

Aan
de Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
23 april 2008		ET/TM / 8035770	

Onderwerp
Stand van zaken Nationaal Antennebeleid

Zoals toegezegd in het Algemeen Overleg op 7 september 2006 (TK 2005-2006, 27561, nr. 29) willen wij u met deze brief informeren over de stand van zaken ten aanzien van verbeteringen aangaande de uitvoering van het Nationaal Antennebeleid. Op 29 mei 2006 heeft Minister Brinkhorst (EZ), mede namens Staatssecretaris Van Geel (VROM), uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van het Nationaal Antennebeleid door Dialogic over de periode 2000-2005 (TK 2005-2006, 27561, nr. 27). Naast de uitkomsten van de evaluatie is daarbij uiteengezet welke verbetertrajecten over de beleidsuitvoering al liepen of in gang zijn gezet. Op 7 september 2006 is hierover in bovengenoemd Algemeen Overleg door Minister Wijn (EZ) en Staatssecretaris Van Geel (VROM) gesproken met de vaste commissies voor EZ, VROM en VWS.

Hieronder gaan wij in op de acties die zijn ondernomen in het kader van: burgers en gemeenten, wettelijke verankering van blootstellinglimieten, communicatie en de plaatsing van antennes op rijksobjecten. Aangezien u onlangs bij de beantwoording van vragen van de vaste commissie van VROM over UMTS (kenmerk SAS/HSL/2008004166) al uitvoerig bent geïnformeerd over het Kennisplatform en Onderzoeksprogramma Elektromagnetische Velden en Gezondheid, wordt daar in deze brief verder niet op ingegaan.

Burgers en Gemeenten

In de praktijk blijkt er bij een aantal burgers ongerustheid te bestaan over antenneplaatsingen voor mobiele communicatie. Deze ongerustheid wordt voornamelijk veroorzaakt door twijfels over mogelijke effecten van de radiogolven van gsm- en UMTS-antennes op de gezondheid. Onder andere door inzet van extra capaciteit voor het informeren en voorlichten van burgers is de onrust inmiddels verminderd, maar in reactie op deze ongerustheid voert een aantal gemeenten een terughoudend beleid voor de plaatsing van antennes. Sommige gemeenten weigeren alle aanvragen voor een bouwvergunning voor een antennemast, andere gemeenten hanteren een aanzienlijke afstandseis tot de bebouwing. In het merendeel van deze gevallen is hierdoor een technisch efficiënte plaatsing van bouwvergunningplichtige

Bezoekadres	Doorkiesnummer	Telefax
Bezuidenhoutseweg 30, Den Haag	070 - 379 7031	070 - 379 8269

Hoofdkantoor	Telefoon (070) 379 89 11	Behandeld door
Bezuidenhoutseweg 30	Telefax (070) 347 40 81	M. van Mens
Postbus 20101	Email ezpost@minez.nl	
2500 EC 's-Gravenhage	Website www.minez.nl	Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden

antennes nauwelijks nog mogelijk. Als reden voor het weigeren van de bouwvergunning wordt doorgaans aangegeven de zorg voor mogelijke gezondheidseffecten van elektromagnetische velden van mobiele telefonie.

De verantwoordelijkheid van de beoordeling van de effecten op mens en milieu ligt bij de Minister van VROM. Op basis van de huidige wetenschappelijke informatie is geconcludeerd dat uit oogpunt van volksgezondheid plaatsing van antennes verantwoord is als de door de Europese Commissie aanbevolen en in Nederland gehanteerde blootstellinglimieten niet worden overschreden. In het Convenant "Bouwvergunningvrije antenne-installatie voor mobiele telecommunicatie"¹ zijn afspraken gemaakt over de normstelling en het toezicht daarop.

Om een goed beeld te krijgen van de situatie bij gemeenten hebben VROM en EZ eind 2006 en in 2007 diverse gemeenten bezocht. Onder andere op basis van deze en andere gesprekken met belanghebbenden, is geconcludeerd dat de huidige bepalingen in de wet en afspraken in het bovengenoemde convenant rond de plaatsing van antennes een redelijke basis zijn voor de uitvoering van het Nationaal Antennebeleid. Verbeteringen op onderdelen zijn echter wel wenselijk, zoals bijvoorbeeld een goede informatievoorziening over antennes en gezondheid. Ook de onderlinge bevoegdheden van rijksoverheid, operators en gemeenten rond antenneplaatsingen kunnen worden verduidelijkt. Om concreet invulling aan de verbeterpunten te geven, willen wij komend jaar acties ter verbetering oppakken of voortzetten. De beleidsvoornemens worden hieronder uiteengezet.

1) Verbeterde informatie instemmingprocedure vergunningvrije antenne-installaties

Voor antenne-installaties hoger dan 5 meter moet een bouwvergunning worden aangevraagd bij de betreffende gemeente. Voor antenne-installaties lager dan 5 meter is dit niet verplicht.² Dit zijn de zogeheten bouwvergunningvrije antenne-installaties. Om huurders van een woongebouw inspraak te geven bij deze bouwvergunningvrije antenne-installaties is in het convenant onder meer een instemmingprocedure opgenomen. Deze houdt in dat als de meerderheid van de huurders in een woongebouw waarop een operator een antenne wil plaatsen, tegen de plaatsing stemt, de plaatsing geen doorgang vindt.

Uit de gesprekken met gemeenten is gebleken dat het vooral belangrijk is betere informatie en uitleg over de instemmingprocedure te geven om verwarring en onrust bij burgers te voorkomen. Ten eerste over het doel van de instemmingprocedure, de afspraken en de verdeling van verantwoordelijkheden. De procedure is ingesteld om de bewoners van het woongebouw te informeren en te betrekken bij de besluitvorming, met name in verband met mogelijke overlast, omdat bijvoorbeeld monteurs zo nu en dan door het pand lopen. Het voorkomen van negatieve effecten op de gezondheid is door de rijksoverheid gewaarborgd

¹ Voor zorgvuldige plaatsing van vergunningvrije antennes is aanvullend op de regelgeving in 2002 een convenant opgesteld waarin afspraken zijn gemaakt over de plaatsingsplan-procedure tussen operators en de gemeente, de instemmingprocedure voor huurders, visuele inpasbaarheid en blootstellinglimieten. De totstandkoming van het convenant was een voorwaarde voor de vrijstelling van de bouwvergunningplicht voor antenne-installaties tot vijf meter.

² Voor exacte specificaties in welke gevallen een bouwvergunning noodzakelijk is moet het 'Besluit bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken' geraadpleegd worden.

door de gehanteerde blootstellinglimieten. Hierover zijn ook in het convenant afspraken gemaakt. In de praktijk is echter de angst voor negatieve effecten op de gezondheid een steeds belangrijkere rol gaan spelen bij de instemmingprocedure. Betere informatie over het doel van instemmingprocedure kan duidelijkheid scheppen. Het Antennebureau – het informatieloket van de rijksoverheid over het antennebeleid – zal hier in de informatievoorziening aandacht aan besteden, bijvoorbeeld op hun website. De website wordt naar verwachting de komende maanden aangepast.

Ten tweede zijn er soms onjuiste verwachtingen over de betekenis van de term “instemmingprocedure”. Deze naam kan suggereren dat de plaatsing alleen doorgaat als daarmee ingestemd wordt, terwijl in de huidige procedure juist het aantal tegenstemmen bepalend is voor de uitslag. De procedure als zodanig is echter in lijn met de bezwaar- en beroepprocedure zoals gebruikt wordt bij (bijvoorbeeld) bouwvergunningen: iemand die bezwaren heeft moet actie ondernemen en zijn protest kenbaar maken. Het Antennebureau zal hier in zijn reguliere informatievoorziening, bijvoorbeeld tijdens informatiebijeenkomsten en presentaties, vanaf heden nog meer aandacht aan besteden, om toekomstige misverstanden te voorkomen.

Ten derde heeft de ervaring geleerd dat het volledig en juist invullen van het instemmingformulier niet altijd goed verliep, waardoor circa 15% van de geretourneerde formulieren niet geldig was. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen wordt sinds mei 2006 een verder vereenvoudigd instemmingformulier gebruikt. Inmiddels is duidelijk dat dit heeft geleid tot een drastische reductie van het aantal niet-volledig of onjuist ingevulde (en daardoor ongeldige) instemmingformulieren (van circa 15 naar minder dan 1 procent).

2) Vooraankondiging plaatsing bouwvergunningvrije antenne-installaties

Uit de gesprekken is gebleken dat veel gemeenten het een goed idee vinden om burgers vooraf te informeren als in hun directe omgeving een bouwvergunningvrije antenne wordt geplaatst. Op dit moment worden – voor zover aanwezig - alleen de huurders van woongebouwen waarop een vergunningvrije antenne wordt geplaatst geïnformeerd. Ons voornemen is de informatie over de plaatsing van een bouwvergunningvrije antenne uit te breiden, waardoor ook omwonenden hierover vooraf worden geïnformeerd. Om dit mogelijk te maken, dient in wetgeving te worden vastgelegd dat operators via de gemeente in de gebruikelijke lokale media vóóraf de plaatsing van een bouwvergunningvrije antenne aankondigen. Het streven is dit wetsvoorstel eind 2008 bij uw Kamer in te dienen.

Doel van het voorstel is om operators meer transparant en zorgvuldig informatie te laten verstrekken aan burgers en gemeenten, over de plaatsing van een bouwvergunningvrije antenne. Burgers kunnen met vragen over de desbetreffende antenne terecht bij het Antennebureau of de betrokken operator. Duidelijk moet zijn dat het alleen om het vooraf informeren gaat. Het betekent niet dat inspraak of bezwaar en beroep mogelijk is; het betreft immers een bouwvergunningvrije antenne-installatie. Voor huurders van woongebouwen blijft het, door de instemmingprocedure, mogelijk tegen de plaatsing van een bouwvergunningvrije antenne te stemmen. Voor bouwvergunningplichtige antenne-installaties is de vooraankondiging van een nieuwe installatie overigens al via de bouwvergunningprocedure gewaarborgd.

3) Opstelpunten antennes inpassen in grootschalige nieuwbouw

Uit de gesprekken met gemeenten en operators is ook het advies naar voren gekomen om de antenne-infrastructuur meer op eenzelfde planmatige manier te behandelen als andere infrastructuren. Het is daarom wenselijk dat gemeenten en projectontwikkelaars voorzieningen voor draadloze communicatie direct meenemen en opnemen in plannen voor grootschalige nieuwbouw. Ook kunnen de mogelijkheden van visuele inpasbaarheid van antennes, zoals het combineren van antennes met reclamemasten, daarin worden meegenomen. Gemeenten zullen worden gestimuleerd voorzieningen voor draadloze communicatie in relevante checklisten voor grootschalige nieuwbouw op te nemen en als het mogelijk en van toepassing is ook in het bestemmingsplan. Dit moet ertoe leiden dat antennes al vanaf de planvorming een volwaardige plaats krijgen in de ruimtelijke ontwikkeling, waardoor problemen in een later stadium grotendeels voorkomen kunnen worden.

4) Toelichting op plaatsingsplanprocedure bouwvergunningvrije antenne-installaties

Voor een zorgvuldige plaatsing van bouwvergunningvrije antennes zijn in het convenant afspraken vastgelegd over de plaatsingsplanprocedure. Deze procedure houdt in dat de operators ter informatie een overzicht sturen van de gebieden waar de betrokken operators tijdens de planperiode vergunningvrije antenne-installaties wensen te plaatsen en om een geplande plaatsing op een woongebouw te motiveren. Gemeenten kunnen dit plan op verzoek met de operators bespreken. De gesprekken van EZ en VROM met belanghebbenden over verbeterpunten hebben geen aanleiding gegeven om het karakter van de plaatsingsplanprocedure als zodanig te wijzigen. Alle partijen zien het nut van de procedure als zodanig.

Wel is een nadere toelichting gewenst om het doel van de procedure, namelijk een verbeterde samenwerking en wederzijdse informatie-uitwisseling tussen gemeenten en operators, te verduidelijken. Daarbij is het de bedoeling dat operators zoveel mogelijk gebruik maken van de kennis en adviezen van gemeenten over de lokale situatie voor hun plaatsingsplan. In de praktijk blijkt dat de gesprekken tussen gemeenten en operators over het plaatsingsplan niet altijd constructief verlopen en dat de procedure door sommige gemeenten als een “rituele dans” wordt ervaren. Soms ontstaat er wrevel als een operator bij het bepalen van een locatie voor een bouwvergunningvrije antenne, vanuit eigen overwegingen andere keuzes maakt dan aanbevolen is door de gemeente. Ook kan het bestaan van de procedure bij burgers de suggestie wekken dat gemeenten medeverantwoordelijk zijn voor de plaatsing van bouwvergunningvrije antennes. Dit is echter niet het geval. In een nadere toelichting op het convenant zal de procedure meer naar de kern worden teruggebracht en zullen de verantwoordelijkheden explicieter en duidelijker worden benoemd, waardoor verkeerde verwachtingen bij burgers en gemeenten worden voorkomen. Wij nemen in 2008 het voortouw om deze nadere toelichting op te stellen.

5) Verantwoordelijkheidsverdeling rijksoverheid en gemeenten

In het kader van het Antennebeleid is het Ministerie van VROM verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordeningsaspecten, en voor de beoordeling en normstelling met betrekking tot de effecten van elektromagnetische velden op mens en milieu. Het Ministerie van EZ maakt de

aanleg van netwerken voor mobiele communicatie mogelijk. De Staatssecretaris van EZ is verantwoordelijk voor het telecombeleid, waaronder het Nationaal Antennebeleid. Daarnaast houdt Agentschap Telecom, als agentschap van EZ, toezicht op de veiligheidsaspecten van gebruikte apparatuur voor deze netwerken. Het agentschap geeft daarbij ook vergunningen uit voor het gebruik van frequenties door onder andere antennes. Het Antennebureau, het informatie- en voorlichtingsbureau van de overheid over antennes, is onderdeel van Agentschap Telecom. Voor bouwvergunningplichtige antennes is de gemeente verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en bouwkundige procedures conform de Woningwet (artt. 43 en 44) en het bouwbesluit. Indien van toepassing kan de gemeente ook verantwoordelijk zijn voor het verlenen van een milieuvergunning.

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid en gemeenten stoelt op een aantal argumenten. Ten eerste is er de wens om rekening te houden met zowel het maatschappelijk belang van de bescherming tegen de negatieve effecten op mens en milieu, als het maatschappelijk belang van een landelijk dekkende en kwalitatief hoogwaardige mobiele telecominfrastructuur. Beide aspecten zijn van nationaal belang en behoren op landelijk in plaats van op lokaal niveau te worden geadresseerd.

Ten tweede is de materie, zowel over de effecten op mens en milieu als de technische aspecten van telecommunicatie, complex te noemen. Inhoudelijke deskundigheid bij de beoordeling is daardoor noodzakelijk, maar tevens schaars. De vereiste deskundigheid is op lokaal niveau veelal niet aanwezig.

Uit de hiervoor genoemde evaluatie van Dialogic blijkt dat gemeenten gemiddeld genomen redelijk positief zijn over de bouwvergunningvrije plaatsing van antenne-installaties tot vijf meter en de afspraken in het convenant. Dit is ook bevestigd in de gesprekken met gemeenten die vanuit EZ en VROM zijn gevoerd eind 2006 en in 2007.

Uit deze gesprekken blijkt dat het vooral wenselijk is dat de rijksoverheid duidelijk is in haar beleid. EZ en VROM kunnen gemeenten desgewenst ondersteuning bieden, bijvoorbeeld in de vorm van nadere informatie door het Antennebureau. Gemeenten die een lokaal beleid voeren dat structureel afwijkt van de genoemde verantwoordelijkheidsverdeling, kunnen hier door VROM en EZ op worden aangesproken.

Wettelijke verankering

Momenteel wordt ook gewerkt aan de (wettelijke) verankering van blootstellinglimieten, het antenneregister en van afspraken die in het kader van het convenant zijn gemaakt. Het betreft drie afzonderlijke trajecten die hieronder kort worden toegelicht.

1) Blootstellinglimieten.

De limieten voor blootstelling aan elektromagnetische velden die Nederland hanteert, zijn ontwikkeld door de ICNIRP (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection). Deze worden aanbevolen door de Europese Commissie en in de meeste Europese landen toegepast. In Nederland ontbreekt op dit moment een rechtstreekse wettelijke verankering van de blootstellinglimieten. Toepassing van en toezicht op deze limieten in het kader van het convenant gebeurt nu door Agentschap Telecom. Binnenkort starten wij met een aanpassing van de Telecommunicatiewet, waardoor de blootstellinglimieten wettelijk worden verankerd. Agentschap Telecom kan dan dus op de

limieten toezien, in het kader van de zendvergunning. Op dit moment ligt deze bevoegdheid bij de gemeenten. De hoogte van de te hanteren blootstellinglimieten wordt in een Algemene Maatregel van Bestuur, van de Minister van VROM in overeenstemming met de Minister (Staatssecretaris) van EZ, vastgelegd.

2) Antenneregister

Daarnaast heeft uw Kamer op 22 januari 2008 ingestemd met het wetsvoorstel Wijziging van de Telecommunicatiewet (TK 2005-2006, 30661, nr. 2) ingestemd, waarin het Antenneregister wordt vastgelegd. Het Antenneregister moet burgers volledige informatie verschaffen over alle antennes in hun directe woonomgeving. Het nieuwe register betreft niet alleen antennes voor UMTS en gsm, maar alle antennes die boven een bepaald vermogen uitzenden. Dit houdt een uitbreiding en aanscherping in van de informatie die thans, conform de afspraken in het antenneconvenant, in het huidige Antenneregister is opgenomen. Het wetsvoorstel moet nog door de Eerste Kamer worden goedgekeurd.

3) Convenant

Verder streven we – zoals reeds opgenomen in het convenant - naar vastlegging van de convenantafspraken in algemene zin, in wet- en regelgeving. Er worden nieuwe technieken geïntroduceerd en nieuwe bedrijven, die het convenant niet hebben ondertekend, betreden de markt. Daarom is onlangs in opdracht van het Ministerie van EZ een onderzoek gestart hoe het convenant en de daarin gemaakte afspraken rond bouwvergunningvrije antenne-installaties het best kunnen worden verankerd in wet- en regelgeving.

Communicatie

Onzekerheid over mogelijke effecten van antennes op de gezondheid roept bij burgers en gemeenten vragen op. Daarom is door EZ en VROM veel aandacht besteed aan communicatie en voorlichting. Het Antennebureau geeft uitleg over techniek, wet- en regelgeving en gezondheidsaspecten van antennes op voorlichtingsbijeenkomsten in het land. Inmiddels is extra capaciteit beschikbaar gesteld voor het informeren en voorlichting van burgers over antennes. Tevens is een voorlichtingsmap naar alle gemeenten gestuurd, zijn diverse folders van de rijksoverheid verbeterd en is een voorlichtingsfilm over antennes gemaakt. Door deze communicatieactiviteiten is verbetering opgetreden in de feitelijke kennis rond antennes en het Antennebeleid bij ondermeer gemeenteambtenaren, waardoor men beter in staat is uitvoering te geven aan de gemeentelijke taak.

Plaatsing van antennes op rijksobjecten

De rijksoverheid hanteert de “Gedragslijn antennes op rijksobjecten”. Deze gedragslijn maakt integraal onderdeel uit van het Nationaal Antennebeleid en regelt de voorwaarden waaronder de beheerders van rijksobjecten deze beschikbaar behoren te stellen voor de plaatsing van antennes voor mobiele telefonie. De gedragslijn is opgesteld om te bevorderen dat de rijksoverheid een voorbeeldfunctie vervult over het toestaan van antenne-installaties op rijkeigendommen. In de praktijk bleek dat deze gedragslijn op sommige punten onvoldoende duidelijk was en daarom is in het najaar van 2006 een nadere toelichting hierop geschreven. Hierin wordt uiteengezet dat de beoordeling van gezondheidsaspecten van antennes voor mobiele telefonie gebeurt door de verantwoordelijke bewindspersoon van VROM en niet door individuele (rijksoverheids)werkgevers van kantoorpersoneel. Op deze

wijze werkt de rijksoverheid actief mee aan de plaatsing van antennes, op een wijze zoals we dat ook verwachten van gemeenten. Ook hebben in de afgelopen periode gesprekken plaatsgevonden tussen de ministeries van BZK, VROM en EZ over het medegebruik van masten voor C2000 door mobiele operators. Dit heeft in februari 2008 geleid tot een rijksbrede notitie aangaande de richtlijnen voor het medegebruik van C2000-masten. In deze aangepaste richtlijnen wordt zowel rekening gehouden met het veiligheidsbelang van C2000 als het belang van mobiele telefonie.

(w.g.) drs. F. Heemskerk
Staatssecretaris van Economische Zaken

(w.g.) dr. Jacqueline Cramer
Minister van Volkshuisvesting;
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer