

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2024/011142]

Uittreksel uit 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 Meersschant, 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.

(...)

II. *In rechte*

(...)

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

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 buitenruimten 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 Hoofdstedelijk 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 aantoonde, 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 ordonnantiwetgever heeft die maatregel verantwoord door de strikte beperktheid ervan.

Enerzijds 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,
Frank Meersschaut

De voorzitter,
Pierre Nihoul