

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:72
Datum uitspraak	14 januari 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 maart 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van Oosterhout aan Alticom B.V. een omgevingsvergunning verleend om in afwijking van het bestemmingsplan een communicatiemast voor het GSM-rail netwerk te plaatsen aan de Parallelweg 8 in Dorst. De omgevingsvergunning is verleend voor het plaatsen van een communicatiemast van 39,9 meter hoog ten behoeve van het GSM-rail netwerk op het perceel. De vergunning heeft betrekking op bouwen en op het afwijken van het bestemmingsplan op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2, van de Wabo en artikel 4, aanhef en onderdeel 5 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Het doel van het plaatsen van de mast is het verbeteren van de GSM - R dekking en kwaliteit op het spoortracé Breda - Tilburg, ook als randvoorwaarde voor de invoering van de nieuwe treinbeveiliging ERTMS. Vergunninghoudster Alticom plaatst de communicatiemast in opdracht van ProRail. [verzoeker] en anderen wonen in de directe omgeving van het perceel en vrezen voor de aantasting van hun uitzicht. Volgens hen zijn er betere alternatieve locaties.

Volledige tekst

202503781/1/R2 en 202503781/2/R2.

Datum uitspraak: 14 januari 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de

Algemene wet bestuursrecht; hierna: de Awb) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het hoger beroep van:

[verzoeker] en anderen, allen wonend in Dorst, gemeente Oosterhout, verzoekers,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 15 mei 2025 in zaken nrs. 24/190 24/911 24/772 en 24/441 in het geding tussen:

[verzoeker] en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Oosterhout.

Procesverloop

Bij besluit van 10 maart 2023 heeft het college aan Alticom B.V. een omgevingsvergunning verleend om in afwijking van het bestemmingsplan een communicatiemast voor het GSM-rail netwerk te plaatsen aan de Parallelweg 8 in Dorst (hierna ook: het perceel).

Bij besluiten van 28 november 2023 en 4 december 2023 heeft het college de door [verzoeker] en anderen daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 22 november 2024 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld een in die uitspraak geconstateerd gebrek aan die besluiten te herstellen.

Bij besluit van 2 januari 2025 heeft het college de motivering van de besluiten van 28 november 2023 en 4 december 2023 aangevuld.

Bij uitspraak van 15 mei 2025 heeft de rechtbank de door [verzoeker] en anderen tegen de besluiten van 28 november 2023 en 4 december 2023 ingestelde beroepen gegrond verklaard, die besluiten vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand blijven.

Tegen deze uitspraak hebben [verzoeker] en anderen hoger beroep ingesteld.

Tevens hebben [verzoeker] en anderen de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[verzoeker] en anderen en Alticom hebben nadere stukken ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 2 december 2025, waar [verzoeker] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door [persoon], en het college, vertegenwoordigd door mr. S. Wuijts, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Alticom, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], bijgestaan door [personen], als partij gehoord.

Overwegingen

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

2. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 17 februari 2022. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Wettelijk kader en beleid

3. Het wettelijk kader en het relevante gemeentelijke beleid zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

Inleiding

4. De omgevingsvergunning is verleend voor het plaatsen van een communicatiemast van 39,9 meter hoog ten behoeve van het GSM-rail netwerk op het perceel. De vergunning heeft betrekking op bouwen en op het afwijken van het bestemmingsplan op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2, van de Wabo en artikel 4, aanhef en onderdeel 5 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Het doel van het plaatsen van de mast is het verbeteren van de GSM-R dekking en kwaliteit op het spoortracé Breda - Tilburg, ook als randvoorwaarde voor de invoering van de nieuwe treinbeveiliging ERTMS. Vergunninghoudster Alticom plaatst de communicatiemast in opdracht van ProRail. [verzoeker] en anderen wonen in de directe omgeving van het perceel en vrezen voor de aantasting van hun uitzicht. Volgens hen zijn er betere alternatieve locaties.

De (tussen)uitspraak van de rechtbank

5. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat het college in de besluiten op bezwaar onvoldoende heeft gemotiveerd dat de omgevingsvergunning voor de communicatiemast is verleend in overeenstemming met de criteria uit het "Plaatsingsbeleid masten en antennes" van de gemeente Oosterhout (hierna: het plaatsingsbeleid).

Het college heeft naar aanleiding van de tussenuitspraak met toepassing van de criteria uit het plaatsingsbeleid de noodzaak van de communicatiemast op het perceel nader gemotiveerd.

In de einduitspraak oordeelt de rechtbank dat deze nadere motivering het besluit kan dragen. Het college heeft volgens de rechtbank gemotiveerd dat het plan voldoet aan de locatiecriteria van het plaatsingsbeleid, omdat de mast wordt gebouwd langs een infrastructuurlijn zoals genoemd onder d van de locatiecriteria en binnen het zoekgebied geen locaties beschikbaar zijn die voldoen aan de criteria a tot en met c. Verder heeft de rechtbank overwogen dat in de bestreden besluiten onvoldoende is onderbouwd dat ook wordt voldaan aan voorwaarde b en c van de gebiedsspecifieke criteria voor het zuidelijke deel van het Buitengebied, nu de mast is vergund op een locatie nabij woonbebouwing aan de rand van de kern van Dorst en er geen aansluiting is gezocht bij de bossen. Volgens de toelichting op de gebiedsspecifieke criteria voor het buitengebied kunnen er echter gevallen zijn waarbij de plaatsing absoluut noodzakelijk is om "witte vlekken" in de dekking te voorkomen. In zo'n geval moet wel worden aangetoond dat er geen alternatieven voorhanden zijn. De rechtbank is van oordeel dat het college op basis van de nadere motivering in zijn besluit van 2 januari 2025 en de daarbij gevoegde "Toelichting bouw nieuwe zendmast nabij Dorst ten behoeve

van GSM-R [1571 Dorst001] v7" van ProRail (hierna: de toelichting van ProRail) in redelijkheid tot de conclusie kon komen dat er binnen het zoekgebied geen alternatieven zijn voor de gekozen locatie aan de Parallelweg 8 waarmee een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt. De enkele stelling van [verzoeker] en anderen dat er volgens hen binnen het zoekgebied wel alternatieven zijn voor de locatie aan de Parallelweg 8 waarmee een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt, is onvoldoende. Als zij het onderbouwde standpunt van het college dat dit de enige geschikte locatie binnen het zoekgebied is betwisten, had het op hun weg gelegen om dit te weerleggen met een deskundig tegenonderzoek. Dat hebben zij echter nagelaten. Voor zover zij hebben gewezen op mogelijke alternatieve locaties die buiten het zoekgebied liggen, behoeven die locaties reeds gelet op het feit dat ze buiten het zoekgebied zijn gelegen geen verdere bespreking meer, aldus de rechtbank.

Het hoger beroep

6. [verzoeker] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college met de toelichting van ProRail voldoende heeft gemotiveerd dat de omgevingsvergunning voor de communicatiemast is verleend in overeenstemming met de criteria uit het plaatsingsbeleid.

Zij voeren daartoe aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ongemotiveerd is afgeweken van onderdeel h van de locatiecriteria van het plaatsingsbeleid.

Verder stellen zij dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de vergunning voor de communicatiemast niet had mogen worden verleend omdat niet is voldaan aan voorwaarden b en c van de gebiedsspecifieke criteria, ongeacht of er alternatieven beschikbaar zijn.

Voorts stellen zij dat het college op basis van de toelichting van ProRail niet tot de conclusie kon komen dat er binnen het zoekgebied geen alternatieven zijn voor de gekozen locatie aan de Parallelweg 8 waarmee een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt zodat kon worden afgeweken van de gebiedsspecifieke criteria. Volgens [verzoeker] en anderen heeft het college deze conclusie volledig onderbouwd met de informatie zoals aangedragen door de aanvrager van de vergunning. Hun stelling dat er wel alternatieven zijn voor de locatie aan de Parallelweg 8 was gebaseerd op openbaar beschikbare empirische data waaruit blijkt dat het zoekgebied bewust zo klein is gehouden dat alleen de voorkeurslocatie van de aanvrager van de vergunning redelijkerwijs in aanmerking kan komen. Zij menen dat het college een eigen, onpartijdig deskundigenonderzoek had moeten laten verrichten.

[verzoeker] en anderen hebben hun betoog in hoger beroep onderbouwd met het rapport "ALM2025 ProRail Mast Dorst v14def" van bureau Antenna Location Management van 27 augustus 2025 (hierna: het rapport van ALM). ALM acht de beoogde locatie Parallelweg 8 Dorst vanuit goede ruimtelijke ordening ongeschikt voor een communicatiemast van 39,9 m hoogte vanwege de ligging in open, landelijk gebied en omdat ook niet voldaan wordt aan de overige criteria van het plaatsingsbeleid. Volgens ALM zijn er betere alternatieve locaties voor het oplossen van het dekkingsprobleem, waarvan er vier in het zoekgebied liggen.

Locatiecriteria plaatsingsbeleid

6.1. Voor zover [verzoeker] en anderen stellen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ongemotiveerd is afgeweken van onderdeel h van de locatiecriteria volgt de voorzieningenrechter hen niet. Volgens dit onderdeel zijn masten in beginsel niet toegestaan in open, nagenoeg onbebouwd, gebied, natuurgebied en de woongebieden. Alleen als optie a t/m g aantoonbaar niet haalbaar zijn is medewerking onder voorwaarden bespreekbaar, aldus

onderdeel h van de locatiecriteria. Blijkens de besluiten op bezwaar is echter aangesloten bij optie d. van de locatiecriteria, omdat de mast wordt gebouwd langs een infrastructuurlijn. Onderdeel h was dus om die reden niet aan de orde. Het betoog slaagt niet.

Gebiedsspecifieke criteria plaatsingsbeleid

6.2. Voor zover [verzoeker] en anderen stellen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de vergunning voor de communicatiemast niet had mogen worden verleend omdat niet is voldaan aan voorwaarden b en c van de gebiedsspecifieke criteria, ongeacht of er alternatieven beschikbaar zijn, volgt de voorzieningenrechter hen evenmin. In het plaatsingsbeleid staat: "Ruimtelijk gezien is de plaatsing van een opstelpunt voor een mast in open gebied niet gewenst. Deze is hier nauwelijks in te passen en zal in de meeste gevallen een storend element vormen in de omgeving. Een locatie in de bossen verdient bijvoorbeeld de voorkeur. Er kunnen gevallen zijn waarbij de plaatsing absoluut noodzakelijk is om "witte vlekken" om de dekking te voorkomen. Dit betekent dat wel moet worden aangetoond dat er geen alternatieven voorhanden zijn". Gelet hierop is de mogelijkheid om af te wijken van de gebiedsspecifieke criteria ter voorkoming van dekkingsproblemen en bij gebrek aan alternatieven een onderdeel van de criteria in het plaatsingsbeleid zelf. Ook als niet wordt voldaan aan de voorwaarden b en c van de gebiedsspecifieke criteria kan dus aan het plaatsingsbeleid worden voldaan en de vergunning worden verleend. Het betoog slaagt niet.

Omvang zoekgebied

6.3. De omvang van het zoekgebied is volgens de toelichting van ProRail bepaald aan de hand van een dekkingsoverzicht uit het daarvoor door een deskundige uitgevoerd radioplan. Er bestaat gezien de door Alticom bij brief van 12 november 2025 overgelegde Review van ProRail op het rapport van ALM en de toelichting op de zitting geen grond voor het oordeel dat het zoekgebied bewust klein is gehouden.

[verzoeker] en anderen hebben erkend dat de buiten het zoekgebied gelegen alternatieven 2, 3, 5 en 7 niet geschikt zijn als oplossing voor het dekkingsprobleem.

Uit de toelichting van ProRail op de zitting is verder gebleken dat het zoekgebied ook niet kan worden vergroot door, zoals ALM voorstelt, bepaalde antennes een groter bereik te geven door ze hoger in de mast te plaatsen, dit in verband met het risico op interferentie. De buiten het zoekgebied en deels op grotere afstand gelegen alternatieven 1, 4 en 8, die door ALM zijn genoemd, komen om die reden dan ook niet in aanmerking als alternatief.

Gelet hierop kon het college de toets aan het plaatsingsbeleid en de beoordeling van alternatieven beperken tot de aangedragen locaties 6, 9, 10 en 11 binnen het zoekgebied. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat alternatieve locaties buiten het zoekgebied geen bespreking behoeven. Het betoog slaagt niet.

Alternatieven

6.4. Het college heeft in zijn besluit van 2 januari 2025 met de daarbij gevoegde toelichting van ProRail alsnog onderbouwd waarom er geen alternatief is binnen het zoekgebied en hoefde voor de beoordeling van de aanvraag zelf dan ook geen nader onderzoek te verrichten. Dat de toelichting van ProRail is gebaseerd op deskundigeninformatie van ProRail zelf betekent nog niet dat het besluit van 2 januari 2025 onzorgvuldig is. Het college moet zich er gelet op artikel 3:2 van de Awb wel van vergewissen dat het onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Dat heeft het college in het besluit van 2 januari 2025 gedaan.

Zoals de rechtbank heeft overwogen mag volgens het plaatsingsbeleid worden afgeweken van de gebiedsspecifieke criteria (niet nabij woonbebouwing en aansluiting zoeken bij bossen) als er gevallen zijn waarbij de plaatsing absoluut noodzakelijk is om "witte vlekken" in de dekking te voorkomen. In zo'n geval moet wel worden aangetoond dat er geen alternatieven voorhanden zijn. Dat heeft het college met de toelichting van ProRail gedaan. [verzoeker] en anderen hebben met het rapport van ALM gewezen op alternatieve locaties 6, 9, 10 en 11. Deze alternatieven liggen allemaal op gronden in een andere gemeente. De Afdeling is van oordeel dat het college bij de toets van de aanvraag aan zijn eigen beleid niet is gehouden om alternatieve locaties die liggen in andere gemeenten te betrekken. Het betoog slaagt niet.

6.5. De conclusie is dat het college voldoende heeft onderbouwd dat de plaatsing van de aangevraagde communicatiemast op het perceel absoluut noodzakelijk is om "witte vlekken" in de dekking te voorkomen en dat er geen alternatieven voorhanden zijn. De vergunning is daarmee verleend in overeenstemming met het plaatsingsbeleid. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen. Het betoog slaagt niet.

7. Het hoger beroep is ongegrond. De voorzieningenrechter bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

8. Gelet hierop bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak, voor zover aangevallen;

II. wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.W.P. van Gastel, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, griffier.

w.g. Van Gastel
voorzieningenrechter

w.g. Boermans
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 januari 2026

429

Bijlage

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

"Plaatsingsbeleid masten en antennes" van de gemeente Oosterhout

(...)

1. Criteria

Onderstaand zijn de criteria opgenomen die de gemeente Oosterhout hanteert bij het toetsen om ontheffingsverzoeken/bouwaanvragen voor masten en antennes tot een hoogte van 40 meter

1.1. Algemene plaatsingscriteria

De algemene criteria worden gehanteerd ongeacht de locatie of het gebied waarin de mast wordt geplaatst:

- a. In alle gevallen moet worden uitgegaan van verschillende communicatiemiddelen op dezelfde mast. Indien dit om technische of andere redenen niet mogelijk is, dient dit voldoende gemotiveerd te worden aangetoond. Indien de motivering niet voldoende wordt geacht, kan de OPTA of het Agentschap Telecom hiervoor worden ingeschakeld.
- b. De plaatsing van een mast moet zowel uit stedenbouwkundig, landschappelijk, als uit welstandsoogpunt aanvaardbaar zijn.
- c. Plaatsing op gemeentelijke eigendommen heeft de voorkeur (rekening houdende met aanwezige kabels, leidingen en andere voorzieningen), vervolgens op locaties die in beheer zijn bij andere overheden en in een uiterste geval bij particulieren.
- d. Ter voorkoming van onevenredige landschappelijke verstoringen, wordt de voorkeur gegeven aan plaatsing van enkele hogere masten boven meerder lagere masten, afwijkingen van deze voorkeur moeten voldoende worden gemotiveerd.
- e. Er moet in alle gevallen gezocht worden naar vaste opstelpunten.

1.2. Locatiecriteria

De volgende voorkeursvolgorde voor plaatsing van een mast, antennes of camera's e.d. wordt gehanteerd:

- a. Op of aan bestaande masten, reclamemasten, windmolens, hoogspanningsmasten etc.
- b. Op bedrijventerreinen.
- c. In de onmiddellijke nabijheid van hoge gebouwen en bouwwerken zoals windmolens, watertorens en licht- of reclamemasten.
- d. Langs infrastructuurlijnen (bestaande masten en infrastructurele bouwwerken, bijv. matrixborden).
- e. Bij of op sportcomplexen.
- f. In recreatiegebieden.
- g. In de directe nabijheid van woongebieden.
- h. Masten zijn in beginsel niet toegestaan in open nagenoeg onbebouwd gebied, natuurgebied en de woongebieden. Alleen als optie a t/m g aantoonbaar niet haalbaar zijn is medewerking bespreekbaar.

Het is de bedoeling dat iedere beoogde locatie wordt getoetst aan deze voorkeursvolgorde. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een verzoek binnenkomt voor de plaatsing van een mast direct naast een woonkern, omdat dit nodig is voor de dekking van dat gebied. In dat geval kan gemotiveerd van de voorkeursvolgorde worden afgeweken, de mast dient dan wel ruimtelijk te passen in de omgeving en hierbij kunnen voorwaarden worden gesteld over bijvoorbeeld de maximum masthoogte. De gemeente kan ter beoordeling van de noodzaak aan de verzoekers een

onafhankelijk deskundigenrapport (KEMA, TNO) opvragen waaruit de noodzaak moet blijken. Het plaatsen van masten op gemeentelijke eigendommen heeft de absolute voorkeur, dit vanuit het oogpunt dat hiermee door de gemeente controle gehouden kan worden.

Als er duidelijk is in welk gebied het opstelpunt gezocht dient te worden kan er getoetst worden aan de onderstaande gebiedsspecifieke criteria.

1. 3. Gebiedsspecifieke criteria

Als er op bestaande masten geen ruimte meer is in Oosterhout onderscheiden we 3 verschillende gebiedstypen met elk hun eigen criteria voor de plaatsing van masten

1. Bedrijventerreinen
2. Bebouwde Korn
3. Buitengebied
 - Noord
 - zuid

(...)

3. Buitengebied

Het buitengebied van Oosterhout is grotendeels onbebouwd en kent nauwelijks hoge bebouwing. Het totale gebied kan bovendien onderscheiden worden in twee verschillend gebieden. Het noordelijke gebied wordt gekenmerkt als een open landschap (Willemspolder, Oranjepolder) en in dit gebied zijn tevens de kernen Den Hout en Oosteind gelegen. In dit gebied zijn tevens twee tracés van hoogspanningsmasten aanwezig waarbij aansluiting gezocht zou kunnen worden. Zuidelijk daarvan ligt een gebied dat met name een bebost karakter (Vrachelse Heide, Boswachterij Dorst) met kleinschalige agrarische landschappen heeft. In dit gebied is tevens de kern Dorst gesitueerd. In het zuidelijke gebied is er tevens een belemmering aanwezig. De invliegfunnel van de vliegbasis Gilze en Rijen is hierin gesitueerd. Hiermee dient nadrukkelijk rekening te worden gehouden met de criteria die opgesteld worden.

Ruimtelijk gezien is de plaatsing van een opstelpunt voor een mast in open gebied niet gewenst. Deze is hier nauwelijks in te passen en zal in de meeste gevallen een storend element vormen in de omgeving. Een locatie in de bossen verdient bijvoorbeeld de voorkeur. Er kunnen gevallen zijn waarbij de plaatsing absoluut noodzakelijk is om "witte vlekken" in de dekking te voorkomen. Dit betekent dat wel moet worden aangetoond dat er geen alternatieven voorhanden zijn. Verder heeft de plaatsing van masten nabij recreatieterreinen en/of sportcomplexen de voorkeur boven plaatsing in het open gebied. Omdat er een groot contrast is tussen het zuidelijke en het noordelijke deel van het buitengebied van de gemeente Oosterhout is ook in de criteria een onderscheid hierin gemaakt.

(...)

Criteria zuidelijke deel

- a. Antenne-installaties dienen te worden gekoppeld aan de bestaande infrastructuur zoals de spoorwegverbinding en de snelweg.
- b. plaatsing van antennes nabij woonbebouwing aan de rand van de kern Dorst dient te worden gemeden.
- c. aansluiting dient te worden gezocht bij de bossen.