



Adviescollege  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat  
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

**Onze referentie** MvH/RvZ/SH/bs/ATR1514/2020-U171

**Uw referentie**

Datum 23 december 2020  
Betreft Wijziging Frequentiebesluit 2013

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Geachte mevrouw Keijzer,

Op 3 december 2020 is de Wijziging Frequentiebesluit 2013 voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. De adviestermijn verloopt, net als de reactietermijn van de internetconsultatie, op 4 januari 2021.<sup>1</sup>

#### Inhoud van het voorstel

Elektromagnetische velden komen voor rond onder meer zendantennes, hoogspanningslijnen en elektrische apparaten. In deze velden komen elektromagnetische golven, ook wel radiogolven genoemd, vrij. Via deze golven vindt digitale communicatie plaats. Teveel blootstelling aan radiogolven leidt tot gezondheidsschade. Om dit te voorkomen zijn in het Antenneconvenant afspraken gemaakt over het plaatsen van nieuwe antennes en de zgn. blootstellingslimieten. Blootstellingslimieten zijn normen die de maximale sterkte van elektromagnetische velden bepalen. Ze zijn tot op heden niet in wetgeving verankerd. Voorliggend wijzigingsbesluit brengt daar verandering in. Het legt de landelijke limieten wettelijk vast die ook in het Antenneconvenant zijn opgenomen. Het doel hiervan is tweeledig. Ten eerste moet dit burgers de zekerheid bieden dat de blootstelling aan elektromagnetische golven binnen de limieten blijft, ook wanneer sprake is van meerdere antennes in de directe omgeving. Ten tweede moet het voorkomen dat een lappendeken van decentrale limieten ontstaat. Elektromagnetische velden kunnen namelijk gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Hiermee vallen zij in beginsel onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Binnen de Omgevingswet is het mogelijk op decentraal niveau regels te stellen wanneer een specifieke wet op het gebied van de fysieke leefomgeving ontbreekt. Voor frequentiegebruikers die landelijk opereren, is dat zeer belastend. Zij moeten, wanneer in verschillende gedeelten van het land verschillende limieten worden gehanteerd, met deze veelheid aan limieten rekening houden. Door de limieten landelijk vast te leggen wordt dit voorkomen.

In het voorstel zijn verplichtingen opgenomen voor frequentiegebruikers om te borgen dat blootstellingslimieten niet overtreden worden. Frequentiegebruikers moeten voorafgaand aan plaatsing van één of meerdere antennes onderzoeken of door die plaatsing

---

<sup>1</sup> Zie [Overheid.nl](http://Overheid.nl) | [Consultatie Wijziging Frequentiebesluit 2013 ter bescherming van de volksgezondheid tegen radiofrequente elektromagnetische velden \(internetconsultatie.nl\)](http://Consultatie.Wijziging.Frequentiebesluit.2013.ter.bescherming.van.de.volksgezondheid.tegen.radiofrequente.elektromagnetische.velden.(internetconsultatie.nl))

blootstellingslimieten zullen worden overschreden (onderzoekplicht). De gebruikte documentatie voor het onderzoek moet, zolang de antenne in gebruik is, worden bewaard (bewaarplicht). Verder is een verplichting opgenomen dat deze informatie met andere frequentiegebruikers en de toezichthouder op verzoek moet worden gedeeld (informatieplicht). Tenslotte is nog een verplichting opgenomen dat wanneer de blootstellingslimieten worden overschreden door meerdere frequentiegebruikers, de laatste frequentiegebruiker maatregelen moet treffen om de blootstelling weer onder de limiet te brengen (cumulatieregeling).

Agentschap Telecom (AT) houdt toezicht op de naleving van de normen.

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### 1. *Nut en noodzaak*

De behoefte aan connectiviteit neemt toe, zeker ook met de komst van 5G. Het voorstel beoogt burgers zekerheid te bieden dat normen niet worden overschreden en hun gezondheid geen schade oploopt. Bovendien wil het de lasten van landelijk opererende frequentiegebruikers beperken door de blootstellingslimieten landelijk vast te leggen. Beide doeleinden onderbouwen de noodzaak van het voorstel. Naar verwachting vormen de vier verplichtingen bovendien een sluitend geheel om deze doelen te realiseren. De onderzoekverplichting brengt de gevolgen van een nieuwe antenne in beeld. De informatieverplichting zorgt er voor dat partijen gebruik kunnen maken van de benodigde gegevens. De bewaarplicht is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. De cumulatie-regeling bepaalt ten slotte bij welke partij de verplichting berust om te handelen in het geval de blootstellingslimieten toch worden overschreden.

Het college heeft geen overige opmerkingen over nut en noodzaak.

#### 2. *Minder belastende alternatieven*

Om de twee doelen te verwezenlijken kiest het voorstel er voor om aan te sluiten bij de huidige praktijk. Dit betekent dat die normen wettelijk worden verankerd waar frequentiegebruikers zich op basis van onderlinge afspraken al aan houden. Op korte termijn vormt dit het minst belastende alternatief. De vraag rijst echter of dit ook voor de langere termijn geldt. De toelichting bij het voorstel geeft niet aan of en zo ja welke andere alternatieven zijn overwogen. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of de optie is overwogen om alle gegevens over de zendmasten (incl. bijbehorend onderzoek bij plaatsing) op te nemen in het Antenneregister. In deze optie is het wellicht mogelijk om op langere termijn de informatieplicht en de bewaarplicht te laten vervallen.

## **2.1 Het college adviseert in de toelichting te benoemen welke minder belastende alternatieven overwogen zijn en daarbij specifiek in te gaan op de rol die het Antenneregister mogelijk op langere termijn kan vervullen.**

### *3. Werkbaarheid*

Frequentiegebruikers zijn verplicht te onderzoeken of blootstellingslimieten overschreden worden. Zij kunnen daarbij gebruik maken van de informatie in het Antenneregister over de relevante antennes en frequentiegebruikers. Deze laatste zijn op grond van de informatieplicht gehouden om de gevraagde informatie te verstrekken. Het voorstel maakt in deze zin gebruik van de gangbare praktijk. De toelichting bij het voorstel geeft aan dat er op dit moment een onderzoek loopt met de vraag of de informatie in het register (als hulpmiddel) toereikend is om aan de verplichtingen te doen. Niet duidelijk is wanneer dit onderzoek gereed is. Uw ministerie heeft ambtelijk aangegeven dat dit voor inwerkingtreding het geval zal zijn. Verwacht wordt dat aanpassing van het register niet nodig zal zijn. Het college hecht er aan te benadrukken dat als aanpassing nodig mocht zijn, dit gebeurt middels een besluit dat ook geconsulteerd zal worden.

De informatie die op grond van de onderzoekplicht wordt verkregen, is essentieel voor een adequaat toezicht. Dit roept de vraag op hoe in het toezicht omgegaan moet worden met reeds bestaande antennes waarvoor de onderzoekplicht in het verleden niet gold. De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk dat het toezicht conform de huidige werkwijze wordt vormgegeven. Dit is mogelijk omdat frequentiegebruikers op basis van de huidige afspraken in het Antenneconvenant de relevante gegevens voor het toezicht al bijhouden. De werkbaarheid voor het toezicht komt daardoor met dit voorstel niet in het geding.

### *4. Gevolgen regeldruk*

De toelichting bevat een regeldrukparagraaf. Deze benoemt de onderzoekplicht, de bewaarplicht en de cumulatierегeling. De regeldrukkosten die gepaard gaan met plaatsen van nieuwe antennes, worden geschat op 60.000 euro per jaar. Deze berekening is echter niet uitgevoerd op handelingenniveau, zodat niet duidelijk is wat frequentiegebruikers precies moeten doen en wat de kosten daarvan zijn. Bovendien ontbreekt een indicatie omtrent het aantal nieuwe antennes dat naar verwachting geplaatst zal worden.<sup>2</sup> De regeldruk is daarmee kwalitatief en kwantitatief niet toereikend beschreven.

Verder zijn de regeldrukgevolgen die volgen uit de cumulatierегeling, niet toereikend in beeld gebracht. De toelichting meldt dat bij een eventuele overschrijding van de norm, de aanpassingskosten per antenne 89 euro zullen bedragen. De handelingen die hieraan ten grondslag liggen, zijn niet opgenomen. Bij deze verplichting is wel een indicatie voor het aantal aanpassingen per jaar opgenomen. De regeldruk die voorkomt uit deze regeling, is gering.

De regeldruk die uit het voorstel volgt, is kwalitatief en kwantitatief niet toereikend in kaart gebracht.

---

<sup>2</sup> Een dergelijke indicatie is goed mogelijk. De telecomsector raamt 4500 nieuwe antennes verdeeld over 1500 opstelpunten (zie [Factsheet Wat betekent de komst van 5G voor uw gemeente? | Publicatie | Overal snel internet](#)). Ambtelijk heeft uw ministerie aangegeven dat uit een nog lopend onderzoek een aantal van 5400 antennes voor een periode van zes jaar komt. De resultaten van dit onderzoek zullen in het eerste kwartaal van 2021 beschikbaar komen en vervolgens openbaar gemaakt worden.

**4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk in de toelichting op handelingenniveau uit te werken.**

**4.2 Het college adviseert de inschatting van de grootte van de doelgroep die ten grondslag ligt aan de regeldrukberekening van de onderzoekplicht, op te nemen in de regeldrukparagraaf, deze gegevens openbaar te maken op de internetconsultatie en hierbij een verwijzing op te nemen naar de openbare bron.**

De toelichting bij het voorstel geeft aan dat de informatie uit de onderzoekplicht essentieel is om het toezicht goed uit te kunnen voeren. Dit is alleen mogelijk als bedrijven aan de informatieverplichtingen voldoen. Een berekening hiervan ontbreekt.

**4.3 Het college adviseert de regeldrukkosten voor bedrijven die voortkomen uit het toezicht, in kaart te brengen.**

Volgens de toelichting worden de gegevens over nieuwe antennes op hoofdlijnen opgenomen in het Antenneregister. Het is niet helder welke handelingen frequentiegebruikers moeten verrichten zodat het Antenneregister up-to-date is en blijft. Dergelijke handelingen vallen onder de definitie van regeldruk. De verplichting om nieuwe antennes te registreren bestaat al. Dit is echter geen verplichting die volgt uit dit besluit. Het college geeft ter overweging mee dit te vermelden in de toelichting.

#### Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

**Niet vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.**

Het college merkt op dat de regeldrukparagraaf inzicht moet bieden in de gevolgen die voortvloeien uit een voorstel. Transparantie is zeker vanwege de maatschappelijke ophef van belang.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris