

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

n° 138.471 van 15 december 2004

A.107.807/VI-16.073

- In zake:
- 1. DE VERENIGING ZONDER WINSTOOGMERK "TESLABEL COORDINATION",**
 - 2. VANDERHULST Marie-Thérèse**

die woonplaats hebben gekozen bij
Mr. Jacques SAMBON, advocaat,
Wijnheuvelenstraat 227,
1030 Brussel

tegen:

DE BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door

- 1. de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid,**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Pierre LEGROS en Mr. Jérôme SOHIER, advocaten,
Emile De Motlaan 19
1000 Brussel.

- 2. de Minister van Mobiliteit,**

- 3. de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken,**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Pierre LEGROS et Mr. Jérôme SOHIER, advocaten,
Emile De Motlaan 19
1000 Brussel.

- 4. de Minister van Landsverdediging,**

- 5. de Staatssecretaris voor Duurzame ontwikkeling en Sociale economie toegevoegd aan de Minister van Begroting en Overheidsbedrijven,**

- 6. de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid,**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Pierre LEGROS en Mr. Jérôme SOHIER, advocaten,
Emile De Motlaan 19
1000 Brussel.

Tussenkomende partij:

DE NAAMLOZE VENNOOTSCHAP MOBISTAR,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Michel DELNOY, advocaat,
rue Simonon 13
4000 Luik.

DE RAAD VAN STATE, VI^e KAMER,

Gezien het op 20 juli 2001 ingediende verzoekschrift, waarbij de vereniging zonder winstoogmerk "TESLABEL COORDINATION" en Marie-Thérèse VANDERHULST de nietigverklaring vorderen van het koninklijk besluit van 29 april 2001 houdende de normering van zendmasten voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz;

Gezien het op 28 september 2001 ingediende verzoekschrift, waarbij de naamloze vennootschap MOBISTAR vraagt om als tussenkomende partij te mogen optreden;

Gelet op de beschikking van 19 oktober 2001 waarbij die tussenkomst wordt toegestaan;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van mevr. CARLIER, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 20 januari 2004, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 19 oktober 2004, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 3 november 2004;

Gelet op de beschikking van 29 oktober 2004, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 24 november 2004;

Gehoord het verslag van de heer KOVALOVSKY, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. SAMBON, advocaat, die voor de verzoekers verschijnt, van Mr. Frédéric GOSSELIN, loco Mr. Pierre LEGROS en Mr. Jérôme SOHIER, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt, en van Mr. Michel DELNOY, advocaat, die voor de tussenkomende partij verschijnt;

Gehoord het andersluidend advies van mevr. CARLIER, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep:

1. De wet van 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen, gewijzigd bij de wet van 21 december 1998, bepaalt het volgende:

" Artikel 1. Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

1° niet-ioniserende stralingen: elektromagnetische stralingen met een frekwentie die kleiner is dan $2,5 \times 10^6$ GHz;

2° infrasonen: mechanische trillingen met een frekwentie die kleiner is dan 20 Hz;

3° ultrasonen: mechanische trillingen met een frekwentie die groter is dan 16 KHz;

Deze wet is niet van toepassing op niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen van natuurlijke oorsprong.

Art. 2. Onverminderd de bevoegdheden bepaald in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, op voorstel van de Minister bevoegd voor leefmilieu, na raadpleging van de Executieven van de Gewesten, de algemene normen vaststellen voor de kwaliteitsobjectieven waaraan elk milieu moet voldoen met het oog op de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen.

Art. 3. § 1. Ter bescherming van de mens en van het leefmilieu kan de Koning eveneens voorwaarden opleggen aan het produceren, het vervaardigen, het onder zich houden, het vervoer, het onderhoud en het gebruik van commercieel, industrieel, wetenschappelijk, medisch of ander karakter van toestellen of inrichtingen die niet-ioniserende stralingen, infrasonen of ultrasonen kunnen opwekken, doorzenden of ontvangen.

§ 2. De Koning kan alle gepaste maatregelen treffen, en meer bepaald voorwaarden opleggen aan het opwekken, het doorzenden en het ontvangen van niet-ioniserende stralingen, infrasonen of ultrasonen.

Art. 4. § 1. Naargelang de aard en de bron van de niet-ioniserende stralingen, infrasonen of ultrasonen alsook naargelang het milieu waarin deze worden opgewekt, doorgezonden of ontvangen, worden de koninklijke besluiten genomen in uitvoering van de artikelen 2 en 3 van deze wet, voorgedragen door de Minister bevoegd voor leefmilieu, hetzij gezamenlijk met elke andere nationale Minister.

§ 2. Over de koninklijke besluiten bedoeld in de vorige paragraaf wordt vooraf het advies van de Hoge Gezondheidsraad ingewonnen.

(...).".

2. Bij een brief van 7 juni 2000 laat de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu de Commissie voor de veiligheid van de consumenten weten dat haar, met toepassing van artikel 1 van de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten, een advies over de straling van zendmasten voor mobilofonie zou worden gevraagd tegen half juli 2000. Op 21 juni 2000 wordt gepreciseerd dat de regering drie experts heeft aangewezen die ermee belast zijn verslag op te maken over de stand van het wetenschappelijk onderzoek, en een advies uit te brengen over de normen die terzake uitgevaardigd zouden moeten worden. Het advies van de commissie zou betrekking moeten hebben op de richtsnoeren en de conclusies van die drie wetenschappelijke verslagen.

De Commissie brengt op 10 juli 2000 haar advies uit. Nadat ze haar bevoegdheid heeft onderzocht, formuleert ze de volgende overwegingen:

" **B. Wat betreft de rapporten van de wetenschappelijke experts van de Regering**

Volgens de professoren Martens en Verschaeve, zou er geen wetenschappelijk bewijs geleverd kunnen worden dat de blootstelling aan de electromagnetische straling van zendmasten van relaisstations voor GSM een gevaar voor de bevolking zou inhouden. Deze professoren geven echter toe dat deze RF stralingen wel verontrustende biologische gevolgen kunnen hebben. Zelf stellen ze geen toelaatbare maximale waarden voor in verband met deze electromagnetische straling maar refereren naar het voorstel van het INCIRP (elektromagnetisch veld van 41,2 Volt/meter voor 900 MHz en 58,25 Volt/meter voor 1800 MHz).

Het rapport van Mr. Danze drukt zich heel wat voorzichtiger uit en stelt voor - als voorzorgsmaatregel - om strengere limieten te hanteren dan deze vermeld in het INCIRP voorstel. Dergelijke strengere limieten worden onder meer toegepast in

Zwitserland (stralingsveld van 4 Volt/meter op 900 MHz en 6 Volt/meter op 1800 MHz) en in Italië (stralingsveld van 6 Volt/meter).

De leden van de Commissie zijn van mening dat men "beter kan voorkomen dan genezen" en dat het voorzorgsprincipe oplegt om zo streng mogelijke limieten op te leggen voor de electromagnetische stralingen van zendmasten van relaisstations voor GSM, ten einde de bevolking maximaal te beschermen.

De metingen, die door BIPT werden uitgevoerd (studie uitgevoerd in juli 2000 in opdracht van Mevr. de Minister Aelvoet en de heer Minister R. Daems) tonen aan dat geen enkele van de gemeten zendmasten een electromagnetisch veld hoger dan 2 Volt/Meter uitstraalt. Men dient nog wel na te gaan of dit beperkt aantal metingen wel degelijk representatief is voor het gezamenlijk park van zendmasten van relaisstations voor GSM in het land. Met de veronderstelling dat dit laatste het geval zou zijn, kan aangetoond worden dat strengere limieten, zoals bijvoorbeeld in Zwitserland gehandhaafd, ook kunnen toegepast worden in België zonder het bestaande GSM Netwerk in vraag te moeten stellen.

De Commissie oordeelt dus dat, onder voorbehoud van hogervernoemde 'representativiteit', dat men best volgende maximale waarden voor de electromagnetische stralingsvelden van zendstations voor GSM zou opleggen:

- 4 V/m voor de 900 MHz band
- 6 V/m voor de 1800 MHz band.

Enkel de expert, welke door Test-aankoop/Test Achat werd afgevaardigd in de werkgroep, kan met dit advies niet instemmen en verwijst naar het INCIRP voorstel.

Gezien het aktueel gebrek aan wetenschappelijke gegevens, is de Commissie ook van oordeel dat deze maximale waarden op regelmatige basis dienen herzien te worden (bijvoorbeeld om het jaar).

Tot slot onderlijnt de Commissie dat dit advies enkel slaat op electromagnetische velden van zendmasten van relaisstations voor GSM, maar dat het ook wenselijk zou zijn om, in de toekomst, de electromagnetische velden van alle antennesystemen in België als een geheel en op een coherente manier aan te pakken."

3. Op 28 juli 2000 brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State, die op 26 juli 2000 om advies was verzocht, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, over een voorontwerp van koninklijk besluit "houdende de normering van zendmasten voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz", een advies uit waarin ze erop wijst dat over het ontwerp het advies moet worden ingewonnen van de Hoge Gezondheidsraad.

Dat advies wordt op 10 augustus 2000 aangevraagd en op 11 oktober 2000 uitgebracht. Daarin zet de Hoge Gezondheidsraad onder meer het volgende uiteen:

" (...)

4. De Raad is van oordeel dat het niet zinvol is verschillende normen voor te stellen voor verschillende deelpopulaties van de bevolking. Het is meer opportuun en

verhelderend één enkel cijfer voorop te stellen dat garanties biedt aan iedereen. Die enige norm moet rekening houden met de hypothetisch meest gevoelige of zwakke leden van bevolking

5. De Raad neemt akte van de diverse initiatieven die overal in de wereld worden genomen zowel naar wetenschappelijk onderzoek toe als naar normering. De ICNIRP richtlijn wordt wat dit betreft geapprecieerd en als referentie aanvaard. Gelet op het feit dat het KONINKLIJK BESLUIT specifiek met gezondheid te maken heeft en gelet op de bestaande onzekerheden zowel m.b.t. mogelijke a-thermische (of niet thermische) effecten, als m.b.t. medische implantaten die de ICNIRP norm buiten beschouwing laat, meent de Raad evenwel dat het opportuun is in het kader van het voorzorgsprincipe, een grotere veiligheidsmarge aan te nemen dan deze die door de ICNIRP richtlijn wordt gehanteerd. De Raad adviseert daarom ten minste een factor 100 in vermogensdichtheid t.o.v. de ICNIRP richtlijn aan te nemen en stelt zelf, rekening houdend met de huidige wetenschappelijke kennis en technologie, een factor 200 voor (wat voor 900 MHz met een norm van $0,024 \text{ W/m}^2$ of 3 V/m overeenkomt, nl $\text{ICNIRP} = 4,7 \text{ W/m}^2$ of 42 V/m en $\text{HGR} = 0,024 \text{ W/m}^2$ of 3 V/m). Dit voorstel is gebaseerd op de volgende argumentatie:

- a. De uitvoering van het voorzorgsprincipe
- b. Boven $0,024 \text{ W/m}^2$ of 3 V/m worden in de wetenschappelijke literatuur biologische effecten beschreven (weliswaar niet steeds bevestigd of naar menselijke gezondheid gerelateerd).
- c. 3 V/m is een Europese norm voor elektromagnetische compatibiliteit en geeft derhalve bijkomende bescherming aan personen met medische implantaten.
- d. 3 V/m geeft technische voordelen m.b.t. metingen en controle.
- e. Metingen die werden uitgevoerd door leden van de Raad zowel als door het BIPT en ISSeP tonen dat deze norm geen economisch probleem geeft, tenminste wat de huidige antennes van mobiele telefonie betreft. Alle metingen die tot dusver werden verricht geven immers resultaten die beneden $0,024 \text{ W/m}^2$ of 3 V/m liggen. Het is echter niet zeker of alle bestaande of toekomstige technologieën (vb. ASTRID, UMTS) aan deze norm (zullen) voldoen.
- f. Een dergelijke norm vangt onzekerheden op voor blootstelling van mogelijk genetisch gevoelige en zwakke individuen (o.a. kinderen en foetussen)

6. De Raad stelt een aantal tekortkomingen vast in de formulering van het ontwerp:

- de nederlandstalige en franstalige teksten komen niet op alle punten overeen.
- er wordt in de nederlandstalige versie soms over “masten” gesproken daar waar het om “vast opgestelde antennes” zou moeten gaan.
- artikel 1 is weinig zeggend en geeft geen rechtszekerheid: vb. “maximaal beperkt” kan verschillend geïnterpreteerd worden. Ook het gedeelte onder de tabel heeft weinig betekenis en is niet echt te begrijpen.
- In het verslag aan de Koning wordt enerzijds gezegd dat de ICNIRP richtlijn wordt gevolgd, anderzijds dat de maximale vermogensdichtheden gebaseerd zijn op een gemiddelde over 15 minuten. In de ICNIRP richtlijn wordt echter een gemiddelde over 6 minuten gehanteerd (15 min heeft te maken met het Specifieke AbsorptieTempo = SAR in het engels).

7. Er zou gespecificeerd moeten worden dat onderhavig ontwerp van KONINKLIJK BESLUIT geldt voor de algemene bevolking en niet voor de beroepsbevolking. Daarenboven dienen zones waar de aanbevolen norm kan overschreden worden ontoegankelijk gemaakt te worden voor het publiek, terwijl voor de beroepsbevolking de normale reglementering van kracht is.

(...).

4. Het advies van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT), dat op 19 oktober 2000 is aangevraagd, wordt op 24 oktober 2000 uitgebracht.

5. Op 4 december 2000 ondertekenen de federale en gewestministers een overeenkomst waarin meer bepaald de invoering in België van een norm inzake blootstelling aan radiofrequente straling (RF) in het vooruitzicht wordt gesteld, op basis van een voorzorgsfactor die vier keer hoger ligt dan de voorzorgsfactor gebruikt voor de norm van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO), en dit in afwachting van de resultaten van het lopende wetenschappelijk onderzoek. De in aanmerking genomen voorzichtigheidsratio is 1/200, wat voor een frequentie van 900 MHz een norm van 20,6V/m oplevert.

6. De afdeling Wetgeving, die op 11 januari 2001 opnieuw om advies is verzocht, stelt in haar advies van 13 februari 2001 vast dat "de voorgelegde tekst (...) een grondig omgewerkte versie van een ontwerp met hetzelfde opschrift (is) waarover de Raad van State op 28 juli 2000 advies heeft gegeven onder nr. 30.515/1/V". Ze onderzoekt bijgevolg de tekst die haar is voorgelegd.

7. Op 29 april 2001 wordt het koninklijk besluit houdende de normering van zendmasten voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz goedgekeurd. Dat besluit, dat uitgevaardigd is op basis van de artikelen 3 en 4 van de voornoemde wet van 12 juli 1985, vormt de handeling die bij het onderhavige beroep wordt bestreden. Het wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 mei 2001, voorafgegaan door een verslag aan de Koning.

De artikelen 1 en 2 van het genoemde besluit bepalen het volgende:

"

HOOFDSTUK I. — Begripsomschrijvingen

Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :

- 1° SAR (Specific Absorption Rate) of specifiek absorptietempo: het tempo waarin de elektromagnetische energie per massa-eenheid biologisch weefsel wordt geabsorbeerd. Dit tempo wordt uitgedrukt in watt per kilogram (W/kg);
- 2° Vermogensdichtheid: de energiegrootte die gebruikt wordt bij zeer hoge frequenties, wanneer de doordringdiepte in het lichaam gering is. Zij geeft de energiestroom per oppervlakte-eenheid loodrecht op een oppervlak en wordt uitgedrukt in watt per vierkante meter (W/m²);
- 3° Blootstellingnorm: de maximaal toegelaten waarde van blootstelling;

- 4° Zendmast: mast, pyloon of zendpunt, hetzij alleenstaand, hetzij op of in gebouwen geplaatst, samen met de erop bevestigde antennes;
- 5° Uitzendvermogen: het totaal maximaal effectief uitgestraald vermogen van de gezamenlijke stralingsbronnen op de zendmast;
- 6° Veiligheidszone: de zone rond de zendmast die ontoegankelijk is voor het publiek.

HOOFDSTUK II. — De bepaling van de blootstellingnorm

Art. 2. Het uitzendvermogen per zendmast moet maximaal beperkt worden, rekening houdend met een kwalitatieve dienstverlening.

Buiten de veiligheidszone mag de over het ganse lichaam gemiddelde SAR ten gevolge van elektromagnetische straling niet hoger zijn dan 0,02 W/kg (gemiddeld over een willekeurige periode van 6 minuten). Dit komt overeen met :

Frequentie	Vermogensdichtheid S in W/m ²	Elektromagnetische veldsterkte E in V/m
10 MHz tot 400 MHz	0,5	13,7
400 MHz tot 2 GHz	$f/800$	$0,686 \sqrt{f}$
2 GHz tot 10 GHz	2,5	30,7

Met f (frequentie) in MHz

Voor samengestelde velden moet de elektromagnetische veldsterkte beperkt worden zodat

$$\sum_{10 \text{ MHz}}^{10 \text{ GHz}} \left(\frac{E_i}{E_{i \text{ ref}}} \right)^2 \leq 1$$

Waarin E_i de elektrische veldsterkte is bij de frequentie i en $E_{i \text{ ref}}$ het referentieniveau voor de elektrische veldsterkte, zoals gegeven in bovenvermelde tabel."

De artikelen 3 en 4 bevatten bepalingen betreffende de metingen, de opsporing en de vaststelling van overtredingen.

8. Het koninklijk besluit is gewijzigd bij een koninklijk besluit van 21 december 2001 dat er voornamelijk toe strekt de eigenaar op te leggen voor iedere antenne een technisch dossier samen te stellen en ter informatie naar het BIPT te sturen. Bovendien moet, wanneer uit het dossier blijkt dat het specifieke absorptievermogen

van een antenne hoger ligt dan 0,001 W/kg, een conformiteitsattest worden aangevraagd aan het BIPT.

Overwegende dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord betwisten dat het verzoekschrift tot tussenkomst ontvankelijk is, op de grond dat het bevoegde orgaan van de NV MOBISTAR geen beslissing zou hebben genomen om als tussenkomende partij in de onderhavige zaak op te treden;

Overwegende dat in artikel 21 van de statuten van de NV MOBISTAR het volgende wordt bepaald: "de vennootschap wordt in al haar handelingen, met inbegrip van de vertegenwoordiging in rechte, rechtsgeldig vertegenwoordigd door twee gezamenlijk optredende bestuurders die geen bewijs van een voorafgaand besluit van de raad van bestuur moeten leveren"; dat de beslissing om als tussenkomende partij op te treden in de procedure aangespannen door de vzw "TESLABEL COORDINATION", die op 20 september 2001 door twee bestuurders gezamenlijk is genomen, als bijlage bij het verzoekschrift gaat; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat de verzoekende partijen een tweede exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpen; dat ze erop wijzen dat de memorie van tussenkomst de verdediging van de Belgische Staat ondersteunt, terwijl de NV MOBISTAR in haar verzoekschrift tot tussenkomst uiteenzet dat het bestreden besluit haar vrijheid van handelen belemmert; dat ze daaruit afleiden dat het belang van de genoemde vennootschap om in het onderhavige geschil als tussenkomende partij op te treden, niet vaststaat;

Overwegende dat de NV MOBISTAR in haar verzoekschrift tot tussenkomst uiteenzet dat het bestreden koninklijk besluit, gezien de talrijke lopende rechterlijke beroepen, "een belangrijke weerslag kan hebben op de beslissingen die door de geadieerde magistraten genomen moeten worden, voorzover daarbij een norm wordt opgelegd die het door de verschillende verzoekende partijen aangehaalde risico "objectiveert", en dit risico op basis van de beschikbare kennis en de bestaande internationale normen zo veel mogelijk beperkt"; dat de tussenkomende partij er bijgevolg belang bij heeft dat het bestreden besluit niet vernietigd wordt; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat de NV MOBISTAR in haar memorie van tussenkomst betwist dat het beroep tot nietigverklaring ontvankelijk is; dat ze zich enerzijds afvraagt of de beslissing om het beroep in te stellen tijdig door het bevoegde

orgaan van de verzoekende vzw genomen is, en anderzijds of het doel van laatstgenoemde vennootschap niet te ruim is, zodat haar belang bij het onderhavige beroep samenvalt met het belang van iedere burger bij de bescherming van zijn gezondheid; dat ze, wat de tweede verzoekende partij betreft, stelt dat haar niet bekend is welke gegevens het belang van deze laatste om in rechte treden zouden wettigen; dat ze er ten slotte van uitgaat dat de bestreden handeling, doordat daarbij een stralingsnorm wordt vastgesteld die voordien niet bestond, in ieder geval de bescherming van de bevolking verhoogt, zodat volgens haar met recht kan worden getwijfeld aan het belang van de verzoekende partijen om op te treden;

Overwegende dat als bijlage bij het verzoekschrift de notulen gaan van de vergadering van de raad van bestuur van de vzw "TESLABEL COORDINATION", tijdens welke de beslissing is genomen om in rechte te treden; dat daaruit volgt dat de genoemde beslissing binnen de termijn gesteld voor de instelling van een beroep in betwiste zaken genomen is door het orgaan dat volgens de statuten bevoegd is;

Overwegende dat het doel van de vzw "TESLABEL COORDINATION" luidens artikel 3 van haar statuten bestaat in "het opkomen voor en de bescherming van het leefmilieu, het leefklimaat, het patrimonium en meer specifiek de gezondheid en de levenskwaliteit van de burgers ten aanzien van de mogelijke schade van niet-ioniserende elektromagnetische stralingen, en eventueel zelfs van ioniserende stralen"; dat in het tweede lid van dat artikel 3 staat dat één van de taken die specifiek gericht zijn op het bereiken van dat doel onder meer de volgende is:

" (...)

4. Alle maatregelen of wetgevingen eisen die nodig zijn voor het vaststellen van de elektromagnetische veldsterkte, en van daadwerkelijk beschermende beperkingen inzake blootstelling voor de mens, en voor het bepalen van voldoende veilige afstanden ten opzichte van elektriciteitsleidingen, kabels onder de grond, zendmasten en iedere voorziening die elektromagnetische velden doet ontstaan, zodat voorzichtigheidshalve, preventief en uit voorzorg gezorgd wordt voor een echte bescherming inzake niet-ioniserende straling. Die maatregelen en wetgevingen moeten uitgevaardigd worden in het kader van de wet van 12 juli 1985 tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen.

(...)"

dat het onderhavige beroep ontegenzeggelijk valt binnen het doel van de verzoekende vennootschap, dat nauwkeurig is vastgesteld, zodat het belang van laatstgenoemde vennootschap om in rechte te treden niet samenvalt met het belang van iedere burger bij de bescherming van zijn gezondheid;

Overwegende dat, luidens het verslag aan de Koning betreffende de bestreden handeling, "over de gehele wereld (...) de bevolking zich zorgen (maakt) over de mogelijkheid dat blootstelling aan elektromagnetische velden, afgekort EMF, afkomstig van bronnen als hoogspanningslijnen, radarinstallaties, draagbare telefoons en de zendstations voor mobiele telefonie, de gezondheid kan aantasten"; dat de regeling vervat in de bestreden handeling ertoe strekt de volksgezondheid en het leefmilieu te beschermen tegen de schadelijke gevolgen en de gekende en ongekende hinder veroorzaakt door niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen, die door GSM-masten veroorzaakt kunnen worden; dat die antennes deel uitmaken van netwerken die het hele land moeten dekken; dat iedereen die in België woont er, met het oog op de vrijwaring van zijn gezondheid, belang bij heeft de nietigverklaring te vorderen van een regeling die, door de toepassing die ervan wordt gemaakt, zijn toestand ongunstig kan beïnvloeden door schade toe te brengen aan zijn gezondheid;

Overwegende, ten slotte, dat de omstandigheid dat bij de bestreden handeling normen worden uitgevaardigd en de gezondheid aldus beter beschermd wordt, de verzoekende partijen hun belang om tegen dat arrest in rechte te treden niet ontnemt, aangezien ze van oordeel zijn dat de genoemde normen nog steeds ontoereikend zijn.

Overwegende dat de excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen door de tussenkomende partij bijgevolg niet in aanmerking kunnen worden genomen;

Overwegende dat de verzoekende partijen een eerste middel ontlenen "aan schending van de artikelen 23, 33, 39, 127, 130 en 134 van de Grondwet, van de artikelen 4, 6°, 6, § 1, I, 1°, 6, § 1, II, 1° en 3°, 8 en 92bis van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980", doordat artikel 2, eerste lid, van de bestreden handeling voorschrijft dat het uitzendvermogen maximaal beperkt moet worden, rekening houdend met een kwalitatieve dienstverlening en artikel 2, tweede tot vierde lid, beperkingen inzake vermogensdichtheid oplegt of inzake de elektromagnetische veldsterkte van de zendmasten, terwijl enerzijds alleen de gewesten bevoegd zijn inzake de plaatsing en de exploitatie van antennes voor radiocommunicatie en het uitzenden via zendmasten voor mobiele telefonie, en anderzijds alleen de gemeenschappen bevoegd zijn inzake het uitzenden via antennes van radio-omroepen, behalve voor het vaststellen van gemeenschappelijke normen door de federale overheid met als enig doel integratie in het nationaal netwerk mogelijk te maken en wederzijdse storingen te voorkomen; dat de uitgevaardigde normen niet vallen binnen deze doelstelling van uniformisering die aan de federale wetgever is toevertrouwd; dat de

federale wetgever, die wetten uitvaardigt binnen zijn bevoegdheidsdomein, niet buitensporig mag raken aan de bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen; dat het, ten slotte, gezien de doelstellingen van artikel 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet, aan de federale wetgever stond de bepalingen uit te vaardigen die nodig zijn om de doeltreffendheid van de nagestreefde doelstellingen te waarborgen, waarvoor absoluut een samenwerkingsakkoord met de gewesten nodig is, overeenkomstig artikel 92bis van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980; dat het bestaan van een politiek "akkoord" tussen de federale en regionale ministers afdoende aantoont dat de gezamenlijke uitoefening van de bevoegdheden van de Staat en de gewesten alleen maar kan via het goedkeuren van een enige norm, waarvoor het afsluiten van een echt samenwerkingsakkoord nodig is;

Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord aanvoert dat de bestreden handeling uitgevaardigd is op basis van de wet van 12 juli 1985, waarvan artikel 2 de Koning machtigt technische zendnormen vast te stellen zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, wat wel geschiedt met de bestreden handeling; dat ze onderstreept dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar adviezen van 28 juli 2000 en 13 februari 2001 geen bezwaren heeft gemaakt aangaande de bevoegdheid van de federale overheid;

Overwegende dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord en in hun laatste memorie verwijzen naar het advies van 23 oktober 2000, waarin het BIPT stelt dat "het vaststellen van een elektrische veldsterkte (in V/m) of een vermogensfluxdichtheid (in W/m²) waaraan het publiek kan worden blootgesteld, niet tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, aangezien het hier gaat om plaatselijke voorwaarden met betrekking tot de ruimtelijke ordening in de buurt van die installaties"; dat ze onderstrepen dat de elektromagnetische stralingen niet meer zijn dan een soort vervuiling die doorheen de ruimte loopt en dat bij het bestreden besluit een norm inzake blootstelling of immissie wordt uitgevaardigd, dat wil zeggen een norm inzake de kwaliteit van de leefomgeving, die onder de bevoegdheid van de gewesten valt; dat ze opmerken dat de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 alleen de bescherming tegen ioniserende stralingen heeft uitgesloten van de bevoegdheid van de gewesten, wat a contrario betekent dat de bescherming tegen iedere vorm van straling, waaronder de elektromagnetische stralingen, tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, in het kader van de bescherming van het leefmilieu;

Overwegende dat bij de bestreden handeling een maximumgrenswaarde wordt vastgesteld voor de blootstelling van de mens aan de stralingen van elektromagnetische velden; dat die grenswaarde vastgesteld wordt ten opzichte van het maximale niveau van het specifieke absorptievermogen, dat wil zeggen het vermogen waarmee de elektromagnetische energie per massa-eenheid biologisch weefsel wordt geabsorbeerd; dat de aldus aangenomen norm, of deze nu uitgedrukt wordt in vermogensdichtheid of elektromagnetische veldsterkte, enkel wordt bepaald op basis van de rechtstreekse gevolgen van die stralingen voor de gezondheid van de mens; dat de bestreden handeling strekt tot de bescherming van de volksgezondheid en als dusdanig tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort;

Overwegende dat de bestreden handeling weliswaar onrechtstreeks een invloed heeft op de uitoefening door de gewesten en gemeenschappen van hun bevoegdheden, respectievelijk op het vlak van ruimtelijke ordening en milieubescherming enerzijds, en op het vlak van het audiovisuele anderzijds, maar de weerslag van de regeling vervat in de bestreden handeling niet op buitensporige wijze afbreuk doet aan de bevoegdheid van de gewesten, zowel op het vlak van ruimtelijke ordening, als op het vlak van milieubescherming; dat meer in het bijzonder wat dit laatste domein betreft, niets de gewesten belet de maatregelen uit te vaardigen die ze nodig achten om het milieu te beschermen tegen de schade die hieraan door niet-ioniserende stralingen kan worden berokkend; dat zo ook uit niets kan worden opgemaakt dat de bestreden handeling de uitoefening door de gemeenschappen van hun bevoegdheden betreffende het zendvermogen van de radio- en televisieantennes onmogelijk of buitenmatig moeilijk zou maken;

Overwegende, ten slotte, dat het onderwerp van de bestreden handeling niet valt onder de materies waarvoor artikel 92bis van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, het afsluiten van een samenwerkingsakkoord oplegt;

Overwegende bijgevolg dat het eerste middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partijen een tweede middel ontlenen "aan schending van artikel 23 van de Grondwet, aan schending van de artikelen 2, 3 en 4 van de wet van 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen, aan schending van de artikelen 4 en 11 van de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten, aan schending van het algemene rechtsbeginsel luidens hetwelk de overheid, voordat ze een

persoonsgerichte of verordenende handeling stelt, het dossier volledig en nauwgezet moet onderzoeken alsook alle omstandigheden die medebepalend kunnen zijn voor haar beslissing, van het algemene beginsel van behoorlijk bestuur en het algemene voorzorgsbeginsel, van het redelijkheidsbeginsel, van het algemene beginsel betreffende de inhoudelijke motivering van bestuurshandelingen en aan kennelijke dwaling omtrent de beoordeling en/of ontstentenis van beoordeling"; dat ze in een eerste onderdeel aanvoeren dat het bestreden besluit afwijkt van de tekst van het voorontwerp waarover het advies is ingewonnen van de Commissie voor de Veiligheid van de Consumenten en van de Hoge Gezondheidsraad, meer bepaald wat betreft het voorschrijven van verschillende en specifieke normen voor de bewoonde lokalen, scholen en ziekenhuizen, en wat betreft de wijze van meten van de vermogensdichtheid en van de elektromagnetische veldsterkte; dat de wijzigingen die aangebracht zijn na het advies van die instanties, aan deze instanties voorgelegd hadden moeten worden om het nut van de voornoemde adviesaanvragen te waarborgen; dat ze in hun laatste memorie preciseren dat in de bestreden handeling, van de normen waarin het oorspronkelijke ontwerp voorzag, de hoogste norm inzake blootstelling is gekozen;

Overwegende dat het advies uitgebracht door de Commissie voor de Veiligheid van de Consumenten krachtens artikel 11 van de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten, verleend is op basis van de conclusies van een college van experts die aangewezen waren om een verslag op te maken over de stand van zaken in het wetenschappelijk onderzoek; dat de Commissie luidens die bepaling "bevoegd (is) om te oordelen over alle problemen die verband houden met de veiligheid van producten en diensten" en "belast (is) met het uitbrengen van gemotiveerde adviezen"; dat de Minister niet verplicht was over het ontwerpbesluit het advies van de Commissie in te winnen, en bijgevolg ook niet over de wijzigingen die daarin nadien zijn aangebracht; dat artikel 4, § 2, van de voornoemde wet van 12 juli 1985 daarentegen voorschrijft dat koninklijke besluiten die krachtens de artikelen 2 en 3 uitgevaardigd worden, voorafgaandelijk voor advies aan de Hoge Gezondheidsraad worden voorgelegd;

Overwegende dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 28 juli 2000 een advies heeft uitgebracht over een ontwerp van koninklijk besluit houdende de normering van zendmasten voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz; dat het genoemde ontwerp als gevolg van dat advies op 10 augustus 2000 voor advies is voorgelegd aan de Hoge Gezondheidsraad; dat de afdeling Wetgeving in het advies dat ze op 28 juli 2000 heeft uitgebracht, in de beschrijving van de strekking van het ontwerp dat haar ter fine van onderzoek was voorgelegd, stelt dat in het ontwerp geoordeeld wordt dat "rekening gehouden (moet)

worden met de omgevingsomstandigheden, in het bijzonder de bewoonde lokalen, scholen en ziekenhuizen zodanig dat de in deze plaatsen aanwezige personen niet blootgesteld worden aan een stralingsniveau dat schadelijk kan zijn voor hun gezondheid", en dat de grenswaarden voor blootstelling in woonlokalen, scholen en ziekenhuizen opgenomen zijn in een tabel in het verslag aan de Koning; dat de Hoge Gezondheidsraad in zijn advies van 10 augustus 2000 aanvoert dat het "niet zinvol is verschillende normen voor te stellen voor verschillende deelpopulaties van de bevolking. Het is meer opportuun en verhelderend één enkel cijfer voorop te stellen dat garanties biedt aan iedereen. Die enige norm moet rekening houden met de hypothetisch meest gevoelige of zwakke leden van bevolking"; dat de afdeling Wetgeving, die op 11 januari 2001 opnieuw om advies was verzocht over een ontwerp van besluit met hetzelfde opschrift, in zijn advies van 13 februari 2001 heeft vastgesteld dat die tekst "een grondig omgewerkte versie" was van het eerste ontwerp en deze bijgevolg onderzocht heeft; dat daaruit duidelijk blijkt dat het wel degelijk het eerste ontwerp is waarover het advies van de Hoge Gezondheidsraad is ingewonnen, en niet het ontwerp dat het bestreden koninklijk besluit is geworden, waarin nog slechts sprake is van één norm die geldt voor alle categorieën van de bevolking; dat nergens uit kan worden opgemaakt dat die enige norm voorgesteld zou zijn door de Hoge Gezondheidsraad, noch dat deze op welke wijze dan ook een rol zou hebben gespeeld bij het vaststellen van de inhoud daarvan; dat de verwerende partij inderdaad verzuimd heeft het ontwerpbesluit dat oorspronkelijk aan de Hoge Gezondheidsraad was voorgelegd, over te leggen, en zelfs niet geantwoord heeft op het hier onderzochte onderdeel van het middel, waardoor ze de Raad van State belet zijn wettigheidscontrole uit te oefenen; dat daaruit volgt dat het eerste onderdeel van het middel gegrond is;

Overwegende dat er geen grond is het tweede onderdeel van het tweede middel te onderzoeken, noch de overige middelen, die, gesteld dat ze gegrond zijn, geen ruimere nietigverklaring van de bestreden handeling met zich mee kunnen brengen;

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het koninklijk besluit van 29 april 2001 houdende de normering van zendmasten voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz.

Artikel 2.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

Artikel 3.

De kosten, bepaald op 471,01 euro, komen ten laste van de verwerende partijen ten belope van 347,06 euro en ten laste van de NV MOBISTAR ten belope van 123,95 euro.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op vijftien december tweeduizend vier door:

de HH. ANDERSEN, voorzitter van de Raad van State,
LEWALLE, staatsraad,
KOVALOVSKY, staatsraad,
HARMEL, griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

P. HARMEL

R. ANDERSEN

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.