

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Brussel, 30 augustus 2007
Gezamenlijk advies SERV en Minaraad

***Briefadvies
over het ontwerp van decreet houdende de ontsluiting en
de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels
en leidingen***

SERV, 12 september 2007
Minaraad, 30 augustus 2007

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Wetstraat 34-36, B- 1040 Brussel
Tel: 02 209 01 11, fax: 02 217 70 08
www.serv.be

Kliniekstraat 25, 4^{de} verdieping, B-1070 Brussel
tel: 02/558.01.30, fax: 02/558.01.31
info@minaraad.be - www.minaraad.be

De Heer Kris Peeters
Minister-president van de Vlaamse
Regering en Vlaams minister van
Institutionele Hervormingen, Havens,
Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid
Martelaarsplein 19
1000 Brussel

Datum: 5 september 2007
Uw ref.: -
Onze ref.: 03.01/L12/2007/521
Betreft: Briefadvies over het ontwerp van decreet houdende de ontsluiting en de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels en leidingen.

Mijnheer de minister-president,

Minaraad en SERV ontvingen op 6 juli 2007 uw adviesvraag over het ontwerp van decreet houdende de ontsluiting en de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels en leidingen.

Het decreet heeft tot doel informatie over kabels en leidingen op een eenvoudige wijze ter beschikking te stellen zodat schade bij grondwerken voorkomen kan worden. Dit decreet reikt een procedure aan waarbij de aannemers (en particulieren) via één elektronische aanvraag alle kabel- en leidinginformatie rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen verkrijgen. Een eerste fase bestaat uit het aanreiken van de contacten van de relevante kabel- en leidingbeheerders (afgekort KLB) voor het opvragen van de bestaande leiding- en kabelinformatie via een uniek loket, het 'Kabel en Leiding Informatie Portaal' (afgekort KLIP), in plaats van via de gemeenten. De tweede fase behelst het opstellen van een uniform uitwisselingsformaat voor elektronische informatie via het 'Informatie Model Kabels en Leidingen' (afgekort IMKL).

Raden staan positief tegenover het decreet

De doelstelling van het ontwerpdecreet is het aantal schadegevallen aan kabels en leidingen door grondwerken te doen dalen. Minaraad en SERV vinden het positief dat de Vlaamse overheid invulling tracht te geven aan een bestaande problematiek met dit ontwerpdecreet. Het ontwerpdecreet kan een aanzienlijke maatschappelijke en economische winst

betekenen. Bovendien kan het een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van (aanzienlijke) milieuschade. De Raden vinden het belangrijk dat de nutsbedrijven verplicht worden om mee te werken. De Raden stellen trouwens vast dat de meeste nutsbedrijven al vrijwillig meewerken. De aannemer die werken uitvoert, kan nu via één planaanvraag alle betrokken 'nutsbedrijven' contacteren en de liggingplannen opvragen. Daarnaast krijgen de planaanvragers via dit systeem de nodige garanties dat iedere betrokken kabel- en leidingbeheerder antwoordt op een planaanvraag.

Het is een goede en noodzakelijke stap om de uitwisseling van deze informatie over de ligging van de onder- en bovengrondse kabels en leidingen te centraliseren.

Positief is volgens de Raden dat de administratieve lasten van de gemeenten en op termijn van de planaanvrager en van de nutsbedrijven verminderen. Bovendien zal de afhandeling van planaanvragen naar alle waarschijnlijkheid vlotter verlopen.

De Raden willen een aantal aanbevelingen formuleren die de inzet van een uitwisselingsloket voor kabel- en leidinginformatie kan verbeteren.

Afstemming op verschillende beleidsniveaus en met verschillende wetgevingen

Het voorontwerpdecreet regelt een gewestaangelegenheid. Bepaalde types kabels- en leidingen zoals bv. de grotere aardgasleidingen vallen echter onder federale bevoegdheid. Ook de federale overheid heeft een gelijkaardig initiatief genomen en richtte het Kabel- en Leidingen Informatie Meldpunt (afgekort KLIM) op. De Raden dringen aan op een goede afstemming tussen beide initiatieven. De memorie van toelichting vermeldt dat de federale overheid en het Vlaamse Gewest een Memorandum of Understanding hebben afgesloten, om aan deze bezorgdheid tegemoet te komen. Het is echter niet bekend wat in het Memorandum of Understanding is opgenomen.

De Vlaamse overheid wenst alle ondergrondse kabels en leidingen te vatten via het KLIP. De regelgeving zal immers pas sluitend zijn indien alle kabels en leidingen betrokken worden. Dit betekent volgens de memorie van toelichting niet dat de eventueel toepasselijke sectorale regelgeving opgeheven wordt. Ook kan het KLIP-decreet geen afbreuk doen aan een aantal federale wetgevingen, die van toepassing blijven. Het KLIP-decreet betekent immers enkel bijkomende informatieverplichtingen voor kabel- en leidingbeheerders die onder federale wetgeving vallen. De Raden wensen erop te wijzen dat een gedegen afstemming nodig is tussen de verschillende wetgevingen.

De leidingen die al onder het toepassingsgebied vallen van het KB van 21 september 1988 betreffende de voorschriften en de verplichtingen van raadpleging en informatie bij het uitvoeren van werken in de nabijheid van installaties van vervoer van gasachtige producten, vallen bijvoorbeeld ook onder het KLIP-decreet. Er bestaan echter inconsistenties tussen beide regelgevingen. Zo zijn er twee verschillende procedures voor het aanvragen van plannen. Omdat men in principe niet op de hoogte is van wat zich in de grond bevindt, moet in eerste instantie altijd het KB van 1988 worden gevolgd. Het is immers niet uit te sluiten dat de werkzaamheden plaats vinden in de buurt van vervoersleidingen die onder de Gaswet van 12 april 1965 vallen. Bij aanwezigheid van een vervoersleiding, zoals bedoeld in de wet van 1965, moet de planaanvrager tweemaal op twee verschillende tijdstippen een melding doen. Enerzijds bericht de planaanvrager minstens 8 werkdagen voor de aanvang van de grondwerken de vervoerder per aangetekende brief, zoals bepaald in het KB van 21 september 1988. Anderzijds doet de planaanvrager uiterlijk 14 werkdagen voor de aanvang van de grondwerken een planaanvraag via het KLIP aan de kabel- en leidingbeheerders,

zoals bepaald in het KLIP-decreet. Hierdoor ontstaat het risico dat sommige planaanvragers bij het indienen van twee verschillende aanvragen wel in regel zullen zijn met het KB maar niet met het voorontwerp van decreet, of omgekeerd. Dit zorgt voor rechtsonzekerheid.

Daarnaast stellen de Raden vast dat de planaanvragen in de voorschriften van het KLIM nog steeds gericht kunnen worden aan de gemeenten. Dit is echter niet aangewezen. Hoe meer het werken met het KLIP-portaal ingeburgerd is, hoe meer de interne werkprocessen bij de gemeenten zich daarop zullen baseren. En hoe meer kans er bestaat op het maken van fouten bij eventuele schriftelijke aanvragen met mogelijke gevolgen voor schade. De Raden stellen voor dat parallel met de timing die de Vlaamse regering zal bepalen voor de inwerkingtreding van het KLIP-decreet, ook de timing voor de verplichte raadpleging via het KLIM-portaal wordt vastgelegd in het KB van 18 januari 2006. De Raden vragen dat de Vlaamse overheid dit opneemt in haar contacten met de federale overheid.

De Raden vinden het aangewezen dat het ontwerpdecreet expliciet vermeldt dat geen afbreuk gedaan wordt aan de verplichtingen uit de sectorreglementering. Het KLIP-decreet voorziet in een vereenvoudiging van de procedure waardoor de grondwerker niet eerst de openbaardomeinbeheerder moet raadplegen met de vraag welke nutsbedrijven aanwezig zijn om vervolgens de aanwezige nutsbedrijven aan te schrijven. Het artikel 192.02 van het Algemeen Reglement op de Elektrische Installaties en de erin uitgeschreven procedure blijven echter bestaan. Strikt genomen is hierdoor de grondwerker die het KLIP-decreet respecteert niet in orde met zijn reglementaire verplichtingen uit de sectorreglementering. Want op grond van artikel 192.02 moet de grondwerker de openbaardomeinbeheerder raadplegen.

Het einddoel moet zijn dat aanvragen of meldingen via het KLIP-portaal volstaan om in orde te zijn met alle relevante regelgeving. De Raden vragen de Vlaamse overheid om er bij de federale overheid op aan te dringen om het KB van 21 september 1988, gewijzigd door het KB van 20 juni 2007 en het AREI zo te wijzigen dat deze federale regelgevingen verwijzen naar het KLIP-portaal om te voldoen aan de hiervoor vermelde federale verplichtingen. De Raden vragen ook de overige relevante regelgeving hierop te screenen.

Snelle uitwerking en verduidelijking van de tweede fase

De methodiek van het ontwerp van decreet is opgebouwd in twee fases. Door het centraal beheren van een uniek loket, het Kabel en Leiding Informatie Portaal (KLIP), wordt via één planaanvraag de bestaande informatie opgevraagd bij de beheerders van ondergrondse kabels en leidingen. In de tweede fase wordt de uitwisseling van informatie gestandaardiseerd door het opstellen van een uitwisselingsformaat, het Informatie Model Kabels en Leidingen (IMKL). Door dit IMKL dat door elke kabel- en leidingbeheerder zal worden gehanteerd zal de plaanvrager uniforme elektronische informatie aangeleverd krijgen.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat in de tweede fase via het IMKL ook de planafhandeling centraal zal worden gecoördineerd. Het proces zou via het internet verlopen en maakt via webservices gebruik van gegevensbestanden bij de kabel- en leidingbeheerders. De individuele plannen worden dus digitaal opgevraagd en tot één uniform en bruikbaar digitaal plan geïntegreerd en digitaal verzonden aan de plaanvrager. In de toekomst betekent dit dat de plaanvragers zonder wachttijden hun informatie via het KLIP krijgen. Deze doelstelling zou moeten worden vertaald in het decreet. Deze fase leidt

tot grote voordelen voor de kabel- en leidingbeheerders doordat de informatie zonder menselijke tussenkomst bij hun wordt gedownload. De Raden hopen dat deze tweede fase snel in werking kan treden, aangezien deze fase een verdere vereenvoudiging voor de planaanvrager én voor de kabel- en leidingbeheerder betekent.

Volgens de memorie van toelichting is het de bedoeling om het IMKL in te passen in het Grootschalig Referentie Bestand (afgekort GRB). Het ontwerp van decreet bevat hierover echter geen enkele bepaling.

De Raden erkennen dat de integratie van het IMKL in het GRB grote voordelen heeft. Hierdoor kunnen de verschillende gegevens visueel als één resultaat getoond en geraadpleegd worden. Het Grootschalig Referentie Bestand komt maar traag tot stand. De Raden benadrukken het belang van een snelle implementatie, ook van de tweede fase, wegens de grote voordelen.

Vroegtijdige informatieuitwisseling voor projecten op lange termijn als een volgende fase

Het ontwerp van decreet beoogt een grotere veiligheid bij grondwerken. De Raden stellen voor de toekomstige plannen van verschillende nutsbedrijven voor eenzelfde plaats via informatieuitwisseling tussen nutsbedrijven beter op elkaar af te stemmen. Via een bijkomende module in het KLIP kunnen de verschillende geplande werken in eenzelfde zone op elkaar gelegd worden. De Raden zijn van mening dat deze bijkomende module een stap in de goede richting is om hinder te verminderen door het om de haverklap openbreken van eenzelfde plaats door opeenvolgende werken.

Deze module is vergelijkbaar van opzet met het geplande Coördinatiepunt Wegenwerken dat alle werkzaamheden aan gewestwegen en de belangrijkste gemeentewegen zal coördineren. Het is belangrijk dat de gegevens uit de verschillende 'modules' (KLIP en Coördinatiepunt Wegenwerken) op elkaar worden afgestemd.

Termijnen van de procedurestappen herbekijken

De Raden vinden dat de periode waarbinnen een planaanvraag ingediend moet worden veel te kort. Artikel 8 van het ontwerp van decreet vermeldt dat elke planaanvrager verplicht is om ten vroegste een maand op voorhand en uiterlijk veertien dagen voor de aanvang een planaanvraag in te dienen. De memorie van toelichting geeft aan dat dit ook vroeger kan. De Raden vragen om de termijn in het KLIP- decreet in te schrijven op minstens 14 dagen tenzij andere regelgeving termijnen voorziet waaraan hoe dan ook moet worden voldaan.

Ook de minimumtermijn is in sommige praktijksituaties moeilijk haalbaar. Deze is vastgelegd op uiterlijk veertien dagen voor de aanvang van de werken. In de memorie staan twee uitzonderingen vermeld. De eerste is in geval van overmacht zoals bij een defect, storing of indien er dringende herstellingswerkzaamheden nodig zijn. De Raden vragen om deze uitzondering mee in het ontwerp van decreet te schrijven. De tweede uitzondering is wel vermeld in het ontwerp van decreet, maar kan verkeerdelijk geïnterpreteerd worden. Nu kan dit gelezen worden alsof de verplichting niet geldt voor aannemers die een huisaansluiting doen, terwijl de aannemers die een nieuw voetpad aanleggen of herstellen wel worden verplicht een planaanvraag in te dienen. Dit is echter weinig zinvol, want de aftakkingen naar het huis zelf zijn niet gekend in planvorm.

Naast de vastgelegde termijnen voor het indienen van een planaanvraag, dienen ook de kabel- en leidingbeheerders de termijnen te respecteren voor het verstrekken van de gevraagde informatie aan de planaanvrager. De modaliteiten hiervoor zijn vastgelegd op een termijn van uiterlijk één werkdag voor de geplande aanvang van de grondwerken. De Raden benadrukken dat dit niet werkbaar is voor de aannemers. Eén werkdag is immers te kort en praktisch onhaalbaar om de informatie van de verschillende kabel- en leidingbeheerders te verwerken tot één geheel. De Raden stellen voor dat elke kabel- en leidingbeheerder uiterlijk één week voor de aanvang de plannen levert.

Verantwoordelijkheid van het AGIV

Het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV) is onder meer verantwoordelijk voor het overbrengen van informatie van de aanvrager naar de beheerders en in de tweede fase terug naar de aanvrager. Artikel 14 van het ontwerp van decreet stelt dat het AGIV niet aansprakelijk gesteld kan worden voor foutieve, laattijdige of ontbrekende planaanvragen of voor foutieve, laattijdige of ontbrekende informatiedoorstroming van het AGIV naar de planaanvrager. De Raden zijn van mening dat dit ten onrechte is en dat de planaanvrager niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor het controleren van de juistheid van de informatie die hij van het AGIV krijgt. Overeenkomstig artikel 4 is één van de taken van het AGIV het instaan voor de ontwikkeling, openstelling, het beheer en de dienstverlening van het KLIP. De Raden vragen om de aansprakelijkheid bij het AGIV te leggen in geval van bug of andere panne waarbij een laattijdige of foutieve informatiedoorstroming plaatsvindt.

Onduidelijkheden wegwerken

Er kunnen problemen opduiken bij planaanvragen die zich situeren over de grenzen van het Vlaamse Gewest heen. Een planaanvraag die gedeeltelijk buiten de gewestgrens valt zal geen aanleiding geven tot een vraag buiten het gewest, behalve wanneer de planaanvraag binnen België blijft en er een link is met het KLIM doordat op het desbetreffende gebied leidingen van de leden van het KLIM gelegen zijn¹. De Raden vragen aandacht voor grensoverschrijdende planaanvragen en voor de nodige afstemming.

In het ontwerp van decreet wordt een definitie voor ‘particuliere aanvrager’ opgegeven. Er wordt echter geen enkele nadere bepaling vermeld in het vervolg van het ontwerp van decreet. Hierdoor blijft de relevantie van het onderscheid tussen een professionele en particuliere planaanvrager onduidelijk.

Het enige verschil bestaat erin dat de professionele planaanvrager een elektronische ontvangstbevestiging moet krijgen (artikel 9, lid 1) en dat hij de verkregen informatie enkel mag gebruiken voor de uitvoering van de verplichtingen in het kader van het decreet (artikel 13). Vraag is of dit een onderscheid rechtvaardigt. Volgens de memorie van toelichting zou de professionele planaanvrager een ruimere toegang tot het KLIP hebben. Dit komt echter niet tot uiting in het ontwerp van decreet. De website (www.klip.be) bestaat uit een publiek gedeelte en een gedeelte dat enkel toegankelijk is voor geregistreerde gebruikers. De particuliere planaanvrager kan via het publieke gedeelte plannen aanvragen voor één welbepaald adres of perceel. De definitie in het ontwerp van decreet maakt op basis van

¹ Echter worden hier enkel de leidingen in rekening gebracht die onder het KB van 21 september 1988 vallen.

deze registratie het onderscheid tussen een professionele planaanvrager en een particuliere planaanvrager.

De Raden vragen om het concept van "particuliere en professionele planaanvrager" en de gevolgen daarvan duidelijker te verwerken in de tekst van het voorontwerp van decreet.

Definities in het voorontwerp van decreet niet in overeenstemming met de memorie van toelichting

Het ontwerp van decreet werkt met ruime definities zodat alle ondergrondse leidingen en kabels, onafhankelijk van hun ligging, onder de regeling van het voorontwerp vallen. Dit geldt ook voor private leidingen en kabels op privéterreinen. Tegelijkertijd stelt de memorie van toelichting dat kabels en leidingen die mogelijk in beheer zijn van particulieren niet onder het toepassingsgebied van dit ontwerpdecreet vallen. Deze stelling kan niet worden afgeleid uit de tekst van het decreet wat onduidelijkheid schept en geen rechtszekerheid biedt. Dit betekent dat de kabels en leidingen op het privéterrein van een industriële onderneming ook onder de regeling van het decreet zouden vallen.

Eveneens is de definitie van grondwerken in het ontwerp van decreet veel strenger dan de omschrijving in de memorie van toelichting. Deze laatste stelt dat de beoordeling of het gaat om grondwerken geval per geval moet gebeuren. Criteria die daarbij een rol kunnen spelen zijn de situering van de werken op het perceel en de aard van de activiteit. De Raden vragen zich af of deze beoordeling niet verplicht moet worden in het ontwerp van decreet waarbij uniforme regels worden opgesteld. Het gevaar bestaat dat men anders te vrijblijvend planaanvragen indient.

Onduidelijkheid in de strafbepalingen

Artikel 17 van het ontwerp van decreet vermeldt duidelijk dat geldelijke boetes kunnen opgelegd worden van 50 tot 100.000 euro. Het ontwerp van decreet vermeldt enkel de algemene principes uit het strafwetboek. De bestemming van de bijkomende middelen voortkomend uit de geldelijke boetes wordt niet vermeld. De Raden vragen een verduidelijking hieromtrent. Deze gegenereerde middelen kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden om de kosten te dekken voor het operationeel maken en het onderhoud van het KLIP-systeem.

Door de algemene omschrijving van de definitie van planaanvrager kan in principe iedereen die rol vervullen. Bij werkzaamheden zijn meerdere partijen betrokken, bijvoorbeeld studiebureau, architect, bouwheer, aannemer, onderaannemer, ... Door de ruime definitie is er geen belemmering om contractueel af te spreken wie de rol van planaanvrager op zich zal nemen. De Raden zijn van mening dat in punt 3 artikel 17 de bewoording ongelukkig is geformuleerd. Hierdoor is immers altijd de grondwerker in fout, vermits deze geacht wordt de planaanvraag in te dienen.

Vastleggen van duidelijke overgangstermijnen

Zoals eerder aangehaald vinden de Raden het positief dat de nutsbedrijven verplicht worden om in dit systeem te stappen. Zolang niet alle nutsbedrijven meedoen in KLIP is het noodzakelijk dat de gemeenten bevraagd worden om de niet in KLIP vrijwillig meedoeende nutsbedrijven te laten kennen aan de planaanvrager. Het ontwerp van decreet legt echter

geen bepalingen op over de termijn binnen dewelke de kabel- en leidingbeheerders zich moeten registreren en gebruik moeten maken van de vastgelegde communicatietechnologie. Voor de planaanvragers is het KLIP pas honderd procent sluitend en werkbaar indien alle kabel- en leidingbeheerders verplicht worden hun medewerking te verlenen. Het is noodzakelijk om een sluitende regeling uit te werken om problemen met de overschakeling tussen het oude en het nieuwe systeem te voorkomen. De Raden stellen voor om de overgangstermijnen zo kort mogelijk te houden. Dit kan in het ontwerpdecreet of in een uitvoeringsbesluit opgenomen worden.

Met de meeste hoogachting,

Caroline Copers,
Voorzitter SERV

Hubert David,
Voorzitter Minaraad