

Informatienota

Onderwerp Informatienota Preadvies Initiatiefvoorstel Haarlem Stralend Gezond	
Nummer	2018/117177
Portefeuillehouder	Botter, J.
Programma/beleidsveld	1.2 Sociale basis
Afdeling	OMB
Auteur	Plantaz, M.A.H.G.
Telefoonnummer	023-5113517
Email	mahgplantaz@haarlem.nl
Kernboodschap	Het college reageert met deze informatienota op het initiatiefvoorstel van Trots Haarlem 'Haarlem Stralend Gezond'. Het voorstel vraagt onder meer om nader beleid, informatievoorziening en onderzoek betreffende zendmasten en wifistraling en daardoor mogelijk veroorzaakte gezondheidseffecten. Het college kan de voorstellen niet overnemen, vanuit ernstige bedenkingen tegen de uitvoerbaarheid, effectiviteit en noodzaak van het voorgestelde beleid en beleidsmaatregelen. De gemeente heeft te weinig bevoegdheden en beleidsruimte betreffende plaatsing van antennes en daarbij behorende procedures. Voorts bestaat er voor aanvullend beleid onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing dat bij de wettelijke blootstellingslimieten gezondheidsrisico's zouden kunnen optreden als direct gevolg van straling. Ten slotte is uitvoerige en toegankelijke informatie over antenne-installaties en straling al gemakkelijk beschikbaar via landelijke platforms, met mogelijkheid van persoonlijke advisering, waar voorgestelde eigen campagnes en materiaal van gemeente of GGD weinig meerwaarde aan kan toevoegen.
Behandelvoorstel voor commissie	Het college stuurt deze informatienota ter bespreking naar de Commissie Samenleving, als reactie op het initiatiefvoorstel 'Haarlem Stralend Gezond'.
Relevante eerdere besluiten	Brief van wethouder Jur Botter d.d. 4 juli 2017 over Raadsmarkt en informatie UMTS (2017/308832) Initiatiefvoorstel Trots Haarlem 'Haarlem Stralend Gezond' (Raad 25 januari 2018)
Besluit College d.d. 6 maart 2018	1. Het college stelt de informatienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,

1. Inleiding

Raadslid Sander van den Raadt (Trots Haarlem) heeft een initiatiefvoorstel “Haarlem Stralend Gezond” opgesteld dat op 25 januari door de raad in behandeling is genomen (zie bijlage). Het voorstel vraagt onder meer om nader beleid, informatievoorziening en onderzoek inzake zendmasten en wifistraling, met name ten behoeve van burgers die klachten ervaren als gevolg van straling (stralingsgevoeligheid).

Voorafgaand aan het initiatiefvoorstel is op verzoek van Trots Haarlem en CDA een raadsmarkt georganiseerd over UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) –en andere zendmasten voor telecom netwerken. In een brief aan de Commissies Beheer en Samenleving van 4 juli 2017 heeft wethouder Jur Botter tevens een overzicht gegeven van de stand van zaken met betrekking tot UMTS en het Haarlems beleid in deze.

Op 29 november 2017 is de raadsmarkt gehouden met presentaties van ervaringsdeskundigen met stralingsgevoeligheid; de gemeente; de GGD Kennemerland; het Antennebureau van de rijksoverheid en Stichting Electro Hypersensitiviteit (EHS).

In vervolg hierop is door Trots het Initiatiefvoorstel gepresenteerd. Trots vraagt daarin onder meer om:

1. een checklist voor de afgifte van vergunningen voor het plaatsen van zendmasten;
2. vergoeding van afschermingsmaatregelen uit de WMO;
3. voorlichting door gemeente en GGD aan inwoners, huisartsen en scholen;
4. registratie van stralingsgerelateerde gezondheidsklachten;
5. deskundigheidsbevordering bij gemeente en GGD;
6. beperkingen aan plaatsing van wifi in de openbare ruimte;
7. regionaal antennebeleid;
8. nadenken over de komst van 5G-technologie.

In deze informatienota geeft het college zijn preadvies bij het initiatiefvoorstel.

2. Kernboodschap

Het college kan de voorstellen in het Initiatiefvoorstel niet overnemen.

Dit komt primair doordat de landelijke regelgeving aan de gemeente te weinig bevoegdheden en eigen beleidsruimte toekent betreffende plaatsing van antennes en daarvoor voorgeschreven procedures. Voorts bestaat er onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing dat bij de wettelijke blootstellingslimieten gezondheidsrisico's zouden kunnen optreden als direct gevolg van straling. Ten slotte is uitvoerige en toegankelijke informatie over antenne-installaties en straling al gemakkelijk beschikbaar via landelijke platforms, met mogelijkheid van persoonlijke advisering, waar voorgestelde eigen campagnes en materiaal van gemeente of GGD weinig meerwaarde aan kan toevoegen. Onderstaand worden deze beperkingen in hun onderlinge context toegelicht. Vervolgens worden de consequenties voor de verschillende hoofdonderdelen van het Initiatiefvoorstel aangegeven.

Het beleid van Haarlem inzake zendmasten en elektromagnetische velden sluit aan bij het landelijk beleid en landelijke regelgeving

In de brief van Wethouder Botter heeft deze een globaal overzicht gegeven van de regelgeving voor zendmasten (antenne-installaties), mogelijke gezondheidseffecten en gemeentelijk beleid op dit terrein. Kern is dat Haarlem het landelijke beleid volgt omdat er slechts geringe wettelijke mogelijkheden zijn voor eigen beleid en omdat er onvoldoende

aanwijzingen zijn dat aanvullend beleid nodig is voor een betere bescherming van de gezondheid van burgers.

De brief van Wethouder Botter wijst tevens op het algemeen belang van een voldoende dekkingsgraad van het telecomnetwerk. Gezondheidsbelang en belang van beschikbaarheid van moderne communicatiemiddelen moeten met elkaar verenigd worden.

Wetgeving en Antenne-convenant bieden gemeentes beperkte zeggenschap over antennes.

Om de algemene belangen van beschikbaarheid van moderne communicatie met voldoende dekking en up to date apparatuur, en voorkoming van gezondheidsrisico's te verenigen is landelijke regelgeving vastgelegd in de Wet Telecommunicatie, het Nationaal Antennebeleid en in het Antenne-convenant om een goede uniforme uitvoering te waarborgen.

De landelijke regelgeving stelt onder meer normen aan de elektromagnetische velden (bloomstellingslimieten) van antennes en van gebruiksupparatuur waaronder telefoons en wifi installaties.

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is voor antenne-installaties voor mobiele telecommunicatie vastgelegd onder welke voorwaarden deze vergunningsvrij kunnen worden geplaatst. De voorwaarden in het Antenne-convenant¹ verzekeren het voldoen aan de bloomstellingslimieten, en betreffen verder de te volgen instemmingsprocedure voor plaatsing van een antenne-installatie op een woongebouw, efficiëntie door gecombineerd gebruik door verschillende providers (verplichting tot 'site-sharing'), en het door de providers jaarlijks opstellen en toezenden van een plaatsingsplan aan de gemeente.

Voor aanvullende eisen betreffende de communicatie met bewoners en omwonenden, termijnstelling aan de stemming over plaatsing op woongebouwen of meedelen in vergoedingen heeft de gemeente geen ruimte omdat hiervoor ofwel wettelijke voorschriften gelden ofwel een privaatrechtelijke verhouding tussen burgers/eigenaren en providers aan de orde is.

Wel wijst de gemeente in vooroverleg over aanvragen omgevingsvergunning altijd op het belang van (tijds) communicatie met de omgeving; zo ook in het geval van vergunningsplichtige antenne-installaties. Het niet opvolgen van dit advies, kan echter niet leiden tot een (juridisch houdbare) weigering. Tegen het uiteindelijke besluit staat bezwaar en beroep open.

De meeste antenne-installaties zijn tegenwoordig op grond van de Wabo vergunningsvrij. Dit is een bewuste keus geweest van de rijksoverheid. De antenne-installaties waarvoor nog wel een omgevingsvergunning vereist is zijn antenne-installaties hoger dan 5 meter (vrijstaande mast of een antenne-installatie op een gebouw) en antenne-installaties op/aan monumenten of in beschermd stadsgezicht. Het rijk heeft hiermee horizonvervuiling en aantasting van monumentale waarden of beschermd stadsgezicht willen voorkomen. De gemeente kan de vergunning weigeren op gronden van ruimtelijke ordening, maar niet op basis van vrees voor schadelijke effecten op de gezondheid. Beoordeling van gezondheidsrisico's en normering is voorbehouden aan het Rijk en eigen beleidsregels die de gemeente zou willen hanteren kunnen hierop dus niet geënt worden. Resteert het beoordelen van een goede ruimtelijke inpasbaarheid gezien vanuit onder andere stedenbouwkundige, landschaps- en

¹ Gemeenten zelf zijn formeel geen partij bij het convenant. Wel kunnen zij nakoming eisen van de operators.

natuuroverwegingen, en het waarborgen van technische veiligheid (Bouwbesluit).

De providers moeten bij de aanvraag van een omgevingsvergunning de noodzaak van het plaatsen van de antenne-installatie onderbouwen. Dit zal in vooroverleggen met providers nogmaals benadrukt worden. Of in de procedure gebruik gemaakt wordt van een checklist is een detail van beleidsuitvoering.

Wetenschappelijke onderbouwing voor een afwijking van landelijk beleid ontbreekt.

De gemeente beschikt niet over de wetenschappelijke kennis en onderzoeksmogelijkheden om een eigen beoordeling te maken van gezondheidsrisico's van straling en daarop aanvullend beleid te formuleren. Dit is ook wettelijk voorbehouden aan het rijk en zijn onderzoeksinstanties en wetenschappelijke adviesorganen die daarvoor wel zijn toegerust. Op basis van de door rijk en Gezondheidsraad gemaakte weging van beschikbare onderzoeken zijn zendmasten en communicatieapparatuur die aan de normering voldoen veilig zonder aanvullende voorzorgsmaatregelen.

Er zijn ook geen bijzondere omstandigheden waardoor het algemene landelijke beleid en regelgeving niet toereikend zouden zijn in de Haarlemse situatie en aanvullend voorzorgsbeleid zouden vergen zoals verplichte grote afstanden van antenne-installaties tot scholen en beperkingen aan wifi gebruik.

Om deze reden beschikt het college over onvoldoende argumenten om (juridisch houdbaar) nader beperkend beleid vast te leggen omtrent antenne-installaties, wifi, of mobiele telefonie en internet. Met betrekking tot nieuwe technieken zoals 5G volgt het college de ontwikkelingen nauwlettend, maar beschikt zij evenmin over wettelijke mogelijkheden en wetenschappelijke argumenten om vanuit gezondheidsoogpunt eigen beleid te maken.

Ook voor een apart WMO beleid met vergoeding van stralingsmaatregelen ontbreekt een wetenschappelijke basis.

De WMO is gericht op voorzieningen om betere maatschappelijke deelname mogelijk te maken waar dit door fysieke of psychische beperkingen verhinderd wordt. Zoals aangegeven in de wethoudersbrief kunnen klachten van personen die zichzelf als stralingsgevoelig omschrijven op zichzelf reëel, aantoonbaar en ernstig zijn. Het betreft een breed scala van klachten, met als specifieke overeenkomst de toeschrijving aan straling. Een oorzakelijke relatie met straling of stralingsdoses is daarentegen niet aangetoond. Er zijn ook geen landelijke of internationale standaarden waarop een diagnose gebaseerd kan worden of op basis waarvan de effectiviteit van maatregelen beoordeeld kan worden. De gemeente heeft niet de kennis en mogelijkheden om hierin zelf te voorzien. In deze situatie is het niet verantwoord om voor deze klachten en maatregelen een apart, gemeentelijk WMO beleid te ontwikkelen. Dit is ook niet wenselijk omdat het college daarmee categoriaal onderscheid zou maken tussen deze en vergelijkbare klachten waarvan de oorzaak niet aan straling wordt toegeschreven. Door het ontbreken van duidelijke criteria en inzicht in effectiviteit van maatregelen komt het college ook niet toe aan onderzoek naar de benodigde financiering.

Uitvoerige informatie over antenne-installaties en elektromagnetische velden is eenvoudig via internet beschikbaar.

Brede en gedetailleerde informatie over straling is voor iedereen beschikbaar via de site van het [Kennisplatform Elektromagnetische velden](#), waarin samenwerken RIVM, TNO, DNV GL (certificeringsinstantie), GGD GHOR Nederland (koepelorganisatie van de GGD), Agentschap Telecom, ZonMw (financieringsorganisatie voor innovatie en onderzoek in de gezondheidszorg) en Milieu Centraal.

Ook is zeer veel informatie –ook via persoonlijk advies- beschikbaar via het Antennebureau. Dit is het informatiebureau van de rijksoverheid over antennes voor draadloze en mobiele telecommunicatie. Burgers, overheden en bedrijven kunnen hier terecht met vragen over gezondheid, wet- en regelgeving en techniek in relatie tot antennes. Op hun site www.antennebureau.nl is daarnaast ook het Antenneregister beschikbaar met nauwkeurige informatie over lokaties en kenmerken van zendmasten in Nederland, ook in Haarlem, alsmede resultaten van veldsterktemetingen. Ook zijn er links naar andere organisaties en informatiebronnen.

Daarmee is voldoende informatie direct beschikbaar, in een voldoende toegankelijke vorm voor directe raadpleging door inwoners. Een eigen algemene informatiecampaagne of voorlichtingsmateriaal vanuit de gemeente heeft hierbij onvoldoende meerwaarde. Met specifieke vragen kunnen inwoners desgewenst ook terecht bij de contactambtenaren van de gemeente en GGD over antenne-installaties en straling. Ook deze kunnen daarbij steun vinden bij de informatie op genoemde sites of advies vragen aan het Antennebureau.

De GGD Kennemerland hanteert de landelijke GGD-aanpak voor stralingsgevoeligheid.

De GGD-en voeren gezondheidstaken uit voor en in opdracht van de gemeenten en hun bewoners conform de wet Publieke Gezondheid en bevorderen in het kader daarvan medische milieukundige zorg. Het RIVM beheert het landelijke registratiesysteem Osiris MGK waarin de GGD de meldingen registreert. De GGD gebruikt verder de landelijke richtlijnen en handreikingen. Voor wat betreft stralingsgevoeligheid gebruikt GGD-Kennemerland de GGD Handreiking Elektrogevoeligheid. De werkwijze hierbij is aan de orde gekomen bij de GGD presentatie voor de Raadsmarkt UMTS.

Het college heeft geen aanwijzingen dat er binnen de GGD Kennemerland onvoldoende kennis aanwezig is over dit thema of de praktijktoepassing. Daarnaast geldt ook hier dat kennis en ondersteuning beschikbaar is via Antennebureau en Kennisplatform Elektromagnetische Velden, waarin ook het RIVM deelneemt. Ten slotte werkt de GGD Kennemerland ook op dit terrein samen met de GGD Amsterdam als 2^e lijns ondersteuning en RIVM als 3^e lijn waardoor zij ook profijt heeft van brede beschikbare kennis en ervaring.

De website van GGD Kennemerland is nog in ontwikkeling. Er zal nog een item worden opgenomen over elektromagnetische velden vergelijkbaar met die van GGD Amsterdam.

3. Consequenties

De toegelichte beperkingen belemmeren de uitvoerbaarheid en/of effectiviteit van de verschillende onderdelen van het Initiatiefvoorstel als volgt:

- *Er zijn nauwelijks mogelijkheden voor aanvullend gemeentelijk beleid.*

Zoals uiteengezet biedt de regelgeving nauwelijks ruimte voor eigen gemeentelijk beleid voor de plaatsing van antenne-installaties. De verschillende onderdelen van de voorgestelde checklist (onderdeel 1 van het voorstel) zullen daardoor op zijn best de status van gemeentelijke inzet of voorkeur kunnen krijgen maar niet juridisch afgedwongen kunnen worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorgestelde extra afstand van antennes tot scholen. Het geldt ook voor aanvullende voorwaarden over de te volgen procedures, die nauwkeurig vastliggen en waar de gemeente vaak geen toetsingsbevoegdheid heeft of zelf geen convenant-partij is. Een checklist zou daardoor vooral interne werking hebben (bijvoorbeeld check op deugdelijkheid van de onderbouwing van de locatie.) Om vergelijkbare redenen zal ook onderdeel 7 (regionaal antennebeleid) weinig effect sorteren voor wat betreft gezondheidsaspecten.

- *Een wetenschappelijk basis voor aanvullend beleid ontbreekt.*

Ook het ontbreken van bewijs voor oorzakelijke verbanden tussen velden van antenne-installaties of wifi en gezondheidsklachten leidt tot bedenkingen tegen uitvoerbaarheid en/of effectiviteit van belangrijke onderdelen van het voorstel.

Het college ziet geen aanleiding voor twijfel aan de beoordeling van de beschikbare gegevens door wetenschappelijke instanties als RIVM en Gezondheidsraad. Volgens dezen zijn bij de huidige normstelling mogelijke gezondheidsrisico's van straling voldoende geminimaliseerd en ontbreekt bewijs voor een direct oorzakelijk verband tussen klachten en daadwerkelijke blootstelling aan straling. Dit levert bedenkingen tegen de noodzaak van aanvullende afstandregels (onderdeel 1) en beperkingen aan plaatsing of gebruik van wifi in de openbare ruimte en openbare gebouwen (onderdeel 6). Het belemmert ook categoriaal beleid om stralingsmaatregelen te vergoeden uit de WMO (onderdeel 2). Het levert bovendien vraagtekens over de insteek en onderbouwing van voorgestelde informatie en voorlichting over stralingsrisico's (3) en van voorbeschouwingen op nieuwe technologieën zoals 5G (8).

- *Uitvoerige informatie over antenne-installaties en straling is eenvoudig landelijk beschikbaar via internet.*

Antennebureau en Kennisplatform Elektromagnetische Velden leveren via hun sites zeer uitgebreide en gedetailleerde informatie over uiteenlopende aspecten van antenne-installaties en straling. Antennebureau kan ook persoonlijk advies geven, en is bestemd voor zowel burgers als overheden als bedrijven. De sites vermelden ook links naar 'kritische' sites en organisaties die bijvoorbeeld stralingsgevoelige personen ondersteunen.

Aan deze ook overzichtelijk en begrijpelijk gepresenteerde landelijke informatie en de ondersteuningsmogelijkheden kunnen eigen informatie- of voorlichtingscampagnes door gemeente of GGD onvoldoende meerwaarde toevoegen. En ook specialisten en contactambtenaren bij gemeente en GGD kunnen hier aanvullende kennis op deelonderwerpen op elk gewenst moment invoeren (onderdeel 3 en 5).

- *De GGD Kennemerland voert de belangrijkste voorgestelde taken of handelwijzen al uit.*
- De GGD Kennemerland hanteert reeds de landelijke GGD Handreiking Stralingsgevoeligheid en werkt nauw samen met de GGD-Amsterdam (onderdeel 5). Wat betreft het bijhouden van registraties zal nader worden nagegaan in hoeverre dit een uitbreiding op de bestaande meldingenregistratie meebrengt.

4. Vervolg

- Het initiatiefvoorstel en het preadvies advies van het college zullen met de Commissie Samenleving besproken worden.
- De GGD Kennemerland zal haar website uitbreiden met een pagina over straling en stralingsgevoeligheid.
- Het college zal in het 3^e kwartaal aan de Commissies melden in hoeverre de gevraagde registratie binnen de huidige registratie past.

5. Bijlagen

- Initiatiefvoorstel Trots Haarlem Haarlem Stralend Gezond