

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2014/0884 van 16 december 2014  
in de zaak 1011/1021/A/8/0949

*In zake:* het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Erika RENTMEESTERS  
kantoor houdende te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het  
Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Paul AERTS  
kantoor houdende te 9000 Gent, Coupure 5  
waar woonplaats wordt gekozen

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 11 augustus 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen van 14 juli 2011 waarbij aan [REDACTED] (hierna de aanvrager) een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het plaatsen van een mast met antennes voor mobiele telecommunicatie en drie technische kasten.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de tweede kamer, werd op 28 oktober 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 18 november 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc VAN ASCH heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Erika RENTMEESTERS die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Inneke BOCKSTAELE die loco advocaat Paul AERTS verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

### III. FEITEN

Op 17 maart 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de aanvrager bij de verwerende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het plaatsen van een mast met antennes voor mobiele telecommunicatie en drie technische kasten”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan ‘St. Niklaas-Lokeren’, gelegen in woongebied.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, ‘regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas’, vastgesteld met een besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2007.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 7 april 2011 tot en met 6 mei 2011, worden twee bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] verleent op 23 mei 2011 ongunstig advies, gelet op de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 21 augustus 2006 om geen nieuwe masten toe te staan.

De verwerende partij beslist op 14 juli 2011 een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

#### STEDENBOUWKUNDIGE BASISGEGEVENS UIT DE PLANNEN VAN AANLEG / RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN

##### Ligging volgens de plannen van aanleg + bijhorende voorschriften

*De aanvraag is volgens het gewestplan ST. NIKLAAS – LOKEREN (KB 07/11/1978) in een woongebied en binnen de afbakeningslijn van het gewestelijk RUP regionaalstedelijk gebied [REDACTED] (VI. Reg. 19/01/2007).*

In deze zone gelden de stedenbouwkundige voorschriften van art. 5.1.0. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Deze voorschriften luiden als volgt :  
Woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

#### Bepaling van het plan dat van toepassing is op de aanvraag

Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling. Het blijft de bevoegdheid van de overheid de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan.

#### Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de geldende voorschriften.

#### Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften

///

#### VOORSCHRIFTEN DIE VOLGEN UIT VERORDENINGEN

Het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne wat betreft de normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 10MHz en 10GHz, werd gepubliceerd in het Belgische Staatsblad van 13 januari 2011. Twee ministeriële besluiten die verdere invulling geven aan deze regeling, werden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 16 februari 2011.

#### ANDERE ZONERINGSGEGEVENS

///

#### EXTERNE ADVIEZEN

Op 23/05/2011 bracht het College van Burgemeester en Schepenen een ongunstig advies uit gelet op de collegebeslissing d.d. 21/08/2006 waarin besloten werd om geen nieuwe masten meer toe te staan (enkel nog masten op bestaande sites).

#### HET OPENBAAR ONDERZOEK

In toepassing van de Vlaamse codex Ruimtelijke Ordening en het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000, en latere wijzigingen, betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, is de aanvraag onderworpen aan een openbaar onderzoek (art. 3. §3. 1°).

De aanvraag is verzonden naar de gemeente [REDACTED] voor de organisatie van het openbaar onderzoek. Het vond plaats van 7/04/2011 tot 06/05/2011. Er werden 2 bezwaren ingediend. De bezwaren handelen over :

- Negatief effect van de straling op de gezondheid;
- Petitie, ondertekend door 43 personen : 'Als buurtbewoners kunnen wij hier niet mee

*akkoord gaan, aangezien er algemeen geweten is dat zo een mast slechte stralingen geeft. Zo een mast hoort niet thuis midden in een woongemeenschap. Vele gezinnen hebben hier jonge kinderen en er zijn ook drie crèches in deze buurt. Bovendien is de woning waar men de aanvraag voor gedaan heeft, onbewoonbaar verklaard en volkomen vervallen'.*

*Na onderzoek van de bezwaren en opmerkingen worden volgende standpunten hieromtrent ingenomen :*

*Wat de stralings- en gezondheidsaspecten betreft, kan het volgende worden opgemerkt. Het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne wat betreft de normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10GHz, werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 13 januari 2011. Twee ministeriële besluiten die verdere invulling geven aan deze regeling, werden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 16 februari 2011. De website, waarmee conformiteitsattesten kunnen worden aangevraagd, is operationeel. Dit besluit van de Vlaamse Regering legt gezondheidsnormen vast die vele malen strenger zijn dan die van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Op die wijze wordt het voorzorgsprincipe volledig gerespecteerd. Alle nieuwe en bestaande installaties moeten aan de normen van dit besluit van de Vlaamse regering voldoen. De vergunningverlenende overheid kan er dan ook in alle redelijkheid van uitgaan dat het gezondheidsaspect voldoende onder controle is en het verlenen van deze stedenbouwkundige vergunning niet in de weg staat. Zoals de Raad van State in arresten heeft opgemerkt kan worden aangenomen dat de overheid die bevoegd is inzake ruimtelijke ordening, voor de beoordeling van de risico's van een constructie voor de gezondheid in beginsel kan voortgaan op de beoordeling van de terzake bevoegde overheid, zoals die haar uitdrukking gevonden heeft in een bij besluit vastgestelde normering.*

*Er kan bijgevolg besloten worden dat de ingediende bezwaren ontvankelijk doch ongegrond zijn.*

#### HISTORIEK

*Op 02/12/2003 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een mast op een bestaand liftgebouwtje (advies College d.d. 19/02/2003 : ongunstig).*

*Op 11/01/2006 werd opnieuw een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het installeren van een GSM-zendinstallatie op de liftuitbouw (advies College d.d. 03/01/2006 : gunstig). Deze vergunning werd niet uitgevoerd en is bijgevolg vervallen.*

*Op 06/03/2009 werd een nieuwe, gelijkaardige stedenbouwkundige aanvraag ingediend. Deze aanvraag werd ingetrokken door de aanvragers op 10/08/2009 (advies College d.d. 27/07/2009 : ongunstig).*

#### BESCHRIJVING VAN DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

*De nieuwe mast wordt ingeplant boven op de liftuitbouw van een bestaand industrieel gebouw, gelegen binnen de dichtbebouwde stadskern van [REDACTED]. Het ca. 13m hoge fabrieksgebouw is gelegen achter de aaneengesloten bebouwing in de [REDACTED] maar zichtbaar vanaf de parking op het [REDACTED]*

*De liftuitbouw heeft een hoogte van ca. 4m boven de dakrand. Bovenop deze uitbouw voorziet men de plaatsing van een zelfdragende mast van ca. 4m hoog. Aan de voet van de liftkoker worden 3 kleinere technische kasten bevestigd, op het dak zelf komt nog één grotere kast. Op de mast worden 3 nieuwe antennes van [REDACTED] gemonteerd. Bijkomend voorziet men de plaatsing van een balustrade en een kooiladder.*

*(...)*

### BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

*Overwegende dat de aanvraag niet strijdt met de voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan;*

*Overwegende dat de inplanting van de mast boven op de liftuitbouw van een industrieel gebouw visueel weinig storend zal zijn in de omgeving en kadert binnen het industriële karakter van het gebouw;*

*Gelet op het ongunstig advies van het College van burgemeester en schepenen; d.d. 28 maart 2011;*

*Overwegende dat het College verwijst naar een collegebeslissing van 21 augustus 2006 waarbij geen nieuwe masten meer zouden worden toegestaan, enkel nog op bestaande sites;*

*Overwegende dat bewuste collegebeslissing echter enkel stelt dat bij nieuwe sites, de stedenbouwkundige aanvraag geval per geval zal beoordeeld worden (zie afschrift beslissing in dossier);*

*Overwegende dat deze beslissing dateert van vóór het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 waarbij gezondheidsnormen werden vastgesteld;*

*Overwegende dat voor dezelfde site reeds twee maal een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het bouwen van een mast op de bestaande liftuitbouw (d.d. 02/12/2003 en d.d. 11/01/2006);*

*Overwegende dat deze vergunningen nooit werd uitgevoerd en bijgevolg vervallen zijn;*

*Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek twee bezwaarschriften werden ingediend (waarvan één petitie, ondertekend door 43 personen) die handelen over de gezondheidsaspecten van de installatie;*

*Overwegende dat deze bezwaren ontvankelijk doch ongegrond zijn (zie openbaar onderzoek);*

*Overwegende dat de adviezen van de brandweer en de dienst milieu gunstig zijn mits voorwaarden;*

*Overwegende dat wat de stralings- en gezondheidsaspecten betreft, de installatie pas in exploitatie genomen mag worden als de aanvrager beschikt over het conformiteitsattest, zoals bedoeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne wat betreft de normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz (B.S. 16 februari 2011). Dit besluit van de Vlaamse Regering legt verdere gezondheidsnormen vast waardoor het voorzorgsprincipe volledig gerespecteerd wordt en er in alle redelijkheid van uitgegaan kan worden dat het gezondheidsaspect voldoende onder controle is en het verlenen van deze stedenbouwkundige vergunning niet in de weg staat;*

*Overwegende dat het voorzien van draadloze communicatienetwerken, met inbegrip van de bijhorende infrastructuur, zoals pylonen en masten, beschouwd wordt als een handeling van algemeen belang cfr. het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van art. 4.7.1. §2, 4.4.7. §2 en art. 4.7.1. §2, tweede lid, van de VCRO en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester).*

*Overwegende dat uit bovenstaande motivatie blijkt dat de zendinstallatie verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving.*

### ALGEMENE CONCLUSIE

*De aanvraag is vatbaar voor inwilliging.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

#### **V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

##### **Enig middel**

##### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van artikel 1.1.4, artikel 4.3.1, §1, en 4.3.1, §2 VCRO, van de wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, en van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en voorzorgbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stelt, samengevat, dat de bestreden beslissing onvoldoende rekening houdt met de goede ruimtelijke ordening in de mate onvoldoende aandacht besteed is aan de invloed van de vergunningsbeslissing op de gezondheid en veiligheid van de omwonenden. De verwerende partij beperkt zich ertoe te verwijzen naar de normen ingevoerd door het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010. Het voorzorgprincipe is volgens de verzoekende partij geschonden doordat de beoordeling van de gezondheidsrisico's beperkt is tot een algemene stellingname over de verenigbaarheid van de aanvraag met de federale stralingsreglementering en met de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie, zonder dat de stralingshinder concreet onderzocht is t.a.v. de omwonenden. De mast wordt ingeplant in een dicht bebouwde stedelijke woonomgeving met een aantal crèches, een school en een ziekenhuis.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de aanvraag in de bestreden beslissing wel degelijk getoetst is aan de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. Uit de bestreden beslissing blijkt dat rekening gehouden is met de gezondheid en de veiligheid van de omwonenden. De normen vastgelegd door de Vlaamse Regering zijn overigens veel strenger dan die van de Wereldgezondheidsorganisatie. Bovendien is de verzoekende partij niet consequent gezien zij voorheen voor dezelfde locatie een gunstig advies verleende en toen stelde dat de aanvraag niet storend was voor de woonomgeving.

3.

In haar wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partij haar argumentatie en verwijst nog naar rechtspraak van de Raad van State, waaruit blijkt dat een loutere verwijzing naar de federale stralingsregels onvoldoende is als toetsing in concreto aan de goede ruimtelijke ordening. Het feit dat de verzoekende partij vroeger een ander standpunt ingenomen heeft, is niet relevant. Elke aanvraag dient opnieuw beoordeeld te worden.

##### *Beoordeling door de Raad*

1.

Partijen betwisten niet dat de aanvraag bestemmingsconform is. De discussie beperkt zich dan ook tot de toetsing door de verwerende partij aan de goede ruimtelijke ordening en aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

2.

De Raad merkt vooreerst op dat artikel 2 van de formele motiveringswet niet geschonden is, nu de formele motieven uitdrukkelijk in de bestreden beslissing vermeld zijn.

3.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht betekent anderzijds dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, hetgeen onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten, die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld zijn.

Het behoort tot de taak van het vergunningverlenend bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO concreet te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van een goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling moet betrekken en rekening moet houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De Raad kan zich omwille van zijn marginale toetsingsbevoegdheid niet in de plaats stellen van het vergunningverlenend bestuursorgaan en kan de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening niet opnieuw beoordelen. Het is aan de verzoekende partij, wanneer ze de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening betwist, om aan te tonen dat het vergunningverlenend bestuursorgaan ofwel foutief, ofwel kennelijk onredelijk concludeert dat de aanvraag verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

4.

Met betrekking tot het mogelijke gezondheidsrisico beslist de verwerende partij dat het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne wat betreft de normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz, van toepassing is.

De verwerende partij overweegt verder, in het kader van het voorzorgprincipe, dat de door de bestreden beslissing vergunde gsm-mast slechts in gebruik mag worden genomen nadat een conformiteitsattest wordt afgeleverd, zoals bepaald in het besluit van 19 november 2010 dat de gezondheidsnormen vastlegt en het afleveren van een conformiteitsattest regelt, zodat de verwerende partij er in alle redelijkheid vanuit gaat dat het gezondheidsaspect, in het kader van de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening, voldoende onder controle is.

De kritiek van de verzoekende partij dat de gezondheidsrisico's onvoldoende concreet getoetst zijn rekening houdend met de onmiddellijke omgeving, overtuigt niet. De verzoekende partij beperkt zich ertoe te verwijzen naar een collegebesluit om geen nieuwe gsm-masten toe te laten op haar grondgebied dat in algemene termen geformuleerd is en zelf geen beoordeling van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening inhoudt. Evenmin toont de verzoekende partij aan in welke mate de plaatselijke toestand een andere beoordeling van de gezondheidsrisico's zou vereisen dan deze vermeld in de vergunningsbeslissing.

De verwerende partij verantwoordt haar beslissing niet kennelijk onredelijk door de vergunningsbeslissing te koppelen aan het bekomen van een conformiteitsattest dat de verenigbaarheid vaststelt met de wettelijk toegelaten stralingsnorm zoals bepaald door de Vlaamse Regering en die geldt voor alle publieke ruimten, inclusief ziekenhuizen, scholen en crèches.

In die omstandigheden bewijst de verzoekende partij evenmin een schending van het zorgvuldigheids- of redelijkheidsbeginsel, noch toont de verzoekende partij aan dat de motivering van de bestreden beslissing steunt op onjuiste gegevens of op een niet-correcte beoordeling ervan.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

- Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 16 december 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de achtste kamer,

Marc VAN ASCH