

Antennebeleid

Gemeente Pijnacker-Nootdorp



11 mei 2007

Inleiding

De ontwikkelingen op het gebied van mobiele diensten *zijn in de laatste jaren hard gegaan*. Eén van de laatste ontwikkelingen op dit gebied is UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) als opvolger van GSM (Global System for Mobile Communication). Met UMTS kunnen meer mobiele diensten aangeboden worden, zoals het verzenden van omvangrijke gegevensbestanden (foto's en email). In veel Europese landen zijn de UMTS frequenties geveild. Ongeveer twee jaar geleden zijn in Nederland de eerste UMTS netwerken in gebruik genomen. 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, om zo op den duur een landelijke dekking te creëren.

Om hun klanten een landelijk dekkend netwerk te kunnen bieden, plaatsen de operators zendinstallaties door het hele land. Soms staan deze antennes op 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.

In Nederland en ook daarbuiten is een maatschappelijke discussie ontstaan over de mogelijke schadelijke effecten van straling van UMTS masten. In deze nota willen wij kort ingaan op de recente ontwikkelingen op het gebied van UMTS en de mogelijke gevolgen hiervan voor de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

In hoofdstuk 2 wordt allereerst ingegaan op de lopende discussie over milieu en gezondheid in relatie met UMTS masten. Hierbij zal kort ingegaan worden op de reeds uitgevoerde en nog lopende onderzoeken die op dit gebied plaatsvinden. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de (juridisch) ruimtelijke aspecten die een rol spelen bij deze problematiek. In het laatste hoofdstuk zullen de conclusies worden getrokken, welke een beleidskader moeten vormen voor de wijze waarop de gemeente Pijnacker-Nootdorp omgaat met *antenne-installaties ten behoeve van mobiele telecommunicatie*.

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. Er zijn inmiddels vele onderzoeken uitgevoerd, waarin de (on)schadelijkheid van deze velden wordt aangetoond. Veel van deze onderzoeken voldoen echter niet aan de *wetenschappelijke erkende eisen* die aan een dergelijk onderzoek gesteld mogen worden.

In 2003 heeft TNO het COFAM-onderzoek¹ uitgevoerd en hieruit kwamen de volgende resultaten:

- Er is door TNO een statistisch significante relatie gevonden tussen de aanwezigheid van radiofrequente velden die lijken op die van een UMTS basisstation en het ervaren welzijn van de proefpersonen. Dit is nog niet eerder waargenomen.
- Er zijn statistisch relevante relaties gevonden tussen de aanwezigheid van dergelijke velden van UMTS en GSM basisstations en de uitvoering van diverse cognitieve functies. Veelal betreft dit een verbetering. Soortgelijke resultaten zijn eerder beschreven in de literatuur.

Zowel de toenmalige Minister van Economische Zaken als de Gezondheidsraad hebben in dit onderzoek aanleiding gezien om het onderzoek te repliceren om zo de uitkomsten te verifiëren. Hiervoor diende het onderzoek nogmaals uitgevoerd te worden door een onafhankelijke onderzoeksgroep. Uiteindelijk is aansluiting gezocht met een Zwitsers onderzoek, uitgevoerd door een consortium van de universiteit van Zürich, de universiteit van Bern en het onderzoeksinstituut "Foundation for Research on Information Technologies in Society". *Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in een zogenaamde test situatie (een donkere geïsoleerde kamer) met UMTS gelijkende velden*. Op 6 juni 2006 zijn de resultaten van dit onderzoek gepubliceerd. Naar aanleiding van deze publicatie heeft het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) een brief aan de gemeenten gestuurd waarin gesteld wordt dat de onderzoekers geen effecten van blootstelling aan UMTS-velden op de onderzochte gezondheidsaspecten hebben gevonden.

¹ COFAM staat voor Cognitive Functions and Mobile Phones

Naar aanleiding van de onderzoeken wordt het rijksbeleid niet aangepast. Het huidige beleid gaat uit van referentieniveaus uit de Europese aanbeveling van 12 juni 1999 (1999/519/EG), welke zijn afgeleid van de aanbevelingen van de International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP). De ICNIRP is een onafhankelijke internationale commissie van deskundigen die de ontwikkelingen op het gebied van stralingsbescherming met betrekking tot niet-ioniserende straling volgt en daarover adviezen uitbrengt. Er wordt nauw samengewerkt met de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). De Nederlandse Gezondheidsraad heeft ook referentiewaarden vastgesteld, die grotendeels overeenkomen met die van de Europese aanbeveling. Bij het vaststellen van de referentiewaarden zijn, zowel door de ICNIRP als de Gezondheidsraad, ruime veiligheidsmarges in acht genomen. Voor de verschillende frequenties houden dit de volgende waarden in:

- 900 MHZ (GSM) : 41 Volt / meter
- 1800 MHZ (GSM) : 58 Volt / meter
- 2100 MHZ (UMTS) : 61 Volt / meter

Deze limieten worden op een afstand van 2,7 meter van het hart van de antenne bereikt. Hierna neemt de veldsterkte omgekeerd evenredig met de afstand af. Een veilige afstand tot een antenne is minimaal 2,7 meter horizontaal in de bundel en een halve meter in overige richtingen, dus onder, boven en achter de antenne.

Het agentschap Telecom heeft op 50 locaties metingen verricht rondom GSM en UMTS masten om te kijken of de blootstellingslimieten overschreden worden of niet. Uit dit onderzoek blijkt dat zowel voor GSM als UMTS masten de waarden ruim onder de blootstellingslimieten blijven.

Uit het bovenstaande blijkt dat de radiofrequente elektromagnetische velden van een GSM of UMTS mast geen nadelige gevolgen hebben voor de volksgezondheid wanneer de veiligheidslimieten voor blootstelling aan deze velden niet worden overschreden. Alleen het TNO-onderzoek laat een relatie zien tussen de aanwezigheid van radiofrequente velden die lijken op die van een UMTS basisstation en het ervaren welzijn van de proefpersonen in het onderzoek. Deze conclusie wordt echter door de resultaten van het Zwitserse onderzoek ontkracht. In de brief die Staatssecretaris drs. P.L.B.A. van Geel, naar aanleiding van de resultaten van het Zwitserse onderzoek, heeft gezonden aan de Tweede Kamer wordt geconcludeerd dat de huidige stand van de wetenschap met mede nemen van de resultaten van het Zwitserse onderzoek het standpunt van de Staatssecretaris ondersteunt dat plaatsing van UMTS-antennes vanuit gezondheidsoverwegingen verantwoord is. In deze brief wordt tevens gesteld dat de verantwoordelijkheid om te beoordelen of de plaatsvoorwaarden in combinatie met de Europees vastgelegde normen voor antennes voor mobiele telefonie, de gezondheid en welbevinden voor burgers waarborgen, bij de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ligt (of bij gezondheidsaspecten bij werknemers bij de Staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Deze beoordeling is dus geen verantwoordelijkheid voor het gemeentelijk (en / of provinciaal) bestuur.

De hierboven genoemde lijn wordt ook in Pijnacker-Nootdorp gehanteerd, aangezien de gemeente niet voldoende kennis heeft met betrekking tot de gezondheidsaspecten die een rol kunnen spelen bij deze problematiek. De gemeente gaat bij de beoordeling van bouwvoorwaarden, vrijstellingsverzoeken en beantwoording van brieven van burgers uit van de gegevens die het Ministerie aanreikt. Het Ministerie van VROM heeft adviesorganen die in staat geacht moeten worden om hierover wetenschappelijk verantwoorde adviezen uit te brengen, welke leiden tot een beleidslijn vanuit het Ministerie. De gemeente acht deze beleidslijn leidend in deze discussie.

Naar aanleiding van de plaatsing van een GSM / UMTS-mast bij het sportpark 's Gravenhout in Nootdorp is onrust ontstaan over mogelijk stralingsgevaar. Naar aanleiding van diverse brieven en een handtekeningactie zijn door het Agentschap Telecom enkele veldsterktemetingen uitgevoerd rondom de mast. Uit deze metingen blijkt dat de bovengenoemde normen niet worden overschreden. Als de normen op 100% worden gesteld komen de metingen in de buurt van de mast en in of bij de scholen niet hoger dan 0,05 tot maximaal 1,9 procent daarvan.

(juridisch) ruimtelijke aspecten

Afspraken met betrekking tot plaatsing van antenne-installaties ten behoeve van mobiele telecommunicatie en voorwaarden waaraan voldaan moet worden, zijn opgenomen in het (uit de nota Nationaal Antennebeleid voortvloeiende) convenant tussen de operators voor mobiele telefonie, de VNG en de Rijksoverheid, dat op 27 juni 2002 is getekend.

Het in 2002 ondertekende convenant heeft tot doel gehad invulling te geven aan het Nationaal Antennebeleid en de voorwaarden vast te leggen waaronder antenne-installaties met een hoogte van vijf meter of minder worden opgenomen in de lijst van bouwwerken. Voor deze bouwwerken is geen vergunning nodig in de zin van de Woningwet. Op 1 januari 2003 is de gewijzigde Woningwet in werking getreden en is voor het plaatsen van antenne-installaties, onder voorwaarden geen bouwvergunning nodig. In onderstaande tabel wordt in het kort de regeling uit de Woningwet aangegeven.

Tot 5 meter	Bouwvergunningvrij, <i>indien wordt voldaan aan de voorwaarden in artikel 3, lid e van het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken.</i>
Van 5 tot 40 meter	Bouwvergunningplichtig en opgenomen in de lijst uit artikel 20, lid 1, van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening, waardoor hiervoor vrijstelling op grond van artikel 19, lid 3, van de WRO verleend kan worden <i>indien de antenne-installatie wordt geplaatst binnen de bebouwde kom. Indien de antenne-installatie wordt geplaatst buiten de bebouwde kom is de vrijstellingsprocedure ex artikel 19, lid 1 WRO van toepassing.</i>
Boven de 40 meter	Bouwvergunningplichtig, vrijstelling alleen met toepassing van artikel 19, lid 1, van de WRO.

Bij bouwvergunningvrije bouwwerken kan de gemeente geen toetsing uitvoeren, aangezien deze zonder tussenkomst van de gemeente geplaatst mogen worden. Uiteraard dient degene die de antenne plaatst zich wel te houden aan de eisen uit het rijksbeleid met betrekking tot afstanden, maximale straling, etc.

Bij bouwvergunningplichtige antennes dient de gemeente te toetsen conform artikel 44 van de Woningwet aan het bestemmingsplan, de redelijke eisen van welstand, het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Alleen indien de aanvraag in strijd is met één van deze toetsingsgronden mag het college van burgemeester en wethouders de bouwvergunning weigeren. Als er sprake is van strijd met het bestemmingsplan dan dient de aanvraag om bouwvergunning tevens te worden aangemerkt als een aanvraag om vrijstelling op grond van artikel 15, 17 of 19 van de WRO. Bij de beoordeling welke vrijstelling noodzakelijk is moet uitgegaan worden van bovenstaande tabel. Dit is dus afhankelijk van de hoogte van de antenne. Vervolgens dient een inhoudelijke beoordeling plaats te vinden of het wenselijk is om vrijstelling te verlenen ten behoeve van de betreffende bouwaanvraag. Eén van de criteria die hierbij getoetst dient te worden is het gezondheidsaspect. Ingevolge recente jurisprudentie kan het college van burgemeester en wethouders uitgaan van de adviezen van de Gezondheidsraad bij de beoordeling of een vrijstelling wenselijk is. Vooral nog bestaat er geen aanleiding om vrijstellingen te weigeren in verband met gezondheidsaspecten. Er kunnen uiteraard wel ruimtelijke gronden bestaan om geen medewerking te verlenen. Een mast waar vrijstelling voor nodig is, is bij voorbaat hoger dan 5 meter. Er dient beoordeeld te worden of een antennemast ruimtelijk gewenst is. De redelijke eisen van welstand spelen hierbij ook een belangrijke rol.

In juli 1999 is door de toenmalige gemeente Pijnacker de “Notitie Zendmasten” opgesteld. In deze notitie wordt ook ingegaan op gezondheidsaspecten en ruimtelijke aspecten die een rol spelen bij de plaatsing van een antennemast. Ten opzichte van de Notitie Zendmasten zijn er wel wijzigingen in de opvattingen ten aanzien van antennebeleid. In deze notitie zijn de genoemde wetenschappelijke onderzoeken niet meegenomen en het BBLB was nog niet van kracht. Hieronder wordt de samenvatting weergegeven van de notitie uit 1999. De criteria ten aanzien van plaatsing kunnen in stand blijven en toegepast worden op de gehele gemeente Pijnacker-Nootdorp.

“Door het toenemende aantal gebruikers van **GSM**-netwerken en door het toenemende aantal GSM-aanbieders groeit de vraag naar locaties waar antenne-installaties ten behoeve van mobiele telecommunicatie geplaatst kunnen worden. Dit geldt zowel voor locaties binnen de bebouwde kom als in het buitengebied van de Gemeente Pijnacker. Door de werking van artikel 43 Woningwet en de geldende bestemmingsplannen heeft de gemeente een sturingsmiddel aangaande de locaties.

Op dit moment is plaatsing van antenne-installaties ten behoeve van mobiele telecommunicatie niet of nauwelijks in de bestemmingsplannen geregeld en dient er een artikel 19 WRO gevolgd te worden om de bouw van installaties mogelijk te maken. Het volledig tegengaan van plaatsing van zendmasten ten behoeve van de mobiele telefonie zal leiden tot een verandering van de antenne-installaties ten behoeve van mobiele telecommunicatie in vergunning vrije bouwwerken, waarop de gemeente geen invloed kan uitoefenen, hetgeen kan leiden tot stedenbouwkundige, welstandtechnische en maatschappelijke onwenselijke situaties.

De maatschappelijke behoefte aan verbindingen ten behoeve van mobiele communicatie is onomkeerbaar, het tegengaan van het oprichten van installaties is maatschappelijk dan ook niet aanvaardbaar. Om als gemeente de regiefunctie te behouden is een toetsingskader opgesteld. Dit kan gebruikt worden bij aanvragen voor het plaatsen van antenne-installaties ten behoeve van mobiele telecommunicatie. De belangrijkste criteria zijn:

- De afstand van de stralingsbron tot een gebouw in horizontale richting minimaal 10 meter en in verticale richting minimaal 2,5 meter bedraagt, tenzij de aanvrager kan aantonen dat de gezondheidsrisico's onder de stralingslimieten blijven en mits welstand akkoord gaat;
- ter voorkoming van wildgroei het stimuleren van meerdere aanbieders op één mast, sitiesharing;
- het tegengaan van antenne-installaties ten behoeve van mobiele telecommunicatie op woningen en functies waar continue mensen verblijven;
- terughoudend beleid ten aanzien van zendmasten in het buitengebied;
- het tegengaan van antenne-installaties ten behoeve van mobiele telecommunicatie in kwetsbare gebieden in het buitengebied;
- het tegengaan van antenne-installaties ten behoeve van mobiele telecommunicatie op of in de nabijheid van monumenten en andere beschermde gebouwen en of bouwwerken, zones of plaatsen;
- eventuele planschade verhaald zal worden op de exploitant van de mast.”

De plaatsingscriteria zoals omschreven in de notitie “Zendmasten” blijven in stand. Uiteraard wordt per aanvraag een afweging gemaakt tussen de verschillende belangen. Het betreft hier dan ook geen harde eisen, maar aanbevelingen voor nieuwe masten. De sturing is hoe dan ook moeilijker geworden, aangezien masten tot 5 meter bouwvergunningvrij zijn geworden. Bij de belangenafweging in het kader van een vrijstellingsprocedure zullen de genoemde criteria als belangrijk argument worden meegenomen en door de aanvrager dient aangetoond te worden, waarom plaatsing wel noodzakelijk is op een locatie als niet voldaan wordt aan de criteria ten aanzien van de plaatsing. In ieder geval moet de aanbieder kunnen aantonen dat de, door de Gezondheidsraad gestelde blootstellingslimieten ter plaatse van de dichtstbijzijnde woning niet worden overschreden.

Bij de behandeling van de onderhavige beleidsnotitie is het criterium ten aanzien van antenne-installaties ten behoeve van mobiele telecommunicatie op of in de nabijheid van monumenten enigszins aangepast. Bij dit criterium wordt toegevoegd dat het plaatsen van antenne-installaties ten behoeve van mobiele telecommunicatie op of in de nabijheid van monumenten en andere beschermde gebouwen en/of bouwwerken, zones of plaatsen is toegestaan als de monumentencommissie daar geen bezwaar tegen heeft.

Conclusie

Het gemeentebestuur van de gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft de afgelopen jaren kennisgenomen van de discussie die speelt op het gebied van antenne-installaties ten behoeve van mobiele telecommunicatie. De gemeente respecteert de zorgen van vele burgers over de gezondheidsaspecten, maar bepaalt het beleid wel op basis van de richtlijnen die door het ministerie van VROM zijn opgesteld. Het gemeentebestuur bepaalt haar standpunt aan de hand van het Zwitserse onderzoek en de adviezen van de Gezondheidsraad naar

aanleiding van de verrichte onderzoeken. Zoals blijkt uit deze notitie bestaat op basis van de thans bekende gegevens geen aanleiding om aan te nemen dat de straling schadelijk is voor de gezondheid mits voldaan wordt aan de gestelde normen. De gemeente neemt hierbij de conclusie van het Ministerie van VROM over. Mocht het Ministerie van VROM in de toekomst een ander standpunt innemen dan zal het beleid van de gemeente hierop aangepast worden.

Ten aanzien van de plaatsing wordt verwezen naar de “Notitie Zendmasten” uit juli 1999, waarin criteria zijn weergegeven. Deze criteria vormen belangrijke aanbevelingen ten aanzien van plaatsing van antennemasten. Indien afgeweken wordt van de plaatsingscriteria dient de aanvrager aan te tonen dat plaatsing op de betreffende locatie noodzakelijk is. De gemeente zal vervolgens op basis van een belangafweging beoordelen of plaatsing van de mast wenselijk is of niet.

Deze beleidsnotitie treedt in werking op de eerste dag van publicatie. Met ingang van die datum wordt de “Notitie Zendmasten” uit 1999 ingetrokken, met uitzondering van de criteria ten aanzien van plaatsing. Deze criteria worden in zijn geheel overgenomen in deze beleidsnotitie.