

FACTSHEET Glasvezelaanleg

18 maart 2020

Inhoudelijke beschrijving

Sinds 1904 moeten gemeenten de aanleg van telecomkabels in openbare gronden gedogen. In 1998 is de telecommarkt vrijgemaakt. Behalve KPN hebben sindsdien ook andere aanbieders van telecomediensten zogenaamde graafrechten. Hierdoor zijn enorm veel buizen voor glasvezelkabels gelegd, waarvan naar schatting meer dan de helft nooit zal worden gebruikt.

Sinds 1 februari 2007 is de aangepaste Telecommunicatiewet (Tw) van kracht. Hoofdstuk 5 van deze wet stelt dat gemeenten de aanleg van telecomkabels moeten coördineren. Hiervoor moet elke gemeente een telecomverordening opstellen. Voor de afgifte van een instemmingsbesluit kan de gemeente leges heffen. Het liggen van kabels moet zij gedogen; hiervoor kan de gemeente geen belasting (precario) heffen. Als voor de uitvoering van werken of de oprichting van gebouwen kabels moeten worden verplaatst, moet het telecombedrijf dit op zijn kosten verzorgen.

Uitrol glasvezel

Gemeenten verwachten, naast fysieke bereikbaarheid, ook van de digitale bereikbaarheid een economische impuls. Ook de centrale overheid stimuleert het gebruik van glasvezel, want dit is belangrijk voor de kenniseconomie waar Nederland een grote rol in wil spelen. Naast de wens van de overheden zijn er ook een aantal commerciële partijen die flink investeren in de aanleg van een glasvezelnetwerk.

De uitrol van glasvezel heeft consequenties voor de openbare ruimte en de gebruikers hiervan. De aanleg van een nieuw glasvezelnetwerk zorgt voor de nodige overlast gedurende een periode van 3 a 5 jaar, afhankelijk van de gemeentegrootte.

Deze factsheet beoogt aan te geven, welke rol de gemeente -in haar rol als beheerder van de ondergrond- in dit dynamische speelveld kan spelen en wat de discussiepunten daarin zijn.

Afbakening

Onder de gedoogplicht van de Tw vallen uitsluitend kabels (en buizen) voor openbare elektronische communicatienetwerken. Alle andere (nuts)leidingen worden in principe op basis van gemeentelijke toestemming of de Belemmeringenwetten gelegd.

Een nadere toelichting op het principiële onderscheid tussen telecom- en niet-telecomkabels vindt u hier.

Hoofdstuk 5 van de Tw stelt ook dat gemeenten geen openbare telecommunicatiediensten mogen aanbieden. Dit valt dan ook buiten het aandachtsgebied van het GPKL.

Stakeholders

De volgende stakeholders hebben ieder een eigen rol in het speelveld:

Gemeente

- Economische zaken heeft belang bij een digitale snelweg met het oog op de positieve ontwikkeling van de gemeente. Eerder waren de stichtingen Stedenlink en FttH-Platform (waar o.a. gemeenten waren aangesloten) promotors van de aanleg van breedband en het gebruik van open netwerken, met het oog op de economische en maatschappelijke impuls die dit naar verwachting oplevert. Inmiddels wordt dit belang behartigd door het eSocietyPlatform;
- De beheerder van de openbare ruimte heeft belang bij zo min mogelijk overlast en bewaakt de kwaliteit van de openbare ruimte. Dit betreft bij uitstek het aandachtsveld van GPKL.

Aanbieders

Aanbieders (toekomstige netwerkbeheerders) hebben belang bij een snelle uitrol van hun netwerk, waardoor ze het netwerk commercieel kunnen exploiteren.

Aannemers

Het belang van de aannemers is om in een korte tijd zoveel mogelijk buizen aan te leggen.

Wetgeving

De belangrijkste wetgeving is de Telecommunicatiewet, met de daaruit voortvloeiende gemeentelijke verplichting tot het vaststellen van een (telecom)verordening.

Op 4 december 2006 stemde de Eerste Kamer in met het wetsontwerp tot wijziging van Tw hoofdstuk 5. Dit hoofdstuk regelt de aanleg, instandhouding en opruiming van telecomkabels. De aangepaste wet trad op 1 februari 2007 in werking.

Stand van zaken en ontwikkelingen

Uitrol glasvezel

De aanleg van glasvezel is momenteel een dominante activiteit in de ondergrondse openbare ruimte. Niet alleen gemeenten in hun rol als beheerder van de openbare ondergrondse ruimte (en van riolering en OVL) worden daarmee geconfronteerd, maar ook (andere) netbeheerders.

De uitrol van glasvezel is een commerciële activiteit, waarbij het adagium tijd is geld vaak centraal lijkt te staan. Door de tijdsdruk wordt door aannemers niet altijd de gewenste zorgvuldigheid in acht genomen. Behalve onvermijdelijke degeneratie van straatwerk (die verrekend kan worden), ontstaat er door het graven van sleuven (vermijdbare) schade aan bomen en groen en aan andere netwerken. Ook raketboringen veroorzaken schade welke niet altijd meteen zichtbaar is - aan andere netwerken.

Ook kan er sprake van zgn. belemmerende ligging: glasvezelkabels (of mantelbuizen) worden soms zodanig bij of op bestaande netwerken gelegd, dat beheerders van andere netwerken in alle redelijkheid niet meer bij hun eigen kabels of leidingen kunnen komen. Met betrekking tot belemmerende ligging hebben de gezamenlijke netbeheerders (uitgezonderd gemeenten) met elkaar in 2008 een convenant opgesteld (ROBLI) waarin staat beschreven hoe zij dit soort problemen onderling oplossen.

In de terugkerende discussie over belemmerende ligging (tussen netbeheerders) is het GPKL gevraagd welke verantwoordelijkheid gemeenten daarin voor zichzelf zien. GPKL heeft hier een standpunt over geformuleerd, zowel in praktische als in juridische zin. Conclusie is, dat de gemeente in reeds bestaande situaties geen verantwoordelijkheid heeft m.b.t. belemmerende ligging. Die problematiek is een vraagstuk dat de netwerkbedrijven onderling moeten oplossen. (De gemeente kan uiteraard wel meedenken aan oplossingsrichtingen).

Bij nieuwe aanleg is uiteraard sprake van een andere situatie: daar is de NEN-7171-1 het richtsnoer voor het door de gemeente vaststellen van het dwarsprofiel van k&l.

Aanleg breedband door gemeenten

De (on)mogelijkheden van gemeenten om de aanleg van snelle netwerken te stimuleren, zijn al geruime tijd punt van discussie. De juridische context is nog steeds in beweging. Een artikel in Bank en Gemeente zet de discussie helder op een rijtje.

Herstrating na aanleg kabels in openbare grond

Moet de gemeente of het telecombedrijf dit doen? In principe moet het telecombedrijf zorgen voor herstrating, maar veel gemeenten doen dit liever zelf. Volgens de wet mag een gemeente uitsluitend marktconforme kosten voor herstrating in rekening brengen. De VNG (ondersteund door GPKL) stelt in overleg met de telecombedrijven jaarlijks herstraattarieven vast (zie Factsheet tarieven telecom).

Verleggen om niet

Het telecombedrijf moet op eigen kosten kabels verleggen als dit noodzakelijk is voor de uitvoering van werken of de oprichting van gebouwen. Om het telecombedrijf hiertoe te verplichten, moeten de eigenaar van de grond waarin de kabels zijn gelegd (de gedoogplichtige) en de opdrachtgever van het (bouw)werk dezelfde persoon zijn. Dit heeft de Hoge Raad bepaald (3 december 2004, NJ 2005, 237). Daarbij geldt dat bouwrijp maken geen werk is. Alleen werken die voor het bouwrijp maken worden uitgevoerd en verplaatsing noodzakelijk maken, zijn werken in het kader van de Tw.

Het verleggen om niet is een voortdurend discussiepunt tussen gemeenten en telecombedrijven. Als partijen hier onderling niet uitkomen, kan de gemeente het geschil voorleggen aan de Autoriteit Consument & Markt. ACM doet een uitspraak waarop beroep bij de administratieve rechter mogelijk is. De ACM publiceert ook richtlijnen en uitspraken over dit onderwerp.

In de gewijzigde Tw moet het telecombedrijf ook kabels verplaatsen als de gemeente een perceel vrij van kabels moet opleveren voor een door derden op te richten gebouw.

Lege mantelbuizen

Over artikel 20.5, lid 2 wordt flink gediscussieerd. Dit artikel handelt over de gedoogplicht van lege mantelbuizen.

Betrokkenheid en visie GPKL

Het ministerie van Economische Zaken heeft GPKL erkend als overlegpartner in het Telecom-dossier. KPN en de Groep Graafrechten, waarin veel telecombedrijven zijn vertegenwoordigd, beschouwen GPKL als spreekbuis van de gemeenten. Samen met de VNG heeft GPKL in 2007 een nieuw model telecommunicatieverordening opgesteld. Een aanpassing hiervan, werd gepubliceerd begin 2010.

GPKL heeft samen met de VNG in 2013 een factsheet modelverordening (zie onder factsheets) gepubliceerd - samen met Good Practices die in goed overleg met nutskoepels waren opgesteld. In de integrale modelverordening zowel de netbeheerders van nutsbedrijven als de telecombeheerders bediend.

De modelverordening telecom komt te vervallen als de integrale modelverordening k&l wordt gebruikt.

Het GPKL is geen directe partij als het om de aanleg van glasvezel (of andere telecomkabels) gaat. Dat betreft immers afspraken en overeenkomsten tussen gemeenten en aanbieder(s). Het GPKL kan echter wel een nuttige signaleringsfunctie vervullen in dit dynamische krachtenveld. Met het geven van algemene richtlijnen en praktische tips, kan GPKL de leden van dienst zijn. Leden worden daarom ook uitgenodigd om hun ervaringen te blijven delen met elkaar. Uit die ervaringen kunnen al of niet in overleg met de telecombranche good practices worden opgesteld.

De GPKL-werkgroep Glasvezelaanleg heeft de volgende praktische documenten opgesteld:

- Aanleg glasvezel, aanbevelingen.

Het ministerie van EZ heeft in 2012 de Handreiking Breedband vernieuwd; het GPKL heeft daar inbreng voor geleverd.

In 2017 publiceerden GPKL en VNG samen de Handreiking Breedband Buitengebied, met praktische tips voor gemeenten.

Verwijzingen

- Hoofdstuk 5 Telecommunicatiewet (2007): ga naar <http://wetten.overheid.nl/>; kies "wetten" en zoek op "Telecommunicatiewet";
- Financiering van toezicht via leges: wat mag wel en wat mag niet? Factsheet Tarieven Telecom;
- Aanleg glasvezel, aanbevelingen (GPKL);
- Herstraattarieven VNG: zie Factsheet Tarieven Telecom;
- Visie GPKL op rol gemeenten bij belemmerende ligging;
- Handreiking breedband 2012 (Ministerie van EZ);
- Factsheet Vaste breedbandnetwerken in Nederland v2.4;
- Factsheet Snel internet buitengebied (VNG, 2016);
- De Breedband-atlas verstrekt geografische informatie over Next Generation breedband in Nederland;
- Handreiking breedband buitengebied 2017 (GPKL en VNG)