

Informatie nota Hilversum

Regelgeving ondergrondse infrastructuur

Opdrachtgever: Hilversum
Auteur(s): WJ Gilles
Versie: 0.1
Status: Ter commentaar
Kenmerk: 2023-022
Plaats, datum: Amersfoortseweg 38 Maarn, 4 september 2023



1. Inleiding

Van de gemeente Hilversum wordt op het gebied van kabels en leidingen in de ondergrond steeds meer verwacht. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen.

Enkele voorbeelden zijn:

- uitbreiding en- of verzwaring van netten en netwerken (elektriciteit),
- 5G, antenne beleid
- aanleg van oplaadinfrastructuur ten behoeve van elektrische auto's.
- aanleg niet openbare telecommunicatienetwerken t.b.v. bijvoorbeeld camerabewaking op een industrieterrein
- aanleg privaat warmtenet
- aanleg privaat zonnenveld
- bodemenergiesystemen van bedrijven en particulieren

Deze werken moeten allemaal de grond in en hebben daarom een grote impact op het gebruik van de ondergrond. Een ondergrond waar de ruimte steeds schaarser wordt, want er wordt ook op andere manieren steeds vaker ruimte in de ondergrond geclaimd. Denk hierbij aan het plaatsen van ondergrondse afvalcontainers, het nemen van klimaatadaptieve maatregelen (infiltratiekratten, aanleg wadi's) en het aanplanten van groen en- of bomen.

Goede regie door de gemeente is nodig om te zorgen dat alles past in de steeds schaarser wordende ondergrond en reeds in de grond aanwezige werken, bomen en andere groenvoorzieningen beschermd worden.

2. Regelgeving

2.1. Huidig beleid Hilversum

De huidige regelgeving voor het aanleggen, instandhouden, verleggen of verwijderen van kabels en leidingen in de gemeente Hilversum is versnipperd:

- Voor drinkwater en energie zijn er privaatrechtelijke overeenkomsten met Vitens en Liander.
- Voor openbare elektronische communicatienetwerken (telecomkabels voor iedereen toegankelijk) is er een telecommunicatieverordening.
- Voor de overige kabels en leidingen is de APV van toepassing. Deze verordening is gericht op de bovengrond, hierdoor is er onvoldoende regie mogelijk op de aanleg van kabels en leidingen.

2.2. Beleid gemeenten in Nederland

De regelgeving zoals Hilversum die voert is voor veel gemeenten een reden geweest voor het instellen van een Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (AVOI) of een



andere vorm van verordening die geldt voor kabels en leidingen. Voor de beeldvorming kan de interactieve kaart die het Centrum voor ondergronds bouwen heeft gemaakt in het kader van het project Hulp bij richtlijnen worden geraadpleegd:

<https://www.cob.nl/hbrinteractief/>

In dergelijke verordeningen is het mogen aanleggen, instandhouden (ligrecht), verleggen of verwijderen van kabels en leidingen in openbare gronden uitgebreid geregeld. De verordening stelt voor alle partijen in de ondergrond dezelfde regels.

Naast een verordening werken de gemeenten bijna allemaal met een Handboek kabels en leidingen of Nadere regels. Daarin zijn de procedurele en technische voorschriften verder uitgewerkt. Er zijn gemeenten die met overeenkomsten werken voor de kostenverdeling van verleggingen. Zo is er zelfs een gezamenlijke overeenkomst tot stand gekomen met alle Zeeuwse gemeenten en de regionale netbeheerders voor drinkwater en energie. Meer gemeenten zijn echter gaan werken met een nadeelcompensatieregeling. Dat is bestuursrechtelijke vergoeding (denk aan planschade), die gekoppeld is aan de leeftijd van de vergunning waarmee een kabel of leiding wordt aangelegd. De nadeelcompensatieregeling geldt voor elke netbeheerder.

2.3. Frictie huidige beleid gemeente

Het bestaande beleid van de gemeente vertoont op onderdelen frictie met de wens van de gemeente om regie te voeren op de ondergrond.

- De overeenkomsten gelden met twee netbeheerders. Op de eerste plaats staan de overeenkomsten regie in de weg, omdat het specifieke afspraken zijn die boven het bestuursrechtelijke regime gaan. Daarbij komt dat het losse afspraken zijn, die niet gelden voor andere netbeheerders, waardoor netbeheerders niet gelijk behandeld worden.
- De overeenkomsten staan in de weg aan een meer evenwichtige kostenverdeling bij maatregelen aan kabels en leidingen als gevolg van publieke taken die de gemeente uitvoert (bijvoorbeeld wegbeheer).
- De overeenkomsten staan in de weg aan het heffen van leges, waardoor de diensten die de gemeente levert (vergunningverlening) niet gedekt kunnen worden vanuit de leges
- De APV geldt als algemeen kader en biedt weinig tot geen houvast aan de gemeente om sturend op te treden in de ondergrond.

3. Omgevingswet

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving. Met de komst van de Omgevingswet wil de overheid de regels voor



ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Tientallen wetten en honderden regels worden samengevoegd in één wet.

De fysieke leefomgeving wordt in art. 2.1 lid 3 onder m Ow niet duidelijk begrenst maar bestaat in elk geval uit infrastructuur/ bodem.

Activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen zijn tastbaar. Een paar voorbeelden die uit de Nota van Toelichting bij het invoeringsbesluit komen:

- Bouwen van bouwwerken
- Het maken van een in- of uitrit
- Kappen van bomen
- **Het verleggen van kabels en leidingen**
- Het ontsieren van een monument

De Omgevingswet gaat bij nieuwe plannen en initiatieven uit van het ja- mits principe. Aan de verschillende gebieden worden in het omgevingsplan functies gehangen met de daarbij behorende regelgeving. Deze functies en regels komen in het Omgevingsplan van de gemeente. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft iedere gemeente direct een omgevingsplan van rechtswege. Dit plan bestaat uit de huidige bestemmingsplannen en een aantal rijksregels, de zogenaamde bruidsschat, over activiteiten. Op 1 januari 2032 moet het definitieve omgevingsplan van een gemeente alle regels bevatten die de fysieke leefomgeving raken.¹

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is het niet meer mogelijk nieuwe verordeningen vast te stellen die gaan over de fysieke leefomgeving (lees kabels en leidingen) en die in 2032 verplicht in het omgevingsplan moeten staan. Legal Infra heeft de vraag expliciet voorgelegd aan het Informatiepunt leefomgeving (IPLO). Hun reactie is:

“Wil de gemeente na inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1-1-2024 regels over kabels en leidingen stellen die verplicht in het omgevingsplan moeten, dan mag de gemeente die niet meer opnemen in een andere gemeentelijke verordening. Gaat het om regels die in het omgevingsplan mogen maar niet verplicht moeten, dan mogen die regels naar keuze in het omgevingsplan of een andere gemeentelijke verordening worden gesteld. Gaat het om regels die niet in het omgevingsplan mogen (bijv. omdat zij worden gesteld op grond van een andere wet zoals de Telecommunicatiewet) dan moeten zij in een andere verordening.”

Wij gaan in onze advisering uit van het voorgaande en adviseren gemeenten met klem om hun verordening (onderliggende beleidsregels en nadere regels kunnen wel worden aangepast) voor 1 januari 2024 vastgesteld te hebben.

¹ Artikel 2.1 lid 1 Ow: Een gemeente **moet** regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen opnemen in het omgevingsplan.



4. Kernboodschap

- Zonder leidingverordening voert de gemeente geen consistent beleid dat voor alle partijen die werkzaamheden in de ondergrond verrichten gelijk is.
- Het huidige beleid zorgt voor weinig grip op het aanleggen, verleggen, instandhouden en verwijderen van alle soorten kabels en leidingen.
- Onverantwoorde verlegkosten vanwege privaatrechtelijke afspraken.
- De gemeente loopt financiële dekking mis door het heffen van leges op de te behandelen aanvragen, vanwege privaatrechtelijke afspraken.
- Ten opzichte van veel andere gemeenten in Nederland heeft Hilversum een versnipperd en verouderd (privaatrechtelijk i.p.v. publiekrechtelijk) stelsel.
- Een leidingverordening geeft de raad voldoende ruimte om in de aanloop naar 2032 het omzettingsproces van regels over kabels en leidingen in het omgevingsplan zorgvuldig te laten verlopen en in de tussentijd voldoende grip op de uit te voeren werkzaamheden in de ondergrond te houden.

Tot slot dient de gemeente het volgende in overweging te nemen. Er is geen mogelijkheid meer na 1 januari 2024 om aparte regelgeving op te stellen voor het aanleggen, instandhouden, verleggen of verwijderen van kabels en leidingen niet zijnde telecom. Nieuw beleid over kabels en leidingen moet direct in het omgevingsplan worden opgenomen terwijl daar nog veel onduidelijk over is, terwijl de huidige regelgeving van de gemeente onvoldoende grip biedt om te regisseren.

Het ontwikkelen en vaststellen van regelgeving voor kabels en leidingen neemt de nodige tijd in beslag. De verordening dient door de gemeenteraad te worden vastgesteld. Er dient op zeer korte termijn besloten te worden om ofwel te wachten op het opnemen van regels voor kabels en leidingen in een omgevingsplan en tot die tijd te blijven werken met de huidige regels en overeenkomsten, of om de grondslag te leggen in een verordening die gaat gelden voor de periode tot uiterlijk 2032.