

Voorbeeldnota Gemeentelijk Antennebeleid

Auteur: Antennebureau | info@antennebureau.nl

Versie : 29 april 2021

Leeswijzer

Gemeenten kunnen met deze nota eigen antennebeleid voorbereiden. We adviseren te wachten met definitieve vaststelling van lokaal antennebeleid tot na de behandeling van de gewijzigde Telecommunicatiewet in de Tweede Kamer. Deze wordt in de loop van 2021 verwacht. Deze nota is een levend document, relevante wijzigingen zullen in een volgende versie van deze voorbeeldnota verwerkt worden. Op antennebureau.nl staat de meest actuele versie.

Voor u ligt de geactualiseerde versie van de Voorbeeldnota Gemeentelijk Antennebeleid van het Antennebureau. Een gemeente kan ervoor kiezen om lokaal antennebeleid op te stellen om inwoners en organisaties vooraf duidelijkheid te geven over de regels en verantwoordelijkheden bij antenneplaatsing. Het is geen verplichting. Deze nota is opgesteld aan de hand van vragen van gemeentelijke beleidsmedewerkers die ondersteuning zoeken bij het opstellen van (nieuw) gemeentelijk antennebeleid. Het geeft tegelijkertijd invulling aan de wens vanuit het Rijk voor meer harmonisatie van lokaal beleid rondom antenneplaatsing. Deze nota is in afstemming met VNG, het ministerie van EZK (Directie Digitale Economie), GPKL, Monet en gemeenten uit de *Werkgroep Digitale Connectiviteit* tot stand gekomen.

Deze nota is bedoeld als voorbeeld. Gemeenten bepalen zelf welke delen zij overnemen. Dat kan op twee manieren: a) het antennebeleid wordt als zelfstandige beleidsnota vastgesteld door het gemeentebestuur en het bestemmings- of omgevingsplan verwijst naar de nota als toetsingskader bij antenneplaatsing; b) de gemeente zet de criteria uit hoofdstuk 3 van de voorbeeldnota in het omgevingsplan als algemeen verbindende voorschriften voor antenneplaatsing. De nota veronderstelt dat de gemeente digitale connectiviteit belangrijk vindt. Als een gemeente dit heeft verwerkt in een (Omgevings)visie op digitale connectiviteit kunnen de uitgangspunten in deze voorbeeldnota daarop aansluiten.

Gebruik van de voorbeeldnota

*Deze voorbeeldnota is bedoeld voor gemeenten om letterlijk om te zetten in eigen gemeentelijk antennebeleid. Bij sommige alinea's geeft een kader zoals deze een toelichting over beleidskeuzeopties. In de lopende tekst worden sommige keuzeopties benadrukt door **vetgedrukte groene tekst**. In haar eigen versie verwijdert de gemeente dit voorblad, alle groene kaders en neemt ze de teksten naar eigen inzicht over.*

Als relevante wetgeving nog niet definitief is vastgesteld is dit aangegeven in de lopende tekst of groene tekstkaders. Hoofdstuk 2 geeft de wettelijke kaders weer bij het plaatsen van antenne-installaties. In hoofdstuk 3 tot en met 5 wordt vanuit gemeentelijk perspectief beschreven welke keuzes de gemeente kan maken.

Antennebureau, voorjaar 2021

Antennebeleid

Gemeente [gemeentenaam]

*Uitgangspunten bij de plaatsing van
antennes voor mobiele communicatie*

Inhoud

1 Wat regelt het Antennebeleid?—2

- 1.1 Begrippenlijst—3
- 1.2 Leeswijzer—4

2 Wettelijke kaders—5

- 2.1 Huidig recht ruimtelijke ordening (Wabo)—6
 - 2.1.1 Het bestemmingsplan—6
 - 2.1.2 Omgevingsvergunning activiteit bouwen—6
 - 2.1.3 Omgevingsvergunning afwijken ruimtelijke ordening—6
 - 2.1.4 Monumenten, beschermde stads en dorpsgezichten—7
 - 2.1.5 Natuurgebieden—7
 - 2.1.6 Omgevingsvergunningvrije antenne-installaties—7
 - 2.1.7 Activiteit milieu—7
- 2.2 Recht fysieke leefomgeving per 2022 (Omgevingswet)—8
 - 2.2.1 Omgevingsplan—9
 - 2.2.2 Technische bouwactiviteit—9
 - 2.2.3 Omgevingsplanactiviteit voor het bouwen van een bouwwerk—9
 - 2.2.4 Monumenten en beschermde stads en dorpsgezichten—9
 - 2.2.5 Natuurgebieden—10
 - 2.2.6 Milieubelastende activiteit—10
 - 2.2.7 Regels over participatie bij antenneplaatsing—10
- 2.3 Antenneconvenant en plaatsingsplan—10
- 2.4 Europese kaders—11
- 2.5 Nationaal Antennebeleid—12
- 2.6 Telecommunicatiewet—12
 - 2.6.1 Dekkings- en snelheidseis—12
 - 2.6.2 Gedeeld en medegebruik van infrastructuur—12
- 2.7 Bescherming volksgezondheid—14

3 Voorwaarden bij antenneplaatsing—16

- 3.1 Inspanningen van de gemeente—16
- 3.2 Algemene beleidsuitgangspunten antenneplaatsing—18
- 3.3 Tijdelijke antenneplaatsing—21
- 3.4 Criteria bij monumenten en beschermde dorps- of stadsgezichten—22
- 3.5 Gebiedsgerichte aanpak vergunningplichtige antennes—22
 - 3.5.1 Faciliterend en restrictief beleid—23
- 3.6 Plaatsing small cells op gemeentelijke infrastructuur—25

4 Communicatie en antenneplaatsing—27

- 4.1 Uitgangspunten communicatie door de gemeente—27
- 4.2 Participatie—29

5 Interne organisatie rondom digitale infrastructuur—30

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.

Dit gemeentelijk beleidskader beschrijft de verschillende relevante aspecten zoals een uniforme en efficiënte toepassing van regelgeving, de samenwerking tussen de verschillende belanghebbenden, de locatiekeuze en het aanzicht van vergunningplichtige antenne-installaties. Er wordt aansluiting gezocht bij het Nationaal Antennebeleid en het Antenneconvenant tussen de VNG, telecomoperators en het Rijk. Kortom, dit antennebeleid stelt de kaders voor de plaatsing van antennes voor mobiele communicatie binnen de gemeente [gemeentenaam].

Doel van het antennebeleid

Doel van het gemeentelijke antennebeleid is om instellingen, bedrijven, inwoners en aanbieders van mobiele netwerken duidelijkheid te bieden over de kaders die de gemeente stelt bij de aanleg van infrastructuur voor digitale connectiviteit en antennes voor mobiele communicatie in het bijzonder.

Reikwijdte van het antennebeleid

Deze nota richt zich specifiek op de criteria voor plaatsing van *omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties voor mobiele communicatie*¹. Het stelt de uitgangspunten voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. Daarnaast beschrijft de nota het proces waarmee de gemeente haar wettelijke plicht invult om mee te werken aan vergunningvrije plaatsing van small cells op gemeentelijke infrastructuur. Wat betreft vergunningvrije plaatsing van antennes voor mobiele communicatie (waaronder small cells), sluit de nota aan bij het Antenneconvenant tussen VNG, Rijk en telecomproviders.

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. Antennes tot 5 meter hoogte en schotelantennes met een doorsnede tot 2 meter zijn veelal omgevingsvergunningvrij.² Antennes die binnen worden geplaatst zijn ook vergunningvrij en vallen buiten de reikwijdte van het gemeentelijk antennebeleid. Denk aan de indoor aanleg van mobiele of wifinetwerken in woningen, kantoren, scholen en winkels.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen ook andere vergunningplichtige antennes op te nemen in deze nota. Denk aan zendmasten van radiozendamateurs.

¹ Zie ook: www.antennebureau.nl/documenten/rapporten/2020/december/17/infographic-gemeente-antenneplaatsing
² (Schotel)antennes: www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2010/07/20/schotel-antennes

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, antennedragers, 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 telecommunicatie.

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.

Small cell

Een small cell is een kleine antenne-installatie met klein bereik dat onderdeel is van een mobiel netwerk. Ten opzichte van de traditionele antenne-installaties zijn small cells kleiner van formaat en gewicht, hebben ze een lager vermogen en een kleiner bereik. In de Europese verordening EU 2020/1070 zijn de eigenschappen gespecificeerd van een small cell die vergunningvrij geplaatst kan worden. Er geldt bijvoorbeeld een maximale omvang van 30 liter.

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 start met de inspanningsverplichtingen die de gemeente zichzelf oplegt. Daarna volgen algemene beleidsuitgangspunten en de kaders voor het medegebruik van gemeentelijke infrastructuur. Hoofdstuk 4 beschrijft de uitgangspunten voor communicatie bij antenneplaatsing en hoofdstuk 5 bespreekt de interne organisatie rondom 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. Zodra de Wabo is overgegaan in de Omgevingswet geldt die autonomie -binnen de kaders van de wet- voor het bepalen van beleid voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Voor antenneplaatsing gelden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet de technische bouwregels uit het Besluit bouwwerken leefomgeving en de beoordelingsregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het omgevingsplan kan de gemeente eigen ruimtelijke regels en vrijstellingen vastleggen.

Kernregelgeving antennes voor mobiele communicatie

<p>Wabo en Omgevingswet antenne-installaties tot 5 meter zijn vergunningvrij^{* **}</p>	<p>Antenneconvenant afspraken plaatsing vergunningvrije antennes</p>
<p>Telecommunicatiewet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ frequentieverdeling ▪ blootstellingslimieten ▪ medegebruik ▪ antenneregister 	<p>Europese small cell verordening small cells zijn vergunningvrij[*]</p>
	<p>[*] - niet op monumenten ^{**} - hoger geplaatst dan 3 of 9 m, afhankelijk van het bouwwerk</p>

Figuur 1: kernregelgeving antennes voor mobiele communicatie

De Wabo bepaalt via bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) welke antennes vergunningvrij zijn. Deze regels zijn beleidsneutraal overgezet naar de Omgevingswet in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Zie figuur 2 in paragraaf 2.2 voor een overzicht. In paragraaf 2.1 wordt de relevante regelgeving vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) besproken. Paragraaf 2.2 beschrijft de regelgeving die geldt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet³.

Voor de volledigheid is het huidige omgevingsrecht opgenomen in paragraaf 2.1. Gemeenten kunnen ervoor kiezen verwijzingen naar de Wabo en paragraaf 2.1 niet over te nemen als ze uitgaan van vaststelling van hun antennebeleid na de invoering van de Omgevingswet.

2.1 Huidig recht 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

³ Kijk op Informatiepunt Leefomgeving voor de actuele stand van zaken: www.iplo.nl.

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 1^e).

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 2^e).

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^o). 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 vergunningsvrije bouwwerken alleen achteraf handhaven als een bouwwerk 'in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand' (welstandsexces). In het Antenneconvenant zijn afspraken vastgelegd over visuele inpasbaarheid van vergunningvrije 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 vergunningvrij.

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.

NB: de 'Wijziging Frequentiebesluit 2013 ter bescherming van de volksgezondheid tegen radiofrequente elektromagnetische velden' is op het moment van schrijven in consultatie en nog niet formeel vastgesteld.

2.2 Recht fysieke leefomgeving per 2022 (Omgevingswet)

Het bestemmingsplan en de beheersverordening worden via overgangsrecht onderdeel van het 'tijdelijk deel omgevingsplan' zodra de Omgevingswet van kracht wordt. Dit staat in artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet. Zo blijven de bestaande planologische toetsingskaders geldig na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Gemeenten gaan vervolgens bestaande regels gericht op het begrip 'goede ruimtelijke ordening' uit de Wro omzetten naar een nieuw deel van het omgevingsplan zodat het voldoet aan het begrip 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Dat kan gedurende de overgangsfase tot eind 2029. Via artikel 2.15f van het Besluit bouwwerken leefomgeving en de artikelen 22.26 en 22.27 van het Invoeringsbesluit (bruidsschat) geldt het plaatsen van een antenne-installatie hoger dan 5 meter als een vergunningplichtige binnenplanse omgevingsplanactiviteit tijdens deze overgangsfase.

'De knip'

Met de Omgevingswet wordt bouwen in een technisch en ruimtelijk deel gescheiden. De zogenaamde 'knip' levert twee activiteiten op: de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk. 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 technische bouwactiviteit (Bbl werkversie 08-01-2021, art. 2.15da, lid 3) en ook niet voor de omgevingsplanactiviteit (Bbl, art. 2.15f onder m).

Vindplaats relevante regelgeving

Onderstaande figuur geeft voor zowel de Wabo als de Omgevingswet een overzicht van de regelgeving die bepaalt of een antenne-installatie omgevingsvergunningplichtig is.

Regels voor het bepalen van de vergunningsplicht bij antenneplaatsing			
Wabo		Omgevingswet	
Activiteit milieu	Bor* bijlage I cat. 20	Milieubelastende activiteit	Bal** art. 3.9
Activiteit bouwen	Bor bijlage II art. 2 onder 15	Technische bouwactiviteit	Bbl*** art. 2.15da lid 3
Afwijken ruimtelijke ordening	Bor bijlage II art. 2 onder 15	Omgevingsplanactiviteit bouwen	Bbl art. 2.15f onder m
Rijksmonument	Bor bijlage II art. 3a art. 4a lid 1	Rijksmonument	Bbl art. 2.15g
Rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten	Bor bijlage II art. 4a lid 2	Rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten	Bbl art. 2.15g lid 3 Bbl art. 8.2
Provinciaal of gemeentelijk monument	Provinciale of gemeentelijke verordening	Provinciaal of gemeentelijk monument	Bbl art. 2.15g

* Besluit omgevingsrecht
 ** Besluit activiteiten leefomgeving
 *** Besluit bouwwerken leefomgeving

Figuur 2: regels voor het bepalen van de vergunningsplicht bij antenneplaatsing

2.2.1 *Omgevingsplan*

Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Omgevingswet). De gemeente bepaalt in het omgevingsplan onder andere of voor bepaalde activiteiten een omgevingsvergunning verplicht is.

2.2.2 *Technische bouwactiviteit*

Een zendmast is een bouwwerk zonder dak en hoger dan 5 meter. Het plaatsen ervan levert een vergunningplicht op voor de technische *bouwactiviteit*. (Bbl werkversie 08-01-2021, art. 2.15da, lid 3). De gemeente toetst een omgevingsvergunningaanvraag voor een bouwactiviteit aan de technische regels van het Bbl en de beoordelingsregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Antennes tot 20 meter hoogte zijn bouwwerken in gevolgklasse 1 (Bbl, werkversie 08-01-2021, art. 2.15bis lid 3 onder g). Zodra de Wet kwaliteitsborging van kracht is (gepland op 1-1-2022), geldt voor antenne-installaties van 5 tot 20 meter hoogte een bouwmeldingsplicht in plaats van een vergunningplicht voor de technische bouwactiviteit. Een onafhankelijke kwaliteitsborger ziet toe of aan de voorschriften van het Bbl wordt voldaan. Dit staat los van de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit.

2.2.3 *Omgevingsplanactiviteit voor het bouwen van een bouwwerk*

Uit artikel 22.26 Invoeringsbesluit (bruidsschat omgevingsplan) volgt dat het verboden is een bouwactiviteit te verrichten. Dit heet een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Het is dus mogelijk in het omgevingsplan specifieke activiteiten aan te wijzen waarvoor een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Door beoordelingsregels op te nemen voor de activiteit *bouwen van een antenne-installatie voor mobiele communicatie* kan dan bijvoorbeeld een binnenplanse omgevingsplanactiviteit ontstaan als bedoeld in artikel 5.1 lid 1 onder a van de Omgevingswet.

Een gemeente kan ervoor kiezen de regels van de bruidsschat aan te passen. Een antenne-installatie met bepaalde karakteristieken kan (aanvullend) vergunningvrij gemaakt worden voor het omgevingsplan door de vergunningsvrije uitzonderingen in artikel 22.27 bruidsschat uit te breiden. Dan is geen vergunning nodig voor de omgevingsplanactiviteit als voldaan wordt aan de algemene regels uit het omgevingsplan.

Komt het bouwen van een antenne-installatie niet overeen met de regels uit het omgevingsplan? Dan is er sprake van een *buitenplanse* omgevingsplanactiviteit. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt dan getoetst aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, lid 2 Bkl). Verder gelden de beoordelingsregels uit artikel 8.0b tot en met 8.0e van het Bkl.

2.2.4 *Monumenten en beschermde stads en dorpsgezichten*

Het plaatsen van een antenne-installatie op een monument of in een (rijks)beschermd stad- of dorpsgezicht is in de meeste gevallen een vergunningplichtige omgevingsplanactiviteit. Dit geldt zowel voor rijksmonumenten als voor provinciale en gemeentelijke monumenten. De rijksmonumentenactiviteit is vergunningplichtig op grond van artikel 5.1 lid 1, onder b van de Omgevingswet. De vergunningvrijheid voor het plaatsen van antenne-installaties (Bbl, art. 2.15f onder m) geldt niet voor antenneplaatsing in, aan, op of bij een gemeentelijk monument, voorbeschermd gemeentelijk monument, provinciaal monument, voorbeschermd provinciaal monument, rijksmonument of voorbeschermd rijksmonument (Bbl, art. 2.15g lid 1 en 2). Voor antenneplaatsing binnen een rijksbeschermd stad- of dorpsgezicht is de vergunningvrijheid onder meer beperkt tot wijzigingen die niet naar openbaar toegankelijk gebied zijn gekeerd (Bbl, art. 2.15g lid 3).

2.2.5 *Natuurgebieden*

De provincie kan in haar omgevingsverordening regels stellen voor Natuurnetwerk Nederland gebieden. De Wet natuurbescherming is het wettelijk kader bij ontheffing of vergunningplicht voor activiteiten voor antenneplaatsing in een Natura 2000-gebied of in een gebied met beschermde flora en fauna. Bij een aanvraag worden de gevolgen afgewogen voor de natuur. De provincie is doorgaans het bevoegd gezag.

2.2.6 *Milieubelastende activiteit*

Uit paragraaf 3.2.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) volgt dat een *zendmast* geldt als milieubelastende activiteit indien het opgenomen vermogen dat wordt omgezet in stralingsenergie groter is dan 4 kW. Antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie vallen hier meestal niet onder. Er zijn geen algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen voor de milieubelastende activiteit *zendmast*. 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 naar verwachting terugtreedt⁴.

2.2.7 *Regels over participatie bij antenneplaatsing*

Als de Omgevingswet is ingegaan moet in elke vergunningsaanvraag, dus ook voor antenneplaatsing, aangegeven zijn of er participatie heeft plaatsgevonden (Omgevingsregeling art. 7.4 lid 1 en 2). Bij de aanvraag geeft de initiatiefnemer aan of

⁴ www.internetconsultatie.nl/emvbesluit

derden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij de voorbereiding zijn betrokken. Als dit het geval is meldt de aanvrager ook *hoe* deze partijen zijn betrokken en wat de resultaten zijn. De gemeente neemt de informatie mee bij de behandeling van de aanvraag.

Informatie inwinnen door gemeente

Als er van derden onvoldoende informatie is om tot een goede belangenafweging te komen, kan de gemeente eventueel zelf informatie verzamelen bij belanghebbenden. Dat kan op drie manieren: de ontwerpaanvraag wordt in overleg met de aanvrager ter inzage gelegd, de definitieve aanvraag wordt ter inzage gelegd voor zienswijzen of de gemeente benadert zelf belanghebbenden. De gemeente kan eventueel van tevoren in de procedureregels van het omgevingsplan specifieke activiteiten aanwijzen waarbij de gemeente zelf participatie organiseert, als het aanvraagtraject daartoe aanleiding geeft.

Verplichte participatie

De gemeenteraad kan van tevoren activiteiten of activiteiten in bepaalde gebieden hebben aangewezen waarbij participatie door de initiatiefnemer verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een *buitenplanse* omgevingsplanactiviteit (art 16.55 lid 7 Ow). De aanvrager moet laten zien hoe belanghebbenden zijn betrokken. Er gelden geen vereisten voor de manier waarop de participatie is vormgegeven. Heeft er geen participatie plaatsgevonden bij een aangewezen buitenplanse participatieplichtige omgevingsplanactiviteit? Dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Voor *binnenplanse* omgevingsplanactiviteiten kan een gemeente participatie dus niet als aanvraagvereiste of beoordelingsregel opnemen in het omgevingsplan.

2.3 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 vergunningvrij 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 voorgenomen 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.

Small cells in het convenant

Bij plaatsing van small cells op een woongebouw is afgesproken dat de operators de eigenaar en/of verhuurder informeren waar informatiemateriaal te vinden is voor bewoners.

Een gemeente kan bij de VNG⁵ contactgegevens registreren voor de *kennisgeving voorgenomen grootschalige plaatsing small cells*. Een gemeente wordt dan uiterlijk twee maanden vóór grootschalige plaatsing geïnformeerd. De kennisgeving is vertrouwelijk en niet openbaar. Het Antenneconvenant laat open wat precies onder grootschalige plaatsing van small cells wordt verstaan. In de jaarlijkse evaluatie van het convenant wordt besproken hoe dit in de praktijk uitwerkt. Over een enkele small cell zal de gemeente niet vooraf worden geïnformeerd, net zoals dat bij een reguliere

⁵ Artikel 8 Antenneconvenant: een gemeente geeft contactgegevens door via antenneconvenant@vng.nl.

vergunningvrije antenne niet het geval is. Bij grootschalige uitrol zal naar verwachting samenwerking en coördinatie met de gemeente gewenst zijn, onder andere vanwege afspraken over aanpassing in boven en ondergrondse infrastructuur. Na plaatsing zijn small cells zichtbaar in het Antenneregister. Het huidige Antenneconvenant geldt van 2021 tot en met 2025.

2.4 Europese kaders

De Europese Unie (EU) bepaalt voor een belangrijk deel de telecommunicatieregelgeving in de Europese lidstaten. De Nederlandse telecommunicatieregelgeving, 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. Uit de Telecomcode volgt ook dat small cells in principe vergunningvrij zijn. De afbakening en voorwaarden staan in het voorstel voor de nieuwe Telecommunicatiewet.

Vergunningvrije small cells

De Telecomcode bepaalt dat overheden geen vergunningplicht mogen opleggen voor de plaatsing van small cells, uitgezonderd een eventuele vergunningplicht voor antenneplaatsing bij monumenten, in beschermde stads- of dorpsgezichten en natuurgebieden. In EU verordening 2020/1070 staan de kenmerken van een small cell die omgevingsvergunningvrij geplaatst mag worden. Uitgangspunt is een minimale visuele impact. Een vergunningvrije small cell is bijvoorbeeld volledig geïntegreerd in de draagconstructie of het zichtbare deel is in omvang niet groter dan 30 liter⁶. De gemeente is het bevoegd gezag wat betreft het toezicht op de visuele plaatsingseisen.

Een small cell voor mobiele communicatie wordt binnen twee weken na plaatsing door de antenne-eigenaar aangemeld bij het landelijke Antenneregister. Op die manier is het voor inwoners inzichtelijk waar small cells zijn geplaatst.

2.5 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 Antennebeleid⁷ is het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor antenne-opstelpunten. De beleidspunten zijn verankerd in wetgeving en het Antenneconvenant.

2.6 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.

De aanpassingen van de Telecommunicatiewet die de Europese Telecomcode implementeren zijn nog niet definitief vastgesteld op het moment van schrijven. Behandeling in de Tweede Kamer van de gewijzigde Telecommunicatiewet vindt plaats waarschijnlijk halverwege 2021.

⁶ Zie ook de factsheet Lokaal beleid en kleine antennes:

www.antennebureau.nl/documenten/brochures/2020/juli/3/factsheet-lokaal-beleid-kleine-antennes

⁷ Nota Nationaal Antennebeleid: [www.antennebureau.nl/plaatsing-](http://www.antennebureau.nl/plaatsing-antennes/documenten/beleidsnotas/2018/januari/26/nationaal-antennebeleid-2000)

[antennes/documenten/beleidsnotas/2018/januari/26/nationaal-antennebeleid-2000](http://www.antennebureau.nl/plaatsing-antennes/documenten/beleidsnotas/2018/januari/26/nationaal-antennebeleid-2000)

2.6.1 *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 vergunningsvrije 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.

2.6.2 *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.

Gemeenten kunnen op deze plek in de nota eventueel verwijzen naar relevante lokale regelgeving die betrekking heeft op het leggen van kabels en leidingen in openbare grond.

Opleggen colocatie of gedeeld gebruik

Artikel 44 van de Europese Telecomcode (EU 2018/1972) stelt dat in specifieke gebieden een gemeente op basis van publieke belangen, aan aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten en aan aanbieders van bijbehorende faciliteiten, colocatie of gedeeld gebruik kan opleggen van geïnstalleerde netwerkelementen en bijbehorende faciliteiten. Een gemeente kan alleen in specifieke afgebakende gebieden colocatie of gedeeld gebruik opleggen en alleen op basis van een publiek belang (bescherming milieu, volksgezondheid, openbare veiligheid,

stedenbouwkundige of planologische doelstellingen). Opleggen kan alleen als eerst een openbare voorbereidingsprocedure is gevolgd. Artikel 44 van de Telecomcode wordt geïmplementeerd in Tw. art. 5b (waarschijnlijk halverwege 2021).

Medegebruik van publieke infrastructuur

Artikel 57 van de Europese Telecomcode (EU 2018/1972) stelt dat overheden na een redelijk verzoek van een telecomnetwerkbeheerder hun publieke infrastructuur beschikbaar moeten stellen voor het plaatsen van small cells. Het gaat bijvoorbeeld om gebouwen of straatmeubilair waarvan de gemeente eigenaar is of het economisch eigendom heeft. In een privaatrechtelijke overeenkomst worden afspraken vastgelegd, zoals voorwaarden waaronder het medegebruik plaats vindt en een vergoeding voor het medegebruik of de coördinatie. De gemeente kan voor het medegebruik een marktconforme vergoeding vragen. Artikel 57 wordt geïmplementeerd via hoofdstuk 5c van de Telecommunicatiewet (waarschijnlijk halverwege 2021).

Blootstellinglimieten

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.

2.7 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 blootstellinglimieten 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 maatregelen⁸. Het onafhankelijke

⁸ Kamerbrief over kabinetsreactie gezondheidsraad advies over 5G en gezondheid: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/20/kamerbrief-over-kabinetsreactie-gezondheidsraad-advies-5g-en-gezondheid

Kennisplatform Elektromagnetische Velden en Gezondheid biedt informatie over EMV en gezondheid en duidt relevant wetenschappelijk onderzoek⁹.

Verantwoordelijkheden

De rijksoverheid heeft een infographic¹⁰ 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 toezichthouder. 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.

⁹ www.kennisplatform.nl

¹⁰ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/telecommunicatie/documenten/publicaties/2020/07/17/5g-straling-en-gezondheid-hoe-is-dat-geregeld-in-nederland

3 Voorwaarden bij antenneplaatsing

Dit hoofdstuk begint met inspanningen die de gemeente zichzelf oplegt. De beschrijving van eisen aan plaatsing van omgevingsvergunningplichtige antenne-installaties start in paragraaf 3.2 met algemene uitgangspunten. Paragraaf 3.3 gaat in op tijdelijke antenneplaatsing. De voorwaarden voor plaatsing in monumentale context staan in 3.4. In paragraaf 3.5 staat waar vergunningplichtige antenne-installaties bij voorkeur worden geplaatst. In paragraaf 3.6 komt de plaatsing van small cells op gemeentelijke infrastructuur aan bod.

Het wordt gemeenten aangeraden om in lokale regelgeving op te nemen dat plaatsing van antenne-installaties is toegestaan binnen de gestelde lokale regels. Dat kan door dit antennebeleid in een zelfstandige nota vast te stellen en daar in het bestemmings- of omgevingsplan naar te verwijzen, of door de criteria uit hoofdstuk 3 in het omgevingsplan als algemeen verbindende voorschriften op te nemen. Het lokaal antennebeleid kan volgen uit een visie op het belang van digitale infrastructuur, eventueel verwoord in de Omgevingsvisie.

*NB: de gemeente bepaalt in hoeverre de voorbeeldteksten en uitgangspunten uit dit hoofdstuk worden overgenomen en aangepast aan de lokale situatie. Sommige centrale beleidsinhoudelijke keuzes zijn als **vetgedrukte groene voorbeeldtekst** weergegeven om extra de aandacht op te vestigen.*

3.1 Inspanningen van de gemeente

Gemeentelijke eigendommen zijn beschikbaar voor plaatsing

Voor de plaatsing van small cells is de gemeente verplicht gebouwen en publieke infrastructuur zoals straatmeubilair, verkeerslichten en lantaarnpalen beschikbaar te stellen na een redelijk verzoek van een exploitant. Dat volgt uit de Europese Telecomcode en de nieuwe Telecommunicatiewet. **Gezien deze verplichting en in het belang van de lokale digitale connectiviteit stelt de gemeente in beginsel haar eigendommen beschikbaar voor de plaatsing van zowel small cells als reguliere antenne-installaties.**

De voorwaarden waaronder dit plaatsvindt zijn afhankelijk van de locatie en het type antenne. De algemene voorwaarden zijn vastgelegd in voorliggende beleidsnota, specifieke voorwaarden worden in contracten met de gebruikers vastgelegd. Per geval worden daarbij afspraken gemaakt over verhuurtarief of opstalrecht en over eventuele aanpassingen door wijzigingen in gemeentelijk beleid of infrastructuur. Uitgangspunt daarbij is dat de exploitant voor eigen kosten noodzakelijke wijzigingen aanbrengt, antennes verwijdert of verplaatst. Voor de verhuur van gemeentelijke eigendommen of gronden streeft de gemeente naar een **redelijke vergoeding**. Voor de afhandeling van verzoeken en beschikbaarstelling van gemeentelijke infrastructuur rekent de gemeente een kostendekkende vergoeding (leges).

Een gemeente kan bij verhuur van eigendom ook kiezen voor geen vergoeding, een kostendekkende vergoeding of een marktconforme vergoeding. Een onderscheid in tarief tussen gebruik van gebouwen, gronden en overige infrastructuur is ook mogelijk. In de voorbeeldtekst is gekozen voor een 'redelijke' vergoeding om hierin flexibiliteit te bieden.

Er wordt door partijen gewerkt aan een landelijke leidraad die gemeenten ontzorgt bij de implementatie van de nieuwe verplichting rond de afhandeling van redelijke verzoeken tot medegebruik van gemeentelijke infrastructuur. Deze leidraad bestaat uit een aantal

componenten en zal naar verwachting, al dan niet gefaseerd, uiterlijk begin 2022 worden opgeleverd.

Plaatsingsplangesprek

De gemeente ontvangt jaarlijks een plaatsingsplan van Monet en een uitnodiging voor een plaatsingsplangesprek met telecomaandbieders zoals volgt uit het Antenneconvenant. De gemeente maakt gebruik van het plaatsingsplangesprek en geeft de contactgegevens hiervoor door aan Monet. 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.

Het wordt gemeenten aangeraden om (voorgenomen) nieuwbouwprojecten te bespreken in het plaatsingsplangesprek om zo vroegtijdig mogelijke knelpunten m.b.t. antenneplaatsing te adresseren. De gemeente kan ook een rol vervullen in het contact met woningbouwcorporaties in geval van knelpunten bij antenneplaatsing.

Communicatie

De gemeente hanteert bij de communicatie rondom antenneplaatsing de volgende uitgangspunten:

- In het plaatsingsplangesprek gaat de gemeente in gesprek over de communicatie aan belanghebbenden. De gemeente heeft geen bevoegdheid om eisen te stellen aan de communicatie bij vergunningvrije antennes (waaronder small cells), tenzij het om plaatsing op eigendom van de gemeente gaat.
- Bij vergunningvrije plaatsing van antennes en small cells op eigen gemeentelijke infrastructuur maakt de gemeente met de antenne-eigenaar afspraken over de communicatie.
- Bij grootschalige uitrol van small cells maakt de gemeente met de antenne-eigenaar afspraken over de communicatie.
- De gemeente heeft bij voorkeur vooroverleg met een initiatiefnemer van antenneplaatsing alvorens een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor antenneplaatsing.
- Aanvullend op de wettelijke publicatieplicht bij een vergunningstraject beoordeelt de gemeente per aanvraag of aanvullende communicatie inspanningen door de gemeente nodig zijn.
- **De gemeente stimuleert aanvragers de omgeving en belanghebbenden tijdig te informeren en te betrekken bij antenneplaatsing; de gemeente draagt eventueel bij met praktische ondersteuning als dit de communicatie richting belanghebbenden bevordert.**

Bovenstaande inspanningen staan nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Door antenneplaatsing als binnenplanse omgevingsplanactiviteit aan te wijzen volgt uit deze nota geen verplichte participatie voor initiatiefnemers, buiten de standaard participatie-eis conform artikel 7.4 Omgevingsregeling.

Gelden er vanuit gemeentelijk participatiebeleid bij binnenplanse omgevingsplanactiviteiten voor de gemeente aanvullende participatie inspanningen of is er een participatiehandreiking voor initiatiefnemers geformuleerd? Dan kan daar in hoofdstuk 4 naar worden verwezen.

Neemt een gemeente in het nieuwe omgevingsplan artikel 22.26 bruidsschat niet of gewijzigd over waardoor antenneplaatsing een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt? En kiest zij op basis van art 16.55 lid 7 Ow bij antenneplaatsing voor verplichte participatie door een initiatiefnemer? Dan past de gemeente bovenstaande communicatie alinea aan.

Een zendmast tot 40 meter wordt in paragraaf 3.2 van deze nota aangewezen als een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Reden hiervoor: duidelijkheid vooraf voor inwoners/belanghebbenden en voor telecomaanbieders onder welke voorwaarden een antenne-installatie kan worden geplaatst; daarnaast moet bij een vergunde buitenplanse omgevingsplanactiviteit op termijn het omgevingsplan alsnog worden aangepast (artikel 4.17 Omgevingswet).

Gebieden met minder dekking

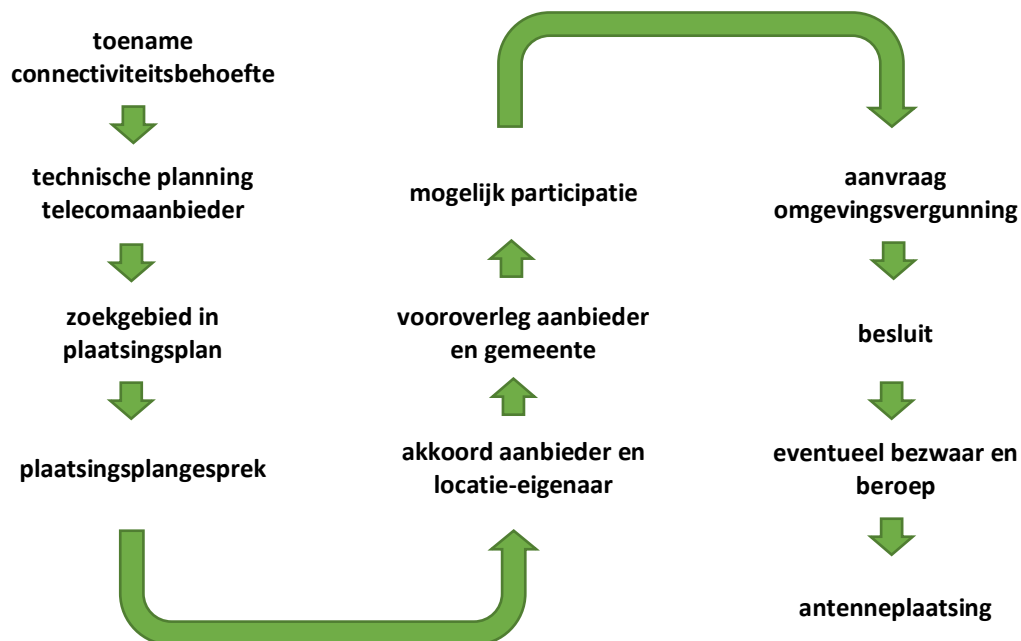
Voor gebieden met een verminderde mobiele dekking of capaciteit door een gebrek aan antennemasten gaat de gemeente zo nodig (aanvullend op het plaatsingsgesprek) het gesprek aan met telecomaanbieders en maakt zij gebruik van de Handreiking mobiele bereikbaarheid¹¹ van Agentschap Telecom.

3.2 Algemene beleidsuitgangspunten antenneplaatsing

In deze paragraaf staan de criteria die toegepast worden bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor het **binnenplans afwijken** van het bestemmingsplan (onder Wabo) of het verlenen van een **omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen van een antenne-installatie voor mobiele communicatie** (Omgevingswet). Figuur 3 geeft ter illustratie een overzicht van het proces van antenneplaatsing.

¹¹ www.agentschaptelecom.nl/documenten/publicaties/2019/09/19/handreiking-mobiele-bereikbaarheid-gemeenten

Proces bij plaatsing vergunningplichtige antennes



Figuur 3: proces bij plaatsing vergunningplichtige antennes

Uitgangspunt: binnenplans afwijken

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 of omgevingsplan 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.

- De gemeente **kies** onder het regime van de Wabo voor een binnenplanse **afwijkingmogelijkheid** voor het plaatsen van vergunningplichtige antenne-installaties.
- In het omgevingsplan wordt het **bouwen van een antenne-installatie voor mobiele communicatie** aangewezen als een **binnenplanse omgevingsplanactiviteit voor zendmasten tot 40 meter hoogte**. Een hoogte tot 40 meter biedt doorgaans voldoende ruimte om van drie aanbieders de afzonderlijke antenne-installaties onder elkaar te plaatsen.

- Een hoogte van 40 meter sluit aan bij de kruimellijst in het Besluit omgevingsrecht en is in bestaand antennebeleid vaak de standaard. Door een aparte antennebeleidsnota of door binnenplanse beoordelingsregels in het omgevingsplan krijgen belanghebbenden vooraf duidelijkheid onder welke voorwaarden een antenne-installatie kan worden geplaatst; daarnaast moet bij een vergunde buitenplanse omgevingsplanactiviteit op termijn het omgevingsplan alsnog worden aangepast (artikel 4.17 Omgevingswet).
- Gemeenten kunnen na inwerkingtreding van de Omgevingswet er ook voor kiezen een zendmast niet als binnenplanse omgevingsplanactiviteit op te nemen. Dit kan door de uitzondering uit artikel 2.15f Bbl uit te breiden door artikel 22.27 bruidsschat in het omgevingsplan aan te passen. Bijvoorbeeld door een antenne-installatie hoger dan 5 meter op te nemen. Dan wordt een zendmast alleen getoetst als technische bouwactiviteit.
- Neemt een gemeente in het nieuwe omgevingsplan artikel 22.26 bruidsschat niet of gewijzigd over waardoor antenneplaatsing een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt, bijvoorbeeld om participatie te verplichten? Dan wordt onder de Omgevingswet een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit getoetst aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, lid 2 Bkl). Ook dan kunnen de uitgangspunten uit deze nota gehanteerd worden en in een aparte antennebeleidsnota worden vastgesteld.

Algemene criteria vergunningplichtige antenne-installaties

- Het doel van de antenneplaatsing is verbeterde dekking en/of capaciteit van een mobiel netwerk.
- De plaatsing van vergunningsvrije antenne-installaties op **gemeentelijke objecten**, bestaande zendmasten of andere bestaande bouwwerken zoals lichtmasten en verkeersportalen heeft nadrukkelijk de voorkeur boven een vergunningplichtige 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.
- Het heeft de voorkeur dat aanbieders zoveel mogelijk opstelpunten delen (site-sharing).

Objectgerichte criteria vergunningplichtige antenne-installaties

Rekening houdend met technische eisen voor antenneplaatsing gelden de volgende criteria:

- 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.

Onderbouwing van de aanvraag

De onderbouwing van een aanvraag voor omgevingsvergunning 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 of er is gekeken naar plaatsing op bestaande antenne-opstelpunten.
- Het bij een aanvraag van een omgevingsvergunning ter beoordeling voor te leggen materiaal dient een goed beeld te geven van de inpassing van de beoogde installatie in zijn omgeving, compleet met toebehorende infrastructuur.

Vergunningvrije antennes

Omgevingsvergunningvrije antennes voor wat betreft het omgevingsplan hoeven niet te voldoen aan gemeentelijke welstandscriteria waardoor de gemeente beperkt invloed heeft op de plaatsing van deze antennes.

- In het Antenneconvenant is onder meer afgesproken dat de mogelijkheden rond visuele inpasbaarheid van antenne-installaties onderdeel kunnen zijn van het plaatsingsplangesprek.
- In aansluiting op de Europese verordening EU 2020/1070 is de voorkeur van de gemeente dat een vergunningvrije small cell (zoveel mogelijk onzichtbaar) verwerkt wordt in bestaande infrastructuur zoals bushokjes, lichtbakken en (gecamoufleerd) aan gevels.

Colocatie en gedeeld gebruik

De gemeente kan in bijzondere gevallen kiezen om colocatie of gedeeld gebruik van geïnstalleerde netwerkelementen en bijbehorende faciliteiten op te leggen (Tw. art. 5b). Of hiervoor aanleiding is, wordt per geval beoordeeld via een apart besluit middels een openbare voorbereidingsprocedure, op het moment dat daarvoor reden is.

De regelgeving rond colocatie en gedeeld gebruik is op het moment van publiceren van deze voorbeeldnota nog niet geïmplementeerd in de nieuwe Telecommunicatiewet. Dit zal naar verwachting halverwege 2021 zijn.

Naar verwachting zal de rijksoverheid in het derde kwartaal van 2021 een factsheet uitbrengen over medegebruik en gedeeld gebruik en de rol van gemeenten.

3.3 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 vergunningvrije antenne-installatie soms verplaatst worden. In afwachting van een geschikte locatie kan een telecomprovider ter overbrugging een tijdelijke omgevingsvergunning aanvragen.

3.4 Criteria 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 in principe geen antenne-installaties zichtbaar geplaatst mogen worden op monumenten en dat er in beschermde dorps- of stadsgezichten terughoudendheid wordt betracht bij het plaatsen van zichtbare antennes. Antenne-installaties mogen geen onevenredige of onomkeerbare afbreuk doen aan de waarde van monumentale gebouwen of beschermde gebieden. Plaatsing van een

antenne op, aan of bij een monument of cultuurhistorisch gebouw of gebied dient daarom zorgvuldig te worden bekeken met vroegtijdige inbreng van relevante afdelingen en monumenten- en welstandcommissie(s). Uitgangspunten voor deze afstemming staan in hoofdstuk 5.

De gemeente stelt bij een omgevingsvergunning voor het plaatsen van een antenne-installatie of een small cell op, aan of bij 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.

3.5 Gebiedsgerichte aanpak vergunningplichtige 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:

1. Bebouwde kom
2. Bedrijventerreinen
3. Sportterreinen
4. Buitengebied

Vervolgens worden in elk gebied globaal vijf mogelijke functies onderscheiden:

1. woonfunctie (wonen/zorginstellingen)
2. werkfunctie (bedrijvigheid)
3. recreatieve functie (groen, sportaccommodaties)
4. infrastructurele functie (auto- spoor- en vaarwegen)
5. natuur

3.5.1 *Faciliterend en restrictief beleid*

In deze paragraaf staan de gebieden opgesomd waar faciliterend of restrictief beleid geldt voor de plaatsing van vergunningplichtige 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 beleidsuitgangspunten uit paragraaf 3.2. 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 vergunningplichtige 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 • Buitengebied 	<ul style="list-style-type: none"> • Bebouwde kom: woonfunctie • Buitengebied • Natuurnetwerk Nederland

*De tabel geeft aan in welke gebieden **meestal** een faciliterend of restrictief beleid geldt. Tussen stedelijke gemeente en plattelandsgemeenten kan dit verschillen. **Buitengebied** staat daarom dubbel vermeld. De gebiedskeuze die de gemeente maakt zal verschillen per gemeente, lokaal buitengebied met slechte dekking zal waarschijnlijk eerder als faciliterend worden aangeduid.*

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 vergunningvrije 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 vergunningplichtige 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 vergunningvrije installatie niet mogelijk is);
- vrijstaande masten worden zoveel mogelijk uit het zicht geplaatst (voornamelijk bekeken vanuit de nabijgelegen gebieden met een woonfunctie).

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).

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 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 is);
- in beschermd natuurgebied dient een grote mate van terughoudendheid te worden betracht bij de plaatsing van nieuwe installaties.

Natuurnetwerk Nederland

Voor antenneplaatsing in Natuurnetwerk Nederland gebieden waaronder Natura 2000-gebieden geldt terughoudendheid en moeten aanvragen worden afgestemd met de provincie als bevoegd gezag.

Deze natuurbepaling alleen toevoegen indien van toepassing binnen de gemeentelijke grenzen en aangevuld met lokale situatie.

3.6 Plaatsing small cells op gemeentelijke infrastructuur

De aanpassingen van de Telecommunicatiewet die de Europese Telecomcode implementeren zijn nog niet definitief vastgesteld op het moment van schrijven. Er wordt door partijen gewerkt aan een landelijke leidraad die gemeenten ontzorgt bij de implementatie van de nieuwe verplichting rond de afhandeling van redelijke verzoeken tot medegebruik van gemeentelijke infrastructuur. Deze leidraad bestaat uit een aantal componenten en zal naar verwachting, al dan niet gefaseerd, uiterlijk begin 2022 worden opgeleverd.

Het initiatief voor plaatsing van antenne-installaties, inclusief vergunningsvrije small cells, ligt bij een aanbieder. Sommige gemeenten maken vooraf een beleidskeuze m.b.t. het faciliteren van small cells. Is dat het geval? Dan kan een gemeente dit hoofdstuk starten met de volgende tekst:

De gemeente voert een faciliterend beleid voor de plaatsing van vergunningvrije small cells op gemeentelijke infrastructuur. De algemene voorwaarden daarvoor zijn voor elke aanbieder gelijk en worden hieronder besproken.

Redelijk verzoek

Voor de plaatsing van small cells zal de gemeente -vanuit haar wettelijke plicht- voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang tot infrastructuur die onder zeggenschap staat van de gemeente. Aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten en aanbieders van bijbehorende faciliteiten kunnen een verzoek tot medegebruik indienen.

- *Gemeenten met een faciliterend beleid kunnen ervoor kiezen een lijst aan te maken met daarop gemeentelijke infrastructuur die wat de gemeente betreft in elk geval beschikbaar is en deze publiceren of op aanvraag aan aanbieders overleggen.*
- *Gemeenten kunnen aanbieders verzoeken onder voorwaarden om zoveel mogelijk bestaande small cells en bijbehorende infrastructuur, voor zover technisch mogelijk, met elkaar te delen.*

Kosten voor plaatsing

De aanvrager is verantwoordelijk voor de kosten van de aanpassingen en werkzaamheden die nodig zijn om de plaatsing van small cells op de gemeentelijke infrastructuur mogelijk te maken. De eigenaar van de small cell draagt de kosten voor vervanging, reparatie en verplaatsing van zijn small cells die in, op of aan gemeentelijke infrastructuur geplaatst zijn en de kosten van bijbehorende infrastructurele werkzaamheden.

Onderbouwing van een verzoek tot medegebruik

De onderbouwing bij een verzoek tot medegebruik van gemeentelijke infrastructuur bevat in elk geval de volgende punten:

- Beschrijving van de infrastructuur en locatie waarvoor medegebruik wordt aangevraagd.
- Een toelichting waarom medegebruik nodig is vanuit netwerktechnisch oogpunt en de gewenste mobiele connectiviteit.
- Een toelichting indien het medegebruik nodig is voor het verbinden van een small cell met een backbonenetwerk.

Beoordelingsgronden

Criteria die de gemeente gebruikt voor de beoordeling van de redelijkheid van de aanvraag zijn:

- De infrastructuur is technisch geschikt voor het plaatsen van de small cell.
- De infrastructuur is noodzakelijk voor de verbinding van small cells met een backbonenetwerk (indien van toepassing).
- Redenen van veiligheid: de infrastructuur kan normaal blijven functioneren.
- De integriteit en veiligheid van alle reeds aangelegde netwerken of van kritieke nationale infrastructuur is niet in het geding.
- Er is geen risico op ernstige verstoring van de geplande elektronische communicatiediensten wanneer andere diensten via dezelfde infrastructuur worden verstrekt.

Vastlegging en vergoeding

Bij de vastlegging van afspraken over medegebruik hanteert de gemeente de volgende uitgangspunten:

- De afspraken over medegebruik worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst.
- Er wordt een datum van ingebruikname van de infrastructuur vastgelegd.
- Er worden afspraken vastgelegd voor situaties waarin gemeentelijke plannen de infrastructuur wijzigen.
- De gemeente vraagt voor medegebruik van haar infrastructuur een **[keuzetekst]** vergoeding van aanbieders.
- Voor de afhandeling van verzoeken tot medegebruik van infrastructuur voor small cell plaatsing vraagt de gemeente een kostendekkende administratieve vergoeding (leges).
- De voorwaarden en tarieven voor medegebruik van infrastructuur voor small cell plaatsing worden inclusief onderbouwing openbaar gemaakt.

*Een gemeente kan in de **[keuzetekst]** voor de vergoeding voor medegebruik van gemeentelijke infrastructuur kiezen voor bijvoorbeeld **geen** vergoeding, **kostendekkende** vergoeding of **marktconforme** vergoeding, onder andere afhankelijk van de vraag of de gemeente een pro-actief beleid voor de plaatsing van small cells voert.*

Er wordt door partijen gewerkt aan een landelijke leidraad die gemeenten ontzorgt bij de implementatie van de nieuwe verplichting rond de afhandeling van redelijke verzoeken tot medegebruik van gemeentelijke infrastructuur. Deze leidraad bestaat uit een aantal componenten en zal naar verwachting, al dan niet gefaseerd, uiterlijk begin 2022 worden opgeleverd

4 Communicatie en antenneplaatsing

Dit hoofdstuk beschrijft de communicatie-inspanningen die de gemeente zichzelf oplegt bij een aanvraag voor een vergunningplichtige antenne-installatie.

- *Dit hoofdstuk geeft een uitwerking van de alinea 'communicatie' in paragraaf 3.1.*
- *Beperkt de gemeente zich tot de wettelijke publicatieplicht? Dan kan ze ervoor kiezen dit hoofdstuk achterwege te laten of aan te passen, inclusief de alinea 'communicatie' in paragraaf 3.1.*
- *Heeft de gemeente een eigen participatiekader waar ze aan is gehouden of is er een participatie handreiking geformuleerd? Dan daarnaar verwijzen in paragraaf 4.2.*
- *Informatie over antenne-plaatsing, factsheets en infographics gericht op inwoners, raadsleden en gemeentemedewerkers zijn te vinden op www.antennebureau.nl en www.overalsnelinternet.nl. Informatie over EMV en gezondheid op www.ggdleefomgeving.nl en www.kennisplatform.nl*

4.1 Uitgangspunten communicatie door de gemeente

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 belanghebbenden kan het draagvlak bevorderen en bijdragen aan een zorgvuldige belangenafweging door de gemeente. Het communicatiebeleid dat de gemeente met betrekking tot antenne-installaties voor ogen heeft, is gebaseerd op het verstrekken van goede informatie en het betrekken van bewoners bij de locatiekeuze van antenne-installaties. De gemeente streeft per geval -in samenwerking met de initiatiefnemer- naar maatwerk in de communicatie. Verder gebruikt en verwijst de gemeente naar de landelijke informatie van de Rijksoverheid (Antennebureau), GGD en het Kennisplatform Elektromagnetische Velden en Gezondheid.

Vergunningsvrije antennes

Voorafgaand aan het plaatsingsplangesprek vormt de gemeente zich een beeld van de beoogde locatie(s) voor antenneplaatsing en de omgeving.

- De gemeente brengt tijdens het plaatsingsplangesprek kennis in over de lokale situatie en aandachtspunten voor de communicatie.
- De gemeente stimuleert aanbieders via het plaatsingsplangesprek om de omgeving tijdig te informeren over een antenneplaatsing. Bij plaatsing van small cells op een woongebouw is afgesproken dat de operators de eigenaar en/of verhuurder informeren waar informatiemateriaal te vinden is voor bewoners. Afhankelijk van de situatie kan de gemeente zelf bijdragen in de informatievoorziening.
- Bij grootschalige uitrol van small cells en bij plaatsing van antennes en small cells op eigen gemeentelijke infrastructuur maakt de gemeente afspraken met

de antenne-eigenaar over de communicatie aan omwonenden en andere belanghebbenden.

- **Na het plaatsingsplangesprek beoordeelt de gemeente of ze in afstemming met aanbieder(s) omwonenden, bedrijven of belangengroepen aanvullend wil informeren en welke praktische communicatieondersteuning de gemeente kan bieden.**

Aanvraag omgevingsvergunning

Op basis van het vooroverleg bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning vormt de gemeente zich een beeld van de beoogde locatie voor antenneplaatsing en de omgeving. In het overleg kunnen afspraken worden gemaakt over de gewenste communicatieaanpak en eventuele samenwerking daarbij tussen aanvrager en gemeente.

Participatie door de aanvrager van een vergunning voor antenneplaatsing wordt gestimuleerd omdat het betrekken van de omgeving waardevolle inzichten op kan leveren over de beoogde locatie. Daarnaast voorkomt het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden vaak bezwaren later in het traject.

- **De gemeente stimuleert aanbieders om de omgeving te betrekken bij antenneplaatsing (participatie) en denkt mee over de invulling. Daarbij moet aan belanghebbenden vooraf duidelijkheid gegeven worden over de mate van betrokkenheid (verwachtingsmanagement).**
- **De gemeente beoordeelt per aanvraag voor antenneplaatsing of aanvullende communicatie door de gemeente nodig is.**
- **Als de gemeente het initiatief neemt om zelf belanghebbenden te betrekken doet ze dat in samenspraak met de initiatiefnemer en zoveel mogelijk voordat een definitieve aanvraag is ingediend. De gemeente geeft daarbij vooraf aan welke trede van de 'participatieladder' wordt toegepast, bijvoorbeeld informeren, raadplegen, adviseren of coproduceren.**
- **De gemeente beoordeelt per aanvraag voor antenneplaatsing of aanvullende communicatie door de gemeente nodig is. Is een aanvraag ingediend en heeft de gemeente onvoldoende zicht op alle belangen? Dan kan de besluitprocedure met 6 weken verlengd worden om meer informatie te verzamelen.**

De gemeente kan een aanvrager niet verplichten aanvullend de omgeving te informeren of te betrekken (tenzij de activiteit is aangewezen als buitenplanse participatieplichtige omgevingsplanactiviteit), maar kan zelf wel het initiatief nemen, uiteraard in afstemming met de aanvrager.

Bij het betrekken van belanghebbenden valt te denken aan een (online) gesprek, huis-aan-huisbrief of inloopbijeenkomst met daarin de aankondiging van de voorgenomen aanvraag. Standaardvragen die daarbij beantwoord kunnen worden zijn: waarom is de zendmast nodig, waarom op deze locatie en welke regels gelden er?

Via www.antennebureau.nl zijn voorbeeldbrieven te vinden en kan kosteloos een adviseur van het Antennebureau worden uitgenodigd voor uitleg over antenneplaatsing.

4.2 Participatie

Heeft de gemeente een eigen participatiekader waar ze aan is gehouden? Zijn er participatie handreikingen geformuleerd, bijvoorbeeld voor participatieplichtige activiteiten die door de gemeenteraad zijn aangewezen? Dan kunnen die in deze paragraaf worden opgenomen.

5 Interne organisatie rondom digitale infrastructuur

De coördinatie van de aanleg van digitale infrastructuur voor antennes wordt belegd bij **[naam afdeling/functionaris]**. **Binnen de afdeling wordt een medewerker aangewezen als vast aanspreekpunt voor interne en externe belanghebbenden.** De betreffende contactgegevens worden in ieder geval actief gedeeld met Monet, de vereniging van Nederlandse netwerkoperators.

Een permanente afdeling overschrijdende 'werkgroep digitale connectiviteit' is ook een optie in plaats van een aparte afdeling.

De **[afdeling/functionaris]** heeft de volgende taken:

- **Externe afstemming**
 - Aanspreekpunt voor (potentiële) initiatiefnemers van antenneplaatsing.
 - Opvolgen van afspraken uit het Antenneconvent waaronder:
 - Deelname aan het plaatsingsplangesprek.
 - Registratie contactgegevens bij VNG (antenneconvenant@vng.nl) t.b.v. 'kennisgeving voorgenomen grootschalige plaatsing small cells'.
 - Inplannen plaatsingsplangesprek. Monet stuurt het Plaatsingsplan standaard naar het algemene e-mailadres van de gemeente t.a.v. het College van Burgemeester en Wethouders (afdeling Ruimtelijke Ordening).
 - Externe afstemming na vergunningverlening over infrastructurele werkzaamheden.
- **Interne afstemming**
 - Het inrichten van een proces voor verzoeken van medegebruik van gemeentelijke infrastructuur.
 - Interne afstemming rondom aanvragen voor antenneplaatsing.
 - Afstemming met gebieds- en wijkcoördinatoren, o.a. over communicatie.
 - Interne afstemming na vergunningverlening over infrastructurele werkzaamheden.
 - Interne ontsluiting van relevante data.
- **Afstemming welstand en monumenten**
 - Voor de afstemming rond een aanvraag voor antenneplaatsing op een monument of in een beschermd stads/dorpsgebied voert de afdeling integraal vooroverleg met de aanvrager en betrokken interne afdelingen en externe adviseurs. Dat zijn in elk geval:
 - afdeling vergunningverlening
 - afdeling ruimtelijke ordening
 - afdeling stedenbouw
 - een lid van de welstandcommissie

De gemeente past dit hoofdstuk aan op de eigen interne organisatie van de ambtelijke organisatie. Denk ook aan ambtelijke samenwerkingsverbanden van gemeenten.