

Handreiking

Verordening werkzaamheden kabels en leidingen en omgevingsplan



Colofon

Deze Handreiking Verordening werkzaamheden kabels en leidingen en omgevingsplan is opgesteld door Wetgevingswerken BV in opdracht van en in samenwerking met de VNG, Programma Omgevingswet.

Auteur (Wetgevingswerken)

Beerend van Dijk

Projectgroep VNG

Diana van Leeuwen

Marco Lurks

Nienke van Renssen

Vormgeving

Chris Koning (VNG)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Leeswijzer	4
1 Achtergrond en aanleiding	6
1.1 Vaststellen omgevingsplan	6
1.2 Aanpak en verantwoording	6
2 Algemeen: wat willen we waar regelen en waarom?	8
2.1 Ambitie omgevingsplan	8
2.2 Ambitie Modelverordening	8
2.3 Samenhang met andere regelgeving	9
3 Dwingend beoordelingskader	10
3.1 Valt het onderwerp onder de Omgevingswet?	10
3.2 Mag niet in omgevingsplan	11
3.3 Moet in omgevingsplan	11
3.4 Overige wijzigingen in de Modelverordening	13
4 Advies voor Modelverordening	14

Managementsamenvatting

De Modelverordening werkzaamheden kabels en leidingen bevat bepalingen die de fysieke leefomgeving betreffen.¹ Na inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten deze bepalingen in het omgevingsplan worden opgenomen op enig moment tijdens de overgangperiode die loopt tot 1 januari 2032.² Deze “Handreiking Verordening werkzaamheden kabels en leidingen en omgevingsplan” geeft gemeenten handvatten hoe zij ná 1 januari 2024 gedurende de overgangsfase met de bepalingen uit de lokale verordening werkzaamheden kabels en leidingen kunnen omgaan in samenhang met het opstellen van een omgevingsplan.

Lokale verordeningen maken nu nog geen deel uit van het omgevingsplan, maar zullen gedurende de overgangsfase deels opgenomen moeten worden in het omgevingsplan. Na afloop van de overgangperiode hebben specifieke bepalingen geen rechtskracht meer als deze in een verordening (als de Modelverordening werkzaamheden kabels en leidingen) blijven staan en niet opgenomen zijn in een omgevingsplan, terwijl dat van de omgevingsregelgeving wel had gemoeten.³

De Handreiking biedt in de eerste plaats het kader om te identificeren welke bepalingen uit de Modelverordening werkzaamheden kabels en leidingen (hierna: Modelverordening) uiteindelijk in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Daarbij geven we ook feitelijk aan voor welke bepalingen uit de Modelverordening dat geldt en adviseren we deze bepalingen uit de (Model-)verordening te laten vervallen (categorie ‘moet in het omgevingsplan’).⁴ Voor de bepalingen die uit de Modelverordening vervallen en een plaats krijgen in het omgevingsplan zijn voorbeeldregels voor het omgevingsplan ontwikkeld.⁵ Die voorbeeldregels kunnen gemeenten gebruiken (ter inspiratie) voor hun omgevingsplan. Deze Handreiking identificeert tevens de bepalingen uit de Modelverordening waarvan is uitgesloten dat deze worden opgenomen in het omgevingsplan (categorie ‘mag niet in het omgevingsplan’).⁶

Deze Handreiking is tot stand gebracht door de projectgroep “Modelverordeningen en Omgevingswet” van het Programma Omgevingswet van de VNG. De projectgroep ondersteunt met dit advies het ontwerpen van een aangepaste modelverordening.⁷ Gemeenten kunnen deze Handreiking gebruiken bij het ontwerpen van het omgevingsplan in samenhang met het aanpassen van de lokale verordening werkzaamheden kabels en leidingen.

Leeswijzer

De inwerkingtreding van de Omgevingswet betekent dat gemeenten regelgeving die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving kunnen, en onder omstandigheden moeten, opnemen in hun omgevingsplan. Deze ontwikkeling vergt een beoordeling van de bestaande regelingen en die beoordeling zal in veel gevallen ook leiden tot aanpassingen in die regelingen. De VNG wil voor deze aanpassingen handreikingen bieden en deze handreikingen ook zelf gebruiken om tot nieuwe modellen voor verordeningen te komen.

Voor het vaststellen van een nieuw en integraal omgevingsplan geldt een overgangperiode tot 1

1 Deze handreiking is gebaseerd op de Model Verordening werkzaamheden kabels en leidingen 2013 van de VNG.

2 Stb. 2023, 267.

3 Na de overgangperiode vervalt artikel 22.4 van de Omgevingswet, waardoor bepalingen die in strijd zijn met de Omgevingswet of daarop gebaseerde regelgeving, op grond van artikel 122 van de Gemeentewet van rechtswege vervallen.

4 Zie hoofdstuk 3

5 [Geïntegreerde Staalkaarten](#) (Paragraaf 5.2.31 Opbreken en graven in openbaar gebied) met de uitgebreidere toelichting in de [Staalkaart Verordeningen in het omgevingsplan](#) – deel 2.

6 Zie paragraaf 3.2.

7 Een uitgebreidere verantwoording en context van deze handreiking is opgenomen in paragraaf 1.2.

januari 2032⁸. Deze Handreiking is geschreven met het oog op een nuttig effect ervan gedurende deze overgangperiode. De conclusie van deze Handreiking is dat er vooralsnog aanleiding is om onderdelen in de (Model-)verordening te behouden. Bij wijziging van wet- en regelgeving (zoals de Telecommunicatiewet)⁹ kan dat veranderen. De gebruiker van deze Handreiking moet daarop enige mate bedacht zijn.

Naast het van voor tot achter lezen van deze Handreiking, kan hij ook op de volgende manier worden gebruikt.

In hoofdstuk 3 worden de algemene beoordelingskaders geschetst om te bepalen of een regel in een lokale verordening opgenomen moet worden of kan blijven of dat deze regel moet of kan worden opgenomen in het omgevingsplan. Deze beoordelingskaders kunnen ook toepasbaar zijn voor andere bepalingen dan die in de Modelverordening zijn opgenomen.

Als men wil weten wat te doen met een concrete regel uit de Modelverordening kan men kennisnemen van het advies voor deze regel in hoofdstuk 4. Daar staat ook genoemd in welke paragraaf de onderbouwing voor dat advies te vinden is.

In deze Handreiking worden enkele stappen genomen om te komen tot een nieuwe verdeling van de bepalingen uit de Modelverordening over het omgevingsplan en de modelverordening. In hoofdstuk 1 wordt daartoe de achtergrond en aanleiding geschetst. In hoofdstuk 2 komt de ambitie voor zowel het omgevingsplan als de Modelverordening aan de orde. Hoofdstuk 3 beschrijft de dwingend voorgeschreven kaders als gevolg waarvan een regel in het omgevingsplan moet of juist niet mag. Hoofdstuk 4 bevat een advies voor de wijzigingen in de Modelverordening werkzaamheden kabels en leidingen met een verwijzing naar de onderbouwing voor dat advies.

De Handreiking gebruikt de term 'modelverordening kabels en leidingen' of 'Modelverordening' wanneer de 'VNG Modelverordening werkzaamheden kabels en leidingen' bedoeld wordt. De term 'lokale verordening' of 'verordening' wordt gebruikt voor de specifieke door een gemeente vastgestelde of vast te stellen verordening.

⁸ Stb. 2023, 267

⁹ Zie ook paragraaf 3.1

1 Achtergrond en aanleiding

1.1 Vaststellen omgevingsplan

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gemeenten verplicht het tijdelijk omgevingsplan¹⁰ te vervangen door een nieuw omgevingsplan.¹¹ Een klein aantal gemeentelijke verordeningen maakt deel uit van het tijdelijk omgevingsplan.¹² Voor het vaststellen van een omgevingsplan voor een gemeente is een overgangperiode vastgesteld die eindigt op 1 januari 2032¹³. Na de overgangperiode herleeft de werking van artikel 122 van de Gemeentewet¹⁴. Als gevolg van het herleven van artikel 122 van de Gemeentewet vervallen van rechtswege de bepalingen van verordeningen die in het omgevingsplan opgenomen (hadden) moeten worden.

De inhoud van het omgevingsplan zal moeten voldoen aan de eisen die de Omgevingswet en de daarop gebaseerde bepalingen daaraan stellen. De VNG heeft handreikingen gemaakt over hoe een gemeente het ontwerp van een omgevingsplan kan aanpakken. Zo is er een Handboek voor opstellen van een omgevingsplan en een Handreiking voor het opstellen van een milieueffectrapportage¹⁵. De eisen die aan een omgevingsplan worden gesteld en die zien op de inhoud van het omgevingsplan of de motivering ervan vloeien voort uit de Omgevingswet,¹⁶ het Omgevingsbesluit¹⁷ en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).¹⁸ Deze worden voor zover relevant besproken in hoofdstuk 3.

1.2 Aanpak en verantwoording

De VNG heeft voor diverse onderwerpen modelverordeningen opgesteld. In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze modelverordeningen in twee instanties gescreend. In eerste instantie zijn de modellen gescreend op de noodzaak van aanpassing van grondslagen en verwijzingen op het moment dat de Omgevingswet in werking zou treden. Die screening is afgerond en heeft niet geleid tot aanpassingen in de Modelverordening werkzaamheden kabels en leidingen. In tweede instantie is gescreend op bepalingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De modelverordeningen met bepalingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn in een projectteam, in overleg met de beleidsverantwoordelijken, beoordeeld en van advies voorzien. Daarbij golden naast de wettelijke kaders, de ambities die opgenomen zijn in paragrafen 2.1 en 2.2 van deze handreiking.

In navolging van de werkwijze bij de voorbeeldregels voor het omgevingsplan is ervoor gekozen per modelverordening een handreiking op te stellen. Daarnaast zijn de voorbeeldregels zoals opgenomen in de [Geïntegreerde Staalkaarten](#) (Paragraaf 5.2.31 Opbreken en graven in openbaar gebied) met de uitgebreidere toelichting in de [Staalkaart Verordeningen in het omgevingsplan – deel 2](#) beschikbaar.

10 Met ingang van het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet tot het moment dat de overgangperiode is afgelopen of zoveel eerder als een gemeente het volledige omgevingsplan heeft vastgesteld geldt een omgevingsplan van rechtswege.

11 Het omgevingsplan is het gemeentelijke document, dat de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving bevat. Het omvat het bestemmingsplan, maar niet uitsluitend. Per gemeente wordt een enkel omgevingsplan vastgesteld.

12 Naast de bestaande bestemmingsplannen en de bruidsschat maken de volgende verordeningen deel uit van het tijdelijke omgevingsplan: de verordening afvoer hemel- en grondwater met als grondslag artikel 10.32a van de Wet milieubeheer, de regels over archeologische monumentenzorg verordening over monumenten, met als grondslag artikel 38, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 heeft en de Verordening over geurhinder, met als grondslag artikel 6 van de Wet geurhinder en veehouderij.

13 Stb. 2023, 267

14 Artikel 22.4, van de Omgevingswet.

15 Zie [handboek](#).

16 Artikelen 2.4 en 2.16, van de Omgevingswet

17 In ieder geval artikel 2.1, van het Omgevingsbesluit.

18 Hoofdstuk 5 van het Bkl bevat instructieregels die zien op de inhoud of de motivering van een omgevingsplan. Waar deze relevant zijn worden ze aangehaald.

2 Algemeen: wat willen we waar regelen en waarom?

2.1 Ambitie omgevingsplan

De Omgevingswet biedt de gelegenheid om regels over de fysieke leefomgeving of over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving samen te voegen en deze in samenhang met elkaar en met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te bezien. De ambitie is om de regels die betrekking hebben op de functie, inrichting, gebruik en beheer van grond en de zich daarop bevindende gebouwen zoveel mogelijk samenhangend in het omgevingsplan te reguleren. De samenhang is onderdeel van de doelen van de Omgevingswet. In artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn deze doelen opgenomen:

“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”

Deze globale doelstelling is breed en mag worden beperkt tot nader omschreven maatschappelijke doelen. Deze maatschappelijke doelen zijn, niet-limitatief, nader uitgewerkt in artikel 2.1, tweede lid, van de Omgevingswet. Voor het omgevingsplan liggen de volgende doelen voor de hand. De lettering van deze opsomming volgt die van de wet.

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu,
- ...
- k. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties
- l. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten,
- ...
- r. het gebruik van bouwwerken,
- s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.”

Binnen deze doelen is nadere concretisering mogelijk aan de hand van oogmerken. Deze oogmerken zijn een beknopt weergegeven reden voor de regulering van het desbetreffende onderwerp. Samen met de doelen vormen de oogmerken het motief van de regel.

2.2 Ambitie Modelverordening

De ambitie is om de regelgeving integraal en in samenhang met andere relevante regelgeving vorm te geven. Indien meerdere verordeningen en onderdelen ervan hetzelfde onderwerp in de fysieke leefomgeving betreffen dient vanuit de integratiegedachte te worden bezien of deze onderdelen tegelijkertijd en in samenhang moeten worden gewijzigd, kunnen worden samengevoegd, of kunnen worden overgeheveld naar het omgevingsplan. Voor de onderhavige regelgeving is er wel een buitengrens voor onderwerpen die weliswaar samenhangend kunnen zijn, maar waarvoor een integrale benadering geen toegevoegde waarde heeft of waarbij samenvoeging op basis van hogere wetgeving niet is toegestaan. Hoewel verschillende verordeningen betrekking hebben op de ondergrond, zoals de Erfgoedverordening voor de archeologische aspecten en bepalingen in verband met de bodemverontreiniging, lijkt het niet noodzakelijk deze regeling over de verschillende aspecten van de bodem in samenhang te beschouwen.

De Modelverordening werkzaamheden kabels en leidingen bevat een grondslag voor nadere regels. Gemeenten hebben deze nadere regels uitgewerkt in een handboek¹⁹ gelet op de omvang en het detailniveau van die regels. Dit handboek wordt ook toegepast voor graafwerkzaamheden die geen verband houden met kabels en leidingen. Enkele gemeenten hebben ervoor gekozen in de lokale verordening ook de bovengrondse kabels en leidingen te reguleren en in het handboek ook daarover voorschriften op te nemen. Deze regels blijven relevant voor de verordening, ook als deze uitsluitend ziet op telecommunicatiekabels. De VNG wil deze nadere regels behouden als nadere regels op grond van de verordening gelet op het detailniveau.

2.3 Samenhang met andere regelgeving

De aanleg, het behoud, het onderhoud aan en het verwijderen van kabels en leidingen houdt vaak verband met regels die geen onderdeel zijn van deze Modelverordening. Die regels hebben onder meer betrekking op de kosten voor [leges](#), of het vergoeden van schade of [nadeelcompensatie](#). Deze Handreiking noch de Modelverordening kunnen uitputtend zijn in de behandeling van de onderwerpen die aan de aanleg, het behoud, het onderhoud aan en het verwijderen van kabels en leidingen raken. Ook andere regelgevers kunnen regelingen treffen die relevant zijn voor degene die deze activiteiten uitvoert. De scope van deze handreiking is echter, noodzakelijkerwijs, beperkt.

¹⁹ Het handboek heeft verschillende namen "handboek kabels en leidingen" of "handboek beheer ondergrond".

3 Dwingend beoordelingskader²⁰

De Modelverordening kabels en leidingen is deels een autonome verordening gebaseerd op artikel 149 van de Gemeentewet en deels een medebewindsverordening gebaseerd op artikel 5.4, vierde lid (en artikel 5.6, vijfde lid) van de Telecommunicatiewet (hierna ook: Tw). Medebewind is uitsluitend van toepassing op kabels voor openbare elektronische communicatienetwerken (hierna: telecom-kabels).

De Modelverordening bevat zowel bepalingen uit de 'moeten'-categorie als uit de 'mogen niet'-categorie. Sommige bepalingen van de Modelverordening kabels en leidingen 'moeten' in het omgevingsplan worden opgenomen. Sommige bepalingen 'mogen niet' in het omgevingsplan opgenomen worden en zouden juist in de Modelverordening moeten blijven staan ('mogen niet'). De modelverordening blijkt alleen bepalingen te bevatten, waarvoor een dwingendrechtelijk kader geldt. Er is in de modelverordening geen sprake van bepalingen die zowel in het omgevingsplan als in een verordening opgenomen mogen worden ('mogen'-categorie). Omdat die 'mogen'-categorie ontbreekt, hoeft de gemeente geen afweging te maken.

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de vraag of de Telecommunicatiewet een uitputtende regeling bevat en voorts of de bepalingen in de Modelverordening kabels en leidingen in deze 'moeten' en 'mogen niet' categorie vallen.

3.1 Valt het onderwerp onder de Omgevingswet?

Gelet op artikel 1.4 van de Omgevingswet moet, nu uit de Omgevingswet niet anders blijkt, worden onderzocht of en in hoeverre de Telecommunicatiewet een uitputtende regeling bevat voor de meldingen en de wijze waarop de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd (artikel 5.4, vierde lid, onderdeel c, van de Tw). Daarvoor volstaat de enkele observatie dat de Telecommunicatiewet in artikel 5.4, vierde lid, noemt dat regeling van enkele publieke belangen bij verordening plaatsvindt. De borging van deze publieke belangen is overgelaten aan de medewetgever en reeds om die reden niet uitputtend geregeld in de Telecommunicatiewet, maar mogelijk wel krachtens de Telecommunicatiewet in een gemeentelijke 'verordening'. Daartoe overwegen we het volgende:

In een uitspraak²¹ van Rechtbank Midden-Nederland wordt erop gewezen dat het instemmingsbesluit (van artikel 5.4 van de Tw) een gebonden beslissing is, het instemmingsbesluit alleen gewogen kan worden aan de belangen van de gedoogplichtige (waarvoor een uitputtende regeling is opgenomen in artikel 5.2, zesde lid, Tw)²² en de publieke belangen genoemd in artikel 5.4 van de Telecommunicatiewet.

Omdat in de Modelverordening een uitwerking van het toetsingskader van de publieke belangen ontbreekt, is teruggevallen op het algemene kader van de Telecommunicatiewet. De Telecommunicatiewet voorziet erin dat de publieke belangen die gemoed zijn met de aard en wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd geregeld worden in de verordening, genoemd in artikel 5.4, vierde lid, Tw. Het betreft dan publieke belangen die ook weerslag moeten kunnen krijgen in de voorschriften en beperkingen die het college aan het instemmingsbesluit kan verbinden. Deze publieke belangen zijn genoemd in artikel 5.4, tweede lid, Tw. Het betreft openbare orde,

²⁰ Zie [Handreiking Verordeningen en het omgevingsplan](#) (VNG/BZK).

²¹ ECLI:NL:RBMNE:2015:3435, r.o. 4

²² Kamerstukken II 2004/05, 29 834, nr. 3, p. 49, aangehaald en bevestigd in r.o. 8.2 van ECLI:NL:RBMNE:2015:3435

veiligheid, het voorkomen of beperken van overlast, de bereikbaarheid van gronden of gebouwen, dan wel ondergrondse ordening. Voor deze publieke belangen is de regeling krachtens de Telecommunicatiewet dus uitputtend.

Dat is eveneens zo voor de bepalingen ten aanzien van de melding voor het aanleggen, instandhouden en opruimen van telecom-kabels. Deze melding wijkt af van een meldplicht onder de Omgevingswet qua inhoud en gevolgen. Deze gevolgen vloeien voort uit de Telecommunicatiewet. Dit aspect is daarin uitputtend geregeld.

Op het moment van publicatie van deze Handreiking is de regeling in de Telecommunicatiewet ten aanzien van de telecom-kabels uitputtend.²³ In een omgevingsplan kunnen ten aanzien van telecom-kabels alleen regels opgenomen worden met het oog op andere dan de in artikel 5.2, van de Tw, genoemde publieke belangen. De [Staalkaart Verordeningen in het Omgevingsplan](#) – deel 2 gaat ook uit van een uitputtende regeling.

Op grond van het bovenstaande is de Omgevingswet niet van toepassing op de volgende delen van de Modelverordening:

- Artikel 1. Definitie van kabels en leidingen
- Hoofdstuk 3.

Deze onderdelen van de Modelverordening blijven geregeld in een verordening.

Het zou volgens de VNG eenvoudiger en overzichtelijker zijn als de regels met betrekking tot de telecom-kabels ook in het omgevingsplan opgenomen kunnen worden. Immers de concrete regels met betrekking tot het verrichten van graafwerkzaamheden en de ondergrondse ordening zijn dan op één plek te vinden. Met dit in het achterhoofd pleit de VNG bij de relevante ministeries voor een wijziging van de Telecommunicatiewet. Of en wanneer deze wijziging gerealiseerd wordt, is op het moment van publicatie van deze Handreiking niet te voorspellen.

3.2 Mag niet in omgevingsplan

Artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit stelt grenzen aan wat in het omgevingsplan geregeld mag worden. In dat lid wordt verwezen naar bepalingen in de Gemeentewet, waarvoor het niet is toegestaan om de daarin bedoelde regels op te nemen in het omgevingsplan. Het gaat om grondslagen voor bepalingen of onderdelen van bepalingen van de Modelverordening.

In de Modelverordening kabels en leidingen gaat het om artikel 154, eerste lid, van de Gemeentewet, welk artikel de grondslag is voor artikel 18 van de Modelverordening. Artikel 18 blijft behouden in de Modelverordening, omdat enerzijds deze niet in het omgevingsplan opgenomen mag worden en anderzijds omdat dit artikel relevantie houdt voor de regels die in de modelverordening behouden blijven voor de telecom-kabels.²⁴

3.3 Moet in omgevingsplan

Abstract beschouwd bevat de Modelverordening regels over de melding of vergunning die verplicht is voor het aanleggen, instandhouden en opruimen van kabels en leidingen in openbare gronden. Voor zover deze regels betrekking hebben op andere kabels en leidingen dan de telecom-kabels betreft het activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen en om die reden moeten deze regels naar het omgevingsplan.

²³ Als de Telecommunicatiewet wijzigt, dan kan de consequentie daarvan zijn dat deze minder uitputtend is dan waarvan in deze Handreiking wordt uitgegaan. In dat geval zou artikel 1.4 van de Omgevingswet mogelijk niet in de weg staan aan opname van de relevante regels in het omgevingsplan.

²⁴ De strafmaat voor overtreding van de bepalingen van een omgevingsplan is vastgelegd in de Wet op de economische delicten.

3.3.1 *Artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit*

Artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit bepaalt dat 'regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen' alleen in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Deze bepaling sluit uit dat een regel opgenomen wordt in een lokale verordening.

Op grond daarvan vallen alle materiele bepalingen over overige kabels (niet zijnde kabels ten dienste van een openbaar telecommunicatienetwerk) en leidingen uit de Modelverordening onder het gebod uit artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit en moeten deze in het omgevingsplan opgenomen worden.

Deze bepalingen betreffen activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen. De oogmerken van deze bepalingen zijn het beschermen van de in de grond aanwezige infrastructuur en de doelmatige verdeling van de ondergrondse ruimte, het veilige en doelmatige gebruik van openbaar gebied, het goed inpassen van de bovengrondse voorzieningen en toebehoren in de openbare ruimte qua locatie (in pandig of in de openbare ruimte), vormgeving en beheer en integraal afgewogen met de overige in de onder- en bovengrond aanwezige objecten. De regels over kabels kunnen daarnaast ook belangen regelen die zien op de effecten op korte termijn, zoals het afschermen van gevaarlijke plaatsen of beperken van hinder voor de omgeving. Deze regels zien eveneens op activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen. Dat houdt in dat ook voor deze regels geldt dat deze op grond van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit, alleen in het omgevingsplan opgenomen kunnen worden.

Voor de bovenstaande bepalingen geldt dat als deze niet voor het einde van de overgangstermijn in het omgevingsplan worden opgenomen, de regel na de overgangperiode van rechtswege vervalt.

Gelet op het bovenstaande moeten de volgende bepalingen in het omgevingsplan opgenomen worden en vervallen uit de Modelverordening:

- Artikel 1, voor zover het gaat over leidingen
- Artikel 3, voor zover het gaat over leidingen en kabels die geen onderdeel zijn van een openbaar telecommunicatienetwerk
- Hoofdstuk 2 (artikelen 4 tot en met 11)

3.3.2 *Artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet*

In artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet wordt bepaald dat het omgevingsplan 'in ieder geval de regels' bevat 'die nodig zijn met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Deze regel is geïnterpreteerd als de verplichting die alle regels treft die nodig zijn voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit betreft de regels die gesteld zijn met het oog op de bescherming van de functie van een locatie of met het oog op het kunnen blijven benutten van de locatie overeenkomstig die functie. Het gaat dan om activiteiten die niet verenigbaar zijn met andere activiteiten op die locatie en gereguleerd worden om die verenigbaarheid te bewaken.

De Modelverordening bevat geen bepalingen die leiden tot het toedelen van functies aan locaties. Voor bepaalde kabels en leidingen²⁵ gelden wel externe veiligheidszones (waarbinnen geen gebouwen met gevoelige functies zijn toegestaan zoals woningen, scholen, crèches, kinderopvang). Door deze externe veiligheidszone is de buisleiding planologisch relevant²⁶. Overige leidingen kunnen bestempeld worden als planologisch relevant door het bevoegd gezag. Planologische relevante leidingen zouden in het bestemmingsplan opgenomen moeten zijn. Als deze leidingen al zijn ingetekend in het bestemmingsplan maken deze onderdeel uit van het tijdelijke omgevingsplan. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze van rechtswege een onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan.

²⁵ Op grond van het besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb),

²⁶ Zie paragraaf 5.1.2.3 van het Bkl.

3.4 Overige wijzigingen in de Modelverordening

In artikel 1 van de Modelverordening wordt verwezen naar onderdelen van artikel 1.1 van de Telecommunicatiewet, die niet meer bestaan. De Modelverordening moet op dit onderdeel aangepast worden. Artikel 19 van de Modelverordening betreft het intrekken van de oude verordening en enig overgangsrecht. Dit artikel is functioneel uitgewerkt en behoeft geen wijziging, maar evenmin behoeft het opname in de Modelverordening.

De titel van de Modelverordening dekt de lading niet meer als hoofdstuk 2 vervalt. De Modelverordening ziet dan alleen nog op werkzaamheden aan kabels voor openbare telecommunicatienetwerken. Daarom moet de titel van de Modelverordening gewijzigd worden in de kop en in artikel 20.

4 Advies voor Modelverordening

De volgende wijzigingen zijn noodzakelijk in de Modelverordening werkzaamheden kabels en leidingen.

Onderdeel modelverordening	Bestaande tekst	Nieuwe tekst	Onderbouwing van de wijziging
Titel van de verordening	Verordening werkzaamheden <i>kabels en leidingen</i>	Verordening werkzaamheden telecommunicatiekabels	Paragraaf 3.4
Aanhef van de verordening	Gelet op artikel 149 van de Gemeentewet en artikel 5.4, vierde lid, van de Telecommunicatiewet	Gelet op artikel 149 en 154, eerste lid , van de Gemeentewet en artikel 5.4, vierde lid, van de Telecommunicatiewet,	Hoofdstuk 3, inleiding
Artikel 1, Begripsbepalingen, onderdeel "kabels en leidingen"	- kabels en leidingen: één of meer kabels of leidingen, daaronder in ieder geval begrepen dat wat onder kabels wordt verstaan in artikel 1.1, <i>onder z</i> , van de Telecommunicatiewet en daaronder mede begrepen lege buizen, ondergrondse en bovengrondse ondersteuningswerken en beschermingswerken, bestemd voor transport van vaste, <i>vloeibare of gasvormige stoffen, van energie of van informatie</i> ;	- kabels: één of meer kabels, daaronder in ieder geval begrepen dat wat onder kabels wordt verstaan in artikel 1.1, van de Telecommunicatiewet en daaronder mede begrepen lege buizen, ondergrondse en bovengrondse ondersteuningswerken en beschermingswerken, bestemd voor transport van informatie;	Paragraaf 3.3.1
Artikel 1, Begripsbepalingen, onderdeel "openbare gronden"	- openbare gronden: dat wat daaronder wordt verstaan in artikel 1.1, <i>onder aa</i> , van de Telecommunicatiewet;	-openbare gronden: dat wat daaronder wordt verstaan in artikel 1.1, van de Telecommunicatiewet;	Onderdeel aa bestaat niet meer in artikel 1.1 van de Telecommunicatiewet.
Artikel 1, Begripsbepalingen: invoegen na onderdeel "openbare gronden"	N.v.t.	-Telecommunicatiekabels: kabels als bedoeld in artikel 1.1 van de Telecommunicatiewet die ten dienste staan van een openbaar elektronisch communicatienetwerk als bedoeld in artikel 1.1 van de Telecommunicatiewet;	De leesbaarheid van de artikelen 3 en 12 verbeterd door het begrip hier te definiëren.
Artikel 3, aanhef en onder a t/m c	Burgemeester en wethouders stellen in ieder geval nadere regels vast met betrekking tot: a. de eisen aan de uitvoering van werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van <i>kabels en leidingen</i> ; b. ordening, planning en coördinatie van werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van <i>kabels en leidingen</i> ; c. de omgang met <i>kabels en leidingen</i> in verontreinigde gronden, rond watergangen en stedelijk groen, en op verhardingen boven <i>kabels en leidingen</i> ;	Burgemeester en wethouders stellen in ieder geval nadere regels vast met betrekking tot: a. de eisen aan de uitvoering van werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van telecommunicatiekabels ; b. ordening, planning en coördinatie van werkzaamheden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van telecommunicatiekabels ; c. de omgang met telecommunicatiekabels in verontreinigde gronden, rond watergangen en stedelijk groen, en op verhardingen boven telecommunicatiekabels ;	Paragraaf 3.1 en 3.3.1

Onderdeel modelverordening	Bestaande tekst	Nieuwe tekst	Onderbouwing van de wijziging
Hoofdstuk 2 Artikel 4, Reikwijdte van hoofdstuk 2 Artikel 5, Vergunning Artikel 6. Beslistermijnen Artikel 7. Weigeringsgronden Artikel 8. Voorschriften en beperkingen Artikel 9. Gegevensverstrekking Artikel 10. Herstel openbare gronden na beëindiging werkzaamheden Artikel 11. Ernstige belemmeringen en storingen		Hoofdstuk 2 en de artikelen 4 t/m 11 vervallen	Paragraaf 3.4
Artikel 12, aanhef en onder a	Hoofdstuk 3 is van toepassing op werkzaamheden in of op openbare gronden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van: <i>a. kabels als bedoeld in artikel 1.1, onder z, van de Telecommunicatiewet, die ten dienste staan van een openbaar elektronisch communicatienetwerk als bedoeld in artikel 1.1, onder h, van de Telecommunicatiewet; en</i>	Hoofdstuk 3 is van toepassing op werkzaamheden in of op openbare gronden in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van: a. telecommunicatiekabels , en	Als het begrip 'telecommunicatiekabels' gedefinieerd is in artikel 1, volstaat hier een verwijzing daarnaar.
Artikel 19, variant 1	1. De [citeertitel oude verordening] wordt ingetrokken. 2. De [citeertitel oude verordening] blijft van toepassing ten aanzien van aanvragen die zijn ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening. 3. Een krachtens de [citeertitel oude verordening] verleende vergunning geldt als vergunning verleend krachtens deze verordening.	Vervallen	Paragraaf 3.4
Artikel 20, lid 2	2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening werkzaamheden <i>kabels en leidingen</i> [naam gemeente en eventueel jaartal] .	2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening werkzaamheden telecommunicatiekabels [naam gemeente en eventueel jaartal] .	Paragraaf 3.4

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

augustus 2023

[vng.nl](https://www.vng.nl)