

Antennebeleid Gemeente Oirschot 2021

Het college van de gemeente Oirschot besluit:

1. Het 'Antennebeleid gemeente Oirschot 2021' vast te stellen.
2. De gemeenteraad te informeren middels de bijgevoegde raadsinformatiebrief.

1. Wat regelt het Antennebeleid

Mobiele communicatie is een maatschappelijke basisbehoefte. Inwoners, instellingen en bedrijven hechten veel belang aan de beschikbaarheid van snelle en betrouwbare mobiele verbindingen. Het gebruik van mobiele communicatie groeit elk jaar. Daarnaast zijn mobiele netwerken essentieel om hulpdiensten te kunnen bereiken. Telecomproviders zijn verplicht in elke gemeente voldoende mobiele dekking te bieden. Dit alles brengt met zich mee dat ook de fysieke infrastructuur die hiervoor vereist is, de antenne-installaties, uitgebreid wordt. Antenne-installaties zijn niet altijd een esthetische aanwinst voor de leefomgeving. Beleidsmatig is er daarom bij de plaatsing van antenne-installaties een afweging van twee belangen: connectiviteit en kwaliteit van de leefomgeving. Het is daarom wenselijk voor een goede mobiele dekking, een goede ruimtelijke ordening en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, beleid te hebben ten aanzien van de plaatsing van antennes voor mobiele communicatie.

Doel van het antennebeleid

Doel van het gemeentelijke antennebeleid is om instellingen, bedrijven, inwoners en aanbieders van mobiele netwerken duidelijkheid te bieden over de wet- en regelgeving met betrekking tot antennes en de kaders die de gemeente stelt bij plaatsing van omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties voor mobiele communicatie.

Reikwijdte van het antennebeleid

Dit beleid richt zich specifiek op de voorwaarden voor plaatsing van omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties voor mobiele communicatie. Het stelt de uitgangspunten voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. Daarnaast beschrijft het beleid de communicatie rondom omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties.

Over welke antennes gaat deze nota niet

Deze nota richt zich niet op antennes die op kleinere schaal worden geplaatst zoals die van omroepzenders, C2000, radiozendamateurs en particulieren. Daarnaast richt de nota zich ook niet op omgevingsvergunningvrije antennes. Antennes tot 5 meter hoogte en schotelantennes met een doorsnede tot 2 meter zijn veelal omgevingsvergunningvrij. Antennes die binnen worden geplaatst zijn ook omgevingsvergunningvrij en vallen buiten de reikwijdte van het gemeentelijk antennebeleid. Denk aan de indoor aanleg van mobiele of wifinetwerken in woningen, kantoren, scholen en winkels.

1.1 Begrippenlijst

Antennes voor mobiele communicatie worden in de praktijk aangeduid met verschillende termen, bijvoorbeeld met zendmast. De Telecommunicatiewet bevat de termen antennes, antennesystemen en opstelpunten. Het Besluit omgevingsrecht en Besluit bouwwerken leefomgeving hanteren het begrip antenne-installatie. Hieronder volgt een uitleg van de belangrijkste termen.

Aanbieder

Een aanbieder van een elektronisch communicatienetwerk, -dienst of bijbehorende faciliteit. Doorgaans is een aanbieder een landelijke telecomprovider (operator) of een beheerder van antenne-opstelpunten (ook wel tower company genoemd).

Agentschap Telecom

Agentschap Telecom voert de wet- en regelgeving uit die gaat over de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de digitale infrastructuur. Het agentschap houdt toezicht op relevante regels, eisen en voorwaarden. De organisatie verdeelt onder andere frequentieruimte en verleent frequentievergunningen aan gebruikers. Ook het toezicht op frequentiegebruik behoort tot de hoofdtaken. Agentschap Telecom valt onder het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

Antenne

Een antenne is een onderdeel van een antenne-installatie. In het dagelijks taalgebruik bedoelt men met antenne vaak een typische antenne-installatie voor mobiele communicatie met drie antennepanelen.

Een antennepaneel ziet er aan de buitenkant vaak uit als een rechthoekige bak. Een antennepaneel van een antenne-installatie voor mobiele communicatie bevat meerdere antennes.

Antennebureau

Het informatie- en voorlichtingsbureau van de rijksoverheid over antennes en de beheerder van het Antenneregister. Het Antennebureau is ondergebracht bij Agentschap Telecom.

Antenne-installatie

Een antenne-installatie betreft het bij elkaar behorend geheel van één of meer antennes, antenedragers, bedrading en apparatuur- of techniekkast(en) met bijbehorende bevestigingsconstructie dat gebruikt wordt door een telecomoperator voor het verzenden en/of ontvangen van radiofrequente elektromagnetische velden.

Mobiele netwerken

Er zijn drie netwerken voor mobiele communicatie met landelijke dekking. Elke netwerkoperator heeft -via een zendvergunning- zijn eigen frequenties. De antenne-installaties zenden daarmee gegevens naar en ontvangen gegevens van gebruikerstoestellen in het verzorgingsgebied van de antenne-installatie. Een mobiel netwerk heeft een cellulaire structuur te vergelijken met een honingraat. Iedere raat staat voor een specifiek gebied, een cel. Een antenne-installatie verzorgt het bereik in een cel. De cellen samen vormen het mobiele netwerk. Het frequentiegebruik in de cellen wordt nauwkeurig op elkaar afgestemd om een goede mobiele verbinding te kunnen garanderen: de radioplanning. Elke cel (antenne) heeft een bepaalde capaciteit en kan een beperkt aantal gebruikers bedienen. Meer gebruikers en meer datagebruik betekent een grotere capaciteitsbehoefte en daardoor mogelijk meer antennes. Een te kort aan capaciteit in het netwerk kan bij de gebruiker de beleving van 'geen bereik' geven.

Mobiele Network Operator

Bedrijf dat een mobiel netwerk exploiteert en aan wie een zendvergunning voor het gebruik van frequenties voor mobiele communicatie is toegekend. De netwerkoperator verzorgt alle techniek die nodig is voor het gebruik en beheer van het mobiele netwerk. Naast toegang aan gebruikers via eigen abonnementen biedt een netwerkoperator ook toegang aan derden, de zogenaamde Mobiele Virtuele Netwerk Operators.

Monet

Vereniging van Nederlandse netwerkoperators met een landelijke vergunning voor mobiele telecomunicatie.

Opstelpunt

Een opstelpunt is een bouwwerk waarop één of meerdere antenne-installaties geplaatst wordt. Een opstelpunt kan bijvoorbeeld het dak van een gebouw, een zendmast, een schoorsteen, licht- of een hoogspanningsmast zijn. Voor small cells kunnen dit bestaande opstelpunten van mobiele operators zijn, maar ook bushokjes, lantaarnpalen en gevels van gebouwen.

Tower company / mastbeheerder

Bedrijf dat opstelpunten (vaak masten) exploiteert voor antenneplaatsing, meestal antenne-installaties voor mobiele communicatie. Mobiele operators en andere aanbieders kunnen ruimte huren van een mastbeheerder voor de plaatsing van een antenne-installatie.

Zendmast

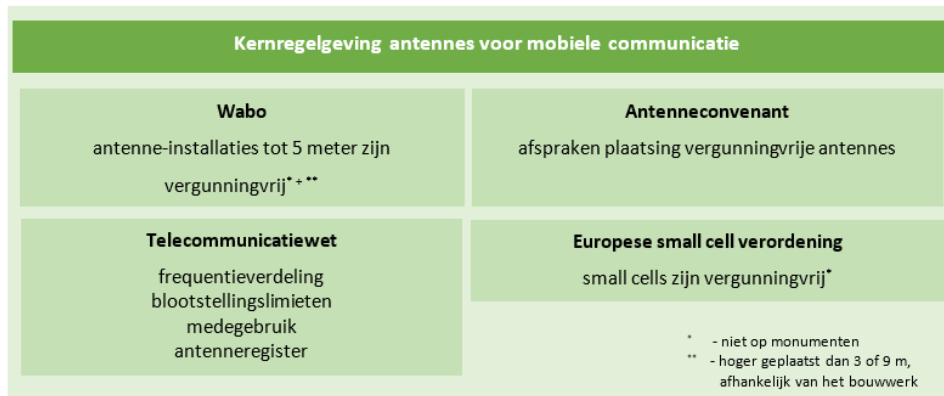
Een zendmast is een vrijstaande mast die als opstelpunt gebruikt kan worden door meerdere antenne-eigenaren met verschillende toepassingen. In een zendmast kunnen meerdere antenne-installaties geplaatst worden.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de wettelijke kaders. Hoofdstuk 3 gaat in op de algemene voorwaarden en de gebiedsgerichte aanpak bij omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties. Ten slotte beschrijft hoofdstuk 4 de uitgangspunten voor communicatie en burgerparticipatie bij antenneplaatsing.

2. Wettelijke kaders

Op Europees, nationaal en provinciaal niveau zijn er wetten, regels en verdragen die van toepassing kunnen zijn bij de plaatsing van een antenne-installatie voor mobiele communicatie. Figuur 1 geeft een overzicht van de belangrijkste daarvan. De gemeente is het bevoegd gezag bij omgevingsvergunningplichtige antennes en algemene welstandeisen. Onder de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) is de gemeente autonoom in het bepalen van het beleid voor een goede ruimtelijke ordening.



Figuur 1: kernregelgeving antennes voor mobiele communicatie

De Wabo bepaalt via bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) welke antennes omgevingsvergunningvrij zijn. In paragraaf 2.1 wordt de relevante regelgeving besproken.

2.1 Regelgeving ruimtelijke ordening (Wabo)

2.1.1 Het bestemmingsplan

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 dat de lokale overheden ruimtelijke regels vast kunnen leggen in bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Aanvragen voor een omgevingsvergunning worden getoetst aan het bestemmingsplan.

2.1.2 Omgevingsvergunning activiteit bouwen

Op basis van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) is bij het realiseren van bouwactiviteiten in beginsel een omgevingsvergunning vereist voor de activiteit bouwen (art. 2.1 lid 1, sub a). Zo is voor antenne-installaties voor mobiele communicatie hoger dan 5 meter een omgevingsvergunning nodig voor de activiteit bouwen. Voor het bouwen van antenne-installaties kleiner dan 5 meter in Natura-2000 gebieden, op gemeentelijke-, provinciale- en rijksmonumenten of in rijksbeschermd stads- of dorpsgezichten is voor de activiteit bouwen bijna altijd een omgevingsvergunning vereist.

2.1.3 Omgevingsvergunning afwijken ruimtelijke ordening

Artikel 2.1 lid 1 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 die in strijd is met het bestemmingsplan zijn er 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 1e).

Buitenplans afwijken via reguliere voorbereidingsprocedure

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

Buitenplans afwijken van tijdelijke aard

De Wabo biedt verder voor tijdelijke voorzieningen de mogelijkheid om van de voorschriften van het bestemmingsplan af te wijken, bijvoorbeeld voor een tijdelijke zendmast. Het tijdelijk geplaatste bouwwerk moet uiteindelijk weer verwijderd worden of het tijdelijke gebruik beëindigd (art. 2.1, lid 1, onder c juncto art. 2.12, lid 2). Op basis van jurisprudentie kan gesteld worden dat voor antenneplaatsing korter dan eenendertig dagen geen sprake is van een bouwwerk en daarom geen omgevingsvergunning is vereist.

Buitenplans afwijken via uitgebreide voorbereidingsprocedure

Voor alle overige gevallen kan een gemeente afwijken van het bestemmingsplan als 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.

2.1.4 Monumenten, beschermde stads en dorpsgezichten

Het plaatsen van een antenne-installatie op een monument of in een (rijks)beschermd stad- of dorpsgezicht is vaak technisch goed mogelijk, maar in de meeste gevallen omgevingsvergunningplichtig. Dit geldt zowel voor rijksmonumenten als voor provinciale en gemeentelijke monumenten. In de regel geldt de reguliere voorbereidingsprocedure. Alleen als plaatsing op een rijksmonument het monument zeer ingrijpend aantast is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing (art. 3.10 lid 1 onder d juncto art. 2.26 Wabo en art. 6.4 lid 1 onder a Besluit omgevingsrecht).

2.1.5 Natuurgebieden

Op alle natuurgebieden in Nederland is de Wet natuurbescherming van toepassing. De provincie is het bevoegd gezag. Bouwen in natuurgebied is in de regel niet toegestaan, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn.

2.1.6 Omgevingsvergunningvrije 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 het eventueel afwijken van het bestemmingsplan (Bor, bijlage II, art. 2, onderdeel 15.) Dit geldt voor de meeste antennes voor mobiele telecommunicatie die aan bestaande masten of op bestaande gebouwen worden geplaatst. De gemeente kan bij omgevingsvergunningvrije bouwwerken alleen achteraf handhaven als een bouwwerk 'in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand' (welstands-exces). In het Antenneconvenant zijn afspraken vastgelegd over visuele inpasbaarheid van omgevingsvergunningvrije antenne-installaties voor mobiele communicatie.

Ook andere antenne-installaties zijn in principe omgevingsvergunningvrij voor de genoemde activiteiten. Voorbeelden hiervan zijn kleine schotelantennes en antennemasten voor C2000 (het communicatiesysteem voor hulpverleningsdiensten). Masten voor elektronische waarschuwing en alarmering bij rampen worden soms aangezien voor antennes, deze zogenaamde WAS-masten zijn ook omgevingsvergunningsvrij.

2.1.7 Activiteit milieu

Bij antenne-installaties met een opgenomen vermogen van meer dan 4 kW geldt een vergunningplicht voor het onderdeel milieu in de omgevingsvergunning (Bor, bijlage I, categorie 20). Het gaat om het totale elektrische vermogen dat de zendmast kan opnemen en kan omzetten in elektromagnetische energie. Met elektrisch vermogen wordt dus niet het zendvermogen bedoeld, maar het van het elektriciteitsnet opgenomen vermogen. Antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie werken meestal met opgenomen vermogens die lager zijn dan 4 kW. Bij een zendmast met meerdere antenne-installaties gaat het doorgaans om afzonderlijke inrichtingen (art. 1.1, lid 4. Wet milieubeheer) en geldt bij beoordeling het ingangsvermogen per antenne-installatie. Als naar verwachting in 2022 de basisrestricties voor elektromagnetische velden (EMV) zijn opgenomen in het Frequentiebesluit 2013 geldt er een landelijk EMV-regime waardoor deze milieuregelgeving terugtreedt.

2.2 Antenneconvenant en plaatsingsplan

De Rijksoverheid, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de aanbieders van mobiele communicatie hebben in het Antenneconvenant afspraken gemaakt over de plaatsing van antennes waar geen omgevingsvergunning voor nodig is. De gemeente zelf is formeel geen partij in het convenant, maar kan wel nakoming vorderen. Elk jaar ontvangt de gemeente een plaatsingsplan van Monet, de vereniging van Nederlandse mobiele operators. Het plaatsingsplan is vertrouwelijk en niet openbaar. In het plaatsingsplan staan de op het grondgebied van de gemeente omgevingsvergunningvrij en -vergunningplichtig geplaatste antennes én de gebieden waar de aanbieders antennes willen plaatsen (zoekgebieden). Het plan is de basis voor het plaatsingsplangesprek waarvoor de gemeente -als de gemeente daar prijs op stelt- wordt uitgenodigd door Monet. Daarin kan de gemeente het gesprek aangaan met operators over de voorgenoemde antenneplaatsing. Het gesprek gaat naast de plannen van de aanbieders, ook over mogelijke knelpunten en ontwikkelingen ten aanzien van dekking, bestaande en nieuwe locaties, ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente en communicatie.

In het Antenneconvenant staan verder afspraken over visuele inpasbaarheid van antennes, kennisgeving van grootschalige plaatsing van small cells door Monet via de VNG, inspraak van huurders in woongebouwen en een zo gering mogelijke blootstelling van het algemeen publiek aan elektromagnetische velden.

2.3 Europese kaders

De Europese Unie (EU) bepaalt voor een belangrijk deel de telecomregulering in de Europese lidstaten. De Nederlandse telecomregulering, waarvan de Telecommunicatiewet de belangrijkste is, is grotendeels gebaseerd op Europese richtlijnen. Zo schrijft de Europese Telecomcode (EU 2018/1972) voor dat infrastructuur onder zeggenschap van overheden -waaronder gemeenten- tegen redelijke voorwaarden beschikbaar moet worden gesteld voor antenneplaatsing. De Telecomcode biedt ook ruimte aan gemeenten om bij antenneplaatsing in sommige gevallen gedeeld gebruik van infrastructuur op te leggen.

2.4 Nationaal Antennebeleid

Sinds de uitrol van het 3G-netwerk is er een landelijk antennebeleid dat zorgvuldige plaatsing van antennes mogelijk maakt. Het doel van dit Nationaal Antennebeleid is het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor antenneopstelpunten. De beleidspunten zijn verankerd in wetgeving en het Antenneconvenant.

2.5 Telecommunicatiewet

De Telecommunicatiewet regelt onder andere de uitgifte van frequenties en telefoonnummers, de sectorspecifieke mededinging, bescherming van de consument, veiligheid, gedeeld en medegebruik van infrastructuur, blootstellingslimieten (in de loop van 2022), het Antenneregister en het toezicht op deze thema's. De uitgifte van frequenties, gedeeld en medegebruik en de blootstellingslimieten zijn vooral relevant in het licht van gemeentelijk antennebeleid. De voorstellen voor wijziging van de Telecommunicatiewet zijn in 2019 geconsulteerd en worden waarschijnlijk rond de zomer van 2021 in de Tweede Kamer behandeld.

2.5.1 Dekkings- en snelheidseis

De drie landelijke mobiele operators zijn via hun frequentievergunning gebonden aan een landelijke dekkings- en snelheidseis. In de vergunning voor het gebruik van de 700 MHz frequentieband staat een verplichting om eerst 8 Mbit/s en later 10 Mbit/s aan te bieden in 98% van het gebied van een gemeente. Hiervan zijn Natura 2000 gebieden uitgezonderd. Om te voldoen aan deze eisen kan een operator een omgevingsvergunning aanvragen voor antenneplaatsing. Gemeenten zijn vanuit de Telecommunicatiewet niet verplicht een aanvraag toe te kennen op grond van de dekkingseis voor die locatie. Zij kunnen hun eigen afweging maken bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor antenneplaatsing. In gebieden waar geen bouwwerken beschikbaar zijn voor omgevingsvergunningvrije antennes kan de gemeente bepalend zijn bij het mogelijk maken van dekking. Overleg tussen gemeenten en operators, onder andere in het plaatsingsplangesprek, kan bijdragen aan het voorkomen van gaten in de dekking op gemeentelijk grondgebied en het vinden van goede locaties voor antennes.

2.5.2 Gedeeld en medegebruik van infrastructuur

Voor de ruimtelijke ordening zijn voor de gemeente in sommige gevallen de regels uit de Telecommunicatiewet (Tw) relevant die gaan over gedeeld en medegebruik van infrastructuur.

Site-sharing

Telecom- en radio-operators en beheerders van telecominfra moeten over en weer infrastructuur delen na een onderling redelijk verzoek (site-sharing). De gemeente heeft hierin geen formele rol, maar kan zich hierover laten informeren in het plaatsingsplangesprek. Site-sharing houdt in dat operators of mastbeheerders zowel technisch, constructief, financieel als juridisch het delen van een bouwwerk voor antenneplaatsing met elkaar afstemmen. Het gaat vaak om een vrijstaande zendmast. Een masteigenaar 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. Deze regel slaat niet op private eigenaren van opstelpunten zoals een woningbouwvereniging. Zij bepalen zelf hoeveel 'huurders' zij toestaan op hun dak (Tw, art. 5a.3).

Medegebruik bij gedoogplicht

Aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken moeten over en weer voldoen aan redelijke verzoeken tot medegebruik van fysieke infrastructuur waarop de gedoogplicht van toepassing is (Tw, art. 5a.3 lid 4). Het gaat om de passieve elementen van een bekabeld netwerk, zoals mantelbuizen en kabelgoten. Die kunnen bijvoorbeeld nodig zijn voor de aansluiting van antennes op een vast glasvezelnetwerk. De gemeente heeft een taak bij het faciliteren en coördineren van werkzaamheden in openbare grond en kan in haar instemmingsbesluit voorschriften opnemen over het bevorderen van medegebruik van ondergrondse voorzieningen (Tw art. 5.2, 5.4 en 5.5). Voor het beleid rond graven en aanleg kabels en leidingen wordt verwezen naar de gemeentelijke regelgeving voor het leggen van kabels en leidingen in de openbare grond.

Blootstellingslimieten

Alle antennes in een mobiel netwerk moeten voldoen aan de wettelijke vereisten. Als naar verwachting in 2022 de basisrestricties voor radiofrequente elektromagnetische velden (EMV) zijn opgenomen in het Frequentiebesluit 2013 geldt er een landelijk EMV-regime. De gemeente kan zelf geen ruimere of strengere limieten hanteren. Het gaat om internationaal erkende blootstellingslimieten die het algemeen publiek beschermen tegen een te hoge blootstelling aan radiofrequente elektromagnetische velden. De limieten gelden niet alleen voor mobiele communicatie maar bijvoorbeeld ook voor antennes van radio, televisie en hulpverleningsdiensten (C2000). Agentschap Telecom ziet erop toe dat de blootstellingslimieten niet worden overschreden.

Antenneregister

Via www.antenneregister.nl zijn de locaties zichtbaar van antennes voor mobiele communicatie binnen de gemeente, van zowel omgevingsvergunningplichtige als omgevingsvergunningvrije antenne-installaties. In het antenneregister staan de vast opgestelde antenne-installaties met een zendvermogen groter dan 10 decibelwatt Effective Radiated Power (ERP) en antennes op een vaste locatie met minder zendvermogen als ze deel uitmaken van een netwerk waarvan meer dan 50% van de antenne-installaties met meer dan 10 dBW uitzendt. Small cells die worden geplaatst conform EU verordening 2020/1070 worden door de antenne-eigenaar aangemeld in het register. Verder staan onder andere de antennes van radiozendamateurs en omroepzenders in het Antenneregister. C2000-antennes zijn om veiligheidsredenen niet opgenomen in het register. Daarnaast staan de EMV-metingen van Agentschap Telecom in het Antenneregister.

2.6 Bescherming volksgezondheid

De Nederlandse Gezondheidsraad en Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) geven aan dat negatieve gezondheidseffecten door elektromagnetische velden van antennes en zendmasten niet zijn aangetoond. Voorwaarde is dat de blootstellingslimieten niet worden overschreden. Deze limieten zijn opgesteld door een onafhankelijke groep internationale wetenschappers, de *Internationale Commissie voor Bescherming tegen Niet-Ioniserende Straling (ICNIRP)*. Nederland hanteert deze ICNIRP-limieten, zoals ook aanbevolen door de Nederlandse Gezondheidsraad en de Europese Unie. De limieten bevatten uit voorzorg een ruime veiligheidsmarge om ook rekening te houden met kinderen en mensen met een zwakke gezondheid. De blootstellingslimieten gelden voor alle bronnen van elektromagnetische velden waaronder Wifi, radio-omroep, C2000 en alle generaties mobiele communicatie (2G/3G/4G/5G).

De rijksoverheid volgt de nieuwste wetenschappelijke resultaten op het gebied van antennes en elektromagnetische straling. Indien wetenschappelijk onderzoek daartoe aanleiding geeft, treft de rijksoverheid passende maatregelen. Het onafhankelijke Kennisplatform Elektromagnetische Velden en Gezondheid biedt informatie over EMV en gezondheid en duidt relevant wetenschappelijk onderzoek¹.

Verantwoordelijkheden

De rijksoverheid heeft een infographic² gemaakt waarin wordt uitgelegd hoe het beleid rond straling en gezondheid is geregeld in Nederland. De basisrestricties voor radiofrequente elektromagnetische velden (EMV) ter bescherming van de volksgezondheid worden opgenomen in het Frequentiebesluit 2013. Daarmee geldt er een landelijk EMV-regime waarbij gemeenten geen rol hebben. De frequentiegebruikers moeten zich houden aan de basisrestricties voor radiofrequente EMV en Agentschap Telecom is de toezichhouder. Het agentschap meet regelmatig de elektromagnetische straling en toetst of de optelsom van alle bronnen van radiofrequente elektromagnetische straling onder de blootstellingslimieten blijft (cumulatieve vermogensdichtheid). De metingen zijn openbaar en staan in het Antenneregister.

3. Voorwaarden bij antenneplaatsing

Dit hoofdstuk begint met de algemene voorwaarden voor plaatsing van omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties. Paragraaf 3.2 gaat in op tijdelijke antenneplaatsing. De voorwaarden voor plaatsing in monumentale context staan in 3.3. In paragraaf 3.4 staat waar omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties bij voorkeur worden geplaatst.

3.1 Algemene voorwaarden antenneplaatsing

In deze paragraaf staan de algemene voorwaarden die toegepast worden bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het buitenplans afwijken van het bestemmingsplan (kruimelgeval).

1) www.kennisplatform.nl

2) www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/telecommunicatie/documenten/publicaties/2020/07/17/5g-straling-en-gezondheid-hoe-is-dat-geregeld-in-nederland

Uitgangspunt: Buitenplans afwijken via reguliere voorbereidingsprocedure (kruimelgeval)

Binnen bestemmingen als wonen, werken, verkeer en recreatie zijn antennes nodig voor mobiel bereik. Een zendmast is in planologische zin geen zelfstandige functie. Een vrijstaande mast vraagt relatief weinig bouwoppervlak, zodat het apart intekenen in een bestemmingsplan niet noodzakelijk is. Een antenne-installatie heeft hoogte én rondom vrij zicht nodig. Dat is noodzakelijk voor een goede verbinding met mobiele apparaten die zich op straatniveau bevinden.

Algemene voorwaarden omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties

- Het doel van de antenneplaatsing is verbeterde dekking en/of capaciteit van een mobiel netwerk.
- De plaatsing van omgevingsvergunningvrije antenne-installaties op gemeentelijke objecten, bestaande zendmasten of andere bestaande bouwwerken zoals lichtmasten en verkeersportalen heeft nadrukkelijk de voorkeur boven een omgevingsvergunningplichtige antenne-installatie.
- Antenne-installaties moeten zo goed mogelijk ingepast zijn in de omgeving. Anders gezegd: ze moeten zo beperkt mogelijk zichtbaar zijn.
- Er moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande bebouwing of elementen.
- Bij antenneplaatsing moet gestreefd worden naar een zo klein mogelijke impact op de ondergrond. Aansluitingen op ondergrondse infra moet plaatsvinden door zo weinig mogelijk ruimtebeslag in die ondergrond en zo weinig mogelijk graafwerkzaamheden.
- Aanbieders dienen zoveel mogelijk opstelpunten te delen (site-sharing).

Objectgerichte voorwaarden omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties

Rekening houdend met technische eisen voor antenneplaatsing gelden de volgende voorwaarden

- De antenne-installatie wordt zoveel mogelijk uit het zicht geplaatst.
- De antenne-installatie en bijbehorende apparatuur dienen zoveel mogelijk te worden geïntegreerd in de architectuur of omgeving.
- De antenne-installaties, de bijbehorende technische installaties en de bedrading moeten door middel van zorgvuldige materiaal- en kleurkeuze in de omgeving ingepast worden.
- De installaties mogen geen afbreuk doen aan de visuele kwaliteit van een gebouw en de omgeving.
- Specifieke architectonische kenmerken mogen niet aangetast worden.

3.2 Tijdelijke antenneplaatsing

Er zijn verschillende situaties denkbaar waarbij tijdelijke of kortdurende antenneplaatsing gewenst is om de mobiele bereikbaarheid te garanderen. Op basis van jurisprudentie geldt een periode tot 31 dagen in elk geval als kortdurend. Voor langdurige plaatsing vraagt een aanbieder een (tijdelijke) omgevingsvergunning aan.

Calamiteiten

Als een aanbieder op een locatie tijdelijk geen dekking kan bieden door overmacht, zoals stormschade is kortdurende antenneplaatsing mogelijk na overleg met de gemeente.

Evenementen

Bij grote evenementen en op feestdagen is kortdurende antenneplaatsing vaak noodzakelijk voor extra netwerkcapaciteit en het waarborgen van 112-bereik.

Ruimtelijke herontwikkeling

Door ruimtelijke herontwikkeling moet een omgevingsvergunningvrije antenne-installatie soms verplaatst worden. In afwachting van een geschikte locatie kan een telecomprovider ter overbrugging een tijdelijke omgevingsvergunning aanvragen.

3.3 Voorwaarden bij monumenten en beschermde dorps- of stadsgezichten

De gemeente hanteert zoveel mogelijk de leidraad van de Rijksdienst voor cultureel erfgoed 'Plaatsing van telecommunicatieapparatuur' op, in en aan monumentale gebouwen. Het beleid van de gemeente is dat er geen medewerking wordt verleend aan de plaatsing van vrijstaande zendmasten bij een monument of in een beschermd dorp- of stadsgezicht. Overige antenne-installaties mogen niet zichtbaar geplaatst worden op monumenten of in beschermd dorps- of stadsgezichten.

Daarnaast mogen antenne-installaties geen onevenredige of onomkeerbare afbreuk doen aan de waarde van monumentale gebouwen of het beschermd dorps- of stadsgezicht. Plaatsing van een antenne op of aan een monument of in een beschermd dorps- of stadsgezicht dient daarom zorgvuldig te worden bekeken met vroegtijdige inbreng van relevante afdelingen en monumenten- en welstandcommissie.

De gemeente stelt bij een omgevingsvergunning voor het plaatsen van een antenne-installatie op of aan een monument en in rijksbeschermd dorps- of stadsgezichten de volgende voorwaarden:

- Blijvende bouwkundige aantasting of (gevolg)schade aan het monument moet worden voorkomen.
- De zichtbaarheid van de antenne vanaf de openbare ruimte moet worden geminimaliseerd.

- Bliksem- en brandbeveiliging moeten worden aangepast op de nieuwe situatie.
- Restauratie- en onderhoudswerkzaamheden in, aan of op het monument moeten ongehinderd doorgang kunnen vinden.

3.4 Gebiedsgerichte aanpak omgevingsvergunningplichtige antennes

De gemeente maakt onderscheid tussen faciliterend en restrictief beleid voor antenneplaatsing voor bepaalde gebieden, vooral gericht op het verminderen van de visuele impact van installaties en voor een effectieve ruimtelijke ordening. Er geldt geen beperking in afstand tot woningen, scholen of kindercentra, omdat er landelijke normen zijn die beschermen tegen een te hoge blootstelling aan radiofrequente elektromagnetische velden. De blootstelling mag nergens te hoog zijn, ongeacht de afstand tot antennes.

Een vergunningsaanvraag tot plaatsing van een antenne-installatie wordt getoetst aan de volgende criteria: stedenbouwkundige, landschappelijke, bouwtechnische, welstand, monumentale en maatschappelijke aspecten, waaronder het belang van mobiele connectiviteit. In een als 'restrictief' aangemerkt gebied gelden de ruimtelijke aspecten in versterkte mate.

Gebiedstypen en functies

Een gebiedsgerichte aanpak betekent dat bij de toetsingscriteria onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende gebiedstypen. De volgende gebieden worden onderscheiden:

- Bebouwde kom
- Bedrijventerreinen
- Sportterreinen
- Buitengebied

Vervolgens worden in elk gebied globaal vijf mogelijke functies onderscheiden:

- Woonfunctie (wonen/zorginstellingen)
- Werkfunctie (bedrijvigheid)
- Recreatieve functie (groen, sportaccommodaties)
- Infrastructurele functie (auto- spoor- en vaarwegen)
- Natuur

3.4.1 Faciliterend en restrictief beleid

In deze paragraaf staan de gebieden opgesomd waar faciliterend of restrictief beleid geldt voor de plaatsing van omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties voor mobiele communicatie. In de praktijk gaat het meestal om vrijstaande zendmasten.

Faciliterend beleid wil zeggen dat in principe medewerking wordt verleend aan de realisering van een omgevingsvergunningplichtige antenne-installatie. Deze medewerking is afhankelijk van de functie van de locatie in een bepaald gebied. Medewerking vindt plaats als in elk geval is voldaan aan de algemene voorwaarden uit paragraaf 3.1. Afwijking daarvan kan alleen bij voldoende motivering.

Bij restrictief beleid wordt medewerking verleend aan de realisering van antenne-installaties in de aangegeven gebieden als de mobiele connectiviteit in het geding is en door de aanvrager wordt aangetoond dat in gebieden waar een faciliterend beleid wordt gevoerd geen adequate locatie of oplossing gevonden kan worden. De gebieden met een restrictief beleid zijn mede ingegeven vanuit de ervaring dat een omgevingsvergunningplichtige antenne-installatie, vaak een zendmast, daar meer bezwaren oplevert met soms lange procedures tot gevolg.

De tabel geeft eerst een overzicht in welke gebieden een faciliterend of restrictief beleid geldt. Vervolgens volgt een toelichting met de voorwaarden.

Beleid per gebied	
Faciliterend	Restrictief
<ul style="list-style-type: none"> • Bebouwde kom: werk- of recreatieve functie • Bedrijventerreinen • Sportterreinen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bebouwde kom: woonfunctie • Buitengebied • Natuurnetwerk Nederland

Bebouwde kom: werk- of recreatieve functie

In gebieden binnen de bebouwde kom met een werkfunctie of recreatieve functie voert de gemeente een faciliterend beleid ten aanzien van omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties. Voor het faciliterende beleid op deze locaties gelden de volgende voorwaarden:

- zoveel mogelijk op bestaande gebouwen of bouwwerken plaatsen (er dient door de aanvrager aangetoond te worden dat plaatsing van een omgevingsvergunningvrije installatie niet mogelijk is);
- zoveel mogelijk plaatsen uit het zicht (voornamelijk bekeken vanuit de nabijgelegen gebieden met een woonfunctie);
- minimaliseren qua aantal (waarbij rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid tot site-sharing);
- zoveel mogelijk integreren in architectuur en/of omgeving.

Bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen zijn aangewezen gebieden waar een clustering van bedrijven is. Het esthetische aspect van antenne-installaties is van minder groot belang in deze gebieden. Inpassing van omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties is op bedrijventerreinen daarom makkelijker te realiseren. Voor bedrijventerreinen voert de gemeente een faciliterend beleid ten aanzien van omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties. De specifieke voorwaarden hiervoor zijn:

- zoveel mogelijk op bestaande gebouwen of bouwwerken (er dient door de aanvrager aangetoond te worden dat plaatsing van een omgevingsvergunningvrije installatie niet mogelijk is);
- vrijstaande masten worden zoveel mogelijk uit het zicht geplaatst (voornamelijk bekeken vanuit de nabijgelegen gebieden met een woonfunctie);
- minimaliseren qua aantal (waarbij rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid tot site-sharing).

Sportterreinen

Sportterreinen zijn buitenterreinen waar sportverenigingen actief zijn. Net als bij bedrijventerreinen geldt hier dat het esthetische aspect van minder groot belang is. Voorwaarden voor plaatsing op sportterreinen zijn:

- zoveel mogelijk op bestaande bouwwerken of in combinatie met andere functionaliteit (bijvoorbeeld veldverlichting);
- vrijstaande masten worden zoveel mogelijk uit het zicht geplaatst (voornamelijk bekeken vanuit de nabijgelegen gebieden met een woonfunctie);
- minimaliseren qua aantal (waarbij rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid tot site-sharing).

Bebouwde kom: woonfunctie

Binnen de bebouwde kom is het realiseren van vrijstaande zendmasten vanwege de grote zichtbaarheid minder gewenst. Daarom geldt voor locaties met een woonfunctie binnen de bebouwde kom een restrictief beleid. Alleen bij aantoonbaar onvoldoende plaatsingsmogelijkheden voor omgevingsvergunningvrije antenne-installaties op bijvoorbeeld daken wil de gemeente een aanvraag in behandeling nemen.

Buitengebied

Onder het buitengebied worden de gebieden buiten de bebouwde kom verstaan, ook wel aangeduid als landelijk gebied. Hieronder vallen gebieden met een agrarisch karakter, maar ook natuur- en recreatiegebieden. De gemeente streeft naar een zo gunstig mogelijke landschappelijke inpassing waarbij geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de landschappelijke waarden of natuurwaarden in de directe omgeving. Antenne-installaties dienen op zo'n manier en op zo'n locatie gerealiseerd te worden, dat ze de minste verstoring van de horizon opleveren. Voorwaarden voor plaatsing in het buitengebied zijn:

- zoveel mogelijk bij reeds gebouwde of gerealiseerde elementen in het gebied. Denk aan wegen, viaducten, hoogspanningsmasten en verkeersportalen maar ook aan agrarische bedrijfscentra en de daar aanwezige hogere bouwwerken, zoals silo's (bij afwijking dient door de aanvrager aangetoond te worden dat alternatieve plaatsing niet mogelijk of minder wenselijk is);
- een locatie in of aan een bos heeft de voorkeur boven een locatie midden in een open weidegebied (bij afwijking dient door de aanvrager aangetoond te worden dat alternatieve plaatsing niet mogelijk of minder wenselijk is);
- in waardevolle natuur- en cultuurhistorische gebieden (zoals opgenomen in het Landschapskwaliteitsplan en op de Erfgoedkaart) dient een grote mate van terughoudendheid te worden betracht bij de plaatsing van nieuwe installaties (bij afwijking dient door de aanvrager aangetoond te worden dat alternatieve plaatsing niet mogelijk is of dat er ruimtelijk zwaarwegende redenen zijn om binnen het waardevolle gebied de installatie te realiseren).

Natuurnetwerk Nederland

Voor antenneplaatsing in Natuurnetwerk Nederland gebieden, waaronder de Natura 2000-gebieden Kampina en Oisterwijkse Vennen en Kempenland-West en het Natuurnetwerk Brabant, geldt een grote mate van terughoudendheid. Aanvragen worden afgestemd met de provincie als bevoegd gezag.

4. Communicatie en participatie

Bij de plaatsing van antennes heeft de gemeente aandacht voor eventuele zorgen van inwoners over de impact van antennes. Een groot deel van de antenneplaatsingen is omgevingsvergunningvrij, waardoor de gemeente niet betrokken is bij eventuele communicatie over de plaatsing. Tegelijk richten inwoners zich vaak in eerste instantie tot de gemeente als ze worden geconfronteerd met veranderingen in de openbare ruimte, ook bij antenneplaatsing. Zowel ambtenaren, wethouders als raadsleden kunnen aangesproken worden als er een nieuwe antenne-installatie wordt geplaatst. Onbekendheid, geen invloed op besluitvorming en geen direct individueel voordeel kan invloed hebben op de beleving bij antenneplaatsing. Het vooraf betrekken van inwoners kan de acceptatie voor de plaatsing van een antenne-installatie bevorderen en bijdragen aan een zorgvuldige afweging door de gemeente.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe en in welke mate communicatie en participatie plaatsvindt bij een aanvraag voor een omgevingsvergunningplichtige antenne-installatie.

4.1 Plaatsingsplangesprek

De gemeente ontvangt jaarlijks een plaatsingsplan van Monet en een uitnodiging voor een plaatsingsplangesprek met telecomaanhouders zoals volgt uit het Antenneconvenant. De gemeente maakt gebruik van het plaatsingsplangesprek. In het gesprek bespreken partijen de voorgenomen antenneplaatsing, mogelijke antennelocaties, mogelijkheden rond visuele inpasbaarheid en communicatie-activiteiten, eventuele lokale knelpunten bij plaatsing en de uitgangspunten van het gemeentelijke antennebeleid.

Gebieden met minder dekking

Voor gebieden met een verminderde mobiele dekking of capaciteit door een gebrek aan antennemasten gaat de gemeente (aanvullend op het plaatsingsgesprek) het gesprek aan met telecomaanhouders en maakt zij gebruik van de Handreiking mobiele bereikbaarheid³ van Agentschap Telecom.

De gemeente heeft vooroverleg met een aanvrager van antenneplaatsing alvorens een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. De gemeente kan dan vooraf, samen met de aanvrager, invulling geven aan participatie. Daarnaast kan participatie wellicht leiden tot een andere locatie waardoor het direct aanvragen van een omgevingsvergunning niet praktisch is.

4.2 Onderbouwing van de aanvraag

De onderbouwing van een aanvraag (vooroverleg) bevat in elk geval de volgende punten:

- Een toelichting op de locatiekeuze vanuit de gewenste mobiele connectiviteit en vanuit netwerktechnisch oogpunt voor tenminste één van de netwerken van de mobiele operators.
- Een toelichting dat er voldaan wordt aan de voorwaarden zoals opgenomen in hoofdstuk 3 van dit beleid. Vanuit deze voorwaarden dient in ieder geval aangetoond te worden dat plaatsing van een omgevingsvergunningvrije installatie niet mogelijk is en dat bij plaatsing in een gebied met restrictief beleid alternatieve plaatsing niet mogelijk of minder wenselijk is.

4.3 Vooroverleg omgevingsvergunningplichtige antenne-installatie

Zodra een aanvrager voornemens is een omgevingsvergunningplichtige antenne-installatie te plaatsen zal eerst vooroverleg plaatsvinden. De gemeente zal eerst beoordelen of de aanvraag voldoet aan de voorwaarden zoals opgenomen in hoofdstuk 3 van dit beleid. Indien de aanvraag voldoet aan de voorwaarden dan worden inwoners die binnen het zoekgebied van de zendmast wonen of op zo'n korte afstand dat zij zicht kunnen hebben op een zendmast hierover geïnformeerd en worden uitgenodigd om mee te participeren.

4.4 Participatie

Participatie bestaat in diverse vormen en gradaties. Het is iets anders dan de toepassing van wettelijke verplichte inspraak volgens de inspraakverordening: inspraak is vooral eenzijdig, waarbij het voorgenomen besluit feitelijk al vaststaat en voordat het definitieve besluit valt iedereen in de gelegenheid wordt gesteld daarover zijn mening kenbaar te maken. Participatie is vooral gericht op een wederzijdse gedachtewisseling in een zo vroeg mogelijk stadium.

3) <https://www.agentschaptelecom.nl/documenten/publicaties/2019/09/19/handreiking-mobiele-bereikbaarheid-gemeenten>

4.4.1 Participatie bij aanvraag omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties

Participatie vindt enkel plaats als het een omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties betreft en de aanvraag voldoet aan de voorwaarden uit hoofdstuk 3 van dit beleid. Daarnaast vindt de participatie plaats voordat een omgevingsvergunning wordt verleend en enkel over de locatie van de antenne-installatie. Aangezien er voldaan wordt aan de voorwaarden uit hoofdstuk 3 is immers al aangetoond dat een antenne-installatie noodzakelijk is ten behoeve van een verbeterde dekking en/of capaciteit van een mobiel netwerk. De vraag is alleen nog, waar komt deze? Het betrekken van inwoners kan waardevolle inzichten opleveren over de beoogde locatie. Daarnaast kan het vroegtijdig betrekken van inwoners vaak bezwaren later in het traject voorkomen.

4.4.2 Participatieproces

De aanvrager van de zendmast zal, in afstemming met de gemeente, invulling geven aan participatie. Bij voorkeur wordt een fysieke participatie middag/avond georganiseerd. Inwoners die binnen het zoekgebied van de zendmast wonen of op zo'n korte afstand dat zij zicht kunnen hebben op een zendmast worden hiervoor uitgenodigd. Zij worden daarbij vooraf geïnformeerd over hun rol in de participatie.

Rol van inwoner: meepraten en meedenken: niet mee beslissen

De inwoner heeft in dit geval een raadplegende rol. De inwoners worden gevraagd om hun mening, hun opvattingen en ideeën over de locatie van de antenne-installatie te geven. Daarnaast kunnen inwoners, gemotiveerd, alternatieve locaties aandragen die passend zijn binnen de voorwaarden uit hoofdstuk 3.

De uitkomsten van de participatie worden meegenomen bij de besluitvorming over de locatie van de antenne-installatie. De gemeente zal, samen met de aanvrager, bekijken en motiveren wat de meest geschikte locatie is. Daarnaast wordt gemotiveerd waarom eventuele alternatieve locaties niet of minder geschikt zijn. Uiteindelijk is het de gemeente die een besluit neemt over de locatiekeuze.

Nadat er een besluit is genomen worden de deelnemers aan de participatie hierover geïnformeerd en kan de omgevingsvergunning aangevraagd en verleend worden.

Vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oirschot op 26 oktober 2021