



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 132/2024
van 21 november 2024
Rolnummer : 8085**

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 2 maart 2023 « tot wijziging van de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen, de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing », 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 Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia en Katrin 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 4 oktober 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 oktober 2023, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 2 maart 2023 « tot wijziging van de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen, de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 april 2023) ingesteld 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 », Colette Devillers, Marie Demortier en Martine Grynberg, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Denis Brusselmans, advocaat bij de balie 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 Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Ivan-Serge Brouhns en mr. Guillaume Possoz, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 september 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Kattrin Jadin en Danny Pieters 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 -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging

A.1.1. Om haar belang aan te tonen bij het vorderen van de vernietiging van artikel 2, *c)* en *d)*, en van artikel 3, *b)*, *c)*, *d)*, *e)* en *f)*, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 2 maart 2023 « tot wijziging van de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen, de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing » (hierna : de ordonnantie van 2 maart 2023), zet de vereniging zonder winstoogmerk « Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Ecologique » uiteen dat zij in het openbaar op diverse manieren reeds haar verzet heeft geuit tegen het gebruik van de « 5G »-technologie dat de bestreden wetsbepalingen beogen te bevorderen. De verzoekende vereniging voegt eraan toe dat die bepalingen het « echte ecologische beleid » raken waarvan zij de bevordering als statutair doel heeft, zoals het Hof heeft vastgesteld in het arrest nr. 144/2020 van 12 november 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.144).

A.1.2. Om haar belang aan te tonen bij het vorderen van de vernietiging van de voormelde wetsbepalingen, merkt de vereniging zonder winstoogmerk « Association pour la Reconnaissance de l'ElectroHyperSensibilité » op dat zij werd opgericht om de hinder die kan worden veroorzaakt door de elektromagnetische velden van onder meer relaisantennes en « wifihotspots » wettelijk te laten erkennen en te waarborgen dat mensen in een omgeving wonen die niet door die velden wordt vervuild.

De tweede verzoekende vereniging beklemtoont dat zij ook lid is van een groep van verenigingen die werd opgericht met de bedoeling om zich te verzetten tegen het gebruik van de « 5G »-technologie.

A.1.3. Colette Devillers, Marie Demortier en Martine Grynberg voeren, wat hen betreft, aan dat zij in het Brusselse Gewest wonen, dat een arts heeft verklaard dat zij leden onder de blootstelling aan de elektromagnetische

stralen van diverse toestellen en dat die arts hun heeft aanbevolen om die blootstelling te vermijden. Zij menen dat zij doen blijken van het belang om de vernietiging van de bestreden wetsbepalingen te vorderen, aangezien het gebruik van de « 5G »-technologie op het grondgebied van het Brusselse Gewest, dat bij die bepalingen mogelijk wordt gemaakt, hen nog meer zal blootstellen aan de elektromagnetische velden.

A.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering betoogt dat het beroep tot vernietiging niet ontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op artikel 3, *d)*, *e)* en *f)*, van de ordonnantie van 2 maart 2023.

Zij merkt op dat de verzoekende partijen in hun verzoekschrift niet uitleggen in welk opzicht die wetsbepalingen onbestaanbaar zouden zijn met de normen waarvan zij de schending aanvoeren.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de memorie die werd ingediend door de naamloze vennootschap van publiek recht « Proximus »

A.3. De naamloze vennootschap van publiek recht « Proximus » (hierna : Proximus) zet uiteen dat haar situatie rechtstreeks zou kunnen worden geraakt door het arrest dat het Hof zal wijzen in verband met het beroep tot vernietiging.

De vennootschap merkt op dat dat arrest een weerslag zal hebben op haar rechten en verplichtingen met betrekking tot de activiteiten inzake exploitatie van haar netwerk voor mobiele telefonie. Zij merkt op dat een van de doelstellingen van de bestreden wetsbepalingen erin bestaat de telecomoperatoren een grotere bewegingsvrijheid te geven bij het ontwikkelen van hun telecomnetwerken.

Ten aanzien van de middelen

Wat betreft het eerste middel

A.4. De verzoekende partijen voeren aan dat artikel 3, § 1/1, van de ordonnantie van 1 maart 2007, zoals het werd ingevoegd bij artikel 3, *b)*, van de ordonnantie van 2 maart 2023, de artikelen 10, 11, en 23, derde lid, 4°, van de Grondwet schendt, alsook het rechtszekerheidsbeginsel en het voorzorgsbeginsel, in zoverre die bepaling, doordat ze toestaat dat de waarde van de vermogensdichtheden van de straling van niet-ioniserende stralingen meer dan twintig keer meer bedraagt dan de maximumwaarde die voordien was toegestaan, het beschermingsniveau dat werd geboden door de voordien van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate zou verminderen, zonder dat zulks wordt verantwoord door het algemeen belang.

A.5.1. In de eerste plaats merken de verzoekende partijen op dat de in de bestreden bepaling vervatte becijferde norm indruist tegen de aanbevelingen van de Hoge Gezondheidsraad van 4 februari 2009 en 1 oktober 2014 in verband met de eventuele hinder van stralingen als gevolg van de ontwikkeling van de mobiele telefonie. Zij wijzen eveneens erop dat de Hoge Gezondheidsraad in mei 2019 heeft erkend dat de blootstelling aan de elektromagnetische velden die voor die manier van communiceren worden gebruikt, schadelijk kon zijn. De verzoekende partijen doen ook gelden dat de bestreden bepaling een veel hogere blootstelling aan elektromagnetische vervuiling toestaat dan het niveau dat volgens de aanbevelingen van onafhankelijke wetenschappelijke experts niet mag worden overschreden. Bovendien beklemtonen zij dat in de resolutie die door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa hieromtrent in 2011 werd aangenomen, wordt aangedrongen op een veel striktere norm dan die van de *International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection* (hierna : de ICNIRP), waarnaar de Wereldgezondheidsorganisatie en de Europese Unie verwijzen.

De verzoekende partijen merken op dat de door de bestreden bepaling toegestane verhoging van de elektromagnetische vervuiling niet enkel de gezondheid zal aantasten van de personen die aan elektrohypersensitiviteit lijden, maar ook die van elke persoon die aan elektromagnetische golven wordt blootgesteld. De verzoekende partijen leiden uit een aantal in 2023 verrichte Zweedse wetenschappelijke onderzoeken af dat de ingebruikname van een « 5G-antenne » (3,5 GHz-band) in de buurt van de woonomgeving van mensen die zich in een goede gezondheid bevinden, bij die laatste ernstige symptomen veroorzaakt die grotendeels en min of meer snel verdwijnen wanneer zij elders gaan wonen.

De verzoekende partijen beklemtonen dat het feit dat er buiten het Brusselse Gewest normen bestaan die de elektromagnetische vervuiling moeten beperken en die minder streng zijn dan de norm die is vervat in de bestreden

bepaling, niet volstaat om ervan uit te gaan dat die bepaling de graad van milieubescherming die voortvloeide uit de vroegere Brusselse regel, niet vermindert.

A.5.2. Vervolgens zetten de verzoekende partijen uiteen dat de bestreden wetsbepaling bijna uitsluitend is ingegeven door economische, technologische of technocratische overwegingen die volgens hen niet kunnen worden gekwalificeerd als redenen van algemeen belang die kunnen verantwoorden dat de graad van milieubescherming wordt verminderd en dat wordt afgeweken van het voorzorgsbeginsel. De verzoekende partijen merken op dat in 2007 vanuit het voorzorgsbeginsel werd verantwoord dat een limiet van de vermogensdichtheid van de straling van niet-ioniserende stralingen werd aangenomen die twintig keer lager was dan de in de bestreden bepaling vermelde limietwaarde. Zij hebben geen weet van wetenschappelijke gegevens op grond waarvan zou kunnen worden begrepen in welk opzicht die bepaling niet indruist tegen dat beginsel, waarop ook de aanbevelingen van de Hoge Gezondheidsraad van 2009, 2010 en 2014 berusten.

De verzoekende partijen voegen eraan toe dat de ontwikkeling van de « 5G »-technologie schadelijk is voor de volksgezondheid en dat zij de klimaatopwarming verergert door de toename van de broeikasgassen die wordt veroorzaakt door de forse stijging van het elektriciteitsverbruik door het gebruik van die technologie.

De verzoekende partijen vragen zich af of de beschikbaarheid van kwaliteitsvolle mobilofoniediensten en de bekommernis om aan te sluiten bij technologische ontwikkelingen ter zake teneinde te voldoen aan de behoeften van de gebruikers, daadwerkelijk noodzakelijkheden zijn die een reden van algemeen belang kunnen vormen op grond waarvan de bescherming van het leefmilieu kan worden verminderd en de menselijke gezondheid bijgevolg kan worden aangetast.

A.6. Volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna : de Regering) is het middel niet gegrond.

A.7. De Regering voert in hoofdorde aan dat de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet te dezen niet van toepassing is, daar de bestreden bepaling werd geconcipieerd rekening houdend met het voorzorgsbeginsel.

De Regering meent dat het onmogelijk is om te bepalen of een norm die werd aangenomen in een context waarin er wetenschappelijke onzekerheid bestaat over het schadelijke karakter van elektromagnetische golven, het niveau van bescherming van het leefmilieu op aanzienlijke wijze vermindert.

A.8.1. In ondergeschikte orde betoogt de Regering dat de bestreden bepaling de mate van voorzorg of het niveau van bescherming van het leefmilieu die werden geboden door de voordien van toepassing zijnde wetgeving, niet in aanzienlijke mate vermindert. Zij is van mening dat zowel de vroegere als de nieuwe immissienorm een hoog niveau van bescherming van de gezondheid bieden tegen de risico's die zijn verbonden aan de blootstelling aan elektromagnetische golven.

Zij stelt eveneens dat er geen wetenschappelijke consensus bestaat over de schadelijke effecten van niet-ioniserende stralingen voor het leefmilieu en de gezondheid, wanneer dergelijke stralingen binnen de door de bestreden wetsbepaling vastgestelde limietwaarden blijven.

A.8.2. De Regering merkt op dat de normen die van toepassing zijn in elk van de twee andere gewesten van de Staat, in de meeste andere lidstaten van de Europese Unie, alsook in een klein tiental Staten elders in de wereld, het leefmilieu minder beschermen, terwijl de overheden van die Staten en gewesten ook bezorgd zijn geweest over de gevolgen van de « 5G »-technologie voor het leefmilieu en de gezondheid. De Regering voegt eraan toe dat het door de bestreden bepaling geboden niveau van bescherming tegen de elektromagnetische velden veel hoger blijft dan het niveau dat door de Raad van de Europese Unie werd aanbevolen in juli 1999 en dat vandaag door de ICNIRP wordt aanbevolen.

Bovendien herinnert de Regering eraan dat het Hof bij het arrest nr. 12/2016 van 27 januari 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.012) van oordeel was dat het voorzorgsbeginsel in acht wordt genomen wanneer de versoepeling van een immissienorm door de wetgevende macht niet tot gevolg heeft dat die norm minder bindend wordt dan de internationale en Europese aanbevelingen. Zij beklemtoont dat dat beginsel de wetgevende macht niet ertoe verplicht een activiteit te verbieden wanneer de risico's voor de gezondheid onzeker blijven.

A.8.3. De Regering merkt eveneens op dat, rekening houdend met de economische en maatschappelijke belangen die verbonden zijn aan de ontwikkeling van de mobiele telefonie, het door de bestreden immissienorm

opgelegde beschermingsniveau bijzonder strikt is ten aanzien van de door de Wereldgezondheidsorganisatie aanbevolen waarden en dat het dicht aanleunt bij de aanbevelingen van de Hoge Gezondheidsraad.

Uit het door die Raad in 2014 uitgebrachte advies, de werkzaamheden van het comité van experts op gebied van niet-ioniserende stralingen dat werd opgericht bij artikel 3, § 2, van de ordonnantie van 1 maart 2007 (hierna : het comité van experts) en het milieueffectenrapport met betrekking tot het voorontwerp van ordonnantie dat aan de oorsprong ligt van de ordonnantie van 2 maart 2023 leidt de Regering af dat het bestaan van de voor de mens en het leefmilieu schadelijke gevolgen van de niet-ioniserende stralingen die worden veroorzaakt door draadloze communicatie, alsook de omvang van die gevolgen onzeker blijven wanneer die stralingen de door de Wereldgezondheidsorganisatie en de Europese Unie aanbevolen limietwaarden niet overschrijden.

De Regering merkt op dat de aanbevelingen van de Hoge Gezondheidsraad van 2014 in die context dus enkel zijn ingegeven door het voorzorgsbeginsel. Zij verduidelijkt dat, wanneer de wetgevende macht rekening houdt met dat beginsel, hij over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt en vrij blijft om rekening te houden met belangen die niets met de gezondheid te maken hebben. Zij wijst erop dat de door de bestreden bepaling vermelde maatregelen ertoe strekken het risico op schadelijkheid van de golven van de relaisantennes die voor de « 5G »-technologie worden gebruikt, te voorkomen.

A.8.4. De Regering voegt eraan toe dat niet alleen rekening moet worden gehouden met het feit dat de bestreden bepaling voor de voor het publiek toegankelijke plaatsen die zich binnen in een gebouw bevinden, voorziet in een norm die meer bescherming biedt dan die welke van toepassing is op de plaatsen die zich buiten bevinden, maar ook met het feit dat de ordonnantie van 2 maart 2023 andere maatregelen bevat die erop zijn gericht mensen beter te beschermen tegen de elektromagnetische golven die door de antennes voor telecommunicatie worden uitgezonden.

A.8.5. De Regering zet meer in het algemeen uiteen dat het Hof des te minder de waarde van de door de partijen voorgelegde wetenschappelijke onderzoeken kan bepalen, omdat de wetenschappelijke wereld niet eenstemmig is.

Uit het arrest van het Hof nr. 76/2023 van 17 mei 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.076) leidt zij af dat het aan de verzoekende partij staat om in het kader van een beroep tot vernietiging aan te tonen dat een door haar als argument gebruikt wetenschappelijk onderzoek betrouwbaarder is dan het wetenschappelijke onderzoek waarop de overheid zich heeft gebaseerd om de bestreden norm aan te nemen.

A.9.1. In meer ondergeschikte orde voert de Regering aan dat, indien wordt geoordeeld dat, door het feit dat de immissienorm van de elektromagnetische golven die worden uitgezonden door de antennes voor mobiele telefonie wordt versoepeld door de bestreden bepaling, het niveau van bescherming van het leefmilieu dat werd geboden door de voordien van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, die vermindering wordt verantwoord door redenen van algemeen belang die op evenredige wijze in overweging zijn genomen.

De Regering meent dat de nieuwe immissienorm evenredig en gematigd is, en is ingegeven door de bekommernis om de bevolking te beschermen tegen de onzekere gevolgen van de gereguleerde technologie voor de gezondheid, waarbij het gebruik van die technologie die als essentieel voor het Gewest wordt geacht, wordt toegestaan.

Zij beklemtoont dat het Hof zijn eigen opvatting van het algemeen belang niet kan laten primeren op die van de gewestwetgever, die voortvloeit uit een evenwichtige afweging van diverse belangen.

A.9.2. De Regering merkt op dat de ordonnantiegever tijdens de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling ruimschoots rekening heeft gehouden met de gezondheids-, milieu-, economische en maatschappelijke belangen van de ontwikkeling van de mobiele telefonie.

Zij merkt op dat de opstellers van het milieueffectenrapport met betrekking tot het voorontwerp van ordonnantie de aandacht hebben gevestigd op de aanzienlijke toename van het elektriciteitsverbruik en de broeikasgasemissies die gepaard gaan met de ontwikkeling van de « 5G »-technologie, en dat zij hebben vastgesteld dat de niet-uitvoering van dat voorontwerp het niet mogelijk zou maken maatregelen aan te nemen om het aanzienlijke energieverbruik door de mobiele-telefoniesector te verminderen.

De Regering voegt eraan toe dat artikel 2, c), artikel 3, j) en k), artikel 4, artikel 8, §§ 2 en 3, alsook artikel 11, § 2, van de ordonnantie van 2 maart 2023 maatregelen bevatten die erop gericht zijn het leefmilieu te beschermen.

Tot slot beklemtoont de Regering dat het voor de ontwikkeling van de « 5G »-technologie noodzakelijk was om de in de bestreden bepaling vermelde immissienorm aan te nemen.

A.10. In hoofddorde betoogt Proximus dat het eerste middel niet ontvankelijk is omdat in het verzoekschrift niet wordt gepreciseerd in welk opzicht de bestreden bepaling onbestaanbaar zou zijn met het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het voorzorgsbeginsel.

A.11.1. In ondergeschikte orde voert Proximus aan dat het middel niet gegrond is.

A.11.2. De tussenkomenende vennootschap zet ten eerste uiteen dat de bestreden bepaling het voorzorgsbeginsel in acht neemt.

Zij merkt op dat, zelfs indien de schadelijkheid van de elektromagnetische velden niet wetenschappelijk vaststaat, voor de exploitatie van de antennes van een mobiele-telecomnetwerk die elektromagnetische golven uitzenden, strikte regels gelden met toepassing van het voorzorgsbeginsel. Zij beklemtoont dat artikel 3, § 1/1, van de ordonnantie van 1 maart 2007 de bevolking geen enkel risico doet lopen, aangezien de erin vermelde immissienormen veel bindender zijn dan die welke door de ICNIRP worden aanbevolen, die zelf uit voorzorg reeds vijftig keer beter beschermen dan de internationaal aanvaarde drempel voor gezondheidsrisico's.

Proximus meent dat de in de bestreden bepaling vermelde immissienormen het voorzorgsbeginsel in acht nemen om redenen die vergelijkbaar zijn met die welke het Hof ertoe hebben gebracht om bij het voormelde arrest nr. 12/2016 het beroep tot vernietiging te verwerpen dat was ingesteld tegen de vorige verhoging van de immissienorm bij de ordonnantie van 3 april 2014. De tussenkomenende vennootschap refereert onder meer aan de verslagen die door het comité van experts zijn uitgebracht in 2018 en in 2020.

A.11.3.1. De tussenkomenende vennootschap zet vervolgens uiteen dat de bestreden wetsbepaling niet bestaanbaar is met de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet.

A.11.3.2. Volgens Proximus vermindert de bestreden bepaling het aan het leefmilieu geboden niveau van bescherming tegen niet-ioniserende stralingen niet op aanzienlijke wijze.

De tussenkomenende vennootschap beklemtoont dat de in die bepaling vermelde normen veel strikter zijn dan die welke door de ICNIRP worden aanbevolen, terwijl die laatste normen de voornaamste internationale referentie vormen, dat zij worden gevolgd door driekwart van de lidstaten van de Europese Unie, dat zij worden aanbevolen door de Wereldgezondheidsorganisatie en dat zij in het licht van het voorzorgsbeginsel werden aangenomen. Proximus stelt dat de wijziging van de immissienormen door de bestreden bepaling werd gesteund door het comité van experts.

Proximus is van mening dat ook rekening moet worden gehouden met andere bepalingen van de ordonnantie van 2 maart 2023, zoals die welke tot gevolg hebben dat de *broadcast*-operatoren voortaan de in de ordonnantie van 1 maart 2007 vervatte immissienormen moeten naleven, en die welke ertoe strekken de verleners van telefoniediensten ertoe te verplichten het beheer van de afvalstoffen die worden veroorzaakt door de ontwikkeling van de netwerken voor mobiele telefonie, te verbeteren, of bij te dragen tot de vermindering van het energieverbruik en de broeikasgasemissies.

Tot slot betwist de tussenkomenende vennootschap de relevantie van de wetenschappelijke onderzoeken met betrekking tot de schadelijkheid van elektromagnetische golven waarnaar de verzoekende partijen verwijzen. Zij betoogt dat die laatstgenoemden niet aantonen dat die wetenschappelijke onderzoeken betrouwbaarder zijn dan de gegevens van de wetenschappelijke wereld waarop de bestreden bepaling is gebaseerd.

A.11.3.3. Proximus is van mening dat, in de veronderstelling dat de bestreden bepaling het niveau van bescherming van het leefmilieu tegen niet-ioniserende stralingen in aanzienlijke mate vermindert, die vermindering alleszins wordt verantwoord door redenen van algemeen belang.

De tussenkomenende vennootschap merkt op dat de bestreden bepaling tijdens de parlementaire voorbereiding is voorgesteld als noodzakelijk om kwaliteitsvolle telefoniediensten te installeren en te voldoen aan de behoeften van de gebruikers van die diensten. Zij merkt op dat zowel het BIPT als het comité van experts van mening zijn dat het met de vroegere immissienormen niet mogelijk was om de aanzienlijke toename van de gegevensoverdracht op afstand op te vangen, noch om een gebruik van de « 5G »-technologie te waarborgen. Proximus herinnert ook

aan de bij 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) » opgelegde verplichtingen aan de lidstaten van de Europese Unie.

Wat betreft het tweede middel

A.12.1. De verzoekende partijen voeren aan dat artikel 2, § 2, van de ordonnantie van 1 maart 2007, zoals het werd ingevoegd bij artikel 2, d), van de ordonnantie van 2 maart 2023, de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4°, van de Grondwet schendt, alsook het rechtszekerheidsbeginsel en het voorzorgsbeginsel, in zoverre de bestreden bepaling, door toe te staan dat « in noodsituaties » de in artikel 3, § 1/1, van de ordonnantie van 1 maart 2007 vastgestelde immissienorm wordt overschreden, het beschermingsniveau dat werd geboden door de voordien van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate zou verminderen zonder dat zulks te verantwoorden valt door het algemeen belang.

A.12.2. De verzoekende partijen erkennen dat het in een noodsituatie vereist kan zijn dat een immissienorm wordt versoepeld.

Zij merken evenwel op dat de definitie van de « noodsituatie » vermeld in artikel 2, § 1, 8°, van de ordonnantie van 1 maart 2007, zoals het werd ingevoegd bij artikel 2, c), van de ordonnantie van 2 maart 2023, niet voldoende nauwkeurig is. Zij wijzen eveneens erop dat in die definitie niet wordt aangewezen welke overheid bevoegd is om het bestaan van een dergelijke situatie vast te stellen, dat zij geen enkele verwijzing naar andere teksten « van reglementaire aard » ter zake bevat en dat daarin vage begrippen zijn vervat zoals « ernstige versterking van de openbare veiligheid » en « belangrijke materiële belangen ».

De verzoekende partijen menen dat de door de bestreden bepaling toegestane afwijking dan ook buitensporig is en het leefmilieu en de gezondheid van de bevolking van het Brusselse Gewest ernstig in gevaar kan brengen, omdat de telefonieoperatoren, zonder dat zij daarbij aan controles worden onderworpen, op grond daarvan de straling van niet-ioniserende stralingen kunnen verhogen zonder enige andere beperking dan hun technische capaciteiten.

De verzoekende partijen merken ook op dat de ordonnantie van 1 maart 2007, zoals zij luidde na de wijziging ervan bij de ordonnantie van 3 april 2014 « tot wijziging van de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen en tot wijziging van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen » (hierna : de ordonnantie van 3 april 2014), niet bepaalde dat de regels die de effecten van de elektromagnetische golven moeten beperken, niet van toepassing waren in noodsituaties.

De verzoekende partijen menen dat het totale gebrek aan een normatief kader met betrekking tot die afwijking niet kan worden verantwoord. Zij beklemtonen dat niet werd aangetoond dat de bestreden bepaling de enige maatregel is die kan verhinderen dat het netwerk voor mobiele telefonie verzadigd is in omstandigheden die een « noodsituatie » vormen.

A.13.1. De Regering betoogt in hoofdorde dat het tweede middel ontvankelijk is omdat in het verzoekschrift niet wordt gepreciseerd in welk opzicht de bestreden bepaling onbestaanbaar zou zijn met de regels waarvan de schending wordt aangevoerd.

Zij merkt op dat in de uiteenzetting van dat middel geen enkel verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt vermeld en dat daarin niet wordt uitgelegd hoe de bestreden bepaling de bescherming van het leefmilieu zou verminderen of afbreuk zou doen aan de rechtszekerheid.

A.13.2.1. In ondergeschikte orde voert de Regering aan dat het middel niet gegrond is.

A.13.2.2. Zij zet ten eerste uiteen dat de bestreden bepaling het niveau van bescherming van het leefmilieu dat werd geboden door de voordien van toepassing zijnde wetgeving, niet vermindert.

De Regering merkt op dat in die bepaling de definitie van een noodsituatie vermeld in artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 « betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen » wordt

overgenomen met de toevoeging dat de « gebeurtenis » in kwestie « [punctueel] » moet zijn. Zij merkt ook op dat tijdens de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling werd uitgelegd waarom het niet mogelijk was op voorhand te bepalen hoelang de « noodsituatie » zou duren. De Regering voegt eraan toe dat in die parlementaire voorbereiding wordt vermeld dat de auteurs van die bepaling rekening hebben gehouden met een protocolakkoord dat in 2016 werd gesloten tussen het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie en de mobiele-telefonieoperatoren. Zij wijst erop dat dat document voorziet in een controle op de situatie en dat het criteria bevat om te beoordelen of er sprake is van een noodsituatie, alsook regels om te communiceren over de wijziging van de « emissieparameters », het informeren van de Brusselse overheden en het einde van de noodsituatie.

Bovendien beklemtoont de Regering dat de bekritiseerde afwijking enkel geldt gedurende een korte periode en geen soortgelijke weerslag kan hebben op het leefmilieu en de gezondheid als een langdurige blootstelling aan ioniserende stralingen.

De Regering merkt op dat de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht de bestreden bepaling het niveau van bescherming van de gezondheid dat werd geboden door de voordien van toepassing zijnde wetgeving, vermindert. Zij stelt vast dat de bestreden bepaling die bescherming daarentegen net versterkt, aangezien zij tot doel heeft te waarborgen dat de hulpdiensten snel en doeltreffend kunnen ingrijpen in geval van een noodsituatie op gezondheidsgebied. De Regering merkt ook op dat de betwiste afwijkende regeling enkel van toepassing is op punctuele situaties, zodat zij het beschermingsniveau niet kan verminderen daar de verzoekende partijen enkel een negatieve weerslag van niet-ioniserende stralingen op de gezondheid voor ogen hebben in het kader van een langdurige blootstelling daaraan.

Ten slotte merkt zij op dat het tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoort om de toepassing van die afwijking te controleren en zij herinnert eraan dat het Hof geen uitspraak kan doen over de tenuitvoerlegging van een wetsbepaling. Zij stelt eveneens vast dat, boven een bepaald vermogen, de antennes die elektromagnetische golven uitzenden installaties zijn waarvoor een milieuvergunning is vereist en dat zij als dusdanig worden gecontroleerd door de ter zake bevoegde Brusselse gewestadministratie.

A.13.2.3. Vervolgens stelt de Regering dat, indien de bestreden bepaling zo zou moeten worden beschouwd dat zij de bescherming van het leefmilieu vermindert, alleszins moet worden vastgesteld dat die vermindering verantwoord is door redenen van algemeen belang waaronder de bekommernis om een interventie van de veiligheids- en hulpdiensten mogelijk te maken tijdens noodsituaties.

De Regering is van mening dat het onredelijk zou zijn om de wetgever ertoe te verplichten elk van de termen van een definitie te omschrijven, in het bijzonder wanneer hij, zoals te dezen, naar de gangbare betekenis ervan verwijst.

A.14.1. In hoofddorde voert Proximus aan dat het derde middel niet ontvankelijk is omdat in het verzoekschrift niet wordt gepreciseerd in welk opzicht de bestreden bepaling onbestaanbaar zou zijn met de regels waarvan de schending wordt opgeworpen.

A.14.2.1. In ondergeschikte orde betoogt Proximus dat het middel niet gegrond is.

A.14.2.2. In de eerste plaats zet de tussenkomende vennootschap uiteen dat de bestreden bepaling het niveau van bescherming van het leefmilieu dat de vroegere wetgeving bood, niet in aanzienlijke mate vermindert.

Zij merkt op dat de afwijking waarin die bepaling voorziet, het mogelijk moet maken om lering te trekken uit de terroristische aanslagen van 22 maart 2016, tragische gebeurtenissen die het Brusselse Gewest nog niet had meegemaakt op het ogenblik dat de ordonnantie van 1 maart 2007 werd aangenomen en werd gewijzigd in 2014. Zij merkt op dat niet wordt ingezien in welk opzicht die afwijking, die is beperkt tot noodgevallen zoals er zich op 22 maart 2016 een heeft voorgedaan, de gezondheid van de Brusselse bevolking in gevaar zou kunnen brengen.

Proximus merkt ook op dat de enige bezorgdheid van de mobiele-telefonieoperatoren in een noodsituatie erin bestaat te waarborgen dat het netwerk goed functioneert zonder dat zij daarbij een zo krachtig mogelijk elektromagnetisch veld trachten te creëren.

Voorts gaat Proximus nader in op de fysieke, technische en materiële beperkingen van een overschrijding van de immissienorm. Het vermogen van de antennes wordt bepaald door de waarde van die norm. Een operator die over zendinstallaties beschikt in een zone kan technisch gezien niet beslissen om de frequentie te gebruiken

van een andere operator die in dezelfde zone aanwezig is, zonder dat er interferentie dreigt te ontstaan. Hoe dan ook zou een eventuele overschrijding van de immissienorm in een bepaalde zone, rekening houdend met het huidige aantal mobiele-telefonieoperators, bestaanbaar blijven met de aanbevelingen van de ICNIRP.

Proximus voegt eraan toe dat het voormelde protocolakkoord van 2016 (A.13.2.2) een nauwkeurig kader biedt in geval een beroep wordt gedaan op de bij de bestreden bepaling ingevoerde afwijking.

A.14.2.3. Vervolgens betoogt Proximus dat de in het geding zijnde afwijking, zoals blijkt uit het verslag van de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling, in elk geval wordt verantwoord door redenen van algemeen belang en het resultaat is van een afweging van de aanwezige belangen.

De tussenkomenende vennootschap preciseert dat het doel erin bestaat te vermijden dat in uitzonderlijke situaties een langdurige verzadiging van het netwerk voor mobiele telefonie optreedt waardoor de paniek kan toenemen.

Wat betreft het derde middel

A.15.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de woorden « op geen enkel moment » vervat in artikel 3, § 1/1, van de ordonnantie van 1 maart 2007, zoals het werd ingevoegd bij artikel 3, b), van de ordonnantie van 2 maart 2023, onbestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4°, van de Grondwet en met het rechtszekerheidsbeginsel en het voorzorgsbeginsel, in zoverre de ordonnantie van 2 maart 2023 niet bepaalt dat maatregelen worden aangenomen om te waarborgen dat de in het nieuwe artikel 3, § 1/1, van de ordonnantie van 1 maart 2007 vermelde immissienorm op geen enkel moment wordt overschreden op voor het publiek toegankelijke plaatsen.

A.15.2. De verzoekende partijen betogen dat de « 5G »-technologie het niet mogelijk maakt om de voormelde norm te allen tijde en op alle voor het publiek toegankelijke plaatsen te waarborgen.

Zij leggen veel technische gegevens voor waaruit moet blijken dat het in een dichtbevolkte regio waarin die technologie massaal wordt gebruikt, fysiek onmogelijk is om te verhinderen dat de onvermijdelijke cumulatie van tal van stralingsbronnen leidt tot een overschrijding van die norm op momenten en op plaatsen die onmogelijk op voorhand kunnen worden bepaald.

A.16.1. In hoofddorde voert de Regering aan dat dat middel niet ontvankelijk is omdat in het verzoekschrift niet wordt gepreciseerd in welk opzicht de bestreden wetbepaling onbestaanbaar zou zijn met de regels waarvan de schending wordt opgeworpen.

Zij meent eveneens dat dat middel buiten de bevoegdheid van het Hof valt aangezien de grief van de verzoekende partijen betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van een wetkrachtige bepaling.

A.16.2. In ondergeschikte orde betoogt de Regering dat het middel niet gegrond is.

Zij zet ten eerste uiteen dat de bestreden bepaling het niveau van bescherming van het leefmilieu dat de voordien van toepassing zijnde wetgeving bood, niet vermindert. De Regering preciseert dat die wetgeving reeds erin voorzag dat de immissienorm permanent diende te worden nageleefd. Zij merkt eveneens op dat het milieueffectenrapport met betrekking tot het voorontwerp van ordonnantie dat aan de oorsprong ligt van de ordonnantie van 2 maart 2023 vermeldt dat de vereiste antennes voor de « 5G »-technologie reeds konden worden gebruikt in het Brusselse Gewest vóór de inwerkingtreding van die ordonnantie. De Regering voegt eraan toe dat de in haar antwoord op het eerste middel vermelde redenen van algemeen belang in elk geval een eventuele aanzienlijke vermindering van de bescherming van het leefmilieu, die uit de bestreden bepaling zou voortvloeien, zouden kunnen verantwoorden.

Vervolgens betwist de Regering de technische bewijsvoering van de verzoekende partijen. Zij beklemtoont onder meer dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 oktober 2009 « betreffende bepaalde antennes die elektromagnetische golven uitzenden » een precieze controle instelt op het feit of de in de bestreden bepaling vervatte immissienorm wordt nageleefd. Zij voegt eraan toe dat artikel 3/1 van de ordonnantie van 1 maart 2007, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de ordonnantie van 2 maart 2023, elke exploitant van een antenne ertoe verplicht op ieder moment te kunnen aantonen dat de immissienorm wordt nageleefd en in staat te zijn om onmiddellijk alle nodige maatregelen te nemen zodra hij verneemt dat die norm wordt overschreden.

A.17.1. In hoofdorde betoogt Proximus dat het derde middel niet ontvankelijk is omdat in het verzoekschrift niet wordt gepreciseerd in welk opzicht de bestreden bepaling onbestaanbaar zou zijn met de regels waarvan de schending wordt opgeworpen.

A.17.2. In ondergeschikte orde voert Proximus aan dat het middel niet ontvankelijk is omdat het Hof erin wordt verzocht zijn bevoegdheid te overschrijden door na te gaan of een handeling van de uitvoerende macht, de toepassing van een wetkrachtige bepaling of de maatregelen ter controle van een dergelijke bepaling grondwettig zijn.

Proximus beklemtoont dat de kritieken van de verzoekende partijen geen betrekking hebben op de inhoud van de bestreden bepaling, maar op de manier waarop die bepaling zal worden toegepast. De tussenkomende vennootschap erkent dat de ordonnantie van 2 maart 2023 geen maatregelen bevat tot uitvoering van de erin vermelde immissienorm, maar zij merkt op dat die ordonnantie de uitvoerende macht ertoe machtigt regels ter zake aan te nemen. Proximus voegt eraan toe dat die ordonnantie onder meer ten uitvoer zal worden gelegd bij de toepassing van de wettelijke regels met betrekking tot de afgifte van milieuvergunningen.

- B -

Ten aanzien van de omvang van het beroep tot vernietiging

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen artikel 2, *c)* en *d)*, en tegen artikel 3, *b)*, *c)*, *d)*, *e)* en *f)*, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 2 maart 2023 « tot wijziging van de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen, de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing » (hierna : de ordonnantie van 2 maart 2023).

B.2. Het Hof bepaalt de omvang van een beroep tot vernietiging rekening houdend met de uiteenzettingen in het verzoekschrift en in het bijzonder de uiteenzetting van de middelen.

Te dezen heeft het beroep enkel betrekking op artikel 2, *d)*, en op artikel 3, *b)*, van de ordonnantie van 2 maart 2023.

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.3.1. Artikel 3, § 1, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 1 maart 2007 « betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke

effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen » (hierna : de ordonnantie van 1 maart 2007), zoals het werd vervangen bij artikel 3 van de ordonnantie van 3 april 2014 « tot wijziging van de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen en tot wijziging van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen » (hierna : de ordonnantie van 3 april 2014), bepaalde :

« De Regering stelt de algemene kwaliteitsnormen vast waaraan elk milieu moet voldoen met het oog op de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen.

In alle voor het publiek toegankelijke plaatsen, mag de vermogensdichtheid van de niet-ioniserende stralingen nooit hoger zijn dan de norm van $0,096 \text{ W/m}^2$ (ter indicatie 6 V/m) bij een referentiefrequentie van 900 MHz.

De vermogensdichtheid van de niet-ioniserende stralingen mag bijgevolg nooit hoger zijn dan de maximumwaarde van :

- $0,043 \text{ W/m}^2$ voor de frequenties tussen 0,1 MHz en 400 MHz;
- $f/9375$, uitgedrukt in W/m^2 tussen 400 MHz en 2 GHz (waarbij f staat voor de frequentie uitgedrukt in MHz);
- $0,22 \text{ W/m}^2$ voor de frequenties tussen 2 GHz en 300 GHz.

Voor de samengestelde velden, moet de vermogensdichtheid zo worden beperkt dat :

300 GHz

$\sum S_i/S_{ri} \leq 1$

0,1 MHz

waarbij S_i de vermogensdichtheid is van het elektrisch veld met een frequentie i tussen 0,1 MHz en 300 GHz en waarbij S_{ri} de maximale vermogensdichtheid is in W/m^2 en zoals gedefinieerd in het derde lid van dit artikel ».

B.3.2. Artikel 3, *a*), van de ordonnantie van 2 maart 2023 heft het tweede tot vierde lid van artikel 3, § 1, van de ordonnantie van 1 maart 2007 op.

B.3.3. Artikel 3, *b*), van de ordonnantie van 2 maart 2023 voegt in artikel 3 van de ordonnantie van 1 maart 2007, een § 1/1 in die luidt als volgt :

« Onverminderd de bepalingen van paragrafen 1/3 en 4, geldt voor alle publiek toegankelijke binnen- en buitenruimten dat de vermogensdichtheid van de straling van de niet-ioniserende stralingen op geen enkel moment de volgende waarden mag overschrijden in publiek toegankelijke binnenruimten (S_{int}) en in publiek toegankelijke buitenruimten (S_{ext}) :

Fréquences	S_{ext}	S_{int}	Frequenties	S_{ext}	S_{int}
	(W/m ²)	(W/m ²)		(W/m ²)	(W/m ²)
0.1 à 400 MHz	0,2497	0,0994	0.1 tot 400 MHz	0,2497	0,0994
400 à 2000 MHz	$f / 1597,28$	$f / 4012,19$	400 tot 2000 MHz	$f / 1597,28$	$f / 4012,19$
2 à 300 GHz	1,2539	0,4992	2 tot 300 GHz	1,2539	0,4992

waarbij f de frequentie uitgedrukt in MHz is.

Ter indicatie : bij 900 MHz komt de norm $S_{\text{int}} = 0.2243 \text{ W/m}^2$ overeen met een elektrisch veld van $E_{\text{int}} = 9,19 \text{ V/m}$; terwijl de norm $S_{\text{ext}} = 0.5635 \text{ W/m}^2$ overeenkomt met een elektrisch veld van $E_{\text{ext}} = 14,57 \text{ V/m}$.

In afwijking van het eerste lid gelden de vermogensdichtheden van de straling van niet-ioniserende stralingen die op publiek toegankelijke buitenruimten van toepassing zijn, ook voor publiek toegankelijke binnenruimten wanneer de buitenramen of -deuren van deze ruimten openstaan ».

B.4.1. Artikel 2 van de ordonnantie van 1 maart 2007, zoals het werd vervangen bij artikel 2, § 2, van de ordonnantie van 3 april 2014, bepaalde :

« § 1. - Voor de toepassing van deze ordonnantie en haar uitvoeringsbesluiten, wordt verstaan onder :

1° ‘ niet-ioniserende stralingen ’ : de elektromagnetische stralingen met een frequentie tussen 0,1 MHz en 300 GHz;

2° ‘ voor het publiek toegankelijke plaatsen ’ :

[...]

3° ‘ broadcast ’ : de stralingen die worden gebruikt voor het uitzenden van radioprogramma's op de door het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie toegestane frequenties :

- voor de frequentiemodulatie, in de FM-band;
- voor de amplitudemodulatie of andere in de lange-, midden- en kortegolfbanden;
- voor de toegestane frequenties voor DAB (digital audio broadcasting); en

- voor de toegestane frequenties voor DVB (digital video broadcasting/digitale aardse televisie).

Het begrip ‘ broadcast ’ kan door de Regering worden aangevuld;

4° ‘ overheid ’ : [...]

[...]

§ 2. - Deze ordonnantie is niet van toepassing op niet-ioniserende stralingen van natuurlijke oorsprong en evenmin op niet-ioniserende stralingen afkomstig van toestellen die gebruikt worden door particulieren, zoals gsm's, terminals voor mobiele telecommunicatie, lokale wifi-netwerken van particulieren, telefoniesystemen van het type DECT en stralingen afkomstig van amateurradiostations.

De broadcast-stralingen vallen onder deze ordonnantie, met uitzondering van de norm bedoeld in artikel 3, § 1 ».

B.4.2. Artikel 2, d), van de ordonnantie van 2 maart 2023 vervangt artikel 2, § 2, tweede lid, van de ordonnantie van 1 maart 2007 door de volgende zin :

« De bepalingen van deze ordonnantie zijn niet van toepassing in noodsituaties ».

Ten aanzien van de middelen

Wat betreft het eerste middel

B.5. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat het Hof wordt verzocht om na te gaan of artikel 3, § 1/1, van de ordonnantie van 1 maart 2007, zoals het werd ingevoegd bij artikel 3, b), van de ordonnantie van 2 maart 2023, artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met het voorzorgsbeginsel, schendt, in zoverre de bestreden bepaling, door vermogensdichtheden van de straling van niet-ioniserende stralingen toe te staan waarvan de waarde veel hoger ligt dan de maximumwaarde die vroeger was toegestaan, het beschermingsniveau dat de voordien van toepassing zijnde wetgeving bood, in aanzienlijke mate zou verminderen zonder dat zulks wordt verantwoord door een reden van algemeen belang.

B.6.1. 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;

[...] ».

Artikel 23 van de Grondwet bevat 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.6.2. Op het vlak van het milieubeleid dient het Hof, rekening houdend met de verplichting die op grond van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet voor de gewestwetgevers geldt om het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen, het oordeel van die wetgevers betreffende het algemeen belang te eerbiedigen, tenzij dat oordeel onredelijk is.

B.6.3. Krachtens 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 houdt 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; grote kamer, 1 oktober 2019, C-616/17, *Blaise e.a.*, ECLI:EU:C:2019:800, punt 43; grote kamer, 5 december 2023, C-128/22, *Nordic Info BV*, ECLI:EU:C:2023:951, punt 79). 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 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 concludent 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; grote kamer, 1 oktober 2019, C-616/17, voormeld, punt 43; 19 november 2020, C-663/18, *B.S. en C.A.*, ECLI:EU:C:2020:938, punt 92; 9 maart 2023, C-119/21, *PlasticsEurope AISBL*, ECLI:EU:C:2023:180, punt 127).

B.7.1. Het bij artikel 3, § 2, van de ordonnantie van 1 maart 2007 opgerichte « comité [...] van experts op het gebied van niet-ioniserende stralingen » is samengesteld uit personen « met relevante medische, wetenschappelijke, economische of technische ervaring ». Het comité wordt ermee « belast de uitvoering van » die ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten ervan « te evalueren, met name op het vlak van de evoluties van de technologie en de wetenschappelijke kennis, de economische eisen en de volksgezondheidseisen ». Het dient daarover jaarlijks een verslag op te stellen, en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan op elk moment een verslag en aanbevelingen opvragen bij het comité (artikel 3, § 2, derde lid, van de ordonnantie van 1 maart 2007). Bij de uitoefening van zijn opdrachten kan het comité advies inwinnen bij onder meer de Hoge Gezondheidsraad (artikel 3, § 2, vierde lid, van de ordonnantie van 1 maart 2007).

Op 4 februari 2022 heeft het comité van experts aan de Regering een advies verleend over een voorontwerp van ordonnantie waarbij een vermogensdichtheid van de straling van niet-ioniserende stralingen werd toegestaan die vergelijkbaar is met die welke is vervat in de bestreden bepaling (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-654/1, p. 43; Leefmilieu Brussel, verslag van het comité van deskundigen inzake niet-ioniserende stralingen 2021).

B.7.2. Over het voorontwerp van ordonnantie dat aan de oorsprong ligt van de ordonnantie van 2 maart 2023 werd eveneens een « milieubeoordeling » verricht in de zin van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest van 18 maart 2004 « betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde plannen en programma's » en werd dus een milieueffectenrapport opgesteld waarmee rekening werd gehouden tijdens de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-654/1, pp. 9-11 en 20).

Bij het onderzoek naar de « risico's » van de bestreden bepaling voor de menselijke gezondheid merken de auteurs van dat rapport op :

« Het voorontwerp van ordonnantie verhoogt de maximale blootstelling waaraan de bevolking mag worden blootgesteld. Voorheen 6 V/m (0,096 W/m²) voor alle binnen- en buitenruimten, de nieuwe norm is 9,19 V/m (0,2243 W/m²) voor binnenruimten en 14,57 V/m (0,5633 W/m²) voor buitenruimten. De grenswaarden liggen derhalve 2,3 en 5,9 maal hoger dan de huidige norm voor vermogensdichtheid (uitgedrukt in W/m²). De nieuwe normen zijn echter nog steeds 20,3 maal (binnen) en 8,1 maal (buiten) lager in vermogensdichtheid dan de door de ICNIRP aanbevolen maximale blootstelling van 41,2 V/m (4,502 W/m²).

Deze normen zijn dus in overeenstemming met het voorzorgsbeginsel in die zin dat zij ver onder de op internationaal en Europees niveau aanbevolen normen blijven en dus nog steeds een beschermingsmaatregel vormen tegen onbewezen risico's.

In het slechtste geval, momenteel in toegankelijke zones, kunnen mensen worden blootgesteld aan maximaal 6 V/m. In de toekomst kan deze blootstelling hoger zijn en oplopen tot 9,19 V/m binnen en 14,57 V/m buiten. Zoals beschreven onder 3.6.1 (Bestaande gezondheidssituatie) konden geen biologische effecten worden aangetoond beneden 292 V/m (de drempel waarboven thermische effecten op weefsels kunnen worden waargenomen). Van 6 V/m naar 9,19 V/m of zelfs 14,57 V/m brengt ons dichterbij de waarde van 292 V/m, maar nog ver er vandaan. Het risico van nog niet bewezen effecten wordt dus enigszins verhoogd, maar niettemin op een zeer laag niveau gehouden.

Wat elektromagnetische hypersensitiviteit (EHS) betreft, kon tot dusverre, zoals uitvoerig beschreven in punt 3.6, geen correlatie worden gevonden tussen EHS en de aanwezigheid/nabijheid van emissiebronnen, ook niet bij waarden hoger dan 14,57 V/m. Daarom wordt niet verwacht dat de verhoging van de norm gevolgen zal hebben voor de ontwikkeling van EHS » (STRATEC, *Milieueffectenrapport over het voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 01/03/2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen*, 28 april 2022, pp. 67-68).

De samenvatting van dat verslag vermeldt :

« Het voorontwerp van ordonnantie verhoogt de maximale blootstelling waaraan de bevolking en de in het wild levende dieren mogen worden blootgesteld. Indien de huidige stand van de kennis niet toelaat de nefaste impact op de gezondheid voor de frequenties die gebruikt moeten worden voor 5G aan te tonen, dient eraan te worden herinnerd dat het voorzorgsbeginsel inhoudt dat, wanneer er onzekerheden bestaan over de risico's voor de gezondheid van personen, moeten er beschermingsmaatregelen worden genomen zonder te hoeven wachten tot de realiteit of de ernst van deze risico's volledig is aangetoond. Door een norm te handhaven die duidelijk lager ligt dan de drempelwaarde voor biologische effecten (vastgesteld op 292 V/m) en de maximumnormen die op internationaal en Europees niveau worden aanbevolen (41,2 V/m), eerbiedigt het voorontwerp dit voorzorgsbeginsel, aangezien het dus nog steeds een

beschermende maatregel is tegenover onbewezen risico's. Door deze drempelwaarden te benaderen, neemt echter het risico toe dat nog niet bewezen effecten aan het licht komen. Er zij op gewezen dat het voorontwerp, door de integratie van broadcast-golven overeenkomstig de norm, een betere omkadering van de mogelijke gezondheidsrisico's mogelijk maakt in vergelijking met de bestaande situatie » (*ibid.*, p. 81).

B.7.3. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling kon dus het standpunt worden verdedigd dat die bepaling in overeenstemming was met het voorzorgsbeginsel, omdat de erin vastgestelde maximale vermogensdichtheden naargelang van het soort voor het publiek toegankelijke plaats ongeveer acht tot twintig keer lager zijn dan de door de *International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection* bepaalde norm en nog steeds tot de laagste van de Europese Unie behoren (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-654/1, pp. 22-23; *ibid.*, A-654/2, p. 6).

B.7.4. Gelet op wat voorafgaat, wordt niet aangetoond dat het feit dat de bestreden bepaling de toegestane maximumwaarde van de vermogensdichtheid van de straling van niet-ioniserende stralingen verhoogt, op een verkeerde opvatting over het voorzorgsbeginsel berust.

B.8.1. Dat de toegestane maximumwaarde van de vermogensdichtheid van de straling van niet-ioniserende stralingen is verhoogd, werd verantwoord door de bekommernis om het gebruik van de « 5G »-technologie mogelijk te maken voor de overdracht van gegevens op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, zonder dat daarbij wordt afgezien van de vroegere technologieën of het aantal antennes dat stralingen uitzendt, aanzienlijk wordt verhoogd, waarbij voor de plaatsen in de openlucht rekening wordt gehouden met de stralingen afkomstig van de *broadcast* (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-654/1, pp. 12-13, 19-21 en 25). Aldus heeft de ordonnantiegever een nieuw evenwicht beoogd te waarborgen tussen de recente technologische ontwikkelingen en het behoud van een doeltreffende bescherming tegen de eventuele schadelijke effecten van niet-ioniserende stralingen (*ibid.*, p. 13).

Volgens de voormelde parlementaire voorbereiding zou een toename van het aantal antennes leiden tot hogere kosten voor de verleners van telefoniediensten, kosten die zouden worden doorgerekend in de aan de gebruikers gevraagde prijs. De vervaardiging van die extra antennes zou ook gevolgen hebben voor het leefmilieu. Bovendien zou die verhoging van het

aantal antennes op verzet stuiten van de personen die in de buurt ervan wonen, met name om gezondheids- of stedenbouwkundige redenen (*ibid.*, pp. 12, 20-21).

Bovendien wordt het gebruik van de « 5G »-technologie beschouwd als onontbeerlijk om te beantwoorden aan de « noden van de gebruikers » van de « mobilofoniediensten » die wensen te beschikken over « kwaliteitsvolle » diensten die zijn aangepast aan de technologische ontwikkelingen. Het wordt eveneens belangrijk geacht om « over een performant netwerk van mobiele telefonie en mobiel internet te beschikken [...] ». Zo kan immers de kwaliteit van de diensten aan de bevolking verbeterd worden : nooddiensten, brandweer, politie, transport, noodantennes bij uitzonderlijke evenementen enz. » (*ibid.*, pp. 11, 13 en 24). Doordat de « 5G »-technologie « voor hetzelfde uitgezonden vermogen [over] een veel hogere capaciteit voor de overdracht van gegevens [beschikt] dan 2G, 3G en 4G », kan zij de digitalisering en de interconnectie in tal van zeer belangrijke sectoren in een grootstad waar economische en sociale activiteiten plaatsvinden, zoals het openbaar vervoer, de gezondheidszorg, de energiesector, de openbare veiligheid, de industrie, de media en de informatica doen toenemen. Die technologie biedt ook perspectieven voor economische groei en werkgelegenheid (*ibid.*, p. 8).

Overigens beantwoordt de noodzaak om het gebruik van de « 5G »-technologie mogelijk te maken eveneens aan de bedoeling van de Europese Unie om de netwerken voor mobiele telefonie te ontwikkelen, alsook aan de verplichtingen die op dat vlak zijn geformuleerd zodat die technologie op algemene schaal kan worden gebruikt (*ibid.*, pp. 7 en 24-25), 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, waarbij 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 netwerk- 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 van de Europese Commissie voor het digitale decennium tegen 2030.

Dat de maximumwaarde van de vermogensdichtheid van de straling van niet-ioniserende stralingen wordt verhoogd, wordt tot slot verantwoord door de « internationale en Europese rol van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (*ibid.*, pp. 13 en 25).

B.8.2. 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.8.1 vermelde redenen. De bestreden hervorming heeft overigens geen onevenredige gevolgen, gelet op hetgeen in B.7.1 tot B.7.4 is vermeld. De verzoekende partijen brengen bovendien geen element aan dat zulke gevolgen aantoont, temeer daar de ordonnantiegever veel strengere waarden heeft behouden dan de internationaal aanbevolen waarden van de ICNIRP.

B.9. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft het tweede middel

B.10. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat het Hof wordt verzocht uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van artikel 2, § 2, van de ordonnantie van 1 maart 2007, zoals het werd ingevoegd bij artikel 2, d), van de ordonnantie van 2 maart 2023, met artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in zoverre de bestreden bepaling, door « in noodsituaties » een onbeperkte overschrijding van de bij artikel 3, § 1/1, van de ordonnantie van 1 maart 2007 uitgevaardigde normen toe te staan, het beschermingsniveau dat wordt geboden door de voordien van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate zou verminderen zonder dat zulks redelijk verantwoord is.

B.11. Uit de bestreden bepaling blijkt duidelijk dat de bij artikel 3, § 1/1, van de ordonnantie van 1 maart 2007 uitgevaardigde normen niet van toepassing zijn « in noodsituaties ».

B.12. Vooraleer de bestreden bepaling werd aangenomen, bestond er geen dergelijke afwijking van de toepassing van de in de ordonnantie van 1 maart 2007 bepaalde immissienormen. In zoverre de bestreden bepaling de mobiele-telefonieoperators toestaat om in noodsituaties een potentieel hogere straling dan de internationaal aanbevolen waarden van het ICNIRP uit te zenden, brengt zij een aanzienlijke vermindering van het niveau van bescherming van het leefmilieu met zich mee.

B.13. De ordonnantiewetgever heeft die maatregel verantwoord door de strikte beperktheid ervan.

Eenzijds heeft de maatregel enkel betrekking op een « noodsituatie », namelijk « elke punctuele gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijk leven veroorzaakt of kan veroorzaken zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van de bevoegde actoren, inclusief de disciplines, is vereist om de dreiging weg te nemen of om de nefaste gevolgen van de gebeurtenis te beperken » (artikel 2, § 1, 8°, van de ordonnantie van 1 maart 2007, ingevoegd bij artikel 2, c), van de ordonnantie van 2 maart 2023).

Die definitie van « noodsituatie » stemt overeen met die welke is vervat in artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 « betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen », zij het dat het woord « punctueel » eraan werd toegevoegd om aan te geven dat « langdurige » situaties niet kunnen worden gekwalificeerd als « noodsituaties » teneinde « de risico's voor het milieu en de gezondheid te beperken » wanneer artikel 2, § 2, van de ordonnantie van 1 maart 2007 wordt toegepast (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-654/1, p. 17).

Anderzijds, strekt de bestreden bepaling ertoe de mobiele-telefonieoperators ervan vrij te stellen de bij artikel 3, § 1/1, van de ordonnantie van 1 maart 2007 uitgevaardigde normen na te leven in « uitzonderlijke [...] omstandigheden » die kenmerken van een geval van « overmacht » vertonen waarvoor een toename van het vermogen van « bepaalde mobiele basisstations » is vereist (*ibid.*, pp. 18-19).

Op basis van die vrijstelling kan gevolg worden gegeven aan bepaalde aanbevelingen van de door de Kamer van volksvertegenwoordigers opgerichte commissie voor het onderzoek naar de terroristische aanslagen die op 22 maart 2016 in Zaventem en in Brussel werden gepleegd. Nadat die commissie had vastgesteld dat het netwerk voor mobiele telefonie in Brussel kort na die aanslagen urenlang was verzadigd, beval zij onder meer aan om het in crisisgevallen mogelijk te maken de uitzendcapaciteit voor telecommunicatie onmiddellijk en maximaal te verhogen (*ibid.*, p. 18).

Zodoende heeft de ordonnantiegever een evenwicht ingesteld tussen de betrokken grondrechten.

B.14. Bijgevolg is die aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau redelijk verantwoord.

B.15. Het tweede middel is niet gegrond.

Wat betreft het derde middel

B.16. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat het Hof wordt verzocht om uitspraak te doen over de grondwettigheid van artikel 3, § 1/1, eerste lid, van de ordonnantie van 1 maart 2007, zoals het werd ingevoegd bij artikel 3, *b*), van de ordonnantie van 2 maart 2023, in zoverre de bestreden bepaling erin voorziet dat een technische norm « op geen enkel moment » mag worden overschreden, terwijl het technisch onmogelijk zou zijn om die overschrijding op ieder ogenblik te verhinderen.

B.17. Het middel komt erop neer dat het Hof wordt verzocht om na te gaan of een wetskrachtige bepaling daadwerkelijk kan worden toegepast.

B.18. Het Hof is niet bevoegd om zulks te doen.

B.19. 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 21 november 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul