

Rolnummers 6072 en 6073
Arrest nr. 12/2016 van 27 januari 2016

ARREST

In zake : de beroepen tot vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 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, ingesteld door Olivier Galand en door de vzw « Inter-Environnement Bruxelles » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*
* * *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

Bij twee verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 29 oktober 2014 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 30 oktober 2014, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 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 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 april 2014) respectievelijk door Olivier Galand en door de vzw « Inter-Environnement Bruxelles », de vzw « Syndicat des Locataires de Logements sociaux », Nelly Watelet, Xavier Retailleau, Marie Claire Cammaerts, Catherine Plaquet, Christiane Plouvier, Michèle Flasse, Wendy Malpoix en Vincent Detours, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Sambon, advocaat bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6072 en 6073 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de nv van publiek recht « Belgacom », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. H. De Bauw en Mr. B. Martel, advocaten bij de balie te Brussel;

- de nv « Mobistar », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Delnoy en Mr. M. Lauwers, advocaten bij de balie te Luik;

- de nv « Base Company », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. G. L'heureux en Mr. R. Meeus, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. I.-S. Brouhns, advocaat bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 14 oktober 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 3 november 2015 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 3 november 2015 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 -

Wat artikel 3 van de bestreden ordonnantie betreft

A.1.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 6072 en de verzoekende partijen in de zaak nr. 6073 leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 11 van het Herziene Europees Sociaal Handvest, alsook met het voorzorgsbeginsel. Zij verwijten artikel 3 van de bestreden 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 » de op de voor het publiek toegankelijke plaatsen toelaatbare vermogensdichtheid van de niet-ioniserende stralingen te verviervoudigen ten opzichte van het in de ordonnantie van 1 maart 2007 bepaalde niveau.

Zij betogen dat de ordonnantie daardoor een aanzienlijke achteruitgang van het niveau van bescherming van het leefmilieu met zich meebrengt. Die achteruitgang wordt niet verantwoord door adequate en doorslaggevende motieven waaruit het bestaan van dwingende redenen van algemeen belang blijkt, noch door het bestaan van nieuwe wetenschappelijke studies waarin wordt besloten tot de onschadelijkheid van de toegestane niveaus van elektromagnetische stralingen. Daaruit volgt een schending van het recht op privé- en gezinsleven en van het recht op gezondheid, die worden gewaarborgd door de in het middel bedoelde bepalingen.

De verzoekende partijen herinneren eraan dat het dichtheidsniveau van de niet-ioniserende stralingen bij immissie op de voor het publiek toegankelijke plaatsen is bepaald in de voormelde ordonnantie van 1 maart 2007 onder verwijzing naar artikel 23 van de Grondwet en naar het voorzorgsbeginsel. Dat niveau werd bepaald ten opzichte van de aanbevelingen van de Hoge Gezondheidsraad, aanbevelingen die werden voorafgegaan door een reeks studies waarin de aandacht wordt gevestigd op de athermische effecten van de elektromagnetische golven op de gezondheid. Sindsdien leidt de evolutie van de kennis op dat gebied ertoe het gevaar van blootstelling aan relaisantennes voor gsm-signalen te erkennen en in een resolutie van 27 mei 2011 van de Raad van Europa wordt aanbevolen de drempels voor blootstelling aan relaisantennes te verlagen tot 0,6 V/m, vervolgens tot 0,2 V/m. De verzoekende partijen verwijzen naar het advies van talrijke Belgische en buitenlandse deskundigen.

Artikel 23 van de Grondwet impliceert, wat de bescherming van het leefmilieu betreft, een *standstill*-verplichting, die zich ertegen verzet dat de bevoegde wetgever het door de toepasselijke wetgeving geboden niveau van bescherming aanzienlijk vermindert zonder dat daarvoor dwingende redenen van algemeen belang bestaan.

Te dezen wordt in de parlementaire voorbereiding een uiterst snelle technologische evolutie inzake mobiele telefonie aangevoerd alsook de noodzaak het huidige wetgevingskader aan te passen indien men tegelijkertijd die evolutie mogelijk wil maken en een performant netwerk wil waarborgen.

Die overwegingen vormen geen adequate verantwoording voor de te dezen aangeklaagde achteruitgang. Het netwerk van de vierde generatie van mobiele telecommunicatie (4G) had immers kunnen worden ontplooid met naleving van het bij de ordonnantie van 1 maart 2007 vastgelegde wettelijk kader, in het onderhavige geval met inachtneming van de norm van 3 V/m. Hoewel de maximumnorm van 3 V/m reeds is bereikt door het gebruik dat wordt gemaakt van de tweede en de derde generatie, is aangetoond dat, mits aanpassingen worden aangebracht in de netwerken van de operatoren van mobiele telecommunicatie, 4G zou kunnen passen binnen de norm van 3 V/m. Wetende dat 3 en 4G heel wat efficiënter zijn dan 2G, had men immers geleidelijk een groter of kleiner deel 2G-antennes moeten wijzigen in 3G of 4G, terwijl men een heel wat kleiner deel 2G-antennes behoudt, datgene waartegen de operatoren, die aanvoeren dat de gebruikers van 2G zeer talrijk zijn, zich verzetten.

A.1.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering betoogt dat het middel moet worden verworpen in zoverre de schending van het voorzorgsbeginsel erin wordt beoogd. Zij gaat ervan uit dat er geen bindende internationale of Europese normen bestaan inzake door gsm-antennes uitgezonden elektromagnetische golven en dat de bepaling van de immissienorm derhalve tot de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde interne wetgever behoort.

Met betrekking tot het *standstill*-beginsel impliceert de schending ervan dat de wetgever vooraf een norm instelt die een gewaarborgd niveau van bescherming van het leefmilieu bepaalt. Wanneer de wetgever echter een norm opstelt bij ontstentenis van elke wetenschappelijke zekerheid over de effectiviteit van die norm om een gezond leefmilieu te waarborgen, maakt hij toepassing van het voorzorgsbeginsel. Te dezen maakt niets het mogelijk te stellen dat de norm van 3 V/m ingesteld bij de ordonnantie van 1 maart 2007 daadwerkelijk een hogere bescherming van het leefmilieu bood dan andere normen die voor het overige zijn bepaald. Bijgevolg kan niet worden gesteld dat de norm van 6 V/m ingesteld bij de bestreden ordonnantie het beschermingsniveau al dan niet aanzienlijk vermindert ten opzichte van de vroegere situatie.

In de veronderstelling dat het Hof van oordeel is dat toepassing dient te worden gemaakt van het *standstill*-beginsel afgeleid uit artikel 23 van de Grondwet, is er te dezen geen aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau, enerzijds, en bestaan er redenen van algemeen belang verbonden met de kwaliteit van de mobilofoniediensten en met de technologische evolutie die de bestreden wijziging verantwoordt, anderzijds. Bovendien moet het recht op een gezond leefmilieu niet uitsluitend worden begrepen als het recht op een goede lichamelijke gezondheid maar strekt het zich ook uit tot de bescherming van de fauna en de flora, het culturele patrimonium en de landschappen alsook tot een goede ruimtelijke ordening.

Daarbij komt dat het algemeen belang dat de netwerken voor mobiele telefonie vormen, erkend wordt op de schaal van de Europese Unie, die de harmonisering nastreeft van het gebruik van het spectrum, bedoeld om de interne markt van de elektronische communicatienetwerken en -diensten te stimuleren.

Ten slotte is de mogelijkheid om de norm van 3 V/m te handhaven zonder afbreuk te doen aan de ontwikkeling van de 4G-technologie zuiver theoretisch. Zij zou immers de schending, door de operatoren, met zich meebrengen van de verplichtingen die voortvloeien uit de licenties die hun werden toegekend voor de exploitatie van dat netwerk. Daarenboven is het niet mogelijk het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te isoleren van de interconnectie met de andere netwerken, door eenzijdig het 2G-netwerk te schrappen.

A.1.3. De nv « Belgacom », de nv « Mobistar » en de nv « Base Company » zijn alle drie opgetreden als tussenkomende partij.

De nv « Belgacom » verwijst in essentie naar de memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, waarbij zij haar argumentatie ondersteunt met het onderzoek van de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de effecten op de menselijke gezondheid van de door antennes voor mobiele telefonie opgewekte elektromagnetische golven. Voorts preciseert zij dat de ordonnantie van 1 maart 2007 niet de verhoopde effecten heeft gehad en dat zij heeft vereist dat men op het Brusselse grondgebied honderden extra antennes installeert, hetgeen tot gevolg heeft gehad bij de bevolking angst te veroorzaken. Zij beëindigt haar uiteenzetting met elke mogelijkheid om de door de verzoekende partijen voorgestelde oplossing te implementeren, terzijde te schuiven. Onder de hinderpalen die zij opsomt, bevinden zich de door de federale wetgever opgelegde wettelijke verplichtingen, die door de ordonnantiegever niet ter discussie kunnen worden gesteld, en de veiligheids- en hulpdiensten die voor een goede doeltreffendheid op 2G steunen.

De nv « Mobistar » maakt in heel haar memorie een onderscheid tussen de risico's verbonden aan de relaisantennes en de risico's verbonden aan het gebruik van draagbare telefoons. Zij erkent dat het intensieve gebruik van gsm's het risico op kanker verhoogt, hetgeen niet het geval is voor de relaisantennes. Zij betoogt ook dat de Raad van Europa bepaalde aanbevelingen uitbrengt, maar geen immissiegrens. Zij gaat ervan uit dat het onjuist is dat de operatoren de 2G-technologie zouden kunnen opgeven, zoals Japan heeft gedaan, om de ontwikkeling van 4G te verzekeren, waarbij tegelijkertijd de norm van 3 V/m in acht wordt genomen. Ten slotte zou dat impliceren dat men het aantal antennes en dus het aantal sites vermeerdert, hetgeen niet alleen ondoenbaar zou zijn, maar hetgeen ook de dekking van de netwerken zou verminderen.

De nv « Base Company » verwijst naar het eindrapport dat door het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid is opgesteld voor de Vlaamse milieudienst. Dat verslag bevat een kritische bijdrage en evaluatie van de internationale rapporten met betrekking tot de effecten van de elektromagnetische stralingen op de gezondheid. Zij citeert verscheidene auteurs die ervan uitgaan dat er geen enkele wetenschappelijke basis bestaat voor een immissienorm van 3 V/m, dat geen enkel gezondheidseffect van de golven is aangetoond en dat geen van de vastgestelde biologische gevolgen effect heeft op de menselijke gezondheid.

A.1.4. De verzoekende partijen komen terug op de conclusies van de Hoge Gezondheidsraad waarin de nadruk wordt gelegd op het belang om alle nodige voorzorgen te nemen wat de langetermijneffecten van relaisantennes op de gezondheid betreft, conclusies waarmee de Brusselse Hoofdstedelijke Regering geen rekening lijkt te houden. Bovendien is de wetenschappelijke kennis aanzienlijk uitgebreid. De verzoekende partijen stellen ook de kwaliteit van de door de nv « Belgacom » aangehaalde rapporten, waarvan zij het gebrek aan onafhankelijkheid aanklagen, ter discussie. Het is evenmin juist te doen gelden dat de vroegere ordonnantie de mogelijkheid bood af te wijken van de daarin toegestane grens van 3 V/m. Het was slechts een overgangsregeling, waarbij het eigene van een dergelijke regeling erin bestaat slechts tijdelijk afwijkingen toe te laten. Die norm kan dus niet als referentienorm worden genomen om een aanzienlijke achteruitgang te bepalen.

Ten aanzien van de voorgestelde alternatieve oplossing herinneren de verzoekende partijen eraan dat zij een geleidelijke vermindering (en niet weghaling) van de 2G-antennes bepleiten en dat die oplossing niet theoretisch is want zij is met name in het verslag van de Hoge Gezondheidsraad overwogen. Niets maakt het mogelijk te verantwoorden dat dat alternatief door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet serieus in overweging is genomen.

De door de tussenkomenende partijen naar voren geschoven hinderpalen van wettelijke aard zijn niet ernstig, antwoorden de verzoekende partijen. Niets belet het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een overleg met de andere gewesten en de federale Staat te organiseren. Wat betreft de hinderpaal die het geval van de nv « Astrid » zou vertegenwoordigen, waarvan de veiligheids- en hulpdiensten onder andere op 2G berusten, is het argument weinig overtuigend en is die niet onoverkomelijk.

Wat artikel 2 van de bestreden ordonnantie betreft

A.2.1. Het derde en het vierde middel in de zaak nr. 6072 en het tweede middel in de zaak nr. 6073 zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het voorzorgsbeginsel, met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 11 van het Herzien Europees Sociaal Handvest.

De verzoekende partijen verwijten artikel 2 van de bestreden ordonnantie het begrip « voor het publiek toegankelijke plaatsen » te definiëren, waarbij « met name balkons en terrassen van gebouwen » worden uitgesloten. Niet alleen wordt met de ordonnantie een onnauwkeurige hypothese uitgevaardigd maar bovendien brengt zij, zonder dat te verantwoorden, een aanzienlijke achteruitgang van het niveau van bescherming van het leefmilieu met zich mee, waarbij bovendien een niet-verantwoord onderscheid onder de burgers die de openbare plaatsen betreden, in het leven wordt geroepen.

De voor het publiek toegankelijke plaatsen waren in de ordonnantie van 1 maart 2007 niet gedefinieerd. Bij de beroepen tot vernietiging van die ordonnantie verduidelijkte het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest echter dat die plaatsen dienden te worden begrepen ten opzichte van de veiligheidszone zoals zij is gedefinieerd bij het koninklijk besluit van 10 augustus 2005. De genoemde zone heeft een straal van vier tot tien meter rond de antenne. Derhalve was op alle voor het publiek toegankelijke plaatsen, met uitzondering van die zone, de norm van artikel 3 van de ordonnantie van 1 maart 2007 van toepassing.

Artikel 2, § 2, van de bestreden ordonnantie beperkt het geografische toepassingsgebied van de « voor het publiek toegankelijke plaatsen ». In tegenstelling met hetgeen is geschreven in de toelichting bij het voorstel van ordonnantie, gaat het niet erom het toepassingsgebied ervan te « verduidelijken » maar dat gebied te beperken via een uitsluiting die bovendien onnauwkeurig is, gelet op de bewoordingen « met name » en zulks zonder dat voor die aanzienlijke achteruitgang enige verantwoording wordt gegeven.

A.2.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering antwoordt dat de bestreden ordonnantie, voor ruimtes en plaatsen in de openlucht, bestaat uit een algemene term die het hart van de definitie vormt (de plaats waar « mensen regelmatig kunnen verblijven »), gevolgd door een exemplatieve (en dus niet-exhaustieve) opsomming en, wat de plaatsen in de openlucht betreft, door de mogelijkheid van een uitsluiting die in elk geval, maar niet uitsluitend, balkons en terrassen van gebouwen omvat. Met andere woorden, de ordonnantiegever heeft, met reden, voor ogen gehad dat de toepassing van de immissienorm zich kon voordoen in bepaalde, bestaande of toekomstige maar nog niet geïdentificeerde situaties die niet *a priori* uit het toepassingsgebied van de ordonnantie zouden kunnen worden uitgesloten.

Wat het *standstill*-beginsel betreft, is de uitsluiting van bepaalde plaatsen uit het toepassingsgebied van de norm verantwoord door klaarblijkelijk redelijke en met de nagestreefde doelstelling evenredige motieven.

De mogelijke blootstelling van personen die op balkons of terrassen verblijven aan meer uitzendingen van niet-ioniserende golven is verantwoord door de door de wetgever nagestreefde algemene doelstelling die ertoe strekt een daadwerkelijke dekking op het gehele Brusselse netwerk te bieden. Enerzijds kan immers niet worden betwist dat de toepassing van de norm, die gebaseerd is op de permanente blootstelling (24 uur op 24) aan elektromagnetische golven, redelijkerwijs kan worden uitgesloten voor terrassen en balkons, waar per definitie de blootstellingsduur over het geheel genomen beperkt is tot bepaalde periodes van het jaar. Anderzijds zou de toepassing van de norm het onmogelijk maken binnen gebouwen een daadwerkelijke dekking te waarborgen die in overeenstemming is met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

De norm is immers aangenomen om de ontwikkeling van een beter netwerk voor mobiele telefonie, inclusief binnen gebouwen, mogelijk te maken. Indien balkons en terrassen waren opgenomen in het begrip « voor het publiek toegankelijke plaatsen », had de drempel moeten worden vastgelegd op een niveau boven 6 V/m. Met betrekking tot de evenredigheid van de maatregel, ten slotte, herinnert de Regering eraan dat de blootstellingsgrens van 6 V/m 50 maal lager is dan de aanbeveling van de Wereldgezondheidsorganisatie van 41,2 V/m.

A.2.3. De tussenkommende partijen nemen in essentie dezelfde argumentatie aan als de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

A.2.4. De verzoekende partijen antwoorden dat de aangevoerde discriminatie zich voordoet onder de burgers die voor het publiek toegankelijke plaatsen betreden, naargelang die plaatsen openbare ruimtes of de binnenkant van gebouwen zijn dan wel terrassen en balkons van die gebouwen. Aldus zijn personen die over een balkon of een terras beschikken en die zouden beslissen er te verblijven en niet in een andere beschermde, voor het publiek toegankelijke plaats, blootgesteld aan voor de gezondheid veel minder beschermende normen. Zij herinneren eraan dat in de parlementaire voorbereiding geen enkele verduidelijking wordt gegeven over de aldus gemaakte uitzondering.

Met betrekking tot de schending van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, ten slotte, wordt in dat laatste gesproken over de bescherming van het privé- en gezinsleven en het huis. Dat recht wordt te dezen geschonden aangezien het huis (in het bijzonder de terrassen en balkons ervan) een achteruitgang van de bescherming ervan ondergaat.

Wat de artikelen 5 tot 10 van de bestreden ordonnantie betreft

A.3.1. Het tweede middel in de zaak nr. 6072 en het derde middel in de zaak nr. 6073 zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het voorzorgsbeginsel, met artikel 6 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna : het Verdrag van Aarhus) en met de ordonnantie van 7 november 2002 houdende instemming met dat Verdrag.

De verzoekende partijen verwijten de artikelen 5 tot 10 van de ordonnantie verschillende bepalingen van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen te wijzigen om een nieuwe klasse van inrichtingen - de klasse « ID » - in het leven te roepen, die onderworpen is aan een vereenvoudigde procedurele regeling en geen inspraak van het publiek omvat.

Terwijl er vóór de inwerkingtreding van de bestreden ordonnantie een regeling van uitdrukkelijke vergunning bestond voor de installatie van de vijf types van inrichtingen die aan een milieuvergunning waren onderworpen, waarbij die regeling inspraak van het publiek impliceerde via de organisatie van een openbaar onderzoek, stellen de artikelen 5 tot 10 van de ordonnantie voor de eerste keer een regeling van milieuvergunningen in werking die geen inspraakfase impliceert. Dat impliceert een niet-verantwoorde discriminatie en een achteruitgang in de procedurele regeling van vergunning van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen.

De redenen voor die wijziging zijn niet relevant en met name de reden in verband met de snellere evolutie van de exploitatie van antennes dan die van de andere ingedeelde inrichtingen.

In tegenstelling met hetgeen de wetgever betoogt, vergen niet alle wijzigingen van een ingedeelde inrichting een vergunning en zijn zij dus niet alle onderworpen aan een openbaar onderzoek. In zoverre de nieuwe regeling die inrichtingen (voorheen van klasse II) van elk openbaar onderzoek vrijstelt terwijl zij effecten hebben van een soortgelijke omvang als de inrichtingen van klasse II, doet zij echter een niet-verantwoorde discriminatie ontstaan.

A.3.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wijst voorafgaandelijk erop dat het in het leven roepen van een categorie van inrichtingen van klasse ID bij de bestreden ordonnantie op zichzelf geen afbreuk kan doen aan de in het middel aangevoerde bepalingen. Alleen de beslissing van de Regering om een categorie van inrichtingen onder die nieuwe klasse te doen vallen, kan afbreuk doen aan de aangevoerde bepalingen. De verzoekende partijen hebben het besluit van de Regering van 3 april 2014 « tot wijziging van bepaalde bepalingen inzake de exploitatie en de controle van antennes die elektromagnetische golven uitzenden » echter niet betwist.

Met betrekking tot de schending van artikel 32 van de Grondwet zetten de verzoekende partijen niet uiteen in welk opzicht de bestreden ordonnantie hun recht om de bestuursdocumenten te raadplegen en een afschrift ervan te krijgen, zou schenden. De bepalingen van de bestreden ordonnantie betreffen geenszins de toegang tot de bestuursdocumenten en beperken derhalve geenszins dat recht dat met name de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten waarborgt.

Met betrekking tot de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie heeft het in het leven roepen van een nieuwe klasse ID van inrichtingen, waarvan de milieuvergunningaanvragen onderworpen zijn aan de procedure die van toepassing is op de tijdelijke inrichtingen (artikelen 52 tot 53bis van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, zoals gewijzigd bij hoofdstuk II van de bestreden ordonnantie) teneinde de termijn te verkorten van 60 tot 30 dagen, ten doel de mogelijkheid te bieden objectief verschillende situaties verschillend te behandelen. De antennes bestemd voor mobiele telefonie vormen inrichtingen die objectief verschillen van de inrichtingen beoogd bij het besluit van 4 maart 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, IC, ID, II en III en van de inrichtingen beoogd bij de ordonnantie van 22 april 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IA.

In ondergeschikte orde, mocht men ervan uitgaan dat de technische bijzonderheden van de inrichtingen van klasse ID geen objectief criterium van onderscheid vormen, zou dat de vernietiging van de bestreden akte evenwel niet kunnen verantwoorden. Het verschil in behandeling is redelijk verantwoord door de door de wetgever nagestreefde doelstellingen van openbaar nut waaruit de noodzaak voortvloeit om de voorwaarden voor de exploitatie van antennes voor mobiele telefonie flexibeler te wijzigen.

Rekening houdend met de ontstentenis van openbaar onderzoek heeft de wetgever erop toegezien te voorzien in andere waarborgen of procedures die beter zijn aangepast aan de vereisten van regelmatige wijzigingen van die inrichtingen, die leiden tot een gelijkwaardig resultaat op het vlak van terbeschikkingstelling van volledige en dienstige informatie aan de burger en op het vlak van mogelijkheid om de door de bevoegde overheden aangenomen besluiten te betwisten.

Ten eerste, met betrekking tot de informatie aan de burgers, bepaalt artikel 4 van de ordonnantie van 1 maart 2007 dat « de exploitanten van toestellen of inrichtingen die niet-ioniserende stralen kunnen opwekken of doorzenden [...] het bevoegde gewestbestuur en de gemeenten op wier grondgebied deze inrichtingen gevestigd zijn, kennis [moeten] geven van de exploitatiekenmerken van deze inrichtingen ».

Het kadaster van de zendinstallaties heeft voortaan een dubbele functie. Enerzijds is het publiek ervan verzekerd op ieder ogenblik toegang te hebben tot volledige en geactualiseerde informatie met betrekking tot de op het Brusselse grondgebied geïnstalleerde antennes voor mobiele telefonie. Anderzijds kan het publiek, zodra het op de hoogte is, « op elk ogenblik bezwaar aantekenen of opmerkingen maken met betrekking tot de naleving van de blootstellingsnorm en de exploitatievoorwaarden van de antennes. In voorkomend geval, kan dat leiden tot een wijziging van de milieuvergunning als blijkt dat er een technische vergissing begaan is ».

Het kadaster vormt dus een bijzonder en aan de antennes voor mobiele telefonie aangepast instrument, dat de toegang van het publiek tot informatie aanzienlijk verbetert ten opzichte van de gebruikelijke regels inzake openbaarheid via aanplakking.

Ten derde kan de milieuvergunning van klasse ID, zodra zij is uitgereikt, nog steeds voor het Milieucollege worden aangevochten.

A.3.3. De tussenkomende partijen nemen in wezen de argumentatie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering over.

Zij voegen eraan toe dat de antennes voor mobilofonie in Brussels recht niet onder de projecten vallen die « een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben ». De antennes voor mobilofonie zijn niet opgenomen in de bijlagen bij het Verdrag van Aarhus en hoewel het weliswaar juist is dat de « potentiële » effecten van de antennes voor mobilofonie op de gezondheid en het milieu hun indeling onder de aan milieuvergunning onderworpen inrichtingen hebben verantwoord, neemt dat echter niet weg dat de Brusselse ordonnantiegever over een bepaalde beoordelingsbevoegdheid beschikt om te bepalen of die inrichtingen een « aanzienlijk effect » op het milieu kunnen hebben.

Ten aanzien van het verschil in behandeling kon de wetgever met kennis van zaken van mening zijn dat de antennes voor mobilofonie inrichtingen vormen die objectief verschillend zijn van de andere inrichtingen die in Brussels recht in de klassen IA, IB, II en III zijn opgenomen.

Die inrichtingen impliceren immers een potentieel maar onzeker risico voor het milieu, het uitreiken van milieuvergunningen met betrekking tot die inrichtingen wordt geëvalueerd ten opzichte van een technisch criterium : de inachtneming van een immissienorm, de mobilofonienetwerken dienen in een zeer hoog en beduidend hoger tempo dan elke andere ingedeelde inrichting te evolueren en te worden aangepast aan de beschikbare nieuwe technieken.

A.3.4. De verzoekende partijen antwoorden dat het wel degelijk de bestreden ordonnantie is, en niet het uitvoeringsbesluit ervan van 3 april 2014, die bij de artikelen 5 tot 10 ervan een milieuvergunningsregeling instelt die geen inspraakfase impliceert.

Artikel 6, lid 1, onder a), van het Verdrag van Aarhus legt de verdragsluitende partijen de verplichting op het besluit over het al dan niet toestaan van een activiteit vermeld in bijlage I van het Verdrag aan een inspraakprocedure te onderwerpen.

Die bijlage bepaalt dus het toepassingsgebied van de regeling van artikel 6, lid 1, onder a).

Volgens *littera b)* van artikel 6, lid 1, « past [elke partij], in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel [...] toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben ».

Aldus geformuleerd, is het toepassingsgebied van die bepaling uiterst ruim : beoogd wordt elk besluit dat ertoe strekt op een welbepaalde plaats om het even welke soort van andere activiteiten dan die welke zijn opgesomd in bijlage I toe te staan, mits ervan wordt uitgegaan dat die activiteiten een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben.

In dat geval dient het besluit dat die activiteit toestaat, te worden onderworpen aan een inspraakprocedure die in overeenstemming is met de bij artikel 6 voorgeschreven regels.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering gaat niet in op het argument volgens hetwelk in de huidige regeling de wijzigingen aangebracht in een inrichting van klasse II een vergunning en een openbaar onderzoek slechts vereisen indien de wijziging de hinder of ongemakken van de door de vergunning gedekte inrichting of inrichtingen aanzienlijk kan verergeren.

Maar de bestreden ordonnantie onttrekt de wijzigingen van de inrichtingen van klasse ID systematisch aan het openbaar onderzoek, zelfs in de gevallen waarin dit de hinder of ongemakken van de door de vergunning gedekte inrichting of inrichtingen aanzienlijk zou kunnen verergeren.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de tussenkomende partijen verantwoordt niet in welk opzicht « de omwonenden die wonen in de nabijheid van een antenne voor mobilofonie die onder de klasse ID valt en de omwonenden die wonen in de nabijheid van andere aan een milieuvergunning onderworpen inrichtingen, geen vergelijkbare categorieën van personen vormen ».

Hoewel het misschien om verschillende inrichtingen gaat, dient te worden vastgesteld dat de wetgever hen altijd in dezelfde categorie van inrichtingen heeft ondergebracht op basis van soortgelijke kenmerken, zoals het effect van die laatste op het milieu en hun schadelijk potentieel.

Het feit dat een wijziging van de inrichting de operatoren tegenover administratieve belemmeringen of praktische moeilijkheden plaatste, kan een dergelijke vereenvoudiging van de procedure niet verantwoorden.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering verantwoordt de afschaffing van de fase van het openbaar onderzoek bij ID-inrichtingen onder andere door het feit dat het nog mogelijk is de vergunning *a posteriori* aan te vechten. Zij geeft aldus hoog op van het feit dat sinds de wetwijziging er trouwens tien beroepen werden ingesteld.

Het feit dat beroepen werden ingesteld, getuigt geenszins van het ongrondwettige karakter van de snelle procedure waarin is voorzien bij de bestreden ordonnantie. Aangezien zij geen mogelijkheden meer hebben om zich vooraf uit te spreken over de opportuniteit om antennes te plaatsen op hun daken of in de nabijheid van hun huis (gelet op de bescherming van het leefmilieu of de goede ruimtelijke ordening), hebben de betrokken personen voortaan voor het uitdrukken van hun bezwaren geen andere keuze dan een beroep in te stellen bij het Milieucollege.

Hetgeen de tweede pijler van het Verdrag van Aarhus waarborgt, is precies « inspraak in besluitvorming », waarborg die niet mag worden verward met de derde pijler met betrekking tot toegang tot de rechter. Die waarborgen compenseren elkaar niet, zij vullen elkaar aan.

Het Gewest doet ook gelden dat « het kadaster van de zendantennes wordt geüpdatet teneinde de burger de mogelijkheid te bieden op elk ogenblik bezwaar aan te tekenen of opmerkingen te maken met betrekking tot de naleving van de blootstellingsnorm en de exploitatievoorwaarden van de antenne. In voorkomend geval, kan dat leiden tot een wijziging van de milieuvergunning als blijkt dat er een technische vergissing begaan is ».

Die mogelijkheid om op elk ogenblik bezwaar aan te tekenen tegen de exploitatie van de inrichting bestond reeds krachtens de gewijzigde ordonnantie. Bovendien, zelfs indien dat kadaster voldoende zou zijn om de inspraak van het publiek te verzekeren, zou die door die informaticatoepassing slechts gedeeltelijk gedekt zijn, aangezien alle burgers thans niet noodzakelijk over internet beschikken.

Wat het argument met betrekking tot de doelstelling van openbaar nut betreft, zijn, hoewel een efficiënt netwerk voor mobiele telefonie van openbaar nut is, de raadpleging en de inspraak van het publiek (alsook de gezondheid van dat laatste), evenzeer van algemeen belang.

Wat de vordering tot handhaving van de gevolgen van de vernietigde bepalingen betreft

A.4.1. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de nv « Base Company » en de nv « Mobistar » verzoeken het Grondwettelijk Hof, in geval van vernietiging, de gevolgen van de vernietigde bepalingen te handhaven.

A.4.2. De verzoekende partijen betogen dat de vernietiging van de bestreden bepalingen het herstel van de Brusselse juridische ordening vóór de bij de bestreden bepalingen aangebrachte wijzigingen tot gevolg zou hebben.

Er dienen dus geen essentiële wijzigingen te worden aangebracht.

Mocht het Grondwettelijk Hof dat verzoek inwilligen, zijn de verzoekers van mening dat de handhaving van de gevolgen van de vernietigde bepalingen de handhaving van uitrustingen met schending van de normen bepaald bij de ordonnantie van 1 maart 2007 in haar oorspronkelijke versie tot gevolg zou hebben.

Hooguit zou dan het volgende moeten worden overwogen :

- een onmiddellijke vernietiging van de bepalingen wat de akten betreft die dienen te worden aangenomen op basis van de ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten ervan;

- een in de tijd uitgestelde vernietiging wat de akten betreft die reeds zijn aangenomen op basis van de ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten ervan, op die wijze dat bij het verstrijken van die termijn de vernietiging een retroactieve draagwijdte heeft opdat geen uitrustingen worden gehandhaafd met schending van de normen bepaald bij de ordonnantie van 1 maart 2007 in haar oorspronkelijke versie.

- B -

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 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.

Artikel 1 bepaalt dat de ordonnantie een gewestaangelegenheid regelt.

De artikelen 2 tot 5 bepalen :

« Hoofdstuk I. — 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 »

Art. 2. § 1. – De titel ‘ Definities ’ tussen artikel 1 en artikel 2 van de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen wordt vervangen door de titel ‘ Definities en toepassingsgebied ’.

§ 2. – Artikel 2 van de voornoemde ordonnantie wordt vervangen door de volgende tekst :

‘ § 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 ” :

– de ruimtes in een gebouw waarin mensen regelmatig kunnen verblijven, in het bijzonder woonruimtes, hotels, scholen, kinderdagverblijven, ziekenhuizen, bejaardentehuizen en gebouwen bestemd voor regelmatig gebruik als sport- en speelruimte;

– plaatsen in de openlucht waar mensen regelmatig kunnen verblijven, in het bijzonder tuinen, binnenplaatsen van huizenblokken, parkgebieden en speelplaatsen, met uitzondering van met name balkons en terrassen van gebouwen;

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” : een rechtspersoon die, om welke reden ook, een gebouw betreft op het grondgebied van het Gewest of er activiteiten uitoefent en die tot een van de volgende categorieën behoort :

a) de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden, de lokale overheden en de instellingen van openbaar nut;

b) elke instelling niet beoogd in punt a) :

– opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn en;

– waarvan de activiteit grotendeels wordt gefinancierd door de overheden beoogd in punten a) en b), of waarvan het beheer onderworpen is aan een controle door deze laatste, en;

– waarvan het bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan samengesteld is uit leden van wie meer dan de helft aangesteld wordt door de overheden beoogd in punten a) en b);

c) de verenigingen gevormd door een of meer overheden beoogd in punten a) en b).

§ 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. ’.

Art. 3. Artikel 3 van de voornoemde ordonnantie wordt vervangen door de volgende tekst :

‘ § 1. – 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.

§ 2. – Er wordt een comité opgericht van experts op het gebied van niet-ioniserende stralingen, hierna “ het Comité ” genoemd. Het Comité bestaat uit negen leden met relevante medische, wetenschappelijke, economische of technische ervaring met betrekking tot het voorwerp van deze ordonnantie.

De Regering bepaalt de samenstelling en de werking van het Comité.

Het Comité wordt ermee belast de uitvoering van deze ordonnantie en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten te evalueren, met name op het vlak van de evoluties van de technologie en de wetenschappelijke kennis, de economische eisen en de volksgezondheidseisen. Daartoe bezorgt het Comité de Regering jaarlijks een verslag dat aanbevelingen kan bevatten. Dat verslag wordt op de website van het Brussels Instituut voor Milieubeheer gepubliceerd binnen drie maanden na de ontvangst ervan door de Regering. Ook kan de Regering op elk moment een dergelijk verslag en aanbevelingen opvragen bij het Comité. Het eerste verslag zal uiterlijk op 1 september 2014 aan de Regering worden bezorgd.

Bij de uitoefening van zijn opdrachten, kan het Comité advies inwinnen bij onder meer :

- de exploitanten van toestellen die niet-ioniserende stralingen kunnen opwekken of doorzenden;
- het Brussels Instituut voor Milieubeheer;
- de Hoge Gezondheidsraad. ’.

Art. 4. § 1. – De titel ‘Kadaster van de zendinstallaties en bekendmaking’ tussen artikel 7 en artikel 8 van de voornoemde ordonnantie wordt vervangen door de titel ‘Kadaster van de zendinstallaties en van de publieke daken, en bekendmaking’.

§ 2. – In artikel 8 van de voornoemde ordonnantie wordt het teken ‘ § 1 ’ ingevoegd tussen de woorden ‘ Art. 8 ’ en het woord ‘ De ’.

§ 3. – Diezelfde paragraaf wordt als volgt aangevuld : ‘ Dat kadaster van zendinstallaties wordt gepubliceerd om elke burger de mogelijkheid te geven om, op elk moment, bij het Instituut een klacht in te dienen met betrekking tot de naleving van de in artikel 3 bedoelde norm en de in artikel 5 bedoelde exploitatievoorwaarden van de inrichtingen. Als het Instituut de klacht gegrond acht, wijzigt het de betrokken milieuvergunning volgens de procedure bepaald in artikel 64 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen. ’.

§ 4. – Aan het slot van artikel 8 van de voornoemde ordonnantie wordt een tweede paragraaf toegevoegd, die luidt als volgt :

‘ § 2. – Uiterlijk bij de inwerkingtreding 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, stelt de Regering een kadaster op van de daken van gebouwen gebruikt door overheden en welke plaats kunnen bieden aan inrichtingen die niet-ioniserende stralingen kunnen opwekken, doorzenden of ontvangen. Dat kadaster wordt regelmatig geüpdatet.

Om de doelstellingen van deze ordonnantie te verwezenlijken, kan de Regering de autonome bestuursinstellingen, in de zin van artikel 85 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, verplichten om akkoord te gaan met de plaatsing van dergelijke inrichtingen op het dak van die gebouwen. ’.

Hoofdstuk 2. — Wijziging van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen

Art. 5. Artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen wordt als volgt gewijzigd :

- 1° In het eerste lid, wordt het woord ‘ vijf ’ vervangen door het woord ‘ zes ’;

2° In datzelfde lid, wordt de aanduiding ‘ , ID ’ ingevoegd tussen de aanduidingen ‘ IC ’ en ‘ en III ’;

3° In het derde lid, wordt de aanduiding ‘ , ID ’ ingevoegd tussen de aanduidingen ‘ IC ’ en ‘ en III ’;

4° In het vierde lid, wordt de aanduiding ‘ , ID ’ ingevoegd tussen de aanduidingen ‘ IC ’ en ‘ en III ’ ».

De artikelen 6 tot 10 houden diverse aanpassingen in van de opschriften en de bepalingen van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen die noodzakelijk zijn gemaakt door het voormelde artikel 5 van de bestreden ordonnantie.

B.2.1. Vóór de wijziging ervan bij de bestreden ordonnantie van 3 april 2014 bepaalde de voormelde ordonnantie van 1 maart 2007 dat in alle voor de bevolking toegankelijke gebieden de vermogensdichtheid van de straling van de niet-ioniserende stralingen nooit hoger mocht zijn dan de norm van $0,024 \text{ W/m}^2$ (ter indicatie 3 V/m) bij een referentiefrequentie van 900 MHz voor de niet-ioniserende stralingen met frequenties tussen 400 MHz en 2 GHz.

Bij de bepaling van die norm werd toepassing gemaakt van het voorzorgsbeginsel en werd rekening gehouden met de adviezen die in 2000 (advies nr. 6605) en 2005 (advies nr. 8103) door de Hoge Gezondheidsraad werden uitgebracht.

De ordonnantie van 1 maart 2007 bepaalde ook dat de Regering een kadaster van de zendinstallaties actualiseert en openbaar maakt, dat het technisch dossier van elke installatie omvat, en inzonderheid « de precieze locatie van de zendinstallatie, het type, de afmetingen ervan, de richting, het zendvermogen en de andere technische gegevens die de mogelijkheid moeten bieden om de vermogensdichtheid in de voor het publiek toegankelijke gebieden vast te stellen » (artikel 8).

De ordonnantie van 1 maart 2007 heeft met name het voorwerp uitgemaakt van een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 oktober 2009 betreffende bepaalde antennes die elektromagnetische golven uitzenden, dat artikel 5 uitvoert door een aantal nadere regels te preciseren met betrekking tot de exploitatie van gsm-antennes, waaronder :

- de indeling daarvan bij de inrichtingen van klasse 2 bedoeld in het besluit van de Regering van 4 maart 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, II en III (artikel 3);

- de samenstelling van het technisch dossier dat bij de milieuvergunningaanvraag moet worden gevoegd;

- de beperking tot 25 pct. van de norm per operator en per antenne (dat wil zeggen 1,5 V/m per operator en per antenne) (artikel 5), met mogelijkheid tot afwijking (*i.e.* tot 3 V/m per operator en per antenne, dat wil zeggen 100 pct. van de norm) gedurende een periode van twee jaar te rekenen vanaf de uitreiking van de vergunning (artikel 7).

B.2.2. De bestreden ordonnantie versoepelt de blootstellingsnorm door hem op $0,096 \text{ W/m}^2$, dat wil zeggen 6 V/m bij een referentiefrequentie van 900 MHz, te brengen.

Die versoepeling is als volgt verantwoord tijdens de parlementaire voorbereiding :

« Sinds de goedkeuring van de ordonnantie van 1 maart 2007, is de technologie van de mobiele telefonie zeer snel geëvolueerd. Destijds was 2G reeds goed ontwikkeld, maar 3G stond nog in de kinderschoenen.

Sindsdien, in november 2011, heeft de federale regering de licenties 2600 MHz toegekend voor de uitrol van de LTE-technologie van de vierde generatie (de zogeheten 4G).

Die nieuwe technologie is efficiënter want de capaciteit om data te verzenden is veel hoger dan met 2G en 3G voor eenzelfde vermogen. Op milieuvlak, kan men dus de straling bij constant dataverkeer beperken. [...]

Het is dan ook noodzakelijk om het huidige wetgevende kader aan te passen als men zowel de nieuwe technologieën wil uitrollen als het netwerk met 2G en 3G performant wil houden, aangezien dat laatste nog altijd door een aanzienlijk deel van de bevolking gebruikt wordt.

[...]

Die beperkte versoepeling van de norm zorgt voor een nieuw evenwicht tussen de recente technologische ontwikkelingen en het behoud van een efficiënte bescherming tegen de eventuele schadelijke effecten van niet-ioniserende stralingen. Ze garandeert het behoud van een kwaliteitsvol aanbod van mobiele telefonie, de uitrol van de nieuwe LTE-technologie in de hoofdstad van Europa en tegelijk een zeer strenge immissienorm, de strengste van het land en veel strenger dan de norm in de andere Europese landen. Het beschermingsniveau blijft immers 50 maal hoger dan de aanbevelingen van de WGO en van de ICNIRP. Het

cumulatieve principe van de Brusselse norm blijft ook behouden. Dat principe is immers het enige principe dat voorkomt dat de bevolking meer blootgesteld wordt, ongeacht het aantal antennes of operatoren in Brussel » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2013-2014, A-466/1, pp. 2-3).

Wat de wijziging van het toepassingsgebied betreft vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Er wordt een definitie van ‘ voor het publiek toegankelijke plaatsen ’ toegevoegd om de werkingssfeer van de ordonnantie te verduidelijken ».

Na de beoogde plaatsen en ruimtes te hebben opgesomd, sluit de wetgever « met name » balkons en terrassen van gebouwen daarvan uit (*ibid.*, pp. 5-6).

Wat de invoering van een nieuwe procedure voor de afgifte van de vergunningen betreft, vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Uit de administratieve praktijk blijkt dat de procedure voor de milieuvergunningen van klasse 2 niet aangepast is aan de netwerken voor mobiele telecommunicatie (rekening houdend met de duur van de termijnen voor onderzoek en afgifte) omdat die veel sneller en vaker evolueren dan de andere geklasseerde inrichtingen. De exploitanten van antennes moeten immers hun netwerken voortdurend aanpassen om antennes te verplaatsen, de oriëntatie of de hoek ervan te veranderen, de technologieën bij te sturen enzovoort. Zij moeten heel wat aanvragen tot wijziging van de milieuvergunningen indienen op basis van artikel 7bis van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen.

De administratieve rompslomp voor de follow-up van de technische evolutie van de antennes is overigens zeer groot, zowel voor Leefmilieu Brussel als voor de gemeenten.

Om daar iets aan te doen, wijzigt hoofdstuk 2 van dit voorstel van ordonnantie de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen.

Zo wordt voorgesteld om in die ordonnantie een nieuwe klasse van milieuvergunningen in te voeren, onder de naam ‘ klasse ID ’, met dezelfde kenmerken als die van de vergunningen klasse 2, met uitzondering van de termijn voor de afgifte, die 30 dagen in plaats van 60 dagen zal bedragen. De procedure voor de afgifte van de vergunning klasse ID bepaalt immers niet dat er een openbaar onderzoek vereist is » (*ibid.*, pp. 3-4).

Wat artikel 3 van de bestreden ordonnantie betreft

B.3. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 11 van het Herziene Europees Sociaal Handvest, met het voorzorgsbeginsel en met het *standstill*-beginsel.

De verzoekende partijen gaan ervan uit dat artikel 3 van de bestreden ordonnantie van 3 april 2014 een aanzienlijke achteruitgang van de bescherming van het leefmilieu ten opzichte van de voormelde ordonnantie van 1 maart 2007 inhoudt die niet wordt verantwoord door het bestaan van dwingende redenen van algemeen belang, noch door nieuwe wetenschappelijke studies waarin onomstotelijk wordt besloten dat de toegestane niveaus van elektromagnetische stralingen onschadelijk zijn. Zij zijn van mening dat de overwegingen die door de Regering en de tussenkomende partijen worden afgeleid uit de uiterst snelle technologische evolutie inzake mobiele telefonie, enerzijds, en uit de noodzaak de kwaliteit van een performant netwerk te waarborgen, anderzijds, de uitrol van het netwerk van de vierde generatie mobiele telefonie niet zouden hebben belet, waarbij tegelijkertijd het bij de voormelde ordonnantie van 1 maart 2007 ingestelde wettelijk kader in acht wordt genomen, in het thans voorliggende geval met inachtneming van de norm van 3 V/m, en dat ondanks het feit dat die norm reeds werd bereikt door de inrichtingen van de tweede en de derde generatie toestellen voor mobiele telefonie.

B.4.1. 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, *Monsanto Agricoltura Italia e.a.*, C-236/01, punt 111; 26 mei 2005, *Codacons en Federconsumatori*, C-132/03, punt 61; 12 januari 2006, *Agrarproduktion Staebelow*, C-504/04, punt 39; 10 april 2014, *Acino AG*, C-269/13, 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, *Commissie/Denemarken*, C-192/01, punten 49 en 52; 28 januari 2010, *Commissie/Frankrijk*, C-333/08, punt 93; 10 april 2014, *Acino AG*, C-269/13, punt 57).

In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is het voorzorgsbeginsel, op een welbepaald en ander terrein van het milieubeleid dan datgene dat te dezen in het geding is, omschreven als « de verplichting om beschermingsmaatregelen te treffen wanneer er redelijke gronden zijn om zich zorgen te maken over ernstige of onomkeerbare schade, zelfs in afwachting van wetenschappelijke zekerheid, waarbij deze afwachting geen voorwendsel mag vormen om het treffen van effectieve en evenredige maatregelen uit te stellen » (artikel 6, 2^o, van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid). Buiten dat domein bestaat er in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geen verplichting om in een dergelijke situatie beschermingsmaatregelen te nemen, doch houdt het beginsel, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie, de mogelijkheid in zulkdanige maatregelen te nemen en is het beginsel van dien aard dat beperkende maatregelen gerechtvaardigd zijn.

B.4.2. De bestreden ordonnantie wijzigt de ordonnantie van 1 maart 2007, waarvan het opschrift uitdrukkelijk verwijst naar de « eventuele » schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud, Waterbeleid en Energie van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement een verkennend bezoek, met inbegrip van metingen te velde, heeft gebracht aan Leefmilieu Brussel om inzicht te verwerven in de methodologie en de normen betreffende de gsm-antennes (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2013-2014, A-466/2, pp. 38-47). Zij heeft tevens een groot aantal deskundigen gehoord teneinde kennis te verwerven over de meest recente wetenschappelijke inzichten in de technische en gezondheidsaspecten van de betrokken technologie (*ibid.*, pp. 48-128).

Uit die hoorzittingen heeft de ordonnantiegever kunnen besluiten dat er geen niet-betwiste studies zijn die aantonen dat ernstige of onomkeerbare gezondheidsschade optreedt bij vermogensdichtheden van de in het geding zijnde niet-ioniserende stralingen die lager zijn dan die welke zijn aanbevolen door de « International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP) » (*Guidelines for limiting exposure to time-varying electric, magnetic, and electromagnetic fields (up to 300 GHz)*, 1998, <http://www.icnirp.org/>) en die ook vervat zijn in 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 (*Publicatieblad L 199 van 30 juli 1999*).

Door de in het geding zijnde norm te verhogen van $0,024 \text{ W/m}^2$ (ter indicatie 3 V/m) - dit is ongeveer 200 maal strenger dan de door de ICNIRP aanbevolen norm - naar $0,096 \text{ W/m}^2$ (ter indicatie 6 V/m) - een verviervoudiging van de norm - is die nog steeds ongeveer 50 maal strenger dan de ICNIRP-norm. Hij is ook aanzienlijk strenger dan de norm waarin is voorzien in de Vlaamse wetgeving (20,6 V/m) en in de Waalse wetgeving, waar de norm per antenne en operator bepaald is op maximaal 3 V/m in de woonvertrekken, terwijl in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest die norm, alle antennes en operatoren samengenomen, in de openlucht begrensd is op 6 V/m.

B.4.3. Artikel 3, § 2, van de ordonnantie van 1 maart 2007, vervangen bij artikel 3 van de bestreden ordonnantie, stelt een comité van experts op het gebied van niet-ioniserende stralingen in, dat ermee belast is de uitvoering van de ordonnantie en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten te evalueren, met name op het vlak van de evoluties van de technologie en de wetenschappelijke kennis, de economische eisen en de volksgezondheidseisen. Dat comité kan bij de uitoefening van zijn opdrachten het advies inwinnen van onder meer het Brussels Instituut voor Milieubeheer en de Hoge Gezondheidsraad.

In het meest recente advies over de problematiek heeft de Hoge Gezondheidsraad aangegeven :

« De HGR maakt in dit advies een onderscheid tussen het begrip ‘ gezondheidskundige advieswaarde ’ en het begrip ‘ norm ’. Een gezondheidskundige advieswaarde wordt afgeleid uit de wetenschappelijke gegevens over de gevolgen van blootstelling aan een bepaald agens. Bij een blootstelling gelijk aan of kleiner dan de gezondheidskundige advieswaarde is de kans op optreden van een voor de gezondheid schadelijk effect naar redelijke verwachting nihil

(Gezondheidsraad : *Commissie Afleiding gezondheidkundige advieswaarden* 1996). Het afleiden van gezondheidkundige advieswaarden is een taak voor wetenschappelijke panels, zoals de HGR. Die panels moeten ook oordelen over het verwerken van onzekerheden en lacunes in de wetenschappelijke kennis. Dat verklaart waarom verschillende panels soms tot verschillende advieswaarden komen (Schütz and Wiedemann 2005, Wiedemann et al 2005).

Gezondheidkundige advieswaarden zijn in het algemeen aanbevelingen aan de overheid en kunnen worden gebruikt als grondslag voor wettelijke grenswaarden of normen. Die laatste worden vastgesteld door deze overheden of andere instanties met een regelgevende rol, veelal na consultatie van maatschappelijke partijen. Naast gezondheidkundige overwegingen kunnen ook andere overwegingen, zoals economische, daarbij aan de orde zijn. Een wettelijke grenswaarde of norm kan dus overeenkomen met de gezondheidkundige advieswaarde maar ook daarvan naar boven of naar beneden afwijken.

[...]

In zijn advies van 2000 en in de vervolgadvisen van 2001 en 2005 heeft de Raad zich aangesloten bij de samenvatting van de stand der wetenschap als verwoord door de ICNIRP (*International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection* 1998), maar wel voorgesteld grotere veiligheidsfactoren in acht te nemen. De HGR beval aan in termen van de vermogensdichtheid een extra factor 200 in acht te nemen, maar ‘ten minste’ factor 100 (Hoge Gezondheidsraad 2000). Op die manier wenste hij niet zozeer met een grotere mate van zekerheid bescherming te bieden tegen de thermische effecten van blootstelling aan RF EMV, maar ook een marge in te bouwen in verband met mogelijke langetermijnschade. De Raad erkende dat die schade niet was aangetoond, maar dat kon gezien de beperkte periode van grootschalige toepassing van draadloze-communicatietechnologieën ook niet worden verwacht (Hoge Gezondheidsraad 2010). Voor blootstelling aan RF EMV in de veel gebruikte frequentieband van 900 MHz kwam de HGR tot een advieswaarde van 3 V/m voor blootstelling in het algemene leefmilieu. Voor het voor mobiele telefonie van belang zijnde frequentiegebied zijn de advieswaarden voor de elektrische veldsterkte weergegeven in *Figuur 3*. Hierbij zij aangetekend dat de advieswaarden van de ICNIRP uitsluitend zijn gebaseerd op de thermische effecten van de blootstelling. Mogelijke niet-thermische effecten zijn niet goed te kwantificeren, wat, zoals hierboven vermeld, een reden was voor de HGR het voorzorgsbeginsel aan te roepen bij het voorstellen van een additionele veiligheidsfactor » (Advies nr. 8927, *Mobiele telefonie en gezondheid met speciale aandacht voor 4G*, 1 oktober 2014, pp. 11-13).

B.4.4. Gelet op wat voorafgaat wordt niet aannemelijk gemaakt dat de ordonnantiegever blijkt geeft van een verkeerde opvatting van het voorzorgsbeginsel door de norm te versoepelen, doch tegelijkertijd ver beneden de op internationaal en Europees vlak aanbevolen normen te blijven.

B.5.1. Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van het leefmilieu 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 dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.5.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling blijkt dat de versoepeling van de norm is ingegeven door de zorg om de invoering van de - in het licht van de internationale en Europese rol noodzakelijk geachte - 4G-technologie in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest mogelijk te maken zonder het goed functioneren van de 2G- en 3G-netwerken in het gedrang te brengen, en zulks tegen een aanvaardbare kostprijs voor de operatoren - doordat zij daartoe bestaande sites kunnen aanwenden - en zonder een bovenmatige ruimtelijke belasting te veroorzaken, die het gevolg zou zijn van de noodzaak een groot aantal nieuwe sites in gebruik te nemen, mocht de voorheen bestaande norm gehandhaafd blijven (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2013-2014, A-466/2, pp. 1-8, 12-17).

B.5.3. Nog afgezien van de vraag of er, gelet op hetgeen is vermeld in B.4.1 tot B.4.4, te dezen sprake is van een aanzienlijke vermindering van het door de vorige regelgeving geboden beschermingsniveau, wordt de versoepeling van de norm te dezen verantwoord door de in B.5.2 vermelde redenen van algemeen belang.

B.6.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

Artikel 11 van het Herziene Europees Sociaal Handvest bepaalt :

« *Recht op bescherming van de gezondheid*

Teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht op bescherming van de gezondheid te waarborgen, verplichten de Partijen zich, hetzij rechtstreeks, hetzij in samenwerking met openbare of particuliere organisaties, passende maatregelen te nemen onder andere met het oogmerk :

1. de oorzaken van een slechte gezondheid zoveel mogelijk weg te nemen;
2. ter bevordering van de volksgezondheid en de persoonlijke verantwoordelijkheid op het gebied van de gezondheid voorzieningen te treffen op het terrein van voorlichting en onderwijs;
3. epidemische, endemische en andere ziekten evenals ongevallen zoveel mogelijk te voorkomen ».

B.6.2. Het recht op de eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven, hun gezinsleven, hun woning of hun briefwisseling. Het voorstel dat is voorafgegaan aan de aanneming van artikel 22 van de Grondwet beklemtoonde « de bescherming van de persoon, de erkenning van zijn identiteit en de belangrijkheid van zijn ontplooiing en die van zijn gezin » en het onderstreepte de noodzaak om het privéleven en het gezinsleven te beschermen tegen « inmenging, onder meer als gevolg van de onafgebroken ontwikkeling van de informatietechnieken, wanneer maatregelen van opsporing, onderzoek en controle door de overheid en particuliere instellingen worden uitgevoerd bij het uitoefenen van hun functie of hun activiteit » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-4/2°, p. 3).

B.6.3. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever een zo groot mogelijke concordantie heeft willen nastreven met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).

B.6.4. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in een zaak met betrekking tot niet-ioniserende stralingen afkomstig van gsm-antennes geoordeeld :

« Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat in zaken waarbij milieugerelateerde kwesties worden opgeworpen, de Staat een ruime beoordelingsmarge moet genieten (*Hatton en anderen*, voormeld, § 100).

Te dezen gaat het plan voor de installatie van de in het geding zijnde antenne uit van twee privéondernemingen (*TDC Switzerland AG* en *Orange Communications SA*). In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat hoewel artikel 8 voornamelijk ten doel heeft het individu te beschermen tegen de willekeurige inmenging van de overheid, het ook de aanneming, door die overheid, kan impliceren van maatregelen strekkende tot de inachtneming van de bij dat artikel gewaarborgde rechten tot in de betrekkingen van de individuen onderling (zie, onder andere, *Stubbings en anderen* t. Verenigd Koninkrijk, arrest van 22 oktober 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1505, § 62; *Surugiu* t. Roemenië, nr. 48995/99, § 59, 20 april 2004).

Of men de zaak nu bekijkt vanuit de gezichtshoek van een positieve verplichting, ten laste van de Staat, om redelijke en adequate maatregelen aan te nemen om de rechten te beschermen die de verzoekers aanvoeren krachtens lid 1 van artikel 8, of vanuit de gezichtshoek van een inmenging van enig openbaar gezag, die dient te worden verantwoord vanuit de gezichtshoek van lid 2, de toepasselijke beginselen zijn nogal gelijksoortig. In beide gevallen dient men oog te hebben voor het billijke evenwicht tussen de concurrerende belangen van het individu en de maatschappij in haar geheel. Met andere woorden volstaat het na te gaan of de nationale overheden de nodige maatregelen hebben genomen om de daadwerkelijke bescherming te verzekeren van het bij artikel 8 gewaarborgde recht van de betrokkenen op de eerbiediging van hun privé- en gezinsleven (*López Ostra* t. Spanje, arrest van 9 december 1994, reeks A nr. 303-C, § 55; *Hatton en anderen*, voormeld, § 98) » (EHRM, beslissing, 17 januari 2006, *Luginbühl* t. Zwitserland, p. 10).

B.6.5. Gelet op wat is vermeld in B.4.1 tot B.4.4 geldt die redenering *mutatis mutandis* wat de te dezen aangevoerde schending van artikel 22 van de Grondwet betreft, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De combinatie van die bepalingen met artikel 11 van het Herziene Europees Sociaal Handvest leidt niet tot een andere conclusie.

B.7. Het middel is niet gegrond.

Wat artikel 2 van de bestreden ordonnantie betreft

B.8. De verzoekende partijen leiden een derde en een vierde middel (zaak nr. 6072) en een tweede middel (zaak nr. 6073) af uit de schending van de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het voorzorgsbeginsel, met artikel 8 van

het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 11 van het Herziene Europees Sociaal Handvest.

Zij verwijten artikel 2 van de bestreden ordonnantie, waarin het begrip « voor het publiek toegankelijke plaatsen » wordt gedefinieerd, « met name balkons en terrassen van gebouwen » van het toepassingsgebied ervan uit te sluiten. Niet alleen zou de uitsluiting onnauwkeurig zijn, wegens de bijwoordelijke uitdrukking « met name », maar bovendien zou zij, zonder verantwoording, voor de personen die een balkon of een terras bezitten en die voortaan niet langer beschermd worden door de maximum-immissienorm voor niet-ioniserende elektromagnetische golven, een aanzienlijke achteruitgang op het vlak van de gezondheid en het leefmilieu met zich meebrengen.

B.9.1. De voor het publiek toegankelijke plaatsen waren in de voormelde ordonnantie van 1 maart 2007 niet gedefinieerd. Om dat begrip te verduidelijken heeft, volgens de parlementaire voorbereiding, de ordonnantiegever artikel 2 van de voormelde ordonnantie willen vervangen door een artikel dat, in het 2^o ervan, beoogt te definiëren wat dient te worden verstaan onder « voor het publiek toegankelijke plaatsen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2013-2014, A-466/1, pp. 5-6).

B.9.2. In tegenstelling met hetgeen in de parlementaire voorbereiding is vermeld en hetgeen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de tussenkomenende partijen betogen, « definieert » het bestreden artikel 2 niet de voor het publiek toegankelijke plaatsen. Het sluit in werkelijkheid welbepaalde plaatsen uit van het toepassingsgebied van de beschermende norm. In dat opzicht kan niet worden aangenomen dat door de bewoordingen « met name » te gebruiken, de ordonnantiegever de niet-toepassing van de immissienorm in bepaalde, nog niet geïdentificeerde, bestaande of toekomstige situaties heeft willen beogen. In zoverre de aldus bepaalde uitsluiting voor een categorie van plaatsen de werkingssfeer van de bescherming van het leefmilieu beperkt, kan niet worden aanvaard dat die werkingssfeer niet nauwkeurig wordt bepaald, noch dat uitdrukkelijk de beoogde plaatsen worden aangewezen die uitgesloten zouden zijn.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voert aan dat de uitsluiting van de balkons en terrassen is ingegeven door de zorg een effectieve dekking door de betrokken netwerken in het gehele Gewest te verzekeren, door de omstandigheid dat in de bestaande regelgeving

reeds was bepaald dat « wanneer het punt waar het elektrisch veld berekend wordt, zich op een terras of een balkon bevindt, [...] een verzwakking van 3 dB aanvaard [wordt] » (bijlage C van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 oktober 2009 betreffende bepaalde antennes die elektromagnetische golven uitzenden, gewijzigd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 januari 2012) en door het feit dat de norm, die betrekking heeft op een permanente blootstelling (24 uur op 24) aan elektromagnetische golven, niet zou behoeven te worden toegepast op plaatsen waar men per hypothese maar bepaalde periodes van het jaar verblijft.

Die redenen kunnen het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de balkons en terrassen, inzonderheid de afwezigheid van enige bescherming voor de personen die zich aldaar zouden bevinden, en de tuinen, waar de personen die zich er bevinden, wel de bescherming genieten waarin de ordonnantie voorziet, niet verantwoorden. In redelijkheid kan worden aangenomen dat de periodes waarin personen zich gedurende langere tijd in tuinen bevinden niet wezenlijk verschillen van de periodes waarin zulks het geval is met het verblijf op balkons en terrassen. In zoverre de norm betrekking heeft op permanente blootstelling, is het niet verantwoord het verblijf op welbepaalde plaatsen in welbepaalde periodes daarvan uit te zonderen, nu de norm beoogt voldoende bescherming te bieden aan personen die altijd of meestal in het Gewest verblijven. De omstandigheid dat in de bestaande regelgeving een beperkte afwijking op de voorheen strengere norm was toegestaan voor terrassen en balkons, kan geen verantwoording bieden voor de volledige uitsluiting van die plaatsen uit de werkingssfeer van de ordonnantie, die in een minder strenge norm voorziet.

B.10. De middelen zijn gegrond in zoverre ze zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zodat de bezwaren die zijn afgeleid uit de andere in het middel genoemde bepalingen en beginselen niet behoeven te worden onderzocht.

De woorden « met uitzondering van met name balkons en terrassen van gebouwen » in artikel 2, 2°, van de ordonnantie van 1 maart 2007, gewijzigd bij artikel 2, § 2, van de bestreden ordonnantie, dienen te worden vernietigd.

Wat de artikelen 5 tot 10 van de bestreden ordonnantie betreft

B.11.1. Het tweede middel in de zaak nr. 6072 en het derde middel in de zaak nr. 6073 zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het voorzorgsbeginsel en met artikel 6 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en de Bijlagen I en II ervan, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna : het Verdrag van Aarhus).

De verzoekende partijen verwijten de artikelen 5 tot 10 van de bestreden ordonnantie in essentie verschillende bepalingen van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen te wijzigen om een nieuwe klasse van inrichtingen, de klasse ID, in het leven te roepen, die aan een vereenvoudigde procedurele regeling is onderworpen en geen fase van inspraak van het publiek voorafgaand aan de toekenning of de wijziging van vergunningen omvat.

Daaruit zou een onverantwoord verschil in behandeling volgen tussen personen die betrokken zijn bij vergunningen met betrekking tot inrichtingen die tot die nieuwe klasse behoren en personen die betrokken zijn bij vergunningen met betrekking tot alle andere inrichtingen van klasse II.

B.11.2. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134 ».

B.11.3. Artikel 4 van de voormelde ordonnantie van 5 juni 1997, gewijzigd bij artikel 5 van de bestreden ordonnantie, bepaalt :

« Klassen van inrichtingen

De inrichtingen worden in zes klassen ingedeeld naargelang de aard en de omvang van het gevaar en de hinder die zij zouden kunnen veroorzaken : de klassen IA, IB, II, IC, ID en III.

De lijst der inrichtingen van klasse IA wordt vastgelegd bij wege van ordonnantie.

De lijst van de inrichtingen van de klassen IB, II, IC, ID en III wordt door de Regering vastgelegd.

De lijst van de inrichtingen van klasse IB, II, IC, ID en III wordt vastgelegd rekening houdend met hun aard, hun afmetingen of hun ligging evenals met de volgende relevante selectiecriteria :

1° Kenmerken van de inrichtingen. Deze kenmerken worden beschouwd ten opzichte van :

- a) de afmetingen van de inrichting;
- b) de samenvoeging met andere inrichtingen;
- c) het gebruik van natuurlijke rijkdommen;
- d) de productie van afval;
- e) verontreiniging en hinder;
- f) ongevalrisico's, ten opzichte van gebruikte stoffen of technologie.

2° Ligging van de inrichtingen. De milieugevoeligheid van de geografische zones die door de inrichtingen geraakt kunnen worden moet in beschouwing worden genomen rekening houdend met :

- a) het bestaande grondgebruik;
- b) de betrekkelijke rijkdom, de kwaliteit en de capaciteit van herstel van de natuurlijke rijkdommen van de zone;
- c) de belastingscapaciteit van de natuurlijke omgeving, met bijzondere aandacht voor volgende zones :
 - vochtige zones;
 - kustzones;
 - berg- en woudzones;
 - natuureservaten en natuurparken;
 - zones die ingedeeld of beschermd zijn door de wetgeving en de reglementering in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
 - bijzondere beschermingszones aangewezen door de wetgeving en de reglementering van toepassing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

- zones waarin de door de wetgeving van de Gemeenschap [vastgelegde] milieukwaliteitsnormen al overschreden zijn;
- zones met hoge bevolkingsdichtheid;
- historisch, cultureel en archeologisch waardevolle landschappen.

3° Kenmerken van de potentiële impact. De aanzienlijke effecten die een inrichting zou kunnen hebben dienen beschouwd te worden aan de hand van de bij 1° en 2° opgesomde criteria, meer bepaald ten opzichte van :

- de omvang van de impact (geografische zone en omvang van de geraakte bevolking);
- de grensoverschrijdende aard van de impact;
- de omvang en de complexiteit van de impact;
- de probabiliteit van de impact;
- de duur, de frequentie en de omkeerbaarheid van de impact.

Onverwijld, wordt het ontwerp van besluit aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad door de Regering overgezonden. Het advies van de Raad voor het leefmilieu van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt hier bijgevoegd ».

B.12. Met toepassing van het voormelde artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 heeft het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 april 2014 « tot wijziging van bepaalde bepalingen inzake de exploitatie en de controle van antennes die elektromagnetische golven uitzenden » de « antennes die stralingen uitzenden bedoeld in de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen (met inbegrip van de technische inrichtingen nodig voor de exploitatie van antennes) », met uitzondering van een aantal soorten van in die bepaling genoemde antennes, ingedeeld in de klasse ID (rubriek 162B).

Het Hof is niet bevoegd om de grieven van de verzoekende partijen te onderzoeken in zoverre zij tegen het aldus gewijzigde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 « tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, IC, ID, II en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen » zijn gericht. Het onderzoekt de middelen slechts in zoverre zij betrekking hebben op de wijziging van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen teneinde het mogelijk te maken een categorie van inrichtingen in het

leven te roepen die inzonderheid de in de ordonnantie van 5 juni 1997 beoogde antennes zou omvatten en die niet is onderworpen aan een procedure van openbaar onderzoek voorafgaand aan de toekenning of de wijziging van de milieuvergunningen.

B.13. In de parlementaire voorbereiding met betrekking tot de bestreden artikelen 5 tot 10 wordt het in het leven roepen van die nieuwe categorie als volgt verantwoord :

« Uit de administratieve praktijk blijkt dat de procedure voor de milieuvergunningen van klasse 2 niet aangepast is aan de netwerken voor mobiele telecommunicatie (rekening houdend met de duur van de termijnen voor onderzoek en afgifte) omdat die veel sneller en vaker evolueren dan de andere geklasseerde inrichtingen. De exploitanten van antennes moeten immers hun netwerken voortdurend aanpassen om antennes te verplaatsen, de oriëntatie of de hoek ervan te veranderen, de technologieën bij te sturen enzovoort. Zij moeten heel wat aanvragen tot wijziging van de milieuvergunningen indienen op basis van artikel 7*bis* van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen.

De administratieve rompslomp voor de follow-up van de technische evolutie van de antennes is overigens zeer groot, zowel voor Leefmilieu Brussel als voor de gemeenten.

Om daar iets aan te doen, wijzigt hoofdstuk 2 van dit voorstel van ordonnantie de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen.

Zo wordt voorgesteld om in die ordonnantie een nieuwe klasse van milieuvergunningen in te voeren, onder de naam 'klasse ID', met dezelfde kenmerken als die van de vergunningen klasse 2, met uitzondering van de termijn voor de afgifte, die 30 dagen in plaats van 60 dagen zal bedragen. De procedure voor de afgifte van de vergunning klasse ID bepaalt immers niet dat er een openbaar onderzoek vereist is.

[...]

Het is echter van fundamenteel belang dat de informatieverstrekking aan de omwonenden gegarandeerd wordt, dat de mogelijkheid om beroep in te stellen behouden blijft en dat de omwonenden over concrete middelen beschikken om opmerkingen of bezwaren te uiten over de exploitatie van zendantennes die elektromagnetische stralingen uitzenden.

Zo zullen, naar het voorbeeld van de andere milieuvergunningen, de vergunningen van klasse ID aangeplakt moeten worden op het ogenblik van de afgifte van de vergunning en zal beroep mogelijk zijn bij het Milieucollege » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2013-2014, A-466/1, pp. 3-4).

B.14. Artikel 6, lid 1, onder a), van het Verdrag van Aarhus legt de verdragsluitende partijen de verplichting op het besluit over het al dan niet toestaan van een activiteit vermeld in bijlage I van het Verdrag aan een inspraakprocedure te onderwerpen.

Volgens *littera b)* van hetzelfde artikel 6, lid 1, « past [elke partij], in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben » en « bepalen de Partijen [hiertoe] of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt ».

B.15. De inspraak van het publiek met betrekking tot de besluiten over het al dan niet toestaan van een activiteit vermeld in bijlage I van het Verdrag van Aarhus, waartoe de ordonnantiegever zich heeft verbonden door op 7 november 2002 zijn instemming met dat Verdrag te geven, betreft geen loutere vormvereiste. Zij biedt een waarborg voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening (artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet) en voor de duurzame ontwikkeling die de ordonnantiegever dient na te streven (artikel 7*bis* van de Grondwet). De inspraakregeling dient de betrokkenen een effectieve mogelijkheid te bieden om hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken, zodat de bestuursorganen daarmee naar behoren rekening kunnen houden.

Met betrekking tot de inrichtingen die niet zijn vermeld in bijlage I van het Verdrag van Aarhus, laat artikel 6, lid 1, onder b), het aan de verdragsluitende partijen over om te beoordelen of die inrichtingen een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben.

B.16.1. Uit het in B.11.3 aangehaalde artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 blijkt dat de ordonnantiegever de inrichtingen beoogt in te delen « naargelang de aard en de omvang van het gevaar en de hinder die zij zouden kunnen veroorzaken ». De lijst van de inrichtingen van elke klasse moet worden vastgelegd « rekening houdend met hun aard, hun afmetingen of hun ligging » alsook met relevante criteria die in de ordonnantie zijn bepaald en die de kenmerken van de inrichtingen, hun ligging en de kenmerken van de potentiële impact betreffen.

Voorts blijkt uit dezelfde ordonnantie dat, door ofwel een milieuvergunning ofwel een eenvoudige voorafgaande aangifte te vereisen, door al dan niet een openbaar onderzoek te organiseren of door voor sommige ofwel in een effectenstudie ofwel in een effectenverslag te voorzien, de vergunningsprocedure ook aan elke categorie van inrichtingen is aangepast naar

gelang van de aard en de omvang van het gevaar en de hinder die zij zouden kunnen veroorzaken.

De ordonnantiegever kon, zonder afbreuk te doen aan de verplichtingen die ter zake zijn opgenomen in het Verdrag van Aarhus, bepalen dat sommige categorieën van inrichtingen, die niet zijn opgenomen in bijlage I van het Verdrag, en waarvan hij oordeelt dat zij geen aanzienlijk effect op het milieu hebben, zoals de inrichtingen van categorie ID, geen voorafgaand openbaar onderzoek vereisen. Uit B.4 en B.5 volgt dat dit oordeel niet kennelijk onjuist is.

De vermindering van de rechtsbescherming in de fase voorafgaand aan de vergunningverlening kan te dezen niet worden aangemerkt als een aanzienlijke vermindering van het door de vorige regelgeving geboden beschermingsniveau waarvoor geen redenen van algemeen belang zouden bestaan.

B.16.2. Voor het overige heeft de ordonnantiegever mechanismen ingevoerd die, bij ontstentenis van openbaar onderzoek, bedoeld zijn om de omwonenden op de hoogte te brengen en hun, in voorkomend geval, de mogelijkheid te bieden een beroep in te stellen tegen een toegekende vergunning. Zo moeten de exploitanten van inrichtingen die niet-ioniserende stralingen kunnen opwekken of doorzenden het gewestbestuur en de gemeenten kennisgeven van de exploitatiekenmerken van de inrichtingen. Daarenboven is artikel 8 van de ordonnantie van 1 maart 2007, dat een kadaster van de zendinstallaties in het leven heeft geroepen, als volgt aangevuld door de bestreden ordonnantie :

« Dat kadaster van zendinstallaties wordt gepubliceerd om elke burger de mogelijkheid te geven om, op elk moment, bij het Instituut een klacht in te dienen met betrekking tot de naleving van de in artikel 3 bedoelde norm en de in artikel 5 bedoelde exploitatievoorwaarden van de inrichtingen. Als het Instituut de klacht gegrond acht, wijzigt het de betrokken milieuvergunning volgens de procedure bepaald in artikel 64 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen.

§ 2. Uiterlijk bij de inwerkingtreding 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, stelt de Regering een kadaster op van de daken van gebouwen gebruikt door overheden en welke plaats kunnen bieden aan inrichtingen die niet-ioniserende stralingen kunnen opwekken, doorzenden of ontvangen. Dat kadaster wordt regelmatig geüpdatet.

Om de doelstellingen van deze ordonnantie te verwezenlijken, kan de Regering de autonome bestuursinstellingen, in de zin van artikel 85 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, verplichten om akkoord te gaan met de plaatsing van dergelijke inrichtingen op het dak van die gebouwen ».

Bijgevolg schenden de bestreden bepalingen artikel 32 van de Grondwet niet.

B.17. Ten aanzien van de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, blijkt uit wat voorafgaat dat de zendantennes een categorie van inrichtingen vormen die, wegens hun activiteiten en hun technische bijzonderheden, redelijkerwijze aan een regelgeving kunnen worden onderworpen die verschilt van die welke is opgelegd aan andere inrichtingen die aan een milieuvergunning zijn onderworpen.

B.18. De middelen zijn niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt, in artikel 2, § 2, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 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, de woorden « met uitzondering van met name balkons en terrassen van gebouwen »;

- verwerpt de beroepen voor het overige.

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 27 januari 2016.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels