor werken door of vanwege de gemeente. De verrekening van kosten wordt vooralsnog bepaald aan de hand van de tussen partijen van toepassing zijnde afspraken, totdat er algemeen geldende regels hieromtrent zijn overeengekomen. Procedureel geldt als praktische

richtlijn dat als de gemeente nadeelcompensatie moet bieden aan een netbeheerder, dit slechts zal geschieden op basis van een voldoende nauwkeurig gespecificeerd kostenoverzicht.

### **Artikel 16 Verwijderen van leidingen**

Aangegeven is dat formeel gezien een netbeheerder verplicht is op aanzeggen van de gemeente leidingen te verwijderen als de vergunning is verlopen/beëindigd of als de betreffende leidingen buiten gebruik zijn gesteld. Vooral bij reconstructies moeten buiten gebruik gestelde leidingen worden verwijderd. Uiteraard zal dit steeds in afstemming tussen de gemeente en de netbeheerder gebeuren, mede om onnodige overlast voor omwonenden te beperken.

## **Hoofdstuk 4 Straf-, toezicht- overgangs- en slotbepalingen**

### **Artikel 17 Toezicht en handhaving**

Dit artikel heeft ten doel alle partijen bewust te maken van het niet-vrijblijvende karakter van de AVOI. Uitgangspunt is dat partijen zich houden aan de bepalingen.

Indien partijen zich niet houden aan de voorschriften en beperkingen, behoudt de gemeente zich nadrukkelijk het recht voor gebruik te maken van haar bevoegdheden, in eerste instantie bestuursrechtelijk, maar niet noodzakelijk daartoe beperkt.

Bestuursrechtelijk zijn de Awb (hoofdstuk 5) en de Gemeentewet van toepassing met bepalingen inzake de toezichthouder, bestuursdwang, last onder dwangsom en bestuurlijke boete. De bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving is veelal gemandateerd en de toezichthouder wordt aangewezen.

Vooruitlopend op de bestuursrechtelijke handhaving, kan de toezichthouder (indien noodzakelijk, vooral om geen onomkeerbare situatie te creëren en onevenredige overlast te vermijden) bevelen de werkzaamheden stil te leggen.

Indien en voor zover nodig kunnen daarnaast of aansluitend ook civielrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden worden benut. Strafrechtelijke consequenties vloeien voort uit de mogelijke overtredingen van de Wet op de economische delicten (WED).

Er is voor gekozen aan te sluiten bij het generieke gemeentelijke toezicht- en handhavingbeleid, met materiegebonden sanctiemaatregelen in het Handboek.

### **Artikel 18 Inwerkingtreding**

Expliciet wordt verduidelijkt dat de Telecommunicatieverordening vervalt en de AVOI daarvoor in de plaats treedt.

### **Artikel 19 Overgangsbepalingen**

Voorzien is in een hardheidsclausule waarbij het college in voorkomende gevallen (zwaarwegend gemotiveerd) af kan wijken van de algemene voorwaarden, maar juist ook bij grootschaliger werkzaamheden aanvullende projectafspraken kan maken.

### **Artikel 20 Citeertitel**

Geen nadere toelichting.