

Antennebeleid en nieuwbouw

Onderzoek relaties antennebeleid en ruimtelijke planvorming bij gemeenten

Definitieve rapportage

151010780

30 mei 2008



mr. R.J.W. Rothengatter

B|ЯO

mr. R. Mathijsen

mw. mr. C. Zegers

1.	AANLEIDING	1
1.1	Vraagstelling	1
1.2	Doel onderzoek	1
1.3	Aanpak	1
1.4	Leeswijzer	2
2.	GEMEENTELIJKE RUIMTELIJKE PLANVORMING	3
2.1	Kenschets ruimtelijke planvorming	3
2.1.1	Grootschalige nieuwbouw	4
2.2	Planproces nieuwbouw	5
2.2.1	Voorbeeld weginfrastructuur	6
2.2.2	Planproces en producten	8
2.2.3	Betrokken partijen	8
2.2.4	Instrumenten	9
2.3	Ontwikkelingen in beleid en regelgeving	11
2.4	Bevindingen	15
3.	ANTENNE-INFRASTRUCTUUR	17
3.1	Soorten antennes en infrastructuur	17
3.2	Antennebeleid	20
3.2.1	Nationaal antennebeleid	20
3.2.2	Convenant	20
3.2.3	Plaatsingsplan	21
3.2.4	Instemmingsprocedure	22
3.2.5	Visuele inpasbaarheid	22
3.3	Betrokken partijen	23
3.4	Regelgeving en jurisprudentie	23
3.5	Ontwikkelingen in beleid en regelgeving	26
3.6	Bevindingen	28
4.	ANTENNE-INFRASTRUCTUUR IN PLANVORMING	29
4.1	Ruimtelijke factoren van antenne-installaties	29
4.1.1	Algemeen	29
4.1.2	Ruimtelijke factoren	30
4.1.3	Inkadering nieuwbouwprojecten	31
4.2	Verantwoordelijkheid en rol gemeente	32
4.2.1	Bestaande situatie antenneplaatsing	33
4.2.2	Antenneplaatsing in de planvorming	35
4.3	Instrumenten	39
4.3.1	Regelgeving	39
4.3.2	Handreikingen planvorming	40
4.3.3	Beleidsinstrumenten gemeente	41

5.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	42
5.1	Inleiding	42
5.1.1	Ruimtelijke factoren antenne-installaties	42
5.1.2	Antenneplaatsing in gemeentelijke planvorming	43
5.1.3	Instrumenten	45

Bijlage 1: standaardregeling bestemmingsplannen, voorbeeld

Bijlage 2: stroomschema plaatsingsplan

Bijlage 3: voorbeeld welstandeisen

Bijlage 4: voorwaarden Bblb

Bijlage 5: jurisprudentie-overzicht

Bijlage 6: bronnenoverzicht

1. AANLEIDING

1.1 Vraagstelling

Doel van het Nationaal Antennebeleid is om binnen kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid voldoende opstelpunten te realiseren voor mobiele communicatie.

Hoewel wetenschappelijk onderzoek niet wijst op schadelijke effecten van de antennes, zijn er her en der fricties bij de plaatsing van antennes of antennemasten. De ongerustheid wordt voornamelijk veroorzaakt door twijfels van burgers over de effecten van de radiogolven van GSM en UMTS-antennes op de gezondheid. De ongerustheid leidt bij enkele gemeenten tot uitstel of weigering van een bouwvergunning of het weigeren van bouwvergunningvrije antennes door huurders via de zogenaamde instemmingsprocedure.

De Rijksoverheid wil de rol en de positie van gemeenten bij het antennebeleid verduidelijken. Meer aandacht voor de antenne-infrastructuur in het voortraject van ruimtelijke planvorming kan bijdragen aan een betere inpassing van antennes. Dan is immers de planningsruimte het grootst. Het Ministerie van Economische Zaken (hierna EZ) streeft ernaar dat de antenne-infrastructuur een planmatige aanpak krijgt als andere infrastructuur bij de ontwikkeling van woon- en werkgebieden, en heeft dit onderzoek laten uitvoeren.

De centrale vraag voor het onderzoek is: hoe kunnen gemeenten worden gestimuleerd om de antenne-infrastructuur mee te nemen in de planning van grootschalige nieuwbouw?

Deelvragen waarop het onderzoek een antwoord moet geven zijn:

- Hoe ziet de planning van grootschalige nieuwbouw eruit: welke fasen zijn er en wat gebeurt er tijdens die fasen?
- Wat is een gepast moment voor een gemeente om de planning van antenne-infrastructuur mee te nemen?
- Wat is een gepast instrument voor gemeenten om de planning van antenne-infrastructuur mee te nemen? Is dat een checklist, en hoe wordt antenne-infrastructuur onderdeel daarvan?

1.2 Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is het geven van een helder inzicht in de werkwijze van de gemeentelijke ruimtelijke planpraktijk en de positionering van antenne-infrastructuur daarin. Het onderzoek resulteert in aanbevelingen voor de Rijksoverheid, provincies en gemeenten om de positie van antenne-infrastructuur in de gemeentelijke ruimtelijke planvorming voor nieuwbouw te verduidelijken en te verstevigen.

1.3 Aanpak

RLoC en BRO kiezen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen voor een praktische planmatige insteek. Vanuit onze ervaring zetten wij allereerst het ruimtelijke planproces voor nieuwbouwprojecten bij gemeenten neer. Daarna vindt een inventarisatie plaats van de aspecten van antenne-infrastructuur die van betekenis kunnen zijn voor de ruimtelijke planvorming. Deze inventarisaties zijn te beschouwen als een 'omgevingsanalyse': de activiteiten, de instrumenten, de producten, het proces en de betrokkenen met hun formele posities worden in beeld gebracht. Ook te verwachten ontwikke-

lingen worden aangekaart. In een aanvullend interview met vertegenwoordigers van MoNet en een operator worden nadere informatie over de antenne-infrastructuur, het plaatsingsplan en de ervaringen met de gemeentelijke samenwerking vanuit de optiek van de operators opgetekend.

De kenmerken van het ruimtelijk planproces en de antenne-infrastructuur worden bij elkaar gebracht om antwoord te kunnen geven op de deelvragen: wat zijn gepaste momenten en instrumenten voor de gemeente om de planning van antenne-infrastructuur mee te nemen in de planvorming. Daarbij houden wij rekening met wijzigingen in zowel de antenne-infrastructuur als in de ruimtelijke omgeving, zoals de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Op basis van de bevindingen worden conclusies getrokken over de mogelijkheden voor gemeenten om in de ruimtelijke planvorming antenne-infrastructuur mee te nemen. De conclusies vertalen wij in concrete aanbevelingen voor de Rijksoverheid, provincies, gemeenten (VNG) en operators (MoNet).

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het kader voor het onderzoek: het gemeentelijke ruimtelijke planproces voor (grootschalige) nieuwbouw. Hierbij wordt een overzicht gegeven van het planningsproces rond nieuwbouwprojecten bij gemeenten: de te onderscheiden ruimtelijke fasen, de gebruikelijke stappen in het planvormingsproces en de producten, partijen en instrumenten bij die stappen (in de context van de nieuwe Wro). Daarna wordt ingegaan op de ontwikkelingen in beleid en regelgeving als gevolg van de nieuwe Wro. Het hoofdstuk eindigt met bevindingen aangaande de ruimtelijke planvorming bij nieuwbouw ten behoeve van de analyse in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 3 gaat in op de voor de gemeentelijke ruimtelijke planvorming relevante aspecten van de antenne-infrastructuur vanuit de techniek, het antennebeleid, regelgeving en jurisprudentie. Hier wordt een overzicht gegeven van planologische criteria die volgen uit het antennebeleid, regelgeving, jurisprudentie en gemeentelijk beleid, en die een plek behoren te hebben in de planvorming. Het hoofdstuk eindigt met bevindingen over de antenne-installaties in de context van de ruimtelijke planvorming ten behoeve van de analyse in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 4 bevat de analyse van de relaties tussen de planning van antenne-infrastructuur en de ruimtelijke planvorming rond gemeentelijke nieuwbouwprojecten. Aan de orde komen de ruimtelijke factoren van antenne-installaties, de inkadering van nieuwbouwprojecten, de antenneplaatsing in de planvorming en de rol van de gemeente daarbij, en de instrumenten: regelgeving, handleidingen en beleidsinstrumenten.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen voor Rijk, gemeenten en operators inzake de verbetering van de relatie tussen de antenne-infrastructuur en de gemeentelijke ruimtelijke planvorming voor nieuwbouwprojecten.

2. GEMEENTELIJKE RUIMTELIJKE PLANVORMING

2.1 Kenschets ruimtelijke planvorming

Ruimtelijke planvorming is een integratiekader waarbinnen voor een gebied de verschillende belangen worden ingebracht en tegen elkaar worden afgewogen. Er wordt gestreefd naar een zodanige coördinatie van activiteiten, dat een optimale ruimtelijke ontwikkeling wordt gestimuleerd.

De belangrijkste regelgeving voor ruimtelijke planvorming is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna te noemen: WRO). Deze wet is een procedurewet met spelregels voor de ordening van de ruimte. De wet zelf bevat amper inhoudelijke normen of criteria. In de WRO is aangegeven welke plannen door welke overheid moeten of kunnen worden gemaakt. Het centrale instrument van de ruimtelijke ordening is het bestemmingsplan. Per 1 juli 2008 treedt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (hierna te noemen: Wro) in werking, paragraaf 2.3 gaat nader hierop in.

Een goede ruimtelijke ordening

Vanaf het beginstadium van een ruimtelijk project worden - naast het programma, de bouwopgave - verschillende onderwerpen meegenomen in de ruimtelijke planvorming, zoals de waterhuishouding, de weginfrastructuur en archeologie.

Hoe wordt nu bepaald welke onderwerpen wel en welke niet in de ruimtelijke planvorming meegenomen moeten worden? De huidige WRO noch de nieuwe Wro geeft hiervoor concrete aanknopingspunten. Er wordt uitsluitend aangegeven dat voor het gehele gebied in het kader van een 'goede ruimtelijke ordening', bestemmingsplannen vastgesteld dienen te worden. Het begrip 'goede ruimtelijke ordening' wordt in de wet verder niet gedefinieerd. De Memorie van Toelichting van de nieuwe Wro geeft aan dat een goede ruimtelijke ordening moet bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving.

Welke aspecten vanuit een goede ruimtelijke ordening voor een plangebied van belang zijn, moet men per plan beoordelen. Het fundament daarvoor is artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht, dat bestuursorganen verplicht om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en belangen. Daarenboven verplicht art. 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna te noemen: Bro) het bestuursorgaan om bij de voorbereiding van het ruimtelijk plan te onderzoeken welke waarden bij het plan in het geding zijn en wat de gevolgen van het plan zijn voor deze waarden.

Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan moet de gemeente derhalve de nodige kennis verzamelen over de relevante feiten en af te wegen belangen binnen het plangebied. Een bestemmingsplan kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor natuur, milieu en de landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Een bestuursorgaan moet daarom bij de voorbereiding van een bestemmingsplan onderzoeken of dit het geval is en wat de gevolgen daarvan zijn.

Sommige onderzoeken zijn inmiddels verplicht, zoals een waterparagraaf. Sinds 2003 is in het Bro het volgende opgenomen: *een bestemmingsplan gaat vergezeld van een toelichting, waarin onder andere een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding is opgenomen.* Deze verplichting kwam tot stand op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer.

2.1.1 Grootschalige nieuwbouw

In de vraagstelling wordt uitgegaan van de planning van 'grootschalige nieuwbouw'. Deze nieuwbouw kan omvatten woningbouw, bedrijventerreinen, kantorenlocaties, leisure en combinaties hiervan.

Deze bouwopgave kan 'uitleg' betreffen (nieuwbouw in het buitengebied), maar meer en meer ook inbreiding. Het Rijk stimuleert gemeenten actief om binnenstedelijk over te gaan tot herstructurering, stedelijke vernieuwing en transformaties.

Voor het begrip 'grootschalige nieuwbouw' bestaat geen eenduidige definitie. Voor de gemeente Den Bosch bijvoorbeeld is de Vinexwijk 'De Grootte Wielen' met 4.300 woningen daaronder te vatten. Voor de gemeente Zaltbommel is de nieuwbouwwijk 'De Waluwe', met 500 woningen, als grootschalig aan te merken. Onderstaande kaartjes van de website antenneregister.nl geven deze gebieden aan.



Wettelijke criteria voor grootschalige activiteiten zijn te ontleen aan het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.). Dit besluit wijst activiteiten aan met mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu die op grond daarvan m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn. De belangrijkste stedelijke bouwopgaven staan in onderstaand kader vermeld.

activiteiten	gevallen
woningbouw	activiteit heeft betrekking op een aaneengesloten gebied en omvat 2.000 of meer woningen buiten of binnen de bebouwde kom
bedrijventerreinen	activiteit heeft betrekking heeft op een terrein met een oppervlak van 75 ha of meer
recreatieve voorzieningen	activiteit betrekking op een voorziening die ofwel: 1. ≥ 250.000 bezoekers per jaar trekt; 2. ≥ 25 hectare oppervlakte beslaat; 3. ≥ 10 hectare oppervlakte beslaat in een gevoelig gebied
stadsproject, met inbegrip van bouw van winkelcentra of parkeerterreinen	activiteit heeft betrekking op: 1. een oppervlakte van ≥ 100 hectare, of 2. $\geq 200.000m^2$ bedrijfsvloeroppervlakte

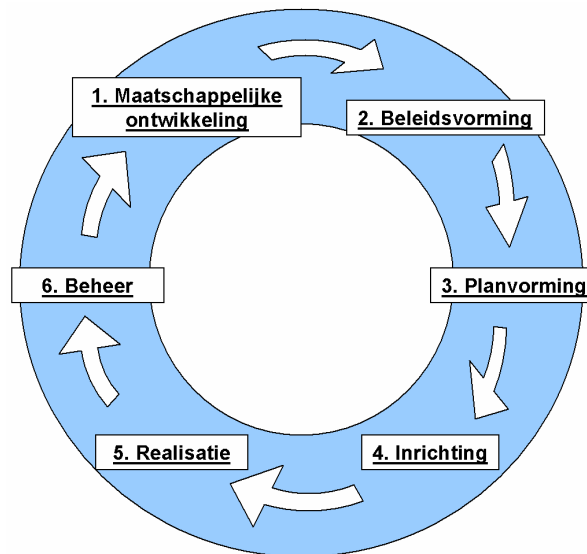
De vraag is of deze omvattende plannen voldoende corresponderen met de voor antenneplaatsing relevante ruimtelijke ontwikkelingen. Het lijkt ons meer voor de hand te liggen om andersom gerede-neerd, bouwplannen die aanvullende antenneplaatsing met zich meebrengen, als uitgangspunt te hanteren. Hiervoor kijken wij naar de ruimtelijke aspecten van antenne-installaties.

2.2 Planproces nieuwbouw

Op welke momenten zou de antenne-infrastructuur meegenomen kunnen worden in het gemeentelijk planproces rond nieuwbouw? Deze paragraaf beschrijft daarvoor de verschillende planfasen, met de daarbij behorende producten, partijen en instrumenten. Hierbij staat ter indicatie aangegeven hoe een gebruikelijk onderdeel van de gemeentelijke planvorming: de weginfrastructuur, wordt meegenomen.

Ruimtelijke dynamiek van een gebied

De ruimtelijke dynamiek van een gebied kent een cyclisch proces:



De maatschappij en/of politiek vindt dat er een ontwikkeling gaande is of ontstaat, die gevolgen kan hebben voor het ruimtegebruik in een gebied. Bijvoorbeeld woningbehoefte of nieuwe infrastructurale voorzieningen. Overheden vertalen deze ontwikkelingen veelal eerst in sectorbeleid, zoals woonbeleid. Daarnaast geven overheden in ruimtelijk beleid een integrale visie op de ontwikkelingsmogelijkheden van een gebied, waarin het sectorbeleid ruimtelijk is vertaald.

Vervolgens vindt de ruimtelijke planvorming plaats, resulterend in een bestemmingsplan / vrijstelling (ontheffing). Daarna vinden de inrichting en realisatie plaats, waarvoor de nodige vergunningprocedures zoals de bouwvergunning doorlopen worden. Na de realisatie ligt het accent op het beheer. Handhaving van de beoogde plankwaliteit is dan de taak voor de gemeente.

De antenne-infrastructuur vraagt in elk van deze fasen om aandacht. Bij de beleidsvorming en planvorming gaat het om planning, bij de realisatie om plaatsing en bij beheer om onderhoud en aanpassing.

Planvorming

In de planvorming zijn verschillende gebruikelijke stappen te onderscheiden. Hieronder staat een overzicht van die stappen met de bijbehorende producten, de belangrijkste participanten en gereedschap om onderwerpen te agenderen. Wij merken hierbij op dat dit geen blauwdruk is; iedere gemeente kan haar eigen terminologie en aanpak hanteren.

Stappen	Producten	Participanten	Gereedschap
Initiatief	Startnotitie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gemeente ▪ ontwikkelaar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ structuurvisie ▪ omgevingsanalyse ▪ sectorbeleid
Definitie	Programma van eisen (bij complexe plannen voorafgegaan door Nota van Uitgangspunten)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gemeente ▪ ontwikkelaar ▪ waterbeheerder 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wettelijke onderzoeksverplichtingen ▪ handreikingen ▪ sectorbeleid
Ontwerp	Stedenbouwkundig plan (soms voorafgegaan of gevolgd door Masterplan)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gemeente ▪ ontwikkelaar ▪ stedenbouwkundig bureau 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ handreikingen ▪ wettelijke criteria
Vaststelling	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestemmingsplan/ vrijstelling ▪ Exploitatieplan / overeenkomst ▪ Ontwikkelingsplan / overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gemeente ▪ provincie ▪ ontwikkelaar ▪ omwonenden en andere belanghebbenden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ handreikingen ▪ wettelijke criteria ▪ inspraak

Bij complexe of omvangrijke plannen (vanaf orde grootte 500-1.000 woningen) werkt men vaak met een globaal bestemmingsplan met een uitwerkingsplicht. Dan bevat het bestemmingsplan de plicht om deelgebieden overeenkomstig de voorwaarden in het bestemmingsplan nader in te vullen, waarbij de genoemde stappen op een concreter niveau worden herhaald.

Voor de diverse werkstappen zijn er weinig formele regels. Iedere gemeente heeft bij de voorbereiding van een bestemmingsplan (de stappen van initiatief tot en met ontwerp) de vrijheid heeft om haar specifieke aanpak te volgen. De aanpak kan bovendien van project tot project verschillen. Met name rond de vaststelling van het bestemmingsplan gelden wel de nodige procedureregels, voor bekendmaking en inspraak en dergelijke.

Het resultaat is in belangrijke mate afhankelijk van de betrokken partijen. Het is daarom van belang dat in de initiatieffase al een goede oriëntatie heeft plaatsgevonden op de (latere) partijen. Vanaf de definitiefase wordt bijvoorbeeld het waterschap betrokken, om te voorkomen dat later problemen ontstaan in verband met onder andere de waterberging in het plangebied.

2.2.1 Voorbeeld weginfrastructuur

Bij de planvorming voor nieuwbouw is infrastructuur een onlosmakelijk onderdeel. Bovengronds gaat het dan met name om de weginfrastructuur, ondergronds om voorzieningen voor de waterhuishouding en riolering en leidingen (energie, kabel etc.). Ter illustratie staat hieronder hoe weginfrastructuur wordt meegenomen in de planvorming voor een project.

Stappen	Producten	Participanten	Gereedschap
Initiatief	Startnotitie: <ul style="list-style-type: none"> ▪ doelen ontleend aan beleid, zoals gemeentelijk verkeers- & vervoersplan ▪ gekeken wordt onder andere naar de plaats van het gebied in de diverse verkeerstructuren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gemeente ▪ ontwikkelaar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ structuurvisie ▪ omgevingsanalyse ▪ verkeersbeleid
Definitie	Nota van uitgangspunten:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wettelijke onderzoeks-

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ uitgangspunten aangaande verkeer Programma van eisen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ analyse weginfrastructuur en verkeersintensiteiten ▪ concrete eisen, voorwaarden voor wegen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ontwikkelaar ▪ waterbeheerder ▪ rijkswaterstaat 	verplichtingen (MER) <ul style="list-style-type: none"> ▪ verkeersgegevens ▪ verkeersmodellen ▪ handreikingen, zoals duurzaam veilig
Ontwerp	Stedenbouwkundig plan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ de structuur en vorm (wegprofielen) van weginfrastructuur worden bepaald 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gemeente ▪ ontwikkelaar ▪ stedenbouwkundig bureau 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ handreikingen ▪ wettelijke criteria ▪ verkeersmodel, VMK
Vaststelling	Bestemmingsplan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ weginfrastructuur wordt vastgelegd door de bestemming Verkeer, hieraan worden specifieke regels verbonden Grondexploitatie / overeenkomst; <ul style="list-style-type: none"> ▪ afspraken aanleg en kostendragers 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gemeente ▪ provincie ▪ ontwikkelaar ▪ omwonenden en andere belanghebbenden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ handreikingen ▪ wettelijke criteria ▪ inspraak

Weginfrastructuur wordt vanaf het begin van het planproces meegenomen, omdat het ruimtelijk zeer relevant is. Denk aan het ontsluiten van de nieuwe functies, de aansluiting op bestaande wegen en de afstemming van belastende wegen op de verdere inrichting van het gebied.

Binnen de ontwerpogave is er een sterke wisselwerking tussen het verkeersnetwerk en de ruimtelijke opbouw van een plangebied. In de praktijk vindt de eerste sturing meestal plaats via de planologische opgave, het 'programma'. In het daadwerkelijke ontwerptraject, de creatieve fase, wordt dit programmatisch uitgangspunt vertaald naar de ruimtelijke vormgeving. Is het concept bepaald, dan vindt in een cyclisch proces de uitwerking plaats naar inrichting, kosten en realisatie. Samengevat komt het in de planpraktijk vaak neer op het volgende: het programma leidt, de stedenbouwer geeft vorm en de verkeerskundige toetst. Hierover is men in stedenbouwkundige en verkeerskundige kringen niet uitgediscussieerd, omdat deze benadering soms leidt tot suboptimale oplossingen. Vanuit onder meer 'Duurzaam Veilig' worden aansporingen gedaan om tot een betere samenwerking te komen tussen plannenmakers en verkeerskundigen in het planproces.

Er is wettelijk weinig geregeld over de wijze waarop verkeersinfrastructuur in de ruimtelijke planvorming moet worden meegenomen. Indirect echter wel, omdat de infrastructuur aan allerlei eisen moet (gaan) voldoen, zoals op het vlak van verkeersafwikkeling, toegankelijkheid, belasting van de omgeving, etcetera. In de praktijk worden de direct belanghebbenden zoals Rijkswaterstaat vanaf het beginstadium betrokken bij de planvorming.

Voorbeeld Duurzaam Veilig

In 1997 is het begrip 'Duurzaam Veilig' geïntroduceerd, gericht op een landelijk dekkende uniforme afstemming tussen de functie van wegen, het verkeersgebruik en de bijbehorende inrichting. Het achterliggende doel is het voorkomen van verkeersslachtoffers. Het Rijk heeft daarvoor in haar nota Mobiliteit een ambitieniveau geformuleerd. Een Convenant Duurzaam Veilig Verkeer is afgesloten tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Rijk.

In het begin is de aanpak en ontwerpbenadering beperkt gebleven tot de vormgeving van de weg. De weginfrastructuur wordt ingedeeld in verkeersaders en verblijfsgebieden en gecategoriseerd, denk aan de 30 km/h-gebieden binnen de bebouwde kom. Gaandeweg is dat verbreed tot de ruimtelijke omgeving en het stedenbouwkundig ontwerp.

Organisaties als CROW - nationaal kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte -, en SenterNovem geven publicaties uit en verzorgen het kennisbeheer rond dit onderwerp voor gemeenten, ontwikkelende partijen en burgers. De kennis strekt zich uit van algemene beleidsinformatie tot concrete planrichtlijnen. Gemeenten houden daarmee terdege rekening in hun ruimtelijke plannen.

2.2.2 Planproces en producten

De verschillende stappen en producten uit het schema van paragraaf 2.2.1 staan hieronder kort toegelicht. Iedere stap wordt meestal afgesloten met formele besluitvorming door het college van burgemeester en wethouders (en veelal ook de gemeenteraad) over het voorliggende product.

Planproces:

- **Initiatief:** in deze stap wordt de route uitgezet voor de inhoud en aanpak van het planproces. De inhoudelijke doelen en kaders voor de planvorming worden op hoofdlijnen op een rij gezet. Daarnaast gaat men in op het werkproces en de te doorlopen procedures. Gekeken wordt naar het draagvlak, intern en bij andere overheden en burgers, overleg met marktpartijen en grondverwerking.
- **Definitie:** in deze stap wordt een samenhangend programma van eisen opgesteld voor het te ontwikkelen stedenbouwkundig plan. Onderzoek vindt plaats naar de relevante aspecten voor het plangebied. Men stelt uitgangspunten, eisen, randvoorwaarden en wensen voor het plan op.
- **Ontwerp:** vaak is een aantal opeenvolgende ontwerpstappen te zien: masterplan, schetsontwerp, voorlopig ontwerp, waarlangs men toewerkt naar een definitief stedenbouwkundig ontwerp voor het plangebied. Cruciale afwegingen vinden plaats over de inpassing van functies en activiteiten.
- **Vaststelling:** het ontwerp wordt juridisch vertaald in het bestemmingsplan (bindend vastleggen van het gebruik van de ruimte), het ontwikkelingsplan (realisatieafspraken) en exploitatieovereenkomst (kostenverdeling).

Producten:

- **Startnotitie:** deze notitie bevat de beleidsuitgangspunten en kaders voor het te ontwikkelen gebied. Vaak is ook een beschrijving van de aanpak, activiteiten en producten voor de verschillende ontwikkelstappen opgenomen. Tenslotte kan de wijze waarop de communicatie met de betrokkenen plaatsvindt tijdens de ontwikkeling van het project worden opgenomen. Een omgevingsanalyse is een goed hulpmiddel hierbij.
- **Programma van eisen:** hierbij gaat het om eisen, randvoorwaarden en wensen ten aanzien van relevante aspecten voor het plangebied, zoals voor de woningbouwprogrammering, de voorzieningen, verkeer en vervoer en milieu.
- **Stedenbouwkundig plan:** de structuur en vorm van het te ontwikkelen gebied worden aangegeven. Hiernaast kan ook worden gedacht aan een verkavelingsplan, planbeschrijving en de inrichting van het openbaar gebied.
- **Bestemmingsplan:** hierin worden aan de gronden binnen het plangebied functies met bijbehorende bouw- en gebruiksmogelijkheden toegekend. Deze worden vastgelegd in regels en op de plankaart/verbeelding. Daarnaast bevat het een plantoelichting.

2.2.3 Betrokken partijen

In het planproces voor nieuwbouw zijn verschillende partijen betrokken:

- **Gemeente:** de gemeente stelt beleid op voor de ontwikkelingen die in de toekomst binnen de gemeente kunnen plaatsvinden. Bovendien is de gemeente bevoegd om bestemmingsplannen vast te stellen.
- **Provincie en Rijk;** provincie en Rijk stellen beleid op voor onderwerpen die van provinciaal of Rijksbelang zijn, en waarmee de gemeente rekening moet houden bij de planvorming. Dat kunnen basiskwaliteitscriteria zijn, ruimteclaims of thematisch beleid, zoals antennebeleid.
- **Waterbeheerder:** waterschap en/of hoogheemraadschap dat de belangen van de waterhuishouding in en om het gebied behartigt.
- **Ontwikkelaar:** initiatiefnemer en / of risicodragend participant in de ontwikkeling van nieuwbouw in

een gebied. Een ontwikkelaar heeft vaak gebied(sdelen) in eigendom. Dat kunnen ook woningcorporaties zijn, zij zijn een belangrijke partij bij de herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied.

- *Grondeigenaren*: eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben. De grondeigenaren kunnen de ontwikkelaars zijn die het nieuwbouwproject willen realiseren, maar kunnen bijvoorbeeld ook eigenaren zijn die het boogde project proberen tegen te houden.
- *Omwonenden*: omwonenden worden geconfronteerd met de positieve en negatieve gevolgen van de realisatie van een nieuwbouwproject. Bijvoorbeeld vermindering van het vrije uitzicht, meer verkeersoverlast, maar ook meer voorzieningen in de buurt en betere woningen etc.
- *Exploitanten van (nuts)voorzieningen*: hieronder vallen uiteenlopende partijen die voorzieningen in het gebied aanleggen en exploiteren, zoals het drinkwaterbedrijf en energiebedrijven. Zij worden vooral actief in de planvorming betrokken als er sprake is van specifieke problemen of kansen rondom hun voorziening.

2.2.4 Instrumenten

Overheden en andere bij de planvorming betrokken partijen maken gebruik van verschillende hulpmiddelen om aspecten in de ruimtelijke planvorming te agenderen.

Wettelijke verplichting

Een goede ruimtelijke ordening verlangt dat de gemeente de toepasselijke sectorale wettelijke normen in acht neemt, zoals bijvoorbeeld de geluidnormen of externe veiligheidcriteria. Art. 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht, en meer specifiek art. 9 BRO (3.1.6 Bro), verplichten het gemeentebestuur in algemene zin om bij de voorbereiding van een ruimtelijk besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten, belangen en waarden.

Het Rijk heeft slechts voor een paar inhoudelijke aspecten wettelijke bepalingen opgenomen, die ertoe leiden dat men daaraan aandacht moet besteden in de planvorming: water en archeologie.

- Water: art. 10 BRO (3.1.1 Bro) verplicht een gemeente tot vooroverleg met het betrokken waterschap bij een ruimtelijk plan, zoals het bestemmingsplan. In combinatie met art. 9 BRO betekent dit dat het plan een beschrijving moet bevatten van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding. Hiervoor is het nodig om het zogenaamde watertoetsproces te doorlopen.
- Voor archeologie bepaalt art. 3.1.6 Bro dat in de toelichting van een bestemmingsplan opgenomen moet worden op welke manier rekening is gehouden met de aanwezige of te verwachten archeologische monumenten.

Handreikingen

Zowel op landelijk, provinciaal als lokaal niveau zijn handreikingen opgesteld voor het opstellen van ruimtelijke plannen. Deze handreikingen hebben vaak het karakter van een handleiding, leidraad of checklist. Ze zijn vaak opgesteld om een bepaald aspect, zoals milieu, water of verkeer, of bepaalde invalshoek, zoals duurzame stedenbouw, expliciet onder de aandacht te brengen van de plannenmakers. De status varieert, afhankelijk van de schaal, concreetheid en actualiteit. Hieronder geven wij een overzicht van veel gebruikte (typen) handreikingen, zonder de pretentie te hebben volledig te zijn.

Nationaal niveau

- Planologische Kengetallen: bevat richtlijnen voor het inrichten van de ruimte, met voorbeelden en cijfers uit onderzoeken en literatuur. Deze databank is vanuit het Rijk geïnitieerd en wordt nu privaat uitgegeven (Kluwer).

- Handreiking Ruimtelijke Ordening en Milieu van de VROM-Inspectie (november 2005), de opvolger van de Inspectiewijzer Bestemmingsplannen uit 1994 (supplement 1996). De Handreiking is tegenwoordig alleen digitaal beschikbaar, via www.InfoMil.nl. De handreiking wordt momenteel geactualiseerd. Het antennebeleid komt beperkt aan de orde onder 'Leidingen en Telecom'.
- Nationaal pakket duurzame stedenbouw, uitgave van SEV en Novem uit 1999. Een bundeling van de kennis en ervaring op het terrein van duurzame stedenbouw, als hulpmiddel bij de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties en herontwikkelingsgebieden. Antennes worden hierin niet behandeld.
- Op landelijk niveau zijn de Bestuurlijke notitie Watertoets en de Handreiking Watertoets 2 opgesteld. Hierin worden de inhoudelijke en procedurele aspecten van de watertoets toegelicht. Ook zijn er op provinciaal en regionaal niveau diverse handleidingen voor de watertoets beschikbaar.
- CROW, nationaal kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte, wordt beschouwd als een gerenommeerde kennisbron voor aspecten van verkeersinfrastructuur. Zij geeft een scala aan producten uit die men in de planvorming kan gebruiken. Sommige handreikingen hebben een pseudo-wettelijke status, zoals de Richtlijn parkeerkencijfers.
- Het ministerie van VROM heeft het Model Implementatieplan DURP/RO-online gepubliceerd, een praktisch stappenplan met checklist voor gemeenten om digitale ruimtelijke plannen volgens de nieuwe Wro te maken, te gebruiken, beschikbaar te stellen en uit te wisselen.

Provinciaal niveau

- Leidraad Water en Milieu in ruimtelijke plannen van de provincie Utrecht, 2006. Deze beschrijft de provinciale water- en milieuthema's waarmee gemeenten rekening moeten houden in hun planvorming. Onderdelen zijn milieukwaliteitsprofielen voor gebieden en een checklist. Antennes zijn niet behandeld.
- Handreiking en checklist duurzame stedenbouw, Provincie Flevoland 1997. Bedoeld betrokkenen bij ruimtelijke plannen in de provincie biedt het handvatten voor duurzame stedenbouw per type locatie. Belicht zijn de aspecten ruimtegebruik, energie, stedelijk waterbeheer, verkeer, natuur en materialen en afval.
- Milieufederaties (provinciaal georganiseerd) hebben allerhande checklists opgesteld voor het agenderen van duurzame stedenbouw of aspecten daarvan in de planvorming.

Gemeentelijk niveau

- De gemeente Amsterdam hanteert het Plaberum Amsterdam, het plan- en besluitvormingsproces voor ruimtelijke maatregelen (1999/2006). Hierin staat de procedure beschreven voor de ruimtelijke planproces van de gemeente. Met name de rolverdeling tussen de gemeente en andere partijen komt aan de orde.
- De gemeente Amsterdam heeft ook de Gids voor Ruimtelijke Ordening en Milieu opgesteld (1999). Deze gids geeft aan welke onderwerpen wanneer in het planproces een rol spelen, en de hulpmiddelen daarbij.
- De gemeente Almere gebruikt de Users Manual stedelijk ontwikkelingsproces voor een gestructureerde uitrol van hun woningbouwproductie. Deze handleiding geeft op hoofdlijnen inzicht in de wijze waarop het proces van stedelijke ontwikkeling wordt aangepakt en uitgevoerd en geeft daarnaast inhoudelijke informatie.
- Diverse gemeenten hebben zelf een handboek voor het opstellen van bestemmingsplannen opgesteld. Hierin staan beleidsuitgangspunten en voorbeeldvoorschriften opgenomen. Soms zijn in deze voorschriften ook voorschriften opgenomen voor antenne-installaties. Een voorbeeld van de gemeente Veldhoven staat in bijlage 1.
- Diverse gemeenten hebben vanuit een duurzame ruimtelijke ontwikkeling checklisten duurzaam bouwen of duurzame stedenbouw opgesteld die gehanteerd zouden moeten worden bij hun ruimtelijke planvorming. Deze instrumenten volgen vaak uit een convenant, afgesloten met bouwpartijen. Bijvoorbeeld in de regio Noordoost Brabant is in 2006 door 12 gemeenten, 8 woningbouwverenigingen en een koepelorganisatie van bouwbedrijven een convenant duurzaam bouwen afgesloten. Hierin zijn antennes over het algemeen geen onderwerp.
- Gemeenten en woningcorporaties maken nogal eens kwaliteitsafspraken voor woningbouwprojecten, waarin ook inrichtingsaspecten aan de orde komen. Een voorbeeld is het convenant Nieuw wonen in Veenendaal.

De in de handreikingen opgenomen inhoudelijke aspecten worden vaak in het planproces ingestoken in de definitiefase. Vooral dan worden onderdelen daaruit toegepast of overgenomen in een Nota van Uitgangspunten of een Programma van Eisen (zie schema paragraaf 2.2.1).

Beleid

Gemeentelijk sectorbeleid kan sterk richtinggevend zijn voor de invulling van een ruimtelijk plan, zoals het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan of woonbeleid.

Gemeenten maken voor de inhoudelijke sturing van hun ruimtelijke plannen tot op heden gebruik van structuurplannen en visies. Met de nieuwe Wro is de 'structuurvisie' daarvoor het geëigende instrument. Hierin kan ook beleid voor antenne-infrastructuur een plek krijgen.

Provinciale ruimtelijke plannen (streekplan, omgevingsplan, en onder de nieuwe Wro structuurvisie) bevatten het provinciale ruimtelijke beleid. Voor zover sprake is van een provinciaal belang kan hierin antennebeleid staan opgenomen. Voorbeelden van provinciaal beleid en vertalingen daarvan voor de gemeente staan hieronder opgenomen.

- 'Omgevingsplan Zeeland' (2006) van de provincie Zeeland, waarin een paragraaf is opgenomen over telecommunicatie.
- Nota regels voor Ruimte, Provincie Zuid-Holland, 2005/2007. Deze nota vormt naast de streekplannen het beoordelingskader voor gemeentelijke ruimtelijke plannen en bevat beleidsregels ten behoeve van de goedkeuring van ruimtelijke plannen.
- Door de provincie Groningen is de 'Handreiking voor het opstellen en beoordelen van gemeentelijke ruimtelijke plannen' opgesteld (2007). De handreiking is bedoeld als hulpmiddel voor gemeenten bij het vertalen van rijks- en provinciaal beleid in ruimtelijke plannen en – projecten. Voor het plaatsen van mobiele telecommunicatie is een paragraaf opgenomen.
- De provincie Groningen heeft in het beleidsstuk 'Invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening' (2008), een gedragslijn bepaald voor de inzet van haar instrumenten bij de doorwerking van haar ruimtelijke beleid. Antennes zijn hierin aangewezen als een provinciaal belang.

De beleidsaspecten worden zowel in de initiatieffase als in de definitiefase van het planproces ingestoken. Beleidsuitgangspunten worden opgenomen in een Nota van Uitgangspunten of een Programma van Eisen (zie schema paragraaf 2.2.1).

2.3 Ontwikkelingen in beleid en regelgeving

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) treedt naar verwachting op 1 juli 2008¹ in werking. Hiermee krijgt de vernieuwing van het ruimtelijke instrumentarium en de nieuwe rolverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten gestalte. In het nieuwe stelsel neemt elke overheidslaag nadrukkelijk de verantwoordelijkheid voor haar eigen beleid.

De Wro biedt een nieuw stelsel van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het principe "decentraal wat kan, centraal wat moet". Bij de toedeling van bevoegdheden is de Wro uitgegaan van het adagium "bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid": het overheidsorgaan dat verantwoordelijk is

¹ Wet van 20 oktober 2006, Stb 2006, 566 en de Invoeringwet Wet ruimtelijke ordening (TK 2006-2007, 30938, nr. 2). De integrale wettekst (werkexemplaar) is te downloaden via de website van het ministerie VROM: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=31722>

voor een bepaald onderdeel van ruimtelijk beleid, moet ook de bevoegdheden hebben om dat waar te maken. Daarbij hebben Rijk, provincies en gemeenten in principe dezelfde wettelijke instrumenten:

- voor beleid: structuurvisie;
- voor normstelling van het grondgebruik (wat is waar toegestaan of verboden): bestemmingsplan;
- voor realisatie: projectbesluit en coördinatiebevoegdheid (en ook het bestemmingsplan).

Schematisch ziet er dat als volgt uit:

	Beleid	Normstelling		Uitvoering	Financiële uitvoering
Gemeente	Structuurvisie (verplicht)		Bestemmingsplan (verplicht)	Projectbesluit	Privaatrechtelijke overeenkomsten
			Beheersverordening	Coördinatiebevoegdheden	Grondexploitatie
Provincie	Structuurvisie (verplicht)	Verordening	Inpassingsplan	Projectbesluit	Privaatrechtelijke overeenkomsten
		Aanwijzing: - proactief - reactief		Coördinatiebevoegdheden	Grondexploitatie
Rijk	Structuurvisie (verplicht)	AmvB	Inpassingsplan	Projectbesluit	Privaatrechtelijke overeenkomsten
		Aanwijzing: - proactief - reactief		Coördinatiebevoegdheden	Grondexploitatie

Hierna behandelen wij beknopt de voor antennebeleid meest relevante beleids- en juridische instrumenten uit de Wro: structuurvisie, bestemmingsplan (inpassingsplan voor provincie / Rijk) en projectbesluit. Tevens staan wij stil bij de nieuwe instrumenten aanwijzing en provinciale planologische verordening, waarmee de provincie en Rijk haar belangen in de gemeentelijke planvorming kan laten doorwerken.

Structuurvisie

In de Wro is onderscheid aangebracht tussen, enerzijds het beleidsdocument, de structuurvisie, en anderzijds de wijze waarop de juridische kaders voor het ruimtelijke beleid worden vastgelegd.

Er bestaat geen hiërarchie tussen de structuurvisies van Rijk, provincie en gemeenten. Een structuurvisie is alleen bindend voor het overheidsorgaan dat de structuurvisie vaststelt. Beleidsmatig wordt op alle bestuursniveaus de structuurvisie het inhoudelijk richtinggevende document. Met het vervallen van de goedkeuringsprocedure (van bestemmingsplannen door gedeputeerde staten) zal de juridische doorwerking van Rijks- of provinciaal beleid lopen via algemene maatregelen van bestuur (rijk) en verordeningen (provincie) en (proactieve en reactieve) aanwijzingen.

Kenmerken structuurvisie (van gemeente)

- *Strekking:* De structuurvisie is het inhoudelijk richtinggevende document voor de ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeente. Het bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor het grondgebied van de gemeente. Ook is een structuurvisie mogelijk voor aspecten van het ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de uitvoeringsstrategie.
- *Bevoegd gezag:* De gemeenteraad stelt de structuurvisie vast.
- *Juridische basis:* art. 2.1 Wro verplicht om een structuurvisie vast te stellen voor haar grondgebied.
- *Procedure:* de bepalingen van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing. De Wro en het

Bro geven geen procedurevoorschriften voor de totstandkoming van een structuurvisie. Dit betekent dat geen procedureregels gelden, tenzij de gemeentelijke inspraakverordening wel daarvoor regels stelt.

- *Beroep:* Bezwaar en beroep tegen de structuurvisie zijn niet mogelijk.

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan staat ook in de nieuwe Wro centraal als het juridisch bindende instrument van de ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan bestaat uit de juridisch bindende regels (onder de huidige WRO worden deze 'voorschriften' genoemd) en plankaart en gaat vergezeld van een toelichting.

De regels bevatten het juridisch instrumentarium voor het regelen van het gebruik van de gronden, bepalingen omtrent de toegelaten bebouwing, regelingen betreffende het gebruik van aanwezige en/of op te richten bouwwerken. De plankaart heeft een ondersteunende rol voor toepassing van de regels alsmede de functie van visualisering van de bestemmingen. Op de plankaart worden de bestemmingen weergegeven, met daarbij de harde randvoorwaarden. De plankaart vormt samen met de regels het voor de burgers bindende deel van het bestemmingsplan. De toelichting heeft geen bindende werking. De toelichting maakt juridisch ook geen onderdeel uit van het bestemmingsplan, maar heeft wel een belangrijke functie bij de weergave en onderbouwing van het plan en ook bij de uitleg van bepaalde bestemmingen en voorschriften.

Het bestemmingsplan is het enige plan dat burgers rechtstreeks bindt. Inhoudelijk zal er niet veel veranderen aan het bestemmingsplan, de belangrijke wijzigingen zitten met name in de te volgen procedure voor het opstellen van een bestemmingsplan. Belangrijk hierbij is dat de goedkeuringsbevoegdheid van de Provinciale Staten is vervallen. Daarnaast hebben de Minister van VROM en de Provinciale Staten een eigen bevoegdheid gekregen om een bestemmingsplan op te stellen, die in de Wro een inpassingsplan worden genoemd.

Een bestemmingsplan dient in principe ten minste eens in de 10 jaar herzien te worden. De Wro verbindt een sanctie aan het niet tijdig herzien van een bestemmingsplan: de gemeente mag geen leges meer heffen voor bouw- en aanlegvergunningen wanneer het bestemmingsplan ouder is dan 10 jaar.

Kenmerken bestemmingsplan

- *Strekking:* Bestemmingsplannen moet voor het gehele grondgebied van de gemeente worden vastgesteld, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen gronden wordt aangegeven. Tevens worden bij deze bestemming regels gegeven.
- *Bevoegd gezag:* De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast.
- *Juridische basis:* art. 3.1 Wro verplicht de gemeente om een bestemmingsplan vast te stellen voor het gehele grondgebied.
- *Procedure:* in art. 3.8 Wro is de procedure opgenomen voor het opstellen van een bestemmingsplan. Hierbij is de uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
- *Beroep:* Tegen de vaststelling van een bestemmingsplan is beroep mogelijk bij de Afdeling Bestuursrecht-spraak Raad van State (alleen indien ook zienswijzen in gediend zijn).

De bestaande bestemmingsplannen houden zelden rekening met antennes. In de planpraktijk is het ook zeker nog niet gebruikelijk om antennes te regelen. Wel worden steeds vaker vrijstellingsmogelijkheden in het bestemmingsplan opgenomen voor het plaatsen van antenne-installaties tot 40 meter.

De Woningwet zal ook wijzigen in verband met de Wro. Zo zijn de voorbereidingsprocedures voor de samenloop van een bouwvergunning met besluiten om af te wijken van het planologisch toetsingskader herzien.

Projectbesluit

Het projectbesluit is bij de tweede Nota van Wijziging toegevoegd aan het wetsvoorstel. Het projectbesluit moet de huidige vrijstellingsprocedure zoals opgenomen in art. 19 Wro vervangen. Belangrijk om te vermelden is dat het projectbesluit moet worden verwerkt in een bestemmingsplan. Zowel gemeente, als provincie en het Rijk kunnen een projectbesluit nemen.

Een projectbesluit dient in ieder geval voorzien te zijn van een goede ruimtelijke onderbouwing van het project. Dit is vergelijkbaar met de toelichting van een bestemmingsplan.

Kenmerken projectbesluit

- *Strekking:* een projectbesluit vormt de planologische basis om, vooruitlopend op een bestemmingsplan, een project te realiseren.
- *Bevoegd gezag:* De gemeenteraad neemt een projectbesluit.
- *Juridische basis:* Art. 3.10 Wro.
- *Procedure:* Op de voorbereiding van het projectbesluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, aangevuld met de voorschriften in art. 3.11 Wro.
- *Beroep:* Beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

De procedure van een projectbesluit is vergelijkbaar met die van het bestemmingsplan. Het grootste verschil zit in de beroepsmogelijk: rechtstreeks bij de Afdeling (bestemmingsplan), dan wel beroep bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling (projectbesluit).

Aanwijzing (proactief en reactief)

Gedeputeerde Staten en de minister van VROM en hebben de mogelijkheid om bij de vaststelling van een bestemmingsplan of projectbesluit door een gemeente een aanwijzing te geven: pro-actief (voorafgaand aan een specifiek geval) of reactief (incidentele afkeuring). Een aanwijzing wordt alleen gegeven als provinciale of nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Kenmerken aanwijzing

- *Strekking:* Een proactieve aanwijzing wordt gegeven om de gemeenteraad op te dragen tot bestemmingsplanvaststelling over te gaan. Een reactieve aanwijzing wordt gegeven als Gedeputeerde Staten van mening zijn dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan niet of niet voldoende rekening is gehouden met de zienswijzen (provinciale belangen) die zij heeft ingediend op het ontwerpbestemmingsplan.
- *Bevoegd gezag:* Gedeputeerde Staten en de Minister van VROM zijn bevoegd een aanwijzing te geven.
- *Juridische basis:* Art. 3.8, lid 6 Wro (reactieve aanwijzing) en artt. 4.2 en 4.4 Wro (proactieve aanwijzing).
- *Procedure:* Op de proactieve aanwijzing is de uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De procedure voor de reactieve aanwijzing is opgenomen in art. 3.8 Wro.
- *Beroep:* Tegen het reactieve en het proactieve aanwijzingsbesluit is beroep mogelijk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State. Hieraan voorafgaand zal eerst bezwaar gemaakt moeten worden.

Provinciale verordening

Door de provincie kunnen in een provinciale verordening regels worden gesteld over de inhoud, vormgeving en beschikbaarstelling van bestemmingsplannen. Dat kan alleen indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Voorbeelden hiervan zijn provinciale infrastructuur of inzake de ecologische hoofdstructuur. Verwacht mag worden dat de eisen die in een verordening worden opgenomen, hun basis vinden in de structuurvisie van de provincie.

- **Kenmerken provinciale verordening**
- *Strekking:* Het stellen van algemene - kaderstellende - regels omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, beheersverordeningen en projectbesluiten, indien provinciale belangen die met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.
- *Bevoegd gezag:* Provinciale Staten.
- *Juridische basis:* Artt. 4.1 en 4.3 Wro.
- *Procedure:* Alvorens Provinciale Staten de verordening vaststellen, legt men het ontwerp ter inzage en krijgt een ieder de mogelijkheid opmerkingen over het ontwerp ter kennis van Provinciale Staten te brengen.
- *Beroep:* Bezwaar en beroep staan niet open tegen het besluit tot vaststelling van de verordening. Er kan wel beroep worden ingesteld tegen een besluit op basis van de verordening. Bijvoorbeeld bij het beroep tegen de vaststelling van een bestemmingsplan kan men de inhoud van de verordening aan de orde stellen.

2.4 Bevindingen

Hieronder staan de belangrijkste bevindingen samengevat over de ruimtelijke planvorming bij nieuwbouw (de context) en de mogelijke plaats van antenne-infrastructuur daarin. Deze constatering worden verdiept in de analyse van hoofdstuk 4.

- a. Een eerste constatering is kort samengevat dat de gemeentelijke ruimtelijke planvorming en fysieke infrastructuur onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. De gemeente behoort - vanuit de wettelijke opgave van een 'goede ruimtelijke ordening' - in haar ruimtelijke planvorming ook de ruimtelijk relevante aspecten van antenne-infrastructuur mee te nemen. In de planpraktijk komen wij de antenneaspecten nog beperkt tegen.
- b. In welke gevallen van nieuwbouw een gemeente aandacht zou moeten besteden aan antenne-infrastructuur is niet vanuit de ruimtelijke optiek alleen aan te geven. Het begrip 'grootschalige nieuwbouw' uit de vraagstelling is niet vastomlijnd, en biedt als criterium weinig houvast. Criteria vanuit de antenne-infrastructuur zijn primair bepalend voor de vraag in welke gevallen in de ruimtelijke planvorming rekening gehouden moet worden met antenneplaatsing. Voor de ruimtelijke plannenmakers is het van belang inzicht te krijgen in deze criteria.
- c. De plaatsing van antenne-infrastructuur is behalve voor nieuwe woonwijken ook van belang bij binnenstedelijke herontwikkelingen, en bij de planning van bedrijven, winkels, leisure en gemengde gebieden. Kortom bij elke stedelijke ontwikkeling die een extra potentieel aan gebruikers van mobiele diensten toevoegen.
- d. Waar het gaat om de planning van antenne-infrastructuur is ruimtelijk gezien een onderscheid aan de orde in de cyclus van beleidsvorming, planvorming, inrichting, realisatie en beheer. Infrastructuurplanning speelt primair in de fasen van beleidsvorming en planvorming. Echter ook in de beheerfase kan, door wijzigingen in de diensten, het gebruik of de antenne-infrastructuur, behoefte zijn aan aanvullende antenneplaatsing. Dit laatste valt buiten de scope van het onderzoek.
- e. Bij een nieuwbouwproject is het gebruikelijk al in de definitiefase van het planproces de eisen, randvoorwaarden en wensen ten aanzien van de infrastructuur in beeld te brengen, zodat men er in de volgende ontwerpstep mee kan werken. Vraagstuk voor de nadere analyse is of dat ook voor antenne-infrastructuur mogelijk is.

- f. Er is geen standaardlijst van aspecten waarop het bestemmingsplan moet ingaan. In het planproces hanteren gemeenten uiteenlopende instrumenten die op gemeentelijk, provinciaal en Rijksniveau worden geboden, zoals handreikingen. Antennes komen over het algemeen slechts beperkt aan de orde.
- g. In de nieuwe Wro wordt de structuurvisie geïntroduceerd als het inhoudelijk richtinggevende document voor de ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeente. Ook is een structuurvisie mogelijk voor aspecten van het ruimtelijk beleid. In de analyse wordt beoordeeld of de gemeente haar antennebeleid in een aspectenvisie of integrale ruimtelijke structuurvisie kan neerleggen.
- h. Het bestemmingsplan is en blijft het centrale instrument voor het regelen van het gebruik van de gronden, de toegelaten bebouwing, en het gebruik van aanwezige en/of op te richten bouwwerken. In oudere bestemmingsplannen zijn antennes nog geen item, in nieuwere plannen is de planologische regeling ervan ook nog geen standaard gebruik.
- i. De provincie en het Rijk hebben nieuwe mogelijkheden om het gemeentelijke ruimtelijk beleid te beïnvloeden of te sturen: de provinciale planologische verordening en AMvB (regels), de aanwijzing (proactief of reactief) en het inpassingsplan of projectbesluit, om zelf het ruimtelijke besluit te nemen.

3. ANTENNE-INFRASTRUCTUUR

3.1 Soorten antennes en infrastructuur

Typen antennes

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de antennes zelf (dat wil zeggen de zenders en ontvangers) en de antenne-installatie (installatie met één of meer antennes, antennedragers, bedrading en apparatuur of techniekkast). Centraal in dit onderzoek staat de antenne-installatie.

Er zijn drie soorten antennes: antennes die verzenden en ontvangen (bijvoorbeeld mobiele telefoons), antennes die alleen verzenden (televisiezenders) en antennes die alleen ontvangen (bijvoorbeeld schotelantennes). Antennes zijn er in verschillende vormen en maten.

Netwerken

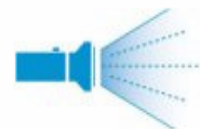
Voor de draadloze communicatie is een netwerk van antenne-installaties nodig. Er zijn verschillende netwerken waarmee draadloos gecommuniceerd kan worden:

- GSM (Global System for Mobile communications). Dit wordt gebruikt voor spraak en sms (short message service).
- UMTS (Universal Mobile Telecommunications System). Dit is de opvolger van GSM en kan ook worden gebruikt voor beeldtelefonie, internet, email, en het verzenden van databestanden.
- C2000 is het netwerk voor de hulpdiensten in Nederland. Deze antennes zijn bouwvergunningsvrij. Het plaatsen van deze masten is landelijk beleid.
- Digitale televisie: de techniek heet DVB-T/H (Digital Video Broadcasting Terrestrial).
- Digitale radio: deze techniek heet T-DAB/DMB (Terrestrial Digital Audio Broadcasting).
- Lokale draadloze netwerkverbindingen (bijvoorbeeld WIFI) met vaak een beperkt bereik.
- Satellietverbindingen: deze verbindingen zijn onderdeel van radiocommunicatiesystemen voor bijvoorbeeld scheepvaart, en in de nabije toekomst voor mobiele satellietcommunicatie. Ze ondersteunen bestaande netwerkverbindingen en worden gebruikt voor het verzenden van televisiebeelden en radioprogramma's.²

Het onderzoek richt zich op de mobiele communicatiediensten, zoals GSM en UMTS, waarvoor antenne-installaties nodig zijn en waarbij er een directe gemeentelijke betrokkenheid kan zijn.

Hoe werken antennes?

Antennes werken met radiogolven (elektromagnetische velden). Hoeveel vermogen nodig is, is mede afhankelijk van de afstand die moet worden overbrugd. De werking van een antenne kan worden vergeleken met een zaklamp: hoe verder je wil schijnen, hoe krachtiger de lichtbron moet zijn. Het signaal moet bovendien in een bepaalde richting worden verstuurd, dit gebeurt met behulp van de vorm en oriëntatie van de antenne. Een GSM- of UMTS-antenne beslaat een klein verzorgingsgebied (noodzakelijk vanwege het beperkte aantal beschikbare radiofrequenties³). UMTS maakt gebruik van een andere techniek, waardoor het efficiënter is dan GSM: een UMTS-antenne heeft minder vermogen nodig, terwijl UMTS meer capaciteit biedt.⁴



² meer informatie is te vinden op www.antennebureau.nl

³ Op elke radiofrequentie kunnen slechts enkele gesprekken tegelijk worden gevoerd; om de frequentie verspreid over het land meerdere malen tegelijk te kunnen gebruiken wordt het zendvermogen van de apparatuur beperkt.

⁴ meer informatie is te vinden op www.monet-info.nl

Factoren voor een optimale werking

Er is een aantal factoren aan te wijzen die de optimale werking van het netwerk en van de antenne-installatie beïnvloeden:

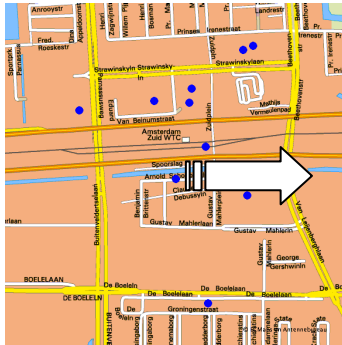
- De dekking. Er is sprake van een volledige dekking door antenne-installaties als men overal bereik heeft.
- Overlap in dekking. Antennes dienen niet alleen het gehele oppervlak te kunnen beslaan, maar elkaar ook deels te overlappen. Hierdoor wordt het mobiel bellen mogelijk. Als referentiebeeld hiervoor wordt wel een honingraatstructuur gebruikt. Bij de bepaling van dekking en overlap moet rekening worden gehouden met kruisingen van 'gebruikslijnen', zoals een snelweg langs een druk kantorenpark of winkelstraat.
- De gebruikers. Hoe meer mobiele communicatie, des te meer antennes er nodig zijn. Op locaties waar (tijdelijk) veel mensen aanwezig kunnen zijn, zoals een kantoor of een filelocatie, zal het aantal antennes hoger moeten zijn. Een bijkomende factor is de mobiele communicatiebehoefte van de aanwezige mensen (dat zal bijvoorbeeld in een kerk relatief lager liggen dan in een voetbalstadion).
- De capaciteit. Eén antenne kan ongeveer dertig gesprekken tegelijk aan, deze hoeveelheid is gelimiteerd. De voor het netwerk benodigde capaciteit wordt bepaald door de hoeveelheid gebruikers en het aantal antennes op een bepaalde plek op elkaar af te stemmen.
- De afstand. Een antenne verzorgt een gebied met een straal van tussen de 100 meter en 10 kilometer. De afstand hangt af van de antennelocatie. In een stadscentrum bijvoorbeeld zal de afstand tussen antennes circa 300 meter zijn, en dat kan oplopen tot zo'n 400 meter in extensievere stedelijke gebieden.
- De diensten. De communicatiebehoefte zal naar verwachting alleen maar toenemen door nieuwe mobiele communicatiediensten.
- De hoogte van de antenne(mast). De GSM- en UMTS-antennes worden laag tot middel-hoog opgesteld om de gebruikers ook daadwerkelijk te kunnen 'bereiken'. In de praktijk varieert de hoogte van circa 10 tot 40 meter hoogte vanaf maaiveld. De ideale zendhoogte is op 30 tot 40 meter boven het maaiveld. Voor een goed bereik worden antenne-installaties daarom op het dak of aan een hoge mast geplaatst. Complicerende factoren hierbij zijn:
 - de (natuurlijke) glooiingen in een gebied (in bepaalde delen van het land);
 - het ontbreken van hogere gebouwen in bijvoorbeeld een wijk met alleen laagbouw;
 - of juist een hoog gebouw of een hoge bomenrij, gesitueerd voor de antenne-installatie, waardoor het signaal van de antenne deels wordt geblokkeerd.
- De situering van de antenne-installatie ten opzichte van de gebruikers. Als antenne-installaties in het midden van woon- of werkgebieden zijn geplaatst, kunnen zij een groter gebruikersgebied voorzien van een signaal, dan bij antennes aan de rand van het stedelijk gebied.

Gezondheidsaspecten

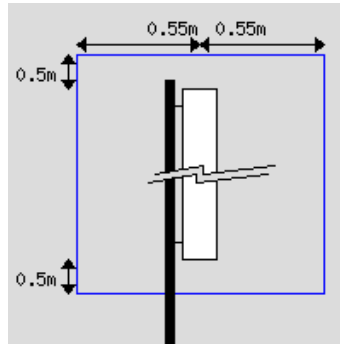
Er wordt veel onderzoek uitgevoerd naar de effecten van elektromagnetische velden op mens en milieu. De Gezondheidsraad volgt deze wetenschappelijke onderzoeken op de voet en betreft de resultaten ervan in zijn adviezen aan de Rijksoverheid. Tot op heden geven de gegevens geen aanleiding om te veronderstellen dat er nadelige gezondheidseffecten zijn, indien de door de EU aanbevolen blootstellingslimieten niet worden overschreden. Tot op heden is het enige wetenschappelijk vastgestelde effect van elektromagnetische velden op de gezondheid gerelateerd aan een verhoging van de lichaamstemperatuur. De EU limieten bieden, met ruime veiligheidsmarges, bescherming hiertegen. De limieten kunnen alleen worden overschreden op korte afstand van de antenne, dat wil zeggen op afstanden korter dan ongeveer drie meter horizontaal 'in de bundel' en een halve meter in andere richtingen (dus onder, boven en achter de antenne). De niveaus van elektromagnetische velden op de plaatsen waar het publiek zich bevindt, blijven ruim onder deze limieten. Veldsterktemetingen uitge-

voerd door het Agentschap Telecom bevestigen dit. Desondanks kan de aanwezigheid van antennes ongerustheid bij burgers veroorzaken. Zorgvuldigheid bij de plaatsing is daarom zeer belangrijk.

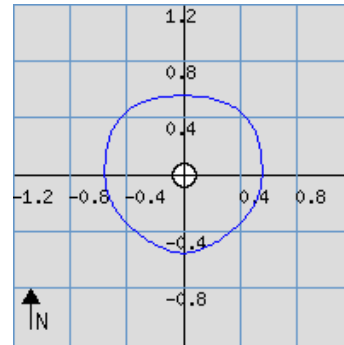
Een voorbeeld van blootstellingslimieten rond een antenne is hieronder weergegeven.



Kaart locatie



Zijaanzicht



Bovenaanzicht

De veilige afstand is vanaf 0.55 meter recht voor de antenne en 0.5 meter onder de antenne.

Bron: antenneregister

Veranderingen in de antenne-omgeving

Nederland telde volgens het antenneregister eind 2007 23.329 antenne-installaties voor GSM, UMTS en andere technieken, gebaseerd op gegevens die de operators aanleveren. Dat zijn 711 antenne-installaties meer dan eind 2006. Het aantal UMTS antenne-installaties is in 2007 met 44% gestegen: van 5.942 UMTS antenne-installaties eind 2006 naar 8.541 UMTS antenne-installaties eind 2007.⁵

Het is de verwachting dat met de komst van UMTS, GSM als techniek zal verdwijnen. In 2013 verlopen namelijk de GSM-licenties en op dit moment wordt alleen nog geïnvesteerd in het UMTS-netwerk. Omdat het vermogen van UMTS kleiner is dan dat van GSM, is het aantal antennes dat nodig is voor een dekkend UMTS-netwerk groter dan voor een GSM-netwerk. De toepassingen voor gebruikers nemen toe (mobiele datacommunicatie), waardoor er steeds meer gebruik wordt gemaakt van het UMTS-netwerk. Daarnaast komen er andere aanbieders op de markt, die bijvoorbeeld digitale televisie aanbieden.

Het merendeel van de UMTS-antennes zal geplaatst worden bij de al bestaande GSM antenne-installaties. Er zijn uiteindelijk naar verwachting circa 20.000 UMTS antenne-installaties nodig, waarin circa 60.000 antennes zijn geplaatst. Met de afwikkeling van de 'uitrol' van UMTS neemt in verhouding het aantal te plaatsen bouwvergunningplichtige antennes toe (zoekgebieden waarin geen bouwvergunningvrije antenne-oplossingen voorhanden zijn).

⁵ Nederland telt volgens de website van MoNet ongeveer 10.000 antenne-installaties voor mobiele communicatie. Deze antenne-installaties staan op circa 7.500 locaties. Daarvan staat 80% op daken, 20% is bevestigd aan masten.

3.2 Antennebeleid

3.2.1 Nationaal antennebeleid

Mobiliteit en bereikbaarheid is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden in de samenleving. Om dit in goede banen te leiden is in 2000 het Nationaal Antennebeleid opgesteld. Het doel van het antennebeleid is het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor antenne-opstelpunten.

Belangrijke onderdelen van het Nationaal Antennebeleid zijn het convenant inzake vergunningvrije antenne-installaties, en daaruit volgend het plaatsingsplan, instemmingsprocedure en visuele inpasbaarheid.

3.2.2 Convenant

Voor antenne-installaties lager dan 5 meter is sinds een aantal jaren geen bouwvergunning meer vereist. Als voorwaarde voor het laten vallen van de vergunningplicht hebben de rijksoverheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de operators voor mobiele telefonie een convenant ondertekend. Sinds 15 augustus 2002 is het van kracht. Niet onder het convenant vallen derhalve de antennes die bouwvergunningplichtig zijn of van niet-contractspartijen zijn.

In het convenant staat onder meer geregeld:

- operators moeten goed samenwerken op het gebied van planning en het gezamenlijk gebruik van antenne-installaties;
- operators moeten een plaatsingsplan opstellen en aan de gemeenten voorleggen;
- operators moeten voldoen aan gemeentelijke eisen inzake visuele inpasbaarheid (kleurstelling);
- zoals eerder ook het geval was, moet de eigenaar van het gebouw toestemming geven, voordat een antenne wordt geplaatst. In het geval het om een woongebouw gaat moeten de huurders worden voorgelicht en hebben zij instemmingsrecht;
- ook zijn afspraken gemaakt over blootstellingslimieten. Deze mogen niet worden overschreden op plaatsen die toegankelijk zijn voor de bevolking, en ook niet aan de buitenkant van woningen ('in' de woningen zijn de waarden daardoor nog lager).

De partijen spreken in het convenant de intentie uit zo effectief mogelijk samen te werken bij de voorlichting en informatievoorziening aan derden, en in het bijzonder aan bewoners, over alle aspecten van antenne-installaties.

Positie gemeente

Gemeenten zijn formeel geen partij bij het convenant. Elke gemeente, die zich houdt aan de in het convenant afgesproken procedures, kan wel naleving van de convenantsafspraken door de operators eisen.

Per 1 januari 2003 is het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) in werking getreden. Vooruitlopend hierop, is het deel van het Bblb dat betrekking heeft op de bouwvergunningvrije antenne-installaties tot 5 meter op 15 augustus 2002 in werking getreden.

Het wegvallen van de bouwvergunning voor antenne-installaties tot 5 meter heeft de positie van de gemeente veranderd. De gemeentelijke sturing voor deze installaties is aanzienlijk ingeperkt. Daarom zijn de randvoorwaarden in het convenant zodanig geformuleerd, dat rond de plaatsing van bouwvergunningvrije installaties de nodige zorgvuldigheid in de richting van gemeenten en burgers in acht moet worden genomen.

3.2.3 Plaatsingsplan

In het convenant is opgenomen dat ieder jaar (door MoNet) een plaatsingsplan naar de (deel)gemeente wordt opgestuurd. In principe heeft het plaatsingsplan betrekking op het gehele grondgebied van de (deel)gemeente.

Het plaatsingsplan bestaat uit een kaart met daarop alle bestaande en de geplande opstelpunten voor antennes. Voor de te plaatsen antennes wordt met cirkels een zoekgebied aangegeven waarbinnen de antenne geplaatst wordt. Dit zoekgebied wordt zo klein mogelijk opgenomen. Daarbij zijn de bestaande bouwvergunningplichtige antenne-installaties ter informatie opgenomen. Per antenne-installatie wordt in een tabel beperkte nadere technische en ruimtelijke specificaties gegeven. De voorafgaande afwegingen rond samenhang en keuzen in het antennenetwerk worden niet met de gemeente gecommuniceerd.

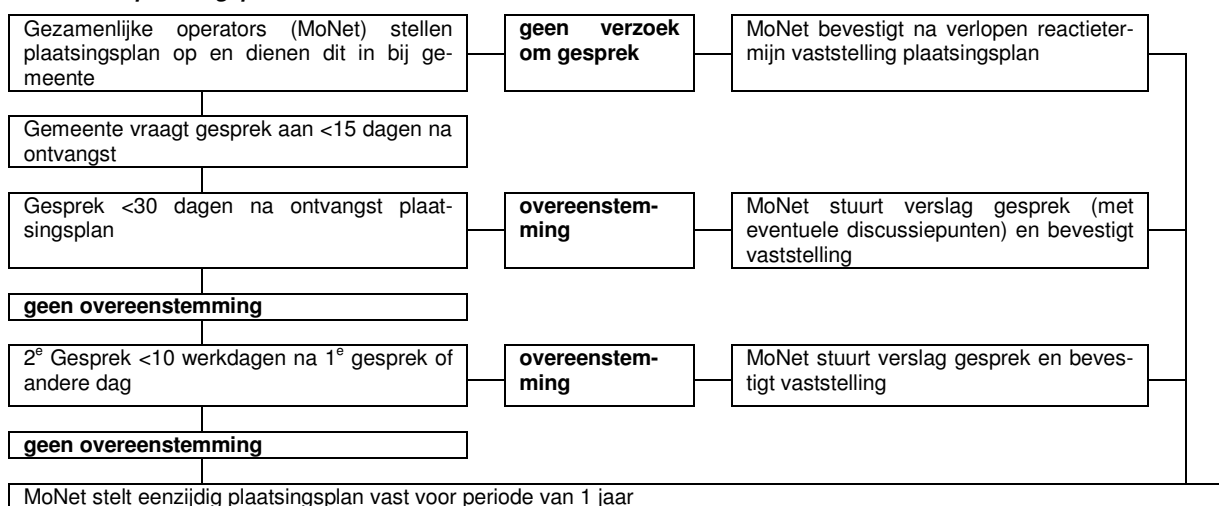
Aanvullende technische informatie over de afzonderlijke antenne-installaties, zoals aantal antennes per installatie, de plaatsingshoogte, de techniek (GSM / UMTS), blootstellingslimieten en capaciteit, staat vermeld op www.antenneregister.nl.

Er is een procedure voor de gemeente om te reageren op het plaatsingsplan, zie beknopt hieronder en in bijlage 2. De gemeente kan schriftelijk binnen 15 werkdagen aan de operators aangeven het plaatsingsplan te willen bespreken. Bijvoorbeeld over probleemlocaties, haar wensen of om een locatievoorstel te doen binnen een zoekgebied. Wanneer een operator een antenne-installatie op een woongebouw wil plaatsen, moet hij aannemelijk maken dat dit noodzakelijk is conform de in het convenant aangegeven criteria.

Het oogmerk van het plaatsingsplan-overleg is overeenstemming te bereiken over de locaties van nieuw te plaatsen antennes.

Na de reactietermijn of gesprek(ken) wordt het plaatsingsplan als vaststaand beschouwd. De gemeente hoeft dus niet in te stemmen met het plaatsingsplan. Het plan heeft daarnaast ook geen enkele betekenis voor de vergunningverlening.

Procedure plaatsingsplan



Het plaatsingsplan komt tot stand op basis van technische gegevens aangaande de GSM- en UMTS-signalen. De benutting, de capaciteit en de uitvalsgegevens van de betrokken operators zijn grotendeels sturend daarin. Aanvullende antennebehoefte bij bijvoorbeeld nieuwbouw komt voort uit deze gegevens (indicatie van toename gebruikers op een bepaalde plek). In ieder geval 1 operator heeft een afdeling 'geomarketing' die zich meer in het voortraject oriënteert op nieuwbouwgebieden.

Het plaatsingsplan is een vertrouwelijk document. Belangrijke redenen zijn volgens MoNet de onderhandelingsgevoelige informatie aangaande de inkadering van de zoekgebieden en de concurrentiegevoelige informatie van nieuwe antenne-locaties. Bij een verzoek om openbaarmaking (in het kader van de Wet Openbaarheid van Bestuur) van het plaatsingsplan neemt de gemeente eerst een besluit na afweging van de bedrijfsbelangen en de belangen van de aanvrager.

Het plaatsingsplan geeft een overzicht voor een periode van maximaal 1 jaar. Een langere termijn is voor de operators niet mogelijk, omdat de technische ontwikkelingen zich snel opvolgen.

Tussentijdse wijziging van het plaatsingsplan is mogelijk, en kan op 2 manieren plaatsvinden:

- een aanvulling die <10% van het aantal bestaande antennes van de betrokken operator omvat;
- een gewijzigd gezamenlijk plaatsingsplan in alle andere gevallen.

MoNet voert per jaar gemiddeld met zo'n 200 (deel)gemeenten een gesprek over het plaatsingsplan. Deze gesprekken worden meestal aangevraagd door de gemeente, en vindt in sommige gevallen op initiatief van MoNet plaats. Het aantal gesprekken neemt met de jaren ietwat af. De ervaring van MoNet is dat bij gemeenten vooral in de beginperiode van het convenant nog een informatiebehoefte bestond over de status van het plaatsingsplan en de rol van de gemeente daarbij. Diverse gemeenten hebben niet ieder jaar behoefte om over het plaatsingsplan in gesprek te gaan. Meer en meer neemt men eerst contact op over een toegezonden plaatsingsplan als er een aanleiding voor is. Bijvoorbeeld omdat er op de kaart nieuwe zoekgebieden staan aangegeven of omdat er nieuwe bouwplannen zijn.

3.2.4 Instemmingsprocedure

In de convenant is opgenomen dat bewoners van een woongebouw het recht hebben om te stemmen over het plaatsen van een bouwvergunningsvrije antenne-installatie op het dak van het gebouw.

De procedure houdt in: nadat de eigenaar van een woongebouw toestemming heeft verleend voor het plaatsen van een antenne-installatie, wordt een instemmingsronde voor de bewoners (huurders) van het pand georganiseerd. Bewoners kunnen op een formulier aangeven of ze instemmen met plaatsing de door de operators aangegeven antenne-installaties op hun woongebouw en eventueel welke bezwaren men heeft. Om alsnog instemming te krijgen na het wegnemen van bezwaren van bewoners, kan een tweede instemmingsronde gehouden worden. De plaatsing van een antenne-installatie gaat niet door wanneer blijkt dat meer dan de helft van de bewoners tegen plaatsing van de installatie is. Formeel is een gemeente is bij deze procedure niet betrokken, aangezien deze installaties vergunningsvrij zijn.

3.2.5 Visuele inpasbaarheid

In het convenant is geregeld dat gemeenten in een aantal gevallen objectieve eisen kan stellen over de kleurstelling van de techniekast, de bekabeling en de gevelantennes van nieuw te plaatsen bouwvergunningsvrije antennes-installaties. Deze eisen moeten dan wel zijn vastgelegd in de gemeentelijke welstandsnota. Op die manier kunnen gemeenten ervoor zorgen dat operators bij het plaatsen van antenne-installaties voldoende rekening houden met het lokale straat- en landschapsbeeld. In het convenant is afgesproken dat de gemeenten deze eisen kenbaar maken aan de operators en dat de operators zich aan deze eisen houden. Overigens is de gemeente vrij om aanvullende welstandseisen te bepalen voor de bouwvergunningplichtige antenne-installaties. Bijlage 3 bevat een voorbeeld van welstandseisen voor antennes.

3.3 Betrokken partijen

Bij de plaatsing van antenne-installaties zijn op verschillende schaalniveaus diverse partijen betrokken. Op landelijk niveau heeft het ministerie van EZ onder meer als doelstelling geformuleerd dat er in 2010 een nagenoeg 100% dekking van Nederland moet zijn voor het UMTS-net. Vanuit het ministerie van VROM is er daarnaast de verantwoordelijkheid voor de risicobeoordeling van antenne-installaties. Het Antennebureau verzorgt vanuit de overheid informatie over antennes, zoals informatie-avonden voor gemeenten.

Op het lokale niveau kunnen de volgende partijen actief betrokken zijn bij de antenneplaatsing:

- *Operators*: de grote operators KPN, Orange, T-Mobile en Vodafone zijn meestal de initiatiefnemers om een antenne-installatie te plaatsen. Dat kan zijn een bouwvergunningsvrije of vergunningplichtige installatie, op een gebouw of via een antennemast. Hiermee dienen de operators zowel hun commerciële oogmerk als het maatschappelijk belang van een goede mobiele bereikbaarheid;
- *MoNet*: overkoepelende organisatie voor de operators. MoNet (Mobiele Netwerkoperators) verzorgt de informatie en overlegt met het Rijk en afzonderlijke gemeenten over antenneplaatsing;
- *Grondverwervers*: een operator heeft grondverwervers in dienst of ingehuurd die de grond verwerven waarop een antenne-installatie geplaatst moet gaan worden;
- *Aannemers*: vaak geeft een operator een aannemer opdracht om een antenne-installatie te plaatsen. Deze opdracht bestaat dan eventueel ook uit de coördinatie van een te volgen procedure voor een bouwvergunningplichtige antenne-installaties;
- *Gemeente*: de gemeentelijke rol is bij de bouwvergunningsvrije antennes formeel gezien beperkt tot de bespreking van het plaatsingsplan en beperkt stellen van voorwaarden inzake visuele inpasbaarheid. Bij een bouwvergunningplichtige antenne toetst de gemeente, als bevoegd gezag voor de bouwvergunningverlening, de aanvraag aan haar beleid en regelgeving. Zij moet afwegen of de realisatie van een antenne-installatie hierin past. Zodra een antenne-installatie op een gemeentelijk gebouw of op gemeentegrond wordt geplaatst ontstaat er ook een privaatrechtelijke relatie (huur of opstal);
- *Omwonenden*: omwonenden worden geconfronteerd met de gevolgen van de realisatie van een antenne-installatie. Een mogelijke negatief fysiek effect is bijvoorbeeld vermindering van het uitzicht. Positief effect is de verbetering van de mobiele bereikbaarheid in de betreffende omgeving;
- *Eigenaar*: een antenne-installatie wordt geplaatst op een gebouw of de grond van een grondeigenaar. Deze is direct betrokken bij de onderhandelingen over plaatsing. Dat is trouwens ook het geval bij koopappartementen, via de vereniging van eigenaren. Er is geen instemmingsprocedure;
- *Huurders*: indien men een antenne-installatie wil plaatsen op een huurwoning of –complex, is de instemming van de meerderheid van de huurders nodig;
- *GGD*: voor de gezondheidsgerelateerde informatievoorziening aan de burgers kan gemeente de GGD inschakelen.

3.4 Regelgeving en jurisprudentie

Hieronder geven wij een beknopt overzicht van de toepasselijke regels voor antenneplaatsing.

Woningwet

In de Woningwet is opgenomen dat het verboden is te bouwen zonder of in afwijking van een vergunning. Onder bouwen wordt het volgende verstaan: 'het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk of een standplaats'. In de Woningwet worden drie categorieën bouwwerken onderscheiden:

- bouwvergunningsvrije bouwwerken;

- licht-vergunningplichtige bouwwerken;
- vergunningplichtige bouwwerken.

In het Besluit bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb, een AMvB op basis van art. 43 Woningwet) is limitatief aangegeven welke bouwwerken vergunningsvrij en licht-vergunningplichtig zijn. Indien een bouwwerk niet onder een van deze categorieën valt, is het regulier bouwvergunningplichtig.

Art. 44 van de Woningwet vermeldt de toetsingskaders voor het verlenen van een bouwvergunning:

- bestemmingsplan;
- redelijke eisen van welstand;
- Monumentenwet;
- bouwverordening;
- Bouwbesluit.

Hierbij gaat het om een limitatief-imperatief stelsel: dat wil zeggen dat de vergunning alleen mag en moet worden geweigerd indien sprake is van strijdigheid met een van de hierboven genoemde kaders.

Bblb

Over antenne-installaties is het volgende in het Bblb opgenomen:

- antenne-installaties tot 5 meter zijn (onder voorwaarden) bouwvergunningsvrij (art. 3, lid 1 sub e en f). Er vindt geen toetsing aan het bestemmingsplan of redelijke eisen van welstand plaats. Repressieve toetsing aan welstand is wel mogelijk, indien het uiterlijk in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand (excessenregeling);
- antenne-installaties hoger dan 5 meter tot maximaal 40 meter, zijn licht-bouwvergunningplichtig (art. 5 lid 2 sub b). Hierbij vindt wel toetsing plaats aan het bestemmingsplan en aan de redelijke eisen van welstand.
- antenne-installaties hoger dan 40 meter zijn regulier bouwvergunningplichtig. Een gemeente kan ervoor kiezen om in een bestemmingsplan antenne-installaties die hoger zijn dan 40 meter via bijvoorbeeld een vrijstelling toe te staan.
- C2000 masten zijn bouwvergunningsvrij (art. 3, lid 3 sub b).

In bijlage 4 zijn alle voorwaarden voor het wel of niet vergunningplichtig zijn van een antenne-installatie, zoals vermeld in het Bblb, opgenomen.

Wet milieubeheer

Antennemasten met een totaal opgenomen vermogen van meer dan 4 kilowatt hebben op grond van de Wet milieubeheer een milieuvergunning nodig (Activiteitenbesluit, bijlage 1 Lijst van vergunningplichtige inrichtingen). De gebruikelijke antennes voor mobiele telefonie blijven doorgaans ver beneden genoemd vermogen. Antennes van omroepzenders of C2000-systemen kunnen wel een vermogen van meer dan 4 kilowatt hebben.

Telecommunicatiewet

De Telecommunicatiewet verplicht operators tot het toestaan van 'site-sharing', behoudens bij technische bezwaren. Hierin is ook de aanleverplicht (via AMvB) van gegevens over de antenne-opstelpunten geregeld.

Wet op de Ruimtelijke Ordening

Een bouwvergunningaanvraag voor een antenne-installatie wordt getoetst aan het bestemmingsplan. De vergunning krijgt vanuit ruimtelijke optiek het groene licht indien de installatie op basis van het vigerende bestemmingsplan is toegestaan.

Indien dit niet direct wordt toegestaan, kan het vigerende bestemmingsplan een binnenplanse vrijstelling (dat wil zeggen een vrijstelling die in het bestemmingsplan zelf is opgenomen) bevatten die een antenne-installatie toestaat. Hierin zijn voorwaarden opgenomen die afgewogen dienen te worden, voordat de vrijstelling kan worden verleend. Een voorbeeld hiervan is opgenomen in bijlage 1.

Als het vigerende plan een installatie niet (direct of via een binnenplanse vrijstelling) toestaat, kan de antenne-installatie op basis van een buitenplanse vrijstelling (dat wil zeggen een vrijstelling op basis van art. 19 WRO), of via een herziening van het bestemmingsplan worden gerealiseerd.

De WRO zelf noch de nieuwe Wro bevatten verder regels met betrekking tot antenneplaatsing.

Welstand

Indien een gemeente welstandsbeleid wil voeren, verplicht de Woningwet de gemeenteraad een welstandsnota vast te stellen, waarin objectieve welstandscriteria zijn opgenomen. Bouwvergunningvrije antennes tot een hoogte van 5m gemeten vanaf de voet zijn welstandsvrij, behoudens de mogelijke criteria voor visuele inpasbaarheid via het convenant.

De invloed van antenne-installaties op het aanzien van gebouwen en de omgeving kan aanzienlijk zijn. Het is daarom van belang dat gemeentelijke criteria in de welstandsnota zijn opgenomen over antenne-installaties. In welstandsnota's is in veel gemeenten hetzelfde doel omschreven: kwaliteit toevoegen of de eventuele negatieve invloed van antenne-installaties op gebouwen en op de omgeving tot een minimum beperken. Het accent ligt daarbij op de plaats of locatie van de installatie, en niet zozeer de vorm van de installatie. Deze zal in veel gevallen acceptabel zijn; techniek en landelijke uniformiteit bepalen immers in hoge mate het aanzien van de installatie. Soms vormt de bijzondere kwaliteit van de omgeving aanleiding om mast en gebouwtje een bijzondere eigen kwaliteit te geven.

Hogere antennemasten zullen steeds op zichzelf en in relatie tot hun omgeving moeten worden beoordeeld. Belangrijke factoren zijn het uiterlijk van de mast en de zichtbaarheid vanaf de openbare weg. Een voorbeeld van welstandscriteria is opgenomen in bijlage 3.

De Federatie Welstand⁶ heeft in 2000 een notitie opgesteld over antenne-installaties, waarin richtlijnen en aanbevelingen voor antenne-installaties zijn opgenomen. Hierin wijst men er op dat antenneplaatsing een gemeentegrensoverschrijdend vraagstuk kan zijn, wanneer bijvoorbeeld een antenne-installatie net over de gemeentegrens wordt geplaatst.

Monumentenwet 1988

Voor het plaatsen van een antenne-installatie op een beschermd monument of beschermd stads- en dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988 (Rijksmonument), is op grond van art. 11 lid 2 van deze wet altijd een (lichte) bouwvergunning nodig. In deze gevallen is bovendien een monumentenvergunning vereist. Monumenten of een beschermd stads- en dorpsgezicht kunnen daarnaast ook zijn aangewezen in een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening. Dan zijn de antenne-installaties <5m vergunningsvrij.

Europese wetgeving

Een gemeente is niet bevoegd om een algeheel antenneverbod in te stellen via bijvoorbeeld het bestemmingsplan. Dit is in strijd met art. 10 lid 1 van het EVRM (Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens) waarin de vrijheid van meningsuiting is neergelegd. Beperkingen ten behoeve van de bescherming van bijvoorbeeld omwonenden tegen visuele hinder zijn wel toelaatbaar (Raad van State, 19 april 2006, LJN AW2254).

⁶ De Federatie is in 1931 opgericht als samenwerkingsverband tussen de provinciale en lokale welstandscommissies.

Jurisprudentie

Bestudeerd zijn uitspraken over antenne-installaties waarbij ook een ruimtelijk besluit (vrijstelling) of een ruimtelijke afweging aan de orde was. In bijlage 5 staat een collage van deze rechterlijke uitspraken inzake antenne-installaties.

Geschillen over antenneplaatsing blijken veelal voort te komen uit veronderstelde gezondheidseffecten. In de jurisprudentie is een duidelijke lijn dat dergelijke argumenten niet in de weg staan aan het verlenen van vrijstelling en bouwvergunningverlening.

Andere, ruimtelijke, argumenten komen wij in de jurisprudentie maar incidenteel tegen. Gemeentelijk antennebeleid kan dienen als bouwsteen voor de ruimtelijke onderbouwing voor de plaatsing van een antenne-installatie. De welstand of de status van beschermd stads- of dorpsgezicht kunnen aanleiding geven tot het weigeren van een vrijstelling en bouwvergunning door een gemeente.

3.5 Ontwikkelingen in beleid en regelgeving

Gemeentelijk antennebeleid

Veel gemeenten hebben in de afgelopen jaren een beleidsdocument vastgesteld waarin zij hun eigen beleid voor antenne-installaties uiteenzetten. De aanleidingen hiervoor zijn divers: meest basic is om de criteria vast te leggen voor de visuele inpasbaarheid van bouwvergunningsvrije antennes (welstandcriteria). Diverse gemeenten plaatsen de antennes in een bredere context en stellen op basis daarvan uitgangspunten of criteria op voor zowel bouwvergunningsvrije als vergunningplichtige antenne-installaties. Daarnaast zijn omstandigheden voor gemeenten om expliciet stil te staan bij deze installaties: de sterke toename van de installaties, de maatschappelijke discussies over de effecten, en de ontoereikende bepalingen in bestaande bestemmingsplannen.

Het beleid is bedoeld voor zowel de operators (duidelijke criteria waarmee men tevoren rekening kan houden bij de plaatsing), de burger (duidelijkheid over de werking van antennes en antenneplaatsing) als voor de eigen organisatie (beleidsmatige in plaats van ad hoc-besluiten).

Provinciaal antennebeleid

Diverse provincies besteden in hun ruimtelijke plannen (streekplan of omgevingsplan) aandacht aan het antennebeleid. Deze zijn meestal vertaald in richtlijnen voor de gemeentelijke bestemmingsplanopstelling, zoals de Handreiking opstellen en beoordelen van gemeentelijke ruimtelijke plannen van de provincie Groningen uit 2007. Het gaat daarbij vooral om de inpassing van antennes in het buitengebied, niet over het stedelijk gebied of nieuwbouwprojecten.

Met de komst van de nieuwe Wro per 1 juli 2008 verdwijnt de provinciale goedkeuring van de gemeentelijke bestemmingsplannen en dienen de provincies hun provinciale belangen nadrukkelijk tegen het licht te houden. Indien zij antennebeleid als hun verantwoordelijkheid beschouwen, zullen zij zelf een uitvoeringsstrategie voor realisatie ervan moeten bepalen. De provincie Groningen heeft voor antennemasten als lijn uitgezet dat de provinciale verordening zal worden ingezet, en waar nodig ook overleg, zienswijze en aanwijzing voor de doorwerking van haar beleid in bestemmingsplannen.

Provinciaal belang Antennemasten en voorstel regels verordening, provincie Groningen 2008

- Het is verboden antennemasten ten behoeve van mobiele telecommunicatie op te richten hoger dan 40 meter.
- Het is verboden antennemasten ten behoeve van mobiele telecommunicatie op te richten van meer dan 5 meter in de EHS en in grootschalig open gebied.
- De plaatsing van antennes in de rest van het buitengebied dient aan de volgende voorwaarden te worden verbonden.
 - Antennes moeten zoveel mogelijk op of bij bestaande verticale elementen worden geplaatst.
 - Er moet zoveel en zo opvallend mogelijk gebruik worden gemaakt van elkaars opstelpunten.
 - Er mag geen afbreuk worden gedaan aan een waardevol bebouwings- en landschapsbeeld.

Wabo

Per 1 januari 2009 zal de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking treden. De Wabo is opgesteld om het voor burgers en bedrijven mogelijk te maken om eenvoudiger bij één bevoegd gezag toestemming te vragen voor hun activiteiten, de 'omgevingsvergunning'. Voor een project wordt het mogelijk in een keer een integrale vergunningprocedure te doorlopen. Dit betekent dat er sprake is van één vergunning, via één procedure, met één set indieningsvereisten, met één rechtsbeschermingsprocedure en tevens handhaving door één instantie. Dit gaat verder dan de 'coördinatie-regeling' in de WRO/Wro, waarbij er nog steeds sprake is van afzonderlijke aanvragen en verschillende bevoegde gezagen die deze aanvragen behandelen.

De omgevingsvergunning gaat veel vergunningen vervangen. De nieuwe vergunning omvat bijvoorbeeld de sloop-, aanleg- en bouwvergunning. Zoals bijvoorbeeld de bouwvergunning voor een antenemast. De omgevingsvergunning is van toepassing op projecten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Dit ziet bijvoorbeeld op alle fysieke waarden in de leefomgeving, zoals natuur, milieu, landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

Uitgangspunt is dat burgemeester en wethouders van de gemeente waar de activiteit zal plaatsvinden, bevoegd zijn tot vergunningverlening. Bij een provinciaal of Rijksbelang is gedeputeerde staten respectievelijk de minister het bevoegde gezag.

Er zijn twee verschillende procedures die gevolgd kunnen worden: de reguliere en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure is van toepassing op de meer eenvoudigere projecten en de uitgebreide voor de ingewikkelde projecten.

De reguliere procedure duurt 8 weken, die eenmalig kan worden verlengd met maximaal 6 weken. Indien de termijn wordt overschreden, wordt de vergunning van rechtswege verleend. De uitgebreide procedure duurt 6 maanden, die eenmalig kan worden verlengd met maximaal 6 weken. Indien de termijn wordt overschreden, wordt de vergunning niet van rechtswege verleend.

Tegen besluiten via de reguliere procedure kan men een bezwaarschrift indienen bij het bevoegd gezag, daarna kan beroep wordt ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State. Tegen besluiten via de uitgebreide procedure staat rechtstreeks beroep open bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State.

In het interview met MoNet en operator komt naar voren dat nog onduidelijkheid bestaat over de procedurele implicaties van de Wro en Wabo en de mogelijke gevolgen voor de plaatsing (termijnen).

Bouwvergunningplicht

De grondslag voor het aanwijzen van een categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken zal in de Wabo worden opgenomen, en niet meer in de Woningwet vastgelegd zijn.

Tevens zal de categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken komen te vervallen. Dit betekent dat ook het Bblb zal komen te vervallen. In bijlage II van de Wabo zullen alle bouwwerken worden opgenomen waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist. Deze lijst is nog niet ingevuld, waardoor het nog niet duidelijk is onder welk regime de licht-vergunningplichtige bouwwerken - waaronder de antenne-installaties van 5 meter tot 40 meter – komen te vallen.

3.6 Bevindingen

Hieronder zijn samengevat de belangrijkste bevindingen betreffende de plaatsing van antenne-installaties. Deze constatering worden in de analyse van hoofdstuk 4 geplaatst in de context van de ruimtelijke planvorming.

- a. De antenne-infrastructuur is nog altijd sterk aan verandering onderhevig, UMTS en andere mobiele diensten zullen zich verder blijven doorontwikkelen. De verwachting is dat er meer bouwvergunningplichtige antenne-installaties (hogere masten) geplaatst gaan worden.
- b. Gemeenten staan op afstand waar het gaat om de bouwvergunningsvrije antenneplaatsing. Het plaatsingsplan en de instemmingsprocedure zijn onderdeel van Rijksbeleid (via het convenant).
- c. Er is een groot aantal factoren die de optimale werking van het netwerk en van de antenne-installatie beïnvloeden, waarbij gebruik, capaciteit en dekking, belangrijke parameters zijn. De benutting, de capaciteit en de uitvalsgegevens van de betrokken operators zijn grotendeels sturend voor het plaatsingsplan en de daarop aangegeven zoekgebieden.
- d. De zoekgebieden in het plaatsingsplan richten zich op de afzonderlijke (bouwvergunningsvrije) antenne-locaties. De eerdere afwegingen rond het antennenetwerk worden niet met de gemeente gecommuniceerd, terwijl tussen antennes een samenhang is. Deze samenhang houdt bovendien niet bij de gemeentegrens op (gemeentegrensoverschrijdend vraagstuk).
- e. Diverse gemeenten hebben een eigen beleidslijn inzake de plaatsing van antennes. Deze richt zich op de bouwvergunningplichtige installaties, en bevatten geregeld ook aandachtspunten voor bouwvergunningsvrije installaties. Ook in gemeentelijke welstandsnota's zijn geregeld criteria over antenne-installaties opgenomen.
- f. Naast gemeenten rekenen ook provincies antennebeleid veelal tot haar belangen, met name voor het buitengebied. Daarbij gaat het vooral om de inpassing van antennes in het buitengebied, niet over het stedelijk gebied of nieuwbouwprojecten. In deze optiek valt deze provinciale rol buiten de scope van het onderzoek.
- g. Het Nationaal Antennebeleid richt zich door de focus van het convenant sterk op de individuele antenne-installatie en het vergunningstadium. Het bestemmen van bouwvergunningplichtige installaties en het scheppen van de juiste ruimtelijke condities voor antenne-installaties (vergunningplichtig en bouwvergunningsvrij) wordt niet ingevuld.
- h. Geschillen over antenneplaatsing blijken veelal - en vooral - gebaseerd op veronderstelde gezondheidsaspecten. In de jurisprudentie is een duidelijke lijn dat dergelijke argumenten niet in de weg staan aan het verlenen van vrijstelling of vergunningverlening. Andere, ruimtelijke, argumenten komen wij in de jurisprudentie maar incidenteel tegen.
- i. De huidige driedeling in bouwvergunningsvrije, licht-vergunningplichtige en bouwvergunningplichtige installaties gaat veranderen met het in werkingtreden van de Wabo. Het Bblb zal hierbij komen te vervallen, de toekomstige status van de licht-vergunningplichtige antenne-installaties is nog onduidelijk: vergunningvrij of omgevingsvergunningplichtig?

4. ANTENNE-INFRASTRUCTUUR IN PLANVORMING

Dit hoofdstuk bevat de analyse van de relaties tussen de planning van antenne-infrastructuur en de ruimtelijke planvorming rond gemeentelijke nieuwbouwprojecten, op basis van de bevindingen uit de hoofdstukken 2 Gemeentelijke ruimtelijke planvorming en 3 Antenne-infrastructuur.

4.1 Ruimtelijke factoren van antenne-installaties

4.1.1 Algemeen

Antenne-infrastructuur in het planproces

Het Rijk bevordert de mogelijkheid tot mobiele communicatie in het hele land. Er is sprake van zowel een algemeen, maatschappelijk als economisch nut. Voor het groeiende en veranderende gebruik is een daarbij in de pas lopende capaciteit nodig.

De antenne-infrastructuur is daarmee enerzijds niet anders dan de overige infrastructuur waarmee een gemeente rekening moet houden in de planvorming. Net als riolering, verkeer en energie vraagt ook de antenne-infrastructuur (beperkt) om ruimte, en om afstemming ten opzichte van andere bestemmingen en het gebruik in een gebied. Antennes kunnen invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Antenne-installaties vormen net als de andere infrastructuur een onlosmakelijk onderdeel van het stedelijk gebied en daarmee van de planvorming.

Antenne-infrastructuur verschilt anderzijds van de overige infrastructuur omdat het jong & dynamisch is. Het aanbod en de vraag zijn volop in ontwikkeling. En over de effecten ervan is ook nog niet het allerlaatste gezegd. Die dynamiek zorgt voor een discrepantie tussen de antenne-planning en de ruimtelijke planvorming. De besluitvorming op de verschillende schalen in de ruimtelijke ordening kent afwijkende, tragere, cycli.

Een ander verschil is dat antenne-infrastructuur vanaf het prille beginstadium aan de markt is gelaten, terwijl de overheid de opbouw van verkeers, water- en energieinfrastructuur in het verleden overwegend zelf heeft ingevuld. Concurrentie, in plaats van overheidsmonopolie, brengt de markt in de ruimtelijke planvorming. Dit heeft gevolgen, zoals minder eenduidige plaatsingsstrategieën en beperkingen in de voorziening van marktgevoelige informatie. Dergelijke aspecten compliceren de afstemming tussen antenne-ontwikkeling en ruimtelijke planvorming. Voor een goede ruimtelijke afweging dienen alle belangen tijdig en volledig op tafel te liggen.

Informatievoorziening

In onze zoektocht constateerden wij dat de landelijke informatievoorziening weinig concrete gegevens bevat over de planologische relatie tussen antenne-infrastructuur en de ruimtelijke planvorming. Zowel waar het gaat om het functioneren van de netwerken als de ruimtelijke aspecten van de afzonderlijke antenne-installaties.

Het instrumentarium van het landelijke Antennebeleid richt zich sterk op de afzonderlijke antenne-installaties en veel minder op het netwerk als geheel (de samenhang tussen de installaties). Dit terwijl in de ruimtelijke ordening allereerst de structuren centraal staan. Eerst daarna worden de lokale, en concrete afwegingen gemaakt over inpassingsvraagstukken.

De informatievoorziening voor de antenne-installaties is in het Antennebeleid en met het convenant logischerwijs toegespitst op de bouwvergunningvrije antennes en op fase van bouwvergunning. Daarbij wordt de vrijstelling van het bestemmingsplan als een noodzakelijke bijkomstigheid gepresenteerd.

De inhoudelijke informatie richt zich bovendien in overwegende mate op gezondheidsaspecten, terwijl daarin voor de gemeente geen formele rol is weggelegd. Diverse gemeenten hebben daarom in eigen antennebeleid andere - min of meer - ruimtelijke factoren uitgewerkt.

4.1.2 Ruimtelijke factoren

Om de vraag naar de positie van antenne-infrastructuur in de ruimtelijke planvorming te kunnen beantwoorden is het allereerst noodzakelijk te bepalen wat de ruimtelijk relevante factoren zijn bij het plaatsen van een antenne-installatie. Kennis van deze ruimtelijke factoren kan bijdragen aan een verantwoorde inpassing van antenne-installaties in de omgeving. De factoren zijn positief te beïnvloeden mits de plannenmakers daaraan in een vroegtijdig stadium op een zorgvuldige wijze aandacht kunnen besteden.

Uit de inventarisatie in hoofdstuk 3 zijn ruimtelijke aspecten van antenne-installaties te destilleren, die te scharen zijn onder de noemers: functioneel; het functioneren van het netwerk, ruimtelijke inpassing; de landschappelijke en welstandsaspecten en de leefomgevingskwaliteit; van de subjectieve beleving tot en met de objectiveerbare aspecten daarbij.

- Functioneren netwerk:
 - Stabiel netwerk; dekking en voldoende overlap van het gehele gebied.
 - De gebruikers; aantallen op een bepaalde plek, en de verschillen daarin in de tijd.
 - De capaciteit; voldoende antennes.
 - De afstand; van de antennes ten opzichte van elkaar.
 - De hoogte van de antenne(mast), met als complicerende factoren:
 - de (natuurlijke) glooiingen in een gebied;
 - het ontbreken van hogere gebouwen in bijvoorbeeld een wijk met alleen laagbouw;
 - of juist een hoog gebouw of een hoge bommenrij als blokkade;
 - De oriëntatie van de antenne-installatie ten opzichte van de gebruikers.
 - Bereikbaarheid, voor onderhoud / reparatie.
- Ruimtelijke inpassing: landschappelijke en welstandseffecten:
 - Hoogte van de antenne-installatie: fysieke verschijning in de omgeving.
 - Welstand: inpassing in het aanzicht van de gebouwde omgeving, architectonische en/of cultuurhistorische waarden.
 - Landschap: vermijden van horizonvervuiling.
 - Clustering van installaties op een gebouw.
 - Site-sharing. Dit is vanuit gemeentelijke optiek een middel om de effecten beperkt te houden tot één locatie. Operators zijn over en weer verplicht te voldoen aan redelijke verzoeken tot het medegebruik van antenne-opstelpunten. Meestal gaat het om een mast die door één operator is gebouwd en waarin ook van anderen antennes hangen.
- Effecten op de leefomgevingskwaliteit:
 - Gezondheid en veiligheid: afstand houden. De gehanteerde blootstellingslimieten hebben een (zeer beperkte) ruimtelijke impact. Er mogen geen mensen verblijven op plaatsen waar de veldsterktes hoger zijn dan de aanbevelingen van de EU (binnen 3 meter 'in de bundel' en een halve meter in andere richtingen, dus onder, boven en achter de antenne). De operators moe-

ten bij een nieuwe installatie berekeningen overleggen van de verwachte veldsterktes, waarbij ook rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van meerdere antennes (cumulatie); deze moeten aantonen dat op vrij toegankelijke plaatsen de limieten niet worden overschreden.

- Verkeersveiligheid en de ontsluiting van percelen. Dit kan breed worden opgevat, denk bijvoorbeeld aan de beperkingen rond vliegvelden (funnel).
- Geluid: bij een antenne(mast) kan sprake zijn van geluid, in de vorm van ruis en het 'fluiten' van de antenne-installatie door de wind die langs een antenne-installatie blaast. Dit kan technisch effectief worden opgelost.

Bedrijven en milieuzonering

Hoe worden antenne-installaties planologisch beschouwd? Gemeenten gebruiken over het algemeen de VNG-publicatie *Bedrijven en milieuzonering* (2007) om de toelaatbaarheid van bepaalde milieubelastende bedrijfsactiviteiten te regelen in het bestemmingsplan. Volgens vaste jurisprudentie moet deze toelaatbaarheid te worden afgestemd op de gevoelige functies in de omgeving. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van een van de inrichtingenlijsten (staat van bedrijfsactiviteiten voor bedrijventerreinen of functiemenging) die in de publicatie zijn opgenomen. In deze lijsten wordt per soort activiteit een waardering van de milieubelasting gegeven, uitgedrukt in afstanden ten opzichte van een 'rustige woonwijk'.

Voor de activiteit GSM en UMTS-steunzenders (SBI-code 642) staat in de publicatie vermeld:

- milieucategorie 1, met als richtafstanden 0 meter voor geur, stof en geluid en 10 meter voor gevaar (de grootste afstand is bepalend voor de toedeling naar milieucategorie);
- indice 2 voor de visuele inpasbaarheid (indicatieve signaalwaarde op de schaal van 1 - 3);
- 'categorie B'-activiteit in de 'staat van bedrijfsactiviteiten functiemenging' (bijlage 4). Deze aanduiding staat voor: 'activiteiten die in gemengd gebied kunnen worden uitgeoefend, echter met een zodanige milieubelasting voor hun omgeving dat zij bouwkundig afgescheiden van woningen en andere gevoelige functies dienen plaats te vinden'.

Vanuit de milieubeoordeling bij bestemmingsplannen is de plaatsing van een bouwvergunningplichtige antenne-installatie niet zonder meer mogelijk. De toelaatbaarheid moet worden afgestemd op de omgeving.

4.1.3 Inkadering nieuwbouwprojecten

In welke gevallen is aandacht voor de antenneplaatsing planologisch relevant? De onderzoeksoopdracht vertrok vanuit het begrip 'grootschalige nieuwbouw'. Daarvoor bestaat in de ruimtelijke context geen eenduidige definitie. Omgekeerd zijn vanuit de antenne-infrastructuur wel diverse factoren aan te wijzen die bepalend zijn voor de aanpassing / uitbouw van het netwerk: zoals de gebruikers, capaciteit en dekking. Gelet op beperkte capaciteit van een antenne zijn al snel aanvullende antennes nodig bij een nieuwbouwproject. Voor de inkadering van nieuwbouwprojecten waarbij in de planvorming aandacht gevraagd is voor de antenne-infrastructuur, kan daarom het best aangesloten worden bij de kenmerken van de antenne-infrastructuur.

De nieuwbouw met een impact op de aantallen gebruikers van mobiele diensten kan omvatten:

- woningbouw;
- bedrijventerreinen en kantorenlocaties;
- leisure, waaronder bijvoorbeeld grootschalige recreatie;
- combinaties van bovenstaande functies.

Wij kunnen ons voorstellen dat voor nieuwbouwprojecten op basis van referentie-aantallen 'gebruikers' nadere criteria geformuleerd worden, die – met nadruk – als indicatief kunnen worden beschouwd. Bijvoorbeeld een criterium voor het geven van aandacht aan antennes kan zijn: het toevoegen van ten minste 250 woningen. De operators zouden dergelijke globale criteria uit hun gebruiksgegevens kunnen herleiden.

Of werkelijk een nieuwe antenne geplaatst moet worden, is natuurlijk ook afhankelijk van de specifieke gebiedscontext, zoals de dekkingsgraad van bestaande antennes, afstanden en andere capaciteitsbepalende factoren.

Onderscheid tussen nieuwbouw (uitleg) en inbreiding

De nieuwbouwplannen kunnen omvatten:

- 'uitleg' (nieuwbouw in het buitengebied);
- inbreiding door herstructurering en transformatie van bestaand stedelijk gebied.

Het vraagstuk van nieuwe locaties voor antenne-installaties beperkt zich niet tot de nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen. Juist ook in het binnenstedelijk gebied vindt tegenwoordig veel vernieuwing plaats, waarbij (grote aantallen) woningen en andere functies worden toegevoegd (zie bijvoorbeeld Kanaalzone Apeldoorn en meer extreem de Zuid-As Amsterdam). Deze initiatieven kunnen leiden tot nieuwe zoekgebieden in bestaand stedelijk gebied.

Daarnaast begrijpen wij van de operators dat er ook aanpassingen in de antenne-locaties plaatsvinden vanuit veranderingen in de vraag en in de infrastructuur zelf. Dit zijn de gevallen waarbij vrijstelling van bestaande bestemmingsplannen gevraagd wordt, zónder dat sprake is van nieuwbouw.

Binnen en buiten de bebouwde kom

Voor de ruimtelijke en bouwregelkaders is het onderscheid tussen binnen en buiten de bebouwde kom van belang. Uitleg vindt weliswaar vaak buiten de oude bebouwde kom plaats, maar wordt met de ontwikkeling juist onderdeel van de bebouwde kom. Complicerend hierbij is dat de antennes soms langs de rand van de wijk net in het buitengebied worden geplaatst.

In het buitengebied waar geen stedelijke ontwikkeling plaatsvindt heeft het vraagstuk van antenneplaatsing andere dimensies. Zoals landschappelijke inpassing en de dekking langs verkeersassen. Ook zien wij hier nadrukkelijk een provinciale beleidsbetrokkenheid. In diverse provinciale beleidsstukken staat mobiele telecommunicatie als provinciaal belang aangewezen. Er wordt zelfs gedacht aan provinciale regels (planologische verordening) voor gemeenten voor het oprichten van antennemasten. In dit landelijk gebied is over het algemeen geen sprake van grotere nieuwbouwprojecten, zodat dat gebied buiten het onderzoekskader valt.

4.2 Verantwoordelijkheid en rol gemeente

De positie van de gemeente is om verschillende redenen ietwat diffuus bij de antenneplaatsing. Formeel hebben zij geen bevoegdheid bij een belangrijk deel van het antennenetwerk (bouwvergunningsvrije antennes). Burgers hebben soms wel problemen met de plaatsing, terwijl het Rijk aangeeft dat er geen gezondheidsproblemen zijn. Gemeenten worden door hun inwoners aangesproken over plaatsing van zowel lage als hoge antennes. De gemeente heeft een rol waar het gaat om de verantwoording naar de burger toe dat rekening gehouden is met hun belangen. Zeker als sprake is van een planologische vrijstellingsprocedure. De gemeente kan daarmee in een spagaat terecht komen.

4.2.1 Bestaande situatie antenneplaatsing

Plaatsingsplan

Een gemeente kan zich ook uit planningsoptiek in een spagaat bevinden: de gemeente zou rekening moeten houden met de antenneplaatsing in haar planvorming, echter de operators gezamenlijk maken het plaatsingsplan. De concrete parameters op grond waarvan de verschillende operators het plaatsingsplan samenstellen (de aanwijzing van nieuwe zoekgebieden, en invulling van de locatie) blijven voor de gemeenten onbekend. Het plaatsingsplan geeft een overzicht voor een periode van maximaal 1 jaar en dat is voor de ruimtelijke planvorming een heel korte termijn. Voor de langere termijn dient de gemeente dan in het ruimtelijke plan reserveringen op te nemen dan wel algemeen geldende criteria vast te leggen.

Met de wijze waarop het plaatsingsplan en het overleg daarover worden ingevuld vanuit de operators blijft de informatie-uitwisseling met de gemeente veelal beperkt tot de al geplande opstelpunten (zoekgebieden) voor afzonderlijke antenne-installaties. De samenhang tussen de antennes en eventuele locatie-keuzen (gemeenteoverschrijdend) komen niet aan de orde.

Onderscheid bouwvergunningsvrij en vergunningplichtig

Het onderscheid tussen de bouwvergunningsvrije en vergunningplichtige antenne-installaties loopt door het hele antennebeleid en is voor gemeenten van groot belang. De gemeentelijke bevoegdheden ten aanzien van antenne-installaties zijn afhankelijk van de hoogte van de antenne-installatie. De ruimtelijke afwegingen verschillen ook.

Hierbij wordt opgemerkt dat de categorieën antennes functioneren als 'communicerende vaten'. Als in een zoekgebied bouwvergunningsvrije antennes niet mogelijk zijn, bijvoorbeeld omdat bewoners niet instemmen met antenneplaatsingen, zullen operators over moeten gaan tot hogere (licht of regulier vergunningplichtige) masten. Dit leidt dan tot vergunningaanvragen voor masten hoger dan vijf meter. Operators gaan dan weer vaker over tot site-sharing.

Bouwvergunningsvrij

Antenne-installaties tot 5 meter hoog zijn en blijven bouwvergunningsvrij. De gemeentelijke criteria kunnen alleen betrekking hebben op de visuele inpasbaarheid (kleurstelling) via de welstandnota. Gemeenten kunnen natuurlijk wel ideeën of suggesties hebben over de wenselijke locatie binnen een zoekgebied, zoals aangegeven in het plaatsingsplan.

Licht-vergunningplichtig

Antenne-installaties tot 40 meter kunnen in de bebouwde kom volstaan met een lichte bouwvergunning. Met deze maat wordt maximale gelegenheid geboden tot site-sharing door meerdere operators van een mast, zie echter ontwikkeling geschetst in het kadertje.

Als de mast niet past binnen de bebouwingsvoorschriften van het geldende bestemmingsplan is een vrijstelling van het bestemmingsplan nodig om een bouwvergunning te kunnen verlenen. Art. 20 van het BRO maakt het voor deze antenne-installaties mogelijk dat het college van B&W de vrijstellingsprocedure van artikel 19, lid 3 WRO toepast. Voor antenne-installaties tot 40 meter buiten de bebouwde kom gelden de vrijstellingsprocedures art. 19 lid 1 of 2 WRO. Om zo goed mogelijk in te spelen op de mogelijkheid tot vrijstelling van het bestemmingsplan, hebben diverse gemeenten beleid vastgesteld met regels of voorwaarden, inclusief delegatie van de vrijstellingverlening naar B&W.

De grens van 40 meter voor vrijstaande masten was gebaseerd op de technische mogelijkheden voor site-sharing door 5 operators. Doordat elke operator inmiddels over 2 vergunningen voor mobiele netwerken beschikt, is het mogelijk dat masten van maximaal 40 meter niet meer toereikend zijn voor site-sharing. Om de vraag naar opstelpunten te verminderen zijn dan hogere masten nodig. In de praktijk gebeurt dit echter niet zo vaak omdat deze

hogere masten niet meer onder het lichte regime vallen, waardoor de aanvraagprocedure trager en moeizamer verloopt. Een consequentie van deze ontwikkeling is dat er dan meer lagere antennes worden geplaatst. Bron: Evaluatie antennebeleid

Regulier bouwvergunningplichtig

Voor antenne-installaties groter dan 40 meter is een reguliere bouwvergunning nodig. Een dergelijke mast past vaak niet binnen de bebouwingsvoorschriften van het geldende bestemmingsplan. Dan gelden de vrijstellingsprocedures van art. 19 lid 1 of 2 WRO waarbij de gemeenteraad vrijstelling kan verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en (veelal) vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. De gemeenteraad kan de bedoelde vrijstellingsbevoegdheid delegeren aan het college van B&W.

Ruimtelijke onderbouwing

Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied.

In de afweging om vrijstelling op grond van art. 19 lid 1 of 2 WRO te verlenen voor het plaatsen van een antenne-installatie voeren stedenbouwkundige aspecten de boventoon. Deze stedenbouwkundige aspecten kunnen voor zover relevant alle in paragraaf 4.1.2 genoemde factoren betreffen.

De operator levert in principe de ruimtelijke onderbouwing voor de vrijstelling. De operator moet daarin aantoonbaar maken dat aan de gemeentelijke uitgangspunten wordt voldaan en dat een andere locatie niet mogelijk of wenselijk is. Het ligt voor de hand dat deze primair vanuit hun functionele optiek ingekleurd wordt. Maar dat hoeft niet het volledige verhaal te zijn, de integrale afweging van alle belangen kan tot andere uitkomsten leiden. De gemeente is uiteindelijk daarvoor verantwoordelijk en kan hierop aangesproken worden vanuit de bevolking.

Gemeentelijke eigendomssituatie

Als een operator een antenne-installatie op een gemeentelijk gebouw of op gemeentegrond wil plaatsen ontstaat er (ook) een privaatrechtelijke relatie. Langs deze weg kan een gemeente tot op zekere hoogte voorwaarden verbinden aan de locatie en de antenne-installatie. Een voorbeeld is dat de gemeente een basis huurprijs rekent voor een mast, ongeacht het aantal operators dat er gebruik van maakt. De verwachting is dat dit site-sharing stimuleert.

Gemeentelijk beleid

Diverse gemeenten hebben vanuit de behoefte meer grip te hebben op de antenneplaatsing een lokaal antennebeleid vastgesteld. Voorbeelden zijn de gemeenten Eindhoven, Delft, Berkelland, Veldhoven, etc. Iedere gemeente heeft op haar eigen manier nadere condities geformuleerd voor de plaatsing van antenne-installaties. Deze kunnen zich richten op:

- de visuele inpasbaarheid (van bouwvergunningvrije antennes) / welstand;
- voorwaarden te verbinden aan het verlenen van een vrijstelling ex art. 19 WRO;
- voorwaarden en regels op te nemen in nieuwe bestemmingsplannen;
- uitspraken over acceptabele en niet acceptabele locaties voor antenne-installaties.

Gemeenten hanteren uiteenlopende criteria en deze lopen voor verschillende situaties ook wel eens door elkaar heen, zie onderstaand voorbeeld.

Voorbeeld algemene visuele inpasbaarheidseisen van de gemeente Veldhoven

- Alle onderdelen moeten in principe een zodanige kleurstelling krijgen dat deze zo veel mogelijk wegvallen tegen de achtergrond
- In specifieke gevallen kan in overleg tussen gemeente en operator worden afgesproken dat de antenne juist een afwijkende kleurstelling zal krijgen
- De constructie moet zodanig worden vormgegeven dat de installatie een zo onopvallend mogelijk silhouet vormt
- Bij de welstandstoets zal worden bepaald of er een vakwerkmast of een kokermast mag worden geplaatst
- Door site-sharing kan het voorkomen dat er meerdere techniekkasten bij een installatie moeten worden geplaatst. Deze moeten dan allemaal dezelfde kleur en bij voorkeur dezelfde buitenmaten hebben.
- Bij het plaatsen van apparatuurkasten op maaiveld dient beplanting of een andere aantrekkelijke afscherming te worden aangebracht zodat de apparatuur uit het zicht blijft
- Bij voorkeur clustering van de installatie met bestaande elementen op een plat dak op of aan een dakopbouw voor klimaatinstallaties of liften
- Plaatsing van antennes op of aan gebouwen wordt mede bepaald door de vorm en architectuur van gebouwen
- Plaatsing van een antenne-installatie op of aan een gebouw mag tijdens en na gebruik nooit blijvende schade of zichtbare aanpassingen aan het gebouw veroorzaken
- Bij het aanbrengen van antennes op of aan het gebouw moet aandacht worden besteed aan de invloed op het silhouet van het gebouw

In principe positief:

- Buiten bebouwde kom (of aan de rand); in landschappelijk minder gevoelige gebieden
- langs grote verkeerswegen; bij voorkeur bij parkeerplaatsen, pompstations, knooppunten, viaducten, bedrijventerreinen, sport- en recreatieterreinen en horecagelegenheden
- Binnen de bebouwde kom op bedrijven- en industrieterreinen en sportparken. Beperking hierbij is dat de installaties niet ten koste van de ruimtelijke kwaliteit van met name zichtlocaties mag gaan

In principe negatief:

- In of nabij natuurgebieden, beekdal-, uiterwaardenlandschappen, stuifzand- en heidelandschappen
- In karakteristieke kleinschalige of open cultuurlandschappen, op landgoederen of buitenplaatsen, in gebieden die in het bestemmingsplan als waardevol zijn aangemerkt
- In of nabij beschermde stads- en dorpsgezichten
- In of nabij kleinschalige dorpskernen en waardevolle dorps- of stadsrandzones
- In een woonomgeving
- In of nabij (historische) stadsparken, structurele groenzones en begraafplaatsen
- Wanneer op zichtafstand van de gewenste locatie al een mast aanwezig is
- Op of nabij monumenten

Gemeenten hanteren vanuit de operators gezien wellicht een meer terughoudend beleid voor antenneplaatsing, dan in het verleden het geval was. De verandering van een ad hoc benadering naar een beleidsmatige beoordeling is vanuit een ruimtelijke optiek niet onwenselijk.

De beleidsdocumenten stellen de operators in de gelegenheid tevoren rekenschap te nemen van de gemeentelijke uitgangspunten. Daarnaast hebben burgers via inspraak op het beleidsdocument de gelegenheid vroegtijdig hun bezwaren of ideeën in te brengen. Voor gemeente is het van belang om de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van burgers op dit vlak te borgen.

Ons is niet bekend in hoeverre de operators op de hoogte zijn van al het gemeentelijk beleid. Dat beleid kan aan de orde komen in het plaatsingsplan-overleg dan wel in een apart overleg over het beleidsplan. Voorstelbaar is dat gemeenten bovendien nadere afspraken willen maken met de operators over toekomstige antenneplaatsing voor bijvoorbeeld een nieuwbouwproject.

4.2.2 Antenneplaatsing in de planvorming

Wat is een gepast moment voor een gemeente om in de planning van nieuwbouw de antenne-infrastructuur mee te nemen? In de praktijk wordt antenne-infrastructuur nogal eens niet of ontijdig meegenomen in de planvorming. Dan wordt in feite ad hoc-beleid gevoerd, door via de vrijstelling op basis van art. 19 WRO of binnenplanse vrijstelling (standaardregeling), antenne-installaties toe te

staan. Dit kan zelfs gebeuren als de gemeente een eigen antennebeleid heeft opgesteld. De criteria of voorwaarden voor een vrijstelling die daarin vermeld staan worden niet altijd ingebracht bij de nieuwbouwplanvorming.

Vermoedelijk is dit laatste anders bij de plaatsing van antennes in het landelijk gebied, zodra de provincie daarover in haar streekplan harde uitspraken heeft opgenomen. De betrokkenheid van de provincie - via de goedkeuring van het bestemmingsplan - borgt dan een tijdige beoordeling van de antennelocaties. Deze borg verdwijnt overigens met de nieuwe Wro.

De planning van nieuwbouwgebieden heeft ruimtelijke dimensies: schaal / abstractieniveaus, en een tijdsdimensie: de fasen en stappen in het project. Het heeft met andere woorden geen zin op structuurniveau concrete antennelocaties te benoemen (te vroeg), of daarover te beginnen bij de beoordeling van het ontwerp-bestemmingsplan (te laat). Daarmee moet bij de (antenne) infrastructuurplanning rekening gehouden worden. Tevens moet rekenschap gegeven worden van het verschil in dynamiek tussen de antenneplaatsing en de ruimtelijke planvorming. Techniek en vraag veranderen sneller dan de ruimtelijke doorlooptijden tot de planrealisatie.

Hieronder geven wij een beeld hoe antenne-infrastructuur idealiter in de planvorming voor nieuwbouw kan worden ingebracht. Dit gaat op hoofdlijnen op voor zowel uitleg als inbreidingsprojecten. Een groot verschil uit ruimtelijke optiek is de ingreep in bestaande functies en verhoudingen bij een binnenstedelijke herontwikkeling, en de vele direct belanghebbenden daarbij.

Stappen	Producten	Participanten	Gereedschap antennes
Initiatief	Startnotitie: <ul style="list-style-type: none"> doelen ontleend aan beleid, uit bijvoorbeeld gemeentelijk antennebeleid 	<ul style="list-style-type: none"> gemeente ontwikkelaar 	<ul style="list-style-type: none"> structuurvisie omgevingsanalyse antennebeleid
Definitie	Nota van uitgangspunten: <ul style="list-style-type: none"> uitgangspunten aangaande antennes beeld bestaande antennenetwerk in gebied en de directe omgeving Programma van eisen: <ul style="list-style-type: none"> analyse antennestructuur: waar wel/niet concrete eisen, voorwaarden voor antennes 	<ul style="list-style-type: none"> gemeente operators ontwikkelaar 	<ul style="list-style-type: none"> wettelijke onderzoeksverplichtingen (MER) plaatsingsplan antenneregister voorwaarden antennebeleid
Ontwerp	Stedenbouwkundig plan: <ul style="list-style-type: none"> voorwaarden en eisen aangaande antenne-installaties worden bepaald, eventueel gekoppeld aan andere bestemmingen 	<ul style="list-style-type: none"> gemeente ontwikkelaar stedenbouwkundig bureau 	<ul style="list-style-type: none"> wettelijke criteria plaatsingsplan voorwaarden antennebeleid gidsprincipes antennes
Vaststelling	Bestemmingsplan: <ul style="list-style-type: none"> regels aan antennes verbonden Grondexploitatie / overeenkomst; <ul style="list-style-type: none"> eventuele afspraken over aanleg en kostendragers 	<ul style="list-style-type: none"> gemeente (provincie) operators eigenaren omwonenden en andere belanghebbenden 	<ul style="list-style-type: none"> wettelijke criteria regels antennebeleid inspraak

Informatie over antenneplaatsing

Om in de ruimtelijke planvorming serieus - tijdig en volledig - rekening te kunnen houden met de impact van antenne-installaties zijn aanknopingspunten:

- basisinformatie over het bestaande netwerk in en om het gebied;
- basisinformatie over lokale omstandigheden en toekomstige gebruikers (programma), van belang voor de plaatsing van antenne-installaties;
- gidsprincipes voor het optimaal functioneren van het antennenetwerk (in een stedelijke omgeving).

Het plaatsingsplan geeft op kaart alle bestaande en de geplande opstelpunten (zoekgebieden) voor bouwvergunningvrije antennes en bestaande bouwvergunningplichtige antenne-installaties weer. Deze basisinformatie zou verder aangevuld kunnen worden met de toch al toegankelijke informatie per antenne-installatie op het antenregister. Uit planoptiek is een basis totaalkaart wenselijk.

Bij een nieuwbouwproject is idealiter in de definitiefase of uiterlijk in de ontwerpfase duidelijk welke antenne-installaties (hoogte) en zo mogelijk aantal / spreiding gewenst kunnen zijn. Dan kan men aan de hand daarvan mogelijke locaties in het stedenbouwkundig ontwerp meenemen. In dat stadium kunnen optimale condities worden geschapen voor zowel antennes als de daarvoor gevoelige bestemmingen. Idealiter worden de antennelocaties vervolgens opgenomen in een verkavelingsplan voor een (deel van het) nieuwbouww gebied.

Dit gebeurt bij voorkeur in overleg met de operators. Zij zullen dan de mogelijke locaties (zoekgebieden) moeten aanwijzen op basis van aannames (en niet op basis van gebleken capaciteitsbehoefte). Omdat de vraagzijde (het gebruik) uiteindelijk sturend is, zullen in nieuwbouww gebieden op voorhand antennelocaties niet exact aan te wijzen zijn. Bij ons roept het de vraag op of op basis van het geformuleerde programma voor het nieuwbouwproject (verwachte gebruikers) alternatieven tot de mogelijkheden behoren, zoals:

- aangeven van het netwerk ('raster') van antennes,
- aangeven van de ruimtelijke condities voor de antennes in het nieuwbouww gebied.

Het plaatsingsplan kan dan voor wat betreft de nieuwbouww gebieden als een soort voortschrijdend plandocument worden gezien.

In het bestemmingsplan of projectbesluit dient de ruimtelijke onderbouwing in te gaan op de mogelijke situering van antenne-installaties. Als de gemeente tevoren criteria heeft geformuleerd kan men deze hanteren bij de stedenbouwkundige inpassing en concretiseren in de ruimtelijke onderbouwing.

Gidsprincipes

Bij de gidsprincipes voor het optimaal functioneren van het antennenetwerk kan aan verschillende uitwerkingsrichtingen worden gedacht:

- vanuit het perspectief van de operators kan worden gewerkt aan het illustreren van de ruimtelijke basisfactoren van een goed werkend netwerk, zoals genoemd in paragraaf 3.1;
- vanuit het perspectief van de gemeente kunnen ruimtelijke criteria worden gedefinieerd voor de inpassing van antennes in bepaalde gebieden. Diverse gemeenten hebben hieraan al invulling gegeven voor uiteenlopende typen woon- en verblijfsmilieus, zoals woongebieden, bedrijventerreinen, concentratiegebied of knooppunt van infrastructuur / langs hoofdinfrastructuur, landelijke gebieden, groenzones en recreatieve voorzieningen, zie kadertje.

Woongebieden

Compact: Plaatsing van antenne-installaties op bestaande verticaal opgaande elementen zoals hoge (flat)gebouwen. Door het voornamelijk vergunningsvrij karakter van de antenne-installaties op gebouwen, zijn deze toegestaan. Vrijstaande masten worden in de woonwijken niet toegestaan. (Bron: gemeente Leiderdorp)

Uitgebreid: Ter voorkoming van horizonvervuiling en aantasting van het woongenot moeten antenne-installaties zo veel mogelijk uit woongebieden worden geweerd. Er wordt zo veel mogelijk gestreefd naar het plaatsen van vergunningvrije antennes op niet woongebouwen. Hierna gaat de voorkeur uit naar plaatsing op woongebouwen boven vrijstaande antenne-installaties. In woonstraten en open locaties midden in de wijk mogen geen vrijstaande masten worden gerealiseerd. Bij plaatsing op daken moet rekening worden gehouden met het zicht vanaf de straat, bijvoorbeeld bij pleinen dus ruime afstand vanaf de gevel. Waar het onmogelijk is antenne-installaties op daken te plaatsen, kunnen locaties aan de rand van de woongebieden zeer kritisch worden bekeken. Hierbij moeten de volgende afstanden worden toegepast. Een antennemast tot 25 meter moet op minimaal 25 meter afstand van de dichtstbijzijnde woonbebouwing worden gerealiseerd. Voor antennes tussen 25 en 40 meter geldt een minimale afstand van 50 meter tot woningbouw. Hogere antennes worden in (de nabijheid van) de woonomgeving niet toegestaan. Tot overige bebouwing in de woonomgeving geldt in principe een minimale afstand van 25 meter. Met name op maaiveldniveau moet de operator zorgdragen voor een zorgvuldige inpassing van de gehele installatie (hekwerk inpakken met groen). Er moet minimaal 15 meter afstand worden gehouden tot de openbare weg. (Bron: gemeente veldhoven).

Rollen in planproces

Hierin kan zich voor een gemeente het knelpunt voordoen, dat men enerzijds het Rijksbeleid moet uitvoeren, namelijk het accommoderen van voldoende antenne-locaties, en anderzijds met lokale inpassingsvragen te maken krijgt (die door de gezondheidsfactor niet van emoties gespeend zijn).

Voor de gemeente is het daarom van belang om in het planproces de antenne-infrastructuur volwaardig mee te nemen. Zodat ook omwonenden hierbij kunnen worden betrokken en de omgeving kan worden meegenomen in de afweging waar antenne-installaties het best kunnen worden geplaatst. Deze boodschap is van belang voor de projectleiders, en ook de belangenbehartigers van de antenne-inpassing binnen de gemeente: ruimtelijke ordening (vanuit ruimtelijke kwaliteit), economie (vanuit de bereikbaarheid) en milieu (vanuit gezondheid en veiligheid), en niet te vergeten de stedenbouwkundige bureau's die vaak in opdracht van de gemeente het stedenbouwkundige plan vormgeven en uitwerken in het bestemmingsplan.

In de praktijk zien wij slechts zelden dat operators betrokken zijn bij de planning van nieuwbouwprojecten. Van de operators kan een actievere rol worden gevraagd waar het gaat om de aanlevering van informatie over de gewenste plaatsing van antenne-installaties in nieuwbouwprojecten. Dit kan beperkt blijven tot verduidelijken van de ruimtelijke basisfactoren van het antennenetwerk bij nieuwbouw. Voorstelbaar is tijdelijk een meer actieve betrokkenheid bij een selectie van nieuwbouwprojecten. Enerzijds om de basisfactoren aan te scherpen, anderzijds om meer gevoel te krijgen voor projectgerelateerde kwesties, zoals timing van de informatievoorziening. De verkregen informatie kan men vervolgens veralgemeniseren en gebruiken bij plaatsings-plangesprekken (gericht doorvragen over nieuwbouwprojecten).

Daarnaast kan het wenselijk zijn de ontwikkelende partijen en/of grondeigenaren in voorkomende gevallen te betrekken bij de planning van de antenne-installaties. Eventuele functiecombinaties en andere creatieve oplossingen kunnen dan afgestemd worden.

4.3 Instrumenten

De instrumenten die de gemeente ter dienste staan voor de planvorming zijn onder te verdelen in regelgeving van hogere overheden, handreikingen, en eigen beleidsinstrumenten.

4.3.1 Regelgeving

Algemene opmerking is dat de regelgeving voor nieuwbouwprojecten binnenkort ingrijpend gaat veranderen. De introductie van de nieuwe Wro en de Wabo hebben de volle aandacht van besturen en diensten van gemeenten, provincies en Rijk. Dat biedt kansen en bedreigingen voor het onder de aandacht brengen van antenne-infrastructuur in de ruimtelijke planvorming.

Wet ruimtelijke ordening

De huidige WRO en nieuwe Wro geven weliswaar geen concrete criteria voor het omgaan met antenne-infrastructuur, vanuit een goede ruimtelijke ordening is dit aspect onlosmakelijk met de planvorming verbonden. Het bestemmingsplan en de vrijstelling bieden de mogelijkheid ruimtelijke regels voor de antenne-installaties vast te leggen.

Met het in werking treden van de Wro per 1 juli 2008 vervalt de vrijstelling ex art. 19 WRO. Daarvoor in de plaats komt het projectbesluit. De verwachting is dat gemeenten toch vaker voor het bestemmingsplantraject zullen kiezen, onder meer omdat de proceduregang voor het bestemmingsplan aanzienlijk is vereenvoudigd en geen dubbele beroepsgang kent, zoals bij het projectbesluit.

Inhoudelijk verandert er weinig voor antenne-installaties. Het vereiste van een ruimtelijke onderbouwing en het streven naar een goede ruimtelijke ordening blijven relevant.

Wat tot op heden ontbreekt is een duidelijke handreiking hoe de antenneplaatsing mee te nemen in de planvorming.

Vanaf 1 juli 2009 zijn gemeenten verplicht om ruimtelijke plannen digitaal op te stellen. Met het implementatieplan en de bijbehorende checklist zien gemeenten wat ze moeten doen om een ruimtelijk plan volgens de nieuwe Wro op te stellen. Voor bestemmingsplannen is de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2008 opgesteld. Voor een bouwvergunningplichtige antennemast is in dit document een bouwaanduiding opgenomen, die op een plankaart opgenomen kan worden.

De structuurvisie kan op gemeentelijk (en provinciaal) niveau een geschikt instrument zijn om de ruimtelijke keuzen waar wel of geen bouwvergunningplichtige antenne-installaties toelaatbaar zijn vast te leggen.

De Woningwet zal ook wijzigen in verband met de Wro. Zo is het planologisch toetsingskader voor bouwaanvragen gewijzigd en zijn de voorbereidingsprocedures voor de samenloop van een bouwvergunning met besluiten om af te wijken van het planologisch toetsingskader herzien.

De gemeenteraad kan besluiten de procedures voor een bouwvergunning en projectbesluit / bestemmingsplan voor antenne-installaties gelijktijdig te doorlopen (gemeentelijke coördinatie-regeling).

Grondexploitatie

Een aandachtspunt is dat nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken onderdeel kunnen vormen van afspraken over de exploitatie en een gemeentelijk exploitatieplan. De kosten van aanleg van nutsvoorzieningen, kunnen echter alleen in rekening worden gebracht voor zover ze niet via gebruikstarieven kunnen worden gedekt. Het mobiele net wordt al via de aansluittarieven verrekend en komt dus niet voor kostenverhaal in aanmerking. Alleen een onrendabele top voor bijvoorbeeld zeer bijzondere inpassingsmaatregelen is mogelijk verhaalbaar.

Wabo

De bouwvergunningprocedure zal door de komst van de Wabo (verwachting 1 januari 2009) met de omgevingsvergunning ook vereenvoudigd worden. Het projectbesluit en de ontheffingen uit de Wro worden geïntegreerd in de Wabo. Dit houdt in dat een aanvraag om een omgevingsvergunning die in strijd is met het bestemmingsplan, tevens wordt behandeld als een aanvraag tot afwijking van het bestemmingsplan. Daarnaast is het ook mogelijk de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan gelijktijdig te doorlopen (gemeentelijke coördinatieregeling).

De driedeling in bouwvergunningstvrije, licht-vergunningplichtige en bouwvergunningplichtige installaties gaat veranderen met de Wabo. Het Bblb komt te vervallen, de toekomstige status van de licht-vergunningplichtige antenne-installaties is nog onduidelijk: vergunningvrij of omgevingsvergunningplichtig?

Gelet op de mogelijke ruimtelijke impact van antennes tussen de 5 en 40 meter op de omgeving achten wij het van belang dat deze antennes onder de Wabo ook vergunningplichtig blijven. Op deze manier houden de gemeenten vanuit hun brede ruimtelijke verantwoordelijkheid invloed op het plaatsen van deze installaties. Als de licht-vergunningplichtige gevallen onder de omgevingsvergunningplicht worden geschaard hoeft dit praktisch geen procedurele nadelen met zich mee te brengen. De nieuwe omgevingsvergunning kent een eenvoudiger procedure.

4.3.2 Handreikingen planvorming

In het planproces hanteren gemeenten uiteenlopende instrumenten die op gemeentelijk, provinciaal en Rijksniveau worden aangeboden, zoals handleidingen, checklists en richtlijnen. Antennes komen over het algemeen slechts beperkt aan de orde. Verklaringen hiervoor zijn, dat sprake is van een relatief jonge infrastructuur, met een nog grote dynamiek, en aangestuurd vanuit de operators (markt). De verschillende uitgevers kan men gericht benaderen teneinde de antenne-infrastructuur een nadrukkelijker plaats te geven in de handleidingen.

Het landelijk antennebeleid bevat zelf weinig aanknopingspunten voor de inpassing van antenne-installaties in de planvorming voor nieuwbouw. Hierbij tekenen wij aan dat de gezondheidsdiscussie de agenda nog steeds lijkt te bepalen. De positieve aspecten van een tijdige integratie van antennes in de planvorming staan daardoor weinig in de aandacht.

De doorwerking van nieuwe aandachtsgebieden in de ruimtelijke ordening verloopt relatief traag. Ter vergelijking bijvoorbeeld de agendering van water in de ruimtelijke planvorming. Hiervoor zijn sinds 2001 (startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw) diverse initiatieven ontwikkeld, waaronder de 'water-toets' en landelijke publiciteitscampagnes. Een recente evaluatie wees uit dat de waterinbreng in de planvorming is toegenomen, maar nog steeds niet overal op peil is.

Overwogen kan worden de antenne-infrastructuur op een soortgelijke wijze te positioneren in de ruimtelijke planvorming. Daarbij kunnen hulpmiddelen worden ontwikkeld om de positie van antenne-infrastructuur in de gemeentelijke ruimtelijke planvorming te verduidelijken en te verstevigen. Specifieke doelgroepen zijn de bestuurders, de gemeentelijke (en provinciale) afdelingen ruimtelijke ordening, milieu en projectleiders, en de stedenbouwkundige buro's. Hierbij kan gedacht worden aan de gidsprincipes zoals uiteengezet in paragraaf 4.2.2.

4.3.3 Beleidsinstrumenten gemeente

De gemeente heeft geen formele bevoegdheid inzake de vergunningsvrije antenne-installaties, wel ten aanzien van de bouwvergunningplichtige installaties. De wijze waarop de gemeente daarmee omgaat is van invloed op de vergunningsvrije antennes, er is dus wel een samenhang.

De gemeenteraad en het college van B&W hebben diverse instrumenten ter beschikking om beleid te verwoorden en vast te leggen over antenne-installaties:

- antennebeleid, te vertalen naar een ruimtelijke structuurvisie;
- welstandsnota's bevatten criteria die soms dicht aanleunen tegen de stedenbouwkundige kant van de planvorming.

Dit beleid gaat vooraf aan de ruimtelijke planvorming voor een nieuwbouwproject en kan gebruikt worden om tevoren de gemeentelijke ruimtelijke beleidsdoelen voor antenne-installaties te communiceren en af te stemmen met de bevolking en met de operators.

Daarnaast heeft het gemeentebestuur verschillende mogelijkheden om de ruimtelijke aspecten van antenne-infrastructuur te vertalen in de (bestaande) lokale hulpmiddelen voor de ruimtelijke planvorming:

- procesgericht, een protocol of procesbeschrijving ruimtelijke projecten;
- planologisch/juridisch, een standaardregeling bestemmingsplannen;
- inhoudelijk, gemeentelijke checklisten.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Inleiding

Kernvragen voor dit onderzoek waren: wat is een gepast moment voor een gemeente om de planning van antenne-infrastructuur mee te nemen, en wat zijn gepaste instrumenten daarvoor?

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uit de verschillende onderdelen van het onderzoek weergegeven. Daarop volgen aanbevelingen voor verbetering van de relatie tussen de antenne-infrastructuur en de gemeentelijke ruimtelijke planvorming. Onderscheid wordt gemaakt tussen aanbevelingen voor de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en operators.

5.1.1 Ruimtelijke factoren antenne-installaties

Antenne-infrastructuur in het planproces

Antenne-installaties vormen net als de andere fysieke infrastructuur een onlosmakelijk onderdeel van het stedelijk gebied en daarmee van de gemeentelijke ruimtelijke planvorming. De gemeente behoort - vanuit de wettelijke opgave van een 'goede ruimtelijke ordening' - in haar ruimtelijke planvorming ook de ruimtelijk relevante aspecten van antenne-infrastructuur mee te nemen.

In de planpraktijk komen de antenneaspecten nog beperkt aan de orde. Achterliggende oorzaken zijn de verschillen in plandynamiek van ruimtelijke planvorming en antenne-infrastructuur en de primaire aansturing: overheid versus markt. Deze omstandigheden verstoren de afstemming. Het instrumentarium van het Nationaal Antennebeleid is bovendien vooral gericht op de afzonderlijke installaties (plaatsing, instemming), en minder op de ruimtelijke aspecten (het netwerk).

Om de vraag naar de positie van antenne-infrastructuur in de ruimtelijke planvorming te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk te bepalen wat de ruimtelijk relevante factoren zijn bij het plaatsen van een antenne-installatie. De landelijke informatievoorziening bevat weinig concrete gegevens over de planologische relaties. Zowel waar het gaat om het functioneren van de netwerken als de ruimtelijke aspecten van de afzonderlijke antenne-installaties. De ruimtelijk relevante factoren voor het optimaal functioneren van het antennenetwerk vanuit de genoemde invalshoeken verdienen een uitwerking.

In het onderzoek worden de diverse ruimtelijke aspecten van antenne-installaties geschaard onder:

- functioneel; het functioneren van het netwerk, zoals gebruikers, capaciteit, dekking, situering;
- ruimtelijke inpassing: landschappelijke en welstandseffecten, zoals fysieke verschijning, hoogte, clustering en site-sharing;
- effecten op leefomgevingskwaliteit, zoals gezondheid en veiligheid, verkeersveiligheid en geluid.

Aanbevelingen

- Geadviseerd wordt aan de operators om de ruimtelijke basisfactoren van een goed werkend antennenetwerk, zoals genoemd in paragraaf 3.1, te verduidelijken.
- Aanbeveling is deze factoren ruimtelijk te communiceren, bijvoorbeeld via een brochure met geïllustreerd de ruimtelijke 'gidsprincipes' voor een optimale antenne-infrastructuur.

In welke gevallen van nieuwbouw aandacht voor antenne-infrastructuur?

De aandacht voor antenne-infrastructuur in ruimtelijke planvorming is primair afhankelijk van de factoren die bepalend zijn voor netwerk: de gebruikers, dekking en capaciteit. Onder de nieuwbouwprojecten vallen dan alle ontwikkelingen met een impact op de hoeveelheid mobiele diensten-gebruikers: woningbouw, bedrijventerreinen, kantorenlocaties, leisure en combinaties van deze functies in be-

staand en nieuw stedelijk gebied. Voor de inkadering van nieuwbouwprojecten waarbij in de planvorming aandacht gevraagd is voor de antenne-infrastructuur, dient aangesloten te worden bij de kenmerken van de antenne-infrastructuur.

Aanbeveling

- Advies is dat de operators op basis van gebruiksgegevens algemene criteria formuleren voor ruimtelijke nieuwbouwprojecten waarbij antenneplaatsing kan gaan spelen.

5.1.2 Antenneplaatsing in gemeentelijke planvorming

Wat is een gepast moment voor een gemeente om in de planning van een nieuwbouwproject van antenne-infrastructuur mee te nemen? Zoals eerder gesteld is er een verschil in dynamiek tussen de ruimtelijke planvorming en de planning van antenneplaatsing, waardoor de afstemming niet eenvoudig is. Voor de gemeentelijke organisatie is het ook complicerend dat het onderwerp antenneplaatsing deels buiten hun bevoegdheid valt (bouwvergunningvrije antennes) en deels binnen hun bevoegdheden (bouwvergunningplichtige antennes). Dit terwijl de antennes in het netwerk functioneren als 'communicerende vaten': bijvoorbeeld als een bouwvergunningvrije antenne niet mogelijk blijkt, zullen de operators overgaan tot plaatsing van een hogere zendmast.

Een gemeente kan daarbij tegen het knelpunt aanlopen, dat men enerzijds het Rijksbeleid moet uitvoeren: het accommoderen van voldoende antenne-locaties, en anderzijds te maken krijgt met lokale inpassingsvragen. Zodra een ruimtelijk plan of een vrijstelling (onthefving) daarvan aan de orde is, zal de gemeente een integrale afweging tussen alle ruimtelijke belangen moeten maken. De samenhang tussen de antennes en eventuele locatie-keuzen (zelfs gemeenteoverschrijdend) zouden onderdeel daarvan moeten zijn, voor een optimale ruimtelijke en 'kosten-preventieve' invulling.

Voor de gemeente en de operators is het daarom van belang om in het planproces de antenne-infrastructuur tijdig en volwaardig mee te nemen. Hierdoor worden omwonenden tijdig betrokken en wordt de omgeving meegenomen in de afweging waar antenne-installaties het best kunnen worden geplaatst. Gemeenten staan daarmee voor de opgave om - samen met de operators - van antenne-infrastructuur een zaak van alledag in de planvorming voor nieuwbouwprojecten te maken. Deze boodschap is van belang voor de projectleiders, en ook de belangenbehartigers van de antenne-inpassing binnen de gemeente: ruimtelijke ordening (vanuit ruimtelijke kwaliteit), economie (vanuit de bereikbaarheid) en milieu (vanuit gezondheid en veiligheid), en de stedenbouwkundige buro's.

Rol gemeente

Eén meest geschikt moment voor het opnemen van antenne-infrastructuur in de planvorming voor nieuwbouwprojecten is er niet. De gemeente kan antenne-infrastructuur al aan de orde stellen in beleidsvorming, voorafgaand aan de ruimtelijke nieuwbouwplannen, en zal in de diverse stappen van de concrete planvorming daaraan aandacht moeten besteden.

Aanbevelingen

- Antenne-infrastructuur hoort mee op te lopen met de gemeentelijke planvorming. Dit betekent voor een gemeente uiteenlopende acties in de opeenvolgende planfasen van een nieuwbouwproject:
 - initiatief: agenderen antenne-infrastructuur als mogelijk relevant plan-item;
 - definitie: inbrengen uitgangspunten antenne-infrastructuur in een nota van uitgangspunten, en vervolgens concretere eisen, voorwaarden en wensen opnemen in het programma van eisen;
 - ontwerp: rekening houden met de genoemde voorwaarden bij de vormgeving van het plangebied, en deze meenemen in het stedenbouwkundig plan en verkavelingsplan;
 - vaststelling: regels verbinden aan de toelating van antenne-installaties in het bestemmingsplan. De gemeente heeft allerhande varianten ter beschikking om sturing te geven aan de situering van bouwvergunningplichtige antenne-installaties. Bijvoorbeeld: directe toelating of een

binnenplanse ontheffing met voorwaarden, etc.

- Gemeenten bevorderen een gestructureerde benadering van antenne-infrastructuur door een eigen antennebeleid op te stellen, waarin de diverse werkstappen worden vastgelegd.
- Aanbeveling is dat gemeenten het antenne- en welstandsbeleid afstemmen met buurgemeenten.
- Gemeenten kunnen in het plaatsingsplanoverleg met de operators het accent verschuiven van antenne-installatieplaatsing (ad hoc) naar het antennenetwerk en het gemeentelijk beleid.
- Een aanbeveling voor de VNG en rijksoverheid is om de gemeentelijke mogelijkheden voor een zorgvuldige invulling te stimuleren. Praktische hulpmiddelen zijn:
 - voorbeeldenboek (voor bestuur, ontwikkelaar en stedenbouwer);
 - voorbeeldplan(regelingen) (voor bestemmingsplanopsteller);
 - brochure (voor bestuur, burgers en plannenmakers).

Rol (gezamenlijke) operators

In de praktijk worden operators zelden betrokken bij de planning van nieuwbouwprojecten. Dit terwijl de operators beschikken over de onderliggende informatie voor het (toekomstige) antennenetwerk (plaatsingsplan).

In de huidige situatie worden operators mede daarom geconfronteerd met bestemmingsplannen waarin geen rekening is gehouden met bouwvergunningplichtige antenne-installaties. In dat geval moet later een vrijstellingsprocedure (ontheffing) worden gevolgd. De operator levert daarvoor in principe de ruimtelijke onderbouwing. De operator moet daarin aantoonbaar maken dat aan de gemeentelijke uitgangspunten wordt voldaan en dat een andere locatie niet mogelijk of wenselijk is. Maar dat hoeft niet het volledige verhaal te zijn, de gemeentelijke integrale afweging van alle belangen kan tot andere uitkomsten leiden.

De inpassing van antenne-infrastructuur is positief door de operators te beïnvloeden door in een vroegtijdig stadium de wensen en condities in te brengen in de planvorming. Dat vereist dat de gemeentelijke plannenmakers tijdig de beschikking kunnen hebben over de relevante gegevens. Dit gebeurt bij voorkeur in overleg met de operators, zodat zij hun plaatsingsplan kunnen afstemmen. Dat vraagt van de operators een actievere rol waar het gaat om de aanlevering van antenne-informatie.

Aanbevelingen

- Aanbeveling voor de gezamenlijke operators is om enkele aansprekende voorbeeldprojecten voor antenne-infrastructuur in nieuwbouw te begeleiden en de uitkomsten daarvan breed uit te dragen.
- Advies is de agenda voor het gesprek over het plaatsingsplan met de gemeente te verbreden van de afzonderlijke antenne-installaties tot het netwerk, ruimtelijke projecten en gemeentelijk beleid.
- Voorstelbaar is dat de Ministeries van EZ en VROM, MoNet en VNG samen het initiatief nemen tot nadere afspraken over de rol van de (gezamenlijke) operators bij nieuwbouwprojecten en de functie van het plaatsingsplanoverleg tussen de (gezamenlijke) operators en gemeenten. Bijvoorbeeld over de verbreding van de gespreksagenda en over de mogelijkheden om flexibeler (tussentijds) informatie aan te leveren over zoekgebieden in nieuwbouwprojecten aan de gemeente.

Rol provincie

Diverse provincies besteden in hun ruimtelijke plannen (streekplan en/of structuurvisie) aandacht aan het antennebeleid, met name voor het buitengebied. Deze gebieden vallen niet onder de nieuwbouwprojecten maar kunnen wel daarmee samenhangen. Bijvoorbeeld wanneer men een bouwvergunningplichtige antenne niet in, maar aan de rand van de nieuwbouwwijk in buitengebied wil situeren.

Voor de hand liggend is dan dat de provincie haar eigen antennebeleid opneemt in de provinciale structuurvisie. De provincie moet daarin dan ook aangeven hoe haar beleid doorwerkt naar de gemeentelijke bestemmingsplannen. Als een provincie van mening is dat het gemeentelijke bestemmingsplan strijdig is met het provinciale beleid aangaande antennes kan zij serieus overwegen een reactieve aanwijzing te geven aan de gemeente.

Aanbeveling

- Indien de provincie antennebeleid tot haar belang en verantwoordelijkheid beschouwt, zal zij zelf een uitvoeringsstrategie voor realisatie ervan moeten bepalen, bijvoorbeeld via regels in een planologische verordening.

5.1.3 Instrumenten

De instrumenten die de gemeente ter dienste staan voor de planvorming zijn onder te verdelen in regelgeving van hogere overheden, handreikingen, en eigen beleidsinstrumenten. Er is echter geen standaardlijst van aspecten waarop het bestemmingsplan moet ingaan. Antennes komen over het algemeen slechts beperkt aan de orde in deze.

Landelijk niveau

Met de komst van de nieuwe Wro per 1 juli 2008 en Wabo naar verwachting 1 januari 2009 verandert er veel voor gemeenten en andere betrokken partijen op het vlak van nieuwbouwprojecten. Gemeenten oriënteren zich nadrukkelijk hierop, en herijken hun ruimtelijk beleid, procedures en instrumenten. Dit momentum kan worden benut om ook de aandacht te vragen voor antenne-infrastructuur in de ruimtelijke planvorming. Dit speelt overigens niet alleen voor de nieuwbouwprojecten, bij de actualisering van bestemmingsplannen of bij de opstelling van een beheersverordening (bestaand stedelijk gebied) kan antenne-infrastructuur aan de orde zijn. Dit onderwerp moet daarbij wel stevig concurreren met andere ruimtelijke belangen die om de aandacht vragen.

Op de vraag of het Bro een regeling zou moeten bevatten met de strekking dat in de toelichting van een bestemmingsplan opgenomen moet worden op welke manier rekening is gehouden met de antenne-infrastructuur antwoorden wij negatief. Belangrijkste redenen hiervoor zijn dat het bij de enkele wel geregelde aspecten gaat om kwalitatieve waarden die extra bescherming verdienen (water, archeologie), terwijl er ook andere aspecten zijn -waarbij gezondheid een veel bepalender rol speelt, zoals luchtkwaliteit- die net als antennes vallen onder de algemene onderzoeksplicht van art. 3.1.6 Bro.

Aanbevelingen

- De introductie van de nieuwe wetgeving is een geschikte gelegenheid voor het Ministerie van EZ om samen met het Ministerie van VROM en de VNG gemeenten, provincies en operators te informeren over:
 - inhoudelijk: het nogmaals benadrukken van de noodzaak van een zorgvuldige inpassing van antenne-infrastructuur, waarbij met behulp van de ruimtelijke ordening mogelijke toekomstige problemen worden voorkomen;
 - beleid: gemeenten (en provincies) hebben de ruimte om in algemene zin ruimtelijke uitgangspunten te formuleren voor (bouwvergunningplichtige) antenne-installaties, die een plek kunnen krijgen in een structuurvisie;
 - procedureel/instrumenteel: de nieuwe regels bieden de gemeenten het instrumentarium voor een gestroomlijnde, snelle aanpak van de vergunning- en eventuele ruimtelijke procedures voor antenne-installaties (projectbesluit, bestemmingsplan, coördinatie-regeling, omgevingsvergunning). In dat kader is een herijking van het instrumentarium van het Nationaal Antennebeleid op de nieuwe regels wenselijk.

Specifieke doelgroepen zijn de bestuurders, de gemeentelijke (en provinciale) afdelingen ruimtelijke ordening, milieu en projectleiders, de operators en verwervers en stedenbouwkundige bureau's.

- Gelet op de al ver gevorderde stadium van voorlichting over de nieuwe Wro én het specifieke karakter van het Antennebeleid ligt het voor de hand om deze informatievoorziening vanuit het Nationaal Antennebeleid aan te sturen (Antennebureau).

- Een advies aan het Ministerie van EZ, het Ministerie van VROM en het Antennebureau is om - in samenspraak met de gezamenlijke operators - in het kader van het Nationaal Antennebeleid de focus van het instrumentarium te verbreden tot de ruimtelijke planvorming.
- Aanbeveling is gebruik te maken van de bestaande informatiekkanalen voor de laatste kennis over antenne-infrastructuur, bijvoorbeeld digitaal de Handreiking Ruimtelijke Ordening en Milieu (Infomil), de site van SenterNovem en de Federatie Welstand (of links naar Antennebureau).
- Een aanbeveling aan het Ministerie van VROM is om de huidige licht-bouwvergunningplichtige antenne-installaties (5-40 meter hoog) onder de vergunningplicht van de Wabo te brengen. Belangrijkste reden daarvoor is de ruimtelijke impact van antennes tussen de 5 en 40 meter op de omgeving. Over het algemeen is een ruimtelijke afweging wenselijk. Op deze manier houden de gemeenten invloed op het plaatsen van deze installaties.
- Als een gemeente zich verzet tegen de plaatsing van een antenne-installatie, waarvoor een bestemmingsplanregeling nodig is, kan de Minister van VROM overwegen een proactieve aanwijzing te geven om de gemeenteraad op te dragen tot de gewenste bestemmingsplanopstelling. Het geven van een reactieve aanwijzing ligt minder voor de hand omdat deze ertoe strekt dat het gewraakte onderdeel geen deel meer uitmaakt van het vastgestelde bestemmingsplan. Om daadwerkelijk te bewerkstelligen dat een antenne-installatie wordt geplaatst zal het Rijk zelf een inpassingsplan of projectbesluit moeten opstellen.
- Wij geven ter overweging mee om ter uitvoering van de Telecommunicatiewet de ruimtelijke uitwerking van de landelijke dekking neer te leggen in een AMvB (gelijk de op te stellen AMvB Ruimte) dan wel in een Rijksstructuurvisie.

Gemeentelijk niveau

Diverse gemeenten hebben uiteenlopende hulpmiddelen opgesteld voor het stroomlijnen van de opstelling van ruimtelijke plannen voor nieuwbouwprojecten. Deze richten zich op het inhoudelijke antennebeleid, dan wel op de te zetten stappen in de planvorming voor concrete nieuwbouwprojecten.

Verschillende gemeenten hebben vanuit de behoefte meer grip te hebben op de antenneplaatsing een lokaal antennebeleid vastgesteld. Iedere gemeente heeft op haar eigen manier nadere condities geformuleerd voor de plaatsing van antenne-installaties. Gemeenten hanteren uiteenlopende criteria en deze lopen voor verschillende situaties ook wel eens door elkaar heen. Deze kunnen zich richten op:

- de visuele inpasbaarheid (van bouwvergunningsvrije antennes) / welstand;
- voorwaarden voor het verlenen van een vrijstelling ex art. 19 WRO (onthefing / projectbesluit);
- voorwaarden en regels op te nemen in nieuwe bestemmingsplannen;
- uitspraken over acceptabele en niet acceptabele locaties voor antenne-installaties.

Gemeenten lijken hierdoor vanuit de operators gezien wellicht een meer terughoudend beleid voor antenneplaatsing te voeren, dan in het verleden het geval was. De verandering van ad hoc benadering naar een beleidsmatige beoordeling is vanuit een ruimtelijke optiek echter gewenst. Het schept voor alle betrokken partijen meer duidelijkheid. De operators worden daarmee in de gelegenheid gesteld tevoren rekenschap te nemen van de gemeentelijke uitgangspunten. Burgers hebben via inspraak op het beleidsdocument de gelegenheid vroegtijdig hun bezwaren en ideeën in te brengen.

Aanbevelingen

Gemeentelijk antennebeleid

- Vanuit het perspectief van de gemeente kunnen ruimtelijke criteria worden gedefinieerd voor de inpassing van antennes in bepaalde (typen) gebieden, zoals woongebieden, bedrijventerreinen, concentratiegebied of knooppunt van infrastructuur. Gemeenten kunnen daarbij gebruik maken van de voorbeelden in het land.

- Het verdient aanbeveling dat gemeenten in hun structuurvisie beleid opnemen over het al dan niet plaatsen van bouwvergunningplichtige antenne-installaties. Als gemeenten al antennebeleid hebben geformuleerd kan dat worden vertaald naar deze visie. In de uitvoeringsstrategie geeft de gemeente aan hoe hieraan invulling te geven in de ruimtelijke planvorming (afspraken met operators). Hierdoor ontstaat voorafgaand aan de concrete planvorming al duidelijkheid over de locaties (waar wel en waar niet) en voorwaarden voor operators, plannenmakers en burgers.

Hulpmiddelen planvorming nieuwbouw

Gemeenten kunnen de bestaande hulpmiddelen aanvullen of nieuwe ontwikkelen (momentum nieuwe Wro) om de antenne-inbreng beleidsmatig (minder ad hoc) vorm te geven:

- procesgericht, een protocol of procesbeschrijving ruimtelijke projecten;
- planologisch/juridisch, een standaardregeling bestemmingsplannen in een handboek voor het opstellen van bestemmingsplannen;
- inhoudelijk, gemeentelijke checklisten of handleidingen ruimtelijke plannen;
- procedureel: de gemeenteraad kan besluiten de procedures voor een bouwvergunning en projectbesluit / bestemmingsplan voor antenne-installaties gecoördineerd te gaan doorlopen.

Communicatie

- Gebruik de verplichting vanaf 1 juli 2009 om structuurvisie en bestemmingsplan digitaal op te stellen en beschikbaar te stellen als een mogelijkheid om burgers te informeren over het antennebeleid en de concrete zoekgebieden of antennelocaties binnen de gemeente.
- Advies aan gemeenten is om in de voorkomende gevallen een beroep doen op de GGD om belanghebbenden in het plantraject goed te informeren over de gezondheidsaspecten.
- Advies is de website van het Antennebureau te actualiseren in het licht van de nieuwe Wro. Een optie daarbij is om de site van het Antennebureau aan te vullen en te verdiepen met gemeentelijke hulpmiddelen en voorbeelden, zoals hierboven bedoeld.

Operators

Wij kunnen ons voorstellen dat de gezamenlijke operators zelf ook invloed willen doen gelden op de ruimtelijke beleidsvorming en planvorming bij de gemeenten. De operators hebben grote - en actuele - kennis van de ontwikkelingen in de antenne-infrastructuur. Zij kunnen verschillende instrumenten inzetten om vanuit hun belangen de gemeenten te informeren over mogelijkheden voor een zorgvuldige planning van antenne-opstelpunten.

Aanbevelingen

- Een aanbeveling aan de operators is om alle openbare informatie aangaande antennes in het plaatsingsplan op te nemen. Zodat de gemeente een overzicht krijgt van niet alleen alle bestaande en geplande opstelpunten (zoekgebieden) voor antenne-installaties, maar ook de plaatsingshoogte, aantallen antennes, techniek en dergelijke (antenneregister-informatie).
- Samenstellen van een Voorbeeldenboek inpassing antenne-installaties, eventueel in samenwerking met de VNG en het Antennebureau.
- Een positieve stimulans is om een prijsvraag uit te zetten voor aansprekende antenne-installatieoplossingen bij vaker terugkomende knelpuntsituaties.

Bijlage 1: Standaardregeling bestemmingsplannen, gemeente Veldhoven 2006

Gezien het door de wetgever gemaakte onderscheid tussen antenne-installaties tot 40 meter en antenne-installaties met een grotere hoogte, is de vrijstellingsregeling in de standaardregeling beperkt tot antenne-installaties kleiner dan 40 meter. Voor grotere antennes moet een volledige bestemmingsplanherziening worden gemaakt. In de volgende bestemmingen zijn antenne-installaties tot 15 meter achter de (hoofd)voorgevelrooilijn ofwel bebouwingslijn toegestaan:

- Wonen;
- bijzondere woondoeleinden;
- centrumdoeleinden I en II;
- verspreide voorzieningen;
- maatschappelijke doeleinden;
- bedrijfsdoeleinden;
- sport- en recreatievoorzieningen.

In de bestemmingen verkeer- en verblijfsdoeleinden en groenvoorzieningen zijn antenne-installaties tot 8 meter toegestaan. In alle bovengenoemde bestemmingen is een vrijstellingsregeling opgenomen voor antennes met een hoogte tot 40 meter.

1.1.1 Bouwwerken, geen gebouwen zijnde

Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, gelden de volgende bepalingen:

Bouwwerk, geen gebouw zijnde	Hoogte maximaal
Antenne-installaties, voor zover gelegen achter de (hoofd)voorgevelrooilijn tevens bebouwingslijn	15 meter
Licht- en andere masten	8 meter
Pergola's	2,70 meter
Terreinafscheidingen en overige bouwwerken geen gebouwen zijnde, voor de (hoofd)voorgevelrooilijn tevens bebouwingslijn	1 meter
Terreinafscheidingen en overige bouwwerken geen gebouwen zijnde voor de bebouwingslijn	2 meter
Terreinafscheidingen en overige bouwwerken geen gebouwen zijnde, achter de (hoofd)voorgevelrooilijn tevens bebouwingslijn	2 meter
Schotelantennes	zie art. 1.1.2.

1.2.1 Vrijstelling

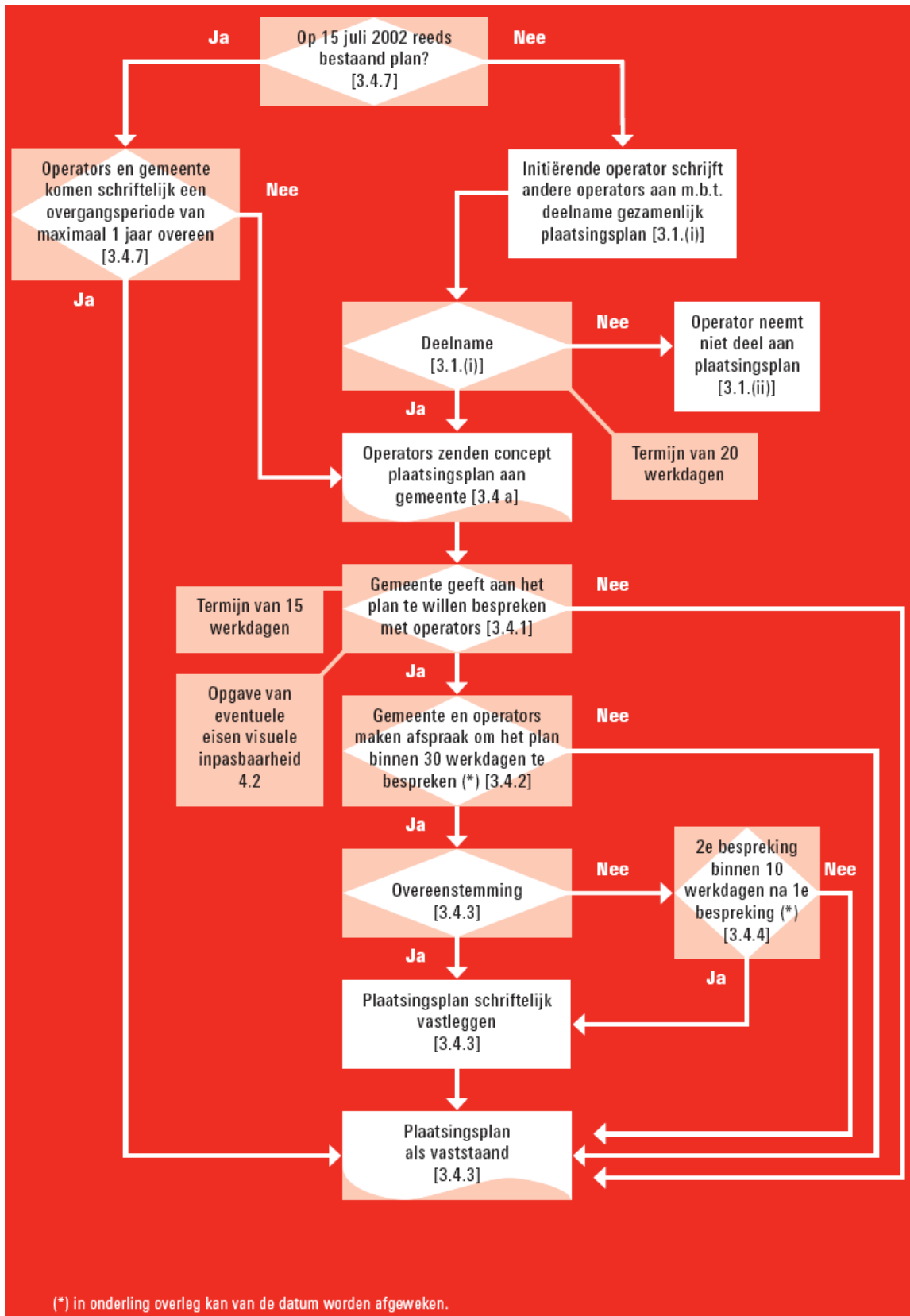
Burgemeester en wethouders zijn bevoegd vrijstelling te verlenen van het bepaalde in art. 1.1.1 voor:

- (...)
- het bouwen van antenne-installaties tot een hoogte van maximaal 40 meter;
- het bouwen van vrijstaande licht- en andere masten en overige bouwwerken geen gebouwen zijnde met een grotere hoogte;

Een en ander met inachtneming van de volgende bepalingen:

- tegen deze hoogte bestaan geen bezwaren vanuit een oogpunt van verkeersveiligheid of in verband met de ontsluiting van percelen;
- er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken en de belangen van derden worden niet onevenredig geschaad;
- er bestaan geen bezwaren vanuit een verantwoorde stedenbouwkundige inrichting en vormgeving;
- er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de in de omgeving aanwezige architectonische en/of cultuurhistorische waarden.

Bijlage 2: Stroomschema plaatsingsplan, Antennebureau



Bijlage 3: Voorbeeld welstandseisen

Welstandsnota gemeente Utrecht, 3.3. Antennes

Antennes kenmerken zich door een zeer eigen technische vormgeving die vooral aan de voorzijde storend kan zijn voor het straatbeeld. De gemeente streeft dan ook naar plaatsing van antennes achter het hoofdgebouw, in ieder geval onzichtbaar vanaf de weg of openbaar groen.

Antennes kunnen vrijstaand worden geplaatst of op/aan een bouwwerk worden aangebracht. Een antenne dient een ondergeschikt element te blijven ten opzichte van de omringende bebouwing. Als losse toevoeging kunnen ze storend werken op het uiterlijk van een gebouw. Met name de hoogte, de bouwkundige uitwerking en detaillering van antennes mogen geen zwaar stempel op de omgeving drukken. Een zorgvuldige plaatsbepaling kan een goed middel zijn om deze voorzieningen in te passen in de omgeving. Het heeft de voorkeur een antenne achter het hoofdgebouw en in ieder geval achter de voorgevellijn te plaatsen.

Daarnaast is de maatvoering en een zorgvuldige kleurkeuze van belang. De antenne dient altijd ondergeschikt te zijn aan de woning of het erf waarop deze geplaatst wordt en in ieder geval niet de boventoon te voeren.

In veel gevallen zijn spriet-, staaf- en schotelantennes vergunningsvrij, maar ter bescherming van de architectuur en het straatbeeld zijn richtlijnen geformuleerd ter aanbeveling. In geval van een beschermd monument of een beschermd stads- of dorpsgezicht zal altijd de welstandscommissie om advies worden gevraagd.

Aanbevelingen voor spriet-, staaf- en schotelantennes:

- Plaatsing en aantal
 - antennes in principe aan de achtergevel bevestigd; indien aan de voorzijde dan achter de voorgevellijn
 - bij monumenten of beeldbepalende panden zoveel mogelijk uit zicht
 - bij gestapelde woningbouw op of binnen het balkon geplaatst (binnen het verticale en horizontale vlak van het balkon en niet aan de gevel of kozijn)
 - maximaal één spriet-, staaf- of schotelantenne aan, op of bij een woning/pand
- Vormgeving
 - antenne en bijbehorende voorzieningen (mast, bedrading, tuidraden etc) als één geheel vormgegeven
 - indien zichtbaar vanaf de weg of het openbaar groen zo onzichtbaar mogelijk (een minimum aan dwarssprietten kan hiertoe bijdragen)
 - beperken van aantal tuidraden. Bij bevestiging aan gevel geen tuidraden (stabiliteit wordt behaald uit de bevestiging aan de gevel)
- Materiaal en kleur
 - materiaal en kleur onopvallend en aanvaardbaar in relatie tot de omgeving, geen felle, contrasterende kleuren maar antraciet of donker grijs

Bijlage 4: Voorwaarden Besluit bouwvergunningvrije & licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken

Hoofdstuk II. Bouwvergunningsvrij bouwen

Artikel 3

1. Behoudens in gevallen als bedoeld in artikel 5 wordt als bouwen van beperkte betekenis als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onderdeel c, van de wet voorts aangemerkt:

a. – d. (...)

e. het bouwen van een antenne-installatie ten behoeve van mobiele telecommunicatie, mits voldaan wordt aan de volgende kenmerken:

1°. bij bouwen op of aan een bouwwerk:

a) de hoogte van de antenne, met antennedrager, gemeten vanaf de voet, minder is dan 0,5 meter, en de techniekkast:

- 1) in pandig of ondergronds is geplaatst;
- 2) op de grond is geplaatst en kleiner is dan 0,2 m³, of
- 3) op een plat dat is geplaatst, kleiner is dan 0,2 m³ en meer dan 1 meter achter de dakrand is geplaatst, of

b) de hoogte van de antenne, met antennedrager, gemeten vanaf de voet, of indien bevestigd aan een gevel van een gebouw, gemeten vanaf het punt waarop de antenne, met antennedrager, het dakvlak kruist, minder is dan 5 meter, en:

- 1) de antenne, met antennedrager, geplaatst is op een hoogte van meer dan 9 meter, gemeten vanaf het bij het bouwwerk aansluitende terrein,
- 2) de techniekkast:
 - in pandig of ondergronds is geplaatst
 - op een plat dak is geplaatst, kleiner is dan 2 m³ en meer dan 1 meter achter de dakrand is geplaatst,
- 3) de bedrading in of direct langs de antennedrager of in pandig is aangebracht, dan wel in een kabelgoot, mits deze kabelgoot meer dan 1 meter achter de voorgevel is geplaatst, en
- 4) de antennedrager bij plaatsing op het dak van een gebouw:
 - aan of bij een op het dak aanwezig object is geplaatst,
 - in het midden van het dak is geplaatst, of
 - elders op het dak is geplaatst, mits de afstand in meter tot de voorgevel van het bouwwerk ten minste gelijk is aan: 18 gedeeld door de hoogte waarop de antenne, met antennedrager is geplaatst, gemeten vanaf het bij het gebouw aansluitende terrein tot aan de voet van de antenne, met antennedrager, of

2°. bij bouwen op of aan een hoogspanningsmast, wegportaal, reclamezuil, lichtmast, windmolen, sirenemast, een niet van een bouwwerk deel uitmakende schoorsteen, of op een bouwvergunningplichtige antenne-installatie:

- a) de hoogte van de antenne, met antennedrager, gemeten vanaf de voet minder is dan 5 meter,
- b) de antenne is geplaatst op een hoogte van meer dan 3 meter, gemeten vanaf het bij het bouwwerk aansluitende terrein,
- c) de techniekkast:
 - 1) in pandig of ondergronds is geplaatst, of
 - 2) op de grond is geplaatst en kleiner is dan 2 m³.

Hoofdstuk III. Licht-bouwvergunningplichtig bouwen

Artikel 5

1. Een lichte bouwvergunning is voorts vereist voor het bouwen, bedoeld in artikel 3, indien dat plaatsvindt:

- a. in, op, aan of bij een monument als bedoeld in de Monumentenwet 1988 of een monument als bedoeld in een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening, of

b. in een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988.

2. Een lichte bouwvergunning is voorts vereist voor het bouwen van een in de aanhef van een geletterd onderdeel van artikel 3, eerste lid, bedoeld bouwwerk dat niet voldoet aan de in dat onderdeel gegeven kenmerken, met dien verstande dat:

a. (...)

b. van de bouwwerken, bedoeld in de aanhef van de onderdelen e en f, de hoogte, gemeten vanaf de voet van de antenne, of indien de antenne is geplaatst op een antennedragers, gemeten vanaf de voet van de antennedragers, minder is dan 40 m.

c. (...)

Bijlage 5: Jurisprudentie-overzicht

Hieronder staat een collage van rechterlijke uitspraken inzake antenne-installaties, en trefwoord in geschil zijnde aspect. Met name is gezocht naar uitspraken waarbij ook een ruimtelijk besluit (vrijstelling) of een ruimtelijke afweging aan de orde was.

Gezondheid en horizonvervuiling. De gemeente Naarden heeft naar het oordeel van de rechtbank ten onrechte haar medewerking aan een vrijstelling en bouwvergunning geweigerd voor het plaatsen van een GSM antenne-installatie in de kerktoren van Naarden-Vesting. De gemeente heeft in haar beleid 'GSM-installaties' aangegeven zeer terughoudend te zijn bij deze installaties omdat:

- a. ze nog niet maatschappelijk aanvaard zijn en er geen inzicht is in gezondheidseffecten op de lange termijn. Hieraan mag de gemeente volgens de rechtbank niet zonder meer doorslaggevend betekenis toekennen, omdat het Bblb er in voorziet dat de antenne-installatie vergunningvrij kan worden opgericht. De wetgever heeft hiermee uitgedrukt dat het belang van antenne-installaties zwaarder weegt dan mogelijke maatschappelijke onrust en eventuele gezondheidsschade;
- b. plaatsing kan leiden tot ernstige horizonvervuiling. Het gemeentelijk beleid is op dit punt niet kennelijk onredelijk, volgens de rechtbank, omdat Naarden-Vesting is aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht. Ten onrechte is echter geen bijzonder geval aanwezig geacht op grond waarvan afwijking van het beleid gerechtvaardigd is. Er is volgens de rechtbank sprake van een bijzonder geval, omdat de antenne-installatie inpandig in de kerktoren zal worden geplaatst en van buitenaf niet zichtbaar zal zijn (rechtbank Haarlem, 30 september 2005, LJV AU6267).

Waardedrukkend effect en gezondheid cumulatie masten. In geschil is de vraag of en zo ja, in welke mate, van de nabijheid van de GSM(UMTS)-mast een waardedrukkend effect uitgaat op een onroerende zaak (in casu een vrijstaande woning). Niet aannemelijk is volgens de rechtbank dat de GSM-mast op 50-100 meter afstand een waardedrukkend effect op de woning heeft. Het staat bovendien voor de rechtbank allerm minst vast dat de nabijheid van een antennemast op dezelfde afstand gezondheidsrisico's met zich meebrengt of dat waardevermindering optreedt doordat veel mensen over de zendmast spreken (Rechtbank Groningen, 17 februari 2006, LJV AX6520).

Bouwvergunningplicht en vrijstelling antenne aan lichtmast. Naar het oordeel van de Afdeling brengt de in artikel 3, lid 1 aanhef en onderdeel e Bblb, vermelde mogelijkheid om een antenne-installatie op of aan een lichtmast te bouwen, reeds met zich dat de lichtmast niet kan worden aangemerkt als een van de antenne-installatie onderdeel uitmakende antennedragers. Het college van B&W van Amersfoort heeft gelast de in een lichtmast geplaatste GSM antenne-installatie, de bijbehorende techniek-kast en daaromheen geplaatste hekken, te verwijderen. Voor de antenne-installatie en de hekwerken kan alleen met vrijstelling van het bestemmingsplan een bouwvergunning worden verleend. Het college is daartoe niet bereid. Volgens de Raad van State valt niet op voorhand in te zien dat het college dit standpunt niet in redelijkheid heeft kunnen innemen (RvS 22 maart 2006, AV6280).

Ruimtelijke onderbouwing en zicht. De gemeente Heemskerk heeft volgens de Raad van State terecht vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het plaatsen van een vakwerkmast met antenne-installatie van 39,5 m hoog bij een parkeerterrein van een sportpark. De ruimtelijke onderbouwing voor het project, de nota beleidsregels antenne-installaties, voldoet aan de eisen. Hierin staan de richtlijnen voor het stedenbouwkundig en maatschappelijk inpassen van antenne-installaties in het landschap en de bebouwde omgeving. Bij plaatsing in een open of landelijk gebied, geldt als gemeentelijke richtlijn dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij bestaande bebouwde elementen. Vermeld is dat aparte opstelpunten mogelijk zijn op de locatie sportpark. Volgens het gemeentelijk beleid moeten altijd mogelijke alternatieven bij de beoordeling worden meegenomen. Een locatie aan de overzijde van het sportpark, op grotere afstand van de woningen, is overwogen. Het belang van een antenne-

installatie minder in het zicht weegt niet op tegen de nadelen van deze locatie, zoals grotere afstand tot het dekkingsgebied, slechte bereikbaarheid en langer kabeltracé (RvS 12 april 2006, AW1296).

Welstand. De gemeente Breda heeft volgens de Raad van State terecht een bouwvergunning geweigerd voor een uitschuifbare antenne-installatie van maximaal ca. 16 meter hoog op grond van een negatief welstandsadvies. Hierin staat dat de antenne door zijn uitstraling en bijzondere verschijningsvorm in het geheel niet past bij de gebiedskarakteristiek van de woonbuurt. Oprichting is onevenredig bezwarend voor omwonenden. Een beroep op de vrijheid van meningsuiting gaat dan ook niet op. Een nader onderzoek naar andere bezwaren, zoals geluidhinder is niet nodig. (Raad van State, 19 april 2006, LJV AW2254).

Gezondheid. Door de gemeente Leeuwarden is een binnenplanse vrijstelling en een lichte bouwvergunning verleend voor een antennemast van 25 meter hoog. De Afdeling geeft aan dat de enkele stelling van bezwaarden dat gezondheidsrisico's niet zijn uitgesloten, niet betekent dat het college om die reden niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten de vrijstelling te verlenen. De rechtbank heeft eerder terecht redengevend geacht dat de straling van de antennemast ruimschoots onder de aanbevolen internationale blootstellingslimieten blijft en voorts voldoet aan aanbevelingen van de Gezondheidsraad (ABRVs, 13 juni 2006, LJV BA7094).

Gezondheid. Door de gemeente Vorden is een vrijstelling (o.b.v. art. 19, lid 3 WRO) en een bouwvergunning verleend voor een zendmast voor mobiele telefonie met een hoogte van 40 meter. De Afdeling geeft aan dat de gemeente in redelijkheid aansluiting heeft kunnen zoeken bij het standpunt van de regering dat de voorhanden zijnde onderzoeken geen aanleiding geven de plaatsing van de UMTS-masten bij de woonbebouwing te voorkomen en zich op het standpunt te stellen dan er geen reden is de vrijstelling te weigeren (ABRVs, 19 juli 2006, LJV AY4251).

Gezondheid. De gemeente Raalte heeft vrijstelling (art. 19 lid 1 WRO) en bouwvergunning verleend voor het plaatsen van een antenne-installatie voor mobiele telefonie van 40 m hoog. Volgens de Afdeling staat vast dat het bouwplan voldoet aan de door de Gezondheidsraad vastgestelde, op internationale blootstellingslimieten gebaseerde, strenge veiligheidsmarges en voorts dat de Gezondheidsraad en ter zake deskundige en onafhankelijke instantie is. Het college had het advies van de gezondheidsraad aan haar besluit ten grondslag mogen leggen (ABRVs 6 september 2006, LJV AY7578).

Gezondheid. Door de gemeente Noordoostpolder is vrijstelling (art. 19, lid 3 WRO) en een bouwvergunning verleend voor een GSM-mast ten behoeve van mobiele communicatie. Vast staat dat het bouwplan voldoet aan de door de Gezondheidsraad vastgestelde veiligheidsmarges. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan te nemen dat de Gezondheidsraad een niet ter zake deskundige en onafhankelijke instantie is. Het college heeft het advies van de Gezondheidsraad dan ook aan het bestreden besluit ten grondslag mogen leggen (ABRVs 4 juli 2007, BA8748).

Onvolledige aanvraag en maatschappelijke onrust. De gemeente Tilburg heeft in 2004 een lichte bouwvergunning en vrijstelling (art. 19 lid 3 WRO) verleend voor het plaatsen van een zendmast voor GSM. Begin januari 2006 heeft de gemeente de bouwvergunning en vrijstelling ingetrokken en een bouwstop gelast. Er was volgens de gemeente sprake van een art. 59 Woningwet-situatie (onvolledige opgave), omdat de door de operator versterkte informatie bij de aanvraag onvolledig is geweest nu op het moment van de aanvraag voor de operator al duidelijk was dat de aanvraag mede betrekking had op UMTS-antennes. De gemeente stelde dat zij bij UMTS-gebruik de aanvraag in een breder afwegingskader zou hebben geplaatst en niet tot verlening was overgegaan. Volgens de rechtbank heeft de gemeente bij de belangenafweging in redelijkheid de maatschappelijke onrust die ten tijde van de intrekking van de bouwvergunning nog voortduurde, laten prevaleren.

De Raad van State wijst er evenwel op dat de onrust eerst eind 2005 is ontstaan bij de bouw, terwijl eerder bij de publicaties in 2004 omwonenden geen aanleiding zagen bezwaar te maken. Ten tijde van de aanvraag was reeds bekend dat het plaatsen van UMTS-antennes in een zendmast vergunningvrij kan plaatsvinden en het college was bekend met de UMTS-interesse. Als UMTS van cruciaal belang was behoorde het college zelf naar dat gebruik te informeren. Het college heeft dan ook niet aannemelijk gemaakt dat de vergunning destijds zou zijn geweigerd vanwege maatschappelijke onrust. Zo al sprake zou zijn geweest van een onvolledige aanvraag, zou dit geen grond voor intrekking hebben kunnen vormen. (rechtbank Breda, 22 augustus 2007, LJN BB3566 en RvS 21 mei 2008 LJN BD2141).

Bijlage 6: Bronnenoverzicht

- Inzicht in antennebeleid, informatiebundel van het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van VROM en het Antennebureau
- Bouwen op draagvlak, VNG 1996
- Brochures Milieu in ruimtelijke plannen Provincie en Gemeenten, VNG/MILO, IPO, 2008 concept
- Evaluatie Nationaal Antennebeleid, Ministerie van Economische Zaken, februari 2006
- Invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, provincie Groningen 2008
- Kamerstukken Wet ruimtelijke ordening 28916
- Kamerstukken Grondexploitatiewet 30218
- Kamerstukken Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening 30938
- Verkeersveilige stedenbouw, Novem 2002
- Website antennebureau.nl
- Website antennerregister.nl
- Website monet-info.nl