



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 110/2024
van 24 oktober 2024
Rolnummer : 8028**

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 2, a), 3 en 4 van het decreet van het Waalse Gewest van 8 december 2022 « tot wijziging van het decreet van 3 april 2009 betreffende de bescherming tegen de eventuele schadelijke effecten en de hinder van de niet-ioniserende stralingen die door stationaire zendantennes gegenereerd worden », ingesteld door de vzw « Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Ecologique et de la santé » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Joséphine Moerman, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Kattrin Jadin, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 juni 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 juni 2023, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2, a), 3 en 4 van het decreet van het Waalse Gewest van 8 december 2022 « tot wijziging van het decreet van 3 april 2009 betreffende de bescherming tegen de eventuele schadelijke effecten en de hinder van de niet-ioniserende stralingen die door stationaire zendantennes gegenereerd worden » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 december 2022; *errata* in het *Belgisch Staatsblad* van 27 januari 2023, tweede editie, en 21 december 2023) door de vzw « Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Ecologique et de la santé », de vzw « Association pour la Reconnaissance de l'ElectroHyperSensibilité » en Eric Defourny, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Denis Brusselmans, advocaat bij de balie van Waals-Brabant.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de nv van publiek recht « Proximus », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bart Martel en mr. Margaux De Backer, advocaten bij de balie te Brussel (tussenkomen partij);

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jean-François Cartuyvels, advocaat bij de balie te Luxemburg.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 17 juli 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1. De eerste twee verzoekende partijen zijn verenigingen zonder winstoogmerk : de vzw « Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Écologique et de la santé » (hierna : de GRAPPE) en de vzw « Association pour la Reconnaissance de l'ÉlectroHyperSensibilité » (hierna : de AREHS). De GRAPPE geeft aan dat haar maatschappelijk doel erin bestaat een echt ecologisch beleid te bevorderen en te ontwikkelen, met belangstelling voor de overheidsregulatie inzake elektromagnetische vervuiling. De AREHS heeft een maatschappelijk doel dat verband houdt met de wettelijke erkenning van electrosensitiviteit. Zowel de GRAPPE als de AREHS hebben het initiatief genomen voor de oprichting van de specifieke collectieven « Stop 5G » en « Stop compteurs communicants », die tot doel hebben zich te verzetten tegen niet-ioniserende stralen. Beide verenigingen zijn bijgevolg van mening dat zij een belang hebben bij het beroep. De derde verzoekende partij, Eric Defourny, lijdt aan een medisch aangetoonde intolerantie voor elektromagnetische velden en woont in het Waalse Gewest. Hij wordt dus rechtstreeks geraakt door de bestreden bepalingen.

A.2. De nv « Proximus », tussenkomen partij, rechtvaardigt haar tussenkomst in de procedure door het feit dat zij thans vier verschillende mobiele telefoonnetten groepeerd : 2G, 3G, 4G en 5G. Om die reden verricht zij regelmatig werkzaamheden, die worden beschouwd als werkzaamheden van openbare orde, ter verbetering van de dekking. De tussenkomen partij vindt bijgevolg dat zij rechtstreeks wordt geraakt door de evolutie van de immissienormen inzake niet-ioniserende straling.

A.3. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 8 december 2022 « tot wijziging van het decreet van 3 april 2009 betreffende de bescherming tegen de eventuele schadelijke effecten en de hinder van de niet-ioniserende stralingen die door stationaire zendantennes gegenereerd worden » (hierna : het decreet van 8 december 2022), dat nieuwe immissienormen voor niet-ioniserende stralingen invoert.

A.4. De tussenkomen partij brengt in herinnering dat het decreet van 8 december 2022 niet louter de toepasselijke drempelwaarden verhoogt, maar de hele materie hervormt. Er bestaan voortaan immers twee normen,

in plaats van de enkele voorgaande norm, namelijk een immissienorm per exploitant, vastgesteld op 9,2 V/m (bij 900 MHz), alsook een cumulatieve immissienorm voor alle antennes van alle exploitanten van eenzelfde locatie, vastgesteld op 18,40 V/m (bij 900 MHz).

Eerste middel

A.5. De verzoekende partijen voeren een eerste middel aan dat is afgeleid uit een « feitelijke vergissing », uit de schending van het voorzorgsbeginsel, van de beginselen van zorgvuldigheid en voorzichtigheid, van de substantiële vormvereisten, van de formele en materiële gelijkheid, alsook uit een kennelijke beoordelingsfout. Zij zijn immers van mening dat de wiskundige formule die in het decreet van 8 december 2022 is vermeld, verkeerd is.

Het decreet van 8 december 2022 vermeldt de volgende formule :

$$\begin{aligned} & \Sigma(E_f/E_r,f)^2 \leq S1, \\ & 67/f^{0,7} \\ & (0,307 \times \sqrt{f}) \\ & 134/f^{0,7} \\ & (0,614 \times \sqrt{f}) \end{aligned}$$

terwijl de correcte formule, volgens de verzoekende partijen, de volgende had moeten zijn :

$$\begin{aligned} & \Sigma (E_f/E_{r,t})^2 < 1, \\ & 67/f^{0,7} \\ & (0,307 \times f^{0,5}) \\ & 134/f^{0,7} \\ & (0,614 \times f^{0,5}) \end{aligned}$$

A.6. De tussenkomende partij werpt verschillende excepties van niet-ontvankelijkheid op tegen het eerste middel. Ten eerste is het Hof niet bevoegd om van dat middel kennis te nemen aangezien geen enkele referentienorm van het Hof wordt aangevoerd ter ondersteuning van het middel. Hoe dan ook is het Hof niet bevoegd om de bestaanbaarheid van een wetskrachtige norm met de formele motiveringsplicht, die van wetgevende aard is, te onderzoeken. Ten tweede is de tussenkomende partij van mening dat de verzoekende partijen niet voldoende uiteenzetten noch uitleggen in welk opzicht het decreet van 8 december 2022 de normen zou schenden waarvan het Hof de inachtneming verifieert. Ten derde voert de tussenkomende partij aan dat de verzoekende partijen niet aantonen dat zij een belang hebben bij het middel. Uit hun verzoekschrift blijkt immers dat zij de « correcte » formule wel degelijk kennen en dus niet kunnen aanvoeren dat zij in de war zijn. Tot slot en ten vierde is het middel niet ontvankelijk omdat het geen werkelijke grief formuleert. De tussenkomende partij begrijpt niet in welk opzicht een materiële fout de ongrondwettigheid van het gehele artikel 4 van het decreet van 8 december 2022 met zich zou meebrengen, temeer omdat op 27 januari 2023 een *erratum* werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

A.7. De verzoekende partijen weerleggen de excepties van niet-ontvankelijkheid van het middel. Dat laatste is volgens hen immers een middel van openbare orde dat ambtshalve door het Hof kan worden opgeworpen. In ondergeschikte orde doen zij gelden dat het decreet van 8 december 2022 minstens artikel 190 van de Grondwet, alsook de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen schendt.

A.8. De tussenkomende partij repliceert dat de verzoekende partijen in hun antwoord in feite het *erratum* beogen, dat niet het onderwerp van het beroep is. Bovendien konden zij geen kennis ervan hebben gehad op het tijdstip van de redactie van het verzoekschrift. Wat het aangevoerde karakter van openbare orde betreft, is de tussenkomende partij van mening dat de verzoekende partijen hier de bevoegdheid van het Hof en het karakter van openbare orde vermeld in het middel met elkaar verwarren. Op grond van dat karakter van openbare orde mag het Hof zich niet bevoegd verklaren voor iets waarvoor het niet bevoegd is. Bovendien betwist de tussenkomende partij het argument dat is afgeleid uit de schending van artikel 190 van de Grondwet. Enerzijds wordt dat artikel niet in het verzoekschrift vermeld. Anderzijds is die bepaling niet pertinent en is het Hof niet bevoegd om kennis ervan te nemen. Tot slot wijst de tussenkomende partij erop dat de verzoekende partijen de excepties van niet-ontvankelijkheid die zijn afgeleid uit het gebrek aan duidelijkheid, de ontstentenis van een belang en het ontbreken van grieven niet weerleggen.

A.9. De Waalse Regering is ook van mening dat de verzoekende partijen de begrippen « ontvankelijkheid » en « openbare orde » met elkaar verwarren.

A.10. Ten gronde is de tussenkomende partij van mening dat het middel niet gegrond is en wijst zij op het bestaan van het *erratum* dat op 27 januari 2023 in het *Belgisch Staatsblad* werd bekendgemaakt. Er is in feite geen sprake van een vergissing omdat het duidelijk is, gelet op de parlementaire voorbereiding, dat de formule $\sqrt{x}$ moet worden gelezen als $x^{0.5}$ en dat de andere cijfers als exponenten moeten worden gelezen.

A.11. De Waalse Regering voert aan dat het middel feitelijke grondslag mist en dus geen antwoord behoeft aangezien er intussen een *erratum* is bekendgemaakt.

A.12. De verzoekende partijen antwoorden dat een *erratum* enkel kan dienen voor materiële rechtzettingen. De nieuwe formule komt echter niet overeen met enig document van de parlementaire voorbereiding. De formule die door het Waals Parlement werd aangenomen, is dus niet die van het *erratum*. Een *erratum* is enkel wettig indien het conform de oorspronkelijke tekst is, zoals het Franse Hof van Cassatie heeft onderstreept. Indien het Grondwettelijk Hof toch zou oordelen dat het *erratum* louter een materiële rechtzetting aanbrengt, dient toch een vernietiging te worden uitgesproken omdat het *erratum* niet alle noodzakelijke elementen bevat om de formule te kunnen begrijpen.

A.13. De tussenkomende partij onderstreept dat de tekst die oorspronkelijk in het *Belgisch Staatsblad* werd bekendgemaakt een materiële vergissing bevatte, zodat het teken « $\leq$ » werd vervangen door het teken « S », vandaar het *erratum*. Dat is bovendien volledig in overeenstemming met de beginselen van wetgevingstechniek van de Raad van State. Het *erratum* werd immers bekendgemaakt terwijl de termijn van beroep tegen de eerste tekst nog steeds liep, en bevatte geen enkele substantiële wijziging. De wetgever heeft nooit de intentie gehad om de door het Waals Parlement oorspronkelijk aangenomen tekst te wijzigen.

A.14. De Waalse Regering is van mening dat het beroep is ingesteld zonder het *erratum* in aanmerking te nemen. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, is de formule niet onbegrijpelijk : zij heeft betrekking op de verhouding tussen twee variabelen, namelijk enerzijds de intensiteit van het elektrische veld dat bij een frequentie f wordt gegenereerd en, anderzijds, het referentieniveau van die frequentie naargelang van het type frequentie, waarvan de uitkomst de intensiteit van de gegenereerde straling vormt. De nieuwe formule verschilt dus niet van die welke in de parlementaire voorbereiding in aanmerking werd genomen.

Tweede middel

A.15. De verzoekende partijen voeren een tweede middel aan dat is afgeleid uit de schending, door het decreet van 8 december 2022, van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen van voorzorg en rechtszekerheid. Zij zijn van mening dat, om de ontwikkeling van de 5G-technologie te bevorderen, de decreetgever een aanzienlijke achteruitgang heeft doorgevoerd van de reeds zwakke bescherming waarover burgers beschikten krachtens het decreet van 3 april 2009 « betreffende de bescherming tegen de eventuele schadelijke effecten en de hinder van de niet-ioniserende stralingen die door stationaire zendantennes gegenereerd worden » (hierna : het decreet van 3 april 2009). De nieuwe norm – van 9,2 V/m – is minder streng dan de voorgaande – van 3 V/m – met daarbovenop het risico dat het aantal antennes wordt uitgebreid. De verzoekende partijen herinneren eraan dat de Raad van State heeft vastgesteld dat de verantwoordingen in de memorie van toelichting kort en onvolledig waren omdat zij niet de redenen van algemeen belang preciseerden die de aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau zouden rechtvaardigen. Er is echter geen reden om aan te nemen dat « de technologische evolutie » *a priori* een reden van algemeen belang vormt.

De verzoekende partijen wijzen op het bestaan van de aanbeveling 1999/519/EG van de Raad van 12 juli 1999 « betreffende de beperking van blootstelling van de bevolking aan elektromagnetische velden van 0 Hz – 300 GHz » (hierna : de aanbeveling 1999/519/EG). Te dezen kan geen enkele reden van algemeen belang de achteruitgang ten opzichte van de voordien toepasselijke normen rechtvaardigen, en kan evenmin worden aangevoerd dat het beschermingsniveau ongewijzigd blijft. De verzoekende partijen beklemtonen dat andere onafhankelijke deskundigen maximale dichtheidsniveaus hebben aanbevolen die één miljoen keer lager zijn dan de door de Internationale Commissie voor bescherming tegen niet-ioniserende straling (hierna : de ICNIRP) aanbevolen waarden, waarop de decreetgever zich baseert. Al een twintigtal jaren roepen talrijke deskundigen op om de normen te herzien en de aandacht te vestigen op de risico's die inherent zijn aan 5G.

De verzoekende partijen voeren overigens aan dat op basis van de huidige gegevens niet kan worden besloten dat er geen verhoogd risico voor de volksgezondheid is op blootstellingsniveaus die lager zijn dan de bij het decreet van 3 april 2009 ingevoerde niveaus. De decreetgever had zich dus moeten onthouden van een wetgevend optreden, met toepassing van het voorzorgsbeginsel.

A.16. De tussenkomenende partij is van mening dat het tweede middel niet ontvankelijk is doordat het niet duidelijk noch nauwkeurig door de verzoekende partijen wordt uiteengezet. Die laatste preciseren niet welke bepalingen van het decreet van 8 december 2022 worden beoogd, noch in welk opzicht het rechtszekerheidsbeginsel zou zijn geschonden.

A.17. De Waalse Regering werpt eveneens op dat het tweede middel niet ontvankelijk is doordat het niet de normen preciseert die zouden worden geschonden, noch de bepalingen van het decreet van 8 december 2022 die die normen zouden schenden. Er heerst overigens verwarring in de argumenten van de verzoekende partijen, die nooit de wijziging van het criterium betreffende de immissienormen in aanmerking nemen, zijnde de overgang van een norm per antenne naar een norm per operator. In feite keren zij de bewijslast om en preciseren zij nergens welke de correcte referentieniveaus zouden moeten zijn. Tot slot onderstreept de Waalse Regering dat de verzoekende partijen niet uitleggen in welk opzicht de richtlijnen van de ICNIRP problematisch zouden zijn.

A.18. De verzoekende partijen weerleggen de excepties van niet-ontvankelijkheid. De getoetste normen worden uitdrukkelijk beoogd in het verzoekschrift: het gaat om de artikelen 2, a), 3 en 4 van het decreet van 8 december 2022. Er is op dat punt geen onduidelijkheid.

A.19. De Waalse Regering repliceert dat de kritiek die door de verzoekende partijen wordt uiteengezet, op algemeenheden en een opportuniteitsbeoordeling steunt, zonder enig bewijselement aan te dragen. Zij onderstreept overigens dat de verzoekende partijen nog steeds niet hebben gereageerd op het argument dat is afgeleid uit de overgang van een norm per antenne naar de normen per operator en per locatie, die meer bescherming bieden.

A.20.1. Ten gronde onderstreept de tussenkomenende partij, wat het voorzorgsbeginsel betreft, allereerst dat de aangevoerde schadelijke gevolgen niet wetenschappelijk zijn aangetoond. De enige erkende gevolgen zijn thermische gevolgen op een zeer hoog blootstellingsniveau, dat niet vergelijkbaar is met de huidige niveaus. Hoe dan ook zijn de normen toch met inachtneming van het voorzorgsbeginsel door de decreetgever aangenomen. De ICNIRP is de referentie-instelling op dat gebied; zij werkt overigens nauw samen met de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: de WGO). De drempelwaarde voor de gevolgen voor de gezondheid is 4 W/kg en de door die Commissie aanbevolen drempelwaarde is 0,08 W/kg, zijnde vijftig keer strenger, wat bij 900 MHz overeenstemt met een intensiteit van 41,20 V/m. Die grens werd vastgesteld in samenwerking met de WGO, op basis van het beschikbaar wetenschappelijk onderzoek en met inachtneming van het voorzorgsbeginsel. Die grens werd voor het eerst vastgesteld in 1998 en werd door de ICNIRP opnieuw bevestigd in 2020. De tussenkomenende partij benadrukt dat er op dat gebied geen enkele bindende internationale norm bestaat. Hoogstens kan de aanbeveling 1999/519/EG worden vermeld, die ook de norm van 41,20 V/m aanbeveelt, alsook de richtlijn (EU) 2018/1982 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 « tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking) » (hierna: de richtlijn (EU) 2018/1982), die ook ernaar verwijst. Tot slot en ter vergelijking is de Brusselse norm 14,57 V/m, terwijl in Vlaanderen een norm van 9,21 V/m geldt waarbij een cumulatieve norm van 20,60 V/m komt. De Vlaamse regeling werd overigens gevalideerd door de Raad van State.

De tussenkomenende partij verwijst vervolgens naar het arrest van het Hof nr. 12/2016 van 27 januari 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.012), dat aangeeft dat het voorzorgsbeginsel toelaat om beperkende maatregelen te nemen zelfs wanneer niet met wetenschappelijke zekerheid is aangetoond dat de norm schade zal veroorzaken. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen stellen, vereist dat beginsel geenszins dat de wetgever zich afzijdig houdt totdat een wetenschappelijke zekerheid is bereikt. Die interpretatie van de verzoekende partijen is niet juist. Te dezen bestaat immers geen zekerheid over de schadelijke gevolgen van niet-ioniserende stralingen. Niettemin heeft de decreetgever toch ervoor gekozen om beperkende maatregelen aan te nemen teneinde het voorzorgsbeginsel in acht te nemen. De vastgestelde normen zijn immers veel strenger dan de aanbevelingen van de ICNIRP, die zelf vijftig keer strenger zijn dan de drempelwaarde van het aangetoonde gezondheidsrisico. De decreetgever heeft de redenering van het Hof in het voormelde arrest dus volkomen gerespecteerd en gevolgd, met name door een beroep te doen op een deskundigengroep.

De tussenkomenende partij brengt immers in herinnering dat het decreet van 8 december 2022 werd voorafgegaan door een grondige reflectie, binnen een deskundigengroep die daartoe was opgericht. De groep bestond uit een vertegenwoordiger van de Hoge Gezondheidsraad en een vertegenwoordiger van het « Institut

Scientifique de Service Public ». In hun verslag hebben zij rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel. Zij hebben een norm per operator voorgesteld, die door de Waalse decreetgever is gevolgd. Bovendien heeft die laatste ervoor gekozen om nog verder te gaan in de bescherming van de gezondheid en van het leefmilieu door de cumulatieve norm per locatie eraan toe te voegen.

A.20.2. Wat de *standstill*-verplichting betreft, voert de tussenkomende partij in hoofddorde aan dat er geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau is. De doorgevoerde hervorming dient immers integraal in aanmerking te worden genomen. Het decreet voert drie nieuwigheden in, die door de decreetgever stuk voor stuk voldoende worden verantwoord. Ten eerste is de verhoging van het « effectief isotroop uitgestraald vermogen » (EIRP) tot 10 W onontbeerlijk om zich aan de huidige technologische realiteit aan te passen. Naast de beperkte draagwijdte ervan, is zij in overeenstemming met artikel 57 van de richtlijn (EU) 2018/1972. Ten tweede wordt bij het decreet de norm per antenne afgeschaft ten gunste van een norm van 9,2 V/m per operator. De uitrol van 5G is immers vrijwel onmogelijk onder de voorgaande norm, die overigens was vastgesteld in een periode waarin zelfs 3G vrij beperkt was. Niet alleen is de nieuwe norm in overeenstemming met de Vlaamse situatie, maar zij vertegenwoordigt slechts één twintigste van de grenswaarde in de meeste andere Europese landen. De wetgever heeft daardoor de hoogste bescherming voor de bevolking en het leefmilieu willen waarborgen, die zelfs wordt versterkt omdat de mogelijkheid om het aantal antennes onbegrensd uit te breiden voortaan niet meer bestaat. Ten derde is er voortaan een cumulatieve norm per locatie, vastgesteld op 18,40 V/m, die vijf keer strenger is dan de Europese normen. Dat nieuwe plafond vormt een bijkomende waarborg voor de bevolking en het leefmilieu in zoverre het elke overmatige blootstelling voorkomt wanneer nieuwe operatoren tot de markt toetreden. Daaruit volgt dat het huidige plafond in feite meer bescherming biedt dan voorheen. Er bestond in het verleden geen beperking van het aantal antennes of van het aantal operatoren. De nieuwe norm per exploitant werd door de deskundigen bestudeerd en aanbevolen omdat de handhaving van een norm per antenne de oude technologieën privilegeert en dus de uitdoving ervan kan vertragen. Wat zij ook ervan beweren, de verzoekende partijen slagen niet erin de conclusies van de deskundigengroep te ontcrachten. Dat alles bewijst volgens de tussenkomende partij dat de decreetgever zich wel degelijk bewust was van de *standstill*-verplichting en ervoor heeft gekozen om die bijkomende norm op te nemen teneinde dat beginsel te waarborgen. Hoe dan ook tonen de verzoekende partijen nergens het bestaan van een aanzienlijke achteruitgang aan; zij voeren enkel het « kennelijke » karakter ervan aan. Het is in dat verband onjuist, om de reeds vermelde redenen, te stellen dat de norm van 9,2 V/m « bovenop » de norm van 18,40 V/m komt. Integendeel, het naast elkaar bestaan van twee plafonds biedt meer bescherming dan voordien. De andere door de verzoekende partijen aangehaalde studies zijn niet pertinent.

In ondergeschikte orde voert de tussenkomende partij aan dat de achteruitgang voldoende gerechtvaardigd is door redenen die verband houden met het algemeen belang. Zij is van mening dat 5G-diensten essentieel zijn voor de werking van nieuwe innovatieve toepassingen, meer bepaald op het gebied van het « internet of things ». Talrijke sectoren zullen daaruit voordeel halen, zoals de industrie, de gezondheidszorg, de vervoerssector, enz. Dankzij 5G zullen, voor de periode 2021-2025, naar schatting 20 miljoen banen worden gecreëerd of getransformeerd en zal het BBP van de Europese Unie met 1 000 miljard euro verhogen. De ontwikkeling van 5G gebeurde overigens onder Europese impuls, aangezien de Europese Commissie reeds in 2016 doelstellingen had vastgesteld voor 5G-dekking in alle bevolkte gebieden van het Europese grondgebied, uiterlijk in 2030. De Europese Rekenkamer heeft de lidstaten ook recent verzocht om de ontwikkeling van de technologie te versnellen. De geldende regels waren echter niet meer aangepast aan de technologische behoeften van 5G en er dreigde verzadiging in sommige steden zoals Luik. Bij het decreet van 3 april 2009, dat op 16 mei 2009 in werking is getreden, werd een norm van 3 V/m vastgesteld voor verblijfplaatsen. Dat plafond behoorde tot de strengste ter wereld en bleek snel achterhaald rekening houdend met de technische ontwikkelingen en de toename van het dataverkeer. Een behoud van die waarde maakte de uitrol van 5G vrijwel onmogelijk. De bij het decreet van 8 december 2022 ingevoerde grenswaarde per exploitant is veel beter aangepast aan de nieuwe realiteit. Het doel van de decreetgever is dan ook 5G te implementeren, zoals de Europese Unie dat eist. Een aanpassing aan de technologische behoeften is noodzakelijk om dat doel te verwezenlijken; de grenswaarde per antenne vormde bijvoorbeeld een belemmering voor de uitrol van de uitrusting ter zake. Bovendien dienen 5G-diensten het algemeen belang.

A.21.1. De Waalse Regering brengt vooreerst in herinnering dat het decreet van 8 december 2022 rekening houdt met een drievoudig programma : het regionale programma met de regionale beleidsverklaring, en de federale en Europese programma's met het Belgische « Plan voor herstel en veerkracht ». Zij onderstreept eveneens dat de afdeling wetgeving van de Raad van State had gewezen op de lacunes in de verantwoording van het ontwerpdecreet ten aanzien van artikel 23 van de Grondwet, wat vervolgens in aanmerking werd genomen, en de memorie van toelichting is in die zin aangevuld.

A.21.2. Ten gronde is de Waalse Regering van mening dat uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 8 december 2022 voldoende blijkt dat er geen aanzienlijke achteruitgang is, in het licht van de *standstill*-verplichting. Dankzij de toevoeging van een cumulatieve norm van 18,40 V/m kan precies een buitensporige exploitatie worden vermeden en de Regering ziet niet in welk opzicht het om een aanzienlijke achteruitgang zou gaan, die overigens niet wordt aangetoond. Tot slot is er geen grond om de pertinentie en de wetenschappelijke juistheid van de in de parlementaire voorbereiding aanwezige elementen in twijfel te trekken.

In ondergeschikte orde voert de Waalse Regering aan dat de eventuele achteruitgang uitvoerig is verantwoord. Het doel van de maatregel is de 5G-technologie in te voeren, zoals de regionale, federale en Europese programma's vereisen. De bestaande grenswaarde maakte de uitrol van die technologie echter vrijwel onmogelijk. De aanpassing van de immissienormen was dus noodzakelijk.

A.22. De verzoekende partijen antwoorden de Waalse Regering eerst dat de bewijslast niet op hen rust, maar dat het aan de decreetgever staat om aan te tonen dat de *standstill*-verplichting wel in acht is genomen.

Zij geven overigens aan dat in de regionale beleidsverklaring ook is gewezen op de bekommernis om de gezondheid en op de noodzaak om voorzorgsmaatregelen te nemen vóór de uitrol van 5G, bovenop de voorafgaande beoordeling op het vlak van leefmilieu en gezondheid. Tot slot stond in die verklaring dat het de bedoeling is om toe te zien op de situatie van elektrosensitieve personen. Niets van het voorgaande werd echter ten uitvoer gelegd.

Wat de argumenten betreffende het deskundigenonderzoek betreft, onderstrepen de verzoekende partijen dat het deskundigenverslag menig voorbehoud maakt waarmee noch de tussenkomende partij noch de Waalse Regering rekening houdt. Het verslag vermeldt een risico van toenemend energieverbruik, een verhoogd risico op gliomen en andere tumoren die te wijten zijn aan het gebruik van mobiele telefoons, en ook op oxidatieve gevolgen in biologische systemen. In 2009 adviseerde de Hoge Gezondheidsraad een grenswaarde van 3 V/m, gekoppeld aan een geleidelijke verlaging in de tijd. Diezelfde Raad heeft het nooit noodzakelijk geacht om op die aanbevelingen terug te komen en heeft in 2019 zelfs melding gemaakt van aangetoonde schadelijke effecten zoals die welke verband houden met leukemie bij kinderen. Tot slot vaardigt de ICNIRP reeds 30 jaar richtlijnen uit zonder het bestaan van bepaalde gevolgen te erkennen. Het gaat om een ideologische stellingname, die overigens wordt tegengesproken door het advies van de Hoge Gezondheidsraad van 2019. Verschillende wetenschappers hebben aangetoond dat die richtlijnen onjuist waren en hebben ook gewezen op de nauwe banden van die Commissie met de industrie.

Voor het overige wijzen de verzoekende partijen erop dat 5G-technologie talrijke negatieve gevolgen heeft, niet alleen voor de gezondheid maar ook voor het leefmilieu, aangezien zij tot een hoger energieverbruik en dus tot de klimaatopwarming leidt. Zij zijn dan ook van mening dat gegevensoverdracht via draadloze technologie een energetische dwaling is ten opzichte van glasvezel. Er is becijferd dat 5G 1 % van de broeikasgasemissies vertegenwoordigt en dat die technologie 3 tot 3,5 keer meer elektriciteit verbruikt dan 4G. Volgens de deskundigen leidt 5G tot een verhoging met 2 % van het totale verbruik van een land. De verzoekende partijen herinneren aan de « klimaatzaken » waarin Staten, waaronder België, reeds zijn veroordeeld voor nalatig klimaatbeleid. Tot slot citeren de verzoekende partijen de resolutie nr. 1815 van de Raad van Europa betreffende het potentiële gevaar van elektromagnetische velden, die een doel van 0,20 V/m beoogt, zijnde 38 keer minder dan de waarde waarin het decreet van 8 december 2022 voorziet. Zij brengen tot slot in herinnering dat naar schatting 5 % van de wereldbevolking aan elektrosensitiviteit lijdt.

A.23. De tussenkomende partij repliceert dat de verzoekende partijen verkeerdelijk uitgaan van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau. De toepasselijke norm blijft zeer streng. Bovendien wordt dankzij de cumulatieve norm in extra bescherming voorzien. Er wordt dus geen bewijs geleverd van een aanzienlijke achteruitgang.

Wat betreft de studies die door de verzoekende partijen worden geciteerd, is de tussenkomende partij van mening dat zij betwistbaar zijn en dat zij worden betwist. Zij herinnert eraan dat er immers geen wetenschappelijke consensus over elektromagnetische golven en de effecten ervan bestaat. Vervolgens is het, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen beweren, het behoud van de oude 2G- en 3G-technologieën dat negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor het energieverbruik. Zij ziet overigens niet in welk opzicht de « klimaatzaken » te dezen pertinent zouden zijn en te dezen zouden kunnen worden getransponeerd.

A.24. De Waalse Regering is van mening dat de verzoekende partijen niet op haar argumenten antwoorden en enkel een correlatie aanvoeren tussen de verhoging van het energieverbruik en de klimaatopwarming, die geen verband houdt met de onderhavige zaak. De vermelding van de « klimaatzaken » is evenmin pertinent.

Derde middel

A.25. De verzoekende partijen voeren een derde middel aan dat is afgeleid uit de schending, door het decreet van 8 december 2022, van de artikelen 2 tot 9 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 « betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's » (hierna : de richtlijn 2001/42/EG), van artikel 7 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, van de wet van 17 december 2002 « houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 », alsook van de artikelen 1, 3, 4, 6, 7 en 9 tot 17 van de wet van 13 februari 2006 « betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu ». Volgens de verzoekende partijen is het decreet van 3 april 2009 niet voorafgegaan door een milieueffectbeoordeling niettegenstaande de verplichting die voortvloeit uit de voormelde normatieve instrumenten. Zij voeren aan dat het geen twijfel lijdt dat de bestreden maatregelen plannen en programma's zijn in de zin van die normen, alsook in de zin van artikel D.6, 13°, van het Waalse Milieuwetboek. Zij herinneren eraan dat, krachtens de rechtspraak van zowel de Raad van State als het Hof van Justitie van de Europese Unie, een plan of programma elke akte is die het kader vastlegt waarin bepaalde activiteiten ten uitvoer mogen worden gelegd, wat het geval is voor de regelingen inzake immissie van stationaire antennes. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft overigens twijfels geuit over dat punt, waarop de decreetgever niet heeft geantwoord. Het Waalse Milieuwetboek vermeldt daartoe, in artikel D.53, § 2, eerste lid, de normen die « vatbaar zijn voor [...] milieueffecten ». Welnu, het opschrift zelf van het decreet van 8 december 2022 vermeldt die effecten.

A.26. De tussenkomende partij werpt de niet-ontvankelijkheid van het derde middel op, enerzijds, omdat in het verzoekschrift geen referentienormen worden beoogd en, anderzijds, omdat de uiteenzetting van het middel te uitvoerig en onvoldoende duidelijk en nauwkeurig is.

A.27. De Waalse Regering betwist ook de ontvankelijkheid van het derde middel in zoverre het niet de norm aangeeft waarvan het Hof de inachtneming waarborgt en die door het decreet van 8 december 2022 zou worden geschonden.

A.28. Ten gronde weerlegt de tussenkomende partij de kwalificatie van plannen en programma's, die de verzoekende partijen duidelijk achten. Dat duidelijke karakter wordt niet aangetoond. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof en de adviespraktijk van de Raad van State zijn niet alle regels die een of ander milieueffect hebben, onderworpen aan een milieueffectbeoordeling. In dat verband is het de taak van de verzoekende partijen, en niet die van de parlementaire voorbereiding, om aan te tonen dat de verplichting tot zulk een beoordeling van toepassing is op het decreet van 8 december 2022. Zo wordt niet aangetoond dat artikel D.53 van het Waalse Milieuwetboek te dezen van toepassing zou zijn. Indien dat toch het geval zou zijn, wordt evenmin aangetoond dat het decreet van 8 december 2022 aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Het argument afgeleid uit het opschrift van het decreet is niet ernstig. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen denken, volstaat het niet te beweren dat enkel 5G effecten heeft op het leefmilieu.

A.29. De Waalse Regering brengt allereerst in herinnering dat de afdeling wetgeving van de Raad van State niet heeft geoordeeld dat er een verplichting tot voorafgaande beoordeling van de milieueffecten bestond. Zij preciseert dat de ingevoerde wijzigingen klein zijn in de zin van artikel D.53 van het Waalse Milieuwetboek. De Waalse Regering voert ook aan dat het decreet van 8 december 2022 niet binnen het toepassingsgebied van de richtlijn 2001/42/EG valt. Zoals het Hof onderstreept, zijn niet alle regels die een of ander milieueffect hebben, onderworpen aan een milieueffectbeoordeling. De Waalse Regering voert een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie aan waarbij de richtlijn niet-toepasselijk wordt verklaard wanneer de betrokken tekst geen voldoende gedetailleerde regels bevat (HvJ, grote kamer, 22 februari 2022, C-300/20, *Bund Naturschutz in Bayern e. V.*, ECLI:EU:C:2022:102), wat te dezen het geval is. Voor het overige komen de stationaire zendantennes niet voor in de bijlagen van de richtlijn, noch in de lijst die met toepassing van artikel D.53 van het Waalse Milieuwetboek door de Regering is opgesteld.

Dat neemt niet weg dat aan de aanneming van het decreet een ernstige analyse van de situatie en een beoordeling van de gevolgen voor het leefmilieu alsook voor de gezondheid zijn voorafgegaan. De verzoekende partijen leggen niet uit in welk opzicht een beoordeling in de zin van de richtlijn de zaak zou hebben veranderd.

Handhaving van de gevolgen

A.30. In ondergeschikte orde, indien het Hof ertoe zou worden gebracht de bestreden bepalingen af te keuren, dan vraagt de Waalse Regering dat de gevolgen van die normen zouden worden gehandhaafd. De ontregeling die een vernietiging met zich zou meebrengen, zou disproportioneel zijn voor de rechtsorde. Er zou dan ook een termijn van een jaar nodig zijn om de wetgeving dienovereenkomstig aan te passen.

Op dezelfde wijze verzoekt de tussenkomende partij om een handhaving van de gevolgen van de normen indien zij door het Hof zouden worden vernietigd, en vraagt zij dat de gevolgen zouden worden gehandhaafd gedurende een termijn van twee jaar, die de Waalse wetgever nodig heeft om zijn wetgeving aan te passen.

- B -

Ten aanzien van het bestreden decreet en de context ervan

B.1.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op de artikelen 2, a), 3 en 4 van het decreet van het Waalse Gewest van 8 december 2022 « tot wijziging van het decreet van 3 april 2009 betreffende de bescherming tegen de eventuele schadelijke effecten en de hinder van de niet-ioniserende stralingen die door stationaire zendantennes gegenereerd worden » (hierna : het decreet van 8 december 2022).

B.1.2. De artikelen 2 tot 4 van het decreet van 8 december 2022 luiden :

« Art. 2. In artikel 2 van [het decreet van 3 april 2009 ‘ betreffende de bescherming tegen de eventuele schadelijke effecten en de hinder van de niet-ioniserende stralingen die door stationaire zendantennes gegenereerd worden ’] worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- a) in 1° worden de woorden ‘ 4 W ’ vervangen door de woorden ‘ 10 W ’;
- b) in 1° worden de woorden ‘ en gebruikt wordt om telecommunicatie over te dragen ’ opgeheven;
- c) in 2° worden de woorden ‘ zoals de lokalen van woningen, scholen, crèches, ziekenhuizen, bejaardentehuizen ’ opgeheven;
- d) in 2° worden de woorden ‘ of voor spellen ’ vervangen door de woorden ‘ , spellen en cultuur ’
- e) in 2° wordt het woord ‘ o.a. ’ opgeheven;

f) tussen 3° en 4° wordt een 3/1° ingevoegd, luidend als volgt :

‘ 3/1° locatie van stationaire zendantennes : alle stationaire zendantennes die zich op dezelfde drager bevinden, zoals een toren of een gebouw, alsmede stationaire zendantennes die zich in de nabijheid bevinden. De Regering bepaalt, op voorstel van het “ Institut scientifique de service public ” (Openbaar wetenschappelijk instituut) of, op eigen initiatief, op advies van deze laatste, de nabijheidssperimeters op basis van het EIRP van de aanwezige antennes en van de fractie van de cumulatieve limiet vanaf welke een binnen de perimeter geplaatste antenne in aanmerking moet worden genomen

g) tussen 3/1° en 4° wordt een 3/2° ingevoegd, luidend als volgt :

h) ‘ 3/2° toegankelijke plaatsen : ruimten in een gebouw waar mensen regelmatig kunnen of mogen verblijven, met name woonruimten, hotels, scholen, kinderdagverblijven, ziekenhuizen, bejaardentehuizen en gebouwen die worden gebruikt voor de regelmatige beoefening van sport of spel; en plaatsen die zich buiten bevinden en waar mensen regelmatig kunnen of mogen verblijven, met name tuinen, binnenruimten, parkruimten en speelplaatsen; ’.

Art. 3. In artikel 3 van hetzelfde besluit worden de woorden ‘ waarvan het maximale EIRP hoger is dan 4 W ’ vervangen door ‘ als omschreven in artikel 2 en waarvan het maximale EIRP minder dan 500 kW bedraagt ’.

Art. 4. Artikel 4 van hetzelfde decreet wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 4. § 1. In woongebieden wordt de intensiteit van de elektromagnetische straling die door alle stationaire zendantennes van een exploitant op dezelfde drager wordt gegenereerd, zodanig beperkt dat :

$\Sigma(E_f/E_{r,f})^2 \leq S_1$, waarbij :

1° E_f is de intensiteit van het elektrische veld dat bij frequentie f wordt opgewekt;

2° $E_{r,f}$ is het referentieniveau voor de emissiefrequentie f , met :

a) $67/f^{0,7}$ voor frequenties tussen 100 kHz en 30 MHz, waarbij f de frequentie is, uitgedrukt in MHz;

b) 6,1 V/m voor frequenties tussen 30 MHz en 400 MHz;

c) $(0,307 \times \sqrt{f})$ V/m voor frequenties tussen 400 MHz en 2 GHz, waarbij f de frequentie in MHz is;

d) 13,7 V/m voor frequenties tussen 2 GHz en 300 GHz.

§ 2. Onverminderd paragraaf 1 wordt in woongebieden de intensiteit van de elektromagnetische straling die door alle stationaire zendantennes van alle exploitanten van één stationaire zendantennelocatie wordt opgewekt, zodanig beperkt dat : $\Sigma(E_f/E_{r,f})^2 \leq S_1$, waarbij :

1° E_f is de intensiteit van het elektrische veld dat bij frequentie f wordt opgewekt;

2° $E_{r,f}$ is het referentieniveau voor de emissiefrequentie f , met :

a) $134/f^{0,7}$ voor frequenties tussen 100 kHz en 30 MHz, waarbij f de frequentie is, uitgedrukt in MHz;

b) 12,2 V/m voor frequenties tussen 30 MHz en 400 MHz;

c) $(0,614 \times \sqrt{f})$ V/m voor frequenties tussen 400 MHz en 2 GHz, waarbij f de frequentie in MHz is;

d) 27,4 V/m voor frequenties tussen [2 GHz en 300 GHz]. De in de paragrafen 1 en 2 bedoelde elektrische veldsterkte is een gemiddelde effectieve waarde, berekend en gemeten over een willekeurige periode van 30 minuten en over een horizontaal gebied van 0,5 x 0,5 vierkante meter.

e) [Het] in de paragrafen 1 en 2 bedoelde elektrisch veld op verblijfplaatsen wordt berekend en gemeten op de volgende niveaus :

1° in lokalen, 1,5 meter boven de vloer;

2° in andere ruimten, 1,5 meter boven de grond.

§ 3. Stationaire zendantennes van openbare mobiele netwerken die elektromagnetische straling genereren in het frequentiegebied tussen 20 GHz en 300 GHz zijn niet toegestaan.

De antennes (radiogolven) vallen niet onder dit verbod. ' ».

B.1.3. Op 27 januari 2023 werd in het *Belgisch Staatsblad* een *erratum* betreffende het decreet van 8 december 2022 bekendgemaakt, dat bepaalt :

« In artikel 4, §§ 1 en 2, van bovenvermeld decreet, bekendgemaakt op bladzijde 97541 van het *Belgisch Staatsblad* van 16 december 2022, wordt de formule ‘ $\sum (E_f/E_{r,f})^2 \leq 1$ ’ vervangen door de formule ‘ $\sum_f (E_f/E_{r,f})^2 \leq 1$. ’ ».

B.2.1. Vóór de wijziging bij het decreet van 8 december 2022 bepaalde het decreet van het Waalse Gewest van 3 april 2009 « betreffende de bescherming tegen de eventuele schadelijke effecten en de hinder van de niet-ioniserende stralingen die door stationaire zendantennes gegenereerd worden » (hierna : het decreet van 3 april 2009), in artikel 4, dat « in de verblijfplaatsen [...] de intensiteit van de elektromagnetische straling die door elke stationaire zendantenne gegenereerd wordt de immissienorm van 3 V/m niet [mag] overschrijden ». Diezelfde bepaling preciseerde ook dat « wanneer verschillende antennes die op dezelfde

drager geplaatst zijn gebruikt worden om de signalen van hetzelfde net in een [geografische] zone uit te zenden, [...] ze als één antenne [worden] beschouwd ».

B.2.2. Bij het decreet van 8 december 2022 worden meerdere wijzigingen betreffende de immissienormen aangebracht die niet beperkt zijn tot een wijziging van de bestaande norm. Enerzijds verdwijnt de norm van 3 V/m per antenne ten gunste van een norm van 9,2 V/m per operator. Anderzijds voert de decreetgever een nieuwe immissienorm in, namelijk een gecumuleerde norm voor meerdere operatoren van 18,4 V/m per locatie.

B.2.3. In haar advies over het voorontwerp van decreet heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« [...] in een aangelegenheid waarin het wettigheids- en het *standstill*-beginsel gelden en waarvan de technische en wetenschappelijke aspecten van overwegend belang zijn, is het essentieel dat in de memorie van toelichting en in de commentaar bij de artikelen precieze uitleg en een nauwkeurige verantwoording worden gegeven.

Te dezen dient te worden vastgesteld dat de memorie van toelichting en de commentaar bij de artikelen zeer kort en onvolledig zijn.

Zij moeten worden aangevuld om de draagwijdte van elk van de bepalingen van het voorontwerp vlot te kunnen begrijpen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2022-2023, nr. 1100/1, p. 15).

B.2.4. De memorie van toelichting is daarna als volgt aangevuld, rekening houdend met die opmerkingen:

« Dat artikel vervangt de immissiegrens per antenne van 3 V/m door een grens van 9,2 V/m voor alle antennes van eenzelfde exploitant. De concrete waarde van die grens wordt aangegeven per frequentiegebied. Ter indicatie komt die norm, die geldt voor alle zendantennes van een exploitant, bij 900 MHz overeen met een elektrisch veld van 9,2 V/m.

Dat artikel brengt de duur om het gemiddelde te berekenen van 6 naar 30 minuten. De immissiegrens is een gemiddelde doeltreffende waarde die wordt berekend over een willekeurige periode van 30 minuten volgens de nieuwe richtlijnen van de Internationale Commissie voor bescherming tegen niet-ioniserende straling (ICNIRP).

Dat artikel voert een grens in voor de sterkte van de elektromagnetische straling die wordt gegenereerd door alle stationaire zendantennes van alle exploitanten van eenzelfde locatie, van 18,4 V/m, bij 900 MHz. Ter indicatie, bij 900 MHz stemt die norm, die van toepassing is op alle zendantennes van alle exploitanten, overeen met een elektrisch veld van 18,4 V/m.

Dat artikel verbiedt stationaire zendantennes van openbare mobiele netwerken die een elektromagnetische straling genereren in het frequentiegebied tussen 20 GHz en 300 GHz » (*ibid.*, p. 7).

Die wijzigingen werden deels aanbevolen door een deskundigengroep die op verzoek van de Waalse autoriteiten werd samengebracht om de eventuele weerslag van de immissienormen op het leefmilieu en de gezondheid te onderzoeken, en om voorstellen te formuleren voor de best mogelijke aanpak voor de ontwikkeling van de 5G-technologie. De parlementaire voorbereiding van het decreet van 8 december 2022 vermeldt :

« De Deskundigengroep stelt een grens per operator voor en oordeelt bijgevolg dat op korte termijn convergentie enkel mogelijk is met het Vlaamse Gewest. Er wordt dus per operator een grens van 9,2 V/m, bij 900 MHz, voorgesteld. Dat komt overeen met een twintigste van de aanbevolen grens die van toepassing is in de meeste Europese landen. Zo zou, zelfs in het geval van vier operatoren op eenzelfde zendlocatie die de maximaal toegelaten straling zouden genereren, het vijfde van de op internationaal niveau aanbevolen grens niet worden overschreden. Het beschermingsniveau van het leefmilieu en van personen zou dus zeer hoog blijven.

Het decreet van 3 april 2009 vermeldt niets over de methode die het ISSeP [*Institut Scientifique de Service Public*] zou moeten gebruiken om zijn adviezen met betrekking tot de inachtneming van de immissiegrenzen te motiveren. De Groep veronderstelt dus dat het de taak van het ISSeP is om die methode vast te stellen.

De Groep heeft evenwel onderzocht in hoeverre het wenselijk is om de methode die het ISSeP moet gebruiken rechtstreeks in het decreet van 3 april 2009 vast te stellen, of in dat decreet een delegatie aan de Regering vast te leggen. De Groep is van oordeel dat de methode om de inachtneming van de immissiegrenzen te bepalen uitermate technisch is en niet veronderstelt dat een echte beoordelingsbevoegdheid die opportuniteitskeuzes impliceert, moet worden uitgeoefend. De Groep stelt bijgevolg voor om het decreet van 3 april 2009 op dat punt ongewijzigd te laten. De Groep is evenwel van mening dat die methode zo transparant mogelijk moet zijn en stelt voor om in het decreet van 3 april 2009 voor het ISSeP een verplichting in te voegen om op zijn website een document te publiceren met toelichting van de methode die het gebruikt ter motivering van zijn adviezen.

De Deskundigengroep vergelijkt de norm per operator met de toekomstige Brusselse norm. Er is dus zowel met het Vlaamse Gewest als met het Brusselse Gewest convergentie mogelijk. ‘ De Brusselse cumulatieve grens van 14,5 V/m komt in de praktijk overeen met een grens per operator van 8,4 V/m ’.

Bovendien heeft het voorstel tot herziening van de Brusselse norm het voordeel dat het is voortgekomen uit de werkzaamheden van een gemengde commissie, en is het representatiever voor de reële blootstelling.

Gelet op het voorgaande en met inachtneming van het voorzorgsbeginsel dat is vermeld in de regionale beleidsverklaring 2019-2024, wordt voorgesteld om het decreet van 3 april 2009 te herzien :

- door de Waalse stralingsnorm te herzien, met :
 - een grens per operator en per vestigingsplaats van 9,2 V/m;
 - een cumulatieve grens van 18,4 V/m;
- door stationaire zendantennes van openbare mobiele netwerken die elektromagnetische straling genereren in het frequentiegebied tussen 20 GHz en 300 GHz te verbieden, bij gebrek aan wetenschappelijke consensus over de impact ervan op de gezondheid.

In het rapport van de eerste Deskundigengroep wordt immers aanbevolen om het onderzoek naar de frequenties van millimetergolven, waarvan de impact minder is bestudeerd, voort te zetten. De veilingen zijn thans overigens geplafonneerd op de frequenties van 3800 MHz, zoals in de meeste landen van de wereld;

- door de nadere regels te preciseren voor informatie aan de gemeenten en voor de campagnes om de blootstellingsniveaus te meten.

Handhaving van een hoge bescherming en *standstill* inzake leefmilieu :

- wanneer de vermogensdichtheid in aanmerking wordt genomen, is de grens met betrekking tot de cumulatie van stralingen 5 keer strenger dan de referentieniveaus van de aanbeveling 1999/519/EG van de Raad van 12 juli 1999 betreffende de beperking van blootstelling van de bevolking aan elektromagnetische velden van 0 Hz tot 300 GHz, en van de richtlijnen van de ICNIRP. De grens per operator, die de cumulatieve grens lokaal versterkt, is 20 keer lager dan de genoemde referentieniveaus;

- de overgang van een norm per antenne naar een norm per operator maakt een gekwantificeerde vergelijking ervan moeilijk. Er zijn echter meer dan 9 antennes van eenzelfde operator nodig met elk een straling van 3 V/m om de grens per operator van 9,2 V/m te overschrijden, waarbij het elektrische veld (V/m) evenredig is met de vierkantswortel van het vermogen;

- op basis van de thans beschikbare wetenschappelijke gegevens kan niet worden besloten dat er een verhoogd risico voor de volksgezondheid bestaat op blootstellingsniveaus die lager zijn dan de referentieniveaus. Dankzij de toepassing, bij wijze van extra voorzorgsmaatregel, van een veiligheidsfactor 5 op de referentieniveaus van de aanbeveling 1999/519/EG en van de ICNIRP, kan een evenwicht worden gewaarborgd tussen de evolutie van de mobiele-communicatietechnologieën en de handhaving van een voldoende niveau van bescherming van de bevolking tegen de eventuele schadelijke effecten en de hinder van stralingen die door stationaire zendantennes worden gegenereerd;

- door de toevoeging van een cumulatieve norm van 18,4 V/m kan een overmatige blootstelling worden vermeden indien er nieuwe operatoren bij zouden komen » (*ibid.*, pp. 5-6).

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

B.3. De verzoekende partijen voeren een eerste middel aan dat is afgeleid uit een « feitelijke vergissing », uit de schending van het voorzorgsbeginsel, van de beginselen van zorgvuldigheid en voorzichtigheid, van de substantiële vormvereisten, van de formele en materiële gelijkheid, alsook uit een kennelijke beoordelingsfout. Zij zijn immers van mening dat de wiskundige formule die in het decreet van 8 december 2022 is vermeld, verkeerd is. De formule « $\sum(Ef/Er,f)^2:S1$ » zou volgens hen onbegrijpelijk zijn.

B.4. De tussenkomenende partij en de Waalse Regering betwisten de ontvankelijkheid van het eerste middel doordat het Hof niet bevoegd zou zijn om een schending van de beoogde normen te onderzoeken.

B.5. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op de beroepen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en wegens schending van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

B.6. Geen enkele bepaling vertrouwt het Hof de bevoegdheid toe om de bestaanbaarheid van een wetskrachtige norm te onderzoeken in het licht van een « feitelijke vergissing », noch in het licht van de in het middel opgesomde beginselen van behoorlijk bestuur.

B.7. Het eerste middel is niet ontvankelijk.

Wat het tweede middel betreft

B.8. De verzoekende partijen voeren een tweede middel aan dat is afgeleid uit de schending, door het decreet van 8 december 2022, van artikel 23, derde lid, 4°, van de

Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen van voorzorg en rechtszekerheid. Zij voeren aan dat de decreetgever, om de ontwikkeling van de 5G-technologie te bevorderen, de bescherming waarover burgers beschikten krachtens het decreet van 3 april 2009, aanzienlijk heeft verminderd.

B.9.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

[...] ».

Die bepaling, die het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu opneemt onder de economische, sociale en culturele rechten, voorziet erin dat het aan de bevoegde wetgever staat de voorwaarden voor de uitoefening van die rechten te bepalen. Bij het bepalen van die voorwaarden dient de bevoegde wetgever onder meer rekening te houden met het voorzorgsbeginsel dat de verzoekende partijen aanvoeren in hun tweede middel, in samenhang met artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet.

B.9.2. Luidens artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie berust het milieubeleid van de Unie onder meer op het voorzorgsbeginsel. Dat beginsel wordt in die bepaling niet nader omschreven, maar zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof van Justitie, houdt dat beginsel in dat bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid beschermende maatregelen kunnen worden genomen zonder dat hoeft te worden gewacht totdat de realiteit en de ernst van die risico's volledig zijn aangetoond (HvJ, 9 september 2003, C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA e.a.*, ECLI:EU:C:2003:431, punt 111; 26 mei 2005, C-132/03, *Codacons en Federconsumatori*, ECLI:EU:C:2005:310, punt 61; 12 januari 2006, C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow GmbH*, ECLI:EU:C:2006:30, punt 39; 10 april 2014, C-269/13, *Acino AG*,

ECLI:EU:C:2014:255, punt 57). Hoewel het Hof van Justitie reeds heeft geoordeeld dat bij de evaluatie van het risico niet mag worden uitgegaan van zuiver hypothetische overwegingen, heeft het daaraan echter ook toegevoegd dat wanneer het onmogelijk blijkt te zijn om het bestaan of de omvang van het gestelde risico met zekerheid te bepalen, omdat de resultaten van de studies ontoereikend, niet overtuigend of onnauwkeurig zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico intreedt, het voorzorgsbeginsel de vaststelling van beperkende maatregelen rechtvaardigt (HvJ, 23 september 2003, C-192/01, *Commissie t. Denemarken*, ECLI:EU:C:2003:492, punten 49 en 52; 28 januari 2010, C-333/08, *Commissie t. Frankrijk*, ECLI:EU:C:2010:44, punt 93; 10 april 2014, C-269/13, voormeld, punt 57).

In het Waalse Gewest bepaalt het Milieuwetboek, in boek I, artikel D.3, ervan :

« Het milieubeleid van het Gewest berust op de drie volgende beginselen :

1° het voorzorgsbeginsel, waarbij het gebrek aan wetenschappelijke zekerheid geen rem mag zetten op het nemen van effectieve en evenredige maatregelen tot voorkoming van ernstige en onomkeerbare milieuschaderisico's tegen een sociaal en economisch aanvaardbare prijs [...] ».

B.9.3. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 8 december 2022 blijkt dat een deskundigengroep werd aangewezen om te beoordelen en te onderzoeken hoe de voorwaarden van het decreet van 3 april 2009 moesten worden aangepast. Die groep bestond uit deskundigen op het gebied van leefmilieu, gezondheid, regionale economie, gegevensbeveiliging en eerbiediging van het privéleven. Het eindrapport van die deskundigengroep werd op 16 december 2021 in ontvangst genomen. De aanbevelingen van die groep werden in de in B.2.4 vermelde parlementaire voorbereiding opgenomen.

B.9.4. Het decreet van 8 december 2022 voert niet louter een verhoging in van de maximumwaarde van de bestaande immissienorm, maar wijzigt de toepasselijke criteria. Zoals in B.2.2 is vermeld, vervalt de norm van 3 V/m per antenne ten gunste van een norm van 9,2 V/m per operator, en wordt een nieuwe immissienorm ingevoerd, namelijk een gecumuleerde norm voor meerdere operatoren van 18,4 V/m per locatie.

Met de vaststelling van die normen heeft de decreetgever veel strengere waarden behouden dan de aanbevolen waarden van de Internationale Commissie voor bescherming tegen

niet-ioniserende straling (hierna : de ICNIRP), namelijk 41,2 V/m bij 900 MHz, rekening houdend met een reëel effect op de menselijke gezondheid dat wordt geschat op 292 V/m bij 900 MHz. Zoals in B.2.4 is vermeld, zijn de door de Waalse Regering samengebrachte deskundigen van mening dat de norm per operator 20 keer lager blijft dan de aanbevolen niveaus, en dat de bijkomende cumulatieve norm 5 keer lager is.

B.9.5. Artikel 6/1, § 1, van het decreet van 3 april 2009, zoals ingevoegd bij artikel 8 van het decreet van 8 december 2022, regelt het toezicht op de voormelde normen door de betrokken gemeenten of de gemachtigde ambtenaar, in samenwerking met het « Institut scientifique de Service Public ».

Tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 8 december 2022 verklaarde de bevoegde minister bovendien :

« [Een] aan het ISSeP toegewezen project moet nog worden bekrachtigd door zijn administratie en heeft tot doel relevante gegevens te verzamelen voor de evaluatie van de niveaus van blootstelling van de bevolking, die worden gegenereerd door de relaisantennes voor mobiele telefonie en door de elektriciteitskabels van het stroomnet. In dat kader wordt voorzien in meetcampagnes in de nabijheid van de 5G-zendantennes en in een toezicht op vaste punten van het grondgebied.

Wat het onderzoek naar de impact op gezondheid en leefmilieu betreft, worden eveneens vermeld :

- het behoud van een permanente deskundigengroep die de uitrol regelmatig zal blijven evalueren;
- longitudinaal onderzoek over een periode van 10 jaar naar de gevolgen van de uitrol voor zowel de bevolking als de biodiversiteit;
- een aan de minister [...] toegewezen opdracht over de impact van de digitale technologieën op het klimaat, het leefmilieu en de biodiversiteit;
- een opvolgingscomité voor het charter dat met de operatoren werd ondertekend;
- het door het ISSeP en diens partner Sciensano gevoerde onderzoek naar elektrosensitiviteit, dat bijna is voltooid en waarvan de resultaten zullen worden meegedeeld na de overhandiging van de eindrapporten » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2022-2023, nr. 1100/6, p. 13).

B.10. Gelet op wat voorafgaat, wordt niet aangetoond dat de decreetgever blijkt geeft van een verkeerde opvatting van het voorzorgsbeginsel door de geldende normen inzake

niet-ioniserende stralingen te hervormen, rekening houdend met het feit dat die normen ver beneden de op internationaal en Europees vlak aanbevolen normen blijven.

B.11. Artikel 23 van de Grondwet bevat, wat het recht op bescherming van een gezond leefmilieu betreft, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

B.12. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 8 december 2022 blijkt dat de hervorming van de toepasselijke normen inzake immissie van niet-ioniserende stralingen werd ingegeven door de bekommernis om de invoering van de 5G-technologie in het Waalse Gewest mogelijk te maken, rekening houdend met het Belgische « Plan voor herstel en veerkracht » dat aan de Europese Commissie werd bezorgd. De uitrol van de 5G-technologie in de lidstaten werd opgelegd door de Europese Unie, waarvan het pertinente beleidsmatige en normatieve kader bestaat uit het « 5G-actieplan voor Europa » dat in 2016 door de Europese Commissie werd aangenomen, de richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 « houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerken en informatiesystemen in de Unie », die werd opgeheven en vervangen bij de richtlijn (EU) 2022/2555 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 « betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 en Richtlijn (EU) 2018/1972 en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148 (NIS 2-richtlijn) », de richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 « tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking) », de EU-toolbox voor de uitrol van beveiligde 5G, die werd aangenomen op 18 september 2020, alsook het actieprogramma voor het digitale decennium tegen 2030, aangenomen door de Europese Commissie.

Zoals blijkt uit de in B.2.4 vermelde parlementaire voorbereiding, wilde het Waalse Gewest zich conformeren aan de Europese agenda op dat gebied, en tegelijk erop toezien dat, via de raadpleging van deskundigen, rekening werd gehouden met de « bezorgdheden die deze innoverende technologie met zich meebrengt op het vlak van gezondheid, ethiek, leefmilieu alsook energie- en klimaattransitie » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2022-2023, nr. 1100/1, p. 4).

Met de bijkomende cumulatieve norm heeft de decreetgever overigens een overmatige blootstelling aan straling op eenzelfde locatie willen vermijden.

B.13. Zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over het bestaan van een aanzienlijke vermindering van het door de vroegere wetgeving geboden beschermingsniveau, is de hervorming van de immissienormen redelijk verantwoord door de in B.12 vermelde redenen. De bestreden hervorming heeft overigens geen onevenredige gevolgen, gelet op hetgeen in B.9.1 tot B.10 is vermeld. De verzoekende partijen brengen bovendien geen element aan dat zulke gevolgen aantoont, temeer daar de decreetgever veel strengere waarden heeft behouden dan de internationaal aanbevolen waarden van de ICNIRP.

B.14. Wat het rechtszekerheidsbeginsel betreft, tonen de verzoekende partijen niet aan in welke zin de bestreden bepalingen daaraan afbreuk zouden doen.

B.15. Het tweede middel is niet gegrond.

Wat het derde middel betreft

B.16. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending, door het decreet van 8 december 2022, van de artikelen 2 tot 9 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 « betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's », van artikel 7 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, van de wet van 17 december 2002 « houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 », alsook van de artikelen 1, 3, 4, 6, 7 en 9 tot 17 van de wet van 13 februari 2006 « betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu », in zoverre geen voorafgaande beoordeling werd verricht van de gevolgen voor het leefmilieu.

B.17.1. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op de beroepen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en wegens schending van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

B.17.2. Het Hof is niet bevoegd om wettelijke normen rechtstreeks te toetsen aan algemene beginselen of verdragsbepalingen. Het kan ermee rekening houden bij de grondwettigheidstoets die het binnen de hiervoor gepreciseerde perken uitvoert, doch enkel wanneer tevens bepalingen worden aangevoerd waaraan het Hof wel rechtstreeks vermag te toetsen, hetzij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, hetzij, wanneer een verdragsbepaling wordt aangevoerd, een grondwetsbepaling die analoge rechten of vrijheden waarborgt.

B.18. Het derde middel is niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 oktober 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul