

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Na 2020 vindt naar verwachting een verdichting plaats van de mobiele telecomnetwerken in verband met de in het algemeen toenemende behoefte aan connectiviteit. Met het vaststellen van landelijke regels is beoogd de verdere uitrol van mobiele netwerken zo goed mogelijk te faciliteren binnen duidelijke kaders voor volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid. Dit zorgt voor zekerheid bij burgers dat de elektromagnetische velden binnen de limieten blijven, ook als er meerdere antennes zijn of komen in hun directe omgeving. Verder wordt voorkomen dat eventueel een lappendeken zou kunnen ontstaan van verschillende decentrale regels die afwijken van de limieten. Er is gekozen om deze landelijke regels vast te stellen krachtens de Telecommunicatiewet en op te nemen in het Frequentiebesluit 2013. Het vastleggen van de blootstellingslimieten betreft een van de acties uit het Actieplan Digitale Connectiviteit van het kabinet.¹

Daarnaast is op 11 december 2018 is richtlijn 2018/1972 gepubliceerd. In overweging 110 van richtlijn 2018/1972 is bepaald dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat burgers niet zodanig worden blootgesteld aan elektromagnetische velden die worden veroorzaakt door elektronische communicatienetwerken dat het schadelijk is voor de volksgezondheid. Bij het vaststellen van voorschriften ter bescherming van de volksgezondheid tegen elektromagnetische velden is het uitgangspunt dat lidstaten niet afwijken van Aanbeveling 1999/519/EG. In deze aanbeveling wordt verwezen naar de blootstellingslimieten van ICNIRP uit 1998. In maart 2020 zijn deze limieten vernieuwd. De Europese Commissie heeft aangegeven de nieuwe limieten in een nieuwe aanbeveling of richtlijn over te zetten. De Gezondheidsraad heeft in zijn recente advies over 5G aanbevolen de nieuwste ICNIRP-richtlijnen in Nederland te gebruiken als basis voor het blootstellingsbeleid.² In dit besluit wordt naar de nieuwe normen van 2020 verwezen. Het besluit zal daarom genotificeerd moeten worden bij de Europese Commissie vanwege het uitgangspunt in richtlijn 2018/1972 dat lidstaten niet mogen afwijken van Aanbeveling 1999/519/EG.

2. Wie zijn betrokken?

- Frequentiegebruikers met een vergunning of gebruikers als bedoeld in artikel 3.5 van de Telecommunicatiewet

De belanghebbenden worden geraadpleegd middels een internetconsultatie. Agentschap Telecom brengt een uitvoeringstoets uit. Bij het schrijven van het besluit is contact geweest met de mobiele operators ten aanzien van de uitvoerbaarheid. Ook is veelvuldig contact geweest met Agentschap Telecom vanwege hun toezichtstaak.

3. Wat is het probleem?

- Tot nu toe waren de blootstellingslimieten voor het gebruik van frequentieruimte niet opgenomen in landelijke regels. De blootstellingslimieten worden in de praktijk echter wel toegepast en nageleefd in Nederland. Zo zijn de limieten uitgangspunt in de nota Nationaal Antennebeleid van 8 december 2000. Verder worden de limieten gehanteerd door het bevoegd gezag bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor bepaalde grotere, vergunningplichtige zendinstallaties in het kader van het omgevingsrecht. Daarnaast zijn de limieten opgenomen in het Antenneconvenant, waarin de Rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, en de mobiele telecomoperators afspraken hebben gemaakt voor de plaatsing van antennes waarvoor geen (omgevings)vergunningplicht geldt. Ten slotte golden,

¹ Kamerstuk 26 643, nr. 547

² <https://www.gezondheidsraad.nl/documenten/adviezen/2020/09/02/5g-en-gezondheid>

en gelden op dit moment, op grond van het Besluit radioapparaten 2016, geharmoniseerde limieten voor het op de Europese markt brengen van radioapparaten, waaronder zendmasten en mobiele telefoons, waarbij de limieten uit de Raadsaanbeveling uitgangspunt zijn.

- Na 2020 vindt naar verwachting een verdichting plaats van de mobiele telecomnetwerken in verband met de in het algemeen toenemende behoefte aan connectiviteit. Indien ieder bevoegd gezag eigen regels opstelt, kan dit leiden tot verschillende kaders over het vaststellen de limieten van elektromagnetische velden. Dit kan leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid bij burgers.

4. Wat is het doel?

- Met het vaststellen van landelijke regels is beoogd de verdere uitrol van mobiele netwerken zo goed mogelijk te faciliteren binnen duidelijke kaders voor volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid.
- Dit zorgt voor zekerheid bij burgers dat de elektromagnetische velden binnen de limieten blijven, ook als er meerdere antennes zijn of komen in hun directe omgeving.
- Verder wordt voorkomen dat eventueel een lappendeken zou kunnen ontstaan van verschillende decentrale regels die afwijken van de limieten.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

- Op grond van de Wabo en het Besluit Omgevingsrecht (die in 2022 worden vervangen door de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving) kunnen gemeenten in beginsel ook eigen limieten stellen ter bescherming tegen elektromagnetische velden. Er dient voorkomen te worden dat er eventueel een lappendeken kan ontstaan van verschillende decentrale regels die afwijken van de limieten worden de limieten landelijk vastgelegd. Met verschillende decentrale regels kan Agentschap Telecom niet op de juiste manier toezicht houden en handhaven.
- Door middel van dit besluit zijn echter, krachtens de Telecommunicatiewet, landelijke regels gesteld ter bescherming van de volksgezondheid tegen elektromagnetische velden die het gevolg zijn van gebruik van frequentieruimte. Deze regels zijn uitputtend en hebben voorrang op eventuele limieten die gemeenten in het kader van de hiervoor beschreven vergunningplicht stellen. Dit betekent dat gemeenten niet de bevoegdheid hebben om ter bescherming van de volksgezondheid of het milieu tegen elektromagnetische velden eigen limieten te stellen. Eventuele limieten die afwijken zijn onverbindend wegens strijd met hoger recht.

6. Wat is het beste instrument?

- Landelijk uitputtende regels zijn het beste instrument, omdat deze regels uitputtend zijn en voorrang hebben op provinciale en gemeentelijke regels.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

- Er zijn geen gevolgen voor burgers en het milieu aangezien de regels worden gesteld ter bescherming van de volksgezondheid en het milieu.
- De mobiele telecomoperators dienen op basis van de huidige regels (Antenneconvenant) al te voldoen aan de limieten. Dit besluit zorgt daarom niet voor een lastenverzwaring. Agentschap Telecom houdt hier toezicht op en doet metingen door het gehele land om te controleren of de limieten niet worden overschreden.