

beleidsregels

UMTS- en GSM antenne-installaties



GEMEENTE KAMPEN

sector Grondgebied, afdeling Ruimte en Economie

maart 2002

Inhoudsopgave

1. Inleiding
 - 1.1 Aanleiding
 - 1.2 Algemeen
 - 1.3 Telecommunicatiewet 1998

2. Verwachte ontwikkeling
 - 2.1 Gebruik mobiele telefonie
 - 2.2 Hoogte van masten
 - 2.3 Aanbieders
 - 2.4 Verwachte nieuwe ontwikkelingen

3. Gezondheidsaspecten
 - 3.1 Risico en gezondheid
 - 3.2 Advieswaarden en Gezondheidsraad
 - 3.3 Warmte-effect
 - 3.4 Werken in de bundel van antennes
 - 3.5 Regels voor werken bij of aan antennes
 - 3.6 Conclusie

4. Wettelijke regelingen (vergunningen)
 - 4.1 Milieuvergunning
 - 4.2 Bouwvergunning
 - 4.3 Monumentenvergunning
 - 4.4 Vrijstellingsbeleid

5. Beleidsregels voor het plaatsen van antenne-installaties
 - 5.1 Algemeen
 - 5.2 Provinciaal beleid
 - 5.3 Beleidsregels

6. Bestaande antenne-installaties

7. Samenvatting

Literatuur

1.1. Aanleiding

Er wordt in toenemende mate door het bedrijfsleven en particulieren gebruik gemaakt van mobiele telecommunicatie. Nederland heeft momenteel 8 miljoen bellers. Naar verwachting zal deze behoefte de komende jaren aanzienlijk toenemen. De rijksoverheid heeft aan vijf "operators" van mobiele netwerken frequenties toegewezen om zorg te dragen voor een landelijke dekking. Deze vijf operators, KPN, Vodafone, Telfort, Dutchtone en Ben werken hard aan de opbouw en uitbreiding van hun net voor de mobiele communicatie volgens de zogenaamde "GSM-standaard".

Voor mobiele telefonie zijn antennes een noodzaak, momenteel zijn in Nederland GSM-basisstations geplaatst op ruim 7000 opstelplaatsen. Er wordt verwacht dat dit aantal de komende jaren zal uitgroeien tot 12.000 opstelplaatsen. Daarnaast zal, naar verwachting, binnen afzienbare tijd de nieuwe generatie mobiele telefonie (UMTS) antenne-opstelplaatsen claimen.

Deze notitie heeft tot doel inzicht te geven in de ontwikkeling van de mobiele telecommunicatie en de consequenties daarvan voor de gemeente Kampen voor wat betreft de toepassing van de bouwregelgeving en de gevolgen voor de gezondheid. De bedoeling is te komen tot het formuleren van een beleid dat kan worden gehanteerd bij de keuze van een locatie voor het plaatsen van nieuwe antenne-installaties binnen het grondgebied van de gemeente Kampen. In de bestemmingsplannen ontbreekt een expliciete regeling voor de plaatsing van dergelijke antennes. Voor het toetsen van aanvragen om bouwvergunning zijn heldere beleidsregels daarom zeer wenselijk.

De notitie is als volgt samengesteld. Na de inleiding in hoofdstuk 1 gaat hoofdstuk 2 over de te verwachten ontwikkeling van de mobiele telecommunicatie. Hoofdstuk 3 belicht de gezondheidsaspecten en in hoofdstuk 4 worden de wettelijke regelingen toegelicht. Hoofdstuk 5 geeft het provinciaal beleid en de beleidsregels weer. Hoofdstuk 6 handelt over de bestaande antenne-installaties. Tenslotte bevat hoofdstuk 7 een samenvatting.

1.2. Algemeen

Voor een optimaal functionerend systeem voor mobiel bellen is een dekkend netwerk van antenne-installaties noodzakelijk, het zogenaamde GSM. Dit staat voor Global System for Mobile communications en betekent "Wereldwijd systeem voor mobiele communicatie. Voor mobiele telefonie is een zaktelefoon of autotelefoon nodig en een netwerk van "basisstations". In het algemeen bestaat een basisstation uit een apparatuurkast ($\pm 1,5 \text{ m}^3$) en een antenne die kan zenden en ontvangen. De antennes kunnen ook zonder mast aan of op een gebouw bevestigd worden. Bij het bellen maakt de mobiele telefoon via een elektromagnetisch veld contact met een basisstation. Dit station zendt de opgevangen telefoonsignalen vervolgens via het vaste telefonienetwerk door naar iemands vaste telefoonnummer of iemands mobiele telefoonnummer.

Elke installatie bestaat een relatief klein gebied (een zogeheten verzorgingsgebied) met een straal van circa 500 m tot 7 km. Deze verzorgingsgebieden overlappen elkaar gedeeltelijk zodat een aaneengesloten dekking wordt verkregen. Zo'n verzorgingsgebied wordt ook wel een "cel" genoemd. Binnen elke cel kunnen meer bellers tegelijkertijd worden bediend. Elke mobiele telefoon zoekt automatisch telkens een "vrije frequentieruimte" op. Met kleine cellen ontstaat een grotere capaciteit binnen het mobiele netwerk. Maar kleinere cellen betekent ook dat er meer cellen moeten zijn voor het totaal te bestrijken grondoppervlak. En dat betekent meer antenne-installaties. De noodzaak van meer installaties vloeit dus voort uit een combinatie van noodzakelijke dekking, capaciteit en gewenste kwaliteit.

1.3. Telecommunicatiewet 1998

Op 15 december 1998 is de Telecommunicatiewet in werking getreden en is de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen vervallen. Met de nieuwe wet wordt de liberalisering van de telecommunicatiesector afgerond. De Telecommunicatiewet verplicht de houders van een vergunning voor het gebruik van frequentieruimte tot medegebruik van antenne-opstelpunten. De onderlinge concurrentie moet dus leiden tot een veelvoud van opstelpunten. De wet benadrukt de bestuurlijke autonomie van gemeenten om sturing te geven aan de plaatsing van GSM-antennes binnen haar grenzen.

De Telecommunicatiewet geeft de gemeente rechten maar ook plichten. In artikel 5.1 van de wet is bepaald dat eenieder verplicht is de "aanleg en instandhouding van kabels ten dienste van een openbaar telecommunicatienetwerk of van een omroepnetwerk in en op openbare gronden, alsmede de opruiming ervan, te gedogen". De beheerders van openbare gronden, waaronder de gemeente, moeten derhalve gedogen dat aanbieders van een openbaar telecommunicatienetwerk kabels in hun grond leggen. Voor een goed begrip is het noodzakelijk dat wordt onderkend dat het begrip "kabel" in de Telecommunicatiewet (artikel 1.1) wordt omschreven als "kabels en de daarbij behorende ondersteuningswerken, beschermingswerken en signaalinrichtingen, alsmede inrichtingen bestemd om daarin verbinding tot stand te brengen tussen kabels in, op of boven openbare gronden enerzijds en kabels in gebouwen en daarmee een geheel vormen de gronden anderzijds dan wel tussen. laatstgenoemde kabels onderling". Het begrip kabel zoals bedoeld in de aangehaalde wet heeft dus een aanzienlijk bredere betekenis dan in het normale spraakgebruik.

De hierboven omschreven gedoogplicht gaat evenwel niet zover dat de regelgeving die betrekking heeft op andere beleidsonderdelen, op zij wordt gezet. Voor het plaatsen van antenne-installaties zijn de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet onverminderd van toepassing.

Voorts is het voor de gemeente in het kader van de onderhavige notitie van belang dat in artikel 5.2 van de Telecommunicatiewet is bepaald dat "de gemeente is belast met de coördinatie van de binnen haar grondgebied door aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken of omroepnetwerken uit te voeren werkzaamheden in verband met de aanleg en instandhouding van kabels, bedoeld in artikel 5.1 eerste lid". Daarnaast kent de Telecommunicatiewet, evenals dit het geval was in de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen en medegebruikersregeling.

In de toelichting op de Telecommunicatiewet is aangegeven dat deze regeling in het leven is geroepen om te voorkomen dat er meer opstelpunten worden gerealiseerd dan nodig is. Medegebruik van een al opgerichte installatie kan worden geweigerd wanneer dit uit technisch oogpunt niet mogelijk is. Of medegebruik van een mast technisch mogelijk is, is voor niet-specialisten moeilijk te beoordelen. Het gezamenlijk gebruik van masten wordt site-sharing genoemd. Indien een aanbieder gebruik maakt van delen van de infrastructuur van een andere operator is sprake van roaming.

Indien de aanbieders niet tot overeenstemming komen, dan is de O(nafhankelijke) P(ost)- en T(elecommunicatie) A(utoriteit) bevoegd om nadere regels te stellen. Met deze zogenaamde site-sharing heeft de gemeente een handvat om het aantal opstelpunten voor zendmasten te beperken.

Met de oprichting van Monet in juli 1999 hebben de vijf mobiele netwerkoperators het initiatief genomen een gezamenlijke inspanning te leveren om te komen tot een betere voorlichting over de werking en de veiligheid van GSM-netwerken. Monet staat voor Mobile netwerkoperators Nederland. Ook kan deze organisatie een goede intermediair zijn tussen de operators en gemeenten. Deze samenwerking kan een vermindering van masten bevorderen.

2.

Verwachte ontwikkeling

2.1 Gebruik van mobiele telefonie

Volgens schatting van het Directoraat-generaal Telecommunicatie en Post (DGTP) gebruiken in het jaar 2004 zo'n 12 miljoen mensen een mobiele telefoon. Duidelijk zal zijn dat dit tot gevolg heeft dat er behoefte is aan een nog groter aantal antenne-installaties.

2.2 Hoogte van masten

De hoogte van masten is afhankelijk van het bereik die de daaraan geplaatste antenne moet hebben. De hoogte is ook afhankelijk van plaatsing in stedelijk of landelijk gebied en niet te vergeten de doelstelling zo veel mogelijk gebruik te maken van "site-sharing".

Tot op heden variëren de nieuw te plaatsen masten in hoogte tussen 25 en 40 meter. De hoogte van installaties op gebouwen is doorgaans tussen de 2 en 5 meter.

2.3 Aanbieders

De rijksoverheid heeft vijf operators frequenties toegewezen om de mobiele bellers te kunnen bedienen. Deze vijf zijn: KPN, Vodafone, Telfort, Dutchtone en Ben.

2.4 Verwachte nieuwe ontwikkelingen

Naast GSM-netwerken zullen andere netwerken worden ingericht om de toename van het draadloze communicatieverkeer op te vangen, een voorbeeld is Universal Mobile Telephony System ofwel mobiel bellen over heel de wereld (UMTS).

De derde generatie mobiele telefonie wordt binnen afzienbare tijd op de markt verwacht. Ook deze UMTS-netwerken zijn afhankelijk van opstelplaatsen. De antennes voor UMTS-netwerken zullen aanzienlijk kleiner worden en op plaatsen kunnen worden gemonteerd waar ze niet opvallen. De "cellen" (gebieden die de installaties kunnen bereiken) worden ook steeds kleiner, daardoor zal het uitgezonden vermogen van de antenne verminderen (ze bedienen een minder groot gebied).

In deze notitie wordt veelal over GSM-netwerken gesproken. Indien bouwaanvragen voor UMTS-antenne-installaties binnenkomen, moet volgens hetzelfde principe de beleidsregels toegepast worden bij de beoordeling. Te zijner tijd kan worden bekeken of de gestelde regels voor UMTS-antenne-installaties niet achterhaald zijn.

3.

Gezondheidsaspecten

3.1. Risico en gezondheid

De Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben gezamenlijk een brochure geschreven waarin de gezondheidsaspecten worden besproken. In dit hoofdstuk is de tekst grotendeels van de brochure overgenomen.

Mobiele telecommunicatie maakt gebruik van radiofrequentie elektromagnetische velden. Veel mensen maken zich zorgen over de effecten daarvan op hun gezondheid, in het bijzonder wanneer ze zich veel in de buurt van antenne-installaties bevinden. De Gezondheidsraad heeft daarom de resultaten van de wetenschappelijke onderzoeken naar die effecten op een rijtje gezet. Op basis daarvan stelde de raad advieswaarden vast voor de blootstelling aan elektromagnetische velden. Daarbij is een ruime veiligheidsmarge in acht genomen. Bij de advieswaarden wordt uitgegaan van blootstelling op het totale lichaam. Als de advieswaarden niet worden overschreden zijn geen nadelige gevolgen voor de gezondheid te verwachten.

In zijn algemeenheid kunnen radiofrequente elektromagnetische velden op twee manieren effect hebben op het menselijk lichaam. Welk effect optreedt is afhankelijk van frequentie; óf het optreedt is afhankelijk van de veldsterkte. In de eerste plaats kunnen de velden elektrische stroompjes veroorzaken. Dat gebeurt echter bij frequenties lager dan 10 MHz, waar de mobiele telefonie geen gebruik van maakt. In de tweede plaats kan blootstelling leiden tot temperatuursstijging van het lichaamsweefsel. Dit gebeurt bij frequenties tussen circa 100kHz en 300 GHz, waar de mobiele telecommunicatie (met frequenties tussen 30 MHz en 1800 MHz) wel gebruik van maakt. Wanneer de temperatuursstijging te groot wordt, kan dat schade opleveren voor de gezondheid. Sterke temperatuurstijging treedt alleen op korte afstand en recht voor de antenne op (zie paragraaf 3.3)

3.2 Advieswaarden en Gezondheidsraad

De veldsterkte van elektromagnetische velden wordt in het algemeen uitgedrukt in Volt per meter (V/m). De meest gehanteerde richtlijn voor blootstelling aan elektromagnetische velden van GSM-antennes is opgesteld door de "International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP), een onafhankelijke organisatie die onderzoek doet naar blootstelling aan radiogolven en waarbij ook Nederland is aangesloten. Kort geleden, in 1998 heeft ICNIRP in samenwerking met de Environmental Health Division van de Wereld Gezondheidsorganisatie veiligheidscriteria opgesteld ten behoeve van de Raad van Europa. Deze zogenaamde ICNIRP-richtlijn is gesteld op een limiet van 41 V/m voor 900 MHz en 58 V/m voor 1800 MHz. Aan deze niveaus kan men zonder enig bezwaar 24 uur per dag worden blootgesteld, gedurende een heel leven.

De Hoofdinspectie van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne van het Ministerie van VROM heeft in 1990 de publicatie "Richtlijn voor radiofrequente straling bij zendinrichtingen" uitgegeven. In deze publicatie worden blootstellinglimieten vermeld, die zijn afgeleid van de criteria van ICNIRP. De Nederlandse Gezondheidsraad heeft vergelijkbare richtlijnen uitgegeven inzake maximaal aanvaardbare blootstellingsniveaus. De Gezondheidsraad adviseert sinds 1997 een grenswaarde van 49 V/m voor 900 MHz (en 81 V/m voor 100 MHz). Dit zijn de frequenties die voor GSM worden gebruikt.

GSM-antennes zenden in een horizontale bundel die nauwelijks naar beneden uitwaaiert, net als bijvoorbeeld een zaklantaarn. Op korte afstand recht voor de antenne is de veldsterkte daarom groter dan onder de antenne. Recht naar beneden zendt een antenne minder dan een half procent van zijn totale vermogen uit. Als gevolg daarvan is in de richting van mensen die direct onder een antenne wonen of werken, de veldsterkte ten minste 100 maal lager dan de strenge ICNIRP-limiet. Dat komt

doordat de antennes enkele meters boven het dak worden gemonteerd en doordat zij in een horizontale bundel zenden. Daarnaast is door de afscherpende werking van het dak de veldsterkte in een gebouw onder de antenne nog nauwelijks meetbaar.

Om het zekere voor het onzekere te nemen hanteren zowel ICNIRP als de Gezondheidsraad een veiligheidsfactor 50. Dat betekent dat bij het opstellen van de richtlijn de maximaal toelaatbare waarde 50 maal strenger zijn gesteld dan het niveau waar effecten op de gezondheid zouden kunnen optreden. Op basis van deze strenge norm is bepaald dat men een afstand zou moeten nemen van drie meter in horizontale richting. Overigens bestaat bij hoe uitzondering binnen deze afstand en direct in de bundel van de antenne een kans dat de blootstellinglimiet wordt overschreden.

3.3 Warmte-effect

In paragraaf 3.1 is al enigszins ingegaan op het opwarmen van het lichaam door het opnemen van energie van elektromagnetische velden. Een dergelijke opwarming is heel gewoon: een kop thee warmt het lichaam ook op. Het zeer dicht naderen van GSM-antennes kan ook tot opwarming van het lichaam leiden. Dit geldt met name voor antennes met een groot verzorgingsgebied. Antennes met een dergelijk groot bereik zijn echter maar op een beperkt aantal plaatsen in ons land nodig. Het is verstandig om enige afstand te bewaren van zulke antennes. Voor alle zekerheid is die afstand bijzonder ruim genomen en bepaald op circa 3 meter horizontaal en 0,5 meter verticaal. Bij die vastgestelde grens zal de warmte toename nooit meer dan 0,02 graden Celsius bedragen en bestaat geen enkel risico voor de gezondheid. Voor verreweg de meeste antennes kan een kleinere afstand worden aangehouden. Dat komt doordat die antennes een kleiner verzorgingsgebied hebben en dus kunnen volstaan met een kleiner uitgezonden vermogen. Overigens kan over andere zogeheten niet-thermische effecten zoals concentratieverlies, slapeloosheid of hoofdpijn het volgende opgemerkt worden. Hier is wereldwijd veel onderzoek naar verricht maar er is geen wetenschappelijk verantwoord bewijs geleverd dat een verband bestaat tussen dergelijke klachten en elektromagnetische velden.

3.4 Werken in de bundel van antennes

Alleen wanneer mensen zich in de onmiddellijke nabijheid van de antenne in de elektromagnetische bundel ophouden, kunnen zich effecten op de gezondheid voordoen. Daarom moet bij het plaatsen van antennes rekening worden gehouden met dakterrassen. Bij onderhouds- en reparatiewerk zijn speciale maatregelen nodig. Overigens worden installaties nooit zo geplaatst dat gelijktijdig blootstelling op korte afstand aan meer antennes mogelijk is. Dit vanwege technische belemmeringen (storingsrisico's). In een beperkt aantal gevallen waar de advieswaarde overschreden kan worden, dus binnen circa 3 meter en in de bundel van een werkende antenne, moeten waarschuwingsborden worden geplaatst: op de mast zelf als mensen niet zonder hulpmiddelen in de kritieke zone van de antenne kunnen komen, of op voldoende afstand als daar geen hulpmiddelen voor nodig zijn. Dan kan het ook nuttig zijn om een hekwerk rond de antenne te plaatsen. Bij het verlenen van de bouwvergunning kunnen hiervoor voorwaarden worden opgenomen (in overleg).

3.5 Regels voor het werken bij antennes

Radiofrequente elektromagnetische velden horen tot de niet-ioniserende straling. Voor toestellen die deze straling kunnen uitzenden, zijn veiligheidsregels vastgelegd in artikel 6.12 van het Arbeidsomstandighedenbesluit (het zogenaamde Arbobesluit van de Arboret). De regels komen erop neer dat toestellen die schadelijke stralingsniveaus kunnen uitzenden, deugdelijk geconstrueerd moeten zijn en in goede staat moeten verkeren. Bovendien moeten ze zo zijn opgesteld en afgeschermd dat gezondheidsschade zoveel mogelijk wordt voorkomen. Als dat laatste niet mogelijk is, dan zijn organisatorische maatregelen noodzakelijk. Dat kan bijvoorbeeld inhouden dat werknemers slechts korte tijd aan die niveaus mogen worden blootgesteld. Als dat ook onvoldoende oplevert, geldt in zijn algemeenheid dat de werkgever persoonlijke beschermingsmiddelen moet verschaffen.

Het Arbobesluit (artikel 6.12, derde lid) biedt de mogelijkheid om maximale niveaus van niet-ioniserende straling vast te leggen in een ministeriële regeling. Dat is tot nu toe niet gebeurd. In de praktijk hanteert de Arbeidsinspectie de advieswaarden van de Gezondheidsraad.

3.6 Conclusie

Er is geen wetenschappelijk verantwoord bewijs voor schadelijke effecten op de gezondheid van mensen als gevolg van het gebruik van antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie, mits wordt voldaan aan de veiligheidslimieten die zijn aanbevolen door de Gezondheidsraad. Omdat niet alle mensen hetzelfde zijn en om het zekere voor het onzekere te nemen zijn deze richtlijnen al 50 maal lager gesteld dan de waarde waarbij effecten op de gezondheid zouden kunnen optreden. De mobiele operators in Nederland hebben hun netwerken zo ontworpen dat zij ruim onder de geadviseerde blootstellingslimiet van de overheid blijven.

4. Wettelijke regelingen (vergunningen)

4.1 Milieuvergunning

Het te bouwen basisstation voor mobiele communicatie is een inrichting voor het omzetten van elektrische energie in stralingsenergie, een en andere zoals bedoeld in categorie 20.1 a ten derde van bijlage 1, behorende bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Het opgenomen elektrisch vermogen van de inrichting bedraagt 1 of 2 kW, zodat zich hier de uitzonderingssituatie voordoet als bedoeld in categorie 20.3 van de genoemde bijlage. Dit betekent dat voor het onderhavige basisstation geen vergunning op grond van de Wet milieubeheer nodig is.

4.2 Bouwvergunning

De GSM-antenne-installatie is een bouwwerk, geen gebouw zijnde. Het bestaat altijd minimaal uit een antenne en een apparatuurkast. De antenne bestaat uit een drietal staande balken met een lengte (hoogte) van 1,5 meter. De apparatuurkast meet circa 1x1x1,5 meter (lengte x breedte x hoogte).

Voor het bouwen van gebouwen en bouwwerken is in algemeen een bouwvergunning nodig. In de Woningwet is een aantal uitzonderingen aangegeven op die bouwvergunningplicht. Artikel 43 van de Woningwet geeft in de vorm van een aantal categorieën aan welke kleinere bouwwerken vergunningvrij zijn. Lange tijd werd verondersteld dat voor een GSM-antenne-installatie geen bouwvergunning nodig was. De President van de Rechtbank in Haarlem heeft op 14 juni 1999 echter geoordeeld dat een antenne-installatie wel degelijk bouwvergunningplichtig is. Indien alternatieven technisch niet haalbaar zijn, medewerking verlenen aan plaatsing van antenne-installaties op of aan (woon)gebouwen waar men 24 uur per dag verblijft of wordt verzorgd.

Deze uitspraak is bevestigd in de bodemprocedure. De Rechtbank Haarlem heeft in haar uitspraak op 31 mei 2000 aangegeven dat een GSM-antenne, bestaande uit een antenne, een mast of drager en een techniekkast bouwvergunningplichtig is.

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 21 april 2001 heeft in navolging van de rechtbank geoordeeld dat bouwwerken door het plaatsen van een antenne-installatie een nieuwe functie erbij krijgen. Dit betekent dat de bouw van een antenne-installatie niet kan worden aangemerkt als het aanbrengen van een verandering van niet-ingrijpende aard aan een bouwwerk en dus op grond van het bestemmingsplan moet worden bepaald of de flexibiliteit van de toegekende functie de nieuwe functie (een antenne-installatie) toelaat.

Om een antenne-installatie te kunnen plaatsen moet uiteraard als eerste toestemming door de operators worden verkregen van de eigenaar van het perceel dan wel het gebouw of bouwwerk. Hierna is dus, vooralsnog, een bouwvergunning nodig. Een aanvraag om bouwvergunning wordt getoetst aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Verder moet het bouwplan voldoen aan de redelijke eisen van welstand. Voldoet de aanvraag aan al de eisen, dan moet het college van burgemeester en wethouders de bouwvergunning verlenen.

4.3 Monumentenvergunning

Ook voor antenne-installaties op of aan een rijks- of gemeentelijk monument is altijd een bouwvergunning nodig (artikel 43, lid 2 van de Woningwet). Artikel 11 lid 2 van de Monumentenwet 1988 bepaalt dat het is verboden zonder een vergunning 'een beschermd monument af te breken, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen' of 'te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze waardoor het monument wordt ontsierd of in gevaar wordt gebracht'.

Plaatsing van een antenne-installatie op of aan een monument impliceert een wijziging en zelfs een fysieke aantasting aan het bouwwerk. In geval van een beschermd rijksmonument is dan een vergunning op grond van artikel 11 lid 2 van de Monumentenwet 1988 vereist. Bij een aanvraag voor een antenne-installatie op of aan een gemeentelijk beschermd monument dient om een

monumentenvergunning eveneens noodzakelijk. Als voor het betreffende bouwwerk een vergunning op grond van de Monumentenwet 1988 of een gemeentelijke monumentenverordening nodig is en deze is geweigerd, dan moet de bouwvergunning eveneens worden geweigerd (artikel 44, sub e van de Woningwet).

In de gemeente Kampen is de binnenstad van Kampen aangewezen als "Beschermd stadsgezicht". Daarnaast zijn er in de gehele gemeente diverse rijks- en gemeentelijke monumenten. Deze zijn opgenomen in een monumentenregister en worden op grond van de Monumentenwet 1988 beschermd.

Voor het plaatsen van antenne-installaties op of aan rijks- en gemeentelijke monumenten is naast een bouwvergunning tevens een vergunning voor het aanbrengen van wijzigingen aan het beschermde monument nodig. In dit kader toetst de Rijksdienst voor de Monumentenzorg de bouwaanvraag voor het aanbrengen van antenne-installaties op of aan beschermde monumenten op diverse onderdelen: Plaatsing van een antenne-installatie mag in het beeld en silhouet van het monument geen aantasting van betekenis tot gevolg hebben. Daarnaast dient fysieke aantasting tot het uiterste minimum beperkt te blijven. Verder mag door de antenne-installatie (die naast de feitelijke antenne, ook voedings- en schakelkasten en een bundel verbindingkabels kan omvatten) de brandveiligheid niet negatief worden beïnvloed noch mag de kans op blikseminslag worden vergroot.

Een groep van bouwwerken, die wegens hun schoonheid, hun onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang danwel hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde gezamenlijk een beschermd stads- of dorpsgezicht vormen. Een dergelijke groep of gebied kan (op voordracht van een gemeente) door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg worden aangewezen als een beschermd stads- of dorpsgezicht. In het aangewezen gebied bevinden zich veelal een of meer beschermde monumenten. Indien een bouwaanvraag voor een antenne-installatie betrekking heeft op of aan een bouwwerk binnen het gebied van een beschermd stads- (of dorps)gezicht, wordt de voorkeur gegeven aan een zodanige plaatsing, indien dit technisch mogelijk is, dat vanaf de straat gezien, de antenne-installatie aan het oog te zijn onttrokken.

Er wordt een gradatie aangegeven met betrekking tot de beeldbepalende en beeldondersteunende functie van panden binnen het beschermde stadsgezicht voor de binnenstad van gemeente Kampen. Op basis van de cultuurhistorische waarden is aan alle bouwwerken binnen het beschermde stadsgezicht een slechte, beeldondersteunende of beeldbepalende functie toegekend. Het plaatsen van antenne-installaties binnen het stadsgezicht op of aan panden met een slechte cultuurhistorische waarde geniet de voorkeur. De bouwwerken met een beeldbepalende functie, die eveneens een beschermd monument zijn, moeten worden ontzien. Indien technisch noodzakelijk blijkt, kan een bouwvergunning voor het plaatsen van een antenne-installatie op of aan een bouwwerk met beeldondersteunende functie worden verleend.

4.4 Vrijstellingsbeleid

De gemeente Kampen heeft (g)een enkel bestemmingsplan wat voorziet in het bouwen van specifiek voor telecommunicatie ingerichte antenne-installaties. Ook de wijzigings- en vrijstellingsmogelijkheden in bestemmingsplannen zelf voorzien daarin veelal niet.

In gevallen waarin door het bestemmingsplan niet voorziet, moet beoordeeld worden of op grond van artikel 19 lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vrijstelling van het geldende bestemmingsplan kan worden verleend, waardoor het alsnog verlenen van de bouwvergunning mogelijk wordt.

Op grond van het tweede lid van artikel 19 van deze wet kunnen Gedeputeerde Staten aangeven in welke gevallen voor het verlenen van een vrijstelling van de bestemmingsplanvoorschriften geen afzonderlijke verklaring van geen bezwaar nodig is. Op het moment van schrijven van deze notitie is door Gedeputeerde Staten van provincie Overijssel nog geen besluit genomen over in welke gevallen geen afzonderlijke verklaring van geen bezwaar hoeft te worden aangevraagd.

In een groot aantal gevallen is dus de toepassing van artikel 19 lid 1-procedure voor het plaatsen van een antenne-installatie vereist. In de herziening van diverse bestemmingsplannen in de gemeente kan een regeling voor het plaatsen van GSM-antenne-installaties worden meegenomen.

5.

Overleg en inspraak

5.1 Algemeen

Er is een onderscheid te maken tussen antenne-installaties met en zonder een (hoge) mast. Installaties met een (hoge) mast staan meestal vrij, terwijl installaties zonder mast vaak op of tegen bestaande bebouwing dan wel bestaande masten (bijvoorbeeld bestaande hoogspanningsmasten) worden geplaatst.

Het onderscheid is van belang bij de vraag of meegewerkt kan worden aan de plaatsing (of anderszins aanbrengen) van antenne-installaties. Daarbij speelt een aantal belangen een rol. Naast de belangen van mobiele telefonie zelf, de bewoners en de gezondheidsaspecten, waaraan in de vorige hoofdstukken uitgebreid aandacht is besteed, moeten belangen als welstand en de stedenbouwkundige aspecten worden meegenomen.

5.2 Provinciaal beleid

In de "Handleiding en beleidsregels" van de provincie Overijssel uit 1997 is aangegeven aan welke ruimtelijke voorwaarden moet worden voldaan om het plaatsen van antenne-installaties mogelijk te maken. Gedeputeerde Staten heeft de voorkeur voor het gebruik van bestaande, verticale bouwwerken: elementen zoals hoge gebouwen, torens en dergelijke. Is deze mogelijkheid niet aanwezig dan wordt de voorkeur gegeven aan plaatsing van een solitaire antennemast in of bij bebouwd gebied op bedrijfsterreinen. Ook is plaatsing bij aanwezige artefactuele, infrastructurele elementen zoals wegen, viaducten, benzinepompstations en dergelijke mogelijk.

Bij het plaatsen van antenne-installaties dienen in beginsel de volgende gebieden ontzien te worden:

- Landschappelijk waardevolle gebieden (natuurgebieden en waardevolle cultuurlandschappen);
- Open landschappen;
- Bebouwde gebieden met een woonfunctie;
- Waardevolle bebouwing/beschermde stads- en dorpsgezichten.

In deze genoemde gebieden kan alleen bij uitzondering plaatsing van een antenne-installatie onder de volgende voorwaarden plaatsvinden. Daarbij moeten alternatieve locaties onderzocht worden op ruimtelijke (on)aanvaardbaarheid. Daarnaast dient er inzicht te bestaan in de functionele inpassing in het technisch netwerk. Met andere woorden, er dient inzicht te bestaan in de bedekking van de mast en de grootte van het zoekgebied waarbinnen technisch noodzakelijk is om een antenne-installatie te plaatsen binnen het dekkende netwerk.

Pas als uit de gegevens blijkt dat geen beter alternatief beschikbaar is, kan als uitzondering door Gedeputeerde Staten ingestemd worden met plaatsing van een solitaire mast. Hierbij geldt als voorwaarde dat gelet op de in geding zijnde ruimtelijke kwaliteiten de aantasting beperkt blijft tot een enkele mast. Met andere woorden geldt voor deze gebieden eveneens de voorkeur voor site-sharing. Ten aanzien van de masthoogte dient in de afweging over de aanvaardbaarheid van de hoogte een relatie gelegd te worden met de hoogte en schaal van de aanwezige bebouwing en/of landschap. Tevens dienen aanvragen voor solitaire masten voorgelegd te worden aan het Ministerie van Defensie in verband met het aspect van vliegveiligheid.

Momenteel wordt door provincie Overijssel gewerkt aan een vernieuwde versie van de Handleiding. Zoals de tekst in het concept luidt, zal het beleid ten aanzien van antenne-installaties nauwelijks veranderen.

Tevens heeft het Rijk momenteel regelgeving in ontwikkeling die erop neer komt dat er kleinere antennes (masten tot 5 meter) vergunningvrij worden en installaties hoger dan 5 meter aan meer specifieke regels worden gebonden.

5.3 .Beleidsregels

Er is onderscheid gemaakt in algemene beleidsregels, voor beschermde monumenten en het beschermde stadsgezicht, beleidsregels voor industrie- en buitengebieden en voor woon- en centrumgebieden.

Indien het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan noodzakelijk is om een bouwvergunning te kunnen verlenen, dan kunnen de volgende beleidsregels als toetsingskader dienen.

In alle gevallen in de gemeente Kampen geldt dat:

- De aanbieder moet kunnen aantonen dat de door de Gezondheidsraad gestelde blootstellinglimieten ter plaatse van de dichtstbijzijnde woning niet worden overschreden.
- De aanbieder moet kunnen aantonen dat, indien een antenne op een woongebouw dan wel op een gebouw wordt geplaatst waar mensen 24 uur per dag verblijven, er geen andere mogelijkheden tot plaatsing aanwezig zijn.
- De mogelijke site-sharing moet volledig zijn benut, dan wel aantoonbaar technisch niet mogelijk zijn, voordat medewerking aan het realiseren van GSM-antenne-installaties en eventueel een mast op een nieuwe locatie wordt overwogen.
- De plaatsing van een GSM-antenne-installatie op de betreffende locatie moet zowel uit stedenbouwkundig als uit welstandsoogpunt aanvaardbaar zijn en naar hoogte en schaal bij het gebouw en/of landschap passen.
- De antenne-installatie, die naast de feitelijke antenne ook voedings- en schakelkasten en een bundel kabels kan omvatten, mag de brandveiligheid niet negatief beïnvloeden, noch de kans op blikseminslag vergroten.

Randvoorwaarden voor het plaatsen op beschermde monumenten en/of in beschermde stads- en dorpsgezichten:

1. Plaatsing van een antenne-installatie mag in het beeld en silhouet van een beschermd monument geen aantasting van betekenis tot gevolg hebben. Daarnaast dient fysieke aantasting tot het uiterste minimum beperkt te blijven. Door de antenne-installatie mag de brandveiligheid niet negatief worden beïnvloed noch mag de kans op blikseminslag worden vergroot.
2. In principe geen medewerking verlenen aan plaatsing op gebouwen binnen het beschermde stadsgezicht, tenzij geen technische alternatieven aanwezig zijn.
3. Plaatsing van een antenne-installatie op of aan een bouwwerk binnen het beschermde stadsgezicht mag in principe alleen indien dat het geheel vanaf de straat aan het oog wordt onttrokken. Plaatsing op of aan een bouwwerk met slechte cultuurhistorische waarde geniet de voorkeur boven panden met een beeldondersteunende functie. Panden met een beeldbepalende functie moeten worden ontzien.
4. Geen medewerking verlenen aan plaatsing op of aan beschermde monumenten binnen het beschermde stadsgezicht.

Randvoorwaarden voor binnen woon- en centrumgebieden (antenne-installaties op kleine masten (tot 5 m) hoog):

1. In principe medewerking verlenen aan plaatsing op gebouwen met een andere functie(kantoorgebouwen, kerktorens, bedrijfsgebouwen e.d.) dan de onder "algemeen" genoemde (woon)gebouwen.
2. Indien alternatieven technisch niet haalbaar zijn, medewerking verlenen aan plaatsing van antenne-installaties op of aan (woon)gebouwen waar men 24 uur per dag verblijft of wordt verzorgd.
3. In principe wel medewerking verlenen aan plaatsing in of aan licht- of reclamemasten in de bermen van wegen en/of centrumgebieden.
4. Het plaatsen van antenne-installaties hoger dan 5 meter (middelgrote masten) niet toestaan binnen de woon- en centrumgebieden.

Randvoorwaarden voor industrieterreinen en buitengebieden:

1. Voor de antenne-installaties op kleine masten (tot 5 meter) geldt hetzelfde principe als binnen de woon- en centrumgebieden.

2. In principe wel medewerking verlenen aan plaatsing van middelgrote masten (tot 25 meter) op industriegebieden en in de nabijheid van bebouwing in buitengebieden.
3. Grote masten (25 tot 40 m) dienen bij voorkeur zo dicht mogelijk bij bestaande agrarische of industriële bebouwing gesitueerd te worden, met dien verstande dat de onder "algemeen" genoemde verhouding tussen hoogte van de mast en de bebouwingsmassa in de nabijheid daarvan in acht wordt genomen.
4. In principe geen medewerking verlenen aan het plaatsen van antenne-installaties in natuurgebieden, waardevolle cultuurlandschappen en open landschappen.
5. In principe medewerking verlenen aan GSM-antenne-installaties die gecombineerd wordt met pompstations, hoogspanningsmasten en/of windmolens of bevestigd wordt op of aan (licht)masten, viaducten en verkeersportalen langs verkeers- en spoorwegen en sportvelden.

6.

Bestaande antenne-installaties

Sinds de uitspraak van de President van de Rechtbank Haarlem van 14 juni 1999 is bekend dat GSM-antennes bouwvergunningplichtig zijn. Voor dat tijdstip zijn er echter reeds vele antenne-installaties geplaatst. Ook in de gemeente Kampen is dit gebeurd. Men zou kunnen proberen om deze "illegale" toestanden te legaliseren of aan te pakken. Een eerste stap is dan om de geplaatste antennes te inventariseren. Het gaat het doel van deze notitie te buiten om hier dieper op in te gaan. Immers, als vervolg op een inventarisatie dient gezien te worden in hoeverre bestaande installaties kunnen worden gelegaliseerd en welke installaties moeten worden verplaatst of verwijderd in het kader van een nog vast te stellen handhavingsbeleid. Deze notitie is gericht op een toetsingskader voor nieuwe aanvragen om bouwvergunning.

Nederland kiest voor mobiele telecommunicatie. Door de groeiende concurrentie komt de mobiele telefoon binnen ieders bereik. De vijf mobiele telecom-operators zijn bereid kapitalen te investeren in de ontwikkeling van de mobiele telecommunicatie. Het is aan ons, de gemeente Kampen, om voortvarend, zakelijk en pragmatisch, maar vooral duidelijk aan de operators kenbaar te maken wat het beleid voor het plaatsen van de GSM-antenne-installaties is. De antenne-installaties zijn bouwvergunningplichtig. In de bestemmingplannen zijn geen regelingen opgenomen die de antennes toestaan. Voor deze aanvragen zal een vrijstellingsprocedure ex artikel 19 lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gevolgd meten worden. Het is daarom van groot belang dat Kampen een toetsingskader heeft waaraan de aanvragen getoetst kunnen worden. De in deze notitie verwoorde beleidsregels maken onderscheid in zowel de grootte van de masten als in gebieden. Naast beschermde monumenten en het beschermde stadsgezicht is de gemeente grofweg te verdelen in woon- en centrumgebieden en industrie- en buitengebieden



Literatuur

Maart 2002

- Gemeente Houten, *Notitie GSM-beleid*, Houten, 2000;
- Het Oversticht, *Over, Nationaal antennebeleid, Middel tegen horizonvervuiling en aantasting van gebouwen?*, Zwolle, 2001;
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Toolkit Nationaal Antennebeleid*, Den Haag, 2000;
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Gezondheidsaspecten van het gebruik van mobiele telefoons*, Den Haag, Groningen, 1998;
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post, *Nationaal Antennebeleid*, Den Haag, 2000;
- Monet, *GSM-antennes voor mobiele communicatie, veiligheid op de eerste plaats*, Den Haag, 1999;
- Provincie Overijssel, *Handleiding en beleidsregels, ruimtelijke ordening*, Zwolle, 1997.