



Antennebeleid gemeente Súdwest Fryslân

2012



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Procedure	3
1.3 Leeswijzer	3
2. Achtergrond	4
2.1 Antenne-installatie.....	4
2.2 Communicatienetwerken	4
2.3 Ontwikkelingen	4
2.4 Gezondheid	4
2.4.1 Onderzoek	5
2.4.2 Informatie.....	5
3. Wet- en regelgeving	6
3.1 Telecommunicatiewet	6
3.2 Nationaal Antennebeleid.....	6
3.2.1 Antenneconvenant	6
3.3 Wabo.....	8
3.3.1 Bestemmingsplan	9
3.3.2 Monumenten.....	9
3.3.3 Milieuwetgeving.....	9
3.4 Wet ruimtelijke ordening	10
3.5 Richtlijnen provincie	10
4. Beleid gemeente	11
4.1 Huidige situatie	11
4.2 Locaties voor plaatsing	11
4.3 Uitgangspunten plaatsing	12
4.4 Ruimtelijke onderbouwing	13
4.5 Privaatrechtelijke regeling	13
4.6 Aanvraag omgevingsvergunning.....	13
4.7 Samenvatting beleid	14
Literatuur	15
Jurisprudentie	15
Bijlagen	
Bijlage 1: Definities	16

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Mobiele communicatie maakt in Nederland de laatste jaren een ongekende groei door. Burgers en bedrijven hechten veel belang aan een ruime beschikbaarheid en goede toegankelijkheid van mobiele communicatie. Naast dit algemene belang is er ook een groot maatschappelijk belang voor goede mobiele communicatie, zoals de bereikbaarheid van de hulpdiensten.

De ontwikkelingen op het gebied van mobiele communicatie volgen elkaar in snel tempo op. Zo zijn er in Nederland twee verschillende systemen voor mobiele telefonie in gebruik; GSM en UMTS. Met dit laatste systeem kunnen grote hoeveelheden data worden verstuurd om bijvoorbeeld draadloos contact te maken met het internet of andere netwerken. Het gebruik van dergelijke breedbandige draadloze netwerken zal in de toekomst verder toenemen. Daarnaast zullen nieuwe netwerken worden gebouwd om aan de toenemende behoefte te kunnen voldoen.

Zonder antennes kan er niet mobiel gecommuniceerd worden. Door het toenemende aantal gebruikers en aanbieders van mobiele communicatienetwerken is er sprake van een groeiende vraag naar plaatsingsmogelijkheden voor antenne-installaties. Vaak kunnen antenne-installaties geplaatst worden op bestaande bouwwerken, waardoor deze (meestal) omgevingsvergunningvrij kunnen worden geplaatst. Indien er geen bestaande hoge bouwwerken aanwezig zijn, moeten dergelijke installaties in speciale masten worden geplaatst. Het plaatsen van vrijstaande masten voor antenne-installaties is omgevingsvergunningplichtig. De meeste bestemmingsplannen voorzien echter niet in de mogelijkheid om masten ten behoeve van antenne-installaties te bouwen. Wel kan de gemeente met behulp van een afwijking van het bestemmingsplan medewerking verlenen aan de plaatsing van een antennemast.

Providers doen steeds vaker een beroep op de gemeente voor het plaatsen van installaties om een goede bereikbaarheid te waarborgen. Het zoeken van goede locaties voor opstelplaatsen van de noodzakelijke antenne-installaties is telkens weer een opgave waarbij in steeds meer gevallen een maatschappelijke discussie ontstaat. Vooral de vrees voor gezondheidsrisico's is de reden van deze discussies.

De gemeente Súdwest Fryslân heeft tot nu toe ad hoc meegewerkt aan het zoeken van locaties en het plaatsen van antenne-installaties. Het verdient dan ook aanbeveling een gemeentelijk antennebeleid op te stellen. Ook om te komen tot een verantwoorde stedenbouwkundige, landschappelijke en maatschappelijk inpassing van deze masten. Bovendien is als gevolg van het tot stand komen van het nationaal antennebeleid ook de vraag om een gemeentelijk antennebeleid gewenst. In deze nota staat het gemeentelijk antennebeleid verwoord.

1.2 Procedure

De concept beleidsnota 'Antennebeleid gemeente Súdwest Fryslân' zal na instemming van het college voor een periode van 6 weken ter inzage worden gelegd. De ter inzagelegging zal in de regionale weekbladen en op de gemeentelijke website worden gepubliceerd. Gedurende deze periode kunnen zienswijzen worden ingediend.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de achtergrond van de antennes en de gezondheidsaspecten. In hoofdstuk 3 wordt de wet- en regelgeving beschreven en tenslotte wordt in hoofdstuk 4 het gemeentelijk beleid geformuleerd. Daarin worden de uitgangspunten en locaties voor antennemasten aangegeven.

2. Achtergrond

2.1 Antenne-installatie

Draadloze signalen kunnen door elektromagnetische velden of radiofrequenties verstuurd worden. In het dagelijks leven zouden we niet meer zonder radiofrequenties kunnen. Zonder deze frequenties zouden we niet kunnen bellen met onze gsm, en niet kunnen luisteren naar de autoradio. Daarnaast zijn GPS-satellietnavigatiesystemen belangrijk om ons op onze bestemming te brengen. Kortom frequenties geven ons vrijheid en mobiliteit.

Mobiele communicatie kan niet zonder antennes tot stand komen. Afhankelijk van de te overbruggen afstand tussen zender en ontvanger en de gebruikte frequentie, is er een bepaald zendvermogen nodig. Hoe groter de te overbruggen afstand, des te krachtiger het zendvermogen moet zijn.

2.2 Communicatienetwerken

Vaak maakt een antenne-installatie deel uit van een heel netwerk van antenne-installaties. De installaties in deze netwerken worden nauwkeurig op elkaar afgestemd om een soepele overdracht van een verbinding te kunnen garanderen, zodat de toepassing ook mobiel gebruikt kan worden. Voorbeelden van dergelijke netwerken zijn semafonie en mobiele telefonie. De antennes voor deze toepassingen bestrijken een beperkt verzorgingsgebied. Deze verzorgingsgebieden overlappen elkaar gedeeltelijk om zorg te dragen voor een aaneengesloten dekking.

Om alle gebruikers de mogelijkheid te geven om gebruik te maken van het GSM-netwerk, moeten frequenties dus meerdere keren worden gebruikt. Om te voorkomen dat de gesprekken op dezelfde frequentie elkaar storen, wordt het zendvermogen van de apparatuur beperkt. Het gevolg hiervan is dat elke antenne-installatie een relatief klein gebied kan bestrijken. Met andere woorden: hoe meer mensen gebruik maken van mobiele communicatiediensten, des te meer antenne-installaties nodig zijn.

2.3 Ontwikkelingen

De ontwikkelingen op het gebied van mobiele communicatie zijn de laatste jaren hard gegaan. Eén van de laatste ontwikkelingen is UMTS als opvolger van GSM. Met UMTS kunnen meer mobiele diensten aangeboden worden zoals het verzenden van omvangrijke gegevensbestanden. Door het gebruik van UMTS wordt ook een belangrijke stap gezet op andere terreinen, zoals op het gebied van veiligheid. Met gebruik van UMTS kan een burgeralarmsysteem worden opgezet. Ook op het gebied van gezondheid is mobiele communicatie onmisbaar. Het gebruik van nieuwe technologieën en het toenemend gebruik van mobiele communicatie, ook voor professionele (zorg, medisch, veiligheid) toepassingen noodzaakt tot een optimalisering van de gegarandeerde bereikbaarheid.

Het bestaande netwerk moet worden aangepast aan de UMTS-technologie, maar ook worden uitgebreid. Dit als gevolg van verdere intensivering van het gebruik van mobiele communicatie en de daarmee toenemende behoefte aan een verdere verdichting van het netwerk.

De voortschrijdende ontwikkeling van de technologie is er de oorzaak van dat er steeds vaker ad hoc oplossingen moeten worden gezocht om aan de groeiende en gewijzigde vraag naar locaties voor antenne-installaties te kunnen blijven voldoen

2.4 Gezondheid

Antennes en mobiele telefoons communiceren met elkaar door middel van radiogolven. Met de komst van de UMTS-systemen is de discussie over mogelijke gezondheidsaspecten versterkt en verhard. Er bestaat bij menigeen bezwaar tegen de plaatsing van antenne-installaties. Deze bezwaren komen voort uit bezorgdheid over

mogelijke gezondheidsrisico's als gevolg van onvrijwillige blootstelling aan elektromagnetische velden afkomstig van antenne-installaties.

2.4.1 Onderzoek

Regelmatig wordt er onderzoek gedaan naar gezondheidsklachten in relatie tot antennes. De uitkomsten van deze gezondheidsonderzoeken zijn verschillend. In de meeste onderzoeken kan er geen verband worden gelegd, maar soms verschijnt een publicatie waarin dit verband wel aanwezig lijkt te zijn. Een definitief wereldwijd geaccepteerd standpunt is er niet.

Er zijn verschillende organisaties die de onderzoeken op het terrein van antennes en gezondheid analyseren en beoordelen. Dit zijn onder andere de Gezondheidsraad en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). In alle adviezen die van de Gezondheidsraad zijn verschenen, geeft ze aan dat gezondheidseffecten op korte termijn van antennes niet zijn aangetoond. Over klachten door langdurige blootstelling geeft zij aan dat deze niet te verwachten zijn. In beide gevallen geldt dat de blootstellinglimieten niet mogen worden overschreden.

Het oordeel over mogelijke gezondheidsrisico's is aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voorbehouden en wordt niet beoordeeld door het gemeentelijke bestuur. Voor wat betreft de bezorgdheid met betrekking tot mogelijke gezondheidsrisico's is er geen beleidsruimte voor de gemeente om de plaatsing van antenne-installaties tegen te houden enkel op basis van deze bezorgdheid.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is van mening dat er gelet op de onderzoeken, geen aanwijzingen zijn die een terughoudend beleid ten aanzien van de plaatsing van UMTS in de leefomgeving rechtvaardigen.

Ook jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft aan dat omgevingsvergunningen niet op basis van gezondheidsoverwegingen mogen worden geweigerd. Met andere woorden, aan het belang van de mobiele telecommunicatie mag meer waarde worden gehecht dan aan het subjectieve belang van vrees voor gezondheidseffecten.

2.4.2 Informatie

Voor alle ingrepen in de openbare ruimte en alle maatschappelijke onrust is de gemeente vaak het eerste aanspreekpunt voor de bewoners. Het geven van goede informatie is dan ook belangrijk. Om de onrust onder burgers zoveel mogelijk weg te nemen is het belangrijk dat de providers en ook de gemeente open en duidelijk zijn naar de burger toe. Daarbij moet wel worden aangemerkt dat de gemeente niet de juiste instantie is om te oordelen over mogelijk gevaar voor volksgezondheid voor wat betreft de mobiele telefonie. Zoals in dit hoofdstuk vermeld is dat de minister van VWS.

De gemeente moet, als zij de antwoorden niet weet de burgers kunnen verwijzen naar de juiste organisaties waar wel alle informatie aanwezig is. Burgers met vragen kunnen worden doorverwezen naar de website van het antennebureau (www.antennebureau.nl) het telefoonnummer is 0900-2683663 tijdens werkdagen van 09.00 uur tot 17.00 uur.

De website van de rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl/antennes) geeft ook veel informatie. Op deze site kunnen brochures worden gedownload met de titel: 'Alles over antennes' en 'Antennes en uw gezondheid'. Op de gemeentelijke website zal ook naar de betreffende sites worden verwezen.

3. Wet- en regelgeving

Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van mobiele communicatie vragen om vaststelling van een beleid ten aanzien van de fysieke kenmerken van de antenne-installaties, de geografische plaatsing er van en de dichtheid van het netwerk. Uitgangspunt voor het gemeentelijk beleid zijn de geldende wetten en regels zoals het Nationaal Antennebeleid, de Woningwet en de Wabo. Dit hoofdstuk beschrijft daarom de toepasselijke wet- en regelgeving voor plaatsing van antenne-installaties.

3.1 Telecommunicatiewet

De Europese Unie (EU) bepaalt voor een groot deel de telecommunicatieregelgeving in de Europese lidstaten. Op deze manier wil de EU de goede positie van Europa op de telecommunicatiemarkt behouden en verstevigen. De Nederlandse telecommunicatieregelgeving is dan ook grotendeels gebaseerd op de Europese richtlijnen.

In de Telecommunicatiewet zijn regels opgenomen over het aanbieden van openbare telecommunicatie-infrastructuur en vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte. In deze wet wordt ook de verplichting tot het delen van antenne-opstelpunten geregeld. Het delen van antenne-opstelpunten wordt *site-sharing* genoemd en betreft een afstemming (technisch, constructief, financieel en juridisch) tussen providers indien zij voor de plaatsing van hun antenne-installaties gebruik maken van een bouwwerk dat in eigendom is van één van de providers. Meestal gaat het dan om een antennemast die door een provider is gebouwd en waar een andere provider zijn installatie in hangt.

Bij site-sharing zijn de providers van openbare telecomnetwerken over en weer verplicht te voldoen aan redelijke verzoeken tot het medegebruik van antenne-opstelpunten. Een vergunninghouder zal het medegebruik in het algemeen slechts kunnen weigeren wanneer dit op technische bezwaren stuit, zoals storing van de gebruikte frequenties, beschikbare ruimte of draagkracht van de installatie. In artikel 3.11 lid 1 van de Telecommunicatiewet is deze site-sharing-verplichting opgenomen.

De aanbieders van de niet openbare telecommunicatie netwerken (C2000) hebben deze verplichting niet en kunnen site-sharing weigeren. Overigens heeft het rijk, vanuit haar behoefte om rijkseigendommen beschikbaar te stellen als antenne-opstelpunt, afspraken om het plaatsen van antennes aan C2000-masten te vergemakkelijken.

Een eventuele verplichting voor gemeenten om mee te werken aan de plaatsing van zendinstallaties, c.q. de uitvoering van de verleende licenties, is niet in de Telecommunicatiewet opgenomen. Sterker nog, de wet respecteert de gemeentelijke autonomie volledig en kent de verplichting voor licentiehouders/telecomaanbieders om hun zenders/ontvangers, zoveel mogelijk te combineren, zodat gemeenten niet worden geconfronteerd met een 'woud' van zendmasten.

3.2 Nationaal Antennebeleid

Vanuit de rijksoverheid worden de ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie sterk gestimuleerd. Het wordt namelijk gezien als één van de pijlers van een gezonde economie, Het rijk wil binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid voldoende ruimte stimuleren en bieden voor antenne-installaties. Dit beleid is vastgelegd in het Nationaal Antennebeleid.

3.2.1 Antenneconvenant

Om ervoor te zorgen dat netwerken van mobiele communicatie snel gebouwd kunnen worden, heeft de Rijksoverheid er in het Nationaal Antennebeleid voor

gekozen een groot gedeelte van de antenne-installaties omgevingsvergunningvrij te maken. Het Antenneconvenant is bedoeld om invulling te geven aan dit beleid. Dit convenant uit 2002 is in september 2010 herzien omdat het niet was afgestemd op de toetreding van nieuwe providers.

Het convenant (zie www.antennebureau.nl) 23 februari 2011 is een onderlinge afspraak tussen de mobiele providers, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het rijk. Daarin zijn de voorwaarden vastgelegd voor de plaatsing van vergunningvrije antenne-installaties kleiner dan 5 meter bestemd voor mobiele communicatie. Met dit convenant wordt ondervangen dat deze antenne-installaties, ondanks de vergunningvrijheid, zorgvuldig worden geplaatst. Belangrijke aspecten uit het convenant zijn het plaatsingsplan, visuele inpasbaarheid, instemmingprocedure voor huurders en de blootstellinglimieten.

Plaatsingsplan

De providers stellen samen voor de gemeente waarin zij vergunningsvrije antenne-installaties willen plaatsen een plaatsingsplan. In dit plan wordt een overzicht gegeven van zowel de geplande als bestaande antenne-installaties in de gemeente. Ook de vergunningsplichtige antenne-installaties worden in het plan opgenomen. Op deze manier krijgt de gemeente inzicht in het totale aantal antenne-installaties en hun locaties. In het convenant zijn afspraken gemaakt over wat in een plaatsingsplan moet staan en welke procedure de partijen moeten volgen (artikel 3 van het convenant).

Nieuwkomers op de markt voor mobiele telecommunicatie mogen de eerste keer dat ze in een gemeente vergunningsvrije antenne-installaties willen plaatsen, individueel een plaatsingsplan bij de gemeente indienen. Zo worden zij in de gelegenheid gesteld in de eerste fase van de uitrol vertrouwelijk en in hun eigen tempo antennes te plaatsen. De uitzonderingssituatie heeft een looptijd van twee jaar vanaf ondertekening van het convenant, dus twee jaar vanaf 28 september 2010. Tenzij anders afgesproken stellen de providers elk jaar een plaatsingsplan op. Omdat het bedrijfsvertrouwelijke informatie bevat moet het als vertrouwelijk door de gemeente worden behandeld.

Visuele inpasbaarheid

De providers moeten zich houden aan de welstandseisen die de gemeente heeft opgesteld. De gemeente kan eisen stellen aan de kleuren van de techniekkast, de bekabeling en gevelantennes. Dit geldt overigens ook voor de niet-vergunningplichtige antenne-installaties. Op deze manier kan de gemeente er voor zorgen dat providers bij het plaatsen van antenne-installaties voldoende rekening houden met het lokale straat- en landschapsbeeld. In artikel 4 van het convenant staat beschreven wat de eisen zijn.

Instemmingprocedure voor huurders

Als een provider een antenne-installatie wil plaatsen op een wooncomplex met huurwoningen moet, naast de eigenaar ook vooraf instemming van de bewoners zijn verkregen. Dit gebeurt met een instemmingprocedure. Plaatsing van een antenne-installatie op woongebouwen met huurwoningen is niet mogelijk als meer dan de helft van de bewoners tegen plaatsing heeft gestemd. Bewoners kunnen op een formulier aangeven of ze al dan niet instemmen met plaatsing van één of meer antenne-installaties op hun woongebouw en welke bezwaren men heeft. Om alsnog instemming te krijgen na het wegnemen van bezwaren van bewoners, kan een tweede instemming ronde gehouden worden. In het convenant (artikel 5) staat de procedure beschreven. De gemeente heeft hierin geen taak.

Blootstellinglimieten

Internationaal zijn op basis van wetenschappelijk onderzoek blootstellinglimieten vastgesteld voor elektromagnetische velden. De blootstellinglimieten zijn vastgesteld door een internationale commissie. Dit is de International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP). ICNIRP heeft internationale richtlijnen vastgesteld voor de blootstelling van de mens aan elektromagnetische velden in het frequentiegebied van 0 Hz tot 300 GHz. Binnen dit gebied vallen ook

de frequenties voor mobiele telecommunicatie (100 kHz tot 300 GHz). In 1999 heeft de Raad van Europa de richtlijnen van ICNIRP aanbevolen aan haar lidstaten. Nederland hanteert de richtlijnen van ICNIRP.

In het convenant (artikel 6) is vastgelegd dat bij plaatsing van antenne-installaties alle providers in Nederland er voor moeten zorgen dat de in die Europese aanbeveling genoemde advieswaarden niet worden overschreden.

3.3 Wabo

Sinds 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met een bijbehorend complex van wet- en regelgeving van kracht. De Wabo brengt diverse vergunningstelsels voor activiteiten in de leefomgeving onder in één vergunningstelsel; dat voor de omgevingsvergunning. Hierdoor hoeven burgers en bedrijven niet langer voor hetzelfde project meerdere vergunningen aan te vragen, maar kunnen ze volstaan met één omgevingsvergunning. Alle verschillende procedures zijn teruggebracht tot één vergunningproces en één set indieningvereisten. De inhoudelijke toetsingskaders zijn nagenoeg hetzelfde gebleven. Een omgevingsvergunning kan toestemmingen bevatten voor meerdere activiteiten.

Een omgevingsvergunning kan dus worden afgegeven voor zowel de activiteit bouwen van een bouwwerk, afwijken van een bestemmingsplan als het veranderen van een beschermd rijksmonument. Of er voor het bouwen van een antenne-installatie een omgevingsvergunning nodig is, hangt af van de hoogte van de installatie. Voor het bouwen van antenne-installaties die niet hoger dan vijf meter zijn, is onder bepaalde voorwaarden geen omgevingsvergunning nodig. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht (Bor) in bijlage II (zie www.wetten.overheid.nl).

Omgevingsvergunningsvrije antenne-installaties

Voor antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie die niet hoger zijn dan 5 meter (gemeten vanaf de voet van de installatie) is geen omgevingsvergunning nodig voor de bouwactiviteit en de planologische gebruiksactiviteit. Dit zijn bijvoorbeeld antennes voor GSM en UMTS. Aan de vergunningsvrijheid van een deel van deze antennes zijn aanvullende voorwaarden gesteld. Deze staan in het Antenneconvenant.

Ook andere antenne-installaties zijn onder bepaalde voorwaarden omgevingsvergunningsvrij voor de genoemde activiteiten. Voorbeelden hiervan zijn kleine schotelantennes, antennemasten voor C2000 (het communicatiesysteem voor hulpverleningsdiensten) en de masten voor elektronische waarschuwing en alarmering bij rampen, de zogenaamde WAS-masten en antenne-installatie van radiozendamateurs. De omgevingsvergunningsvrijheid geldt niet voor het bouwen van antenne-installaties op of aan monumenten en in beschermde dorps- of stadsgezichten.

Omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties

Voor antenne-installaties hoger dan 5 meter is een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen nodig. De enige uitzondering hierop zijn de installaties voor het communicatiesysteem C2000. Ook voor het bouwen van antenne-installaties kleiner dan 5 meter op gemeentelijke-, provinciale- en rijksmonumenten of in beschermde stads- of dorpsgezichten is voor de activiteit bouwen van een bouwwerk een omgevingsvergunning vereist.

Er zijn twee procedures om een omgevingsvergunning voor te bereiden, de reguliere voorbereidingsprocedure en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. In principe wordt voor alle aanvragen om omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd, tenzij anders is bepaald. De reguliere voorbereidingsprocedure moet binnen 8 weken worden doorlopen (plus eventueel een verlenging van 6 weken). Als deze wettelijke termijn wordt overschreden dan ontstaat er een van rechtswege verleende vergunning. De uitgebreide voorbereidingsprocedure heeft deze zogenaamde 'positief fatale' termijn niet.

3.3.1 Bestemmingsplan

Aanvragen voor een omgevingsvergunning worden getoetst aan het bestemmingsplan. Artikel 2.1 eerste lid sub c. van de Wabo geeft aan dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan. Voor de activiteit bouwen van een bouwwerk welke in strijd is met het bestemmingsplan zijn er echter verschillende mogelijkheden om een omgevingsvergunning te verlenen waarin wordt afgeweken van het bestemmingsplan.

Binnenplans afwijken

In een bestemmingsplan kan aangegeven zijn in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de voorschriften afgeweken kan worden. In dergelijke gevallen kan een omgevingsvergunning worden verleend waarin staat dat er binnenplans afgeweken mag worden van het bestemmingsplan (art. 2.1, lid 1 sub c juncto art 2.12, lid 1, onder a, onder 1).

Buitenplans afwijken voor kruimelgevallen

In bijlage II, art. 4 van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) is een lijst met zogenaamde planologische kruimelgevallen opgenomen. Voor deze relatief kleine afwijkingen van het bestemmingsplan kan een aparte procedure worden doorlopen. Antenne-installaties niet hoger dan 40 meter staan in deze kruimellijst opgenomen (art. 2.1, lid 1, onder c juncto art. 2.12, lid 1, onder a, onder 2).

Buitenplans afwijken van tijdelijke aard

Deze mogelijkheid om van de voorschriften van het bestemmingsplan af te wijken, kan alleen maar voor tijdelijke voorzieningen worden gebruikt. Daarna moet men het tijdelijk geplaatste bouwwerk weer verwijderen of het tijdelijke gebruik beëindigen. Een aanvrager moet met een verklaring of met een toelichting aangeven voor welke periode en waarvoor de tijdelijke voorziening noodzakelijk is. Alleen als de tijdelijkheid van het plan duidelijk aantoonbaar is, kan de gemeente tijdelijk van het bestemmingsplan afwijken, (art. 2.1, lid 1, onder c juncto art. 2.12, lid 2).

Buitenplans afwijken

Voor alle overige gevallen kan een gemeente alleen afwijken van het bestemmingsplan als een activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. (art. 2.1, lid 1, onder c juncto art. 2.12, lid 1, onder a, onder 3). Om in deze gevallen een omgevingsvergunning te kunnen verlenen dient de uitgebreide voorbereidingsprocedure doorlopen te worden.

3.3.2 Monumenten

Het plaatsen van een antenne-installatie op een monument of in een beschermd stad- of dorpsgezicht is omgevingsvergunningplichtig. Dit geldt zowel voor rijksmonumenten als voor provinciale en gemeentelijke monumenten. Het enige verschil is dat bij het plaatsen van een antenne-installatie op een rijksmonument de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is en bij provinciale en gemeentelijke monumenten de reguliere voorbereidingsprocedure geldt.

3.3.3 Milieuwetgeving

De Wet milieubeheer is voor een deel geïntegreerd in de Wabo en het Ivb is opgenomen in Bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Indien een activiteit in deze bijlage wordt genoemd is het bedrijf die deze activiteit uitvoert, meestal een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Afhankelijk van de activiteit en de omvang van de inrichting kan een inrichting onder categorie A, B of C van het Activiteitenbesluit vallen. Inrichtingen die onder categorie A vallen zijn de zogenaamde **niet** meldingsplichtige inrichtingen. Deze inrichtingen moeten echter wel voldoen aan de algemene voorschriften uit de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit (o.a. afval en zorgplicht).

Als aan de volgende eisen wordt voldaan is een antenne-installatie en de zendinrichting een inrichting van de Wet milieubeheer die onder categorie A valt:

- een inrichting met een elektrisch vermogen of gezamenlijk vermogen voor de omzetting van elektrische energie in stralingsenergie, dat kleiner is dan 4 kW (Bor, Bijlage I, onderdeel C, categorie 20.3);
- als binnen de inrichting geen verbrandingsmotoren van meer dan 1,5 kW of elektromotoren of het gezamenlijk vermogen van de elektromotoren of verbrandingsmotoren van meer dan 1,5 kW aanwezig zijn (Bor, Bijlage I, onderdeel C, categorie 1.1 lid a en b).

Als bijvoorbeeld een aggregaat onderdeel uitmaakt van de inrichting (voor de stroomvoorziening), kan niet aan bovenstaande voorwaarden worden voldaan. De inrichting valt dan onder categorie B van het Activiteitenbesluit en is meldingsplichtig. De inrichting moet dan voor het oprichten en in gebruik zijn een melding doen via de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM). De inrichting moet dan voldoen aan de van toepassing zijnde voorschriften uit het Activiteitenbesluit. Een melding op het gebied van het Activiteitenbesluit is onderdeel van de ontvankelijkheid van de aanvraag om een omgevingsvergunning.

3.4 Wet ruimtelijke ordening

Rijk, provincies en gemeenten leggen in ruimtelijke plannen vast hoe Nederland er nu en in de toekomst uit gaat zien. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) regelt hoe deze plannen tot stand komen en gewijzigd worden. In de Wro is onder meer vastgelegd hoe de lokale overheden met bestemmingsplannen moeten omgaan en hoe deze zo nodig moeten worden aangepast. Het bestemmingsplan en de beheersverordening blijven de planologische toetsingskaders met de inwerkingtreding van de Wabo. Als gevolg van de Wabo verdwijnen de regels over de verlening en handhaving van die toestemmingen uit de Wet ruimtelijke ordening. De Wro blijft echter de centrale wet voor het ruimtelijke ordeningsrecht. Zo wordt in deze wet voorzien in regels over kaderstellende en normatieve ruimtelijke plan- en besluitvorming op gemeentelijk, provinciaal en Rijksniveau. Ook biedt de Wro de regels voor coördinatie, schadevergoeding en grondexploitatie.

3.5 Richtlijnen provincie

De provincie Fryslân heeft in het Streekplan 'Om de kwaliteit fan de romte' de volgende uitgangspunten bij plaatsing en inpassing van zendmasten aangegeven:

- het maximaal benutten van masten door meerdere antennes ('site-sharing');
- het zoveel mogelijk aansluiten van antennemasten bij bestaande verticale elementen in het landschap;
- de voorkeur voor enkele hoge masten boven meerdere kleinere masten;
- de voorkeur voor plaatsing op bedrijventerreinen in de bebouwde kom;
- in het landelijk gebied wordt aangesloten bij kruispunten van wegen, kunstwerken, openbare nutsgebouwen en/of boselementen.

Een belangrijke randvoorwaarde bij plaatsing van een mast is site-sharing. Dit om een woud aan masten te voorkomen. Daarnaast stelt de provincie dat ten aanzien van de masthoogte een relatie gelegd moet worden met de hoogte en schaal van de aanwezige bebouwing en/landschap. Ook moeten aanvragen voor solitaire masten worden voorgelegd aan het Ministerie van Defensie in verband met de veiligheid.

4. Beleid gemeente

De gemeente heeft er belang bij om antenne-installaties uit welstands- en stedenbouwkundig oogpunt zo goed mogelijk in de omgeving te integreren zodat er geen wildgroei en horizonvervuiling ontstaat door het opzetten van verschillende mobiele netwerken. Daarnaast is het voor een gemeente ook belangrijk om bij te dragen aan goede communicatiemogelijkheden voor haar inwoners en ondernemers. De providers willen een efficiënt netwerk, dat goed werkt door een juiste plaatsing van antenne-installaties op strategische plaatsen.

In het vorige hoofdstuk is de bestaande wet- en regelgeving beschreven, de gemeente en de providers dienen bij plaatsing van een antenne-installatie daarmee rekening te houden. Daarnaast heeft de gemeente zelf uitgangspunten geformuleerd, die gelden voor zowel vergunningsvrije als voor vergunningplichtige antenne-installaties. Deze worden in dit hoofdstuk beschreven.

4.1 Huidige situatie

In de gemeente zijn aanvragen binnen gekomen en komen aanvragen binnen voor het plaatsen van antennemasten. De meeste bestemmingsplannen voorzien niet in de mogelijkheid om antennemasten te bouwen. Via een afwijking van het bestemmingsplan is in het verleden medewerking verleend wat betreft functie en hoogte.

De huidige situatie is opgenomen in het plaatsingsplan van MoNet (Mobiele Netwerkoperators Nederland). Dit plan geeft inzicht in de spreiding van bestaande en door providers gewenste locaties voor antennemasten in de gemeente Súdwest Fryslân. Het plaatsingsplan bevat bedrijfsvertrouwelijk gegevens en kan dan ook niet openbaar worden gemaakt. Dit met uitzondering van de locaties die staan aangegeven op de website van het Nationale Antenneregister www.antenneregister.nl. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de aanwezige antenne-installaties.

4.2 Locaties voor plaatsing

Providers mogen zelf beslissen waar zij de vergunningsvrije antenne-installaties willen realiseren. Zij dienen daarbij wel rekening te houden met onderstaand beleid. Voor vergunningplichtige antenne-installaties kan alleen worden afgeweken van het onderstaande beleid als de provider dat kan onderbouwen.

Waar niet

In de volgende gebieden moet in principe plaatsing worden voorkomen:

1. waardevolle landschappen;
2. woongebieden (met uitzondering van de sportparken en hoogbouw);
3. waardevolle cultuurhistorische objecten en structuren.

Met het niet kiezen voor deze locaties handelt Súdwest Fryslân in overeenstemming met het nationale en provinciale beleid. De voordelen van een antenne-installatie in deze gebieden wegen niet op tegen de landschappelijke verstoringen en de verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit. Uit visueel oogpunt en door de sfeer van deze gebieden is het niet wenselijk hier antenne-installaties te plaatsen.

Waar wel

Om toch tegemoet te kunnen komen aan de vraag naar en de eis van het rijk van een totale dekking van Nederland voor mobiele telefonie zijn er ook gebieden te benoemen waar als eerste gezocht kan worden naar locaties voor antenne-installaties.

De volgende gebieden komen als eerste in aanmerking voor plaatsing:

1. bestaande masten;
2. bedrijventerreinen;
3. sportparken en hoogbouw;
4. langs of nabij infrastructuur en dan bij voorkeur bij kunstwerken.

In deze gebieden is het vaak mogelijk de mast op een goede manier in te passen tussen de andere elementen. De verstoring van het landschap is beperkt. Daarbij zal wel eerst worden gekeken of het niet mogelijk is om een antenne-installatie op bestaande hoge punten of een mast, waaronder hoogspanningsmasten, te plaatsen.

Uiteraard moet de provider in de ruimtelijke onderbouwing die bij een afwijking van het bestemmingsplan hoort, aantoonbaar maken dat een andere locatie niet mogelijk of wenselijk is. De verantwoordelijkheid voor het maken van de onderbouwing ligt bij de provider. De gemeente zal de provider van advies dienen. De uiteindelijke beoordeling ligt bij de gemeente Súdwest Fryslân.

Gemeentelijke eigendommen

Een van de speerpunten in het Nationaal Antennebeleid is het beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk geschikte opstelplaatsen voor antenne-installaties. Door het beschikbaar stellen van rijksobjecten voor plaatsing van antenne-installaties draagt de rijksoverheid hier aan bij. Ook de gemeente Súdwest Fryslân heeft gebouwen en terreinen in haar bezit. Voor plaatsing wordt nadrukkelijk eerst gekeken naar de gemeentelijke terreinen.

4.3 Uitgangspunten plaatsing

Wanneer providers antenne-installaties plaatsen wordt hen verzocht rekening te houden met de hier onderstaande algemene uitgangspunten. Deze worden gehanteerd naast de in hoofdstuk 3 beschreven wet- en regelgeving.

Monumenten

Op basis van de Wabo is het aanbrengen van een telecomzendinstallatie of 'vergunningvrije' onderdelen op, aan of bij een monument omgevingsvergunningplichtig voor de activiteit wijzigen monument. Antenne-installaties mogen geen afbreuk doen aan de waarde van monumentale gebouwen of beschermde gebieden. Plaatsing van een antenne op, aan of bij een monument of cultuurhistorisch gebouw of gebied dient daarom zorgvuldig te worden bekeken. Voor het plaatsen van een antenne-installatie op een monument moet de provider bij de gemeente een omgevingsvergunning aanvragen. Plaatsing op een monument of cultuurhistorisch gebouw heeft echter wel voorkeur ten opzichte van plaatsing op een woongebouw. Bij een monument of cultuurhistorisch gebouw kan worden gedacht een kerk, een toren of een hoge schoorsteen van een voormalig bedrijfsgebouw. Het gaat er om dat dit hoge gebouwen zijn waardoor er geen nieuwe installatie gerealiseerd hoeft te worden. Als plaatsing niet mogelijk is moet door de provider duidelijk worden aangetoond dat er geen alternatieven zijn. Met andere alternatieven worden andere gebouwen, geen monumentale/cultuurhistorische of woongebouwen bedoeld.

Site-sharing

Bij het plaatsen van een nieuwe antenne-installatie moet in de eerste plaats aansluiting worden gezocht bij bestaande antenne-installaties. Slechts als dit niet mogelijk is wordt naar alternatieven gekeken. De provider moet aan de gemeente een overzicht geven van de mogelijkheden en onmogelijkheden van site-sharing.

Gemeentegrens

Indien een provider het wenselijk vindt een zender nabij de gemeentegrens te plaatsen, terwijl site-sharing aan de andere kant van de grens mogelijk is, dient door de provider contact opgenomen te worden met de buurgemeente.

Bereikbaarheid

Bij de plaatsing dient rekening gehouden te worden met de bereikbaarheid in verband met onderhoud en dergelijke. Daardoor is het wenselijk een locatie te kiezen aan een bestaande weg of op een via de weg eenvoudig te bereiken plaats. Wel dient vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid voldoende afstand tot de as van de rijbaan bewaard te worden. Bereikbaarheid van de masten mag niet direct via rijkswegen en provinciale wegen plaatsvinden, maar altijd via wegen van lagere orde of vanaf parkeerplaatsen.

Omgeving

- Aansluiting op bestaande masten en gebouwen. Door gebruikmaking van bestaande verticale kunstmatige elementen zoals hoge gebouwen en torens kan de inbreuk op de bestaande ruimtelijke kwaliteit tot een minimum beperkt worden;
- Aansluiting op de visueel ruimtelijke kwaliteit van de omgeving;
- Antenne-installaties mogen de architectuur en de specifieke architectonische kenmerken niet aantasten;
- Afstemming van de maat, schaal en oriëntatie van de antenne-installatie op (die van de bestaande bebouwing in) de omgeving;
- Er dient rekening gehouden te worden met de situering ten opzichte van cultuurhistorische waarden en objecten;
- Inpassing van de antenne-installatie binnen het landschapstype;
- Rekening houden met/aansluiten op bestaande landschappelijke patronen en op elementen in het landschap;
- Aangeven van de mogelijkheden om (in de ruime omgeving) door toepassing van beplanting de visuele aantasting te verminderen.

Vormgeving en detaillering

Vormgeving en detaillering van een op te richten mast worden in hoge mate bepaald door de omgeving waarin de mast een plaats moet krijgen. Eenduidige richtlijnen voor vormgeving en detaillering zijn dan ook moeilijk te geven. Als een omgevingsvergunning voor een mast wordt aangevraagd zal deze op de eerste plaats worden getoetst aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Vervolgens wordt het plan voorgelegd aan de welstandscommissie die mede op basis van mogelijk beeldkwaliteitseisen in het bestemmingsplan en de welstandsnota het plan beoordeelt op redelijke eisen van welstand.

4.4 Ruimtelijke onderbouwing

Wanneer het plaatsen van een antenne-installatie niet in het bestemmingsplan past, kan een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Een omgevingsvergunning kan worden gestart op basis van een ruimtelijke onderbouwing. In deze ruimtelijke onderbouwing moet aandacht worden besteed aan de uitgangspunten uit paragraaf 4.2. De provider moet aantonen dat aan de uitgangspunten wordt voldaan of waarom er van wordt afgeweken. Het college van burgemeester en wethouders beslist uiteindelijk op basis van de ruimtelijke onderbouwing of medewerking wordt verleend.

4.5 Privaatrechtelijke regeling

Als een provider een antennemast op gemeentegrond wil plaatsen, is er naast een eventuele omgevingsvergunning ook een privaatrechtelijke regeling nodig. De operator zal namelijk toestemming in welke vorm dan ook van de gemeente als grondeigenaar nodig hebben om te mogen plaatsen. Reële mogelijkheden zijn het verhuren van de grond aan de operator of het vestigen van een recht van opstal ten behoeve van de operator. Er bestaat een aantal verschillen tussen verhuur en het vestigen van een recht van opstal. Huurrecht is een persoonlijk recht, terwijl het recht van opstal een zakelijk recht is. Het recht van opstal moet worden gevestigd bij notariële akte terwijl in geval van verhuur kan worden volstaan met een overeenkomst. Vanwege het karakter (persoonlijke verbintenis) evenals vanwege het kostenaspect (geen kosten notariële akte) gaat de voorkeur uit naar verhuur van grond.

4.6 Aanvraag omgevingsvergunning

In overleg met de providers wordt op voorhand geprobeerd een zo goed mogelijke locatie te vinden voor een antenne-installatie. Indien het om een vergunningplichtig bouwwerk gaat zal door de provider een aanvraag omgevingsvergunning moeten worden ingediend. De gemeente Súdwest Fryslân adviseert daarvoor gebruik te maken van het Omgevingsloket online (www.omgevingsloket.nl). Daarin kan ook

worden aangegeven of een vooroverleg met de gemeente over de plannen wordt gewenst. De gemeente Súdwest Fryslân wil graag de plannen/schetsen via een vooroverleg bespreken. In een vroeg stadium kan dan worden aangegeven of de dan voorliggende plannen in overeenstemming zijn met de uitgangspunten zoals verwoord in dit hoofdstuk.

Een aanvraag voor een antennemast wordt, zoals elke binnengekomen aanvraag omgevingsvergunning in de regionale weekbladen en op de gemeentelijke website bekend gemaakt.

4.7 Samenvatting beleid

De volgende gebieden komen als eerste in aanmerking voor plaatsing:

1. bestaande masten;
2. bedrijventerreinen;
3. sportparken en hoogbouw;
4. langs of nabij infrastructuur en dan bij voorkeur bij kunstwerken.

Omgeving:

- Aansluiting op bestaande masten en gebouwen. Door gebruikmaking van bestaande verticale kunstmatige elementen zoals hoge gebouwen en torens kan de inbreuk op de bestaande ruimtelijke kwaliteit tot een minimum beperkt worden;
- Aansluiting op de visueel ruimtelijke kwaliteit van de omgeving;
- Antenne-installaties mogen de architectuur en de specifieke architectonische kenmerken niet aantasten;
- Afstemming van de maat, schaal en oriëntatie van de antenne-installatie op (die van de bestaande bebouwing in) de omgeving;
- Er dient rekening gehouden te worden met de situering ten opzichte van cultuurhistorische waarden en objecten;
- Inpassing van de antenne-installatie binnen het landschapstype;
- Rekening houden met/aansluiten op bestaande landschappelijke patronen en op elementen in het landschap;
- Aangeven van de mogelijkheden om (in de ruime omgeving) door toepassing van beplanting de visuele aantasting te verminderen.

Literatuur

- Rijksoverheid: Nationaal Antennebeleid, 2010.
- Rijksoverheid, Antennes en gezondheid, www.rijksoverheid.nl/antennes.
- Convenant nationaal antennebeleid inzake vergunningvrije antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie, juni 2002, herzien in september 2010.
- Brief Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, inzake actuele ontwikkelingen Antennebeleid, 28 oktober 2010.
- Ministerie van VROM: Rapport Antenneperceptie, Onderzoek naar kennis en attitude van burgers ten aanzien van antennemasten voor mobiele communicatie, maart 2009.
- Gezondheidsraad; Elektromagnetische velden en gezondheid; reactie een drietal wetenschappelijke publicaties betreffende effecten op cognitieve en fysiologische functies, 15 november 2007.
- Standpunt VNG over de plaatsing van antennemasten ten behoeve van UMTS, ongedateerd.
- Provincie Fryslân, 'Om de kwaliteit fan de romte' Streekplan 2007.

Jurisprudentie

- Uitspraak Raad van State d.d. 23 juni 2010 inzake gemeente Midden-Drenthe (het college heeft vrijstelling en lichte bouwvergunning verleend voor het plaatsen van een antennemast, zij mag zich daarbij baseren op het advies van de Gezondheidsraad).
- Uitspraak Raad van State d.d. 28-10-2009 inzake gemeente Apeldoorn (vervangen van twee antennemasten door een antennemast in relatie tot onvoldoende onderzoek naar noodzaak).
- Uitspraak Raad van State d.d. 5 december 2007 inzake gemeente Dordrecht (verwijzing naar het welstandadvies waarin is opgenomen dat sprake is van een vakwerkmast die een te afwijkende invloed uitoefent op de sfeer van de openbare ruimte en daarmee onevenredig bezwarend is voor de omwonenden, wordt als motivering voldoende geacht);
- Uitspraak Raad van State d.d. 21 november 2007 inzake gemeente De Bilt (zendmast onevenredig bezwarend voor omwonenden, factoren: afstand tot woningen, hoogte mast, vormgeving bouwwerk en aard omgeving).
- Uitspraak Raad van State d.d. 21 november 2007 inzake gemeente Best (motivering tot verlenen vrijstelling voor oprichten zendmastonvoldoende nu de factoren afstand tot woningen, hoogte mast, vormgeving bouwwerk en aard omgeving niet zijn afgewogen).
- Uitspraak Raad van State d.d. 4 juli 2007 inzake gemeente Noordoostpolder (college heeft het advies van de Gezondheidsraad aan het besluit tot het verlenen van vrijstelling voor het plaatsen van een GSM-mast ten grondslag kunnen leggen).

- uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 augustus 2011, in zaak nummer 201101494/1/H1; LJV BR5664, (waarin zeer uitgebreid ingegaan wordt op het aspect 'gezondheid' bij een mast ten behoeve van mobiele telecommunicatie).

Bijlage 1: Definities

Antenne:	Een stelsel van elektrische geleiders dat dient om geleide elektromagnetische golven om te zetten in vrij elektromagnetische golven of omgekeerd
Antenne-installatie:	Het geheel van één of meerdere antennes, antennedrager, bedrading en apparatuur- of techniekkast met bijbehorende bevestigingsconstructie dat gebruikt wordt voor het verzenden en/of ontvangen van radiofrequente elektromagnetische velden
	Vergunningvrij: een antenne-installatie voor mobiele telecommunicatie, bestaande uit antenne('s), antennedrager, bedrading en apparatuur of techniekkast(en) met bijbehorende bevestigingsconstructie, welke ingevolge de Woningwet zonder vergunning mag worden opgericht.
	Vergunningplichtig: een antenne-installatie voor mobiele telecommunicatie, bestaande uit antenne('s), antennedrager, bedrading en apparatuur of techniekkast(en) met bijbehorende bevestigingsconstructie, voor de oprichting waarvan ingevolge de Woningwet een vergunning is vereist.
Blootstellinglimieten:	Aanbevelingen die maximumwaarden stellen voor de elektrische veldsterkte waaraan de bevolking zonder gevaar voor de gezondheid kan worden blootgesteld
C2000:	Het digitale mobiele netwerk voor de hulpverleningsdiensten in Nederland.
GSM:	Afkorting van 'Global System for Mobile communications'. het is wereldwijd de meest gebruikte draadloze communicatietechnologie. In 1992 werden in Gsm wordt vooral gebruikt om te telefoneren en korte tekstberichten (sms) te verzenden.
Opstelpunt:	Plaats waar een antenne-installatie geplaatst wordt. Dit kan zijn een hoogspanningsmast, stationsmast, betonnen mast, ander bouwwerk en/of een stuk grond, ieder afzonderlijk of gezamenlijk geschikt en bestemd voor het daaraan, daarop of daarin bevestigen en/of plaatsen van antennes, apparatuur en/of bijbehorende zaken.
UMTS:	Afkorting van Universal Mobile Telecommunications System, een nieuwe wereldwijde standaard voor mobiele telefonie. Universal Mobile Telecommunications System (UMTS) is de opvolger van het GSM-netwerk. Het digitale UMTS-netwerk heeft meer capaciteit en kan grote hoeveelheden data, in kleine digitale pakketjes, snel versturen. Dit maakt het netwerk geschikt voor breedband internet en andere vormen van datacommunicatie. UMTS moet het mogelijk maken om naast spraak een veelheid aan datacommunicatietoepassingen mobiel toegankelijk te maken, die ook via het vaste net beschikbaar zijn.
Provider:	Zendgemachtigden zoals KPN, Vodafone, Ben e.a.
Zendmast:	Een (vaak) vrijstaande mast die gebruikt kan worden door meerdere antenne-eigenaren met verschillende toepassingen. In een zendmast kunnen meerdere antenne-installaties geplaatst worden.