



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Antenne-installaties: vergunningsvrij of toch niet?**

Drahmann, A.

### **Citation**

Drahmann, A. (2009). Antenne-installaties: vergunningsvrij of toch niet? *Bouwrecht*, 2009(3), 38-52. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/68115>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/68115>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Antenne-installaties: vergunningsvrij of toch niet?

Mevr. mr. A. Drahmman , datum 04-03-2009

**Datum**

04-03-2009

**Auteur**

Mevr. mr. A. Drahmman [\[1\]](#)

**Vakgebied(en)**

Informatierecht / Telecommunicatie

Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning

Bouwrecht / Bijzondere onderwerpen

**Wetgeving**

Wonw art. 43; Wro art. 3.23; Wro art. 3.25;

### 1 Inleiding

De afgelopen jaren zijn in Nederland gsm- en UMTS-netwerken uitgerold. Hiervoor is een groot aantal antenne-installaties geplaatst. In dit artikel zal ingegaan worden op de wettelijke regeling voor het kunnen bouwen van antenne-installaties. Hierbij zal uiteraard ook een aantal recente (rechts)ontwikkelingen de revue passeren.

Voor het begrip 'antenne-installatie' wordt hier aangesloten bij de definitie uit art. 1 van het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Deze luidt als volgt:

'(...) installatie bestaande uit een antenne, een antennedragers, de bedrading en de al dan niet in een of meer techniekkasten opgenomen apparatuur, met de daarbij behorende bevestigingsconstructie.'

Een antenne-installatie bevat dus niet alleen de antenne (gsm, UMTS, enz.) zelf, maar ook de drager (een mast of andere constructie waarop de antenne wordt bevestigd), de techniekkast(en), enz.

In dit artikel zal met name ingegaan worden op de ruimtelijke-orderingsaspecten van antenne-installaties. Bij de regelgeving over antenne-installaties valt echter op dat naast deze ruimtelijke-orderingsaspecten ook telecommunicatierechtelijke aspecten een grote rol spelen. Zo hebben operators een frequentievergunning nodig van de Minister van Economische Zaken. In deze frequentievergunningen zijn uitrolverplichtingen opgenomen die bepalen wanneer het netwerk landelijk uitgerold moet zijn. Dit telecommunicatiebeleid wordt dus op landelijk niveau bepaald. Voor de ruimtelijke-orderingsaspecten zijn juist de colleges van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) bevoegd bouwvergunningen te verlenen. Waar nodig zal in dit artikel dan ook kort dit telecommunicatiebeleid worden besproken.

Achtereenvolgens zal hierna worden ingegaan op de regeling van het Bblb (par. 2), de bouwvergunningplicht (par. 3), art. 10 EVRM en het belanghebbendebegrip (par. 4), het antenneconvenant (par. 5) en de verschillende rollen van de gemeente (par. 6). Par. 7 bevat een afronding.

### 2 Bblb

Voor antenne-installaties is in beginsel een bouwvergunning vereist. [\[1\]](#) In 2000 is de Nota Nationaal Antennebeleid vastgesteld door de Tweede Kamer. [\[2\]](#) In deze nota heeft de Staat als beleidsvoornemen de bereidheid geuit om antenne-installaties tot 5 meter hoog vergunningsvrij te maken, mits in een convenant tussen de Staat, VNG én operators voorwaarden werden opgenomen. In 2002 hebben de Staat, de VNG en de toen in Nederland actief zijnde vijf operators het 'Convenant in het kader van het nationaal antennebeleid inzake vergunningvrije antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie' (hierna: het Convenant) gesloten. Vervolgens is in het Bblb, dat in werking trad op 13 juli 2002, deze vergunningsvrijheid ook opgenomen. Kort samengevat is voor het bouwen van een antenne-installatie ten behoeve van mobiele telecommunicatie met een hoogte van minder dan 5 meter geen bouwvergunning nodig als voldaan wordt aan de voorwaarden genoemd in het Bblb.

Op de inhoud van het Convenant zal hierna nog ingegaan worden. Met de inwerkingtreding van het Bblb is de werking van het Convenant namelijk niet komen te vervallen. Beide bestaan naast elkaar. Het Convenant doet echter niet af aan het Bblb. De vergunningsvrijheid van het Bblb geldt absoluut: als aan de in het Bblb genoemde criteria wordt voldaan is een antenne-installatie vergunningsvrij.

Als een bouwwerk vergunningsvrij is, heeft dit grote gevolgen. Uiteraard is er dus geen bouwvergunning nodig, maar op grond van art. 3.25 Wro blijven de regels van een bestemmingsplan ook buiten toepassing bij bouwvergunningsvrije bouwwerken. Dit betekent dat een vergunningsvrije antenne-installatie ook gebouwd mag worden indien deze in strijd is met het bestemmingsplan. Daarnaast hoeft een vergunningsvrije antenne-installatie ook niet getoetst te worden aan welstandseisen, omdat de weigeringsgronden voor een bouwvergunning (waarvan welstand er één is) niet van toepassing zijn.

## Wettelijk kader en wijziging Bblb

Op grond van art. 40 lid 1 van de Woningwet is het verboden te bouwen zonder of in afwijking van een door B&W verleende bouwvergunning, tenzij voor dat bouwen op grond van art. 43 Woningwet geen bouwvergunning is of was vereist.

Art. 43 lid 1 onder c Woningwet bepaalt vervolgens dat geen bouwvergunning is vereist voor het bouwen dat bij algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als van beperkte betekenis. Deze AMvB is het Bblb.

Art. 3 lid 1 onder e van het Bblb bepaalt dat het bouwen van een antenne-installatie ten behoeve van mobiele telecommunicatie als bouwen van beperkte betekenis kan worden aangemerkt, mits wordt voldaan aan de in dat artikel genoemde kenmerken. De in het artikellid genoemde installaties kunnen in drie soorten onderverdeeld worden. Allereerst zijn de picoantennes die lager zijn dan 50 centimeter, vergunningsvrij.

Ten tweede zijn kleine antenne-installaties vergunningsvrij. Dit zijn antenne-installaties waarvan de hoogte minder is dan 5 meter. [\[3\]](#) Daarnaast moet de antenne (met antennedragers) geplaatst worden op een hoogte van meer dan 9 meter. [\[4\]](#) Ook moet de bedrading aan voorwaarden voldoen om vergunningsvrij te kunnen zijn. [\[5\]](#) Als de antennedragers wordt geplaatst op het dak van het gebouw bevat het Bblb ook nog aanvullende eisen. [\[6\]](#)

Ten derde zijn antenne-installaties die zijn gebouwd op de in het Bblb genoemde solitaire bouwwerken vergunningsvrij. [\[7\]](#) In dat geval moet de hoogte van de antenne, met antennedragers, minder zijn dan 5 meter (gemeten vanaf de voet). Daarnaast moet de antenne zijn geplaatst op een hoogte van meer dan 3 meter (gemeten vanaf het bij het bouwwerk aansluitende terrein). [\[8\]](#)

Dit artikelonderdeel is gewijzigd op 1 mei 2008. Op die datum is het Bblb gewijzigd waardoor de mogelijkheden om antenne-installaties vergunningsvrij te plaatsen zijn vergroot. [\[9\]](#)

Ten eerste zijn de gedetailleerde eisen inzake de plaatsing van techniekkasten vervallen. Deze wijziging is een gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) d.d. 22 maart 2006. [\[10\]](#) De Afdeling oordeelde dat op grond van de oude tekst van het Bblb een bouwvergunningsvrije antenne-installatie niet meer dan één techniekkast mocht omvatten. In de praktijk waren antenne-installaties echter veelal voorzien van meer dan één techniekkast. Door deze uitspraak verloor het Bblb dan ook deels zijn effect. Met ingang van 1 mei 2008 zijn dan ook alle eisen aan (het aantal en de omvang van) techniekkasten vervallen. Wel wordt in de nota van toelichting nog opgemerkt:

'Overigens wordt, hoewel dat niet wettelijk is verankerd, van de zijde van de operators verwacht dat zij bij de plaatsing van techniekkasten ernaar zullen streven het ruimtelijke effect zo gering mogelijk te laten zijn. Dit is onder meer mogelijk door rekening te houden met plaatsing, materiaalgebruik en kleurstelling.'

Nu deze 'oproep' niet in het Bblb is opgenomen is deze 'oproep' niet juridisch afdwingbaar en daarmee (juridisch gezien) een dode letter. Wel bestaat natuurlijk het risico dat als de operators deze 'oproep' (structureel) naast zich neerleggen, alsnog tot regulering zal worden overgegaan.

Daarnaast is het plaatsen van hekwerken ter beveiliging van antenne-installaties onder omstandigheden bouwvergunningsvrij gemaakt. Deze uitbreiding heeft alleen betrekking op de in het Bblb genoemde solitaire bouwwerken. Zo'n hekwerk wordt geplaatst om (op de grond geplaatste) techniekkasten te beschermen tegen vernieling door derden. Er zijn geen afmetingseisen aan het hekwerk gesteld. In de nota van toelichting wordt gesteld dat:

'Redelijkerwijs mag worden verwacht dat de eis dat het hekwerk moet strekken ter beveiliging van de desbetreffende antenne-installatie, afgezet tegen het ondernemersbelang om geen andere of grotere hekwerken te plaatsen dan noodzakelijk, terzake een voldoende beperking vormt.'

Ook aan deze wijziging ligt ten grondslag dat het ruimtelijk effect van die hekwerken gering is.

## Vooraankondiging plaatsing

In een brief aan de Tweede Kamer van 23 april 2008 is de Tweede Kamer door de Staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het in 2000 vastgestelde Nationaal Antennebeleid. [\[11\]](#) In deze brief is onder meer aangegeven dat 'veel gemeenten het een goed idee vinden om burgers vooraf te informeren als in hun directe omgeving een bouwvergunningsvrije antenne wordt geplaatst'. Daarom zijn EZ en VROM voornemens in wetgeving vast te leggen dat operators via de gemeente in de gebruikelijke lokale media vóóraf de plaatsing van een bouwvergunningsvrije antenne

moeten aankondigen. Burgers kunnen vervolgens met vragen over de desbetreffende antenne terecht bij het Antennebureau of de operator. De installatie zelf blijft vergunningsvrij en dus is er geen inspraak, bezwaar of beroep mogelijk. De planning voor indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer was eind 2008, maar (voor zover mij bekend) is het wetsvoorstel nog niet gepubliceerd.

In de kamerbrief wordt (naar mijn mening ten onrechte) geen aandacht besteed aan het onderscheid dat hierdoor ontstaat tussen verschillende soorten bouwvergunningsvrije bouwwerken. Voor andere bouwvergunningsvrije bouwwerken, zoals aan- en uitbouwen, dakkapellen, overkappingen, enz., wordt immers geen informatieplicht ingevoerd. Dit onderscheid is onnodig en onwenselijk. De hiervoor genoemde maatschappelijke onrust zal volgens mij niet worden weggenomen als voor antenne-installaties een afwijkende regeling wordt ingevoerd; integendeel. Een verontruste burger zal immers denken dat EZ en VROM kennelijk ook van mening zijn dat antenne-installaties anders (namelijk risicovoller/schadelijker) zijn dan andere vergunningsvrije bouwwerken en zij zullen in de nieuwe wetgeving een bevestiging van hun angsten zien. Ook kan niet worden gezegd dat de ruimtelijke impact van een kleine antenne-installatie (tot 5 meter hoog) groter is dan bijvoorbeeld een uitbouw van 2,5 meter diep en 4 meter hoog. De vooraankondiging voor de plaatsing lijkt op de publicatieplicht van bouwaanvragen op grond van art. 41 Woningwet. De ratio voor deze bekendmaking is echter gelegen in de mogelijkheid dat van rechtswege een bouwvergunning verleend wordt. <sup>[12]</sup> Tegen deze fictieve bouwvergunning kunnen rechtsmiddelen worden aangewend. Voor de plaatsing van een vergunningsvrij bouwwerk is geen vergunning nodig. Er kan dus ook geen fictieve vergunningverlening ontstaan en het is ook niet mogelijk (bestuursrechtelijke) rechtsmiddelen aan te wenden. Al met al lijkt een heroverweging van dit voornemen op zijn plaats, maar op zijn minst is een nadere toelichting op dit punt wenselijk.

### 3 Bouwvergunningsplicht

Voor antenne-installaties hoger dan 5 meter is een bouwvergunning vereist. Op grond van art. 5 lid 2 van het Bblb is een lichte bouwvergunning vereist voor het bouwen van een antenne-installatie: (a) in, op, aan of bij een monument, (b) in een beschermd stads- of dorpsgezicht, of (c) indien een antenne-installatie niet voldoet aan een van de in art. 3 genoemde kenmerken en mits de hoogte van de antenne-installatie (gemeten vanaf de voet van de antenne, of indien de antenne is geplaatst op een antennedragers gemeten vanaf de voet van de antennedragers), minder is dan 40 meter. Voor antenne-installaties hoger dan 40 meter is dus altijd een reguliere bouwvergunning vereist. De 'lichte bouwvergunning' betekent dat een aanvraag om een bouwvergunning moet worden ingediend, maar dat bij de beoordeling van de aanvraag niet aan het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening wordt getoetst (art. 44 lid 3 Woningwet). Alle overige weigeringsgronden van de reguliere bouwvergunning gelden onverkort, hetgeen in de praktijk vaak tot problemen leidt. Op de twee belangrijkste weigeringsgronden voor zowel de lichte als reguliere bouwvergunning (welstand en bestemmingsplan) zal hierna kort worden ingegaan.

#### Welstandstoetsing

Ten eerste zijn de welstandseisen nog altijd van toepassing in geval van een lichte bouwvergunning. In art. 7 van het Bblb is voor een aantal bouwwerken bepaald dat slechts getoetst kan worden aan de zogenaamde 'loketcriteria'. Dit betekent dat bij de welstandstoetsing alleen getoetst mag worden aan de plaatsing, de vorm, de maatvoering, het materiaalgebruik en de kleur van het bouwwerk. Dit artikel is echter niet van toepassing op antenne-installaties. <sup>[13]</sup> Dit heeft tot gevolg dat een aanvraag om een bouwvergunning geweigerd kan worden indien B&W van oordeel zijn dat de ruimtelijke uitstraling van een antennemast niet past in bijvoorbeeld een woonwijk of juist het landelijk gebied. Indien een partij een welstandsadvies wil betwisten is het overleggen van een tegenrapport van een deskundige vrijwel altijd noodzakelijk. <sup>[14]</sup>

Naar mijn mening is het wenselijk de loketcriteria ook van toepassing te laten zijn op antenne-installaties. Het gebruik van de mobiele telefoon is niet meer weg te denken. Een volledig landelijk uitgerold netwerk (met indoor- en outdoordekking) hoort hierbij. Bovendien heeft EZ uitrolverplichtingen verbonden aan de frequentievergunningen. Het weigeren van een bouwvergunning omdat een antenne-installatie niet 'mooi' gevonden wordt past hier niet bij. Ook niet omdat het uiterlijk van verschillende soorten antenne-installaties toch weinig verschilt. Anderzijds is het ook onwenselijk om de bouw van antenne-installaties volledig welstandsvrij te maken. Een regeling via de loketcriteria zou daarom een tussenweg zijn, waarbij wel aan de welstand wordt getoetst, maar slechts op een beperkt aantal punten.

#### Strijd met bestemmingsplan

Een tweede veelvoorkomende weigeringsgrond voor een bouwvergunning is dat de antenne-installatie niet past binnen het bestemmingsplan. Er zijn maar weinig bestemmingsplannen die de bouw van antenne-installaties mogelijk maken. Als de antenne-installatie niet in het bestemmingsplan paste, was het tot 1 juli 2008 mogelijk een vrijstelling van het bestemmingsplan te vragen op grond van art. 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). Met ingang van 1 juli 2008 is de WRO vervallen en vervangen voor de Wet ruimtelijke ordening (Wro). <sup>[15]</sup> Op grond van de Wro is het mogelijk dat

<sup>[16]</sup>

'ontheffing' van het bestemmingsplan wordt verleend voor antenne-installaties tot 40 meter. [16] Voor overige antennemasten kan door middel van een zogenaamd 'projectbesluit' afgeweken worden van een bestemmingsplan. Althans, officieel betreft het natuurlijk geen afwijken, maar 'vooruitlopen' op een toekomstige bestemmingsplanwijziging. Binnen één jaar na het onherroepelijk worden van een projectbesluit moet namelijk een ontwerp voor een bestemmingsplan(wijziging) ter inzage worden gelegd. [17] Op de totstandkoming van zowel de ontheffing als het projectbesluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb (grotendeels) van toepassing.

Indien een ontheffing verleend moet worden, komt vaak de vraag naar mogelijke alternatieven aan de orde. Dit heeft dan betrekking op de vraag of *sitesharing* mogelijk is of dat er wellicht alternatieve locaties bestaan. Veel colleges van B&W hebben in beleidsregels aangegeven dat geen ontheffing zal worden verleend als site-sharing mogelijk is. Onder sitesharing wordt verstaan dat meerdere operators één antennemast delen. In het belang van een goede ruimtelijke ordening willen B&W het aantal antenne-installaties namelijk zo veel mogelijk beperken. Art. 3.11 Telecommunicatiewet (Tw)bepaalt, kort samengevat, dat de eigenaar van een antennemast verplicht is te voldoen aan redelijke verzoeken tot medegebruik van die antennemast. Voor dit medegebruik mag een 'redelijke vergoeding' gevraagd worden. De kosten van het medegebruik zullen echter niet snel een bijzondere omstandigheid zijn die afwijking van de beleidsregels mogelijk maken. Ook het willen realiseren van betere dekking (bijvoorbeeld indoor naast outdoor) is voor B&W veelal geen bijzondere omstandigheid om af te wijken van de beleidsregels. Ook de verplichting om landelijke dekking te creëren is geen bijzondere omstandigheid, zelfs niet als er geen andere alternatieven zijn. [18] Met betrekking tot mogelijke alternatieven is van belang dat de onderzoeksplicht van B&W niet zo ver gaat dat ook alternatieve locaties moeten worden onderzocht. Zo oordeelde de Afdeling op 21 mei 2008 [19]:

'Indien het bouwplan op zich aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot het onthouden van medewerking nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. [20]

Uitgangspunt bij de beoordeling van een bouw aanvraag is dus de aanvraag zelf. Dit is ook naar voren gekomen bij de UMTS-discussies. De Afdeling heeft geoordeeld dat als een bouwvergunning aangevraagd wordt voor een gsm-antenne-installatie, B&W deze aanvraag moeten beoordelen. De Afdeling oordeelde:

'Dat de mast op zichzelf geschikt is voor de plaatsing daarin van UMTS-antennes en Vodafone heeft erkend indien mogelijk daartoe in de toekomst te willen overgaan, doet er niet aan af dat eventuele plaatsing van UMTS-antennes buiten de reikwijdte van de aanvraag valt.'

[21]

Het opleggen van een bouwstop [22] of het intrekken van een bouwvergunning [23] in verband met het vergunningsvrij bijplaatsen van een (UMTS-)antenne-installatie is dan ook evenmin mogelijk.

## 4 Art. 10 EVRM en het belanghebbendebegrip

### Art. 10 EVRM

Hiervoor is geconstateerd dat de beleidsregels van B&W niet altijd leiden tot de verlening van bouwvergunningen en ontheffingen aan operators. Operators hebben dan ook meerdere malen - tot nu toe onsuccesvol - betoogd dat het weigeren van bouwvergunning en vrijstelling (ontheffing) een onaanvaardbare inbreuk op art. 10 EVRM vormt. De Afdeling heeft in diverse procedures over zendamateurs geoordeeld dat voor het verlenen van een bouwvergunning het volgen van een vrijstellingsprocedure op grond van de WRO (thans ontheffingsprocedure op grond van de Wro) niet noodzakelijk is, als een zendmast noodzakelijk is voor de uitoefening van de door art. 10 EVRM gewaarborgde rechten. [24] Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat ook operators een beroep op art. 10 EVRM kunnen doen.

Als aan de totstandkoming van de zendmast - gezien vanuit een oogpunt van hinder van omwonenden - zwaarwegende bezwaren zijn verbonden, mag een bouwvergunning worden geweigerd. In geval van een negatief welstandsadvies, stelt de Afdeling dat sprake is van een antenne-installatie die onevenredig bezwarend is voor omwonenden; ook als er geen daadwerkelijke klachten van omwonenden zijn. De operator zal dit welstandsadvies vervolgens moeten betwisten door het overleggen van een deskundig tegenrapport. Ook als er klachten van omwonenden zijn, oordeelt de Afdeling snel dat het weigeren van de bouwvergunning niet in strijd met art. 10 EVRM is. [25] Dit zou wellicht anders kunnen zijn als een operator aannemelijk zou kunnen maken dat de opbouw van een landelijk dekkend netwerk wordt beperkt en er dus echt geen alternatieven zijn. [26]

Overigens valt bij de vraag of sprake is van visuele hinder de grote beleidsvrijheid van gemeenten op, want als een bouwvergunning wel wordt verleend en omwonenden klagen over visuele hinder, dan is het oordeel van de Afdeling dat geen aanspraak gemaakt kan worden op blijvend vrij uitzicht. [27] Zowel het besluit om een bouwvergunning en ontheffing te weigeren op grond van visuele hinder als het besluit om een bouwvergunning en ontheffing te verlenen ondanks visuele hinder, kan dus de (marginale) toets van de rechter doorstaan, mits het besluit maar goed gemotiveerd is.

## Belanghebbendebegrip

Op grond van de Awb is het slechts mogelijk om bezwaar of beroep in te stellen of anderszins bij een procedure te worden betrokken als je 'belanghebbende' bent. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. <sup>[28]</sup> Indien omwonenden op grote afstand van de antenne-installatie wonen en geen zicht hebben op de antenne-installatie zullen zij in principe geen belanghebbende zijn en zal hun beroep niet-ontvankelijk worden verklaard. <sup>[29]</sup> Ook een operator die slechts huurder is van een antennemast heeft in beginsel slechts een afgeleid, aan de eigenaar van de mast (die tevens aanvrager van de bouwvergunning is) parallel, belang en zal dus in beginsel geen belanghebbende in de zin van de Awb zijn.

Art. 10 EVRM kan voor de operator uitkomst bieden om toch aangemerkt te worden als belanghebbende. Indien er een reële mogelijkheid bestaat dat de operator door de weigering om bouwvergunning te verlenen in zijn art. 10 EVRM-belang zal worden geschaad, heeft de operator een voldoende eigen belang om te kunnen worden aangemerkt als belanghebbende. <sup>[30]</sup> Hierbij wordt een relatief abstracte toets gehanteerd die losstaat van de vraag of het beroep op art. 10 EVRM ook slaagt.

Naast het beroep van operators op art. 10 EVRM, zijn er ook omwonenden die een beroep hebben gedaan op grondrechten, namelijk op art. 11 Grondwet (onaantastbaarheid van het lichaam). Een dergelijk beroep is nog nooit gegrond verklaard. <sup>[31]</sup>

Ten slotte kan nog onderscheid gemaakt worden tussen de hiervoor genoemde procedure over een bouwvergunning en een handavingsprocedure waarbij B&W door middel van bijvoorbeeld een last onder dwangsom eisen dat een reeds gebouwde antennemast afgebroken moet worden. In een dergelijke handavingsprocedure is vaste jurisprudentie dat alleen degene die de dwangsommen kan verbeuren belanghebbende kan zijn. Ook hier is echter voor operators een uitzondering gemaakt. Indien de last inhoudt dat een zendmast verwijderd moet worden, zijn alle operators die in deze mast een antenne-installatie hebben hangen belanghebbende, omdat zij rechtstreeks in hun belangen worden getroffen als de antenne-installaties zouden moeten worden verwijderd. <sup>[32]</sup>

## 5 Het antenneconvenant

Hiervoor is uitgebreid ingegaan op de regeling die is neergelegd in het Bblb. Deze vergunningsvrijheid is echter pas tot stand gekomen nadat de Staat, de VNG en de toen in Nederland actief zijnde vijf operators het 'Convenant in het kader van het nationaal antennebeleid inzake vergunningvrije antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie' hadden gesloten.

Zoals gesteld is met de inwerkingtreding van het Bblb de werking van het Convenant niet komen te vervallen. Indien derden van oordeel zijn dat bepalingen uit het Convenant niet in acht zijn genomen, kunnen zij zich wenden tot de civiele rechter met een beroep op derdenwerking van het Convenant. <sup>[33]</sup> Hierna zal kort worden ingegaan op een aantal relevante bepalingen uit het Convenant.

### Plaatsingsplan

Allereerst is in het Convenant vastgelegd dat de operators samen een plaatsingsplan opstellen waarop zowel geplande als bestaande antenne-installaties per gemeente worden aangegeven. Op grond van het Convenant kan een gemeente een operator een boete opleggen als deze operator zich niet houdt aan de artikelen over het plaatsingsplan, maar deze contractuele boete vervalt als de verplichting alsnog wordt nagekomen.

In de eerdergenoemde kamerbrief van 23 april 2008 is aangegeven dat EZ en VROM het voortouw zullen nemen om een 'nadere toelichting' op het Convenant op te stellen waarin de procedure voor het plaatsingsplan zal worden gewijzigd en de verantwoordelijkheden voor de gemeente en operators duidelijker zullen worden benoemd. Hoewel het inmiddels 2009 is, is de nadere toelichting - voor zover mij bekend - nog niet verschenen.

### Instemmingsrecht

Ten tweede is in het Convenant geregeld dat er een 'instemmingsrecht' bestaat voor bouwvergunningvrije antenne-installaties op woongebouwen. Per huisadres binnen een woongebouw wordt er één antwoordformulier toegezonden. De operator krijgt geen goedkeuring als een 'volstreekte meerderheid van het aantal verspreide antwoordformulieren geldig is geretourneerd met daarop ingevuld het antwoord 'nee' op de vraag of instemming wordt verleend'. Dit is dus een strenger criterium dan dat de helft van de uitgebrachte stemmen tegen plaatsing moet stemmen. De Staat kan op grond van het Convenant aan een operator een boete opleggen wanneer een operator de afspraken over het instemmingsrecht niet nakomt, maar ook deze contractuele boete vervalt als de verplichting alsnog wordt nagekomen. Indien bewoners van mening zijn dat hen ten onrechte niet om instemming is gevraagd of als de procedure uit het Convenant verkeerd gevolgd is, kunnen zij zich tot de civiele rechter wenden met een beroep op de derdenwerking van het Convenant. <sup>[34]</sup>

In de kamerbrief van 23 april 2008 is aangegeven dat betere informatie over deze instemmingsprocedure nodig is. Uit de brief blijkt dat de procedure is ingesteld om de bewoners van het woongebouw te informeren en te betrekken bij de besluitvorming, met name in verband met mogelijke overlast, omdat bijvoorbeeld monteurs zo nu en dan door het pand lopen. In de praktijk is de angst voor negatieve effecten op de gezondheid een steeds belangrijkere rol gaan spelen bij de instemmingprocedure. Dit is echter blijkens de brief door de rijksoverheid gewaarborgd door de gehanteerde blootstellingslimieten. In het Convenant zijn niet bepaalde redenen genoemd waarom bewoners instemming mogen weigeren. Ook na een 'betere informatievoorziening' zoals omschreven in de kamerbrief mogen de bewoners dus hun eigen belangenafweging blijven maken.

## Blootstellingslimieten

Ten derde zijn in het Convenant bepaalde blootstellingslimieten voor de grootte van de elektromagnetische velden neergelegd. Dit referentieniveau volgt uit een Europese Aanbeveling van 12 juli 1999. [\[35\]](#) Deze limieten mogen op vrij toegankelijke plaatsen niet worden overschreden.

In de kamerbrief van 23 april 2008 is aangegeven dat deze blootstellingslimieten wettelijk verankerd zullen worden in de Telecommunicatiewet (Tw) en een daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Het Agentschap Telecom zou vervolgens in het kader van de frequentievergunning handhavend kunnen optreden indien deze limieten worden overschreden.

In dit kader is opvallend dat het Agentschap Telecom op 22 mei 2007 het rapport 'Veilige veldsterktes' heeft gepubliceerd. Uit het rapport blijkt dat in de periode 2005-2007 het Agentschap Telecom op 211 locaties veldsterkte metingen heeft verricht. Geconcludeerd wordt dat de veldsterktes op een na, in alle gevallen lager zijn dan 6 Volt per meter en dat alle waarden ver onder de blootstellingslimieten liggen. Gelet op de conclusies van dit rapport is de vraag gerechtvaardigd wat het nut en de noodzaak is van een wettelijke verankering van de blootstellingslimieten. De indruk wordt gewekt dat sprake is van symboolwetgeving naar aanleiding van de regelmatig terugkerende maatschappelijke onrust over de mogelijke effecten van blootstelling aan elektromagnetische velden. Betwijfeld moet echter worden of een wettelijke verankering van blootstellingslimieten gevolgen zal hebben voor deze maatschappelijke onrust.

De wettelijke verankering kan wel positieve effecten hebben voor (bouw)vergunningverlening. Bij de normering van blootstellingslimieten, kunnen namelijk parallellen getrokken worden aan de regeling over elektromagnetische compatibiliteit (EMC) in hoofdstuk 10 van de Tw. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is deze regeling een uitputtende regeling waardoor er in een milieuvergunning geen voorschriften over elektromagnetische compatibiliteit ter voorkoming van storing kunnen worden opgenomen. Ook hoofdstuk 3 Tw is hierbij van belang. Art. 3.6 Tw bepaalt dat een frequentievergunning kan worden geweigerd, als de vrees is gewettigd dat door het verlenen van de vergunning ontoelaatbare belemmeringen worden veroorzaakt door het gewenste signaal van radiozendapparaten in andere radiozendapparaten, ontvangerinrichtingen of elektrische of elektronische inrichtingen. Deze regeling is uitgewerkt in art. 16 van het Frequentiebesluit. Ook deze regeling is volgens de Afdeling uitputtend bedoeld. [\[36\]](#) De EMC-regeling is echter niet opgenomen ten behoeve van de blootstelling aan mensen (volksgezondheid), maar ter voorkoming van storing. Daardoor kunnen voor het volksgezondheidsdoel nog wel normen in vergunningen worden opgenomen. [\[37\]](#) Voor de meeste antenne-installaties is geen milieuvergunning vereist want als een antenne-installatie een elektrisch vermogen van minder dan 4 kW heeft, is geen milieuvergunning vereist. [\[38\]](#) Antenne-installaties hebben vrijwel altijd vermogens die (veel) lager zijn dan 4 kW. Voor (grote) zendstations (voor bijvoorbeeld radio- en televisiesignalen) is wel een milieuvergunning vereist. Voor deze milieuvergunningen kan een (uitputtende) wettelijke regeling van blootstellingslimieten in de Tw dus een toegevoegde waarde hebben. [\[39\]](#)

Ook voor ruimtelijke-ordeningsbesluiten kan het opnemen van blootstellingslimieten (met het oog op de volksgezondheid) in de Tw tot gevolg hebben dat dit aspect niet meer aan de orde kan komen, mits hiervoor in de Tw een uitputtende regeling is getroffen. Om discussie hierover in de toekomst te voorkomen verdient het de voorkeur dat de wetgever in de toelichting bij het wetsvoorstel expliciet aangeeft of sprake is van een uitputtend bedoelde regeling. Alleen indien een uitputtende regeling wordt getroffen (en dus volksgezondheidsaspecten op gemeentelijk niveau geen toetsingsgrond kunnen zijn), zou de regeling een toegevoegde waarde kunnen hebben. Diverse colleges van B&W hebben immers in het verleden bouwvergunningen met vrijstellingen geweigerd met een beroep op de volksgezondheid. Sinds de publicatie van het Zwitsers onderzoek [\[40\]](#) en jurisprudentie van de Afdeling (waarop hierna nog nader zal worden ingegaan) hebben veel colleges van B&W echter inmiddels besloten alsnog bouwvergunningen te verlenen. [\[41\]](#) Om deze reden lijkt het wettelijk verankeren van de blootstellingslimieten voor ruimtelijke-ordeningsbesluiten wat 'aan de late kant'. Op 17 oktober 2007 [\[42\]](#) heeft de Afdeling bovendien al geoordeeld dat bij het verlenen van een bouwvergunning mede betekenis mag worden toegekend aan de omstandigheid dat bij de beoordeling of het mogelijk is een vergunningvrije antenne-installatie op grond van het Bblb op te richten stralingseffecten geen toetsingscriterium vormen. Het valt daarom voor de Afdeling niet in te zien dat aan stralingseffecten bij de beoordeling van een bouwvergunningaanvraag voor een gsm-antenne-installatie wél doorslaggevende betekenis mag worden toegekend. Interessant is dat de Afdeling spreekt over 'doorslaggevende'

betekenis. Tegenstanders van antenne-installaties zouden dan ook kunnen betogen dat er nog altijd betekenis aan deze effecten mag worden gehecht. Om hier voor eens en altijd duidelijkheid over te geven zou een uitputtende wettelijke regeling wellicht uitkomst kunnen bieden.

## Antenneregister

Ten vierde is in het Convenant bepaald dat de operators ieder kwartaal aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat bepaalde gegevens over geplaatste antenne-installaties doorgeven. Deze gegevens worden gepubliceerd op de website van het Nationaal Antennebureau.

Ook deze regeling uit het Convenant wordt wettelijk verankerd. De wet van 13 november 2008 tot wijziging van de Telecommunicatiewet<sup>[43]</sup> zal voor dit onderdeel naar verwachting in werking treden op 1 juli 2009. <sup>[44]</sup> Na inwerkingtreding zal een (officieel) antenneregister worden ingesteld. Hiertoe zal een nieuw art. 3.14 aan de Tw worden toegevoegd. <sup>[45]</sup> Daarnaast zal het Frequentiebesluit gewijzigd worden. Het register valt onder de verantwoordelijkheid van EZ en zal via het internet toegankelijk zijn.

Uit de memorie van toelichting <sup>[46]</sup> volgt dat het register zich zou moeten richten op het faciliteren van het bewaken en handhaven van de blootstellingslimieten (gezondheidsbescherming) en het bewaken en bevorderen van sitiesharing. Het derde doel is het informeren van met name de burger omtrent de antennes in zijn leefomgeving. In de toelichting wordt gesteld:

'Ook al is het algemene inzicht dat antennes geen nadelig effect hebben op de gezondheid, er is een groep mensen die zich daar zorgen over maakt. Het is daarom belangrijk dat men vrijelijk toegang tot deze informatie heeft.'

In de toelichting wordt gesteld dat het, gelet op de relatieve beperktheid van de Convenantafspraken, noodzakelijk is om het antenneregister wettelijk te verankeren. Het register zal bovendien niet alleen betrekking hebben op antennes voor mobiele telecommunicatie, maar ook op andere antennes. In de toelichting worden genoemd: omroep, gsm/UMTS, WLL ( *wireless local loop*) en PAMR ( *public access mobile radio*). Wel zal er een ondergrens vastgesteld worden: in het Frequentiebesluit zal een minimumhoogte van het uitgangsvermogen van een antenne worden vastgesteld. Antennes beneden dat uitgangsvermogen zullen niet in het register worden opgenomen. In het ontwerpbesluit tot wijziging van het Frequentiebesluit (consultatieversie 28 april 2008) wordt een ondergrens van 10 Watt ERP gehanteerd. Hiermee vallen garagedeuropeanen, WiFi en Bluetooth buiten het register. In het Frequentiebesluit zal bij eventuele opname in het register geen onderscheid worden gemaakt tussen vergunningsplichtige en niet-vergunningsplichtige frequentietoepassingen.

Ook gegevens van zendamateurs zullen in het register worden opgenomen. EZ heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) hierover om advies gevraagd. <sup>[47]</sup> Het CBP vindt dat hoewel de namen en adressen van de zendamateurs niet benaderbaar zullen zijn via de website, toch sprake kan zijn van persoonsgegevens waarop de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is. EZ was voornemens om via een stip op een kaart de antennes van zendamateurs op het niveau van woonblokken aan te geven. Omdat de antennes vaak goed waarneembaar zijn, kan volgens het CBP eenvoudig de exacte locatie van de zendamateur worden gelokaliseerd. Daarom is de Wbp toch van toepassing. Op grond van art. 11 Wbp mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt voorzover zij, gelet op de doeleinden van de verwerking, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn. Het CBP stelt:

'Hoewel het CBP niet deskundig is op het gebied van milieubelasting van zendinstallaties voor omwonenden, heeft het CBP de stellige indruk dat klachten in verband met straling vooral betrekking hebben op omroepzenders en installaties voor mobiele telefonie. Het opnemen van antennes van radio zendamateurs kan als effect hebben dat omwonenden zich bewust worden van de milieubelasting daarvan, terwijl juist de zendamateurs veelal wel direct benaderbaar zullen worden voor personen die zich zorgen maken. Mocht dat niet in uw bedoeling liggen, dan zou het vermelden van de zenders van radiozendamateurs mogelijk in strijd komen met artikel 11 WBP.'

Zendamateurs moeten zo veel mogelijk verschoond blijven van klachten van omwonenden. Het CBP adviseert daarom geen persoonsgegevens van zendamateurs te verstrekken, maar bijvoorbeeld alleen slechts per postcodegebied het aantal zendamateurs weer te geven met aanvullende gegevens over de zendvermogens. In dat geval zou de Wbp niet van toepassing zijn. In de memorie van toelichting stelt EZ uitsluitend dat met dit advies rekening zal worden gehouden bij de uitwerking van de registratieprocedure in een ministeriële regeling. In het eerdergenoemde ontwerpwijzigingsbesluit wordt gesteld dat alleen van rechtspersonen de naam in het register zal worden vermeld. Bij natuurlijke personen zal worden opgenomen dat het een radiozendamateur betreft. Hiermee wordt dus niet aan de bezwaren van het CBP tegemoetgekomen.

Uit het Frequentiebesluit volgt verder dat het moment van plaatsing van de antenne-installatie bepalend is voor opname in het register en niet het moment van ingebruikname. Omdat het uitgangspunt is dat de gegevens actueel dienen te zijn, zal een maandelijkse rapportageverplichting in het Frequentiebesluit worden opgenomen. Het Agentschap Telecom zal worden belast met de handhaving van overtredingen die verband houden met het antenneregister, bijvoorbeeld het niet, niet juist, of niet tijdig verstrekken van gegevens ten behoeve van het register.

## Overige bepalingen Convenant

In de kamerbrief 23 april 2008 wordt ten slotte gesteld dat ernaar gestreefd wordt ook 'de convenantafspraken in algemene zin' op te nemen in wet- en regelgeving. De reden hiervoor is dat er nieuwe technieken worden geïntroduceerd waardoor nieuwe bedrijven, die het Convenant niet hebben ondertekend, de markt kunnen betreden. Een voorbeeld hiervan is de veiling van de 2.6 Ghz-frequenties in 2009. <sup>[48]</sup> Nieuwe vergunninghouders zijn geen partij bij - en dus niet gebonden aan - het Convenant. Dit is onwenselijk, omdat dat afbreuk kan doen aan het *level playing field*. Berenschot heeft geconcludeerd dat een wettelijke verankering van het Convenant lastig en complex, maar niet onmogelijk is. <sup>[49]</sup> Berenschot wijst hierbij terecht op het belang van de Europese Machtigingsrichtlijn. <sup>[50]</sup> Berenschot constateert dat 'deze richtlijn een limitatief stelstel [kent] ten aanzien van de aan de vergunning te verbinden voorwaarden. Het plaatsingsplan, dat met name een sterk planologisch karakter heeft, valt hier niet onder te brengen. Dit betekent dat de verankering op een hoger niveau zal moeten plaatsvinden (de formele wet en/of AMvB)'. Daarnaast wijst Berenschot op de verhouding tussen het vergunningsvrij bouwen op grond van het Bblb en het alsnog stellen van regels in de Woningwet of de Tw. Bepaalde antenne-installaties zijn nu immers op grond van het Bblb vergunningsvrij. Het in de Tw (of Woningwet) opnemen van nieuwe regels (bijvoorbeeld over een instemmingsprocedure) zou nieuwe wettelijke beperkingen opleveren. Bovendien kunnen deze nieuwe beperkingen in ieder geval niet op vergunningsniveau worden gerealiseerd; er geldt immers geen vergunningsplicht.

## 6 Rol gemeente

### Privaatrechtelijke rol gemeente

Hiervoor is al ingegaan op de rol die B&W hebben heeft als verlener van bouwvergunningen. Daarnaast is de gemeente echter ook vaak grondeigenaar, bijvoorbeeld als antenne-installaties worden geplaatst op (lichtmasten op) sportvelden of in andere openbare ruimtes. In dat geval kan de gemeente ook langs privaatrechtelijke weg regulerend optreden. Gemeenten kunnen toestemming weigeren of in een privaatrechtelijke overeenkomst aanvullende voorwaarden opnemen. Zo kan in een overeenkomst bijvoorbeeld worden bepaald dat uitsluitend gsm-antennes en geen UMTS-antennes geplaatst mogen worden. Uiteraard dient ervoor gewaakt te worden dat hetgeen bepaald wordt in een overeenkomst in strijd komt met de tweewegenleer. Het kan immers niet zo zijn dat wat volgens de wetgever wenselijk is, op gemeentelijk niveau via het privaatrecht alsnog wordt geblokkeerd.

### Rol gemeente ten opzichte van Rijk

In de kamerbrief van 23 april 2009 wordt ook nog ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid en gemeenten. Op rijksniveau wordt namelijk door EZ en VROM het nationaal antennebeleid gemaakt, maar gemeentebesturen zijn bevoegd om bouwvergunningen te verlenen. In de kamerbrief worden de volgende redenen voor de bestaande taakverdeling genoemd. Ten eerste wordt gesteld dat het maatschappelijk belang van de bescherming van mens en milieu en het maatschappelijk belang van een landelijk dekkende telecominfrastructuur van nationaal belang zijn. Om die reden moeten die belangen op landelijk niveau worden geadresseerd. Ten tweede is de materie complex, waardoor deskundigheid noodzakelijk en schaars zou zijn. In de praktijk is de taakverdeling niet zo duidelijk en kan dit tot problemen leiden. Zo heeft EZ enerzijds aan de frequentievergunningen van operators uitrolverplichtingen verbonden, terwijl anderzijds gemeenten zich terughoudend opstellen bij het verlenen van bouwvergunningen voor diezelfde antenne-installaties.

Deze competentieproblemen tussen Rijk en gemeentebesturen is het meest duidelijk naar voren gekomen bij de bouw van UMTS-antenne-installaties. Diverse gemeenteraden hadden zogenaamde 'UMTS-moties' aangenomen. Deze moties riepen B&W op om alle bouwvergunningen voor UMTS-antenne-installaties te weigeren totdat zeker is dat er geen risico's voor de volksgezondheid bestaan. Hoewel VROM en EZ zich in diverse brieven aan de gemeenten op het standpunt hadden gesteld dat het beoordelen van gezondheidseffecten aan de rijksoverheid was en niet aan de gemeenten, weigerden sommige gemeenten toch bouwvergunningen op grond van volksgezondheidsargumenten. Op 19 juli 2006 oordeelde de Afdeling dat op grond hiervan geen reden was vrijstelling voor een UMTS-installatie te weigeren. <sup>[51]</sup> De Afdeling oordeelde: 'Niet kan evenwel staande worden gehouden dat appellant sub 1 in de door [wederpartijen] geuite vrees aanleiding had moeten vinden vrijstelling voor de zendmast te weigeren. Appellant sub 1 heeft in redelijkheid aansluiting kunnen zoeken bij het standpunt van de regering dat de voorhanden zijnde onderzoeken thans geen aanleiding geven de plaatsing van UMTS-masten bij woonbebouwing te voorkomen en zich op het standpunt kunnen stellen dat, nu appellante sub 2 is gehouden apparatuur te gebruiken die voldoet aan de normen, waaronder de blootstellingslimieten, als bedoeld in het nationaal antennebeleid en het Convenant vergunningvrije antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie dat is gesloten tussen de vijf operators, waaronder appellante sub 2, en de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en Verkeer en Waterstaat en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, er geen reden is de vrijstelling te weigeren.'

<sup>[52]</sup>

Na publicatie van de resultaten van het Zwitserse onderzoek van 6 juni 2006 zijn de meeste (maar nog niet alle) gemeenten overstag gegaan en zijn diverse UMTS-moties ingetrokken.

Daarnaast is van belang dat als in het ruimtelijke-orderingsspoor wordt geoordeeld dat een antenne-installatie onwenselijk is, bijvoorbeeld omdat de beleidsregels bepalen dat antenne-installaties onwenselijk zijn in woongebieden, geen beroep gedaan kan worden op de op grond van de Tw opgelegde verplichting om een landelijk dekkend netwerk te creëren. Deze verplichting is volgens de Afdeling geen bijzondere omstandigheid die het noodzakelijk maakt om af te wijken van de beleidsregels. <sup>[53]</sup> Ook hier komt dus de spanning tussen het rijksbeleid en gemeentelijke beleid duidelijk naar voren.

In de praktijk blijkt dat er veel gemeenten zijn met evenzoveel verschillende beleidsregels. B&W beschikken bij ontheffingverlening uiteraard over een grote mate van beleidsvrijheid. Ook zal het niet bevreemden dat rechters de besluitvorming van B&W slechts marginaal toetsen. Hierdoor is - mits goed gemotiveerd - een besluit zelden 'onredelijk'. De grote verschillen per gemeente vergroten echter niet de duidelijkheid voor zowel burgers als operators. Uiteraard kan de rechtmatigheid van gemeentelijk beleid, zoals toegepast bij de beoordeling van een vergunningaanvraag, aan de rechter worden voorgelegd. Los van de rechtmatigheidsvraag, kan echter ook de vraag worden gesteld of deze enorme diversiteit van beleid op gemeentelijk niveau wel doelmatig is. Juist nu de technologische ontwikkelingen voor maatschappelijke onrust zorgen, zoals ook weer blijkt uit de kamerbrief, zouden deze grote beleidsverschillen redenen kunnen zijn voor het Rijk of de VNG om meer sturing te geven. Ongetwijfeld zullen, mede gelet op de wettelijke taakverdeling tussen Rijk en gemeenten, niet alle gemeenten naar deze 'sturing' willen luisteren. Dit zou te betreuren zijn. Immers, indien er meer uniformiteit tussen gemeenten zou ontstaan, zou dit zowel de operators als de burgers meer duidelijkheid geven.

## 7 Afronding

Hiervoor is een aantal recente ontwikkelingen op het gebied van antenne-installaties weergegeven. Allereerst is ingegaan op de kamerbrief, waaruit volgt dat EZ en VROM voornemens zijn een aantal wetsvoorstellen in te dienen. EZ en VROM willen onder meer het Convenant wettelijk verankeren. Daarnaast is hiervoor ingegaan op een aantal aspecten met betrekking tot de bouwvergunningsplicht van antenne-installaties.

Gebleken is dat in Nederland voor het realiseren van antenne-installaties een tweesporenbeleid wordt gevolgd. Zowel het Rijk als gemeenten beschikken over eigen bevoegdheden. B&W zijn bevoegd waar het betreft het verlenen van bouwvergunningen voor antenne-installaties en het Rijk voor hetgeen in de Tw is neergelegd. Deze twee sporen lopen parallel aan elkaar en zijn daarom niet altijd in harmonie met elkaar. Zo hebben gemeenten zich op het standpunt gesteld dat zij bevoegd zijn om bouwvergunningen voor UMTS-installaties te weigeren om gezondheidsrisico's, terwijl EZ en VROM het officiële standpunt hebben ingenomen dat er geen gezondheidsrisico's zijn en dat juist EZ en VROM bevoegd zijn hierover te beslissen.

Dit tweesporenbeleid zou uiteraard kunnen worden beëindigd door alle antenne-installaties bouwvergunningsvrij te maken. Dit is echter gelet op de ruimtelijke impact van met name antennemasten irreëel.

Daarnaast kunnen steeds meer aspecten in wet- en regelgeving worden vastgelegd. Indien in wetgeving een uitputtende regeling wordt getroffen, zijn gemeenten niet meer bevoegd daarop nog aanvullende of afwijkende regels te stellen. Zoals gesteld zijn EZ en VROM voornemens om het Convenant wettelijk te verankeren. Een belangrijk aspect hiervan is de wettelijke verankering van de blootstellingslimieten. Kanttekening hierbij is wel dat uit een rapport van het Agentschap Telecom uit 2007 volgt dat vrijwel alle antenne-installaties voldoen aan de blootstellingslimieten. Nut en noodzaak van de wettelijke verankering van de blootstellingslimieten zal dan ook niet moeten liggen in de handhaving, maar in de uitputtendheid van de regeling.

Als reden voor het uitbreiden van de wet- en regelgeving voor antenne-installaties wordt ook de maatschappelijke onrust over de mogelijke (gezondheids)effecten genoemd. Ik vraag mij echter af of een toenemende regulering deze maatschappelijke onrust zal wegnemen of juist zal vergroten. EZ en VROM zijn namelijk ook voornemens om in wetgeving vast te leggen dat operators via de gemeente in de gebruikelijke lokale media vóóraf de plaatsing van een bouwvergunningvrije antenne moeten aankondigen. Hiermee wordt een onderscheid gecreëerd tussen verschillende soorten bouwvergunningvrije bouwwerken. Een heroverweging van het wetsvoorstel lijkt wenselijk. VROM zou juist ook kunnen kiezen antenne-installaties geheel gelijk te stellen aan andere lichtbouwvergunningsplichtige bouwwerken en de loketcriteria (welstand) ook van toepassing te laten zijn op antenne-installaties.

Ten slotte is voor de meeste antenne-installaties naast een bouwvergunning ook een ontheffing van het bestemmingsplan vereist. B&W beschikken over een grote mate van beleidsvrijheid bij de vraag of deze ontheffing zal worden verleend. Bij deze beoordeling wordt vaak ook gekeken of sitesharing (on)mogelijk is. In de praktijk blijkt dat er veel gemeenten zijn met evenzoveel verschillende beleidsregels. Door de grote mate van beleidsvrijheid en de marginale toetsing door de rechter is - mits gemotiveerd - ieder besluit 'niet onredelijk'. Indien er echter meer uniformiteit tussen gemeenten komt, ingegeven door duidelijk landelijk beleid, zou dit zowel de operators als burgers meer duidelijkheid geven. Meer uniformiteit tussen

gemeentelijk beleid (dat dan tevens in lijn met landelijk beleid is) over met name een *hot topic* als eventuele gezondheidsrisico's zou wellicht ook de maatschappelijke onrust kunnen beperken. Indien Rijk en gemeenten één lijn trekken zal dit immers overtuigender zijn dan als iedere gemeente een eigen andere (tegengestelde) inschatting maakt. Het geven van meer sturing door EZ en VROM in bijvoorbeeld beleidsnota's ter voorkoming van grote verschillen tussen gemeenten lijkt mij echter wenselijker dan alles te codificeren in (relatief rigide) wetgeving.

Over enkele jaren zal duidelijk worden of de door EZ en VROM voorgestelde regelgeving het beoogde effect heeft gekregen. Het bestaande tweesporenbeleid zal echter worden voortgezet. Afhankelijk van de uitputtendheid van de komende regelgeving, zullen de spanningen tussen de bevoegdheidsverdeling tussen het Rijk en gemeenten dan ook blijven bestaan.

Voetnoten

[\*]

Mevr. mr. Annemarie Drahmman is advocaat bij Stibbe te Amsterdam.

[1]

Zie in deze zin Rb. Haarlem (pres.) 14 juni 1999, *BR* 1999, p. 872 en ABRvS 5 april 2001, *JB* 2001/132 en *BR* 2001, p. 783.

[2]

*Kamerstukken II* 2000/01, 27 à 51, nr. 1-2.

[3]

Deze hoogte moet worden gemeten inclusief de antennedragers en er moet worden gemeten vanaf de voet. Indien de antenne-installatie is bevestigd aan de gevel van een gebouw, moet de hoogte niet worden gemeten vanaf de voet, maar vanaf het punt waarop de antenne, met antennedragers, het dakvlak kruist (art. 3 lid 1 onder c onder 1° onder b aanhef).

[4]

Deze hoogte moet worden gemeten vanaf het bij het bouwwerk aansluitende terrein (art. 3 lid 1 onder c onder 1° onder b onder 1).

[5]

De bedrading moet in of direct langs de antennedragers of in pandig zijn aangebracht, dan wel in een kabelgoot, mits deze kabelgoot meer dan 1 meter achter de voorgevel is geplaatst (art. 3 lid 1 onder c onder 1° onder b onder 2).

[6]

In dat geval moet de antenne-installatie (i) aan of bij een op het dak aanwezig object zijn geplaatst, (ii) in het midden van het dak zijn geplaatst, of (iii) elders op het dak zijn geplaatst. Indien de antenne-installatie elders op het dak is geplaatst, moet de afstand in meters tot de voorgevel van het bouwwerk ten minste gelijk zijn aan: 18 gedeeld door de hoogte waarop de antenne, met antennedragers, is geplaatst, gemeten vanaf het bij het gebouw aansluitende terrein tot aan de voet van de antenne, met antennedragers (art. 3 lid 1 onder c onder 1° onder b onder 3).

[7]

Een hoogspanningsmast, wegportaal, reclamezuil, lichtmast, windmolen, sirenemast, een niet van een bouwwerk deel uitmakende schoorsteen, een bouwvergunningplichtige antenne-installatie of een C2000-antenne-installatie (art. 3 lid 1 onder c onder 2°).

[8]

Art. 3 lid 1 onder c onder 2° onder a en b.

[9]

*Stb.* 2008, 94.

[10]

ABRvS 22 maart 2006, *BR* 2006, p. 631.

[11]

*Kamerstukken II* 2007/08, 27 à 51, nr. 34.

[12]

Art. 46 Woningwet.

[13]

Zie ook ABRvS 14 maart 2007, nr. 200604956.

[14]

Onder andere ABRvS 17 oktober 2007, nr. 200702242.

[15]

*Stb.* 2008, 227.

[16]

Art. 3.23 Wro jo. 4.1.1 Bro. Art. 4.1.1 bevat de zogenaamde lijst met kruimelgevallen. Deze ontheffingsmogelijkheid is dus de nieuwe tegenhanger van de oude art. 19 lid 3 WRO-procedure.

[17]

Art. 3.13 Wro.

[18]

ABRvS 2 april 2008, nr. 200705556. Zie ook ABRvS 4 juni 2008, nr. 200707159; ABRvS 16 april 2008, nr. 200705712 en ABRvS 26 april 2006, nr. 200505348.

[19]

ABRvS 21 mei 2008, nr. 200706314.

[20]

Deze zinsnede is een standaardoverweging. Zie bijvoorbeeld ook ABRvS 16 april 2008, nr. 200705712; ABRvS 17 oktober 2007, nr. 200702242; ABRvS 22 augustus 2007, nr. 200609113; ABRvS 4 juli 2007, nr. 200607510 en ABRvS 19 juli 2006, nr. 200508690.

[21]

ABRvS 4 juli 2007, nr. 200607510. Ook ABRvS 6 september 2006, nr. 200509851 en ABRvS 21 mei 2008, *BR* 2008, p. 575.

[22]

ABRvS 15 februari 2006, *Gst.* 2006, 54.

[23]

ABRvS 21 mei 2008, *BR* 2008, p. 576.

[24]

Onder andere ABRvS 9 februari 2005, *AB* 2005, 224.

[25]

Onder andere ABRvS 21 november 2007, nr. 200702439, *AB* 2008, 9.

[26]

Onder andere ABRvS 4 juni 2008, nr. 200707159; ABRvS 5 december 2007, nr. 200702024; ABRvS 19 april 2006, nr. 200505829; ABRvS 4 december 2002, nr. 200200561.

[27]

ABRvS 16 april 2008, nr. 200705712.

[28]

Art. 1:2 Awb.

[29]

In het ruimtelijke-orderingsrecht wordt zowel een afstands- als zichtcriterium gehanteerd. In een zaak over een milieuevergunning werd voor een zendmast voor radio en tv een afstand van 900 meter gehanteerd (ABRvS 7 februari 2007, *JM* 2007/55).

[30]

ABRvS 21 november 2007, *AB* 2008, 9 en *JB* 2008/14.

[31]

Onder andere ABRvS 13 juni 2007, nr. 200606703.

[32]

ABRvS 27 februari 2008, nr. 200704686, *Mediaforum* 2008-afl. 4, nr. 16, m.nt. Wildeboer, p. 186 e.v.

[33]

Zie bijvoorbeeld over een instemmingsprocedure het arrest van Hof Amsterdam 27 juli 2006, *LJN* AY8830.

[34]

Zie noot 34.

[35]

Aanbeveling 1999/519/EG.

[36]

ABRvS 9 juni 2000, *AB* 2000, 367; ABRvS 7 november 2001, *BR* 2002, p. 159 en ABRvS 7 februari 2007, *JM* 2007/55.

[37]

ABRvS (vz.) 18 maart 2008, nr. 200800497; ABRvS 28 november 2007, nr. 200703923 en ABRvS 7 februari 2007, *JM* 2007/55.

[38]

Onderdeel 20.1 van het Inrichtingen- en vergunningbesluit (IVB) bepaalt dat inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer zijn 'Inrichtingen voor het omzetten van elektrische energie in stralingsenergie', maar vervolgens maakt art. 20.3 een uitzondering voor 'inrichtingen met een elektrisch vermogen of gezamenlijk vermogen voor de omzetting van die elektrische energie kleiner dan 4 kW'.

[39]

Zo ging het in de uitspraak ABRvS 14 januari 2009, nr. 200800497/1 nog mis omdat het bevoegd gezag een hogere veldsterktenorm (28 V/m) had opgenomen, terwijl uit een deskundigenbericht bleek dat een veel lagere norm (3 V/m) ook afdoende zou zijn geweest. Het besluit was daarom in strijd met art. 8.11 lid 3 WMB.

[40]

*Kamerstukken II* 2005/06, 27 à 61, nr. 28.

[41]

Voor meer informatie over blootstellingslimieten verwijs ik naar het Kennisplatform Elektromagnetische Velden en Gezondheid (Kennisplatform EMV). Dit platform publiceert regelmatig kennisberichten die relevant zouden kunnen zijn voor het bepalen van de blootstellingslimieten. Ook de Gezondheidsraad houdt recente onderzoeksresultaten bij om te bezien of zijn standpunt wellicht gewijzigd zou moeten worden.

[42]

Nr. 200702242/1.

[43]

*Stb.* 2008, 525.

[44]

Aldus de NvT bij *Stb.* 2008, 548.

[45]

Art. 3.14 TCOMW luidt als volgt: '1. Onze Minister houdt een openbaar antenneregister met gegevens betreffende antenne-opstelpunten, antennesystemen en antennes. 2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de soorten gegevens die in het register worden opgenomen en degenen die worden verplicht tot het verstrekken van gegevens ten behoeve van het register. 3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inrichting van het register, het tijdstip en de wijze waarop de gegevens voor opname in het register dienen te worden aangeleverd, alsmede de wijze waarop van de gegevens kan worden kennis genomen.'

[46]

*Kamerstukken II* 2005/06, 30 à 61, nr. 3, p. 2 e.v.

[47]

Advies Antenneregister d.d. 21 november 2005, kenmerk z2005-1170. Dit advies kan opgevraagd worden bij het CBP.

[48]

Zie onder andere *Kamerstukken II* 2008/09, 24 à 635, nr. 231.

[49]

Groenveld, Van Hal & Hermans (Berenschot), 'Nieuwe marktpartijen en afspraken rond vergunningvrije antennes', 22 april 2008, te raadplegen via [www.antennebureau.nl](http://www.antennebureau.nl).

[50]

Richtlijn 2002/20/EG.

[51]

Nr. 200508690/1.

[52]

Zie voor uitspraken over vergunningverlening voor gsm-antenne-installaties en gezondheidsrisico's onder andere ABRvS 15 maart 2006, *BR* 2006, p. 628; ABRvS 17 oktober 2007, nr. 200702242; ABRvS 22 augustus 2007, nr. 200609113; ABRvS 4 juli 2007, nr. 200607510 en ABRvS 6 september 2006, nr. 2005098510.

[53]

ABRvS 2 april 2008, nr. 20070556.