

Vergaderjaar 2000–2001

27 561

Nationaal Antennebeleid

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

	blz.	5.	RUIMTELIJK BESLAG	25
0.	2	5.1.	Site-sharing, de concentratie van zendinstallaties door het delen van antenne-opstelpunten	25
1.	3	5.2.	Vinden van geschikte nieuwe opstelpunten	27
1.1.	3	6.	COMMUNICATIE EN VOORLICHTING	27
1.2.	4	6.1.	Informeren partijen en stimuleren communicatie	28
2.	5	6.2.	Het verstrekken van informatie aan het publiek	29
2.1.	5	7.	HET ANTENNEBELEID IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF	30
2.2.	6	8.	PROGRAMMA VOOR SAMENWERKING	31
2.3.	8	9.	UITVOERINGSMAATREGELEN	33
2.4.	10	9.1.	Nationaal Antennebureau	33
3.	10	9.2.	Nationaal Antenneregister	34
3.1.	10	10.	FINANCIËLE CONSEQUENTIES	35
3.2.	11	10.1.	Benodigde middelen	35
3.3.	14	10.2.	Financiering	35
3.4.	17	BIJLAGE 1. LIJST VAN AFKORTINGEN		36
4.	18	BIJLAGE 2. GEDRAGSLIJN ANTENNES OP RIJKSOBJECTEN ¹		
4.1.	18	BIJLAGE 3. MANAGEMENTSAMENVATTING VAN DIVERSE ONDERZOEKSRAPPORTEN ¹		
4.2.	20	BIJLAGE 4. VERSLAG ANTENNEPLATFORM ¹		
4.3.	23			
4.4.	24			
4.5.	24			

Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

0. VOORWOORD

De helft van de Nederlanders belt inmiddels mobiel. Dat worden er nog meer. En in de toekomst gaan mensen zelfs mobiel internetsurfen. Het aantal antennes in Nederland neemt daardoor explosief toe.

Ik sta achter de groei van infrastructuur en diensten, want de digitale delta betekent kansen voor bedrijven en burger. Aan de andere kant wil ik horizonvervuiling door antennes voorkomen.

Een vooruitziende ondernemer heeft jaren geleden een oplossing bedacht: alle antennes moeten als boom worden gecamoufleerd. Een creatief idee, dat echter kostbaar is, en zeker niet altijd uitvoerbaar.

In het nationale antennebeleid wordt een andere suggestie aan de hand gedaan: het concentreren van antennes. Het rijk heeft inmiddels een interdepartementale gedragslijn opgesteld met de voorwaarden waaronder het rijk gebouwen, kunstwerken en objecten als antenne-opstelpunt beschikbaar stelt. Dat moet voorkomen dat er een woud van antennes ontstaat.

In deze nota staat hoe de schaarse hoeveelheid opstelplaatsen op een eerlijke manier kan worden verdeeld. Maar ook andere vragen uit de maatschappij worden beantwoord. U vindt er bijvoorbeeld hoe het zit met de gezondheidsrisico's van de antennes.

Dit document is het resultaat van veel onderzoek. Bovendien is er is veel overleg gevoerd met bestuurders, instituten, belangengroepen en belbedrijven. In samenwerking met al deze partijen wil ik een eerste klas betaalbare, toegankelijke en betrouwbare communicatie-infrastructuur opbouwen. Zodat Nederland zijn internationale topositie in de ICT-sector kan vasthouden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries

1. ICT-ONTWIKKELING EN ICT-BELEID IN NEDERLAND

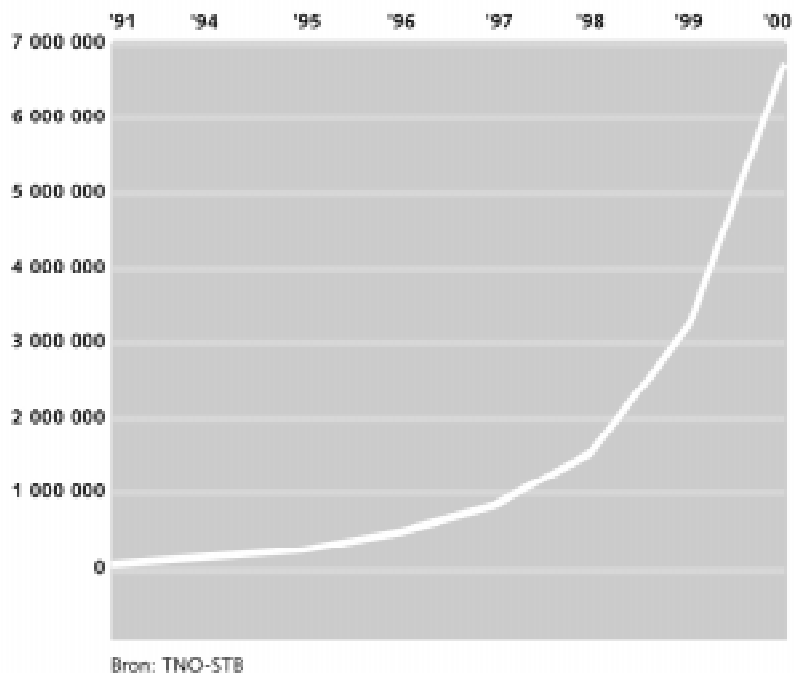
1.1. ICT-panorama Nederland

Informatie- en Communicatie Technologie (ICT) in al haar toepassingen is een fenomeen dat inmiddels brede ingang heeft gevonden in onze maatschappij. ICT heeft een allesdoordringend karakter en is een draaggolf voor grote veranderingen in de manier waarop we leven en werken. Mobiele communicatie neemt daarbinnen een steeds prominere plaats in. Draadloze toegang is een sterke marktkracht die invloed zal hebben op alle gebieden van communicatie, van draadloze netwerken tot draadloze Internet-toegang, integratie van vast en mobiel etc. Langs draadloze weg zullen apparaten in huis en auto worden verbonden met het wereldwijde netwerk. Er is bovendien sprake van een ontwikkeling van locatiegebonden communicatie naar persoonsgebonden communicatie. Een dergelijk trend is al zichtbaar, zo is het straatbeeld de afgelopen jaren enorm veranderd. De rust wordt op de meest onverwachte plaatsen verstoord door mobiele telefoons. Ook wordt er al flink «gemst» en hier en daar «gewapt». Op korte termijn zullen nog veel meer innovatieve diensten worden ontwikkeld en gelanceerd.

Onderstaande cijfers illustreren deze ontwikkelingen:

- het gebruik van Internet in ons land is stormachtig gegroeid naar 3,2 miljoen gebruikers in 1999;
- het gebruik van telefonie en Internet tezamen in de periode 1998 tot en met 2002 vertoont naar verwachting meer dan een verdrievoudiging van het volume: van 49 miljard belminuten in 1998 naar 169 miljard belminuten in 2002;
- de gemiddelde tijdsbesteding per persoon in Nederland aan telefonie en Internet zal in 2002 ongeveer 29 minuten per dag zijn, ten opzichte van 8,5 minuut in 1998;
- het gebruik van mobiele telefonie ten opzichte van vaste telefonie zal naar verwachting in 2002 meer dan 50% bedragen.

Figuur 1: toename van het aantal GSM-aansluitingen in Nederland, 1991 t/m 2000



Samen met enkele andere landen in Europa (in het bijzonder in Scandinavië) heeft Nederland internationaal een vooraanstaande positie op het gebied van mobiele communicatie. Wij kennen een sterke groei van Internet, een hoge acceptatiegraad voor mobiele telefonie en leveren bovendien een vooraanstaande bijdrage aan nieuwe ontwikkelingen, zoals Bluetooth¹ en UMTS². Nederlandse spelers hebben in hoge mate bijgedragen aan de standaardisatie op deze terreinen.

1.2. Het ICT-beleid

De stormachtige groei in het gebruik van ICT en mobiele telefonie in het bijzonder, toont aan dat dit een ontwikkeling is die in een brede maatschappelijke behoefte voorziet. Burgers en bedrijven hechten groot belang aan een ruime beschikbaarheid en goede toegankelijkheid van deze voorzieningen. Tegelijkertijd leven er ook zorgen over de maatschappelijke veranderingen waarmee de nieuwe technologie gepaard gaat en het tempo waarin deze plaatsvinden. De wenselijkheid van een «24-uurs-economie» waarin een ieder continu bereikbaar moet zijn, is bijvoorbeeld een prominent aandachtspunt, maar ook andere consequenties verdienen een zorgvuldige afweging. Op het terrein van de mobiele telefonie geldt dat bijvoorbeeld voor de grote aantallen zendinstallaties die nodig zijn voor het inrichten van de gewenste draadloze netwerken.

De Nederlandse overheid zet zich sinds het begin van de jaren '90 in voor het totstandkomen van beleid dat is toegesneden op een maatschappelijk verantwoorde ontwikkeling van de «ICT-maatschappij». In 1994 werd het «Actieplan Elektronische Snelwegen» vastgesteld. In juni 1999 is het actieplan in een breder kader geplaatst, sterk uitgebreid en geactualiseerd, in de vorm van de kabinetsnota «De digitale delta». De verdienste van «De digitale delta» is, dat het daarin geformuleerde beleid samenhang aanbrengt tussen alle betrokken beleidsterreinen. De nota biedt een overkoepelend programma, bestaande uit vijf «pijlers», dat alle aspecten van de ICT-ontwikkelingen omvat. De beleidspijlers zijn nadrukkelijk niet afgebakend conform de bestaande beleidsterreinen van bepaalde ministeries, maar zijn zuiver thematisch van aard. Voor de verwezenlijking van alle pijlers van het beleid zijn dan ook steeds verschillende ministeries gezamenlijk verantwoordelijk, waarbij het ministerie van Economische Zaken het ICT-beleid als geheel coördineert. Andere departementen coördineren onderdelen van het totale beleid. Zo is Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot het aanleggen van nieuwe telecommunicatie-infrastructuren.

Kernpunt van «De digitale delta» is, dat het benutten van de nieuwe mogelijkheden van de ICT essentieel is voor onze welvaart en ons welzijn. Met de nieuwe mogelijkheden die de ICT biedt, kan de marktsector haar concurrentiekracht versterken, kan de overheid haar dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeteren en staan de burger nieuwe middelen ter beschikking voor communicatie en informatievergaring. Dit alles binnen heldere randvoorwaarden, zoals een goede bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Een van de pijlers onder het ICT-beleid is de (tele)communicatie-infrastructuur, die immers de basis vormt voor alle informatieverkeer. De ambitie van het kabinet op dit punt is, dat Nederland een eersteklas, betaalbare, toegankelijke en betrouwbare communicatie-infrastructuur heeft en houdt. Doordat de vraag naar capaciteit sterk toeneemt, onder meer door de explosieve groei van het mobiele verkeer, is – naast de zorgvuldigheid ten aanzien van planologische aspecten en gezondheidsaspecten – het tempo waarin de infrastructuur kan worden uitgebreid daarbij een continu aandachtspunt.

¹ Een nieuwe standaard voor de draadloze uitwisseling van gegevens tussen samenwerkende apparaten, bijvoorbeeld de PC's in een draadloos lokaal netwerk.

² Universal Mobile Telecommunications System, een opvolger van de huidige GSM-900 en DCS-1800 standaarden voor mobiele communicatie.

Het kabinetsbeleid met betrekking tot de telecommunicatie-infrastructuren is vastgelegd in de kabinetsnota «Netwerken in de delta» van april 2000. In deze nota is onder meer vastgelegd dat op korte termijn (in 2000 en 2001) vergunningen verleend zullen worden voor het exploiteren van frequenties ten behoeve van nieuwe draadloze technologieën. Ook is vastgelegd dat voor het plaatsen van antenne-installaties ten behoeve van de benodigde draadloze netwerken een nader conditionerend en faciliterend kabinetsbeleid zal worden uitgewerkt. Dat beleid, het Nationaal Antennebeleid, is neergelegd in de navolgende hoofdstukken van deze nota.

Het Nationaal Antennebeleid richt zich primair op de volgende doelgroepen:

- de burgers, die enerzijds gebruik willen maken van de nieuwe mogelijkheden van draadloze communicatie maar anderzijds de zekerheid moeten hebben dat hun gezondheid, leefmilieu en veiligheid daarmee niet in het geding komen;
- de mede-overheden (gemeenten en provincies), die de primaire zorg dragen voor het beschermen van de gezondheid, het leefmilieu en de veiligheid van de burgers op hun grondgebied;
- de exploitanten van antennes voor draadloze netwerken (de «operators»), die op een zorgvuldige manier aan de wensen van hun netwerkgebruikers moeten voldoen, zodat de gezondheid, het leefmilieu en de veiligheid op geen enkele wijze in gevaar kunnen komen.

2. DRAADLOZE NETWERKEN EN ANTENNES

2.1. Typen draadloze netwerken

Draadloze netwerken vormen in toenemende mate een onmisbaar onderdeel van de telecommunicatie-infrastructuur. Kenmerkend voor een draadloos netwerk is, dat het is opgebouwd uit zend-/ontvangstinstallaties met de bijbehorende antennes. Er bestaan veel verschillende typen draadloze netwerken. Naar gelang de functie en de toegepaste technologie (bijvoorbeeld digitale mobiele telefonie of analoge radio-omroep) zijn er voor een netwerk meer of minder antenne-installaties nodig en verschillen de technische specificaties daarvan, zoals de hoogte en het zendvermogen.

Antennes zijn een conditio sine qua non voor het gebruiken van radiofrequenties en het realiseren van draadloze netwerken.

Voor het infrastructuurbeleid zijn de navolgende typen netwerken relevant¹.

Netwerken voor mobiele communicatie

- a. *Digitale mobiele telefonie.* Momenteel zijn er vijf netwerken voor digitale mobiele telefonie operationeel, gebaseerd op de standaarden GSM-900 en DCS-1800 (tezamen veelal als «GSM» aangeduid). De antennes worden laag tot middelhoog opgesteld (van 10 tot ca. 30 meter) en hebben een gering zendvermogen van minder dan 100 Watt tot ca. 250 Watt. Ten behoeve van deze netwerken zijn reeds ca. 8000 antennes geplaatst.
- b. *Digitale mobiele communicatie.* De mogelijkheden van GSM-900 en DCS-1800 zullen binnenkort sterk worden uitgebreid door de komst van de nieuwe standaard UMTS. Deze standaard maakt communicatie-

¹ De genoemde zendvermogens zijn die in de hoofdrichting van de (nagenoeg uitsluitend directionele) antennes. In andere richtingen zijn de vermogens zwakker.

snelheden mogelijk, vergelijkbaar met de snelheid van het vaste net. Daardoor wordt bijvoorbeeld mobiel Internet een serieuze toepassing. De benodigde frequenties zijn medio 2000 uitgegeven. De antennes worden laag tot middelhoog opgesteld en zenden voor het merendeel met een zeer gering vermogen van minder dan 100 Watt.

- c. *Digitale mobiele communicatie voor besloten gebruikersgroepen.* Voor speciale toepassingen ten behoeve van besloten gebruikersgroepen bestaat de TETRA-standaard. De antennes worden middelhoog opgesteld (tot ca. 50 meter) en hebben een laag vermogen. Op basis van deze standaard wordt waarschijnlijk het overheidsnetwerk C2000 gerealiseerd, bedoeld voor exclusief gebruik door de hulpdiensten politie, brandweer en ambulance. Op korte termijn zal ook frequentieruimte voor een commercieel TETRA-netwerk worden uitgegeven.

Omroepnetwerken

- a. *Analoge AM-omroep.* Ten behoeve van radio-uitzendingen zijn sinds jaar en dag enige tientallen middengolfzenders en kortegolfzenders (voor Radio Nederland Wereldomroep) in gebruik. De antennes zijn hoog (van ca. 50 – 100 meter) en zenden veelal uit met een hoog vermogen, tot 150 kWatt.
- b. *Analoge FM-omroep.* Voor uitzendingen van radio en televisie zijn enkele tientallen FM-zenders in gebruik. De antennes zijn hoog (van ca. 50 – 150 meter) en zenden uit met een hoog vermogen, tot 100 kWatt.
- c. *Digitale radio en televisie.* Binnenkort zullen radio- en televisie-uitzendingen (aangeduid als respectievelijk TDAB en DVBT) ook digitaal plaatsvinden. De frequenties daarvoor worden in 2001 uitgegeven. Digitale omroepnetwerken bieden diverse voordelen ten opzichte van analoge omroepnetwerken. De kwaliteit van de uitzendingen is hoger, terwijl er tegelijkertijd aanzienlijk meer kanalen binnen de beschikbare frequentiebanden gebruikt kunnen worden. De antennes voor digitale omroepnetwerken zijn hoog (tot ca. 150 meter), maar zenden uit met een vrij laag vermogen, tot maximaal 10 kWatt.

Overige netwerken

- a. *Wireless Local Loop (WLL).* Binnenkort wordt het mogelijk de aansluiting van abonnees op het vaste telefonienetwerk (dus de draad tussen de abonnee en de eindcentrale van het netwerk) te vervangen door een draadloze verbinding. Deze technologie staat bekend als WLL. De benodigde frequenties worden op korte termijn uitgegeven. Antennes voor WLL zijn laag tot middelhoog en zenden uit met een laag tot zeer laag vermogen, vergelijkbaar met de antennes voor mobiele telefonie.
- b. *Diverse toepassingen.* Tenslotte bestaan er nog enkele draadloze netwerken in de categorie «diversen», zoals ten behoeve van de luchtverkeersleiding. Het gaat hier om besloten netwerken met een relatief gering aantal gebruikers. Vanwege de geringe omvang en de beperkte mate waarin deze netwerken aan wijzigingen onderhevig zijn, zijn ze voor het infrastructuurbeleid nauwelijks relevant.

2.2. Antennebehoefte in de komende vijf jaar

Teneinde zicht te krijgen op de aantallen antennes die in de toekomst nog geplaatst zullen moeten worden ten behoeve van alle genoemde typen netwerken, is een inventariserend onderzoek uitgevoerd met een planningshorizon van vijf jaar. Behalve in de behoefte aan antennes geeft

het onderzoek ook inzicht in de behoefte aan antenne-opstelpunten. Dat is namelijk niet hetzelfde. Soms is het mogelijk verscheidene antennes op één opstelpunt te plaatsen, ook als die antennes eigendom zijn van verschillende partijen. Dit medegebruik van opstelpunten wordt «site sharing» genoemd en is een middel om het ruimtebeslag van antennes binnen de perken te houden.

Onderstaand volgt een samenvatting van de onderzoeksresultaten. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen lage antennes (met een hoogte tot 15 meter), middelhoge antennes (met een hoogte tot 50 meter) en hoge antennes (hoger dan 50 meter). De getallen zijn ramingen, gebaseerd op de plannen van operators en de resultaten van diverse eerdere onderzoeken.

Type netwerk	lage antennes	middelhoge antennes	hoge antennes	nieuwe opstelpunten
GSM-900/DCS-1800	2000–3000 <i>per jaar</i>	enkele honderden <i>per jaar</i>		3000 <i>per jaar</i>
UMTS	10 000 <i>per jaar</i> vanaf 2002 t/m 2005	enkele honderden <i>per jaar</i> vanaf 2002 t/m 2005		1 000–2 000 <i>per jaar</i> vanaf 2001 t/m 2005
TETRA overheid (C2000)		400		geen of enkele
TETRA commercieel		300		300
Lange golf			1	1
Middengolf			12	12
Korte golf			geen	geen
FM			11–23	11–23
TDAB			30–40	20
DVBT			55	30
WLL	enkele honderden			enkele honderden

Bron: «Antennebehoefte in Nederland in de komende vijf jaar», juni 2000, versie 3.2, Columbi Consulting

Uit de tabel blijkt dat vooral de mobiele communicatie (GSM-900/DCS-1800 en UMTS) in de komende jaren om grote aantallen nieuwe antennes vraagt. Het gaat daarbij echter overwegend om kleine antennes die met een laag vermogen uitzenden. De uitbreidingen van de bestaande GSM- en DCS-netwerken zijn bedoeld om de verwachte verdere groei van de mobiele telefonie in de komende jaren op te kunnen vangen. Het gaat hier om zogenaamde «verdichtingsantennes», die niet nodig zijn om landelijke dekking te bereiken (die is voor alle huidige mobiele-telefonienetwerken reeds bereikt), maar om de capaciteit van de netwerken gelijke pas te laten houden met de toenemende vraag.

De aantallen benodigde antennes voor UMTS-netwerken zijn gebaseerd op verwachtingen van de toekomstige vraag naar deze nieuwe technologie. Onderzoek wijst uit dat vanaf 2002 begonnen moet worden met het plaatsen van antennes om tijdig aan de vraag te kunnen voldoen. Voor een UMTS-netwerk met landelijke dekking zijn ca. 600 middelhoge antennes en enkele duizenden lagere antennes nodig. Deze zijn qua vormgeving en vermogen vrijwel gelijk aan de antennes voor GSM of DCS en kunnen naar verwachting veelal bijgeplaatst worden op de reeds aanwezige antenneopstelpunten. Om de gewenste capaciteit te bereiken wordt een UMTS-netwerk verder aangevuld met vele duizenden zeer kleine verdichtingsantennes. Deze «sprietjes» hebben elk een cirkelvormig bereik met een straal van slechts ca. 100 meter (de zogenaamde «picocellen») en zijn geschikt voor dekking van grote overdekte ruimtes waar een grote capaciteitsbehoefte bestaat.

Voor de omroepnetwerken zijn veel minder nieuwe antennes nodig dan voor de mobiele communicatie. De antennes voor omroepnetwerken zijn echter veel groter en hebben veelal een aanzienlijk hoger zendvermogen. Qua ruimtelijk beslag en mogelijke effecten op het leefmilieu is deze cate-

gorie antennes dan ook niet vergelijkbaar met de categorie antennes voor mobiele communicatie.

2.3. Knelpunten bij het plaatsen van antennes

Zoals uit het onderzoek blijkt, is voor het inrichten en exploiteren van een draadloos netwerk met landelijke dekking vaak een groot aantal antenne-installaties noodzakelijk. Zo vereist een landelijk dekkend netwerk voor mobiele telefonie op basis van GSM-900 of DCS-1800 tenminste 600 antennes, verspreid over het hele land. Aanvullend zijn er verdichting-santennes nodig om de toename van het mobiele verkeer op te kunnen vangen, waardoor het werkelijk benodigde aantal antennes per netwerk al gauw ruim 2000 tot 3000 bedraagt. Voor UMTS zijn nog vele duizenden nieuwe antennes extra nodig, zij het dat deze voor het grootste deel veel kleiner en onopvallender zijn dan de antennes voor GSM en DCS.

De vijf marktpartijen die vergunningen hebben voor GSM-900 en DCS-1800 zijn voortvarend bezig hun draadloze netwerken in te richten en hebben reeds vele duizenden antennes geplaatst. Zij trachten daarmee te voldoen aan de continu sterk toenemende vraag van burgers en bedrijven naar communicatiecapaciteit. Het plaatsen van antennes voor mobiele telefonie voldoet derhalve aan een sterke maatschappelijke behoefte, maar roept tegelijkertijd steeds meer maatschappelijke weerstand op. Dezelfde burgers die een steeds grotere communicatiecapaciteit wensen, vragen zich ook in toenemende mate af of hun gezondheid gevaar loopt in de nabijheid van een antenne-installatie. En gemeenten vrezen een «wild-groei», die zich slecht verdraagt met het lokale welstandsbeleid. Ook in landelijke gebieden rijst steeds vaker de vraag in hoeverre antennes op vrijstaande masten bijdragen aan «horizonvervuiling».

De reactie van de mede-overheden (gemeenten en provincies) op deze ontwikkeling is divers, maar komt er vaak op neer dat men tracht de plaatsing van nieuwe antennes zo veel mogelijk te reguleren. Een instrument daarvoor is de bouwvergunning, die voor het plaatsen van elke afzonderlijke antenne moet worden aangevraagd. Dit heeft tot gevolg dat eerst de daarvoor bestemde procedures moeten worden gevolgd die de nodige tijd vragen voordat mag worden overgegaan tot het plaatsen van de gewenste antennes. Wanneer voor het verlenen van een bouwvergunning ook een vrijstelling nodig is van het bestemmingsplan (dat is vaak het geval), zullen de procedures worden verlengd. De doorlooptijden kunnen zes tot negen maanden bedragen.

Geconfronteerd met de antenneproblematiek zijn veel gemeenten intussen begonnen met het opstellen van een eigen antennebeleid. Een belangrijke hinderpaal daarbij is echter een gebrek aan adequate informatie en het ontbreken van een nationaal antennebeleid. Men weet niet precies welke eisen men kan en mag stellen aan antenne-installaties en of er nu wel of geen werkelijke gevaren bestaan. Dit leidt vaak tot een restrictief lokaal beleid. Het gevolg is, dat de vergunninghouders (de «operators») zich meer en meer belemmerd voelen in de wens om hun netwerken met de vereiste snelheid operationeel te krijgen.

Ook bij het plaatsen van antennes voor omroepzenders ervaren operators hoe langer hoe meer knelpunten, die het voortvarend realiseren van de gewenste infrastructures in de weg staan. Hoewel het benodigde aantal van deze antennes veel kleiner is dan het aantal antennes voor mobiele communicatie, is de problematiek er zeker niet minder om. Doordat de antennes voor omroepzenders in het algemeen hoog en dus goed zichtbaar zijn en met grotere vermogens uitzenden, is het beduidend moeilijker

om voor deze antennes locaties te vinden die aan alle eisen van gezondheid, milieu en welstand voldoen.

De bovenbeschreven problematiek leidt in de praktijk tot een aantal knelpunten:

- a. De rijksoverheid wenst – gelet op de grote maatschappelijke behoefte aan communicatiecapaciteit – de voorwaarden te creëren voor een voorspoedige uitrol van nieuwe draadloze infrastructuren en tegelijkertijd een wildgroei van antennes te voorkomen. Daartoe heeft de rijksoverheid echter slechts zeer beperkte bestuurlijke instrumenten voorhanden. De enige instrumenten die beschikbaar zijn, zoals aanwijzingsbesluiten, zijn dusdanig zwaar dat het hanteren ervan in de praktijk op grote bezwaren stuit.
- b. De mede-overheden, in het bijzonder de gemeenten, hebben onvoldoende informatie tot hun beschikking – over landelijke beleidsontwikkelingen, gezondheidsaspecten, ruimtelijke consequenties, juridische aspecten etc. – om een adequaat beleid te formuleren. Dit leidt er ook toe dat de gemeenten weinig zekerheid ervaren omtrent de wettelijke basis voor hun eigen beleid. Het gebrek aan informatie (met name over technische aspecten) heeft verder tot gevolg dat gemeenten zich niet in staat voelen als gelijkwaardige partner op te treden in de onderhandelingen met operators.
- c. Het gespreksklimaat tussen gemeenten en operators is veelal niet optimaal. Gemeenten voelen zich onder druk gezet of zelfs «overvallen» door de operators, die tot voor kort met grote snelheid antennes hebben geplaatst, in sommige gevallen zelfs nog vóórdat daarvoor bouwvergunningen waren verleend. Dit knelpunt wordt versterkt doordat de operators nog weinig als eenheid naar buiten treden en meestal elk afzonderlijk de gemeentebesturen benaderen.
- d. Een toenemende onrust bij de bevolking over de mogelijke negatieve effecten op de gezondheid en de welstand van burgers die in de directe nabijheid van antennes wonen, leidt tot een grote politiek-maatschappelijke druk op de gemeentelijke overheden. De onrust uit zich onder meer in bezwaarprocedures en klachten van burgers en maatschappelijke organisaties, hetgeen ook fysiek een extra druk legt op het gemeentelijk apparaat.
- e. Mede ten gevolge van de bovenstaande knelpunten heeft het beleid van veel gemeenten een tamelijk ad-hoc karakter, geïnitieerd door incidenten en gevoed door maatschappelijke onrust, in plaats van een beleid dat is gebaseerd op feitelijke, objectieve informatie en landelijke richtlijnen.
- f. De operators hebben in sterk toenemende mate te maken met tijdverlies bij het realiseren van hun netwerken, als gevolg van de huidige procedures voor het aanvragen van bouwvergunningen en bestemmingsplanvrijstellingen. Daardoor komt de beschikbare netwerkcapaciteit onder druk te staan en loopt ook hun bedrijfseconomische planning gevaar. De planning komt verder onder druk te staan doordat gemeenten soms op eigen initiatief – met het oog op hun verantwoordelijkheid richting burgers de kwaliteit van de woonomgeving te bewaken – een zeer restrictief beleid voeren (bijvoorbeeld een algeheel verbod om antennes op woongebouwen te plaatsen), dan wel een afwachtende houding aannemen tot het moment dat zij hun beleid kunnen afstemmen op landelijke regelgeving.

- g. De veelheid aan bouwvergunningaanvragen voor het plaatsen van antennes en de benodigde specifieke expertise voor de behandeling daarvan, leidt tot een beduidende verzwaring van de administratieve lasten van de gemeenten. Ook de administratieve lasten voor de operators nemen toe.
- h. Door de schaarste aan opstelpunten en het feit dat twee van de vijf GSM-operators een voorsprong hebben in de opbouw van hun netwerken op de andere drie, kunnen belemmeringen ontstaan voor een vrije economische mededinging. Gezonde concurrentieverhoudingen op basis van prijs en kwaliteit van de geleverde diensten zijn pas mogelijk als alle operators over voldoende antenne-opstelpunten kunnen beschikken. Dit knelpunt geldt ook (en zelfs in versterkte mate) voor de realisatie van de nieuwe UMTS-netwerken in de nabije toekomst, omdat de bestaande operators voor het plaatsen van UMTS-antennes in eerste instantie gebruik zullen maken van de reeds aanwezige opstelpunten voor GSM- en DCS-antennes. Ook bij het realiseren van de nieuwe UMTS-netwerken hebben twee van de vijf operators dus wederom een duidelijke voorsprong op de overige drie.
- i. De te plaatsen nieuwe omroepzenders leggen een relatief groot beslag op de beschikbare ruimte en hebben bovendien een bovenlokaal belang. Daaruit vloeit voort dat gemeenten uiterst terughoudend zijn met het toestaan van deze antennes op hun grondgebied. Tegelijkertijd zijn de provincies veelal nog onvoldoende toegerust om hierin hun bestuurlijke rol adequaat te kunnen vervullen.

2.4. Conclusies

Er is sprake van een toenemende maatschappelijke behoefte aan netwerken voor draadloze communicatie. Het kabinetsbeleid zoals vastgelegd in de nota's «De digitale delta» en «Netwerken in de delta» is erop gericht een voorspoedige en zorgvuldige realisatie van deze nieuwe ICT-infrastructuren te bevorderen. Tegelijkertijd doen zich evenwel toenemende problemen voor met het plaatsen van nieuwe antennes voor draadloze netwerken. Te voorzien valt, dat de problematiek in de komende jaren nog sterk zal toenemen, gezien de grote behoefte aan nieuwe antennes en antenne-opstelpunten.

Het is daarom van groot belang dat het kabinet een gericht antennebeleid voert, om de juiste randvoorwaarden te scheppen die een snelle en zorgvuldige plaatsing van antennes mogelijk maken. De belangen van de volksgezondheid, het leefmilieu, de veiligheid en van een voorspoedige economische ontwikkeling dienen daarbij in evenwicht tot hun recht te komen.

3. HET NATIONAAL ANTENNEBELEID

3.1. Doelstelling en uitgangspunten

Het doel van het Nationaal Antennebeleid is het binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid stimuleren en faciliteren van voldoende ruimte voor antenneopstelpunten¹.

¹ Zoals ook uit het voorgaande hoofdstuk moge blijken, richt het antennebeleid zich daarbij alleen op de antennes ten behoeve van de grote draadloze netwerken. Het is derhalve niet van toepassing op zendantennes voor particulier of kleinschalig besloten gebruik, zoals bijvoorbeeld de antennes van radiozendamateurs, portofoonnetwerken en dergelijke.

Uit dit doel vloeit voort dat het Nationaal Antennebeleid zich richt op het bereiken van evenwicht, tussen enerzijds het belang van een zorgvuldige toetsing aan de eisen van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid en anderzijds het belang van een snelle realisatie van nieuwe draadloze

infrastructuren. De beoogde evenwichtstoestand is smal en er zijn veel partijen die een bijdrage moeten leveren om het evenwicht in stand te houden. Een stevige verankering van het antennebeleid in wet- en regelgeving geeft de betrokken partijen zekerheid omtrent de borging van hun verantwoordelijkheden en belangen. Daarnaast vereist de uitvoering van het antennebeleid een blijvende onderlinge afstemming tussen de belanghebbenden en zo nodig bijstelling van het beleid als het evenwicht verloren dreigt te gaan.

Gegeven de grote hoeveelheid belangen en betrokken partijen, is het de overtuiging van het kabinet dat het antennebeleid alleen kan slagen wanneer het breed wordt gedragen en er rekening wordt gehouden met bestaande bestuurlijke verhoudingen.

3.2. Verantwoordelijkheden en belangen van de betrokken partijen

Uit het voorgaande vloeit voort dat het noodzakelijk is een goed beeld te hebben van de belangen van alle betrokken partijen, teneinde een afgewogen en breed gedragen antennebeleid te kunnen formuleren. Navolgend worden daarom de verantwoordelijkheden en belangen van de primair betrokken partijen (burgers en bedrijfsleven, rijksoverheid, medeoverheden en netwerk-operators) nader toegelicht, zoals naar voren gekomen uit diverse onderzoeken die ten behoeve van het Nationaal Antennebeleid recent zijn uitgevoerd.

3.2.1. Burgers en bedrijven

Het belang van burgers en bedrijfsleven is tweeledig. Enerzijds wenst men te beschikken over een foutloos en snel functionerende draadloze infrastructuur, anderzijds wenst men zo min mogelijk (liefst helemaal niet) te worden geconfronteerd met antenne-installaties in de onmiddellijke nabijheid van de eigen leef- of werkomgeving. Het «not in my backyard» verschijnsel – wel de lusten willen hebben maar niet de lasten willen dragen – ligt hier dus voortdurend op de loer.

Burgers zowel als bedrijven stellen voorts steeds hogere eisen aan de snelheid waarmee men kan communiceren. De communicatiesnelheid is afhankelijk van de *bandbreedte* die men ter beschikking krijgt. Deze wordt voornamelijk bepaald door de toegepaste technologie. Dit brengt met zich mee dat er een groot maatschappelijk belang moet worden toegekend aan de snelle uitrol van breedbandige draadloze netwerken, met name UMTS.

3.2.2. Rijksoverheid

Het realiseren en exploiteren van draadloze netwerken en meer in het bijzonder het plaatsen van de daarvoor benodigde antennes, is een activiteit die vele beleidsterreinen raakt. De ruimtelijke ordening, de volksgezondheid, de economie, de veiligheid, alsook de kwaliteit en toegankelijkheid van de ICT-infrastructuur in het algemeen zijn daarmee direct gemoeid. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het scheppen van een wettelijk kader, waarbinnen al deze beleidsterreinen in samenhang tot een maatschappelijk optimaal resultaat kunnen leiden.

De bijzondere verantwoordelijkheden op de beleidsterreinen zelf verschillen per betrokken ministerie. Samengevat kunnen deze als volgt worden weergegeven:

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)

VROM is verantwoordelijk voor het landelijke beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieubeheer. Daaruit vloeit voort dat VROM wet- en regelgeving opstelt (zoals de Woningwet en de Wet Milieubeheer), waaraan in beginsel ook het plaatsen van antennes onderworpen is. Tevens heeft VROM – meer specifiek de Rijksgebouwendienst – de zorg voor het beheer van veel van de gebouwen waarin de rijksoverheid zelf is gevestigd. Dit is van belang waar die gebouwen in beginsel gebruikt zouden kunnen worden als antenneopstelpunt.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)

V&W is verantwoordelijk voor het infrastructuurbeleid en meer in het bijzonder voor de wet- en regelgeving inzake het gebruik van frequenties voor draadloze netwerken. Voorts heeft V&W een coördinerende rol bij de beleidsvorming inzake het realiseren van draadloze infrastructuren en de daarvoor benodigde antennes. Tevens heeft V&W taken ten behoeve van de marktordering op het gebied van de Telecommunicatie. Daarnaast heeft de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) tot taak de vrije marktwerking in de Telecommunicatiesector te bewaken en zo nodig af te dwingen. Tenslotte is V&W (Rijkswaterstaat) beheerder van vele rijksobjecten, zoals wegen en waterstaatswerken, waarlangs of waarop in beginsel antennes kunnen worden opgesteld.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

VWS is verantwoordelijk – overigens veelal gezamenlijk met andere ministeries – voor het beleid op het gebied van de (bescherming van de) volksgezondheid, alsmede voor veel van de wet- en regelgeving op dit gebied. Onderdeel daarvan is ook het beleid om het potentiële gevaar voor de volksgezondheid van elektromagnetische velden te beperken. Momenteel hanteert de regering op dit gebied de aanbevelingen die in 1999 door de Europese Raad van Ministers zijn gedaan. Deze aanbevelingen stellen maximum-waarden voor de elektrische veldsterkte waaraan de bevolking zonder gevaar voor de gezondheid kan worden blootgesteld: de zogenaamde «blootstellingslimieten». De Europese aanbevelingen houden rekening met de normen die door het International Committee for Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP) zijn opgesteld.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

SZW is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving over van de arbeidsomstandigheden. De eerdergenoemde blootstellingslimieten spelen hierbij eveneens een rol en dienen in voorkomende gevallen in een risico-inventarisatie en -evaluatie op grond van de Arbo-wetgeving te worden betrokken. Voor het opstellen van deze risico-inventarisatie en -evaluatie is het nodig dat zowel de Arbeidsinspectie als de werkgever die zijn werknemers nabij antennes laat werken, gegevens kunnen verkrijgen uit het zogenaamde Nationaal Antenneregister (zie hoofdstuk 9). Rond antennes dienen zo nodig veiligheidszones in acht te worden genomen overeenkomstig de aanbevelingen van de European Telecommunications Standards (ETSI)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW)

OCW is verantwoordelijk voor de wetgeving omtrent de bescherming van het cultuurgood. In het kader van het antennebeleid is daarvan in het bijzonder de bescherming van monumenten van belang, zoals vastgelegd in de Monumentenwet. Voorkomen moet worden dat door het plaatsen van antennes risico's ontstaan voor het aantasten van de cultuurhistorische waarde van beschermde monumenten.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

BZK exploiteert ten behoeve van de openbare orde en veiligheid enkele eigen draadloze netwerken. Momenteel gaat het met name om een netwerk voor de alarmering van de bevolking bij rampen (het Waarschuwings- en AlarmeringsStelsel WAS) en een besloten netwerk voor de communicatie tussen de hulpdiensten politie, brandweer en ambulance (C2000). Voor deze netwerken heeft BZK zelf enige duizenden antennes nodig. Overigens zullen er in de toekomst waarschijnlijk meer overheidsdiensten zijn die een eigen draadloos netwerk willen inrichten.

Ministerie van Economische Zaken

EZ is verantwoordelijk voor het stimuleren van de economische positie van Nederland in het algemeen en in het bijzonder op ICT-gebied. Daarnaast is EZ verantwoordelijk voor het bevorderen van de vrije economische mededinging, zoals vastgelegd in de Mededingingswet.

Het Nationaal Antennebeleid is erop gericht de wet- en regelgeving die uit deze verantwoordelijkheden voortvloeit zorgvuldig op elkaar af te stemmen, om ervoor te zorgen dat deze eenduidig en samenhangend is.

3.2.3. Mede-overheden

De mede-overheden – in het bijzonder de gemeenten maar ook de provincies, bijvoorbeeld wanneer een vrijstelling van het bestemmingsplan aan de orde is – hebben de primaire verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige plaatsing van antennes op hun grondgebied. Zij dienen bij verzoeken tot het plaatsen van antennes alle betrokken belangen af te wegen in het kader van de verlening van bouwvergunningen, milieuvergunningen of vrijstellingen van het bestemmingsplan. Tevens moeten zij antwoord kunnen geven op vragen van de bevolking, over de wijze waarop met het plaatsen van antennes op hun grondgebied wordt omgegaan.

Om deze verantwoordelijkheden onderbouwd te kunnen uitoefenen hebben de mede-overheden behoefte aan actuele en adequate informatie, enerzijds ten aanzien van de landelijke wet- en regelgeving, anderzijds ten aanzien van de technische aspecten van draadloze netwerken en antenne-installaties. Dergelijke informatie hebben de gemeenten ook nodig om door te geven aan de eigen bevolking. Het goed en tijdig informeren van de burgers achten zij noodzakelijk om het plaatsen van antenne-installaties op hun grondgebied in goede banen te kunnen leiden.

De mede-overheden stemmen de wijze waarop zij het antennebeleid uitvoeren onderling af door middel van overlegorganen, in het bijzonder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Inter-Provinciaal Overlegorgaan (IPO).

3.2.4. Netwerk-operators

De marktpartijen die een vergunning voor frequentiegebruik hebben verkregen, hebben vooral belang bij het zo snel mogelijk kunnen «uitrollen» van hun draadloze netwerken en dus bij het snel plaatsen van de benodigde antennes. Dit belang vloeit primair voort uit de snel groeiende vraag van hun klanten (burgers en bedrijven) naar netwerkcapaciteit en tevens uit de bedrijfseconomische noodzaak om de omvangrijke investeringen zo snel mogelijk terug te verdienen.

Naast het primaire belang om snel operationeel te zijn, hebben de netwerk-operators nog enkele andere belangen, met name:

- een vrije onderlinge concurrentie op prijs en kwaliteit van hun dien-

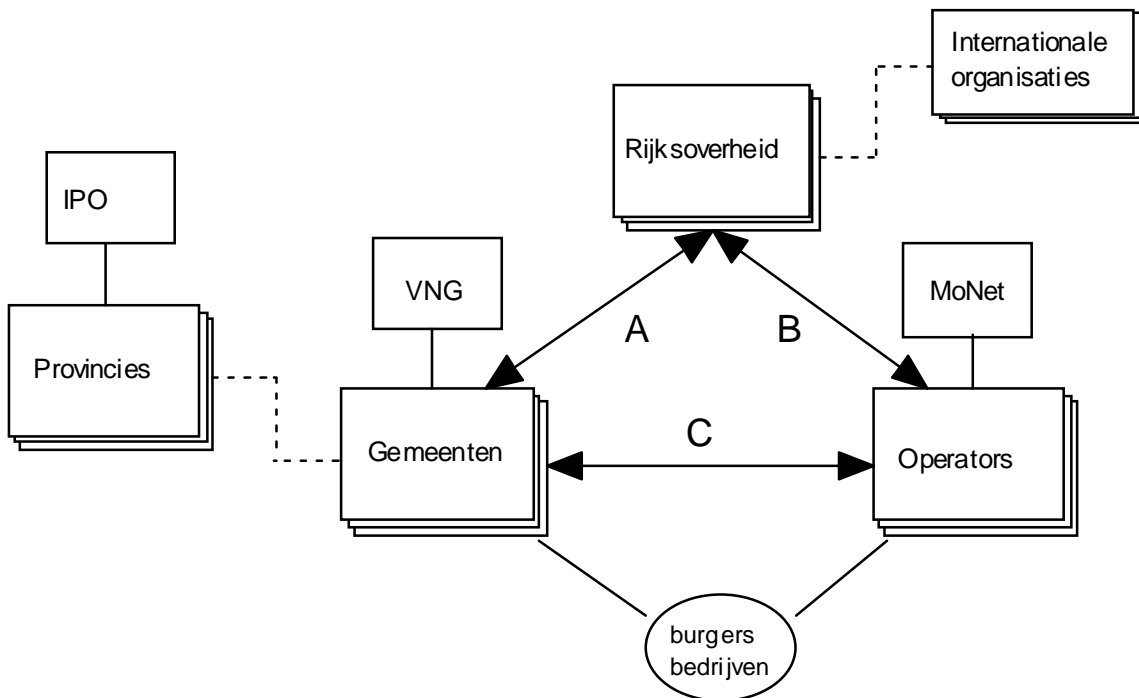
- flexibeliteit in de locaties waarop en de dichtheid waarmee antennes geplaatst kunnen worden, teneinde op elke plaats de gewenste serviceniveaus aan hun klanten te kunnen bieden;
- zo laag mogelijke kosten voor het plaatsen en beheren van de antenne-installaties.

De operators van de netwerken voor mobiele communicatie stemmen hun handelwijze bij het plaatsen van antennes onderling af met behulp van het overlegorgaan MoNet (Mobiële-Netwerkoperators).

3.3. Samenwerkingsmodel

Een basisprincipe van het Nationaal Antennebeleid is, dat de doelstelling alleen bereikt kan worden dankzij een nauwe samenwerking tussen de betrokken partijen, met behoud van een ieders verantwoordelijkheden en met begrip voor de wederzijdse belangen. Het samenwerkingsmodel dat aan dit principe ten grondslag ligt kan als volgt worden weergegeven:

Figuur 3: samenwerkingsmodel voor het Nationaal Antennebeleid



Het Nationaal Antennebeleid stuurt op de relaties in de primaire «driehoeksverhouding» tussen de rijksoverheid, de mede-overheden en de netwerk-operators. Deze relaties, in het schema met A, B en C aangeduid, kunnen echter niet los van elkaar worden gezien. Zij zijn onderling afhankelijk en bovendien divers van aard. Onderstaand worden deze relaties nader toegelicht.

A: relaties tussen de rijksoverheid en de mede-overheden

- Wet- en regelgeving: de rijksoverheid stelt de landelijke kaders vast waarbinnen de mede-overheden hun lokale beleid kunnen vormgeven.

Grotendeels gebeurt dit in de vorm van (formele) wet- en regelgeving. De belangrijkste wetten en regelingen in dit verband zijn:

- de Wet op de Ruimtelijke Ordening (RO), waarin onder meer is vastgelegd hoe de lokale overheden met bestemmingsplannen moeten omgaan, hoe deze zo nodig moeten worden aangepast en hoe eventuele vrijstellingen verleend kunnen worden;
- de Woningwet, waarin onder meer is vastgelegd welke soorten bouwwerken onderworpen zijn aan een bouwvergunning en welke criteria van belang zijn bij het al of niet verlenen daarvan;
- de Monumentenwet, waarin onder meer is vastgelegd dat de cultuurhistorische waarde van monumenten moet worden beschermd;
- de Wet Milieubeheer, waarin onder meer is vastgelegd welke soorten (antenne)installaties onderworpen zijn aan een milieuvergunning en onder welke voorwaarden een milieuvergunning al of niet moet worden verleend;
- de Telecommunicatiewet, waarin onder meer is vastgelegd dat operators de verplichting hebben om site sharing toe te staan (behoudens technische bezwaren) en waarin ook de mogelijkheid wordt geboden om operators bij algemene maatregel van bestuur te verplichten tot het aanleveren van gegevens over hun antenne-opstelpunten;
- de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit die eisen stellen aan toestellen die schadelijke, niet-ioniserende elektromagnetische straling kunnen uitzenden;
- de Europese aanbevelingen inzake blootstellingslimieten aan elektromagnetische velden.

Daarnaast moet er rekening worden gehouden met de volgende richtlijnen:

- Richtlijn 99/5/EG van het Europees Parlement en de raad van 9 maart 1999 betreffende radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur en de wederzijdse conformiteit.
- Richtlijn 89/336/EEG van de Raad van 3 mei 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit.

- b. Planologische kaders: deze worden vastgesteld in nauwe samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten. Binnen de landelijk vastgestelde richtlijnen en afspraken hebben de provincies tot taak om streekplannen op te stellen, waarin ruimte zou kunnen worden gereserveerd voor draadloze infrastructures. Daarbij gaat het dan met name om de grotere antennes voor omroepzenders. Tevens kan de provincie nadere richtlijnen formuleren voor de wijze waarop antennes in de gemeentelijke bestemmingsplannen kunnen worden ingepast. Tenslotte heeft de provincie ook een controlerende en toetsende rol ten aanzien van de gemeentelijke bestemmingsplannen.
- c. Advies, voorlichting en technische begeleiding: de mede-overheden verwachten van de rijksoverheid niet alleen wetten en regelingen, maar ook concrete hulp bij het toepassen daarvan in hun eigen situatie. In het licht van het Nationaal Antennebeleid gaat het dan vooral om objectieve, technisch-inhoudelijke informatie. Bijvoorbeeld over de praktische betekenis van blootstellingslimieten, de wijze waarop deze gehandhaafd kunnen worden of de vraag in hoeverre site sharing in de praktijk kan worden afgedwongen. Een voorbeeld van een praktische uitwerking is de «Gedragslijn antennes op rijksobjecten» die als onderdeel van het Nationaal Antennebeleid is opgesteld. Deze gedragslijn regelt hoe organen van de rijksoverheid

omgaan met verzoeken van netwerk-operators om antennes op hun objecten (gebouwen, terreinen en kunstwerken) te mogen plaatsen.

- d. Plaatsing van eigen antennes: de rijksoverheid is voor het plaatsen van antennes ten behoeve van de eigen netwerken (zoals WAS en C2000), net als de commerciële operators, deels ook onderworpen aan het lokale antennebeleid van de gemeenten op wiens grondgebied zij de antennes wil plaatsen. Deze relatie brengt met zich mee dat de rijksoverheid ook zelf een direct belang heeft bij een lokaal antennebeleid dat voorziet in voldoende opstelpunten, in elk geval voor het opstellen van de eigen antennes.
- e. Gegevensverstrekking over geplaatste antennes: de rijksoverheid wenst op landelijk niveau inzicht te hebben in alle geplaatste antennes, teneinde het antennebeleid voortdurend te kunnen afstemmen op de actuele situatie. De gemeenten kunnen daarvoor een belangrijke bron van gegevens zijn, omdat zij op basis van de vergunningaanvragen beschikken over de exacte locaties en overige specificaties van alle antenne-installaties op hun grondgebied.

B: relaties tussen de rijksoverheid en de operators

- a. Vergunningverlening voor het gebruik van frequenties: de rijksoverheid verleent de vergunningen die operators nodig hebben om gebruik te mogen maken van de frequenties voor bepaalde doeleinden, zoals mobiele telefonie of omroep. Daarbij stelt de overheid voorwaarden, zoals – in het geval van mobiele telefonie – de verplichting dat de vergunninghouder binnen een bepaalde tijd een netwerk operationeel heeft dat een bepaalde mate van dekking biedt. Een afgeleide relatie in dit verband is, dat de overheid dan ook gehouden is geen belemmeringen op te werpen aan de vergunninghouder om aan de gestelde voorwaarden te voldoen.
- b. Wet- en regelgeving: hiervoor geldt mutatis mutandis hetzelfde als voor de relatie tussen rijksoverheid en mede-overheden. Aanvullend kan voor de relatie tussen rijksoverheid en operators nog de Mededingingswet worden genoemd, waarin een verbod op de beperking van de vrije mededinging tussen gelijkwaardige marktpartijen is geregeld alsmede het toezicht dat de overheid daarop uitoefent.
- c. Beschikbaarstelling opstelpunten rijksoverheid: de rijksoverheid beschikt zelf over vele objecten (gebouwen, terreinen en kunstwerken zoals bruggen, sluisen en wegportalen, maar ook eigen antennemasten) die in aanmerking kunnen komen als opstelpunt van antennes van commerciële operators. Regelmatig doen de operators dan ook aanvragen bij diverse overheidsinstanties (Rijkswaterstaat, Rijksgebouwendienst, facilitaire diensten van verschillende ministeries) om antennes op hun objecten te mogen plaatsen. Daarmee heeft de rijksoverheid met de operators ook een relatie als (potentiële) leverancier van opstelpunten.

C: relaties tussen de mede-overheden en de operators

- a. Lokaal antennebeleid: verscheidene gemeenten voeren reeds een eigen beleid voor het plaatsen van antennes of zijn bezig dit op te stellen. Sommige gemeenten sluiten ook convenanten af met de operators, over de wijze waarop de partijen met elkaar zullen omgaan bij (verzoeken tot) het plaatsen van antennes.
- b. Behandeling plaatsingsverzoeken: op grond van de Woningwet zijn

operators momenteel verplicht voor het plaatsen van elke antenne-installatie een bouwvergunning aan te vragen. De gemeente toetst deze aanvragen op de gebruikelijke wijze aan criteria van bouwtechnische aard, welstandseisen, eisen ten aanzien van de bescherming van monumenten en het bestemmingsplan. In veel gevallen is het bouwen van antennes niet voorzien in het bestemmingsplan, zodat ook een verzoek om vrijstelling daarvan moet worden behandeld. Daartoe moet de provincie een verklaring van geen bezwaar afgeven (art. 19 Wet RO). Als de voorgenomen plaatsing een antenne-installatie betreft met een opgenomen vermogen van 4 kWatt of meer (bijvoorbeeld voor een omroepzender) moet ook nog een milieuvergunning worden aangevraagd op grond van het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit Milieubeheer.

- c. Handhaving lokaal beleid en vergunningsvoorwaarden: het lokale beleid en de voorwaarden waaronder bouw- en eventueel milieuvergunningen zijn afgegeven, zullen door de gemeenten ook moeten worden gehandhaafd, bijvoorbeeld door het uitvoeren van inspecties en controles.
- d. Informatie-uitwisseling: om het lokale beleid en de vergunningverlening adequaat te kunnen uitvoeren heeft de gemeente informatie nodig van de operators. Daarbij gaat het om gegevens over voorgenomen plaatsingen en de bijbehorende bouw- en radiotechnische gegevens van de te plaatsen antenne-installaties.
- e. Communicatie met en voorlichting aan burgers: de gemeente moet objectieve en adequate voorlichting kunnen geven aan de burgers over alle aspecten van het (lokale) antennebeleid. Daartoe zal de gemeente moeten samenwerken met de operators, die immers een groot deel van de technisch-inhoudelijke informatie moeten aandragen.
- f. Beschikbaarstelling opstelpunten van de gemeente zelf: in veel gevallen beschikt de gemeente zelf ook over objecten (bijvoorbeeld gebouwen van gemeentelijke diensten en instellingen) die potentieel dienst kunnen doen voor het opstellen van antennes. Wanneer dergelijke opstelpunten daadwerkelijk beschikbaar worden gesteld, heeft de desbetreffende gemeente met de operators derhalve ook een relatie als leverancier.

3.4. Beleidsthema's

Uit het samenwerkingsmodel blijkt dat de relaties tussen de partijen complex en divers van aard zijn. Bovendien is het aantal betrokkenen groot: de rijksoverheid wordt vertegenwoordigd door verscheidene ministeries en zelfstandige diensten, de mede-overheden bestaan uit meer dan vijfhonderd gemeenten en provincies en er zijn ca. tien netwerk-operators die antennes willen plaatsen voor mobiele telefonie en omroepzenders. Het is dan ook onmogelijk en onwenselijk om het antennebeleid op elke samenwerkingsrelatie als zodanig afzonderlijk te richten.

Het is echter wél mogelijk om uit de samenwerkingsrelaties enkele steeds terugkerende thema's te lichten, die de belangrijkste oorzaken vormen voor de huidige knelpunten. Door het beleid op deze thema's te concentreren kunnen binnen de samenwerkingsrelaties de knelpunten worden weggenomen.

Een en ander leidt tot de volgende beleidsthema's:

- a. De wet- en regelgeving. Het aanpassen van de relevante wet- en regel-

geving, voor zover deze momenteel leidt tot knelpunten of anderszins onvoldoende duidelijk of samenhangend is (zie hoofdstuk 4).

- b. Het ruimtelijk beslag van antenne-installaties. Het meer in evenwicht brengen van de vraag naar en het aanbod van opstelpunten, zodat de schaarste aan opstelpunten voor antennes vermindert (zie hoofdstuk 5).
- c. De communicatie en informatieverbreiding. Verscheidene knelpunten vloeien rechtstreeks voort uit een gebrekkige communicatie of ontoereikende informatie. Het gaat daarbij zowel om de onderlinge communicatie tussen alle betrokken partijen als om de informatieverbreiding aan burgers en mede-overheden (zie hoofdstuk 6).

4. WET- EN REGELGEVING

Sommige van de bestaande knelpunten kunnen alleen worden opgelost door het aanpassen van de wet- en regelgeving. Daarbij is het zaak de wet- en regelgeving op het gebied van volksgezondheid, milieu, bouw en ruimtelijke ordening zorgvuldig op elkaar af te stemmen.

4.1. Bouwregelgeving, ruimtelijke ordening en milieu¹

Antenne-installaties zijn onderworpen aan het regime van de Woningwet. Dat betekent dat ze op grond van art. 40 Woningwet bouwvergunningplichtig zijn. Volgens een recente uitspraak van de rechtbank te Haarlem vallen antenne-installaties niet onder de uitzonderingen van art. 43 Woningwet, voorzover ze tevens omvatten een mast en een techniekkast. Dat geldt voor alle antenne-installaties ten behoeve van draadloze netwerken, zelfs voor de kleine antennes ten behoeve van GSM-900 en DCS-1800 (en te zijner tijd voor de nog veel kleinere verdichtingsantennes ten behoeve van UMTS). Dergelijke antennes kunnen vaak volledig onzichtbaar worden «weggewerkt» in gebouwen en straatmeubilair, zodat het de vraag is of een toets aan de welstandseisen gerechtvaardigd is. Anderzijds is het van belang dat de gemeentelijke overheden een preventieve welstandstoets kunnen (blijven) uitoefenen op de plaatsing van antennes die wel duidelijk zichtbaar zijn in het straat- en landschapsbeeld.

Reeds eerder is beleid geformuleerd voor een zekere mate van deregulering op het gebied van de bouwvergunningverlening. In het kader daarvan is een voorstel tot wijziging van de Woningwet aan de Tweede Kamer voorgelegd. Onderdeel van het voorstel is, om in een aparte algemene maatregel van bestuur een limitatieve lijst van bouwwerken op te nemen waarvoor geen vergunning nodig is, alsmede een lijst van bouwwerken waarop het zogenaamde lichte regime van toepassing is.

Bij het lichte regime kan worden volstaan met een toets aan het Bouwbesluit, voorzover het betreft de voorschriften omtrent constructieve veiligheid (niet zijnde voorschriften omtrent de gezondheid), de ruimtelijke kwaliteit (stedenbouwkundige voorschriften in de bouwverordening, bestemmingsplan, welstand) en de Monumentenwet. Door toepassing van de lichte procedure kan de bouwvergunningprocedure worden verkort ten opzichte van de reguliere procedure. Dit laat onverlet dat er ook nog een vrijstelling van het bestemmingsplan noodzakelijk kan zijn.

Onderscheid kan derhalve worden gemaakt in bouwwerken waarvoor de reguliere bouwvergunningprocedure geldt, bouwwerken waarvoor de lichte procedure geldt en bouwwerken die uitgezonderd zijn van de bouwvergunningplicht.

¹ Zie ook het verslag van het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor V&W 21 693 nr. 49 van 14 oktober 1999.

Vergunningen

In lijn met het bestaande dereguleringsbeleid heeft het kabinet de volgende beleidsvoornemens op het gebied van de *bouwvergunning*:

- a. Handhaven van de reguliere bouwvergunningplicht voor de grote antenne-installaties, dat wil zeggen hoger dan 40 meter.
- b. Het opnemen van antenne-installaties – inclusief mast en techniekkast – met een hoogte van meer dan 5¹ meter tot maximaal 40 meter, in de lijst van bouwwerken waarop een licht regime in de zin van de Woningwet van toepassing is
- c. Het onder voorwaarden opnemen van antenne-installaties – inclusief mast en techniekkast – met een hoogte van 5 meter of minder in de lijst van bouwwerken waarvoor geen vergunning nodig is in de zin van de Woningwet².

De onder c genoemde vrijstelling van de bouwvergunningplicht zal slechts worden gerealiseerd onder de voorwaarde dat er eerst een convenant tot stand zal komen met onder meer als partijen de VNG, de operators, de woningbouwcorporaties en de Rijksoverheid. Dit convenant zal in ieder geval regelen:

- a. de optimale samenwerking tussen operators in het kader van planning en site-sharing;
- b. bespreking met de gemeenten van een geheel «dekkingsplan» en dus niet de plaatsing van iedere antenne afzonderlijk (omwille van het overzicht). In het dekkingsplan dient de noodzaak van plaatsing van antennes op andere dan niet-woonlocaties aannemelijk te worden gemaakt.
- c. plaatsing op woongebouwen vindt slechts plaats nadat toestemming van eigenaren is verkregen, voorlichting is gegeven aan bewoners en de bewoners instemming hebben betuigd met de plaatsing;
- d. procedure-afspraken waaruit de instemming van bewoners moet blijken.

Bovendien wordt aangetekend dat antenne-installaties die worden uitgezonderd van de bouwvergunningplicht «visueel inpasbaar» moeten zijn. Om te bepalen wanneer antenne-installaties visueel inpasbaar zijn worden nog nadere regels opgesteld, die in een algemene maatregel van bestuur zullen worden neergelegd. In verband met de uitspraak van de rechtbank Haarlem wordt de nodige zorgvuldigheid betracht bij de definiëring van het begrip antenne-installatie. In ieder geval dient daaronder te worden verstaan de antenne, de mast en de techniekkast.

Voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van antenne-installaties die hoger zijn dan 5m is toetsing aan het gemeentelijk- en provinciaal ruimtelijk beleid van belang. Een vroegtijdig inzicht in de radioplanning en een vroegtijdig overleg met provincie en gemeenten is van groot belang en kan helpen tot een goede inpassing van de antenne-installaties te komen.

¹ Gemeten vanaf de voet van de mast, of vanaf het snijpunt van de mast met het dakvlak van het gebouw waaraan de antenne is opgehangen, dit laatste wanneer de antenne tegen de gevel van een gebouw wordt geplaatst.

² De hoogtegrens van 5 meter geldt overigens niet voor schotelantennes ten behoeve van telecommunicatie via satellietverbindingen. Voor dit type antennes is de diameter bepalend voor de vraag of een bouwvergunning noodzakelijk is.

Dit beleid zal er in belangrijke mate toe bijdragen dat de huidige onduidelijkheden en belemmeringen bij het plaatsen van kleine antennes worden weggenomen. Daardoor kan de gewenste snelheid bij het plaatsen van antennes voor met name mobiele communicatie worden bereikt, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheid tot preventieve en repressieve toetsing door de mede-overheden in voldoende mate gewaarborgd blijft.

Voor de antenne-installaties die onder het lichte regime of het reguliere regime vallen, blijft de toets aan het bestemmingsplan en een daaropvolgende vrijstellingsprocedure een verdragende factor. Door aanpassing van art. 20 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (BRO) wordt ook voor dit probleem in bebouwd gebied een oplossing geboden. Art. 20 BRO bevat een lijst van bouwwerken waarvoor Burgemeester en Wethouders vrijstelling kunnen verlenen van het bestemmingsplan. De antenne-installaties in bebouwd gebied vanaf 5 meter tot 40 meter zullen op deze lijst worden geplaatst, waardoor de procedures verder verkort kunnen worden. Voor het verlenen van een bestemmingsplanvrijstelling ten behoeve van het plaatsen van deze antennes-installaties groter dan 40 meter in het algemeen en antenne installaties in het buitengebied vanaf 5 meter in het bijzonder, blijft een verklaring van geen bezwaar van de provinciale overheid noodzakelijk. Tenzij de plaatsing daarvan inmiddels in het bestemmingsplan is geregeld.

Een voorwaarde bij dit beleid is, dat de toepassing ervan geen extra risico's voor de volksgezondheid met zich meebrengt. Ook voor de volksgezondheidsaspecten wordt daarom een wettelijke regeling getroffen.

4.2. Gezondheidsaspecten en blootstellingslimieten¹

In de Richtlijn 1999/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 1999 betreffende radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur en de wederzijdse erkenning van hun conformiteit, worden diverse zogenaamde essentiële eisen genoemd die van toepassing zijn op alle apparatuur. Een van die essentiële eisen is de bescherming van de gezondheid. In de richtlijn zelf worden geen concrete normen genoemd voor invulling van deze eis. Er wordt wel verwezen naar de mogelijkheid van het gebruik van geharmoniseerde normen die tot stand komen overeenkomstig de procedure van richtlijn 98/34/EG (notificatierichtlijn). Op dit moment zijn er nog geen geharmoniseerde normen of delen daarvan bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese gemeenschappen. Er bestaat wel al overeenstemming over de wijze waarop de norm bij voorkeur zou moeten worden ingevuld. Wat de volksgezondheid betreft is het beleid gericht op het hanteren van de Aanbeveling van de Raad van Ministers van de Europese Unie van 12 juli 1999². Deze aanbeveling geeft concrete normen voor een maximale blootstelling van de bevolking aan radiofrequente elektromagnetische velden die de gezondheid niet in gevaar brengt (de «blootstellingslimieten»). De normen zijn vastgesteld met inbegrip van een veiligheidsfactor van 50 voor de algemene bevolking. Op basis van de hieronder omschreven conclusies van de Gezondheidsraad, is het kabinet van mening dat daarmee in voldoende mate aan het voorzorgprincipe is voldaan.

Advies Gezondheidsraad

Op verzoek van de bewindslieden van de ministeries van VROM, VWS en V&W heeft de Gezondheidsraad een advies opgesteld over GSM-basisstations³ en daarin diverse aanbevelingen gedaan. Uit het rapport blijkt dat de Commissie Elektromagnetische velden de kans dat zich in woon- en werkruimtes onder basisstations gezondheidsproblemen voordoen als gevolg van elektromagnetische velden die van de antennes afkomstig zijn, verwaarloosbaar klein acht. De veldsterktes liggen altijd ruimschoots beneden de blootstellingslimieten. Bij de huidige veldsterktes in woon- of verblijfruimtes in de nabijheid van basisstations is het vrijwel uitgesloten

¹ Zie ook de verslagen van het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor V&W 21 693 nr. 49 van 14 oktober 1999 en het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor V&W 26 800 XII nr. 62 van 28 maart 2000.

² De «Aanbeveling betreffende de beperking van blootstelling van de bevolking aan elektromagnetische velden van 0 Hz–300 GHz».

³ Gezondheidsraad: GSM-basisstations. Den Haag: Gezondheidsraad, 2000; publicatie nr. 2000/16.

dat zich storingsproblemen met medische of andere elektrische apparatuur voordoen als deze voldoen aan de Europese immuniteitsrichtlijnen.

De Commissie heeft de volgende aanbevelingen gedaan:

1. De commissie handhaaft de blootstellingslimieten die zijn voorgesteld in het advies *Radiofrequente elektromagnetische velden (300 Hz–300 GHz) (GR97)*. De wetenschappelijke gegevens over niet-thermische effecten, waaronder de resultaten van epidemiologische onderzoeken naar een mogelijk verband tussen blootstelling aan radiofrequente elektromagnetische velden en het voorkomen van kanker, geven volgens de commissie geen aanleiding tot verlaging van de huidige blootstellingslimieten. De aanwijzingen dat ten gevolge van niet-thermische effecten gezondheidsproblemen kunnen optreden zijn daarvoor te zwak.
De blootstellingslimieten zijn vooral van belang voor situaties waar mensen zich in de directe omgeving van antennes kunnen bevinden.
2. Op plaatsen waar het mogelijk is dat de blootstellingslimieten worden overschreden (bijvoorbeeld op het dak binnen drie meter in de bundel van de antenne), dienen maatregelen te worden genomen om dit te voorkomen.
3. Veiligheidsmaatregelen moeten worden getroffen voor diegenen die beroepsmatig zeer dicht bij de antenne moeten komen en daardoor blootgesteld worden aan elektromagnetische velden. Het werkdokument *Guidelines for defining working conditions related to exposure to non-ionising electromagnetic fields* van het European Telecommunications Standardization Institute (ETSI) geeft hiervoor een goede handreiking.
4. De commissie vindt dat mensen al tijdens de planningsfase van de bouw van een basisstation in hun woon- of werkomgeving bij de ontwikkelingen betrokken moeten worden. Dat kan veel problemen voorkomen, omdat gezondheidsklachten veelal het gevolg zullen zijn van angst voor het onbekende, te meer als daarbij ook nog «straling» een rol speelt. Treden er klachten op, dan dienen deze te allen tijde serieus genomen te worden. Het alsnog geven van voorlichting in situaties waarin dat nog niet is gebeurd kan veel problemen wegnemen. Bij aanhoudende klachten zou onderzocht kunnen worden of laagfrequent geluid of trillingen een rol spelen.
5. Er is op dit moment in Nederland geen wettelijke mogelijkheid om plaatsing van antennes (en daarmee ook van basisstations) op grond van gezondheidsoverwegingen te reguleren. De Commissie beveelt aan dat hierin wordt voorzien, bijvoorbeeld door wijziging van de Telecommunicatiewet of de Wet Milieubeheer.
6. De commissie stelt voor om van alle basisstations de gegevens, een veldsterkte berekening en eventuele metingen centraal te laten registreren.
7. Er dient op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid te komen over de toedeling van verantwoordelijkheden voor controle van de inrichting van basisstations en van de door de antennes uitgezonden veldsterktes en voor de handhaving van de desbetreffende regelgeving.

Het Kabinet kan zich in deze aanbevelingen vinden en neemt ze over. In deze nota worden de aanbevelingen van de Gezondheidsraad op hoofdlijnen uitgewerkt. In de uitvoering, in het bijzonder bij de uitwerking van de voorgestelde wetswijzigingen en regelingen zullen de nodige detaileringen worden aangebracht.

Wetenschappelijk onderzoek

In november 2000 is het Antenneplatform voor de tweede maal bijeen gekomen. Het Antenneplatform is een forum ter bevordering van onderling begrip en betrokkenheid tussen diverse partijen die betrokken zijn bij

de Telecommunicatiebranche. Tijdens deze bijeenkomst is een werkgroep geformeerd die zich gaat bezig houden met het opstellen van een meerjarig onderzoeksprogramma ter nadere bestudering van de effecten van elektromagnetische velden. In deze werkgroep zijn naast de overheid, de wetenschap, het bedrijfsleven en andere maatschappelijke partijen vertegenwoordigd. Doel is te komen tot een planning van nader wetenschappelijk onderzoek onder voorwaarde van wetenschappelijke onafhankelijkheid. Deze werkgroep komt tevens met een voorstel ter financiering van deze onderzoeken, waarbij nu reeds de intentie is uitgesproken dat de partijen de financiering gezamenlijk dragen.

In concreto voert het kabinet ten aanzien van *gezondheid en blootstellingslimieten* het navolgende beleid.

De in de Aanbeveling (zie paragraaf 4.2) genoemde blootstellingslimieten dienen in acht te worden genomen bij het gebruiken van de antenne-installatie en richten zich tot de gebruiker (de operator). Deze dient er bij het plaatsen van antennes rekening mee te houden dat de bevolking niet aan hogere normen wordt blootgesteld dan die zijn neergelegd in de eerdergenoemde Aanbeveling (gebaseerd op de ICNIRP-waarden). Ook de blootstelling van werkenden moet beneden de desbetreffende ICNIRP-blootstellingslimieten blijven. Het genoemde advies van de Gezondheidsraad inzake GSM-basisstations, behandelt – zoals de titel al zegt – slechts GSM-antennes. De bevolking als ook werknemers dienen echter tevens gevrijwaard te blijven van schadelijke velden van andersoortige antennes

Omdat, zoals hierboven al werd aangegeven, er nog geen bekendgemaakte geharmoniseerde Europese normen zijn, kiest het kabinet er voorlopig voor om in de nationale milieuwetgeving te verwijzen naar de Aanbevelingen van de Raad van Ministers van de Europese Unie. Het Besluit Voorzieningen en Installaties Milieubeheer biedt hiervoor een mogelijkheid. Dit Besluit voorziet in een melding aan het bevoegd gezag, namelijk Burgemeester en Wethouders van de desbetreffende gemeente. Het voordeel van een dergelijke melding is, dat B&W vooraf op de hoogte worden gesteld van de plaatsing van alle antenne-installaties binnen hun gemeente. Blijkt een geplaatste antenne-installatie na controle niet te voldoen aan de normen, dan kan de antenne-installatie desnoods worden verwijderd. De bovengenoemde Aanbeveling is ook van toepassing op antenne-installaties ten behoeve van omroepzenders of andere antenne-installaties die gezien hun vermogen milieuvergunningplichtig zijn.

Momenteel wordt op aangegeven van de Europese Commissie door ETSI geharmoniseerde normen opgesteld, als bedoeld in artikel 5 van de RTT&E Richtlijn, ter bescherming van de gezondheid zoals hierboven reeds werd aangehaald. Op het moment dat deze van kracht worden zullen deze in nationale wetgeving moeten worden geïmplementeerd.

Ter uitvoering van het beleid over de blootstellingslimieten zullen flankerende maatregelen worden getroffen. Daardoor kan de daadwerkelijke blootstelling op een eenduidige manier kan worden gemeten en antenne-installaties in de praktijk getoetst kunnen worden aan de normen. Daarvoor is door de Rijksdienst voor Radiocommunicatie reeds een gestandaardiseerde meetmethode ontwikkeld.

Naast de wettelijke regeling over het *plaatsen* van antennes, worden ook normen gesteld aan de antenne-installatie zelf. Deze normen richten zich tot de fabrikanten van de antenne-installaties. De bedoelde apparaatnormen zijn vastgelegd in enkele Europese Richtlijnen. Gezien de normen die in de Aanbevelingen worden gesteld en het feit dat deze een als algemeen geaccepteerde en veilige norm worden beschouwd, zal worden

bezien of antennes met zeer lage zendvermogens zoals de zogenaamde «pico-celantennes» vrijgesteld kunnen blijven van de meldingsplicht onder de Wet Milieubeheer.

Samenvattend wordt de volgende systematiek voorgesteld: In het kader van de Wet Milieubeheer zullen antenne-inrichtingen afhankelijk van hun invloedsgebied vergunningplichtig of meldingsplichtig worden, dan wel in het geval van antennes met een zeer geringe milieu-relevantie, buiten de Wet Milieubeheer worden gelaten. In dat laatste geval valt dergelijke apparatuur alleen onder de telecommunicatiewet. De grenzen voor meldingsplicht en vergunningplicht zullen zodanig worden ingevuld dat er rekening wordt gehouden met cumulatie van blootstelling aan meerdere zenders. Voorts zal de problematiek die betrekking heeft op storingen in apparatuur uitsluitend in de telecommunicatiewet worden geregeld.

Ondersteuning van de mede-overheden bij de handhaving

De mede-overheden, in het bijzonder de gemeenten, zijn als eerste aanspreekbaar voor hun burgers op het gebied van de volksgezondheid. Om de verantwoordelijkheid voor een zo complexe materie als de blootstelling aan elektromagnetische velden te kunnen dragen, is het van belang dat de rijksoverheid daarvoor alle gewenste hulp biedt. Ook de eenheid van beleid landelijk gezien komt dat ten goede. Het beleid is daarom de gemeenten ten eerste heldere, eenduidige en adequate informatie te verschaffen over de blootstellingslimieten zelf en de wijze waarop de blootstelling kan worden gemeten. Ten tweede bestaat het beleid eruit dat de rijksoverheid desgewenst advies en begeleiding in de praktijk kan bieden bij het verrichten van berekeningen en metingen. De voorbereidingen tot het inrichten van een dergelijke dienstverlening worden momenteel getroffen.

4.3. Antennes ten behoeve van omroepzenders

Zoals uit het voorgaande blijkt, is het beleid ten aanzien van nieuwe omroepzenders, dat de plaatsing ervan ten principale onderworpen blijft aan het verkrijgen van alle vergunningen (bouwvergunning, milieuvergunning en zendvergunning) die momenteel ook al van toepassing zijn. Tegelijkertijd moet echter een oplossing worden gevonden voor het knelpunt dat veel gemeenten een zeer terughoudend beleid voeren ten aanzien van de plaatsing van deze antennes, in relatie tot het bovenlokale belang ervan. Daarom zal het kabinet in overleg met het IPO onderzoeken hoe een goede coördinatie kan worden bereikt tussen het opstellen van plannen voor de gewenste antenneopstelpunten voor omroepzenders en de daaraan gerelateerde verlening van bouw-, milieu- en zendvergunningen. Daarbij wordt nadrukkelijk ook onderzocht welke mogelijkheden er zijn om de provincies hierin een sturende en uitvoerende rol te geven en hoe deze rol past binnen het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Zonering

Eén van de aspecten waar rekening mee moet worden gehouden bij de omroepzenders is de EMC-problematiek. Het huidige frequentiebesluit voorziet al in de mogelijkheid om hierover voorschriften te stellen in de frequentievergunningen. Daarnaast biedt artikel 3.6 lid 2 sub e Telecommunicatiewet de mogelijkheid om een vergunning te weigeren indien de vrees gewettigd is dat door het verlenen van een vergunning ontoelaatbare belemmeringen worden veroorzaakt door het gewenste signaal van radiozendapparaten in andere radiozendapparaten, ontvanginrichtingen

of elektrische en elektronische inrichtingen. Om nog beter met de storingsproblematiek om te kunnen gaan, dient het desbetreffende artikel in het Frequentiebesluit, dat bepaalt welke voorschriften en beperkingen kunnen worden gesteld aan een frequentievergunning, worden uitgebreid. Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre het mogelijk is een zonerings rondom masten van omroepzenders aan te brengen en, indien dit mogelijk is, op welke manier deze zonerings in de Telecommunicatiewet- en regelgeving en de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan worden geregeld.

4.4. Harmonisering Europese wet- en regelgeving

Hoewel het Nederlandse antennebeleid primair een nationale aangelegenheid is, kent het ook enkele internationale aspecten. Het is gewenst dat de internationale wet- en regelgeving ter bescherming van de volksgezondheid zoveel mogelijk overeen komt, in het bijzonder in Europees verband. Door het kabinet wordt daarom als onderdeel van het Nationaal Antennebeleid ook het volgende beleid gevoerd om daaraan een bijdrage te leveren:

- a. Het vergelijkbaar maken van de verschillende blootstellingslimieten die door de nationale overheden van de landen van de Europese Unie worden gehanteerd. De landen van de Europese Unie hanteren veelal eigen blootstellingslimieten, die ten gevolge van onderling afwijkende uitgangspunten en representaties niet gemakkelijk vergelijkbaar zijn. Zowel de bescherming van de volksgezondheid als de vrije economische mededinging zijn gediend met blootstellingsnormen die in alle landen van de Europese Unie gelijk zijn. Daartoe is echter nog een lange weg te gaan. De eerste noodzakelijke stap is het onderling vergelijkbaar maken van de normen, zodat in Europees verband zinvol overleg mogelijk wordt over harmonisatie. De daarmee verworven inzichten zullen door Nederland worden ingebracht in de daartoe aangewezen internationale commissies, met het doel tot een definitieve Europese richtlijn te komen die door alle lidstaten kan worden toegepast.
- b. Aan elektronische apparatuur – waaronder ook apparatuur voor medische doeleinden – worden op Europees niveau eisen gesteld aan de maximale gevoeligheid voor storingen door elektromagnetische velden. Overeenkomstig het advies van de Gezondheidsraad zullen deze eisen waarschijnlijk moeten worden bijgesteld. Nederland zal daartoe zo nodig voorstellen doen en bevorderen dat alle benodigde gegevens tussen de Europese overheden worden uitgewisseld.

4.5. Beleid op de korte termijn

Het bovenbeschreven beleid vergt aanpassingen in verschillende wetten en regelingen en kan derhalve niet binnen korte tijd worden gerealiseerd. Gelet op de eerdergenoemde knelpunten, is het echter van groot belang dat zoveel mogelijk van de beleidsvoornemens niettemin zo spoedig mogelijk in de praktijk gebracht kunnen worden.

Daarom wordt – binnen het kader van de huidige wet- en regelgeving – een overgangsregime gestimuleerd, gericht op samenwerking tussen alle betrokken partijen (rijksoverheid, mede-overheden en netwerk-operators) in de geest van de nieuwe wet- en regelgeving. De samenwerking krijgt gestalte in de vorm van bestuurlijke convenanten tussen operators en gemeentelijke overheden. In deze convenanten kunnen afspraken worden vastgelegd, bijvoorbeeld over de snelheid waarmee de gemeenten bouw-aanvragen zullen afhandelen en over de wijze waarop de operators

aanspreekbaar zijn op het naleven van de normen van volksgezondheid en ruimtelijke ordening. Een dergelijke handelwijze is op geen enkele wijze in strijd met de huidige wetgeving, maar kan er toch toe leiden dat de bestaande knelpunten al belangrijk minder ernstig worden.

De rijksoverheid zal hierbij nadrukkelijk een stimulerende en coördinerende rol vervullen en tegelijkertijd daadwerkelijke bijstand verlenen, door het geven van adviezen terzake van technische en juridische adviezen. De eerdergenoemde gestandaardiseerde methode voor het meten van de blootstelling zal daaraan bijvoorbeeld een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Voor de korte termijn zijn ook de beleidsthema's van belang die in de volgende hoofdstukken aan de orde komen. Deze omvatten slechts ten dele aanpassingen in de wet- en regelgeving en lenen zich daarom goed voor onmiddellijke tenuitvoerlegging. Verscheidene van de beleidsmaatregelen binnen deze thema's zijn dan ook reeds in uitvoering genomen en in sommige gevallen verkeert de uitvoering al in een gevorderd stadium.

Ook op de korte termijn zullen daarmee de gewenste effecten van het antennebeleid al in zekere mate kunnen worden bereikt.

5. RUIMTELIJK BESLAG

Het beleid terzake van het ruimtelijk beslag van antenne-installaties is gericht op twee doelen:

- a. Enerzijds de beperking van de behoefte aan opstelpunten voor antennes.
- b. Anderzijds het beschikbaar krijgen van zoveel mogelijk geschikte opstelpunten, in het licht van de eisen aan volksgezondheid en leefmilieu.

Het beleid in dit opzicht is gebaseerd op de bekende behoefte aan nieuwe antennes in de komende vijf jaar, zoals beschreven in hoofdstuk 2 van deze nota.

Voor beide doelen geldt dat het gewenst is dat de rijksoverheid een actief beleid voert en zich ook in coördinerende zin bezig houdt met de uitvoering daarvan, aangezien dat doelmatiger en daardoor ook effectiever is dan wanneer dat aan alle afzonderlijke marktpartijen en mede-overheden zelfstandig wordt overgelaten. Bovendien is de beschikbaarheid van voldoende antenneopstelpunten een noodzaak in verband met de economische mededinging. Wanneer er schaarste bestaat aan antenneopstelpunten en de marktpartijen geen gelijkwaardige uitgangspositie hebben bij het verwerven ervan (zoals momenteel het geval is), komt de vrije economische mededinging in gevaar.

5.1. Site sharing, de concentratie van zendinstallaties door het delen van antenne-opstelpunten¹

Gegeven de huidige en toekomstige vraag naar het plaatsen van antennes is er een grote behoefte aan opstelpunten. Om te voorkomen dat er meer opstelpunten worden gerealiseerd dan noodzakelijk, is het mogelijk en ook wenselijk dat vergunninghouders opstelpunten delen. Daartoe wordt in artikel 3.11 van de Telecommunicatiewet voorgeschreven dat vergunninghouders tegen redelijke voorwaarden van elkaars opstelpunten (mede)-gebruik mogen maken, tenzij dat op technische bezwaren stuit. En mits een eventuele derde (bijvoorbeeld de eigenaar van een stuk

¹ Zie ook het verslag van het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor V&W 21 693 nr. 49 van 14 oktober 1999.

grond) toestemming verleent. Het delen van opstelpunten kan ook de snelheid van de uitrol van netwerken bevorderen.

Het bevorderen van site sharing

Aan dit beleid kent het kabinet een groot belang toe, gezien het feit dat het kan bijdragen tot bescherming van het aanzien van de stedelijke- en landelijke omgeving. Hoewel de overheid site sharing wenselijk acht en dit wil bevorderen, mag dit er niet toe leiden dat de overheid hiermee invloed gaat uitoefenen op de radioplanning en dus impliciet de bedrijfsvoering van operators. Gezien het feit dat het zoeken naar en het inrichten van een opstelpunt met zendinstallatie een kostbare aangelegenheid is, valt ook niet te verwachten dat operators hier verkwistend mee om zullen gaan.

Uit onderzoek blijkt echter dat verzoeken tot medegebruik soms worden afgewezen, zonder dat altijd even duidelijk is dat daar gegronde redenen voor zijn. Ook komt het voor dat een operator niet toestaat dat een andere operator antennes plaatst op het dak van het gebouw dat hij in gebruik heeft, onder het motto dat een dak niet onder het begrip «antenneopstelpunt» zou vallen. In de praktijk blijken er nogal wat onduidelijkheden te bestaan over dit begrip en de toepassing van site sharing. De overheid heeft de taak hier duidelijkheid over te verschaffen.

Het beleid is dan ook om te komen tot een aanscherping van de desbetreffende bepalingen in de Telecommunicatiewet. Tijdens de behandeling van de Radio-Omroep-Zender-Wet in de Tweede Kamer (oktober 2000) is een amendement aangenomen met betrekking tot antenne-opstelpunten. De strekking van dit amendement is, dat er een nieuw artikel in de Telecommunicatiewet zal worden ingevoegd. Op basis van dit artikel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot antenne-opstelpunten. De regels kunnen in ieder geval betrekking hebben op het verstrekken van informatie over antenne-opstelpunten, het reserveren van ruimte op antenne-opstelpunten voor eigen gebruik of voor medegebruik, de termijnen waarop op een verzoek tot medegebruik moet worden beslist en de vergoeding voor het medegebruik. In deze nieuwe algemene maatregel van bestuur kunnen tevens toezichthoudende bevoegdheden aan de OPTA worden toegekend. Overigens kan OPTA nu reeds op aanvraag van een der partijen regels vaststellen die tussen deze partijen zullen gelden als deze partijen geen overeenstemming kunnen bereiken over het medegebruik.

Site sharing bergt echter het risico in zich, dat zij die nabij bestaande antennes werkzaamheden uitvoeren – bijvoorbeeld ten behoeve van nieuwe antennes of anderszins – kunnen worden blootgesteld aan stralende antennes. Met behulp van een risico-inventarisatie en -evaluatie dient te worden voorkomen dat werknemers blootstaan aan schadelijke elektromagnetische velden. Mocht het gevaar bestaan dat de blootstellingslimieten worden overschreden dan dienen de desbetreffende antennes te worden uitgeschakeld.

In hoofdstuk 9 zal nader aandacht worden besteed aan het voornemen om een landelijk register op te stellen en bij te houden, waarin alle in gebruik zijnde antennes en hun opstelpunten zullen worden opgenomen. Dit register zou een rol kunnen gaan spelen bij de coördinatie van en de één-loket-functie ten aanzien van het plaatsen van antenne-installaties op onder andere overheidseigendommen. Het zou ook een algemeen overzicht kunnen geven van alle locaties, zodat het gemakkelijker wordt een geschikte locatie te vinden die men zou kunnen delen. Ook vanuit de particuliere sector is reeds belangstelling getoond om geschikte locaties

via een dergelijk register aan te bieden. De exacte omvang en toegankelijkheid van dit register moet nog nader worden uitgewerkt. De wettelijke basis voor het opnemen van de benodigde gegevens in een dergelijk register zal eveneens in de Telecommunicatiewet worden opgenomen, zodat zekerheid bestaat over het verkrijgen van de benodigde gegevens van de operators betreffende hun antenneopstelpunten.

Gedeeld gebruik van opstelpunten van en door de rijksoverheid zelf.

De rijksoverheid exploiteert zelf ook draadloze netwerken. Het beleid terzake van deze netwerken is, om zowel onderlinge site sharing tussen de beherende diensten en ministeries mogelijk te maken, alsook te komen tot site sharing met de commerciële operators. Momenteel worden de voorwaarden opgesteld waaronder dat mogelijk wordt, als eerste in overleg met de minister van BZK.

5.2. Vinden van geschikte nieuwe opstelpunten

Voor het vinden van nieuwe geschikte opstelpunten wordt het navolgende beleid gevoerd.

Plaatsing antennes op rijksobjecten

Potentiële opstelpunten die in eigendom zijn van de rijksoverheid zelf, bijvoorbeeld op en aan kantoorgebouwen, terreinen en kunstwerken zoals bruggen, sluizen en wegportalen, kunnen in beginsel beschikbaar worden gesteld voor het plaatsen van antennes. Om dit mogelijk te maken is reeds de «Gedragslijn antennes op rijksobjecten» opgesteld. Deze is als bijlage bij deze beleidsnota gevoegd en maakt een integraal onderdeel uit van het Nationaal Antennebeleid.

De gedragslijn regelt de eenduidige voorwaarden waaronder alle betrokken beheerders van overheidsobjecten deze objecten beschikbaar kunnen stellen aan commerciële operators, wanneer deze daarom verzoeken. De gedragslijn treedt in werking zodra het in deze nota opgenomen Nationaal Antennebeleid is vastgesteld.

Aan de hand van de gedragslijn wordt tevens overleg gevoerd met de VNG, om te komen tot een vergelijkbaar beleid ten aanzien van objecten die in beheer zijn bij de gemeentelijke overheden.

6. COMMUNICATIE EN VOORLICHTING

Een goede samenwerking tussen alle betrokken partijen vereist dat zij op de hoogte zijn van (en waar mogelijk begrip hebben voor) elkaars belangen en knelpunten en dat zij beschikken over adequate informatie. Het bevorderen van de onderlinge communicatie en het verspreiden van voldoende, heldere en eenduidige informatie naar de betrokken partijen is daarom een essentieel onderdeel van het Nationaal Antennebeleid. Daarnaast is het van belang relevante en begrijpelijke informatie naar het publiek te verspreiden, met het oog op het verkrijgen van een breed maatschappelijk draagvlak.

Het communicatie- en voorlichtingsbeleid als onderdeel van het Nationaal Antennebeleid volgt daarom twee sporen:

- a. Het informeren van de betrokken partijen en het stimuleren van de onderlinge communicatie, gericht op samenwerking.

- b. Het verstrekken van voldoende, begrijpelijke en eenduidige informatie aan het publiek.

Het regisseren van de beide sporen is, gelet op de noodzakelijke onafhankelijkheid en objectiviteit een verantwoordelijkheid van de overheid. In concreto ligt de regievoering daarom in handen van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Bij de uitvoering zullen echter alle eerdergenoemde partijen een taak hebben, in het bijzonder ook de netwerkoperators. Deze zijn er immers primair zelf verantwoordelijk voor dat zij adequate en correcte informatie verschaffen over de voorgenomen plaatsing van antennes, zodat voor een ieder toetsbaar is of dat op een wettige en ook anderszins maatschappelijk verantwoorde wijze geschiedt.

6.1. Informeren partijen en stimuleren communicatie

Informatievoorziening

De basis voor een goede samenwerking ligt besloten in een gelijk kennisniveau, waardoor de partijen op basis van gelijkwaardigheid met elkaar kunnen communiceren. Hoe meer kennis de partijen hebben van de objectieve en controleerbare feiten, des te zakelijker en vruchtbaarder discussies kunnen verlopen en interactieve beleidsvorming kan plaatsvinden.

Primair richt het beleid zich op de informatievoorziening aan gemeenten. Deze worstelen met de problematiek dat zij niet of nauwelijks in staat zijn de plaatsingsaanvragen van operators op hun technische merites te beoordelen. Bovendien ontbreekt het hun aan informatie over landelijke wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van de gezondheidsaspecten. Een adequate informatievoorziening zal de gemeenten de instrumenten verschaffen om hun verantwoordelijkheden daadwerkelijk te kunnen invullen. Voor dit beleidsonderdeel is al divers materiaal ontwikkeld of in ontwikkeling, zoals de «factsheet GSM-antennes en uw gezondheid», de «Antennewijzer», het «handboek netwerkplanning» en een website op het Internet.

Verder wordt onderzocht hoe een herkenbaar, gezaghebbend informatiepunt kan worden gerealiseerd, waar gemeenten ook op de langere termijn met praktische vragen terecht kunnen.

De totstandkoming van het genoemde voorlichtingsmateriaal en het inrichten van een informatiepunt, is primair een verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van V&W. Bij het bepalen van de informatiebehoefte van de mede-overheden (gemeenten, maar ook provincies) spelen de overkoepelende organen VNG en IPO echter eveneens een belangrijke rol. Deze weten immers als geen ander welke vragen er bij hun deelnemers leven. Daarom is het voorlichtingsbeleid ook gericht op het betrekken van VNG en IPO. Een actieve rol van VNG en IPO in de informatie-uitwisseling bevordert tevens de landelijke eenheid van beleid. Deze kan vervolgens vorm krijgen door het op overkoepelend niveau ontwikkelen van instrumenten voor de lokale beleidsvorming, zoals voorbeeldconvenanten met telecom-operators, voorbeelden van toetsingskaders en dergelijke. De rijksoverheid zal met name de VNG daarbij actief faciliteren.

Stimuleren en faciliteren van de onderlinge communicatie

Het stimuleren en faciliteren van de onderlinge communicatie kent de volgende doelen:

- a. Het vroegtijdig signaleren van knelpunten en waar mogelijk het vinden

van gezamenlijke oplossingen. Dit vormt tevens de basis voor een Nationaal Antennebeleid dat in hoge mate interactief tot stand komt.

- b. Het vinden van de gemeenschappelijke belangen die het antennebeleid een voldoende breed draagvlak verschaffen.

De rijksoverheid heeft bij de communicatie tussen alle betrokken partijen de rol van facilitator en procesbegeleider. In de praktijk bestaat deze rol uit het bijeenbrengen van de relevante partijen en het organiseren van een overlegplatform (het «Antenneplatform») en diverse seminars, waarop de genoemde doelstellingen tot uiting kunnen komen.

De betrokkenheid van de partijen in het Antenneplatform moet tevens leiden tot een ambassadeursfunctie, waarbij regelmatige terugkoppeling naar de eigen achterban plaatsvindt. Op deze wijze is de input van de betrokken partijen maximaal terwijl tegelijkertijd een breder draagvlak ontstaat voor het beleid.

6.2. Het verstrekken van informatie aan het publiek¹

De doelstelling van dit beleidsonderdeel is een bijdrage te leveren aan de bekendheid van alle aspecten die verbonden zijn aan het plaatsen van antenne-installaties, door te voorzien in eenvoudig begrijpelijk en toegankelijk informatiemateriaal ten aanzien van antennes in het algemeen en de gezondheidseffecten van elektromagnetische velden in het bijzonder.

Voorlichting

De publieksvoorlichting bestaat enerzijds uit gerichte publicaties en presentaties over alle relevante aspecten van het antennebeleid en de ontwikkelingen rondom antennes (actief) en anderzijds uit het beschikbaar maken van aanvullende informatie op verzoek (passief).

Ook op dit onderdeel van het voorlichtingsbeleid is primair de staatssecretaris van V&W verantwoordelijk voor de regievoering. Voor de praktische uitvoering is wederom een nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen een belangrijke voorwaarde. Vooral als het gaat om het samenstellen en verspreiden van voorlichtingsmateriaal en de organisatie van voorlichtingsbijeenkomsten dienen alle partijen hun bijdrage te leveren. Veelal zal de verspreiding van voorlichtingsmateriaal via de gemeenten plaatsvinden. Zij zijn het best op de hoogte van de informatiebehoefte van de bevolking.

Berichtgeving in de media

De publieksvoorlichting dient door een genuanceerde berichtgeving in de media te worden ondersteund. Voorkomen moet worden dat door ongenueanceerde zorgwekkende publicaties een objectieve beeldvorming wordt ondergraven en daarmee het voorlichtingsbeleid van de rijksoverheid en de mede-overheden teniet wordt gedaan.

Dit onderdeel van de informatieverstrekking komt tot stand door een aantal toonaangevende media doorlopend nauw te betrekken bij het onderwerp.

Een groot deel van het communicatiebeleid is reeds in uitvoering genomen. De reeds lopende activiteiten op dit gebied zijn tezamen met de voorgenomen activiteiten verderop in hoofdstuk 8 opgesomd.

¹ Zie ook de verslagen van het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor V&W 21 693 nr. 49 van 14 oktober 1999 en het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor V&W 26 800 XII nr. 62 van 28 maart 2000.

7. HET ANTENNEBELEID IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF¹

Nederland streeft ernaar om het beleid op velerlei terreinen te coördineren met en zo nodig af te stemmen op het beleid van de Europese partners. Ook voor het antennebeleid is dat wenselijk. Draadloze netwerken zijn immers als onderdeel van de totale ICT-infrastructuur een verschijnsel dat bij uitstek niet gebonden moet zijn aan landsgrenzen. Voorkomen moet worden dat ten gevolge van grote verschillen in de wet- en regelgeving tussen de landen van de Europese Unie het vrije verkeer van informatie in gevaar komt, onduidelijkheid bij de bevolking ontstaat over bijvoorbeeld gezondheidsaspecten of de vrije mededinging op Europese schaal tussen operators wordt belemmerd.

Het kabinet heeft daarom onderzocht welk antennebeleid in de ons omringende landen wordt gevoerd, vooral als het gaat om de volksgezondheid en de ruimtelijke ordening. In het bijzonder is gekeken naar België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Uit het onderzoek zijn enkele conclusies te trekken, die mede van belang zijn voor de vormgeving van het Nederlandse beleid.

Antennebehoefte en antenneproblematiek

In de komende jaren bestat in alle genoemde landen een vergelijkbare behoefte aan nieuwe antennes als in Nederland. Ook hebben alle landen te maken met de problematiek om de gewenste hoeveelheden nieuwe antennes te kunnen plaatsen met in achtnaam van de vereiste zorgvuldigheid op het gebied van volksgezondheid en leefmilieu. Uitsluitend in Denemarken heeft dit echter tot nog toe geleid tot een integraal beleid, waarin alle aspecten van volksgezondheid, ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling in samenhang worden geadresseerd.

Gezondheidsaspecten

In alle landen (met uitzondering van Denemarken) ligt de nadruk in de openbare discussie op de mogelijke effecten van elektromagnetische velden op de volksgezondheid. In de praktijk hanteren de landen veelal de Europese Aanbevelingen (met inbegrip van de ICNIRP-normen). Dit beleid is echter nog nergens in de wetgeving verankerd.

Ruimtelijke ordening en site sharing

Het beleid op dit gebied verschilt sterk per land. In bijvoorbeeld Duitsland en het Verenigd Koninkrijk wordt dit aspect van het beleid grotendeels overgelaten aan de lokale autoriteiten, hetgeen tot vrij grote regionale verschillen leidt. Opvallend is, dat in Denemarken weinig problemen bestaan op dit gebied, hoewel de «antennedichtheid» in dit land vergelijkbaar is met die in Nederland. Dit is waarschijnlijk een gevolg van het feit dat in Denemarken als enige van de onderzochte landen een landelijk uniform integraal beleid is geformuleerd.

Op het gebied van site sharing bestaat alleen in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk een formele regeling. In Denemarken bestaat een wettelijke verplichting aan operators om hun antenneopstelpunten in beginsel te delen met andere operators. Deze wetgeving wordt door de lokale autoriteiten toegepast en gehandhaafd. Het is met name deze regeling die heeft geleid tot het grotendeels voorkomen van problemen op het gebied van de ruimtelijke ordening. In het Verenigd Koninkrijk is eveneens een regeling van kracht die site sharing moet bevorderen. Deze heeft echter tot nog toe weinig effect gesorteerd, omdat naleving in de praktijk nauwelijks wordt afgedwongen.

¹ Zie ook het verslag van het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor V&W 26 800 XII nr. 62 van 28 maart 2000.

Uit het onderzoek blijkt dat in de landen die vergevorderd zijn met een integraal antennebeleid (in het bijzonder Denemarken) weinig maatschappelijke problemen bestaan met het plaatsen van antennes en de realisatie van draadloze netwerken derhalve relatief voorspoedig plaatsvindt. Van groot belang daarbij blijkt het beleid te zijn dat zich richt op een efficiënt gebruik van de ruimte voor het opstellen van antennes (site sharing).

In de desbetreffende landen (Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) wordt het site-sharingbeleid actief ondersteund door het opnemen van alle (voorgenomen) antenneplaatsingen in een landelijk register. Met behulp van zo'n register blijkt het mogelijk te controleren of de bepalingen tot site sharing voldoende worden nageleefd en effectief zijn.

Gelet op deze conclusies voorziet ook het Nationaal Antennebeleid in een heldere wettelijke regeling voor het bevorderen en zo nodig afdwingen van site sharing (zie hoofdstuk 5) en het inrichten van een Nationaal Antenneregister, waarin alle geplaatste en te plaatsen antennes zullen worden opgenomen (zie hoofdstuk 9).

8. PROGRAMMA VOOR SAMENWERKING

Door het ministerie van V&W worden ter verdere uitwerking (en deels ook al ter uitvoering) van het beleid velerlei activiteiten ontplooid en gecoördineerd, in nauwe samenwerking met diverse andere verantwoordelijke partijen. Onderstaand volgt een overzicht van alle activiteiten die momenteel in uitvoering zijn genomen, onderverdeeld in de volgende thema's:

1. Beleidsontwikkelende activiteiten.
2. Activiteiten ten behoeve van het aanpassen van de wet- en regelgeving.
3. Activiteiten gericht op het ruimtelijk beslag.
4. Activiteiten ten behoeve van de communicatie en voorlichting.

actie	aanleiding	activiteit	doel	start	betrokkene(n)	status
1.	Beleidsontwikkelende activiteiten					
1.1.	Blootstellingslimieten internationaal slecht vergelijkbaar	Internationale benchmark blootstellingslimieten	Internationaal overleg over harmonisatie mogelijk maken	feb 2000	V&W	gereed
1.2.	Mogelijke toekomstige schaarste aan opstel-punten	Onderzoek antennebehoefte tot en met 2005	Inzicht in de te verwachten problematiek	feb 2000	V&W	gereed
1.3.	Milieubeleid houdt nog nauwelijks rekening met antennebehoefte	Inbrengen antennebehoefte in NMP4	Het milieubeleid mede baseren op de behoefte aan antennes	mei 2000	V&W, VROM	inbreng geleverd; NMP4 gereed najaar 2000
1.4.	Operators en gemeenten werken niet altijd productief samen	Onderzoeken samenwerkingsrelaties mede-overheden en operators	Knelpunten ophelderen en oorzaken benoemen	nov 1999	V&W, VROM, VNG, IPO	gereed

actie	aanleiding	activiteit	doel	start	betrokkene(n)	status
2.	Activiteiten gericht op het aanpassen van de wet- en regelgeving					
2.1.	Wettelijke status blootstellingslimieten en handhaving onhelder	Wettelijk verankeren blootstellingslimieten (Besluit Voorzieningen en Installaties Milieubeheer)	Eenduidigheid regelgeving gezondheidsbescherming	apr 2000	VROM, VWS, V&W, VNG, SZW, Gezondheidsraad	afronding in 2001
2.2.	Langdurige procedures en hoge administratieve lasten voor plaatsen kleine antennes	Aanpassen bouwregelgeving (Besluit vergunningvrije bouwwerken)	Kleine antennes vergunningvrij, grotere vergunningplichtig	apr 2000	VROM, V&W, VNG, IPO	afronding in 2001
2.3.	Langdurige procedures en hoge administratieve lasten voor plaatsen kleine antennes	Aanpassen Besluit Ruimtelijke Ordening	B&W verlenen vrijstelling bestemmingsplan voor kleine antennes	apr 2000	VROM, V&W, VNG, IPO	afronding in 2001
2.4.	Blootstelling in de praktijk niet eenduidig meetbaar	Opstellen standaard meetmethode blootstelling	Blootstelling objectief vast te stellen	feb 2000	V&W	gereed
2.5.	Maatregelen bij overschrijding limieten onduidelijk	Opstellen handhavingsbeleid blootstellingslimieten	Handhaving limieten geregeld	jun 2000	VNG, V&W	handhavingsbeleid gereed in 2001
2.6. ¹	Verplichting site sharing heeft nog niet het beoogde effect	Aanpassen Telecommunicatiewet en opstellen nieuwe AMvB	Site sharing effectief afdwingen waar mogelijk	mei 2000	V&W, OPTA, SZW	afronding in 2001
2.7.	Interactieve beleidsvorming gewenst	Organiseren strategische conferentie overheden en operators	Draagvlak voor hoofduitgangspunten beleid	aug 2000	V&W, VNG, IPO, operators	jan 2001
2.8.	Elke gemeente moet zelf «het wiel uitvinden»	Ontwikkelen voorbeeldinstrumenten ter ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering van het beleid	Meer landelijke eenheid in het gemeentelijke beleid	aug 2000	V&W, VNG	afronding in 2001
3.	Activiteiten gericht op het ruimtelijk beslag					
3.1. ²	Site sharing heeft nog niet het beoogde effect	Verduidelijken bepalingen inzake site-sharing	Site sharing bevorderen	mei 2000	V&W, OPTA, SZW	afronding in 2001
3.2.	BZK beschikt over eigen opstelpunten voor netwerken	Regelen medegebruik opstelpunten BZK	Site sharing tussen overheid en operators mogelijk maken	mrt 2000	V&W, BZK	afronding ambtelijk overleg aug 2000
3.3.	Gebruik overheidsobjecten niet eenduidig geregeld	Opstellen gedragslijn antennes op rijksobjecten	Beschikbaarheid opstelpunten op rijksobjecten bevorderen en voorbeeldfunctie gemeenten	nov 1999	V&W, BZK, Defensie, LNV, Financiën, VROM, VWS, SZW	gereed
3.4.	Schaarste aan opstelpunten langs snelwegen	Uitvoeren proefproject wegporthalen	Dienstenniveau langs wegen verbeteren	mrt 2000	V&W, mobiele operators	afronding ultimo 2000, evaluatie in 2001
4.	Activiteiten ten behoeve van de communicatie en voorlichting					
4.1.	Onvoldoende onderling begrip bij betrokken partijen	Oprichten en organiseren Antenneplatform	Knelpunten vroegtijdig signaleren en wegnemen	jan 2000	V&W, VROM, VWS, MoNet, maatsch. organisaties	tweede bijeenkomst platform nov 2000
4.2.	Eenduidige publieksinformatie gewenst	Inrichten en beheren website antennebeleid	Informatievoorziening antennebeleid	jan 2000	V&W	gereed en continu in ontwikkeling
4.3.	Eenduidige publieksinformatie gewenst	Brochure Nationaal Antennebeleid	Informatievoorziening antennebeleid	jan 2000	V&W	gereed

actie	aanleiding	activiteit	doel	start	betrokkene(n)	status
4.4.	Gemeenten hebben onvoldoende informatie	Opstellen en verspreiden «antennewijzer»	Informatiepositie gemeenten verbeteren	jan 2000	V&W, VNG	gereed
4.5.	Gemeenten hebben onvoldoende informatie	Opstellen, verspreiden en begeleiden «handboek netwerkplanning»	Informatiepositie gemeenten verbeteren	apr 2000	V&W, VNG	oplevering eind 2000; evaluatie in 2001
4.6.	Gemeenten hebben onvoldoende informatie	Fact-sheet gezondheid t.b.v. gemeenten	Informatiepositie gemeenten verbeteren	nov 1999	V&W, VNG	gereed
4.7.	Gemeenten hebben onvoldoende informatie	Brochure voor gemeenten inzake antenne-installaties	Informatiepositie gemeenten verbeteren	nov 1999	V&W, VNG	gereed
4.8.	Eenduidige informatie werknemers gewenst	Brochure arbo-aspecten, bestemd voor beroepsgroepen	Kennis van arbo-aspecten bevorderen	jan 2000	SZW, V&W	gereed
4.9.	Onvoldoende onderling begrip bij betrokken partijen	Deelname aan informatie-bijeenkomsten bij gemeenten	Onderlinge uitwisseling van informatie bevorderen	jan 2000	VNG, V&W, VROM, MoNet	doorlopend

¹ Zie ook activiteit 3.1.

² Zie ook activiteit 2.6.

9. UITVOERINGSMAATREGELEN

9.1. Nationaal Antennebureau

Of het Nationaal Antennebeleid erin zal slagen de knelpunten bij het plaatsen van nieuwe antennes afdoende te ondervangen, is in hoge mate afhankelijk van de uitvoering. Met name het ministerie van V&W zal zich in de voorzienbare toekomst blijvend dienen bezig te houden met tal van operationele vraagstukken die uit het beleid voortvloeien. Het gaat daarbij steeds weer om het regisseren en faciliteren van de samenwerking tussen alle betrokken partijen, zodat alle deelbelangen voortdurend op elkaar kunnen worden afgestemd en met elkaar in evenwicht gehouden kunnen worden.

Teneinde de uitvoering van het beleid gecoördineerd en met de verenigde inzet van alle vereiste expertise ter hand te kunnen nemen, acht het kabinet het wenselijk dit te concentreren bij een permanent, herkenbaar uitvoeringsorgaan. Daarom heeft het kabinet onderzocht welke mogelijkheden er bestaan tot het inrichten van zo'n uitvoeringsorgaan. Uit het onderzoek is gebleken dat er bij alle betrokken partijen draagvlak voor bestaat. Het takenpakket zou zich in eerste instantie vooral moeten richten op het faciliteren en informeren van mede-overheden en burgers, het ondersteunen van de mede-overheden door het geven van technische adviezen en het beheren en verspreiden van informatie ten behoeve van de beleidsvorming. Het is uitdrukkelijke niet de bedoeling dat het antennebureau zich bezighoudt met radioplanning.

De precieze taakvervulling alsmede de wijze van op- en inrichting van een uitvoeringsorgaan met deze taken (vooralsnog het «Nationaal Antennebureau» genoemd) alsmede de daarmee gepaard gaande kosten zijn momenteel nog onderwerp van studie. Het streven is om een dergelijk uitvoeringsorgaan in de loop van 2001 operationeel te hebben.

Wel zijn er momenteel al enkele uitgangspunten gekozen voor de organisatorische inbedding en de personele inrichting:

- a. De besturing van het antennebureau dient een exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid te zijn, gelet op de onafhankelijkheid en objectiviteit waarmee de genoemde taken uitgevoerd moeten kunnen worden.
- b. Voor de organisatorische inbedding lijkt het vooralsnog gewenst het antennebureau te positioneren als een afdeling van de Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR), vanwege de bij deze dienst reeds beschikbare specifieke expertise op het gebied van telecommunicatie, draadloze netwerken en antennes.
- c. Voor wat betreft de personele bezetting lijkt een permanente staf van 10 tot 15 FTE aan gekwalificeerde medewerkers voldoende voor het uitvoeren van de genoemde taken.

9.2. Nationaal Antenneregister

Ter ondersteuning van de werkzaamheden van het Nationaal Antennebureau zal een Nationaal Antenneregister worden ingericht. Dit Nationaal Antenneregister is een geautomatiseerd systeem voor het beheren van alle relevante gegevens terzake van de in gebruik zijnde antennes en antenneopstelpunten, alsmede terzake van de uitvoering van het antennebeleid in het algemeen. Een dergelijk register is onmisbaar voor het kunnen uitvoeren van diverse maatschappelijke taken. Het richt zich met name op:

- het adviseren en assisteren van de mede-overheden bij het bewaken en handhaven van de blootstellingslimieten in gebieden waarin antennes zijn geplaatst (gezondheidsbescherming);
- het bewaken en bevorderen van een zoveel mogelijk gemeenschappelijk gebruik van antenneopstelpunten (site sharing).

Daarnaast kan het register goede diensten bewijzen bij het vervaardigen van beleidsinformatie en het uitvoeren van statistische onderzoeken ter evaluatie van het antennebeleid. Het register kan te zijner tijd bovendien een bron van informatie zijn bij het zoeken naar geschikte opstelpunten. Daartoe zal ook het bestand van beschikbare opstelpunten op rijksobjecten erin worden opgenomen.

Ten behoeve van de genoemde maatschappelijke doelen zullen de in het register aanwezige gegevens primair worden gebruikt door de rijksoverheid zelf. Secundair kunnen de gegevens in beperkte mate ook aan derde partijen beschikbaar worden gesteld. Dit geschiedt op basis van een strikte toegangsregeling en met inachtnaam van de voorschriften van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Met het beheren van het register treedt het antennebureau overigens niet in de toezichthoudende taken van de OPTA. Vanzelfsprekend kan de OPTA wel gebruik maken van de gegevens uit het register ten behoeve van de uitvoering van haar wettelijke taken.

Een punt van aandacht is het verkrijgen van de gegevens die in het antenneregister moeten worden opgenomen. De meeste gegevens zullen immers door de marktpartijen (de operators) moeten worden aangeleverd, hetgeen voor deze partijen een administratieve last betekent. Deze last is gerechtvaardigd door het maatschappelijk belang dat met het register is gediend.

Omdat het register mede de vrije economische mededinging bevordert (toezicht op site sharing), is vooralsnog het uitgangspunt dat de marktpartijen op vrijwillige basis medewerking zullen verlenen aan het beschikbaar stellen van hun gegevens. Mocht dit echter niet het geval blijken te

zijn, dan zal aan de beschikbaarstelling alsnog een wettelijke basis gegeven kunnen worden, met behulp van de eerdergenoemde algemene maatregel van bestuur op grond van art. 3.12 van de Telecommunicatiewet.

10. FINANCIËLE CONSEQUENTIES

10.1. Benodigde middelen

Voor veel van de activiteiten en uitvoeringsmaatregelen zijn financiële middelen nodig. Ten behoeve van de budgettering wordt daarom onderstaand een raming weergegeven van de benodigde financiële middelen in de begrotingsjaren 2001 tot en met 2003. De raming van de meeste zaken heeft nog een voorlopig karakter.

Activiteit	2001	2002	2003
2.1 e.v. Wetgeving blootstellingslimieten en bouwregelgeving	kf 50	kf 50	p.m.
2.5 Handhavingsbeleid blootstellingslimieten	kf 100	kf 100	kf 50
2.7 Organiseren strategische conferentie	kf 100		
2.8 Voorbeeldinstrumenten voor gemeenten ontwikkelen	kf 200	kf 200	kf 50
3.1 Aanscherpen bepalingen gericht op site sharing	kf 50	kf 50	p.m.
4.1 Organiseren Antenneplatform	kf 100	kf 100	kf 100
4. Communicatie en voorlichting overig Nationaal Antennebureau en Antenneregister	kf 300	kf 300	kf 300
– incidentele kosten oprichting en systeemontwikkeling	kf 1 900		
– structurele kosten exploitatie bureau en register	kf 1 500	kf 2 500	kf 2 500
Totaal	kf 4 300	kf 3 300	kf 3 000

10.2. Financiering

De financiering voor het Nationaal Antennebeleid en alle daaruit voortvloeiende activiteiten en uitvoeringsmaatregelen, waaronder ook de oprichting en exploitatie van het Nationaal Antennebureau en het Antenneregister, is een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Gezien het strikt publieke karakter van het beleid ligt medefinanciering door private partijen niet voor de hand.

Onder paragraaf 9.1 is reeds genoemd dat de positionering van het Nationaal Antennebureau als afdeling van de Rijksdienst voor Radiocommunicatie een uitgangspunt is. In samenhang hiermee is het uitgangspunt dat de kosten van het Nationaal Antennebureau door middel van tarieven worden doorberekend aan de afnemers. Indien tarifiering niet geheel mogelijk blijkt te zijn, zullen de kosten worden gefinancierd op de V&W begroting (via art. 06.10).

AM	- AmplitudeModulatie
BZK	- (Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DCS	- Digital Communications System
DVBT	- Digital Video Broadcasting Terrestrial
EZ	- (Ministerie van) Economische Zaken
FM	- FrequentieModulatie
GSM	- Global System for Mobile communications
ICT	- Informatie- en CommunicatieTechnologie
IPO	- Inter-Provinciaal Overlegorgaan
NMP4	- Nationaal MilieubeleidsPlan 4
OCW	- (Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
RO	- Ruimtelijke Ordening
SMS	- Short Message Services
SZW	- (Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TDAB	- Terrestrial Digital Audio Broadcasting
TETRA	- Terrestrial Trunked RAdio
UMTS	- Universal Mobile Telecommunications System
V&W	- (Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VNG	- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	- (Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	- (Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAP	- Wireless Application Protocol
WAS	- Waarschuwings- en AlarmeringsStelsel
WLL	- Wireless Local Loop