

Wensen en bedenkingen college van B&W op initiatiefvoorstel Progressief Westerveld inzake ‘Initiatiefvoorstel Beleid Antennes en Zendmasten’

Memo aan : Gemeenteraad
Van : college van B&W
Datum : 24 juni 2020
Onderwerp : Wensen en bedenkingen op het initiatiefvoorstel om te komen tot antenne- en zendmastenbeleid

Op 8 juni 2020 heeft Progressief Westerveld een initiatiefvoorstel ingediend om te komen tot antennebeleid in de gemeente Westerveld. Dit conform art. 33 Reglement van orde voor de gemeenteraad van de gemeente Westerveld en artikel 147a van de Gemeentewet. Het college maakt met deze memo gebruik van de mogelijkheid om haar wensen en bedenkingen hierop te geven, conform art. 147a, lid 4 van de Gemeentewet.

De ontwikkelingen op het gebied van mobiele bereikbaarheid volgen zich in snel tempo op. Het college beaamt dat de informatiebehoefte en beleving over antennes daardoor is veranderd en merkt dat er meer zorgen leven bij inwoners en ondernemers. Zorgen over gezondheid in relatie tot straling, maar ook zorgen over de beperkte bereikbaarheid in een aantal delen van onze gemeente.

Zorgen over de gezondheid in relatie tot straling is een ontwikkeling die niet alleen binnen Westerveld speelt, maar is een actueel thema in heel Nederland. Vooral de komst van 5G heeft deze zorgen vergroot. Ook het college wil graag duidelijkheid verschaffen voor haar inwoners en ondernemers en volgt daarom de ontwikkelingen.

Naast zorgen is er ook een duidelijke behoefte naar goede bereikbaarheid. Draadloze of mobiele communicatie betekent verbinding: verbinding tussen apparaten en tussen mensen. In de huidige samenleving is deze vorm van contact onmisbaar. Het ontbreken van een dekking heeft gevolgen voor de veiligheid van een gebied. Bijvoorbeeld het niet kunnen bereiken van de hulpdiensten. Ook is een goede dekking noodzakelijk om een gezond vestigingsklimaat te creëren voor zowel inwoners als ondernemers. Veel basis voorzieningen als internet, telefonie etc. zijn afhankelijk van deze zendmasten. Het ontbreken van een goede dekking levert gevolgen op voor de veiligheid, economie en het woongenot van het gebied.

Voordat het college haar wensen en bedenkingen geeft op het initiatiefvoorstel, achten wij het relevant om vooraf een beschouwing te geven van de huidige praktijk en de context van de (huidige) wet- en regelgeving.

Huidige praktijk

Op de politieke avond Westerveld van 5 november 2019 zijn uw raad en andere geïnteresseerden tijdens een informatieblok over zendmasten geïnformeerd over diverse aspecten aangaande mobiele bereikbaarheid. Er zijn deze avond presentaties gegeven door het Antennebureau (antennes en zendmasten in het algemeen), door de GGD (gezondheid in relatie tot straling) en door de ambtelijke vertegenwoordiging (procedure en werkwijze).

De meeste antenne installaties ten behoeve van mobiele telefonie, met een hoogte van maximaal 5m, mogen zonder omgevingsvergunning worden geplaatst (*¹), bijvoorbeeld op bestaande bebouwing. Doordat deze installaties vergunningvrij zijn gesteld door het Rijk, via het Besluit omgevingsrecht, heeft de gemeente geen directe invloed op de plaatsing van deze antennes en/of de locatiekeus. Deze werkwijze en afspraken over het plaatsen van vergunningsvrije installaties wordt landelijk geregeld via het Antenneconvenant, waarin de operators, het Rijk en de Vereniging van Nederlandse

¹ * Er is wel een omgevingsvergunning nodig als de installatie op- of aan een monument wordt geplaatst of in een beschermd dorps- of stadsgezicht wordt geplaatst.

Gemeenten zijn vertegenwoordigd. Hierin zijn juridisch bindende afspraken gemaakt over onder andere blootstellingslimieten, visuele inpasbaarheid, samenwerking met andere operators en inspanningsverplichting aangaande voorlichting over alle aspecten verbonden aan antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie.

Omdat we geen bevoegdheid hebben bij de vergunningvrije plaatsing, hecht het college des te meer waarde aan het voeren van een plaatsingsplangesprek met Monet en de providers. Dit gesprek vindt plaats na ontvangst van het jaarlijkse plaatsingsplan. In dit gesprek worden zaken aan de orde gesteld als de slechte bereikbaarheid van bepaalde gebieden, de zorgen en input vanuit de samenleving als ook de mogelijkheden rondom informatievoorziening naar de inwoners. Tevens worden de voorkeurslocaties binnen de aangedragen zoekgebieden en visuele inpasbaarheid besproken. Vanuit het antenneconvenant zijn de operators gebonden om de adviezen van de gemeente zoveel als mogelijk mee te nemen bij het vaststellen van de uiteindelijke locaties voor plaatsing van de vergunningvrije installaties en de wijze van communicatie richting de omgeving. Er kunnen uiteindelijk moverende redenen van technische en/of praktische aard spelen waardoor de operator uiteindelijk een andere keuze moet maken. Hiertegen kunnen wij geen bezwaar maken.

Als de antenne installatie vergunningplichtig is, hebben wij als gemeente wel een bevoegdheid, dit in de vorm van het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. In dat geval is het bestemmingsplan een toetsingscriterium. Een aanvraag omgevingsvergunning voor een zendmast is over het algemeen in strijd met het bestemmingsplan. Het is een nieuwe ontwikkeling, dus niet voorzien binnen de bestaande planvoorschriften. Bij strijd met het bestemmingsplan dient te worden beoordeeld of het project voor een afwijking in aanmerking komt. Er is op dit moment geen ruimtelijk beleid voor zendmasten en daarmee geen specifiek toetsingskader voor de beoordeling van de afwijking. Dit betekent dat elke mast op zichzelf wordt beoordeeld wat betreft een goede ruimtelijke ordening, waarin alle ruimtelijk relevante aspecten worden meegewogen, bijvoorbeeld radio technische noodzaak, alternatievenonderzoek, belangenafweging en ruimtelijke kwaliteit.

Bedenkingen

Met het voorliggende initiatiefvoorstel wordt beoogd om tot beleid te komen voor de plaatsing van zowel nieuwe antennes als voor de plaatsing van zendmasten. Het opstellen van ruimtelijk beleid is in beginsel een positieve ontwikkeling. Het is faciliterend richting de providers en biedt meer rechtszekerheid voor inwoners. Ook kunnen de diverse belangen hierin goed gewaarborgd worden.

Juridische houdbaarheid (algemeen)

Een basis uitgangspunt bij (ruimtelijk) beleid is dat het moet passen binnen de nationale wet- en regelgeving. Gemeenten zijn autonoom in het bepalen van hun ruimtelijk beleid voor het plaatsen van vergunningsplichtige antenne-installaties. Dit zijn de zendmasten en de antenne-installaties hoger dan 5m en de antenne-installaties op of aan een monument of in een beschermd dorps- of stadsgezicht. Een groot deel van deze antenne-installaties zijn vergunningvrij te plaatsen. In het initiatiefvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen de vergunningsvrije en vergunningsplichtige antenne-installaties. Ruimtelijk beleid van de gemeente kan zich echter slechts richten op de activiteiten waarin de gemeente een bevoegdheid heeft.

Totstandkoming beleid en Ruimtelijke kwaliteit (algemeen en nr. 4, 7 en 9)

Om te komen tot een verantwoorde stedenbouwkundige, landschappelijke en maatschappelijke inpassing van antenne-opstelpunten is een zorgvuldige voorbereiding van het beleid belangrijk. Dit bepaald grotendeels de kwaliteit en bruikbaarheid van het betreffende beleid. In het initiatiefvoorstel worden diverse uitgangspunten omschreven, beleidsmatige keuzes gemaakt en restricties opgelegd, zoals maximale bouwhoogte, locatievoorschriften en –uitsluitingen en inpassingseisen. Het is onduidelijk of deze gemaakte keuzes worden gedragen door de diverse stakeholders en of deze keuzes technisch haalbaar zijn gelet op het doel wat wordt getroffen met antenne-installaties. Tevens ontbreekt de mogelijkheid tot participatie en inspraak met deze wijze van beleidsvorming.

Als uw raad beslist om ruimtelijk beleid op te stellen voor antenne-opstelpunten heeft het college de wens dit integraal te benaderen en ruimte te bieden voor advisering en inspraak. Alleen dan kunnen de diverse belangen in beeld worden gebracht en kan vervolgens een goede afweging worden gemaakt. Te denken valt aan de belangen gericht op woon- en leefklimaat, cultuurhistorie, ruimtelijke kwaliteit, technische aspecten en het belang van een goede bereikbaarheid.

Noodzaak (algemeen)

Voor het zorgvuldig opstellen van beleid is een investering in tijd en financiële middelen nodig. Het college vraagt aandacht voor de afweging tussen de noodzaak tot het opstellen van beleid afgezet tegen het aantal aanvragen die worden gediend met het beleid. Op dit moment zijn er 12 vergunningsplichtige antenne-opstelpunten ten behoeve van mobiele bereikbaarheid binnen de gemeente Westerveld. Met de komst van 5G moeten providers straks aan een landelijke dekking van 98% voldoen. Om een beeld te krijgen van de impact heeft Monet becijferd welke verwachting er is qua toename aan antennes voor deze dekkingsplicht in Nederland. De verwachting is een toename van 10%; dat zijn ongeveer 4000 extra antennes landelijk, waarvan ongeveer 1500 nieuwe antenne-opstelpunten. De exacte getallen voor een plattelandsgemeente als Westerveld zijn niet bekend, maar als het gemiddelde wordt genomen zou dit neerkomen op een toename van slechts enkele zendmasten.

De wens van het college is om dit thema mee te nemen in de Omgevingsvisie, welke in het kader van de invoering van de Omgevingswet wordt voorbereid. De Omgevingsvisie heeft betrekking op alle terreinen van de leefomgeving. Het thema zendmasten zou op deze wijze integraal kunnen worden benaderd. Ook krijgt participatie en inspraak van stakeholders in dit traject een goede plek.

Site-sharing (nr. 2)

De plaatsing op bestaande bebouwing geniet de voorkeur vanuit ruimtelijk oogpunt. Gelet op zorgvuldig ruimtegebruik is dit bij de afweging van een goede ruimtelijke ordening ook een criteria. Hierin worden we ook gesteund door de Telecommunicatiewet, die stelt dat een provider hun antenne-opstelpunten moeten delen. Medegebruik van een bestaand antenne-opstelpunt is in de praktijk echter niet altijd een realistische mogelijkheid, gelet op technische bezwaren. Zo kan een bestaande zendmast van de ene provider een ongunstige locatie hebben voor een andere provider, gelet op het verzorgingsgebied dat de provider wil bedienen. Ook aspecten als storing van de gebruikte frequenties, te weinig beschikbare ruimte of tekort aan draagkracht van de installatie kunnen een rol spelen.

Beleidsmatig de voorkeur geven aan gebruik van bestaande bebouwing, waaronder bestaande zendmasten, ten opzichte van nieuwplaatsing van antenne-opstelpunten is vanuit een ruimtelijk oogpunt en zorgvuldig ruimtegebruik wenselijk en te motiveren. Site-sharing als vereiste stellen kan ongewenste versnippering opleveren. Als een provider niet de meest optimale dekking kan behalen met een opstelpunt, kan dat resulteren in meerdere opstelpunten in een gebied om de dekking te behalen.

Kruimelregeling (nr. 3)

Zendmasten tot een hoogte van 40m zijn door het Rijk specifiek opgenomen in de zogenoemde kruimelgevallenlijst en vallen daarmee onder reguliere voorbereidingsprocedure. De voorbereidingsprocedure die van toepassing is op een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt exclusief bepaald door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het bevoegde gezag heeft hierin geen keuze, maar dient de voorbereidingsprocedure toe te passen die uit de Wabo voortvloeit. Indien medewerking op grond van de reguliere voorbereidingsprocedure mogelijk is, dient deze procedure te worden gehanteerd en mag er geen uitgebreide procedure worden geëist door het bevoegd gezag.

Gezondheid (nr. 5 besluitpunt en nr. 3 notitie)

Het college beaamt dat gelet op de snelle ontwikkelingen op het gebied van mobiele bereikbaarheid het wenselijk is de ontwikkelingen te volgen. Zo worden nieuwe uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak aangaande dit onderwerp bestudeerd. Daarnaast is er een korte lijn met de GGD bij vragen van inwoners over de relatie tussen gezondheid en straling. De regels aangaande straling,

frequenties en blootstellingslimieten is, en blijft ook straks met de komst van de Omgevingswet, geregeld in landelijke wet- en regelgeving. Zowel op het gebied van gezondheid als milieu.

Informatievoorziening en inspraak (nr. 6)

Het college is voorstander van het tijdig informeren en betrekken van inwoners bij nieuwe antenne-opstelpunten. Het college ziet hierin met de komst van de Omgevingswet kansen. Zo krijgt onder andere participatie straks een prominentere plek bij ruimtelijke initiatieven. Ook nu al is het streven om inwoners in een vroeg stadium te informeren over de komst van een antenne-opstelpunt. Wij proberen providers, als initiatiefnemer en uitvoerder van het project, hierin te stimuleren. Het creëren van draagvlak is daarbij belangrijk. De plaatsing van elke nieuwe zendmast wordt zorgvuldig afgewogen, maar niet altijd is een alternatief te vinden die volledige draagvlak geniet én die vanuit technisch oogpunt realistisch is. Hierbij zou het algemeen belang van een goede bereikbaarheid moeten prevaleren boven persoonlijke voorkeuren en wensen, die een nadelige invloed hebben op de kwaliteit van de dekking die met de nieuwe zendmast wordt beoogd.

Burgerinitiatief stralingsarme woonwijk (nr. 8)

In beginsel heeft het college geen bedenkingen tegen een door burgers uitgevoerd onderzoek naar stralingsarme woonwijken. Het college vraagt zich wel af welk doel met dit onderzoek wordt beoogd. Wordt beoogd een nieuwe woonwijk te laten verrijzen of moet een (deel) van een bestaande wijk worden onttrokken van straling en daarmee bereikbaarheid? Wat is stralingsarm? Er mist veel achtergrondinformatie om hier inhoudelijk een beschouwing op te kunnen geven.

Ter afsluiting

Het college hecht waarde aan de autonome bevoegdheid van de raad om beleid vast te stellen. Het college vraagt hierbij wel aandacht voor een zorgvuldige voorbereiding. Op die manier kan tot een verantwoorde stedenbouwkundige, landschappelijke en maatschappelijke inpassing van antenne-opstelpunten worden gekomen. Naar de mening van het college doet het opstellen en vaststellen van beleid zoals in dit initiatiefvoorstel afbreuk aan de kwaliteit en bruikbaarheid en vraagt de raad om nog niet in te stemmen met het voorstel. Het college is van mening dat dergelijke (beleids)onderwerpen onderworpen moeten worden aan een participatietraject. Daarom adviseert het college om aan dit onderwerp aandacht te besteden binnen het traject van de Omgevingswet.

Met vriendelijke groet,
Namens burgemeester en wethouders

N.L.J.J. Dusink
secretaris

H. Jager
burgemeester