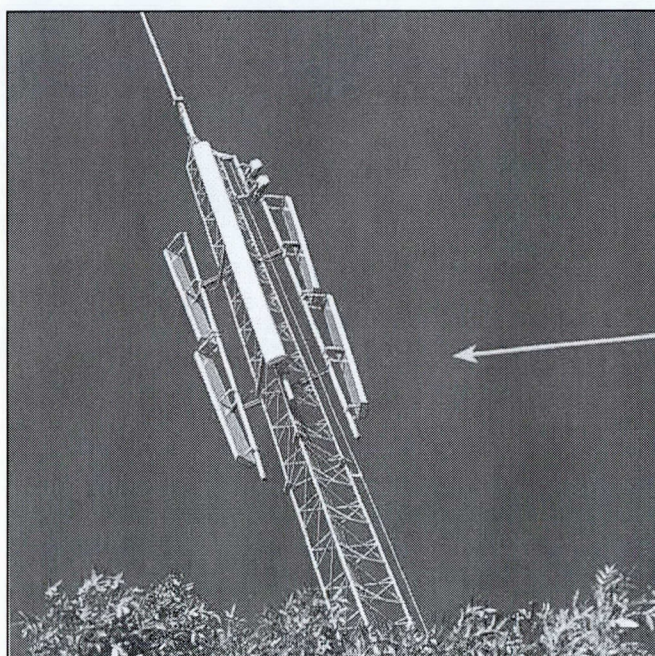


nota

GSM en UMTS installaties

beleidsregels voor de plaatsing van GSM en
UMTS installaties in de gemeente Tubbergen

gemeente Tubbergen



Tubbergen, november 2005

Afdeling Bouwen, Wonen en Milieu

Postbus 30, 7650 AA Tubbergen

0546-628000

INHOUD

Vooraf	1
Inleiding	1
Aanbieders	2
Medewerking	3
Huidige situatie	3
Afwegingen	4
Beleid	9
Bronnen	12

Vooraf

Met het oog op de inspraak heeft de nota GSM en UMTS installaties vanaf 21 september 2005 gedurende zes weken als ontwerp ter inzage gelegen. Van de mogelijkheid zienswijzen naar voren te brengen is geen gebruik gemaakt.

Inleiding

In onze maatschappij is er een toenemende behoefte aan netwerken voor draadloze communicatie. Tegelijkertijd zijn er problemen met het plaatsen van nieuwe antennes voor draadloze netwerken. Deze problematiek gaat ook niet aan de gemeente Tubbergen voorbij. Daarom is het van belang dat er juiste randvoorwaarden omschreven worden om snelle en zorgvuldige plaatsing van antennes mogelijk te maken. Deze rol mag natuurlijk niet ten koste gaan van veiligheid, gezondheid en het milieu. Er zijn hiervoor ook al vele randvoorwaarden gesteld. Deze voorwaarden zijn beschreven in het Nationaal Antennebeleid.

Het doel van het Nationaal Antennebeleid is het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor antenne-opstelpunten.

Het Nationaal Antennebeleid gaat echter niet zover dat voor gemeenten reeds is bepaald waar antennemasten geplaatst kunnen worden en onder welke voorwaarden. Hieromtrent dienen gemeenten desgewenst zelf beleid te ontwikkelen.

Hiervoor omschreven problematiek is niet nieuw voor de gemeente Tubbergen. In augustus 2000 is de nota "GSM-installaties" vastgesteld. Deze nota omvat beleidsregels voor de plaatsing van GSM-installaties in onze gemeente.

De ontwikkelingen op het gebied van mobiele communicatie volgen elkaar snel op. UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) is de opvolger van GSM. GSM staat voor 'Global System for Mobile communication'.

Met UMTS kan veel meer dan alleen telefoneren. Zo kun je omvangrijke elektronische gegevensbestanden verzenden, zoals foto's en e-mail.

Deze multimediamogelijkheden worden ondersteund door een geïntegreerd aards en (toekomstig) satelliet netwerk. Hierdoor is een wereldwijde dekking mogelijk.

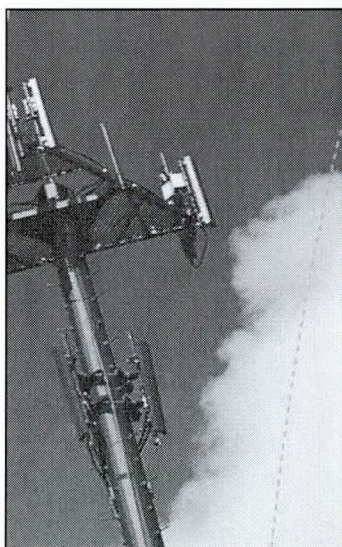
In veel Europese landen zijn de UMTS frequenties geveild. Vorig jaar zijn in Nederland de eerste UMTS netwerken in gebruik genomen. Alle bestaande GSM operators hebben een van de beschikbare UMTS vergunningen weten te bemachtigen. De operators breiden in de beginfase van de planning de opstelpunten van hun GSM netwerk uit met UMTS antennes. Hierdoor kan de opbouw van het UMTS netwerk sneller verlopen dan destijds bij het GSM netwerk. Om op drukke locaties voldoende capaciteit te bieden, worden in een later stadium ook nieuwe opstelpunten gecreëerd.

Doel van de nota is om tot een stedenbouwkundig en maatschappelijk verantwoorde inpassing van de GSM en UMTS installaties te komen. Deze nota geeft richtlijnen voor de opbouw van een GSM en UMTS netwerk voor de locaties op korte en lange termijn. Deze nota kan als basis dienen voor het verlenen dan wel weigeren van de voor de bouwvergunning benodigde vrijstelling en een eventueel te voeren gedoogbeleid.

Aanbieders

Vijf ondernemingen (telecom operators) hebben van de rijksoverheid toestemming gekregen mobiele telefonie (GSM en UMTS) aan te bieden: KPN, Orange, Telfort, T-mobile en Vodafone.

Om hun klanten een landelijk dekkend netwerk te kunnen bieden, plaatsen de operators zendinstallaties door het hele land. Soms staan deze antennes op speciale zendmasten, soms op bedrijfsgebouwen, kerktorens of hoge woongebouwen. De rijksoverheid wil dat de operators zo veel mogelijk gezamenlijk gebruik maken van opstelpunten voor antennes. Dit wordt 'sitiesharing' genoemd. Achterliggende gedachte is dat alle operators snel landelijke dekking verkrijgen door gebruik te maken van de bestaande masten van andere operators, zonder dat er een woud van masten ontstaat.



Medewerking

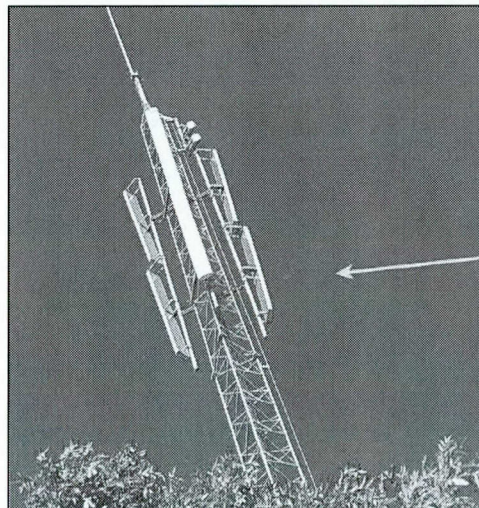
De gemeente Tubbergen verleent graag medewerking aan het tot stand brengen van een landelijk dekkend netwerk met voldoende capaciteit voor de vijf operators. Dat is ook in het belang van de inwoners van de gemeente Tubbergen en de hier gevestigde ondernemingen.

Op dit moment zijn in de gemeente ca. 26 zendinstallaties op diverse locaties in ontwikkeling of geplaatst. Voor de plaatsing van dergelijke installaties (zowel solitaire masten als installaties op bestaande gebouwen en andere bouwwerken) is in bepaalde gevallen een bouwvergunning vereist¹.

Voor enkele installaties is in het verleden een bouwvergunning afgegeven. Aangezien dergelijke installaties niet voldoen aan de geldende bestemmingsplannen, kon alleen bouwvergunning worden afgegeven na het verlenen van een vrijstelling ex artikel 19 lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Huidige situatie

De huidige locaties zijn gericht op 4 doelgebieden: de infrastructuur, de werkgebieden, de woongebieden en het landelijk gebied. Vanuit de ruimtelijke inpassing bekeken zijn er op dit moment geen grote problemen met de huidige locaties die de infrastructuur, het landelijk gebied en de werkgebieden bedienen. In de woongebieden ligt dat anders. In toenemende mate vindt - vooralsnog in andere gemeenten dan Tubbergen - (ernstige) horizonvervuiling plaats, zien burgers het groeiend antennewoud als verstoring van het woongenot en wordt de utilitaire bepaalde vormgeving als negatief ervaren.



¹ Met de wijzigingen in de Woningwet zijn antenne-installaties tot vijf meter hoogte per 15 augustus 2002 bouwvergunningvrij. Dit geldt niet voor antenne-installaties tot vijf meter in, op of bij een monument omdat hiervoor een lichte bouwvergunning nodig is. Voor antenne-installaties van vijf tot veertig meter geldt sinds 1 januari 2003 een lichte bouwvergunning. Antenne-installaties die hoger zijn dan veertig meter zijn regulier vergunningplichtig.

Afwegingen

stedenbouwkundig

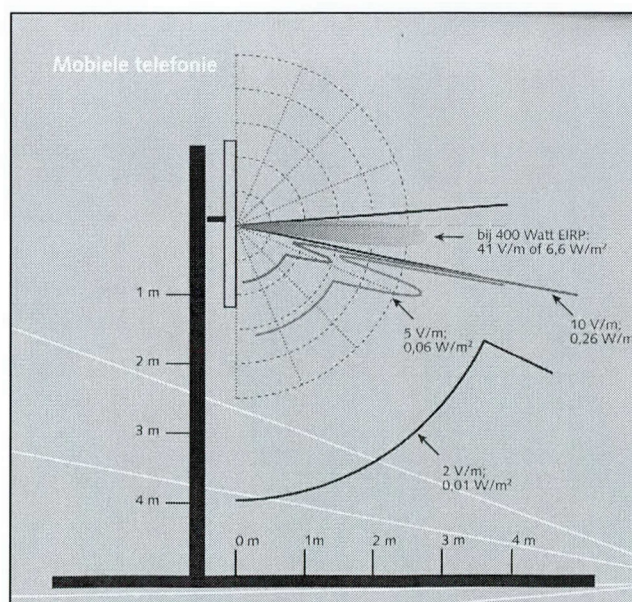
In de bestuurlijke afweging om vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan voor het plaatsen van een GSM of UMTS installatie, zal de afweging vooral stedenbouwkundig zijn. Bij het beoordelen van de aanvragen spelen stedenbouwkundige aspecten dus de overheersende rol: aspecten als horizonvervuiling, ruimtelijke inpassing, welstand en woongenot.

Dit tezamen leidt in bestaand bebouwd gebied (de dorpskernen) tot een verschillend regime voor woongebouwen en voor kantoor- en bedrijfsgebouwen (bij laatstgenoemde categorie zal immers minder snel een installatie *niet* passen bij het uiterlijk van het gebouw en ook geen sprake zijn van aantasting van het woongenot). In het landelijk gebied vindt clustering plaats met bestaande bebouwing en bij knooppunten van menselijke activiteiten en infrastructuur. Bij de beoordeling van de verzoeken om vrijstelling wordt uitdrukkelijk meegenomen of er op korte termijn een alternatieve locatie beschikbaar is of komt.

Milieu en gezondheid

Mobiele telecommunicatie maakt gebruik van radiofrequente elektromagnetische velden. Er zijn (steeds meer) mensen die zich zorgen maken over de effecten daarvan op hun gezondheid, speciaal als ze zich veel in de buurt van een antenne-installatie bevinden. Uit onderzoek blijkt dat dit geen nadelig gevolg heeft voor de volksgezondheid wanneer de veiligheidslimieten voor blootstelling aan elektromagnetische velden niet worden overschreden. Deze veiligheidslimieten zijn gebaseerd op alle beschikbare informatie uit internationaal wetenschappelijk onderzoek en komen overeen met Europese richtlijnen en het advies van de Nederlandse Gezondheidsraad. Om geen enkel risico te nemen, is in de limieten een ruime veiligheidsmarge doorgevoerd.

Antennes voor mobiele telecommunicatie staan in Nederland zodanig opgesteld dat het publiek vrijwel nooit zo dichtbij de hoofdbundel van een antenne kan komen dat de hiervoor geldende blootstellingslimieten worden overschreden. Een veilige afstand tot een antenne is minimaal 2,5 meter horizontaal in de bundel en een halve meter in overige richtingen, dus onder, boven en achter de antenne.



Ondanks het vorenstaande groeit de weerstand tegen de opbouw van een UMTS-netwerk. Dit is ingegeven door de onduidelijkheid over de gezondheidseffecten van UMTS. In Nederland is het eerste onderzoek ooit naar de effecten van UMTS verricht. De onderzochte mensen bleken meer klachten over het welbevinden te hebben.

De toename van de klachten was weliswaar gering maar wel significant. Om hier werkelijk uitspraken over te kunnen doen is meer onderzoek noodzakelijk. De Nederlandse overheid subsidieert thans een Zwitsers onderzoek. De resultaten hiervan zullen naar verwachting aan het eind van dit jaar bekend worden. Indien deze resultaten gevolgen kunnen hebben voor het gestelde in deze nota, dan zal deze nota dienovereenkomstig aangepast worden.

Wet milieubeheer

Volgens de Wet milieubeheer is voor zendmasten met een vermogen van meer dan vier kilowatt een milieuvergunning nodig. Installaties voor mobiele telecommunicatie, zoals GSM en UMTS, hebben over het algemeen een vermogen van (veel) minder dan vier kilowatt. Hiervoor is dan ook geen milieuvergunning nodig.

Welstand

Ook antenne-installaties moeten – wat uiterlijk en de plaatsing in de omgeving betreft – voldoen aan redelijke eisen van welstand. Hiertoe moet getoetst worden aan de in 2004 vastgestelde welstandsnota. In het kader van een concrete bouwaanvraag komt dit aspect aan de orde.

Reeds in juli '97 heeft de Overijsselse Welstandscommissie Het Oversticht samen met de operators toetsingscriteria opgesteld ten behoeve van de plaatsing van GSM-installaties in de provincie Overijssel. Deze uitgangspunten zijn gelijk aan het beleid zoals verwoord door de Federatie Welstand.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de plaatsing van:

- masten met hekwerken, gebouwtjes of kasten enerzijds en;
- de installaties op of aan gebouwen anderzijds.

De welstandscommissie hanteert de navolgende uitgangspunten. In deze nota is op deze welstandsuitgangspunten zoveel mogelijk aansluiting gezocht.

Masten

In principe kan een positief welstandsadvies worden gegeven in de volgende situaties:

- buiten de bebouwde kom en in landschappelijk minder gevoelige gebieden, langs grote verkeerswegen en dan bij voorkeur bij parkeerplaatsen, benzinestations, knooppunten, viaducten, bedrijventerreinen en sportparken, recreatieterreinen en horecagelegenheden. Het betreft hier dus situaties waar reeds van een 'verstoring' sprake is dan wel een concentratie van activiteiten. Masten kunnen in sommige situaties ook als een baken gezien en ontworpen worden;
- binnen de bebouwde kom op bedrijven- en fabrieksterreinen alsmede op sportparken.

In principe wordt een negatief welstandsadvies gegeven in de volgende situaties:

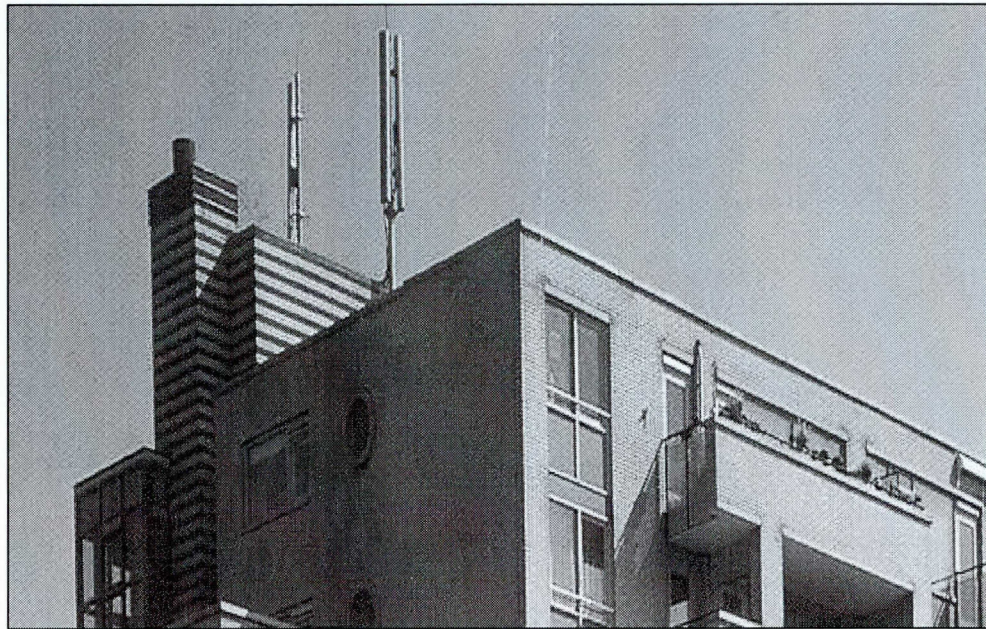
- in of nabij natuurgebieden, beekdallandschappen, uiterwaardenlandschappen, stuwwalellingen (veelal in bezit van de Provinciale Landschappen, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer);
- in karakteristieke kleinschalige of open cultuurlandschappen, op landgoederen en buitenplaatsen, in gebieden die in het bestemmingsplan als waardevol zijn aangemerkt;
- in of nabij beschermde dorpsgezichten;
- in of nabij waardevolle kleinschalige dorpskernen en waardevolle dorpsrandzones;
- in een woonomgeving;
- op of nabij begraafplaatsen;
- wanneer op zichtsafstand van de gewenste locatie al een mast aanwezig is.

Per locatie zal altijd een waardering van hiervoor genoemde aspecten moeten plaatsvinden.

In veel gevallen kan alleen door een onderzoek ter plaatse de invloed van de mast op de omgeving in voldoende mate inzichtelijk worden. Er kunnen nadere eisen gesteld worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de kleur van de installatie of de vormgeving van de masten en bijbehorende gebouwtjes, kasten en hekwerken. Deze eisen zullen verband moeten houden met de specifieke omgevingskwaliteit.

Installaties op of aan een gebouw

Voor alle gebouwen geldt in principe dat plaatsing van antenne-installaties zo onopvallend mogelijk dient plaats te vinden, bij voorkeur geïntegreerd in bestaande of nieuwe elementen van het gebouw. In de regel betekent dit dat de antenne-installatie bij voorkeur op een plat dak en dan zo ver mogelijk van de dakrand moet worden geplaatst. De architectuur van het gebouw bepaalt of daar antennes en zo ja welke soort(en) antennes kunnen worden toegestaan.



Meerdere antennes met verschillende maten en vormen op één dak geven al snel een rommelig aanzien. In dergelijke situaties kan een gemeenschappelijke mast als drager van de verschillende antennes tot verbetering leiden.

Door hun vorm en architectuur dienen bijzondere en waardevolle gebouwen geheel te worden ontzien. Voor monumentale gebouwen kan de notitie² van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg worden aangehouden.

De uitgangspunten zoals hierboven verwoord, gelden in het algemeen. In bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgeweken.

² Plaatsing van telecommunicatie-apparatuur op, in en aan monumentale gebouwen, mei 2003, RDMZ, Zeist.

Hoge objecten en het Ministerie van Defensie

Volgens de Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen van de Provincie Overijssel dienen bouwaanvragen voor solitaire masten hoger dan 30 meter te worden voorgelegd aan het Ministerie van Defensie, Directie Gebouwen, Werken en Terreinen. Deze directie beoordeelt aanvragen voor hoge objecten (w.o. antennemasten) in het algemeen op mogelijke conflictsituaties met:

- vliegveiligheid:
 - laagvliegroutes;
 - helikopterroutes;
 - invliegfunnel Vliegbasis Twente;
- militaire straalverbindingen;
- radar- en communicatiesystemen (m.n. nabij de Vliegbasis Twente).

Bij objecten hoger dan 30 meter dienen de aanvragen ter beoordeling aan de Directie Gebouwen, Werken en Terreinen te worden voorgelegd³. Het voorleggen van aanvragen aan deze Directie is geen wettelijke verplichting, maar vindt vooral plaats in het kader van overleg en afstemming tussen gemeenten en het Ministerie van Defensie met betrekking tot hoge objecten en hun relatie met de vliegveiligheid en overige militaire aspecten. Het gaat hier dus niet uitsluitend om antenne-installaties, het kan ook gaan om hogere energiewindmolens, hoge gebouwen, hoogspanningsmasten etc.

Voor de gemeente Tubbergen blijken concreet conflictsituaties met *helikopterroutes* en *militaire straalverbindingen* mogelijk. De overige militaire aspecten zijn voor Tubbergen niet (direct) van toepassing.

Toezening van aanvragen aan genoemde Directie dient schriftelijk plaats te vinden. Een kopie of exemplaar van het ingediende bouwplan voor de antenne-installatie met mast is voldoende.

³ Directie Gebouwen, Werken en Terreinen

t.a.v. dhr. H. Mudde

Postbus 40184

8004 DD Zwolle

Beleid

De gemeente Tubbergen wil dat GSM en UMTS zendinstallaties stedenbouwkundig en maatschappelijk verantwoord worden ingepast in het landschap en de gebouwde omgeving. Daarom zijn regels en richtlijnen vastgesteld voor de plaatsing van GSM en UMTS zendinstallaties. De belangrijkste uitgangspunten voor dit nieuwe beleid zijn:

- 1 medewerking verlenen aan het opbouwen van netwerken voor mobiele telefonie;
- 2 waarborgen dat de zendinstallaties op een veilige wijze zijn opgesteld;
- 3 aantasting van landschap en horizon tegengaan door sitiesharing zo veel mogelijk te bevorderen;
- 4 aantasting van woongenot tegengaan door zendinstallaties op woongebouwen zo veel mogelijk te weren;
- 5 er voor zorgen dat GSM en UMTS zendinstallaties in overeenstemming zijn met de gemeentelijke bestemmingsplannen en de bouwverordening.

In de gemeente Tubbergen vinden we landelijk gebied en de (hoofd)infrastructuur daarin, woongebieden (bestaande dorpen en uitbreidingswijken) en bedrijventerreinen. Voor elk van deze gebieden gelden zowel algemene als specifieke regels voor de plaatsing van zendinstallaties.

Algemene regels

Voor het verlenen van een vrijstelling zal het aspect van onderlinge samenwerking worden meegewogen in de uiteindelijke advisering.

Voor de infrastructuur, de werkgebieden, de bestaande en nieuwe woongebieden en het landelijk gebied zijn op basis van het voorgaande de volgende richtlijnen geformuleerd:

- zowel de installaties in masten als die op de daken van woningbouw, kantoren en overige bebouwing moeten aan de IRPA-normen (International Radiation Protection Association) voldoen. Bij de toetsing zullen deze normen als minimale afstand worden aangehouden. Dit houdt in dat de minimale verticale afstand tot een gebouw 2,5 m moet zijn en de horizontale afstand minimaal 5 tot 10 m moet zijn, afhankelijk van de sterkte van de installatie. Hiervoor zullen de bedrijven een overzicht moeten overleggen.
- situering van installaties nabij weefsels en knooppunten van menselijke activiteiten en van infrastructuur.

Bijzondere regels

Bedrijventerreinen

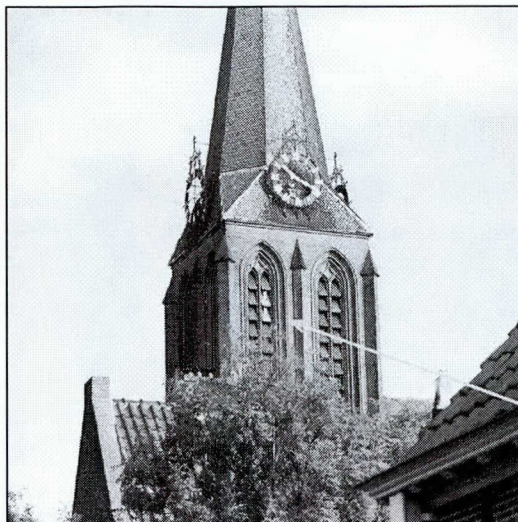
Bij voorkeur worden zenders op bestaande verticale artificiële elementen geplaatst, zoals hoge gebouwen, torens, masten, hoge lantaarnpalen en dergelijke. Het aantal nieuw op te richten masten (groot en klein) kan dan beperkt blijven. Als een dergelijk verticaal element niet voorhanden is, dienen nieuwe solitaire antennemasten in of bij bebouwd gebied op de bedrijventerreinen geplaatst te worden.

Een weefsel of knooppunt van menselijke activiteiten:

Plaatsing van zenders op bestaande verticale artificiële elementen zoals hoge gebouwen, torens, masten van sportveldverlichting, hoge lantaarnpalen en dergelijke verdient de voorkeur. Het aantal nieuw op te richten masten (groot en klein) kan dan beperkt blijven. Indien dergelijke elementen niet aanwezig zijn, kan plaatsing van GSM en UMTS masten nabij winkels, sportparken, recreatieterreinen, parkeerplaatsen, en horeca plaatsvinden.

Een weefsel of knooppunt van infrastructuur

Indien voorhanden dienen GSM en UMTS installaties bij voorkeur bij aanwezige artificiële infrastructurale elementen zoals (hogere orde) wegen, benzinestations en dergelijke gesitueerd te worden.

*Landelijk gebied*

Teneinde voldoende dekking in de gemeente Tubbergen te verkrijgen kunnen vrijstaande masten in het buitengebied noodzakelijk zijn. In zo'n geval worden deze masten bij voorkeur gesitueerd langs of bij de bovengenoemde weefsels/knooppunten van menselijke activiteiten of infrastructurale elementen. Indien situering van een mast bij een knooppunt van infrastructuur of menselijke activiteiten (technisch) niet haalbaar is of een dergelijk element ontbreekt, kan de situering van een mast op een andere dan de voorkeursplekken nodig zijn. Op dat moment dient met extra aandacht naar de inpassing in het landschap te worden gekeken. Sitiesharing wordt voor deze gebieden voorgeschreven.

Bij situering van masten in het buitengebied kan een parallel worden getrokken met de situering van hoogspanningsmasten⁴ in het buitengebied.

⁴ Met betrekking tot hoogspanningsmasten geldt dat energiemaatschappijen per mast slechts 1 operator toestaan. Een nieuwe solitaire antennemast is dan echter niet nodig. Binnen de gemeente is 1 hoogspanningsleiding aanwezig.

Woongebieden

Plaatsing in woongebieden kan alleen bij uitzondering onder de volgende voorwaarden plaatsvinden:

- alternatieve locaties moeten goed onderzocht zijn op ruimtelijke (on)aanvaardbaarheid;
- er dient inzicht te bestaan in de functionele inpassing in het technisch netwerk (inzicht in bedekking mast en zoekgebied plaatsing/technisch netwerk).

Pas als uit deze gegevens blijkt dat geen beter alternatief beschikbaar is, kan als uitzondering op de regel, ingestemd worden met plaatsing van een antenne-installatie in deze gebieden die in beginsel dienen te worden ontzien. Hierbij geldt als voorwaarde dat, gelet op de in het geding zijnde ruimtelijke kwaliteiten, de aantasting beperkt blijft tot een enkele mast van een hoogte, die in verhouding staat tot de hoogte van elementen in de omgeving. 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. Sitiesharing wordt voor deze gebieden voorgeschreven.



Los van genoemde algemene en bijzondere regels dienen *in beginsel* de volgende gebieden/gebouwen te worden ontzien:

- landschappelijk waardevolle gebieden (natuurgebieden en waardevolle cultuurlandschappen);
- open landschappen, tenzij hierin reeds hoge objecten aanwezig zijn (in dat geval kunnen masten daarop geplaatst worden);
- waardevolle bebouwing (o.a. monumenten);
- woongebouwen.

Plaatsing in deze gebieden of aan/op deze gebouwen kan alleen bij uitzondering onder de voorwaarden zoals hierboven, onder woongebieden, genoemd.

Bronnen

- Gemeente Boxtel - Notitie mobiele telefonie - 28 april 1999;
- Gemeente Haarlemmermeer - Nota GSM-installaties - februari 1999;
- Gezondheidsraad - Mobiele telefoons, een gezondheidkundige analyse - 28 januari 2002;
- Ministerie van EZ - Nationaal Antennebeleid - augustus 2002;
- Ministerie van V & W - Nationaal Antennebeleid - december 2000;
- Ministeries van V & W, VROM, SZW en VWS - Gezondheidsaspecten van het gebruik van mobiele telefoons - januari 1998;
- Ministeries van V & W, VROM, SZW en VWS - Voor overheden en operators: informatie over antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie - augustus 1999;
- MoNet, Mobiele Netwerkoperators Nederland - GSM-antennes voor mobiele telecommunicatie, veiligheid op de eerste plaats - zomer 1999;
- Overijsselse Welstandscommissie Het Oversticht - Toetsingscriteria plaatsing masten mobiele telefonie - brief van 10 juli 1997;
- Federatie Welstand - Welstandsrichtlijnen voor antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie (GSM) - april 2000, Arnhem;
- Provincie Overijssel - Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen - februari 2003;
- Rijksdienst voor de Monumentenzorg - plaatsing van telecommunicatie-apparatuur op, in en aan monumentale gebouwen - mei 2003;
- VNG - Iedenbrief antennebeleid - 5 februari 2003.