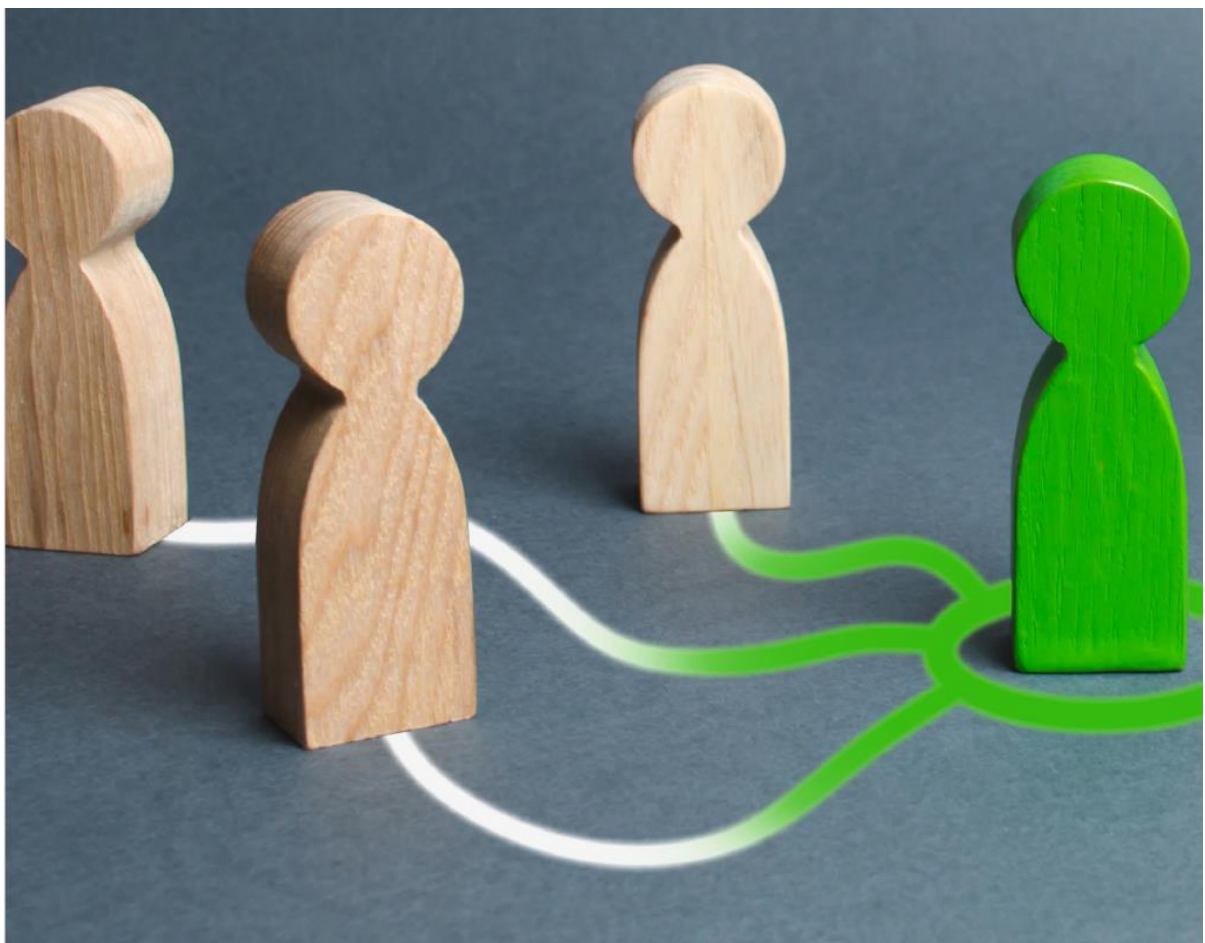


kapabel.

Kundig in kabels
en leidingen

Kapabel beschouwt:

**Wat is de impact van de Omgevingswet
op Kabels & Leidingen?**



Vraagstelling en achtergrond

Binnen gemeenten wordt momenteel gewerkt aan een Verordening Fysieke Leefomgeving ('VFL'), mede in relatie tot de Omgevingswet – Omgevingsplan – Omgevingsloket. Vanuit het project is er een voorkeur om zoveel mogelijk regels en regelingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving bij in werking treden van de Omgevingswet (1 januari 2024) in het lokale Omgevingsplan op te nemen en daarop voor te sorteren door integratie in de VFL.

De projectmedewerker(s) VFL en de specialisten die belast zijn met AVOI-zaken (d.w.z. coördinatie, afstemming, instemmingverlening en toezicht op werkzaamheden in openbare gronden voor ondergrondse infrastructuren) vragen zich af of kabels & leidingen in het algemeen ook onder de VFL zouden moeten vallen. In dit document kunt u de juridische beschouwing van de experts van Kapabel teruglezen.

De formele aspecten op een rij

De Omgevingswet geeft expliciet aan welke wetten geheel of gedeeltelijk door haar worden vervangen. De vraag is nu of de regelingen met betrekking tot de ondergrondse netwerken van kabels & leidingen ook onder de Omgevingswet vallen of gebracht moeten worden.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen telecommunicatienetwerken (formeel: openbare elektronische communicatienetwerken, welke netwerken in handen zijn van marktpartijen) en nutsvoorzieningen (de infrastructuren voor distributie van elektriciteit, gas, warmte en drinkwater die beheerd worden door nutsbedrijven).

Telecommunicatiewet in het leven geroepen vanwege het specifieke karakter

De telecommunicatienetwerken worden specifiek behandeld in de sectorale Telecommunicatiewet. Er is destijds bewust gekozen om deze regelgeving in

een aparte wet vast te leggen gezien het specifieke karakter. De wet omvat daarbij een bij wet reeds van toepassing verklaarde algemene gedoogplicht, zij het gekoppeld aan voorwaarden en procedures, zoals het vereiste van gemeentelijke instemming met voorgenomen werkzaamheden in de door de gemeente beheerde ondergrond. Daarbij kan dan nog globaal onderscheid worden gemaakt tussen aanvragen voor een vereist instemmingsbesluit en aanvragen voor kleinere werkzaamheden (< 25m).

Conform de huidige wet- en regelgeving is gekozen voor marktwerking waarbij telecomnetwerkbeheerders die dat wensen met gebruikmaking van de wettelijke gedoogplicht bij een gemeente instemming kunnen vragen (en krijgen) voor de aanleg en instandhouding van een netwerk. De gemeente kan conform de Telecommunicatiewet aan die instemming bepaalde voorschriften verbinden, maar dat mag niet zo ver gaan dat het op een verbod neerkomt. Praktisch betekent dit

Wat is de impact van de Omgevingswet op Kabels & Leidingen?

dat de marktpartijen eigenlijk recht hebben op aanleg van een eigen netwerk als zij dat wensen, en met een omvang en leveringsvoorwaarden zoals zij dat wensen. Het is aan de eindgebruikers om de keuze te maken of men er gebruik van maakt of niet.

Gebrek aan wettelijke regelingen voor netwerken van nutsbedrijven

Ten aanzien van de netwerken van de nutsbedrijven zijn er eigenlijk geen wettelijke regelingen. De sectorale wetten (zoals de Gaswet, Elektriciteitswet, Drinkwaterwet, etc.) zeggen weinig tot niets over de procedures en voorwaarden voor het leggen en beheeren van de infrastructures. Het enige dat er tot nog toe was, was de mogelijkheid van een op te leggen gedoogplicht via de Belemmeringenwet Privaatrecht. Voor het merendeel van de lokale werkzaamheden is de relevantie van die wet echter zeer beperkt of nauwelijks aanwezig geweest.

Dat betekende in de praktijk dat nutsbedrijven bij de gemeente een vergunning moesten aanvragen voor het uitvoeren van infrastructurele werkzaamheden in gemeentelijke ondergrond. Wel is er veelal een contractuele relatie tussen de nutsbedrijven en de gemeente, via vaak zeer oude overeenkomsten waarbij soms ook een en ander bepaald wordt over het recht tot het hebben en houden van leidingen in gemeentegrond. Maar voor het verrichten van werkzaamheden is dan toch veelal een projectmatig en situationeel besluit voor toestemming vereist.

De hoogste tijd voor uniformering

Vanwege de samenhang in het soort werkzaamheden in de gemeentelijke ondergrond, de vergelijkbare procedures, afhandeling soort procedure en het soort partijen, is de laatste 15 jaren op veel plaatsen gestreefd naar uniformering en professionalisering van lokaal beleid. Dat heeft vaak geleid tot het integreren van de wettelijk vereiste lokale

Telecommunicatieverordening in een lokale AVOI (Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructures) en een gekoppeld Handboek met operationele en procesmatige voorschriften voor de voorbereiding en uitvoering van werkzaamheden. Kapabel heeft, net als enige collega-adviseurs, bij veel gemeenten in het land deze regelingen tot stand gebracht en geïmplementeerd en al doende is een zekere standaardisering en uniformering tot stand gekomen, zij het met steeds een formele eigen lokale regeling.

De Omgevingswet heeft bij haar totstandkoming en uitwerking wetten gedefinieerd die geheel of gedeeltelijk worden opgenomen.

De Telecommunicatiewet wordt daarin niet benoemd.

In de Omgevingswet worden ook gedoogplichten opgenomen, die deels bij die wet zelf worden vastgelegd en deels op grond van die wet op aanvraag kunnen worden toegekend.

Het algemeen belang is dan vaak de basis bij de Omgevingswet, terwijl voor de Telecommunicatiewet het specifieke belang van communicatievoorzieningen leidend is.

Wat is de impact van de Omgevingswet op Kabels & Leidingen?

Voor de netwerken voor de nutsvoorzieningen ligt het nog iets anders. Als daar algemeen belang aan wordt toegekend (zie de tekst van de Omgevingswet) dan kan op aanvraag een gedoogplicht worden toegekend. Dan valt dit onder de gedoogplicht van de Omgevingswet en dus onder een lokaal Omgevingsplan. Maar - onder verwijzing naar de eerdere opmerking over de Belemmeringenwet Privaatrecht – is het merendeel van de lokale werkzaamheden van nutsbedrijven niet gedoogplichtig, en er moet dus aan de eigenaar of beheerder van de grond toestemming worden gevraagd.

Momenteel zijn er al wat voorbeelden te vinden van gemeenten die overgaan tot het integreren van de AVOI (of Telecommunicatieverordening) in de Omgevingsregelingen. De brancheorganisatie GPKL is weliswaar enkele jaren geleden in overleg geweest met het ministerie over een mogelijke samenhang die dan bijvoorbeeld tot uiting zou moeten komen in een specifieke AMvB, maar dit heeft tot op heden niet tot concretisering geleid. In de Omgevingswetgeving is dan ook niet specifiek aangegeven of zelfs maar aangeduid dat deze specifieke materie bedoeld is om nu mee te nemen. Het GPKL is hier nog wel voorstander van.

Uiteindelijk zal het nutsdeel van de AVOI opgenomen moeten worden in het Omgevingsplan. Dit hoeft echter niet direct bij invoering van de Omgevingswet, maar moet uiterlijk op 1 januari 2032 gerealiseerd zijn. Op dat moment moet volgens de huidige stand van zaken een separate Telecommunicatieverordening worden vastgesteld.

Concluderend

Naar onze mening bestaat thans geen formele of juridische verplichting om de AVOI-regels op te nemen in het Omgevingsplan bij de invoering van de Omgevingswet. Wel kan het een keuze van de gemeente zijn, die dan niet gebaseerd is op de wetgeving, maar op ruimte die mogelijk geboden wordt. In dat geval zal de gemeente een voorloper zijn in deze ontwikkeling (early adapter).

De praktische en operationele aspecten op een rij

In de huidige situatie is juist bewust gezocht naar een integrale aanpak voor telecom en nutsvoorzieningen; daarop is een specifiek deel van de organisatie (met name Openbare Ruimte) ingericht met de daar vereiste specifieke kennis en ervaring om sturend en coördinerend te kunnen werken. Niet alleen door reactief en procedureel te reageren op verzoeken voor instemming of vergunning, maar ook proactief met overlegsituaties en planning en afstemming op kortere en langere termijn.

Aanvragers zijn, anders dan bij de overige vergunningen die door de Omgevingswet beheerst worden, geen onbepaalde hoeveelheid aan individuele personen en partijen, maar een beperkt aantal structureel en professioneel in deze sector werkzame marktpartijen. Ze werken landelijk of regionaal. De systematiek van AVOI en Handboek is in het land bij vele gemeenten ingevoerd en bekend en ook gehanteerd door deze marktpartijen (telecombedrijven en nutsbedrijven). Dit heeft mede geleid tot systemen voor de afhandeling van deze procedures, waarvan de systemen MOOR en LTC het meest bekend en gebruikt zijn. Ook binnen

Wat is de impact van de Omgevingswet op Kabels & Leidingen?

de gemeente, marktpartijen en nutsbedrijven inclusief hun aannemers, worden deze systemen gehanteerd voor het indienen van aanvragen en meldingen en het praktisch en helder beschikbaar stellen en toetsen van relevante informatie.

Het Omgevingsloket

Voor de uitwerking en implementatie van de Omgevingswet is het Omgevingsloket bestemd.

Voor de meldingen en aanvragen conform de AVOI is er nu echter al een goed functionerend loket dat bij de meeste Nederlandse gemeenten is gekoppeld aan de bekende systemen MOOR of LTC en die door de verschillende marktpartijen breed zijn geaccepteerd. Dit proces werkt naar behoren voor zowel gemeente als marktpartijen, zowel op het gebied van telecommunicatie als voor de nutsvoorzieningen.

Op voorhand hoeft er geen bezwaar te zijn tegen het onderbrengen van deze loketfunctie binnen het Omgevingsloket, uitgaande van het streven naar integratie van regelingen en procedures die te maken hebben met de fysieke leefomgeving. Maar expliciete randvoorwaarde daarvoor is dat de functionele aspecten van het na jaren bereikte proces en systematiek behouden blijven. Slechts dan kan hiermee ingestemd worden omdat anders deze goedlopende processen verstoord gaan worden.

Daarnaast speelt de vraag waar, en bij welke mensen, de aanvragen terecht komen, juist omdat hier specifieke kennis, ervaring en contacten aan de orde zijn. Termijnen en voortgang moeten bewaakt

worden. Een algemene Omgevingsdienst (en zeker ook nog als die extern belegd zou zijn) heeft die kennis nu niet; dit zou dan alleen vertragend werken omdat uiteindelijk de afhandeling en beoordeling toch moet gebeuren door de huidige mensen en diensten. Zoals aangegeven is er tevens niet alleen sprake van afhandeling van aanvragen maar ook van voorafgaande periodieke en continue overleg en afstemming en planning, en naderhand van controle en toezicht. Dit is nu integraal belegd en wordt goed gecoördineerd.

Tenslotte nog de afweging dat de drukte in de openbare ondergrond de laatste jaren erg is toegenomen (in het hele land overigens) en dat er steeds meer vragen zijn om (graaf)werkzaamheden te kunnen verrichten door ook een groeiend, maar nog altijd gelimiteerd aantal, professionele marktpartijen. Dit vergt veel afstemming en specifieke kennis en ervaring.

Er komen juist de komende jaren nog veel grootschalige uitdagingen aan. Denk bijvoorbeeld aan de energietransitie, waarvoor ook infrastructureel nog een enorme hoeveelheid werkzaamheden verricht zal moeten worden, nog los van deels daarmee samenhangende saneringsoperaties van diverse regionale nutsbedrijven.

Wat is de impact van de Omgevingswet op Kabels & Leidingen?

Conclusies en aanbevelingen

Als nu wordt gekozen tot het opnemen van de AVOI in het omgevingsplan dan is het noodzakelijk om de AVOI te splitsen in een nutsdeel dat in het Omgevingsplan wordt opgenomen en een losse telecommunicatieverordening die niet wordt opgenomen in het Omgevingsplan.

Gezien de overgangperiode die loopt tot 1 januari 2032 is het advies van Kapabel om nog een aantal jaren af te wachten. Mogelijk komt de wetgever gedurende de overgangperiode nog tot nieuwe mogelijkheden of inzichten waardoor de Omgevingswet wijzigt en de splitsing tussen het nutsdeel en telecom niet meer aan de orde is.