
Onderzoek naar de impact van de Telecomcode (artikel 57) op overheidsinstanties



20809

eindrapport

6 april 2021

I Inhoudsopgave

V Voorwoord	3
1 Inleiding	5
1.1 Achtergrond van de opdracht	5
1.2 Probleemstelling, onderzoeksvragen en -activiteiten	6
1.3 Leeswijzer	7
2 Wet- en regelgeving	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Europese regelgeving	8
2.3 Nationale wet- en regelgeving en beleid	9
2.3.1 Telecommunicatiewet	9
2.3.2 Nationaal Antennebeleid	11
2.4 Gemeentelijk beleid en regelgeving	12
3 Bestuurlijke consequenties	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Noodzakelijke werkzaamheden als gevolg van de Telecomcode (artikel 57)	14
3.3 Extra noodzakelijke werkzaamheden en fasering van werkzaamheden	16
3.4 Aanvullende werkzaamheden rondom de komst van kleine antennes	18
3.4.1 Opstellen van nieuw of aanpassen van bestaand beleid	18
3.4.2 Inventarisatie van infrastructuur	20
3.4.3 Organisatorische en procesmatige veranderingen	21
3.5 Afbakening tussen werkzaamheden die wel en niet als direct noodzakelijke activiteiten voortvloeien uit Telecomcode	22
3.6 Inrichting van de openbare ruimte	23
4 Oplossingsrichtingen financiële consequenties	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Vergoedingssystematiek	25
4.3 Oplossingsrichtingen voor geringere impact op overheidsinstanties	28
5 Samenvatting en conclusies	30

V Voorwoord

Aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten en aanbieders van bijbehorende faciliteiten (hierna exploitanten) hebben op grond van artikel 57 van de Telecomcode recht op toegang tot openbare gebouwen en andere publieke infrastructuur. Dit biedt hen de mogelijkheid om small cells (kleine antennes) op deze infrastructuur te plaatsen ten behoeve van openbare, draadloze communicatienetwerken. Small cells zijn draadloze toegangspunten met een klein bereik die zorgen voor een betere dekking en hogere capaciteit op een specifieke locatie. Het is nog onduidelijk hoeveel small cells zullen worden uitgerold.¹ Hier wordt nog nader onderzoek naar gedaan. De resultaten worden eind 2020 verwacht.

Overheidsinstanties dienen in te stemmen met redelijke verzoeken van exploitanten tot medegebruik van publieke gebouwen en infrastructuur voor het plaatsen van small cells op overheidsinfrastructuur. In bepaalde situaties hoeft een dergelijk verzoek niet te worden gehonoreerd, bijvoorbeeld omdat dit technisch niet mogelijk is. Daarnaast kan een vergunning worden verlangd wanneer er sprake is van een verzoek tot medegebruik voor de plaatsing van een small cell op/aan een monument. Het voorliggende onderzoek is erop gericht om de bestuurlijke en financiële consequenties in kaart te brengen van de verplichtingen die voor overheidsinstanties voortvloeien uit de Telecomcode (artikel 57).

We bedanken alle gemeenten, telecomproviders, experts op het gebied van telecommunicatie en overige betrokkenen voor hun medewerking aan het onderzoek.² Ook zijn we dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie – bestaande uit vertegenwoordigers van de VNG, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en twee gemeenten – voor het meedenken over de opzet van het onderzoek en het duiden van de uitkomsten.

J.L. Straatmeijer MSc
Regioplan Beleidsonderzoek

dr. J.C. van Rij
Cebeon

¹ <https://www.overalsnelinternet.nl/documenten/publicaties/2020/01/24/factsheet-wat-betekent-de-komst-van-5g-voor-uw-gemeente>

² Het onderzoek is uitgevoerd in de periode april-juli 2020.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van de opdracht

Ten behoeve van de uitrol van kleine antennes met een laag vermogen en klein bereik voor snelle, openbare mobiele communicatienetwerken voorziet de Telecomcode (artikel 57), in een recht voor exploitanten op toegang – in geval van een *redelijk verzoek* hiertoe – tot openbare gebouwen en andere publieke infrastructuur (zoals lichtmasten en verkeerslichten). Deze verplichting ziet alleen toe op de plaatsing van kleine antennes met een bepaalde omvang – die is bepaald middels een door de EU vastgestelde uitvoeringsverordening³ – een laag vermogen en klein bereik op deze infrastructuur.

De verplichting wordt geïmplementeerd via een herziening van de Telecommunicatiewet. Het hiertoe opgestelde wetsvoorstel is in 2019 openbaar geconsulteerd. Deze consultatie heeft veel reacties van gemeenten opgeleverd. Bij gemeenten leefden er vragen en zorgen over de impact van de verplichting om in te stemmen met redelijke verzoeken van exploitanten voor medegebruik van publieke infrastructuur. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft Cebeon en Regioplan daarom gevraagd om de bestuurlijke en financiële consequenties voor overheidsinstanties⁴ van artikel 57 van de Telecomcode nu in kaart te brengen.

Op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen moeten Europese beleidsvoornemens worden beoordeeld op bestuurlijke en financiële consequenties (artikel 6 en 9). Dit is conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (1997):

“Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.”

doel van de opdracht

Het onderzoek heeft als doel om inzicht te geven in:

- de *bestuurlijke consequenties* van de verplichting uit de Telecomcode (artikel 57) voor overheidsinstanties (met name gemeenten) om in te stemmen met redelijke verzoeken van exploitanten tot medegebruik van publieke gebouwen en infrastructuur voor het plaatsen van small cells op overheidsinfrastructuur;
- de *financiële consequenties* van de verplichting voor overheidsinstanties (met name gemeenten) om in te stemmen met redelijke verzoeken van exploitanten voor medegebruik van overheidsinfrastructuur;
- *oplossingsrichtingen* met het oog op een zo gering mogelijke impact op overheidsinstanties (met name gemeenten) van de genoemde verplichtingen gemoeid met artikel 57 van de Telecomcode.

Bij de uitvraag naar de bestuurlijke en financiële consequenties waarmee overheidsinstanties te maken krijgen als gevolg van de Telecomcode (artikel 57) is de focus gelegd op gemeenten.

³ Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32018L1972&from=nl>

⁴ In het onderzoek gaat dit om gemeenten, provincies en waterschappen.

1.2 Probleemstelling, onderzoeksvragen en -activiteiten

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*Wat zijn de **bestuurlijke** en **financiële** consequenties van de verplichting uit de Telecomcode (artikel 57) voor overheidsinstanties om in te stemmen met redelijke verzoeken van exploitanten tot medegebruik van overheidsinfrastructuur en tot het plaatsen van small cells op deze infrastructuur?*

Deze centrale vraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

bestuurlijke consequenties

1. Welke organisatorische en procesveranderingen en overige werkzaamheden moeten overheidsinstanties doorvoeren om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 57 van de Telecomcode?
2. In hoeverre moeten overheidsinstanties een inventarisatie maken van de beschikbare en geschikte fysieke infrastructuur? In hoeverre is dergelijke informatie al beschikbaar of moet deze nog gegenereerd worden/bij elkaar gebracht worden?
3. Welke overheidsinfrastructuur staat (op globaal niveau) onder zeggenschap van overheidsinstanties?
4. Wat betekenen de aan de Telecomcode (artikel 57) verbonden verplichtingen voor de sturingsmogelijkheden van overheidsinstanties op de inrichting van de openbare ruimte en welke gevolgen heeft dat voor het beheer van de eigen publieke infrastructuur?
5. Welke veranderingen zijn er bij overheidsinstanties nodig in ICT en processen?

financiële consequenties

6. Hoe kunnen overheidsinstanties invulling geven aan een vergoedingssystematiek voor het medegebruik van hun infrastructuur door exploitanten? Hoe kunnen zij de kosten die zij noodzakelijkerwijs maken om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 57 van de Telecomcode dekken (conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet; zie hierboven)?
7. Zijn er mogelijk belemmeringen bij de uitvoering van een dergelijke vergoedingssystematiek?
8. Welke technische wijzigingen en investeringen mogen van een gemeente gevraagd worden om infrastructuur geschikt te maken? En mogen deze investeringen en beheer in rekening worden gebracht bij de telecomproviders?

onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we, als aanvulling op een literatuurstudie (o.a. bestudering van de Telecomcode, (herziening van de) Telecommunicatiewet, beleidsnota's), input verkregen (via interviews en schriftelijke beantwoording van een vragenlijst) van vertegenwoordigers van vijftien gemeenten, de P10, een provincie, twee telecomproviders, andere betrokken experts en partijen, waaronder het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen (GPKL) en twee partijen met kritiek op small cells. We hebben tevens een expertbijeenkomst georganiseerd waaraan vertegenwoordigers deelnamen van het Antennebureau, het GPKL, Stichting Openbare Verlichting Nederland en een gemeente.

De voor de interviews opgestelde vragenlijsten en het programma van de expertbijeenkomst zijn afgestemd met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie van het onderzoek.⁵ Verder is bij de selectie van responsgemeenten rekening gehouden met omvang (aantal inwoners), stedelijkheid, een spreiding over de provincies en de mate waarin de gemeenten ervaring hebben met small cells.

⁵ Deze begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van het ministerie van EZK, de VNG en twee gemeenten. Tevens hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Monet en het Antennebureau input gegeven op de eerste onderzoeksbevindingen.

1.3 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport gaan we achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- achtergrond over de voor de plaatsing van small cells relevante wet- en regelgeving (hoofdstuk 2);
- onderzoeksresultaten met betrekking tot de bestuurlijke consequenties voor overheidsinstanties (hoofdstuk 3);
- resultaten met betrekking tot financiële consequenties voor overheidsinstanties en oplossingsrichtingen voor een zo gering mogelijke impact op overheidsinstanties (hoofdstuk 4);
- een samenvatting en conclusies waarin wordt teruggegrepen op de centrale onderzoeksvraag en de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek (hoofdstuk 5).

2 Wet- en regelgeving

2.1 Inleiding

Op Europees, nationaal en gemeentelijk niveau zijn er regels voor de plaatsing van antennes. Dit hoofdstuk gaat in op relevante regelgeving voor de plaatsing van (kleine) antennes op overheidsinfrastructuur.

2.2 Europese regelgeving

De Europese Unie (EU) bepaalt grotendeels de telecommunicatieregelgeving in de Europese lidstaten. In Nederland is de telecommunicatieregelgeving dan ook grotendeels gebaseerd op de Europese richtlijnen.

In december 2018 is richtlijn 2018/1972 tot herziening van het regelgevende kader voor elektronische communicatienetwerken en diensten, ook wel de Telecomcode genoemd, vastgesteld. De Telecomcode bevat gemeenschappelijke EU-regels en -doelstellingen voor de regulering van de telecomsector en uitrol van small cells. In dit kader voorziet de Telecomcode (artikel 57) aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten en aanbieders van bijbehorende faciliteiten in een recht op toegang – bij een redelijk verzoek hiertoe – tot openbare gebouwen en andere overheidsinfrastructuur voor de implementatie van small cells (kleine antennes) op deze infrastructuur. De Telecommunicatiewet wordt herzien om de aangepaste Europese regelgeving hierin te integreren. Het wetsvoorstel is in 2020 naar de Raad van State gegaan en treedt naar verwachting medio 2021 in werking.

Europese uitvoeringsverordening draadloze toegangspunten met klein bereik

De Europese Commissie heeft in juni 2020 een uitvoeringsverordening vastgesteld waarin de fysieke en technische eigenschappen van draadloze toegangspunten met klein bereik (small cells) worden gedefinieerd. In EU-verordening 2020/1070⁶ staan de kenmerken van small cells waarvan de implementatie op (overheids)infrastructuur in elk geval (omgevings)vergunningsvrij is. Dit geldt per 21 december 2020.

Volgens deze verordening is de plaatsing van een small cell vergunningsvrij als deze:

- valt binnen installatieklasse E0 (maximaal effectief isotroop uitgestraald vermogen (EIRP) enkele milliwatt), installatieklasse E2 ($EIRP \leq 2$ watt) of installatieklasse E10 ($EIRP \leq 10$ watt);
- één volledig is geïntegreerd in de draagconstructie;
- óf het zichtbare deel is niet groter dan 30 liter in omvang.⁷ Voor installatieklasse E10 gelden daarnaast eisen voor de plaatsingshoogte (2,2 meter plaatsingshoogte en indoor minimale plafondhoogte van 4 meter en outdoor 2,2 meter).

Tevens worden met de verordening aanvullende algemene (plaatsings-)eisen gesteld (o.a. wat betreft de installatieklasse bij plaatsing van meerdere antennes op één locatie, aan binnenruimten gestelde eisen bij de plaatsing van E10 small cells) en specifieke eisen aan de visuele inpasbaarheid van small cells (o.a. kleur en vorm).⁸

Bij implementatie op/aan monumenten, in beschermde stads- of dorpsgezichten en bij natuurgebieden hebben overheidsinstanties de bevoegdheid om een vergunning te verlangen (zie paragraaf 2.3). Voor antennes

⁶ Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32020R1070&from=EN>

⁷ De afmetingen van een small cell zijn niet vastgelegd in lengtematen. Een fictieve small cell van 40x30x25 cm heeft een volume van 30 liter.

⁸ Zie hiervoor ook: <https://www.antennebureau.nl/documenten/brochures/2020/juli/3/factsheet-lokaal-beleid-kleine-antennes>.

en small cells die buiten de verordening vallen (andere installatieklasse dan hierboven vermeld) geldt de bestaande regelgeving voor antenneplaatsing (zie 2.3).

2.3 Nationale wet- en regelgeving en beleid

2.3.1 Telecommunicatiewet

In de Telecommunicatiewet zijn regels opgenomen over het aanbieden van openbare telecommunicatie-infrastructuur en vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte.⁹ Daarnaast bevat de Telecommunicatiewet een gedoogregime voor de aanleg, instandhouding of opruiming van kabels en leidingen ten dienste van openbare elektronische communicatienetwerken.

De Telecommunicatiewet is gebaseerd op Europese regelgeving en wordt momenteel door middel van een wetsvoorstel herzien om de Telecomcode te implementeren. Dit wetsvoorstel faciliteert de exploitanten door de implementatie van small cells te vergemakkelijken. We gaan hieronder in op voor de implementatie van small cells relevante aanpassingen.

herziening Telecommunicatiewet: redelijk verzoek tot medegebruik publieke infrastructuur

Volgens de herziening van de Telecommunicatiewet dienen overheidsinstanties te voldoen aan redelijke verzoeken tot medegebruik van publieke infrastructuur voor de implementatie van small cells op deze infrastructuur. Het gaat hierbij om infrastructuur die onder zeggenschap staat van een overheidsinstantie. Het kan voorkomen dat het eigendom van bepaalde infrastructuur is overgedragen aan een marktpartij. In dat geval zal er veelal geen sprake zijn van infrastructuur die onder zeggenschap staat van een overheidsinstantie.

Er kan alleen om medegebruik worden gevraagd van de zogenoemde passieve elementen of passieve onderdelen van publieke infrastructuur (bijvoorbeeld gebouwen of straatmeubilair). Actieve elementen of actieve onderdelen van publieke infrastructuur, zoals busbanen, tramrails en rijbanen van de openbare weg vallen niet onder het begrip ‘publieke infrastructuur’. Ook fysieke geleidingsdraden en ongebruikte glasvezels zijn actieve elementen en daarmee geen ‘publieke infrastructuur’ in de zin van het nieuwe wetsvoorstel.

In beginsel dient een overheidsinstantie in te stemmen met redelijke verzoeken van exploitanten. De aanbieder dient een verzoek tot medegebruik te voorzien van een deugdelijke onderbouwing en daarbij aan te geven waarom er medegebruik gevraagd wordt van publieke infrastructuur. Daarbij dient de aanbieder te motiveren waarom medegebruik vanuit netwerktechnisch oogpunt nodig is en in het geval van de noodzaak van het medegebruik voor het verbinden van de small cell met een backbonenetwerk, waarom dit noodzakelijk is. Tevens mag van aanbieders worden verwacht dat zij in eerste instantie kijken naar de mogelijkheid tot hergebruik van eigen, dan wel op grond van artikel 5a.3, tweede lid, van de Telecommunicatiewet, medegebruik van antenne-opstelpunten van andere aanbieders, ter implementatie van een small cell.

⁹ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009950/2020-03-01>

Overheden kunnen voorwaarden stellen aan exploitanten omtrent het medegebruik.¹⁰ Deze voorwaarden dienen billijk, redelijk, transparant en niet discriminerend te zijn en moeten openbaar worden gemaakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vergoeding die voor het medegebruik wordt gevraagd. Dit houdt bijvoorbeeld in dat inzichtelijk moet worden gemaakt hoe de prijs tot stand is gekomen en uit welke elementen die bestaat en dat de kosten in een redelijke verhouding moeten staan tot de prijs. Ook kan de overheidsinstantie als voorwaarde de verplichting opleggen aan de aanbieder om de infrastructuur waarvoor medegebruik wordt gevraagd ook daadwerkelijk in gebruik te nemen. Een overheidsinstantie hoeft niet te voldoen aan een verzoek tot medegebruik wanneer de exploitant niet akkoord gaat met de voorwaarden die zij aan het medegebruik stelt.

Het wetsvoorstel voorziet in een (kostendekkende) administratieve vergoeding voor de afhandeling van verzoeken tot medegebruik voor de implementatie van small cells. Voor het daadwerkelijke medegebruik van publieke infrastructuur kunnen overheidsinstanties een marktconforme vergoeding vragen aan exploitanten.

herziening Telecommunicatiewet: weigeringsgronden verzoeken tot medegebruik

Volgens het wetsvoorstel kan een verzoek tot medegebruik van overheidsinfrastructuur voor de implementatie van small cells uitsluitend worden geweigerd op objectieve, transparante en evenredige gronden. Onder een grond kan in ieder geval worden verstaan:

- de publieke infrastructuur is technisch niet geschikt voor toegangspunten met klein bereik¹¹;
- de publieke infrastructuur is niet noodzakelijk voor de verbinding van toegangspunten met klein bereik met een backbonenetwerk;
- redenen van veiligheid;
- redenen van integriteit en veiligheid van alle reeds aangelegde netwerken of van kritieke nationale infrastructuur;
- een risico van ernstige verstoring van de geplande elektronische communicatiediensten wanneer andere diensten via dezelfde infrastructuur worden verstrekt.

Tot slot laten de verplichtingen die voor overheidsinstanties voortvloeien uit de Telecomcode andere wetgeving die van toepassing is op het plaatsen van antennes onverlet, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht, het Bouwbesluit 2012, de Erfgoedwet, de Wet natuurbescherming, en bijbehorende stelsels van vergunningen, ontheffingen of andere toestemmingen, alsmede lokale regelgeving (zoals betreffende de ruimtelijke ordening). Hiermee heeft de overheidsinstantie instrumenten in handen om eisen te stellen aan de plaatsing van small cells. Dergelijke instrumenten zijn alleen van toepassing bij situaties die vallen onder de uitzonderingsbepalingen in artikel 57 van de Telecomcode, dus waar het verlangen van een vergunning wel van toepassing kan zijn.

herziening Telecommunicatiewet: colocatie en gedeeld gebruik

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid voor bevoegde instanties opgenomen om exploitanten in voorkomende gevallen gedeeld gebruik of colocatie op te leggen.¹² De begrippen colocatie en gedeeld gebruik komen voor een deel met elkaar overeen. Daarbij is gedeeld gebruik het overkoepelende begrip en colocatie een bepaalde vorm van gedeeld gebruik. Onder colocatie wordt het delen van een bepaalde ruimte of locatie verstaan, bijvoorbeeld het delen van een antenne-opstelpunt. Er zijn ook andere vormen van gedeeld

¹⁰ Zowel het instemmen met medegebruik als het weigeren van medegebruik heeft een privaatrechtelijk karakter. Partijen moeten het medegebruik nadrukkelijk met elkaar overeenkomen en sluiten daarmee een overeenkomst in de zin van artikel 213 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

¹¹ Van overheidsinstanties wordt niet verwacht dat zij de infrastructuur technisch geschikt maken.

¹² De hiertoe in de Telecomcode (artikel 44) opgenomen voorziening wordt geïmplementeerd via een nieuw hoofdstuk (5B) van de Telecommunicatiewet.

gebruik die in meer of mindere mate zien op het delen van het netwerk zelf. Zo kan gedeeld gebruik ook zien op het delen van netwerkelementen en zou een bevoegde instantie, voor zover technisch mogelijk, kunnen voorschrijven om elementen van een small cell te delen. Hiermee kan de impact op het straatbeeld als gevolg van een toename van small cells beperkt blijven. Tevens ziet de bevoegdheid niet alleen op small cells, maar ook op andere netwerkelementen en op zowel bovengrondse als ondergrondse bijbehorende faciliteiten. Dit betekent bijvoorbeeld dat een bevoegde instantie een exploitant kan opleggen om gebruik te maken van een al aanwezige mantelbuis bij het aanleggen van een netwerk, waardoor graafwerkzaamheden tot een minimum kunnen worden beperkt.

Aan het opleggen van colocatie of gedeeld gebruik zijn evenwel voorwaarden verbonden. Zo dient er een openbare raadpleging te worden doorlopen waarbij alle belanghebbenden de gelegenheid hebben om hun standpunten in te brengen. Verder kan colocatie en gedeeld gebruik alleen worden opgelegd in specifieke gebieden. Hierbij kan worden gedacht aan gebieden waar er sprake is van congestie in de ondergrond of aan drukke binnensteden waarbij plaatsing van small cells kan leiden tot verrommeling van het straatbeeld. Ten slotte dient de oplegging van colocatie of gedeeld gebruik te worden gemotiveerd vanuit de in de nieuwe wettekst opgesomde doelstellingen, waaronder de bescherming van het milieu of planologische of stedenbouwkundige doelstellingen.

De bovengenoemde regelgeving ten aanzien van wanneer een verzoek tot medegebruik redelijk is en wanneer dit kan worden geweigerd en de sturingsinstrumenten die overheidsinstanties hierbij kunnen inzetten laten onverlet dat gemeenten mogelijk specifiek beleid dienen op te stellen over hoe om te gaan met verzoeken tot medegebruik. In hoofdstuk 3 gaan we hier verder op in.

2.3.2 Nationaal Antennebeleid

In Nederland zijn de uitgangspunten voor de plaatsing van antennes vastgelegd in het Nationaal Antennebeleid.¹³ Dit beleid is erop gericht om – binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid – randvoorwaarden te scheppen die een snelle en zorgvuldige plaatsing van antennes mogelijk maken. Het beleid bevat ook uitgangspunten omtrent omgevingsvergunningen voor de plaatsing van antennes.

Overheidsinstanties mogen voor de plaatsing van small cells die vallen binnen de in paragraaf 2.2 beschreven uitvoeringsverordening geen individuele vergunningplicht of andere (strengere) eisen opleggen dan in deze verordening. Small cells die niet aan de in de verordening gedefinieerde kenmerken voldoen, vallen onder het reguliere plaatsingsregime. Verder kan een vergunning worden verlangd in geval van antenneplaatsing bij/op monumenten, in rijksbeschermden stads- of dorpsgezichten en bij natuurgebieden. Dit blijft onveranderd van toepassing, ook voor small cells die qua kenmerken binnen de verordening zouden vallen.

omgevingsvergunningsplicht en vrijstelling hiervan voor antennes die buiten de verordening vallen

De Nederlandse regelgeving omtrent antenneplaatsing (anders dan nieuwe EU-regelgeving inzake art. 57 en de toepassing van de EU verordening) maakt onderscheid tussen twee antenne-installatiegroottes: antennes-installaties tot vijf meter hoogte en antenne-installaties hoger dan vijf meter. Deze hoogte wordt gemeten vanaf de voet van de antenne-installatie¹⁴ of, indien bevestigd aan een gebouw, gemeten vanaf het snijvlak met het dak.

¹³ Zie: <https://www.antennebureau.nl/documenten/beleidsnotas/2018/januari/26/nationaal-antennebeleid-2000>

¹⁴ Een antenne-installatie betreft het geheel van één of meerdere antennes, antennedragers, bedrading en apparatuur- of techniekkast met bijbehorende bevestigingsconstructie.

Voor de plaatsing van antenne-installaties hoger dan vijf meter is een omgevingsvergunning nodig. Hierbij dient het proces voor het aanvragen van een omgevingsvergunning te worden doorlopen, waarbij de aanvraag kan worden getoetst aan een bestemmingsplan.

Antenne-installaties tot vijf meter hoogte zijn vergunningsvrij. Dat betekent dat telecomproviders deze in principe zonder toestemming van overheidsinstanties kunnen plaatsen.¹⁵ Uitzondering is wanneer de antenne-installatie bijvoorbeeld aan een monument of binnen een rijksbeschermd dorps- of stadsgezicht geplaatst wordt. In dergelijke gevallen gelden de regels van de Wabo en de Erfgoedwet.

2.4 Gemeentelijk beleid en regelgeving

De meeste in dit onderzoek benaderde gemeenten hebben momenteel geen specifiek voorkeursbeleid voor de plaatsing van vergunningsvrije antennes (overigens hebben veel gemeenten ook geen specifiek beleid voor vergunningsplichtige antennes). In de perceptie van een aantal van de benaderde gemeenten is het lastig om, buiten de door de EU vastgestelde uitvoeringsverordening, de herziening van de Telecommunicatiewet en de in het Antenneconvenant gestelde regels en afspraken om, aanvullende en bindende voorwaarden te stellen aan de plaatsing van vergunningsvrije antennes.

Feitelijk is het echter zo dat de in 2.3 genoemde gemeentelijke instrumenten (Wabo, Erfgoedwet) niet worden ingeperkt door de Telecomcode. Hiermee kunnen gemeenten in voorkomende gevallen nadere regels stellen ten aanzien van de plaatsing van small cells. Verder hebben overheidsinstanties, met de implementatie van de nieuwe wetgeving, de mogelijkheid om in voorkomende gevallen en voor zover technisch mogelijk, colocatie of gedeeld gebruik van netwerkelementen en bijbehorende faciliteiten en gedeeld gebruik van eigendom op te leggen.

Daarnaast kunnen gemeenten algemene uitgangspunten, al dan niet verwoord in een antennebeleid en/of andere beleidsplannen/nota's, hanteren bij de afhandeling van verzoeken tot medegebruik van infrastructuur voor de plaatsing van vergunningsvrije antennes. Zo kunnen zij telecomproviders verzoeken om antennes zoveel als mogelijk buiten het zicht en/of onzichtbaar in bestaande bouwwerken te verwerken, zonder dat deze bouwwerken hier nadelen van ondervinden en waarbij plaatsing op bestaande antennemasten of andere bestaande bouwwerken zoals hoogspanningsmasten, lichtmasten en verkeersportalen de voorkeur heeft. Telecomproviders zijn echter niet gebonden aan voorwaarden aanvullend op de geldende wet- en regelgeving (zie ook 2.3.1) op het gebied van de plaatsing van omgevingsvergunningsvrije antennes.¹⁶

Gemeenten kunnen aanvullend beleid voeren om de plaatsing van vergunningsvrije small cells ordentelijk te laten verlopen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld bepaalde gebieden en/of overheidsinfrastructuur hierbinnen aantrekkelijk maken voor de plaatsing van small cells en hierbij een goede samenwerking tussen gemeenten en de telecomproviders onderling stimuleren. Hoofdstuk 3 gaat verder in op welke overwegingen gemeenten hierbij hebben.

Tot slot, operators geven aan dat de huidige uitvoeringspraktijk de afgelopen jaren in goed overleg is vormgegeven. Dit wordt bevestigd door gemeenten. Gemeenten zijn gewend om in goed overleg met operators afspraken te maken. Zo zijn al bijna twee decennia de afspraken uit het door het Rijk, gemeenten en operators getekende Antenneconvenant van kracht, waaronder operators (vergunningsvrije) antenne-installaties plaatsen. Tevens proberen gemeenten in overleg bij te sturen door bepaalde plekken (zoals winkelstraten)

¹⁵ Wel zijn er in dit kader afspraken gemaakt tussen de overheid en de telecomsector, die zijn opgenomen in het Antenneconvenant.

¹⁶ Hierbij moet worden opgemerkt dat de overheid als eigenaar wel eisen kan stellen. Een mogelijke voorwaarde is bijvoorbeeld dat als gemeenten de infrastructuur verplicht beschikbaar moeten stellen, de telecomaانبieders hun infrastructuur moeten verwijderen/verhangen als de gemeente een gegronde reden voor het beëindigen/wijzigen van het contract heeft.

extra aantrekkelijk te maken. Of, door met gemeentelijke beheersplannen te voorkomen dat wegen meerdere keren (onnodig) worden opengeboren.

3 Bestuurlijke consequenties

3.1 Inleiding

Om te voldoen aan de verplichtingen die de Telecomcode met zich meebrengt, moeten overheidsinstanties diverse werkzaamheden verrichten. Dit kunnen nieuwe werkzaamheden zijn, maar het kan ook betrekking hebben op (een intensivering van) bestaande werkzaamheden. Paragraaf 3.2 gaat in op activiteiten die als direct noodzakelijke werkzaamheden voortvloeien uit artikel 57 van de Telecomcode. In welke mate overheidsinstanties te maken krijgen met *extra* noodzakelijke werkzaamheden¹⁷ – ofwel nieuwe werkzaamheden, dan wel een intensivering van bestaande werkzaamheden – bespreken we in paragraaf 3.3.

Tijdens onze gesprekken met overheidsinstanties zijn tevens aanvullende werkzaamheden benoemd die gemeenten mogelijk willen ondernemen als gevolg van de komst van small cells, zoals het voeren van proactief en faciliterend beleid naar exploitanten toe en het technisch geschikt maken van overheidsassets. Dit betreft (grotendeels) werkzaamheden die in principe vanuit de Telecomcode (artikel 57) niet als noodzakelijk uit te voeren werkzaamheden voortvloeien. Wij beschrijven deze door gemeenten benoemde aanvullende werkzaamheden in paragraaf 3.4. In paragraaf 3.5 gaan we in op de afbakening tussen werkzaamheden die vanuit de Telecomcode wel en niet als door overheidsinstanties noodzakelijk uit te voeren werkzaamheden voortvloeien. We besluiten met een paragraaf over de sturingsmogelijkheden op de inrichting van de openbare ruimte.

We merken op dat telecomproviders in de komende jaren niet verwachten in grote aantallen small cells te zullen plaatsen en dat dit in eerste instantie zal gebeuren op specifieke locaties waar een grotere capaciteitsbehoefte wordt verwacht (stationsplein, drukke winkelstraten et cetera). Het ministerie laat onderzoek uitvoeren naar het verwachte aantal 'conventionele' antenne-installaties (macro sites) en antennes voor small cells in de komende jaren.¹⁸

Bij de uitvraag naar werkzaamheden die er op overheidsinstanties afkomen als gevolg van de Telecomcode (artikel 57) is de focus gelegd op gemeenten. Eventuele aanpalende werkzaamheden, zoals de coördinatie van ondergrondse werkzaamheden, vallen buiten de scope van artikel 57 van de Telecomcode en worden daarom niet in dit rapport behandeld.

3.2 Noodzakelijke werkzaamheden als gevolg van de Telecomcode (artikel 57)

Overheidsinstanties dienen in te stemmen met redelijke verzoeken van exploitanten tot medegebruik van overheidsinfrastructuur voor de implementatie van small cells op deze infrastructuur.¹⁹ Om dergelijke verzoeken in ontvangst te kunnen nemen, te toetsen, hierover besluiten te nemen en om hierover te communiceren met de providers dienen overheidsinstanties de volgende werkzaamheden te verrichten:

- het in behandeling nemen van een verzoek tot medegebruik. Gemeenten kunnen zelf beslissen hoe zij verzoeken in behandeling nemen, via bijvoorbeeld een loket of een specifiek e-mailadres;

¹⁷ Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet spreekt over een 'wijziging van activiteiten en taken' in dit onderzoek vatten we dit samen onder het begrip 'werkzaamheden'.

¹⁸ De resultaten worden in april 2021 verwacht en zullen onder meer worden gedeeld via www.overalsnelinternet.nl.

¹⁹ Bij de uitvraag is de focus gelegd op telecomproviders.

- het openbaar maken van door overheidsinstanties gestelde billijke, redelijke, transparante en niet discriminerende voorwaarden, bijvoorbeeld omtrent de vergoeding²⁰ die zij in rekening willen brengen voor medegebruik van infrastructuur. Overigens is het vaststellen van voorwaarden niet verplicht. Het openbaar maken (via bijvoorbeeld een (gemeente-)website) van eventuele voorwaarden is wel verplicht;
- het toetsen van verzoeken tot medegebruik: het verzoek moet worden getoetst op redelijkheid, waarbij de deugdelijke onderbouwing van de exploitant, de door de gemeente gestelde voorwaarden, de in de herziene Telecommunicatiewet opgenomen weigeringsgronden en de eisen uit de EU-verordening 2020/1070 in acht worden genomen. Tevens moet worden bezien of andere bestaande wetgeving (zoals de Erfgoedwet) omtrent de implementatie van small cells van toepassing is. In een dergelijk geval kan een omgevingsvergunning benodigd zijn;
- het nemen van een besluit over het ingediende verzoek tot medegebruik: aan de hand van de voorge-noemde toetsing dient het besluit, voorzien van motivatie, te worden gecommuniceerd aan de exploitant die het verzoek heeft ingediend;
- indien een vergunning is benodigd, dient het proces voor het aanvragen van een omgevingsvergunning te worden doorlopen.²¹ Vergunningaanvragen en -verleningen worden openbaar gepubliceerd in gemeentelijke en provinciale publicatiebladen en in waterschapsbladen. Tevens gebeurt dit via bijvoorbeeld huis-aan-huisbladen en/of de websites van decentrale overheden;
- in geval van een positief besluit moet een (privaatrechtelijke) overeenkomst worden gesloten met de telecomprovider.

Om verzoeken tot medegebruik te toetsen en besluiten hierover te nemen, moeten toetsingsprocedures worden vormgegeven, of bestaande procedures omtrent verzoeken moeten worden aangepast. Dit is beter mogelijk wanneer er meer bekend is over wanneer publieke infrastructuur technisch geschikt is voor plaatsing (en dus wanneer een verzoek wel/niet redelijk is).

Daar waar overheidsinstanties bevoegd zijn om een vergunning te verlangen voor de plaatsingen van small cells, bijvoorbeeld wanneer de Erfgoedwet of andere relevante wetgeving van toepassing is (zie hoofdstuk 2), zijn overheidsinstanties verplicht hierover te communiceren/publiceren (zie hierboven), waardoor belanghebbenden op de hoogte van de (beoogde) small cell plaatsing kunnen zijn en bezwaar kunnen maken. Bij vergunningsvrije plaatsingen hebben overheidsinstanties geen communicatieplicht.²²

Exploitanten kunnen bezwaar aantekenen indien een verzoek tot medegebruik is afgewezen, terwijl anderen (o.a. omwonenden, ondernemers) mogelijk bezwaar hebben over de locatie van small cells, al dan niet vanuit een esthetisch oogpunt of vanwege vragen over gepercipieerde gezondheidsrisico's.²³ Hierbij moet worden opgemerkt dat inwoners en/of ondernemers vaak niet op de hoogte zijn van vergunningsvrije plaatsingen (omdat er geen communicatieplicht is).

²⁰ Het vaststellen van (marktconforme) tarieven zien wij niet als een verplichting die direct voortvloeit uit de Telecomcode (artikel 57). Wel kunnen investeringen in de vaststelling (o.a. berekeningen, onderhandelingen) hiervan worden verwerkt in de tariefstelling. Uit welke componenten de tarieven zijn opgebouwd, hoe overheidsinstanties kosten kunnen verhalen en op welke partij bespreken we in hoofdstuk 4.

²¹ Na indiening van de vergunningaanvraag wordt deze openbaar bekendgemaakt door het Bevoegd Gezag (BG). Binnen 8 weken (of verlengd tot 14 weken) wordt een beslissing door het BG genomen en via een beschikking bekendgemaakt, waarna een bezwaartermijn ingaat (zie verderop). Indien er geen bezwaar is, of indien deze (en een eventueel (hoger) beroep) wordt afgewezen, is de vergunning onherroepelijk.

²² Overigens kan een gemeente ervoor kiezen om alle verzoeken tot medegebruik te publiceren, ook met het oog op transparantie.

²³ Ter voorkoming van dergelijke gezondheidsrisico's zijn er blootstellingslimieten gesteld aan de straling van antennes. Elk openbaar draadloos en mobiel communicatienetwerk, ook met smalls cells, moet voldoen aan internationaal gestelde blootstellingslimieten. Volgens de gezondheidsexperts van het RIVM en de Gezondheidsraad, die zich baseren op internationale wetenschappelijk literatuur, is er geen bewijs voor nadelige effecten op de gezondheid bij stralingsniveaus onder de blootstellingslimieten. Het Agentschap Telecom doet regelmatig metingen op verschillende plekken in Nederland of deze limieten niet worden overschreden. Volgens de stichtingen Eerlijk over Straling en Elektropersensiviteit is er ook onderzoek dat een verband tussen straling van antennes (ook bij stralingsniveaus onder de genoemde blootstellingslimieten) en negatieve gezondheidseffecten aantoonde, maar dat door de overheid niet als zodanig wordt erkend. Volgens deze stichtingen zou de communicatie van de overheid zich tevens moeten toespitsen op de volgens hen mogelijke gezondheidsrisico's van small cells.

Op grond van bovengenoemde gevallen waar er sprake is van een bezwaarschrift, gaat het om de procesmatige afhandeling van een bezwaarschrift en de beslissing omtrent het bezwaar en eventueel beroep (wel of niet gegrond) te voorzien van motivatie.

Communicatie en voorlichting naar inwoners is een overheidstaak. Het is aannemelijk dat plaatsingen van small cells kunnen leiden tot vragen bij inwoners en ondernemers. Overheidsinstanties zijn verplicht om dergelijke vragen in behandeling te nemen, waardoor artikel 57 verplichtingen voor overheidsinstanties op het gebied van communicatie en voorlichting met zich meebrengt. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende noodzakelijke werkzaamheden:

- voorlichting en het beantwoorden van burgervragen over small cells (bijvoorbeeld technische mogelijkheden, limieten voor de blootstelling aan elektromagnetische straling). Waar mogelijk verwijzen gemeenten naar landelijke instanties zoals het Antennebureau;
- in behandeling nemen van meldingen openbare ruimte met betrekking tot small cells (voornamelijk schademeldingen en/of klachten over verstoring straatbeeld/horizonvervuiling).

Gemeenten krijgen tevens te maken met andersoortige uitvoerende werkzaamheden en hierbij behorende lasten. Denk bijvoorbeeld aan (ondersteuning bij) ondergrondse werkzaamheden en overige onderhoudswerkzaamheden. Dergelijke werkzaamheden vallen buiten de scope van artikel 57 van de Telecomcode en worden daarom niet in dit rapport behandeld.

3.3 Extra noodzakelijke werkzaamheden en fasering van werkzaamheden

De vorige paragraaf beschreef de directe wijziging van werkzaamheden die voor overheden noodzakelijkerwijs voortvloeien vanuit de Telecomcode (artikel 57). Deze paragraaf beschrijft welke van deze werkzaamheden extra en nieuw zijn, welke extra maar niet nieuw zijn en welke werkzaamheden overheden al verrichten (en die dus niet extra zijn).

Telecomproviders kunnen ook op dit moment een verzoek tot medegebruik indienen voor de plaatsing van (kleine) antennes op publieke infrastructuur. Een dergelijk verzoek moet door de gemeente in behandeling worden genomen, maar vóór de komst van artikel 57 van de Telecomcode hoefden gemeenten een dergelijk verzoek niet via een formele procedure te honoreren omdat hiertoe geen door wetgeving ingegeven verplichting was. Omdat er nu een verplichting komt op grond van de Telecomcode is het mogelijk dat er meer verzoeken tot medegebruik van exploitanten komen. Artikel 57 stelt extra voorwaarden waaraan gemeenten dienen te voldoen in geval van verzoeken tot medegebruik van infrastructuur voor de implementatie van kleine antennes. Artikel 57 introduceert daarmee een nieuw en verplicht gesteld afwegingskader waarbij gemeenten minder beleidsvrijheid hebben dan zonder artikel 57.

extra en nieuwe noodzakelijke werkzaamheden

- overheidsinstanties hebben doorgaans ervaring met de vormgeving van toetsingsprocedures omtrent verzoeken voor medegebruik van infrastructuur voor de plaatsing van antennes. Zij zijn echter onbekend met de technische specificaties van small cells en met de voor de plaatsing hiervan te stellen eisen aan infrastructuur. Om toetsingsprocedures te vormen, dan wel aan te passen, zullen zij zich in de bijbehorende materie moeten verdiepen;
- overheidsinstanties hebben ervaring met het opstellen van privaatrechtelijke overeenkomsten, maar om hierbij rekening te houden met alle facetten van medegebruik van overheidsinfrastructuur voor de plaatsing van small cells is nieuw.

extra, maar niet nieuwe noodzakelijke werkzaamheden

- het openbaar maken van voorwaarden voor medegebruik van publieke infrastructuur en de communicatie over besluiten omtrent verzoeken voor de plaatsing van antennes zijn voor overheidsinstanties geen onbekende werkzaamheden. Met de komst van antennes voor eerdere generaties mobiele communicatie zijn reeds processen ingericht waarmee de genoemde activiteiten worden doorlopen. Wel moeten overheidsinstanties, waar relevant, bestaande processen aanpassen aan de afhandeling van verzoeken tot medegebruik van publieke infrastructuur en de hierbij behorende nieuwe regelgeving voor de implementatie van small cells (zie hoofdstuk 2);
- ook voor de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften hebben overheidsinstanties bestaande procedures, die moeten worden aangepast aan de Telecomcode (artikel 57). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het inpassen van voorwaarden voor medegebruik en weigeringsgronden in de bij de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften behorende processen;
- voor het in behandeling nemen van meldingen van burgers en bedrijven met betrekking tot de openbare ruimte hebben overheidsinstanties reeds processen ingericht, die moeten worden aangepast aan meldingen met betrekking tot small cells.

Alle hierboven vermelde werkzaamheden zijn in principe eenmalige werkzaamheden.

werkzaamheden die overheidsinstanties al verrichten

- voorlichting over small cells gebeurt al op landelijk niveau. Informatie over de kenmerken²⁴ en implicaties van small cells kan worden geraadpleegd via het Antennebureau. Decentrale overheden moeten op deze informatie worden gewezen, zodat zij hiernaar kunnen verwijzen en/of deze informatie op eigen websites over kunnen nemen.

Opgemerkt moet worden dat de verwachte impact van de implementatie van small cells in een gemeente verschillend kan zijn tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. Zo hebben grote (stedelijke) gemeenten vaak meer ervaring met de plaatsing van kleine antennes in hun gemeente en hierbij behorende beleidsmatige werkzaamheden dan kleine gemeenten. In bepaalde gevallen hebben grote gemeenten in dit kader bijvoorbeeld reeds relevant beleid en beschikken zij over gemeentemedewerkers met relevante kennis en ervaring. Bij kleine gemeenten is dit volgens respondenten minder vaak het geval. Dit betekent dat kleine gemeenten mogelijk een grotere tijdsinvestering moeten doen in de bovengenoemde noodzakelijke werkzaamheden en dat de (beleidsmatige) impact van small cells voor kleine gemeenten mogelijk groter is. Wel verwachten telecomproviders dat een grootschalige uitrol van small cells in de komende jaren niet aan de orde zal zijn, waardoor de belasting voor kleinere (niet-toeristische) gemeenten de komende periode minimaal zal zijn. Men is voornamelijk van plan small cells uit te rollen in grotere (stedelijke) gemeenten en dan op specifieke (druke) locaties.

fasering van werkzaamheden

Waar sommige werkzaamheden op de kortere termijn moeten plaatsvinden, moeten andere werkzaamheden op een later moment gedurende de daadwerkelijke invoering van small cells worden verricht.

Zo is het noodzakelijk voor gemeenten om vóór de uitrol van small cells in hun gemeente zo veel mogelijk de procedures te hebben vormgegeven omtrent het in ontvangst nemen en honoreren, dan wel weigeren, van verzoeken tot medegebruik van infrastructuur voor de implementatie van small cells. Dit betekent dat gemeenten op de kortere termijn werk hebben aan het opstellen en openbaar maken van voorwaarden (zoals te hanteren marktconforme tarieven) voor medegebruik en eventueel aan de vormgeving van toetsingsprocedures. Tevens kan het lonen om in een vroeg stadium (voorbereidend) werk te verrichten voor het

²⁴ <https://www.antennebureau.nl/actueel/nieuws/2020/juli/3/factsheet-lokaal-beleid-kleine-antennes>

opstellen van met exploitanten af te sluiten privaatrechtelijke overeenkomsten. Tot slot kan voorlichting over de komst van small cells nodig zijn, waarvoor gemeenten zich tijdig moeten verdiepen in de relevante materie. Binnen de werkgroep ‘digitale connectiviteit’ werkt momenteel een aantal gemeenten met ondersteuning van de VNG, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Antennebureau, aan de ontwikkeling van producten (o.a. voorbeeldnota’s, handreikingen, modelcontracten en/of informatiemateriaal) die gemeenten kunnen gebruiken bij de uitvoering van de voorgenoemde werkzaamheden.²⁵

Werkzaamheden omtrent het daadwerkelijk in ontvangst nemen van verzoeken tot medegebruik, de toetsing hiervan en het communiceren van beslissingen hierover volgen direct na/op het moment van uitrol van small cells in een gemeente. Ook de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften volgt na de daadwerkelijke uitrol van small cells. Het loont voor gemeenten echter wellicht om van tevoren tijd te investeren in hoe zij bezwaar- en beroepschriften wensen af te handelen (lijn van woordvoering, verwijzing naar voorwaarden et cetera).

Zoals opgemerkt in paragraaf 3.1, verwachten telecomproviders niet op korte termijn een grootschalige uitrol van small cells. Omdat er pas van een vergoeding sprake kan zijn na het moment dat telecomproviders een verzoek tot medegebruik indienen (en al dan niet een marktconforme vergoeding overeenkomen), wordt van gemeenten dus feitelijk verwacht dat zij een deel van de voorbereidende werkzaamheden voor de komst van small cells voorfinancieren.

In de volgende paragraaf bespreken we door gemeenten benoemde werkzaamheden aanvullend op de in paragrafen 3.2 en 3.3 beschreven noodzakelijke werkzaamheden. Ook voor dergelijke werkzaamheden kan gelden dat gemeenten deze mogelijk deels dienen te verrichten vóór de uitrol van small cells en dat zij hieraan kosten hebben.

3.4 Aanvullende werkzaamheden rondom de komst van kleine antennes

Deze paragraaf beschrijft de door de geïnterviewde gemeenten benoemde aanvullende werkzaamheden die zij al dan niet willen uitvoeren als gevolg van de komst van small cells. Dit betreft (grotendeels) werkzaamheden die in principe vanuit de Telecomcode (artikel 57) niet voortvloeien als door overheidsinstanties noodzakelijk uit voeren werkzaamheden.

3.4.1 Opstellen van nieuw of aanpassen van bestaand beleid

merendeel gemeenten op dit moment geen actief antennebeleid

Bij verzoeken om (mede)gebruik van infrastructuur voor de plaatsing van antennes reageren de door ons benaderde gemeenten hier momenteel veelal ad hoc op, zonder een gestroomlijnd beleidsproces te doorlopen. Indien er wel een formeel vastgesteld antennebeleid is, dan is dit in bepaalde gevallen verouderd. De komst van small cells betekent voor sommige gemeenten dat zij hierop beleid willen gaan vormgeven en voeren. Dit is in principe geen directe verplichting vanuit artikel 57. Het staat gemeenten vrij om aanvragen ad hoc te blijven beoordelen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat voorwaarden voor (mede)gebruik wel dienen te worden geopenbaard (zie 3.2).

²⁵ <https://www.overalsnelinternet.nl/actueel/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-digitale-connectiviteit-voor-gemeenten/2020/4>

overwogen beleid op small cells loopt uiteen: proactief of volgend, wel of niet faciliterend

Sommige gemeenten willen zich proactief opstellen bij de plaatsing van small cells in hun gemeente en hier zoveel als mogelijk bijsturen. Er zijn echter ook gemeenten die vooralsnog niet van plan zijn zich actief voor te bereiden op de plaatsing van small cells. Zij wachten de uitrol door exploitanten af, en volgen verder beleidsmatig andere gemeenten die koplopers zijn op het gebied van telecommunicatie en overwegen eventueel om zich aan te sluiten bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Sommige gemeenten overwegen om telecomproviders (sterk) te faciliteren bij de uitrol van small cells. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld bepaalde gebieden (al dan niet in overleg met lokale ondernemers en/of winkeliersverenigingen) aantrekkelijk maken voor telecomproviders. Een overweging hierbij is om specifieke gemeentelijke assets technisch geschikt te maken en de kosten hiervan (deels) te dragen. Sommige gemeenten overwegen te investeren in de aanleg van een glasvezelnetwerk (al dan niet in partnerschap met providers). Een alternatieve overweging van sommige gemeenten is om telecomproviders de plaatsing van small cells in bepaalde gebieden te bemoeilijken, bijvoorbeeld door aanvullende en strikte randvoorwaarden te stellen (bescherming tegen wildgroei antennes, zie volgende passage).

Dit alles dient er mede toe om sturing te behouden op de (gecentreerde) locatie van antennes, bijvoorbeeld in gebieden waar veel mensen samenkomen en dus mogelijk relatief veel small cells benodigd zijn (stadscentra, stations, sportstadions). Het kan echter ook dienen om bepaalde locaties waar minder mensen samenkomen (denk aan buitengebieden) aantrekkelijk te maken voor providers.

Gemeenten die een proactief beleid beogen, zijn in bepaalde gevallen van plan om dit formeel vast te leggen in bijvoorbeeld een beleidsnota, visiedocumenten en eventueel een aangepast bestemmingsplan. Indien dergelijke beleidsdocumentatie al bestaat, willen zij deze aanpassen op de plannen omtrent de omgang met small cells. Overigens zijn de meeste geïnterviewde gemeenten die beleid willen ontwikkelen hier nog niet ver mee. De bij hen ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek heersende onzekerheid over de impact van small cells (o.a. te verwachten aantal antennes, technische specificaties small cells) draagt eraan bij dat gemeenten nog niet precies weten welk beleid zij moeten gaan voeren.

vaststellen aanvullende randvoorwaarden

Sommige gemeenten hebben behoefte om aanvullende voorwaarden te stellen aan de inpassing van small cells in de openbare ruimte, om de druk hierop te beheersen. Dergelijke voorwaarden kunnen in de hierboven benoemde beleidsdocumentatie worden opgenomen. Hierbij merken we op dat gemeenten vanuit de nieuwe (Europese) wet- en regelgeving niet onnodig de implementatie van small cells mogen beperken en in moet stemmen met redelijke verzoeken tot medegebruik van geschikte publieke infrastructuur.

Sommige gemeenten willen bijvoorbeeld aanvullende voorwaarden stellen aan de materiaal- en kleurkeuze van small cells.²⁶ Dit met als doel om small cells zoveel mogelijk onzichtbaar te verwerken in de infrastructuur. Een andere aanvullende voorwaarde kan zijn om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande bebouwing en om restricties op te leggen aan het apart bouwen van antenne-opstelpunten. Sommige gemeenten overwegen tevens om bepaalde gebieden als geprefereerde locatie voor small cells aan te wijzen. In dit kader zouden zij specifieke locatiegebonden plaatsingsvoorwaarden willen opstellen.

organiseren draagvlak voor small cells

Het organiseren van draagvlak voor de plaatsing van antennes, bijvoorbeeld via informatiebijeenkomsten en inloopavonden, is momenteel grotendeels belegd bij de telecomproviders. Sommige gemeenten zijn echter voornemens om actief deel te nemen aan dergelijke activiteiten. Dit kan ertoe dienen om grip te

²⁶ Voor telecomproviders geldt volgens de EU-verordening een post-notificatieplicht voor de plaatsing van de small cell-antennes. Gemeenten zijn het bevoegd gezag voor de beoordeling of voldaan wordt aan de stedenbouwkundige en visuele eisen in de verordening.

houden op de uitrol van small cells. Er is soms bij gemeenten een angst voor wildgroei (die volgens telecomproviders overigens onterecht is). Andere gemeenten zien actieve deelname juist als een kans om ambities op het gebied van digitale connectiviteit te realiseren samen met providers en geïnteresseerde burgers.

3.4.2 Inventarisatie van infrastructuur

Gemeenten zijn vanuit de Telecomcode (artikel 57) niet verplicht om een inventarisatie te maken van infrastructuur waarop small cells geplaatst zouden kunnen worden. Zo doen gemeenten dat nu in de regel ook niet voor opstelpunten voor de plaatsing van conventionele (macro) antennes. Het is in beginsel aan de initiatiefnemers (telecomproviders) om geschikte locaties te identificeren en te achterhalen wie de eigenaar is. Het staat de gemeente vrij om zelf het voortouw te nemen.

gemeenten hebben doorgaans goed zicht op hun eigen infrastructuur

Het merendeel van de benaderde gemeenten heeft de eigen infrastructuur goed in beeld. Zo beschikt de gemeentelijke vastgoedafdeling veelal over een overzicht van gemeentelijke gebouwen. Daarnaast hebben meerdere gemeenten een asset manager in dienst met zicht op: het type assets binnen de gemeente (lichtmasten, verkeerslichten, bushokjes etc.), de locatie hiervan en het zeggenschap hierover.

Sommige gemeenten geven aan dat zij, vanwege hun gedegen zicht op de gemeentelijke infrastructuur, in principe de aangewezen partij zijn om een inventarisatie op geschiktheid voor medegebruik uit te voeren. Dit mede omdat ze regie willen houden over waar antennes worden geplaatst.

samenstellen register met voor small cells geschikte overheidsinfrastructuur

Sommige gemeenten stellen voor om een openbaar register samen te (laten) stellen met voor small cells beschikbare en geschikte infrastructuur. Exploitanten zouden dit register kunnen raadplegen bij de uitrol van small cells. Bij het samenstellen van een register kan de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) een hulpmiddel zijn.²⁷ De BGT is een digitale kaart van Nederland waarop o.a. gebouwen, wegen, terreinen en spoorlijnen zijn vastgelegd. Overheden zijn ingevolge de Wet grootschalige basistopografie verplicht om de BGT bij te houden zodat aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten en aanbieders van bijbehorende faciliteiten aan de hand van actuele informatie kunnen bepalen of zij gebruik willen maken van beschikbare publieke infrastructuur.

register beperken tot infrastructuur waarover gemeenten directe zeggenschap hebben

Volgens de gesproken gemeenten is het voor telecomproviders voor de hand liggend om verzoeken tot medegebruik in te dienen met betrekking tot infrastructuur waar de gemeente directe zeggenschap over heeft. Uit verkennende gesprekken tussen gemeenten en marktpartijen die overheidsinfrastructuur of assets beheren (zoals abri's; zie hieronder) blijkt namelijk dat deze partijen een verdienmodel willen hanteren bij plaatsing van antennes op hun assets. Gemeenten zijn voornemens om lopende contracten met marktpartijen open te breken om hierin voorwaarden voor de plaatsing van small cells te integreren. Wel overwegen gemeenten bij de onderhandelingen voor vernieuwde contracten hierover afspraken te maken.

De benaderde gemeenten hebben geen zeggenschap over bushokjes en reclamezuilen (abri's); deze zijn in handen van marktpartijen zoals JCDeceaux en RET. Volgens de respondenten geldt dit voor het merendeel

²⁷ Zie: <https://www.geobasisregistraties.nl/basisregistraties/grootschalige-topografie>

van de gemeenten. Verder staan assets zoals lichtmasten en straatmeubilair soms wel onder zeggenschap van de gemeenten en zijn dergelijke assets in andere gevallen overgedragen aan marktpartijen.

Volgens de meeste benaderde gemeenten is er genoeg infrastructuur – anders danabri's en (niet smart) lichtmasten – waar de gemeente zeggenschap over heeft en die mogelijk geschikt is voor medegebruik en de implementatie van small cells. In dit kader wordt voornamelijk bedoeld op het implementeren van small cells in/op gemeentelijke gebouwen. In een register met voor small cells geschikte overheidsinfrastructuur zouden volgens gemeenten dan ook voornamelijk gebouwen moeten worden opgenomen.

3.4.3 Organisatorische en procesmatige veranderingen

Het staat gemeenten vrij hoe ze de uit hoofde van artikel 57 van de Telecomcode wijziging van de werkzaamheden aangaande lokaal telecommunicatiebeleid organisatorisch en procesmatig vormgeven. We gaan hieronder in op hoe enkele benaderde gemeenten dit beogen te doen.

organisatorische veranderingen: van uitbreiding bestaande takenpakketten tot herindeling afdelingen

Sommige gemeenten willen naar de toekomst toe inzetten op een (vergaande) herindeling van taken en verantwoordelijkheden van voorheen niet (intensief) samenwerkende gemeentelijke afdelingen (vastgoed, bodem/ondergrond, openbare ruimte, economie). Dit mede om plaatsingsvoorwaarden te kunnen vormen en verzoeken tot medegebruik van infrastructuur in dit kader te toetsen. Ook voor het vaststellen van marktconforme tarieven zijn in hun ogen de verschillende (beleidsmatige) invalshoeken van meerdere afdelingen benodigd.

Om de uitrol van small cells in goede banen te leiden, zien sommige gemeenten de noodzaak om een toegewijd projectteam samen te stellen, waarin de benodigde kennis van verschillende afdelingen samenkomt. Dit team zou tevens proactief de samenwerking met providers opzoeken, mede om de locatie van small cells af te stemmen. Een dergelijk team dient te worden aangestuurd door een (apart aangestelde) coördinator.

Andere gemeenten zijn voornemens om enkel een coördinator voor de plaatsing van small cells aan te wijzen of aan te stellen, die de verschillende hierbij betrokken gemeentelijke afdelingen verbindt. Tot slot voorzien weer andere gemeenten dat de bovengenoemde verantwoordelijkheden van een coördinator worden toegevoegd aan het bestaande takenpakket van één ambtenaar (met ook andere verantwoordelijkheden en prioriteiten). Het ontbreekt deze gemeenten aan middelen (en met name de prioritering daarvan) voor een aparte/extra aanstelling van een coördinator en volgens sommige gemeenten is dat ook niet nodig.

De gemeenten waarmee gesproken is die een herindeling van afdelingen en/of aanstelling van een aparte coördinator voorzien, zijn veelal voornemens proactief beleid te voeren ten aanzien van de implementatie van small cells in hun gemeente, terwijl gemeenten die dit niet van plan zijn een meer volgend beleid verwachten. Wel zijn de gemeenten het erover eens dat de rol van een coördinator een zwaardere seniorfunctie betreft, met kennis en ervaring op het gebied van technologie, economie en beheer van vastgoed en openbare ruimte.

veranderingen processen

Meerdere gemeenten geven aan bestaande processen aan te moeten passen als gevolg van de nieuwe wet- en regelgeving, maar verwachten hierbij geen substantiële proceswijzigingen. Hier speelt mee dat bij het merendeel van de verzoeken tot medegebruik van overheidsinfrastructuur vermoedelijk geen vergunning benodigd is (tenzij het verzoek bijvoorbeeld in strijd is met de Erfgoedwet) en processen daardoor relatief

eenvoudig worden doorlopen. Gemeenten die voornemens zijn om een projectteam samen te stellen (zie hierboven) dat de uitrol van small cells beoogt te begeleiden voorzien wel belangrijke procesveranderingen. Een voornemen is bijvoorbeeld om een beoordelingscommissie te installeren voor de toetsing van verzoeken tot medegebruik op de geldende voorwaarden en weigeringsgronden. Tevens zijn zij wellicht van plan om een uitgebreid participatieproces in te richten, waarbij inwoners, ondernemers en providers proactief worden benaderd om de implicaties van de implementatie van small cells door te spreken.

aanpassingen aan ICT

Gemeenten die processen omtrent verzoeken tot (mede)gebruik van infrastructuur (van aanvraag/melding tot verlenen van toestemming voor medegebruik en plaatsing antenne) hebben geautomatiseerd streven ernaar om ook de afhandeling van verzoeken tot medegebruik voor de implementatie van small cells te automatiseren. Het merendeel van de benaderde gemeenten verwacht echter geen grote wijzigingen aan de eigen ICT.

extra voorlichtingsactiviteiten

Meerdere gemeenten willen voorlichtingsmateriaal samenstellen (zoals e-brochures, factsheets, lijst van antwoorden op veel gestelde vragen) om de implicaties van de invoering van small cells nader toe te lichten aan inwoners. Sommige gemeenten willen inwoners proactief informeren over plannen t.a.v. de uitrol van small cells binnen de gemeente, via informatiebijeenkomsten, de gemeentewebsite en andere kanalen. Dit ook om inwoners te informeren over de vergunningsvrije plaatsing van small cells, waartoe overheidsinstanties momenteel en ook met de inwerkingtreding van artikel 57 van de Telecomcode niet verplicht zijn te communiceren.

Sommige gemeenten zetten in dit kader in op de extra aanstelling van een vast aanspreekpunt, omdat zij op dit moment niet over de personele capaciteit beschikken om de voorgenomen voorlichtingsactiviteiten uit te voeren. Veel gemeenten zien een toename in het aantal door inwoners gestelde vragen over small cells. In dit kader moet worden opgemerkt dat het, ook zonder artikel 57, aannemelijk is dat kleine antennes hun opwachting maken. Daarom is ook dit geen activiteit die voortvloeit uit artikel 57. Een verplichting tot aanvullende voorlichting staat ook niet in dat artikel vermeld. Een dergelijk aanspreekpunt zou dan ook de vragen van burgers en van bedrijven kunnen beantwoorden. Hierbij merken we op dat gemeenten zich voor voorlichtingsactiviteiten over antennes en vragen over small cells ook kunnen wenden tot het Antennebureau.

geïntensiveerd contact met Europese en landelijke instanties

Meerdere gemeenten onderhouden (geïntensiveerd) contact met Europese en landelijke instanties (Europese Commissie, Antennebureau, VNG, Monet) en telecomproviders ter afstemming van de uitrol van small cells. Bovendien onderhouden sommige gemeenten onderling contact, om de samenwerking op te zoeken en om kennis te delen omtrent de omgang met antennes.

3.5 Afbakening tussen werkzaamheden die wel en niet als direct noodzakelijke activiteiten voortvloeien uit Telecomcode

De in paragraaf 3.2 opgenomen werkzaamheden vloeien uit de Telecomcode (artikel 57) voort als direct noodzakelijke activiteiten. Dit ofwel omdat de werkzaamheden zo zijn opgenomen in de herziening van de Telecommunicatiewet, ofwel omdat dergelijke werkzaamheden overheidstaken zijn en deze noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de verplichting om onder voorwaarden in te stemmen met redelijke verzoeken tot medegebruik.

Het merendeel van de in paragraaf 3.4 beschreven werkzaamheden betreft in principe activiteiten waartoe gemeenten vanuit de Telecomcode (artikel 57) niet noodzakelijk zijn en die zij doen vanuit eigen beleidskeuzes en ambities. Zo staat het gemeenten vrij om een proactief beleid te voeren en om hierbij exploitanten te faciliteren, maar de Telecomcode schrijft dit niet voor. Ook een inventarisatie van infrastructuur op geschiktheid voor small cells is volgens de Telecomcode geen overheidsverplichting.

Van het opstellen van een beleidsnota die toeziet op een proactieve benadering jegens exploitanten en de uitrol van small cells, kan ook worden gesteld dat dit tot de eigen beleidskeuzes van overheidsinstanties behoort. Minder evident zijn aanpassingen aan bestaande beleidsdocumentatie om hierin de beoogde processen en omgang met redelijke verzoeken tot medegebruik op te nemen. De Telecomcode schrijft overheidsinstanties voor om verzoeken tot medegebruik van overheidsinfrastructuur af te handelen, maar in de code is niet opgenomen of overheden hun beleidsdocumentatie hierop moeten aanpassen.

Waar gemeenten een aanstelling voorzien van een toegewijd projectteam dat zich *proactief* bezighoudt met de uitrol van small cells en 5G in hun gemeenten, kan worden gesteld dat dit een eigen keuze is. Daar waar bepaalde procesveranderingen, zoals een intensievere samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen, volgens sommige gemeenten benodigd zijn om tot een gedegen toetsing van verzoeken tot medegebruik te komen, is discussie mogelijk over de mate waarin wijzigingen van werkzaamheden voortvloeien uit de Telecomcode. Hierbij kan worden opgemerkt dat gemeenten ook zonder de Telecomcode (artikel 57) te maken zouden hebben met verzoeken tot medegebruik van infrastructuur voor de plaatsing van small cells. Artikel 57 legt gemeenten echter de verplichting op om deze verzoeken af te handelen, waarvoor zij mogelijk procesmatige veranderingen moeten doorvoeren.

Welke kosten overheidsinstanties kunnen verhalen op welke partij en met welk instrument beschrijven we in hoofdstuk 4.

3.6 Inrichting van de openbare ruimte

De in deze paragraaf genoemde voorbeelden bieden mogelijkheden voor overheidsinstanties om grip te houden op de inrichting van de openbare ruimte bij de plaatsing van antennes en small cells voor mobiele communicatie. Ook het voeren van proactief beleid ter bevordering van (zie 3.4.1) en de inventarisatie van (zie 3.4.2) geschikte infrastructuur voor de implementatie van small cells kan hieraan bijdragen.

Wabo en Erfgoedwet

Gemeenten met een rijksbeschermd dorps- of stadsgezicht en/of afzonderlijke monumenten, verwachten de plaatsing van small cells goed te kunnen blijven sturen via de Wabo en Erfgoedwet. Via een erfgoedverordening kan een gemeente een omgevingsvergunningplicht instellen voor plaatsing van antennes op monumenten. De Erfgoedwet biedt geen algemeen kader voor plaatsing van small cells.

colocatie en gedeeld

Artikel 44 van de Telecomcode stelt gemeenten in staat om exploitanten in voorkomende gevallen colocatie van antenneopstelpunten en gedeeld gebruik van netwerkelementen, zoals het delen van elementen van een small cell, op te leggen (zie hoofdstuk 2). Gemeenten kunnen dit instrument inzetten om aan te sturen op een ordentelijke plaatsing van antennes en zodoende de druk op de openbare ruimte beheersbaar te houden.

plaatsingsplangesprek

Het plaatsingsplangesprek met telecomproviders (zie hoofdstuk 2) is ook een instrument om enige sturing te geven aan de plaatsing van antennes. Afspraken in dit kader worden beschreven in het Antenneconvenant en ten tijde van het opstellen van dit rapport, wordt bezien of en hoe het plaatsingsplan kan worden geactualiseerd ten aanzien van de voorziene plaatsing van small cells.

omgevingsvisie en antennebeleid

In aanloop naar de nieuwe Omgevingswet kunnen gemeenten in een omgevingsplan aandacht besteden aan digitale infrastructuur en dit doorvertalen naar antennebeleid.²⁸ In een omgevingsplan kunnen locaties voor bepaalde toepassingen, waaronder small cells, worden bestemd waardoor implementatie van small cells in die gebieden kan worden bevorderd.

²⁸ Zie <https://www.overalsnelinternet.nl/documenten/rapporten/2019/04/11/antennes-5g-en-welstand>

4 Oplossingsrichtingen financiële consequenties

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op instrumenten die overheidsinstanties kunnen inzetten om de kosten te dekken die zij maken als gevolg van de vanuit de Telecomcode (artikel 57) voor hen noodzakelijke werkzaamheden (paragraaf 4.2). Overheidsinstanties kunnen in principe alle noodzakelijke werkzaamheden uit hoofde van artikel 57 verhalen op de initiatiefnemers door middel van leges en marktconforme tarieven. Daarbij moeten gemeenten wel opletten dat zij alle kostenaspecten meenemen in de berekening van de tarieven. Tot slot wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op oplossingsrichtingen om de impact op overheidsinstanties te beperken.

4.2 Vergoedingssystematiek

op exploitanten te verhalen kosten via leges

Overheidsinstanties kunnen exploitanten een administratieve vergoeding vragen voor de afhandeling van een verzoek tot medegebruik van overheidsinfrastructuur voor de implementatie van small cells. Hiermee wordt bedoeld op het in ontvangst nemen, toetsen en nemen van een besluit over een verzoek tot medegebruik. Wanneer voor een verzoek tot medegebruik een vergunning is benodigd, gelden de reeds bestaande ambtelijke processen en vergoedingssystematieken.

Voor de afhandeling van verzoeken tot medegebruik kunnen kostendekkende leges worden geheven op basis van urenbesteding en hieraan verbonden ambtelijke kosten. Overheidsinstanties hebben voldoende ervaring met het vaststellen hiervan.

Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie kan worden afgeleid dat de volgende vijf kostencomponenten verhaald kunnen worden door middel van leges.²⁹ Dit betreft de directe kostencomponenten:

1. personeelskosten;
2. huisvestingskosten;
3. specifieke automatiseringskosten;
4. materiële kosten;
5. overhead (die verband heeft met de dienstverlening).

Daarnaast zijn er indirecte kosten. Met indirecte kosten worden enkel die kosten bedoeld die op geen enkele wijze in verband te brengen zijn met de betreffende dienstverlening.³⁰ Indirecte kosten kunnen (behoudens in de handleiding genoemde uitzonderingen) niet worden verhaald. Dergelijke kosten zullen anderszins moeten worden gedekt (bijvoorbeeld door marktconforme tarieven of de algemene uitkering).

Het betreft de volgende indirecte kostencomponenten:

1. beleidsvoorbereiding en algemene inspraakprocedures;
2. handhaving, toezicht en controle (behoudens eerste controle);
3. bezwaar- en beroepsprocedures.

²⁹ Zie Handreiking Kostentoe rekening Heffingen, rechten en tarieven (oktober 2014).

³⁰ Zie ook memorie van toelichting bij 'Wijziging van de Gemeentewet op het stuk der belastingen'. Daar is opgemerkt: "De door de gemeente door te berekenen kosten dienen uitsluitend te bestaan uit de directe kosten inclusief een redelijke opslag voor overhead. De indirecte kosten dienen buiten beschouwing te blijven"

marktconforme vergoedingen voor medegebruik infrastructuur

Als een overheid instemt met medegebruik, dienen voor de plaatsing van small cells de nodige werkzaamheden te worden verricht (o.a. aanpassingen aan infrastructuur, toegang verlenen tot gebouwen/assets, onderhoud). Overheidsinstanties zijn vanuit de Telecomcode niet (financieel) verantwoordelijk voor de genoemde werkzaamheden. Het ligt dus in de rede dat de hiermee gepaard gaande kosten worden verhaald op dan wel direct voor rekening zijn van exploitanten.

Met medegebruik is enerzijds een tijdsbesteding door ambtenaren gemoeid, bijvoorbeeld wanneer toegang tot overheidsinfrastructuur moet worden verleend op het moment van plaatsing (en eventueel onderhoud) van small cells. Anderzijds hebben overheidsinstanties mogelijk materiële kosten, bijvoorbeeld wanneer infrastructuur sneller slijt na de plaatsing van antennes en eerder moet worden vervangen. Tot slot is er de marktconforme vergoeding voor het medegebruik ('de huur van de locatie') en eventuele andere vergoedingen (bijv. voor verbruik van elektriciteit).

Voor het verhalen van tijdsinvesteringen door ambtenaren kan worden geput uit (openbaar raadpleegbare) overheidstarieven.³¹ Overheidsinstanties dienen daarnaast alle overige met medegebruik gemoeide (materiële) kosten en vergoedingen zo goed als mogelijk in kaart te brengen en deze te verwerken in marktconforme tarieven. Waar mogelijk wordt hierbij rekening gehouden met alle mogelijke (toekomstige) kosten. Ten slotte dienen overheidsinstanties rekening te houden met eventuele nadere regels over de hoogte van de vergoeding voor medegebruik die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld.³²

Eventuele ondergrondse werkzaamheden voor de aansluiting van small cells op het core netwerk van een exploitant en hierbij behorende kosten worden afgedekt vanuit een ander artikel in de Telecomcode en vallen als zodanig buiten de scope van dit onderzoek.

Overheidsinstanties hebben bij de vaststelling van marktconforme tarieven op dit moment nog te maken met onzekerheden. Zo is een inschatting van het aantal plaatsingen van small cells per gemeente nu nog moeilijk te maken, waardoor het nu nog lastig kan zijn om een tarief per geplaatste small cell vast te stellen waarmee alle mogelijke (toekomstige) kosten worden gedekt.³³ Ook omdat de precieze technische specificaties van small cells ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog niet bekend waren en het dus niet zeker is welke aanpassingen aan infrastructuur benodigd zijn, kunnen nog niet alle mogelijke kostenposten op dit gebied in kaart worden gebracht. Deze laatste kostenpost kunnen gemeenten eventueel wel volledig verhalen door afspraken te maken over prijzen op basis van nacalculatie en/of door de werkzaamheden direct al voor rekening van exploitanten te laten uitvoeren. Een gemeente is vanuit de wet namelijk niet gehouden om infrastructuur geschikt te maken voor de plaatsing van small cells.

verhalen kosten andere noodzakelijke werkzaamheden

In principe kunnen alle noodzakelijke werkzaamheden uit hoofde van artikel 57 door lokale overheden worden verhaald op de initiatiefnemers door middel van leges en marktconforme tarieven. Daarbij moeten gemeenten wel opletten dat zij alle kostenaspecten meenemen in de berekening van de tarieven.

Communicatie en voorlichting over de plaatsing van small cells naar inwoners en ondernemers toe is een taak van decentrale overheden. Dergelijke kosten kunnen niet via leges worden verhaald. Het ligt dan ook

³¹ Zie bijvoorbeeld: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256325/handleiding-overheidstarieven-2020.pdf>

³² Artikel 5c.2 lid 3.

³³ Het ministerie van EZK heeft in 2020 een onderzoek uitgezet voor een inschatting voor de ontwikkeling van het aantal antennes, waaronder ook small cells. De resultaten worden in 2021 verwacht en zullen onder meer worden gedeeld via www.overalsnelinternet.nl.

in de rede om deze kosten in de marktconforme tarieven voor het medegebruik van infrastructuur op te nemen.

De tijdsinvestering gemoeid met het opstellen van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen overheidsinstanties en telecomproviders kan eveneens worden verhaald via marktconforme tarieven. We doelen hiermee op het aanpassen van een modelovereenkomst (zie 3.3) aan de specifieke afspraken met de individuele exploitanten.

Ook de kosten voor bijvoorbeeld het afhandelen van bezwaarschriften van exploitanten op afgewezen verzoeken tot medegebruik kunnen via marktconforme tarieven (afgesloten met exploitanten waarvan het verzoek wel is gehonoreerd) worden verhaald door in de kostprijs voor medegebruik ruimte te reserveren voor de afhandeling van dergelijke bezwaarschriften. Op voorhand valt echter niet te stellen hoe vaak het voorkomt dat verzoeken tot medegebruik worden afgewezen en hierop bezwaar wordt ingediend. Indien overheidsinstanties een substantiële tijdsinvestering moeten doen in de afhandeling van dergelijke bezwaarschriften, dan kunnen die in de kostprijs voor medegebruiken worden meegenomen en jaarlijks worden bijgesteld.

Ook de werkzaamheden benodigd voor de aanpassing van organisatorische processen en het openbaar maken van voorwaarden voor medegebruik kunnen worden meegenomen in marktconforme tarieven. Een onderbouwde inschatting van hiermee gemoeide (tijds-)investeringen is op dit moment nog niet te geven. Het verdient aanbeveling dit in de eerste uitrol te monitoren. Indien kosten exceptioneel stijgen, lijkt het redelijk om met exploitanten in overleg te gaan.

kosten niet noodzakelijke werkzaamheden

Het staat overheidsinstanties vrij om faciliterend beleid jegens exploitanten te voeren, bijvoorbeeld door proactief de samenwerking met de exploitanten op te zoeken, om bepaalde gebieden aantrekkelijk te maken voor de uitrol van small cells en/of door zelf een inventarisatie van infrastructuur op geschiktheid uit te voeren. Hiertoe zijn gemeenten niet verplicht vanuit de Telecomcode en zij dienen zelf manieren te vinden om dit te bekostigen, hetzij via inning van marktconforme vergoedingen bij de exploitanten, hetzij via gemeentelijke belastingen en/of eigen investeringen.

Wel moet in dit kader worden opgepast voor verstoringen op de markt; alle telecomproviders dient dezelfde dienstverlening te worden geboden. Overheidsinstanties kunnen niet de commerciële belangen van specifieke partijen ondersteunen.

Tot slot kunnen overheidsinstanties ervoor kiezen om de marktconforme tarieven zo vast te stellen dat eventuele tijdsinvesteringen benodigd voor de vaststelling van de hoogte van deze tarieven (o.a. berekeningen, overleg, onderhandelingen) worden 'terugverdiend'.³⁴ Hetzelfde geldt voor de tijdsinvestering in het vaststellen van bijvoorbeeld een modelovereenkomst, met standaard afspraken tussen overheidsinstanties en exploitanten.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3, hebben gemeenten kosten aan voorbereidende werkzaamheden voor de komst van small cells. Op termijn kunnen deze kosten via (marktconforme) vergoedingen worden terugverdiend. Omdat telecomproviders niet verwachten om op korte termijn grote aantallen small cells uit te rollen, betekent dit dat gemeenten rekening moeten houden met het voorfinancieren van bepaalde werkzaamheden.

³⁴ Daarbij rekening houdend met de mogelijk vast te stellen regels over de hoogte van de vergoeding voor medegebruik via een algemene maatregel van bestuur.

4.3 Oplossingsrichtingen voor geringere impact op overheidsinstanties

Voor de input voor deze paragraaf zijn stakeholders geïnterviewd. De hieronder opgenomen oplossingsrichtingen moeten gelezen worden als een niet-uitputtende lijst aan suggesties. Elk van de ideeën hieronder dient nog te worden gewogen op basis van maatschappelijke kosten en baten. De genoemde oplossingsrichtingen vloeien vanuit de Telecomcode (artikel 57) niet voort als noodzakelijk te ondernemen werkzaamheden/activiteiten of op te stellen handreikingen.

Vrijwel alle benaderde gemeenten, telecomproviders en andere betrokkenen hebben behoefte aan coördinatie en afspraken op landelijk niveau. In dit kader wordt veelal gewezen op een mogelijk samenwerkingsplatform, waaraan bijvoorbeeld de VNG, het ministerie van EZK, de telecomproviders (al dan niet vertegenwoordigd door Monet), het Antennebureau en andere betrokken partijen zoals het GPKL deelnemen.

Een dergelijk samenwerkingsplatform kan als doel hebben om de uitrol van small cells op landelijk niveau te coördineren, de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen te stimuleren en om gezamenlijke afspraken te maken. Tevens zou binnen het platform de behoefte aan handreikingen en standaard tools kunnen worden besproken. Door op landelijk niveau afspraken te maken en tools aan te reiken, kan de druk op de individuele decentrale overheidsinstanties worden verlaagd.

De volgende thema's worden benoemd waarbij landelijke coördinatie wordt gewenst:

- een landelijke woordvoeringslijn met betrekking tot aan small cells gerelateerde vraagstukken (de verwachte impact en technische mogelijkheden, ruimtelijke inpassing van small cells en gezondheid). Dergelijke informatie valt te vinden op Rijkswebsites zoals die van het ministerie van EZK, Agentschap Telecom, het Antennebureau en het Kennisplatform EMV, maar gemeenten en burgers weten de weg hiernaartoe niet altijd te vinden;
- verdere duiding bij de interpretatie van de Telecommunicatiewet³⁵ en afbakening van criteria voor een redelijk verzoek voor medegebruik en weigeringsgronden hierbij. Dit is beter mogelijk naar mate er meer duidelijkheid is over het uiterlijk en de technische specificaties van small cells en de uitwerking hiervan in de praktijk.

De volgende handreikingen/tools op landelijk niveau worden benoemd waaraan overheidsinstanties behoefte hebben:

- modelcontracten en opstalrechtvereenkomsten tussen overheidsinstanties en exploitanten (met afspraken over o.a. aansprakelijkheid, schade, betalingen, hersteltermijnen bij schade, verplaatsen en buitenwerking stellen van assets);
- marktconform tarievenmodel, o.a. naar type infrastructuur/assets en regio (kostprijsberekeningen);
- handleiding over geschiktheid infrastructuur/assets en over benodigde werkzaamheden voor plaatsing small cells;
- handreiking toetsingskader verzoeken tot medegebruik van infrastructuur voor de plaatsing van small cells hierop;
- er is een voorbeeldnota voor gemeentelijk antennebeleid.³⁶ Deze wordt door het Antennebureau aangepast aan small cells zodat gemeenten deze kunnen gebruiken bij hun beleidsvorming.

Samenwerking tussen de overheid en telecomproviders (ook onderling) is wenselijk bij het volgende:

- beheersing van druk op de openbare ruimte: tegengaan van wildgroei aan antennes, door sturing op gecentreerde, gedeelde en door gemeenten geprefereerde antennelocaties. Een mogelijkheid hierbij is

³⁵ De nieuwe wet biedt mogelijkheden om in het belang van een goede uitvoering van artikel 57 nadere regelingen via AMVB's vast te stellen. Hierbij kunnen aan de Autoriteit Consument en Markt taken worden opgedragen en bevoegdheden worden verleend.

³⁶ Zie: <https://www.antennebureau.nl/documenten/beleidsnotas/2019/september/6/voorbeeldnota-gemeentelijk-antennebeleid>

om de telecomproviders om een plaatsingsplan voor small cells te vragen, bijvoorbeeld met de geplande uitrol per (stedelijk) gebied, dat wordt afgestemd met gemeenten;

- beheersing van druk op de ondergrond: in de Nederlandse grond ligt volgens het GPKL een veelheid aan bekabeling, leidingen en andere netwerken. Waar mogelijk moet worden aangestuurd op gebruik van gedeelde en bestaande voorzieningen ter beheersing van de druk op de ondergrond;
- afspraken over het niet onnodig vaak opbreken en onderhouden van infrastructuur. Waar mogelijk plannen overheidsinstanties en telecomproviders werkzaamheden gezamenlijk in.

Voor de bovengenoemde punten is niet alleen samenwerking nodig tussen gemeenten en telecomproviders, maar ook (en vooral) tussen de telecomproviders onderling. Dit vergt coördinatie met telecomproviders en bereidheid van providers om hieraan mee te werken.

Zaak is om vóór de daadwerkelijke uitrol van small cells te werken aan de samenstelling van een platform en om de eerste thema's voor samenwerking te agenderen. Hiervoor is inmiddels een werkgroep opgericht, waarin een aantal gemeenten met ondersteuning van de VNG, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Antennebureau, samenwerken aan de ontwikkeling van producten (o.a. voorbeeldnota's, handreikingen, modelcontracten en/of informatiemateriaal) en werken aan afspraken om de uitrol van small cells op een soepele wijze te laten verlopen.

5 Samenvatting en conclusies

Het onderzoek had als doel om inzicht te geven in:

- de *bestuurlijke consequenties* van de verplichting uit de Telecomcode (artikel 57) voor overheidsinstanties (met name gemeenten) om in te stemmen met redelijke verzoeken van exploitanten tot medegebruik van publieke gebouwen en infrastructuur voor het plaatsen van small cells op overheidsinfrastructuur;
- de *financiële consequenties* van de verplichting voor overheidsinstanties (met name gemeenten) om in te stemmen met redelijke verzoeken van exploitanten voor medegebruik van overheidsinfrastructuur;
- *oplossingsrichtingen* met het oog op een zo gering mogelijke impact op overheidsinstanties (met name gemeenten) van de genoemde verplichtingen gemoed met artikel 57 van de Telecomcode.

De centrale onderzoeksvraag luidde:

*Wat zijn de **bestuurlijke** en **financiële** consequenties van de verplichting uit de Telecomcode (artikel 57) voor overheidsinstanties om in te stemmen met redelijke verzoeken van exploitanten tot medegebruik van overheidsinfrastructuur en tot het plaatsen van small cells op deze infrastructuur?*

Deze onderzoeksvraag is beantwoord door een bestudering van relevante regelgeving (herziende Telecomwet, Memorie van Toelichting en de Telecomcode) alsmede een uitvraag onder met name gemeenten naar de bestuurlijke en financiële consequenties in de praktijk als gevolg van veranderende regelgeving.

herziening Telecommunicatiewet: redelijk verzoek tot medegebruik publieke infrastructuur

Volgens de (huidige) herziening van de Telecommunicatiewet (die nog niet door de Eerste en Tweede Kamer is aangenomen) dienen overheidsinstanties te voldoen aan redelijke verzoeken tot medegebruik van publieke infrastructuur voor de implementatie van small cells op deze infrastructuur. Het gaat hierbij om infrastructuur die onder zeggenschap staat van een overheidsinstantie. De weigeringsgronden worden in de herziende Telecommunicatiewet en Memorie van Toelichting nader toegelicht.

noodzakelijke werkzaamheden voor overheidsinstanties

Overheidsinstanties dienen in te stemmen met redelijke verzoeken van exploitanten tot medegebruik van overheidsinfrastructuur voor de implementatie van small cells op deze infrastructuur. Om dergelijke verzoeken in ontvangst te kunnen nemen, te toetsen, hierover besluiten te nemen en om hierover te communiceren met de providers dienen overheidsinstanties verschillende werkzaamheden te verrichten: van het in behandeling nemen van een verzoek tot en met het afsluiten van een (privaatrechtelijke) overeenkomst met de exploitant. Sommige werkzaamheden zullen op de kortere termijn plaatsvinden, terwijl andere werkzaamheden op een later moment gedurende de daadwerkelijke invoering van small cells worden verricht. Op dit moment is nog niet exact aan te geven wanneer en in welke mate gemeenten met verzoeken te maken krijgen. Telecomproviders geven desgevraagd aan niet op korte termijn een grootschalige uitrol van small cells in gemeenten te verwachten.

financiële consequenties voor decentrale overheden

Conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (1997) dienen de bestuurlijke en financiële consequenties van beleidsvoornemens te worden beoordeeld:

“Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met

redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.”

Het voorliggende onderzoek dient als onderbouwing van de bestuurlijke en financiële consequenties. Het onderzoek laat zien dat er een wijziging van de taken en activiteiten van decentrale overheden is te verwachten. Tevens laat het onderzoek zien dat het redelijk is de financiële consequenties hiervan in rekening te brengen bij de initiatiefnemers.³⁷ Dit kan via marktconforme tarieven en in sommige gevallen leges.

Het wetsvoorstel voorziet in een (kostendeekkende) administratieve vergoeding voor de afhandeling van verzoeken tot medegebruik voor de implementatie van small cells. Voor het daadwerkelijke medegebruik van publieke infrastructuur kunnen overheidsinstanties een marktconforme vergoeding vragen aan exploitanten.

Als een overheid instemt met medegebruik, dienen voor de plaatsing van small cells de nodige werkzaamheden te worden verricht (o.a. aanpassingen aan infrastructuur, toegang verlenen tot gebouwen/assets, onderhoud). Overheidsinstanties zijn vanuit de Telecomcode niet (financieel) verantwoordelijk voor de genoemde werkzaamheden. Deze en eventuele overige met medegebruik gemoeide (materiële) kosten en vergoedingen kunnen worden verwerkt in marktconforme tarieven.

Het is belangrijk dat alle kosten in beeld zijn zodat een marktconforme vergoeding kan worden gevraagd voor het medegebruik. Sommige gemeente zullen ervoor kiezen niet alle kosten hierin mee te nemen omdat zij de uitrol van snelle mobiele connectiviteit, waaronder 5G, ook zien als een investering (en onderdeel van het economisch beleid – hetgeen ook past in gemeentelijke autonomie) van de gemeente. Het is raadzaam de verschillende werkzaamheden te monitoren. Met name ten aanzien van het voortraject (communicatie en informatie) alsmede beroep en bezwaar bestaan bij gemeenten onzekerheden.

oplossingsrichtingen

Hierbij is het wenselijk dat de VNG en het Rijk gemeenten verder ondersteunen met instrumenten zoals modelcontracten, handleidingen, toetsingskader en voorbeeldnota's voor antennebeleid. Nadere afstemming tussen overheden en exploitanten is wenselijk om een uitrol van small cells op lokaal niveau succesvol te laten verlopen.

³⁷ Zie ook het advies van Raad voor de Financiële verhoudingen (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek*.