

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.118 van 23 maart 2023
in de zaak A. 237.336/VII-41.679**

In zake: 1. Luc LEENDERS
2. de VZW BBSB
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michiel Deweirdt
kantoor houdend te 9000 Gent
Molenaarsstraat 111, bus 1 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de NV van publiek recht PROXIMUS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Martel
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 22 september 2022, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse regering van 10 juni 2022 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid,

wat betreft vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 100 kHz en 300 GHz’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Met een verzoekschrift van 23 november 2022 heeft de nv van publiek recht Proximus gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 9 december 2022 een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 maart 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Eerste verzoeker, die in persoon verschijnt, advocaat Michiel Deweirdt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Pieterjan Seurynck, die *loco* advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Bart Martel, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3. In het advies 70.700/1 van 11 januari 2022 over het ontwerp dat het thans bestreden besluit is geworden heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State de strekking en rechtsgrond ervan omschreven als volgt:

“[...] Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: VLAREM II) wat betreft vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven, om de regelgeving aan te passen aan de technologische ontwikkelingen voor mobiele telecommunicatie.

Hiertoe worden vooreerst een aantal definities van elektromagnetische golven (hoofdstuk 2.14 en 6.10) gewijzigd en toegevoegd (artikel 1). Vervolgens wordt het toepassingsgebied van hoofdstuk 2.14 uitgebreid door de elektromagnetische golven met een frequentie tussen 100 kHz en 300 GHz van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes onder de toepassing van dit hoofdstuk te brengen (artikelen 2 en 3).

Verder voorziet het ontwerp in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/1982 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie’, evenals in een aanpassing van een norm per antenne naar een norm per operator. Het betreft per operator een blootstellingsnorm waaraan per locatie alle vast opgestelde zendantennes van één operator moeten voldoen (artikelen 4 tot 10).

Ten slotte wordt de lijst aangepast met milieu-inbreuken opgenomen in bijlage VII bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (artikel 11).

[...] Het ontwerp vindt hoofdzakelijk rechtsgrond in artikel 5.4.1, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), luidens welke bepaling de Vlaamse Regering voorwaarden kan vaststellen ter bescherming van de mens en het milieu tegen bepaalde vormen van hinder en risico’s afkomstig van niet-ingedeelde inrichtingen of activiteiten.

Artikel 11 van het ontwerp, dat strekt tot aanpassing van de lijst van milieu-inbreuken, ontleent rechtsgrond aan de artikelen 16.1.2, 1°, en 16.4.27, derde lid, van het DABM”.

4. In dat advies werd vastgesteld dat niet alle vormvereisten waren vervuld zodat wijzigingen en toevoegingen ten gevolge van het vervullen van de genoemde vormvereisten, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, RvS-wet, alsnog aan de afdeling Wetgeving moesten worden voorgelegd.

5. Het verzoek van de verwerende partij om spoedbehandeling door de afdeling Wetgeving van het aangepaste ontwerp van besluit, werd in de adviesaanvraag gemotiveerd omwille van de volgende redenen:

“Uitvoering herstel- en veerkrachtplan voor België

In het uitvoeringsbesluit van de Raad van de Europese Unie (2021/0169) betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor België zijn bepalingen opgenomen over de aanpassing van de normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes.

In dit besluit wordt aangegeven [dat] de wijziging van de respectieve wettelijke kaders over stralingsnormen, aanpassing en inwerkingtreding van de respectieve wetgevingskader van het Vlaamse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest, nodig zijn als dit noodzakelijk wordt geacht en wordt aanbevolen door de relevante comités, om de 5G uitrol voor particulier en industrieel gebruik mogelijk te maken. De einddatum voor het in voege zijn van de aanpassing van de normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes wordt in dit plan vastgesteld op het derde kwartaal van 2022.

Gedeeltelijke omzetting Europese richtlijn 2018/1972/EU

Het ontwerpbesluit bevat ook de gedeeltelijke omzetting van de Europese richtlijn 2018/1972/EU, artikel 57, lid 1. Onderdeel hiervan is de rapportering aan Europa van de uitrol en een aantal eigenschappen van SAWAP's (small cell antennas) in Vlaanderen. De ontwerp teksten bevatten daarom bepalingen die een kennisgeving voor dit type zendantenne vereisen. Zonder die kennisgeving is de tijdige rapportering aan Europa niet mogelijk. De volgende rapportering van de SAWAP's aan Europa zou zo snel mogelijk moeten plaatsvinden.

Aanpassingen omwille van technologische evolutie

Zoals opgenomen in de motivering van het besluit is de aanpassing van de huidige normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes noodzakelijk omwille van de technische evolutie van draadloze netwerken.

De veiling van de frequenties, georganiseerd door het BIPT (Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie), die voor oa. 5G gebruikt worden, vindt plaats in juni. De telecomoperatoren plannen na de toekenning van de frequenties om de 5G uitrol naar verwachting nog deze zomer te starten. Zonder de technische aanpassing aan de normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes is de uitrol tot een kwaliteitsvol 5G netwerk niet haalbaar.

Reden hiervoor is dat huidige zendantennes gebruik maken van Dynamic Spectrum Sharing. Dat wil zeggen dat de antenne kan wisselen tussen verschillende technologieën zoals 4G en 5G. De huidige normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes zou de blootstelling sterk overschatten omdat deze antennes volgens de definitie voor een vast opgestelde zendantenne moeten ingevoerd worden als aparte antennes, terwijl het in de praktijk om ofwel een 4G ofwel een 5G antenne gaat.

Dekkingseisen BIPT

De telecomoperatoren zijn, na het verkrijgen van de frequenties in de veiling, gebonden aan de dekkingseisen, die het percentage van het grondgebied waar een aantal van de beschikbare 5G frequenties beschikbaar moeten zijn,

vastleggen. Operatoren zijn daardoor verplicht om zo snel mogelijk te starten met de uitrol om tijdig aan die dekkingseisen te kunnen voldoen (voor 700 MHz-antennes is de dekkingseisen na één jaar al 70% bv.).

Om die 70% dekking te kunnen halen, één jaar na de veiling die in juni voorzien is, is het nodig dat de operatoren snel na de veiling conformiteitsattesten volgens de nieuwe normering kunnen aanvragen. Anders is het tijdspad, opgelegd door de dekkingseisen van het BIPT niet haalbaar.

Administratieve lasten

Om een kwaliteitsvol netwerk te kunnen uitrollen, zullen operatoren na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving voor dezelfde vast opgestelde zendantennes opnieuw een conformiteitsattest moeten aanvragen.

Volgens de huidige norm per antenne moet in de aanvraag voor een conformiteitsattest voor elke gebruikte technologie in een frequentieband een aparte antenne ingevoerd worden. In de praktijk kan zo'n antenne echter maar één technologie tegelijk uitzenden met het maximaal vermogen. Door de huidige norm per antenne (die ook per technologie is) zou daardoor de blootstelling sterk overschat worden waardoor de operatoren minder zendvermogen kunnen gebruiken".

6. Bij toepassing van artikel 5.4.4 van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (DABM) werd een publieke consultatie gehouden van 5 mei 2021 tot 13 juni 2021. In de nota aan de Vlaamse regering wordt vermeld dat het departement Omgeving 384 inspraakreacties ontving en

"Daaruit blijkt vooral dat de meeste indieners zich vragen stellen rond de impact van straling op de gezondheid.

Verwijzingen naar specifieke onderzoeken, vermeld in de bezwaarschriften, werden samen met imec, Sciensano en UGent bestudeerd en besproken om er zeker van te zijn dat geen informatie over het hoofd werd gezien. De aangehaalde studies leiden niet tot gewijzigd inzicht voor de impact zoals besproken.

In andere inspraakreacties wordt de verwachte stijging in blootstelling aangehaald die het gevolg is van de uitrol van 5G en het hogere dataverbruik. De nieuwe Vlaamse normen hebben echter als doel om de blootstelling als gevolg van de uitrol van 5G en het toenemend dataverbruik te beperken door normen op te leggen en komen dus al tegemoet aan die bezwaren".

7. In de voormelde nota aan de Vlaamse regering wordt de volgende algemene toelichting gegeven:

"Voorliggend ontwerp van besluit gaat over de normering voor vast en tijdelijk opgestelde zendantennes van elektromagnetische golven met een frequentie tussen 100 kHz (kilo Hertz) en 300 GHz (Giga Hertz). De

elektromagnetische golven die zendantennes uitzenden kunnen, afhankelijk van onder meer de frequentie en het zendvermogen, schadelijke effecten veroorzaken voor de mens en het leefmilieu. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) raadt aan om normen op te stellen die de blootstelling aan elektromagnetische golven beperken tot grenswaarden waarbij geen effecten worden waargenomen (cumulatieve immissie).

In 1998 stelde de Internationale Commissie voor de bescherming tegen niet-ioniserende straling (ICNIRP) richtlijnen op voor beperking van blootstelling aan niet-ioniserende straling. Deze richtlijnen werden overgenomen door de Europese Commissie in aanbeveling 1999/519/EG en vormt de basis voor het wetgevend kader in de meeste Europese lidstaten (o.a. Duitsland en Frankrijk).

In april 2020 heeft het ICNIRP nieuwe richtlijnen voor radiofrequente straling gepubliceerd^[...]. Volgens ICNIRP bieden de richtlijnen van 1998 nog steeds goede bescherming, maar de nieuwe richtlijnen zijn gedetailleerder (bv. extra richtlijnen voor frequenties boven 6 GHz waar sommige 5G-toepassingen gebruik van zullen maken en de uitmiddelingstijd voor blootstelling van het volledige lichaam wijzigt van 6 naar 30 minuten). De wetenschappelijke wereld (onderzoekers, tijdschriften, congressen, commissies) die onderzoek uitvoert naar de gezondheidseffecten van elektromagnetische velden geeft aan dat er geen gezondheidseffecten te verwachten zijn als de normen gerespecteerd worden. Dit blijkt uit verschillende globale evaluatierapporten van wetenschappelijke commissies en nationale instellingen (Wetenschappelijk Comité voor nieuwe en recent vastgestelde gezondheidsrisico's - SCENIHR, Nederlandse Gezondheidsraad, ICNIRP ...). Een overzichtsrapport van de meest recente expertbeoordelingen bevestigt dat (<http://archief.onderzoek.omgeving.vlaanderen.be/Onderzoek-1997510>).

Het Departement Omgeving publiceert vier keer per jaar een overzicht van wetenschappelijk onderbouwd onderzoek naar gezondheidseffecten van straling van (gsm-)antennes op de site (<https://omgeving.vlaanderen.be/onderzoek-straling-en-gezondheid>). Dit overzicht wordt opgemaakt door experts van IMEC, UGent en Sciensano met expertise in blootstelling, gezondheid en risico-evaluatie. Ook onderzoek naar de mogelijke gezondheidseffecten van 5G worden in dit overzicht opgenomen.

De federale overheid startte een initiatief om, in het kader van hun bevoegdheid rond verdeling van het spectrum, een online kennis- en leerplatform over 5G op te zetten om te zorgen voor een betere informatieverstrekking naar de bevolking over de toepassingen van 5G en het nut voor de maatschappij. Dit platform gaat ook in op ongerustheid over mogelijke gezondheidseffecten en 'fake news'. Het Departement Omgeving brengt actief kennis en expertise in zodat de bevolking wetenschappelijk onderbouwde informatie over 5G op één platform kan terugvinden".

8. In diezelfde nota aan de Vlaamse regering valt te lezen wat volgt:

- wat betreft de huidige normering voor elektromagnetische golven van vast opgestelde zendantennes:

“De Vlaamse Regering keurde op 19 november 2010 een besluit goed dat normen vastlegt voor elektromagnetische straling van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes die uitzenden met een frequentie tussen 10 MHz en 10 GHz. De normen werden opgenomen als milieukwaliteitsnormen (deel 2) en milieuvoorwaarden (deel 6) in titel II van het VLAREM.

Als milieukwaliteitsnorm werd een cumulatieve norm van 20,6 V/m (bij 900 MHz) vastgelegd. Deze norm geldt voor alle vast opgestelde zendantennes die met een frequentie tussen 10 MHz en 10 GHz uitzenden. De norm is afhankelijk van de frequentie en varieert van 13,7 V/m (bij 10 tot 400 MHz) tot 30,7 V/m (bij 2 tot 10 GHz). Deze norm is 4 keer strenger (in vermogen) dan de grenswaarde die aanbevolen wordt door de WHO, de ICNIRP-richtlijn en de Aanbeveling van de Raad (1999/519/EG) van 12 juli 1999.

Om de blootstelling verder te beperken werd ook een norm van 3 V/m bij 900 MHz per zendantenne, per technologie en per operator opgenomen in de milieuvoorwaarden. De norm per zendantenne geldt enkel op verblijfplaatsen om de blootstelling van de bevolking aan elektromagnetische golven te beperken op plaatsen waar mensen regelmatig verblijven (bijvoorbeeld woningen, scholen, ziekenhuizen, crèches).

De exploitatie van bepaalde vast opgestelde zendantennes of de verandering van een vast opgestelde zendantenne is verboden zonder conformiteitsattest. Het conformiteitsattest wordt afgeleverd door de afdeling, bevoegd voor milieuhinder van elektromagnetische golven.

Deze extra norm per zendantenne geldt niet voor antennes van Skeyes (garanderen van de veiligheid van de luchtvaart), Infrabel (garanderen van de veiligheid van het spoorwegverkeer), scheepvaart, ASTRID-netwerk voor hulp- en veiligheidsdiensten, militaire toepassingen, radarsystemen, radioamateurs, radio en televisie. De argumentatie hiervoor is de beperkte bijdrage tot de blootstelling, het openbare belang van een aantal van deze doelgroepen (onder andere de veiligheidsaspecten) en de operationele problemen die er zijn om de norm van 3 V/m (bij 900 MHz) op elke plaats na te leven. Voor deze antennesystemen geldt wel de cumulatieve norm van 20,6 V/m (bij 900 MHz).

In de reguleringssimpactanalyse^[...] die ter voorbereiding van de Vlaamse normering werd opgesteld in 2010, werd reeds aangegeven dat op lange termijn de noodzaak voor verdere aanpassing van de normering onderzocht moet worden afhankelijk van:

- Nieuwe wetenschappelijke gegevens over gezondheidseffecten van elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz;
- Ontwikkelingen op technisch gebied;
- De noodzaak aan een uitbreiding van het frequentiedomein, zoals o.a. voorgesteld in de EU-aanbeveling.

De technologie voor mobiele telecommunicatie is de voorbije 10 jaar sterk geëvolueerd waardoor de huidige normering en de wijze van berekening van de blootstelling van omwonenden dient te worden aangepast.

Sinds de laatste wijzigingen aan de normen in titel II van het VLAREM voor vast en tijdelijk opgestelde zendantennes, werd door het Europees Parlement

en de Raad het Europees wetboek voor elektronische communicatie vastgesteld op 11 december 2018^[...]. Dit besluit zet deze richtlijn deels om in de Vlaamse regelgeving”;

- wat betreft de noodzaak tot aanpassing van de regelgeving door ontwikkelingen op technisch gebied:

“De technologie voor mobiele telecommunicatie is de voorbije 10 jaar sterk geëvolueerd waardoor de huidige normering en de wijze van berekening van de blootstelling van omwonenden bij de aanvraag van een conformiteitsattest aangepast moet worden. Dit omwille van:

- De sterke toename in aantal vast opgestelde zendantennes per locatie: Toen de huidige wetgeving werd opgesteld, was de technologische ontwikkeling nog niet zo ver gevorderd. Er was toen enkel 2G- en 3G-technologie en veel minder dataverbruik, waardoor er veel minder soorten antennes nodig waren. Ondertussen zijn daar 4G en 5G bijgekomen.
- Het feit dat vast opgestelde zendantennes van technologie kunnen veranderen, bijvoorbeeld van 4G naar 5G. Bij het in werking treden van de Vlaamse regelgeving rond elektromagnetische velden van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes (2010) had een antenne een vaste technologie die ook gelinkt was aan de frequentie. De wijziging in technologie kan zowel permanent (door softwarematige aanpassingen) als dynamisch zijn, afhankelijk van de vraag naar data en gesprekken van de gebruikers. Volgens de huidige norm per antenne moet in de aanvraag voor een conformiteitsattest voor elke gebruikte technologie in een frequentieband een aparte antenne ingevoerd worden. In de praktijk kan zo’n antenne echter maar één technologie tegelijk uitzenden met het maximaal vermogen. Door de huidige norm per antenne (die ook per technologie is) zou daardoor de blootstelling sterk overschat worden”;

- wat betreft de noodzaak tot aanpassing van de regelgeving door de noodzaak aan een uitbreiding van het frequentiedomein:

“De nieuwe 5G-technologie zal gebruik maken van frequenties hoger dan 10 GHz, ook wel Mm-waves (26 GHz in Europa) genoemd. Daarom moet het frequentiebereik van de huidige wetgeving aangepast worden om ook bij deze frequenties de blootstelling van de bevolking aan straling te kunnen beperken. De ICNIRP-richtlijnen hebben een frequentiebereik van 100 kHz tot 300 GHz. Het Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest hanteren in hun wetgeving ook dit frequentiebereik. Het frequentiebereik wordt ook zo aangepast met dit besluit.

Door de uitbreiding van het frequentiebereik worden ook de frequenties van 100 kHz tot 30 MHz in de wetgeving opgenomen. Tussen 100 kHz tot 30 MHz bevindt de relevante blootstelling aan radiofrequente EMV-bronnen zich in het nabije veld, dat uitgebreider is bij antennes met een lage frequentie. In het nabije veld moet zowel voldaan worden aan de grenswaarden voor elektrische en magnetische veldsterkte om te voldoen aan de referentieniveaus, zoals ook voorgesteld in de ICNIRP-richtlijnen. Dat is

omdat er in die frequentierange geen verband is tussen de elektrische en magnetische veldsterkte waardoor beide moeten beperkt worden. Daardoor moet ook de magnetische veldsterkte worden meegenomen voor de frequenties van 100 kHz tot 30 MHz in dit wijzigingsbesluit”;

- wat betreft de omzetting van richtlijn 2018/1972/EU:

“In 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 wordt gesteld in artikel 57, 1^e lid, alinea 2, dat de implementatie van draadloze toegangspunten met klein bereik niet onnodig wordt beperkt door deze te onderwerpen aan een vergunningsplicht. Bij de omzetting van voormelde richtlijn dient rekening te worden gehouden met de uitvoeringsverordening (EU) 2020/1070 van de Commissie van 20 juli 2020 tot vaststelling van de kenmerken van draadloze toegangspunten met klein bereik krachtens artikel 57, lid 2, van Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie^[...].

In artikel 3 van die uitvoeringsverordening worden uitdrukkelijk een aantal kenmerken opgesteld waarin de draadloze toegangspunten met klein bereik als bedoeld in artikel 57, lid 1, tweede alinea, van Richtlijn (EU) 2018/1972, moeten voldoen en dat de lidstaten hier op kunnen toezien maar dat dit geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van de lidstaten om de geaggregeerde niveaus van de elektromagnetische velden te bepalen die resulteren uit de colocatie of de aggregatie in een lokaal gebied van draadloze toegangspunten met klein bereik, en om er met andere middelen dan individuele vergunningen voor te zorgen dat deze de toepasselijke grenswaarden voor geaggregeerde blootstelling aan elektromagnetische velden overeenkomstig het Unierecht in acht nemen. Exploitanten van draadloze toegangspunten met klein bereik die voldoen aan die vastgestelde kenmerken stellen de bevoegde autoriteiten in kennis van de installatie en de locatie van die toegangspunten.

Om deze reden wordt de gehanteerde werkwijze van artikel 6.10.2.2 van titel II van het VLAREM, met name de verplichting voor bepaalde antennes om in het bezit te zijn van een conformiteitsattest behouden maar worden de gevallen waarin dit nodig is aangepast t.o.v. de huidige situatie. De tabel van artikel 6.10.2.2. wordt in die zin aangepast. Voor dit soort draadloze toegangspunten wordt er een kennisgeving gevraagd zoals voorgesteld in de Europese richtlijn”;

- wat betreft de voorgestelde regeling:

“Er wordt voorgesteld om van een norm per antenne over te gaan naar een norm per operator die enkel op verblijfplaatsen geldt. Deze norm per operator is een blootstellingsnorm waaraan per locatie alle vast opgestelde zendantennes van één operator moeten voldoen (dus de samengestelde velden van alle antennes van één operator en niet van elke antenne apart). Voorgesteld wordt om deze norm per operator vast te leggen op 1/5e van de cumulatieve blootstellingsnorm omwille van volgende redenen:

Het overgrote deel van de vast opgestelde zendantennes in Vlaanderen maakt deel uit van het netwerk van de drie telecomoperatoren. Deze antennes zijn vaak op dezelfde locatie aanwezig. Er zijn echter verschillende locaties waar naast de antennes van gsm-operatoren ook antennes van andere operatoren (bv. voor openbaar vervoer, radio en tv- uitzendingen, radioamateurs, ...) bijdragen aan de totale blootstelling. Het verdelen van de blootstellingsnorm over de 3 operatoren zou hier geen ruimte laten voor deze andere operatoren, waardoor de bedrijfszekerheid in het gedrang komt.

De piste waarbij men de norm zou verdelen over 4 telecomoperatoren zou beperkend werken naar de eventuele introductie van een vierde telecomoperator omdat er daardoor geen ruimte meer is voor andere 'operatoren', zoals radio en TV, radioamateurs, ..., en wordt dus niet weerhouden.

De norm per operator vastleggen op 1/5e van de cumulatieve blootstellingsnorm betekent dat elke telecomoperator 20% krijgt van de cumulatieve norm (in vermogen). Het overblijvende deel is om ruimte te laten voor andere operatoren.

Die andere operatoren die zendantennes voor radio- en televisie, spoorwegverkeer, taxi, radioamateurs, defensie, radars van luchthavens etc. gebruiken, moeten niet voldoen aan de norm per operator met volgende reden:

- De bedrijfszekerheid van deze systemen kan in het gedrang komen (bv. veiligheid in de luchtvaart)
- Deze antennes komen doorgaans niet op dezelfde locaties voor of, indien dit wel het geval is, bereikt de stralingsbundel op een andere plek zijn maximum aangezien ze een ander doel hebben dan gsm-antennes (bij radio en tv-antennes wordt bv. dekking gegeven voor een veel groter gebied dan bij antennes van gsm-operatoren)
- Deze zendantennes zijn om deze redenen ook uitgesloten van de norm per antenne in de huidige geldende normering voor vast opgestelde zendantennes
- Uiteraard moeten deze operatoren (tv, radio en dergelijke) wel voldoen aan de cumulatieve norm en moeten zij het respecteren hiervan tevens op voorhand aantonen bij de aanvraag van een conformiteitsattest

Om te vermijden dat de cumulatieve norm kan overschreden worden, zal de tool voor het aanvragen van attesten bij die situaties al aangeven dat er nog andere bronnen van straling aanwezig zijn waarmee rekening moet gehouden worden”;

- wat betreft de effecten op de omgeving:

“Het Departement Omgeving laat de meest recente wetenschappelijke onderzoeken opvolgen door experts in blootstelling, gezondheid en risico-evaluatie van Sciensano, imec-WAVES en de Universiteit Gent als insteek voor eventuele aanpassingen van de normering voor vast opgestelde zendantennes. Een overzicht van de resultaten van nieuw onderzoek wordt gepubliceerd op de site van de Vlaamse overheid (<https://omgeving.vlaanderen.be/zendantennes>). Volgens de conclusies van de experts zijn er momenteel geen overtuigende aanwijzingen voor nadelige effecten van RF-straling op de menselijke gezondheid wanneer de stralingsnormen gerespecteerd worden. Verschillende gezaghebbende

wetenschappelijke instellingen bevestigen bovendien de ICNIRP-richtlijnen in recente adviezen (bijvoorbeeld het Wetenschappelijk Comité voor nieuwe en recent vastgestelde gezondheidsrisico's - SCENIHR, Nederlandse Gezondheidsraad). De grenswaarde in de huidige Vlaamse normering is strenger dan de grenswaarde die aanbevolen wordt door de ICNIRP-richtlijnen en de Aanbeveling van de Raad (1999/519/EG) van 12 juli 1999 betreffende de beperking van blootstelling van de bevolking aan elektromagnetische velden van 0 Hz - 300 GHz. Dit was reeds het geval alvorens de bevoegdheden naar het Vlaamse Gewest werden overhandigd. Om dit niveau van bescherming te behouden werd destijds geopteerd om deze grenswaarde te behouden. Vanuit gezondheidskundig standpunt is er dan nu ook geen reden tot aanpassing van de Vlaamse normering voor vast opgestelde zendantennes.

Door een norm per operator te gaan hanteren beperkt men de maximaal mogelijke blootstelling in meerdere mate dan indien men de norm per antenne zou blijven hanteren als er meer antennetypes zijn. De norm per operator geeft operatoren meer flexibiliteit omdat deze norm niet meer het zendvermogen per antenne beperkt, maar er een beperking is per operator. Binnen de frequentieband kan de operator het vermogen naar eigen keuze verdelen over antennes waardoor het optimaliseren van het zendvermogen mogelijk wordt. De norm per antenne beperkte die mogelijkheid wat vooral voor antennes met een lage frequentie in de praktijk voor de operatoren problematisch kon worden.

Gevolg hiervan is dat het in de praktijk mogelijk wordt dat het vermogen dat antennes kunnen gebruiken hoger kan zijn (dan onder de huidige wetgeving, met de norm per antenne) zolang de norm per operator niet bereikt is. Anderzijds heeft dit als voordeel dat het maximaal mogelijk vermogen per operator beter beperkt wordt.

Onderzoek^[...] van het Departement Omgeving (in samenwerking met imec-WAVES) gaf in 2013 al aan dat er door het toenemend aantal gebruikers en toepassingen een exponentiële datagroei is. Die exponentiële datagroei moet voorzien worden door het mobiel netwerk en zorgt op zich al voor een stijgende trend in de blootstelling. De norm per operator komt hieraan tegemoet door de maximale blootstelling beter te beperken (ten opzichte van de norm per antenne)";

- wat betreft de doelgroepen:

“De doelgroepen waarop deze wetgeving van toepassing is, werden in de eerste plaats geïdentificeerd aan de hand van bestaande conformiteitsattesten en kennisgevingen die op basis van de huidige normering voor vast opgestelde zendantennes werden afgeleverd:

- mobiele telefonie en internet;
- draadloos internet;
- netwerk voor hulp- en veiligheidsdiensten en andere TETRA-systemen;
- veiligheid van de luchtvaart;
- veiligheid van de scheepvaart;
- veiligheid van het spoorwegverkeer;
- veiligheid van het openbaar vervoer;
- defensie;

- radioamateurisme;
- radio en televisie;
- privé-radio van taxi, ambulance, vrachtwagen, ...;
- radarsystemen in het beschouwde frequentiegebied
- straalverbindingen

Deze doelgroepen werden geconsulteerd over de nieuwe wetgeving en gaven aan geen grote bezwaren te hebben bij het voorstel tot aanpassing. Zie bijlage 2 van deze nota voor een verslag van de consultatie van de doelgroepen”.

9. Het bestreden besluit van de Vlaamse regering wordt in het Belgisch Staatsblad van 25 juli 2022 bekendgemaakt en treedt in werking op 31 juli 2022.

IV. Tussenkoms

10. De nv van publiek recht Proximus vraagt als uitbater van een telecommunicatienetwerk toegelaten te worden om tussen te komen. Zij exploiteert zendantennes “waarop de bestreden regeling toepasselijk is” en zij is ook operator in de zin van artikel 1.1.2, 21°, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (Vlarem II).

11. In de gegeven omstandigheden wordt het verzoek tot tussenkomst in de huidige procedure ingewilligd.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

12. De verwerende en tussenkomende partijen betwisten de ontvankelijkheid van de vordering.

13. Een onderzoek van en een uitspraak over de ontvankelijkheid zouden zich alleen opdringen indien mocht blijken dat aan de grondvoorwaarden voor een schorsing voldaan is, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

VI. Schorsingsvoorwaarden

14. Krachtens artikel 17, § 1, RvS-wet kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VII. Spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

15. De verzoekende partijen wijzen er op dat het bestreden besluit in werking is getreden op 31 juli 2022, waardoor “de nieuwe stralingsnormen reeds van toepassing” zijn. Eerste verzoeker en de leden van de tweede verzoekende partij “vrezende voor een ernstige aantasting van hun gezondheid door deze versoepeling van de normen. Bovendien moeten bepaalde ‘operatoren’ niet langer voldoen aan de stralingsnormen en worden straalverbindingen ook uitgesloten van het toepassingsgebied van het bekomen van een conformiteitsattest. (zie middelen) Deze nieuwe uitzonderingen leiden niet alleen tot bijkomende straling, maar verhinderen ook dat verzoekers op de hoogte zijn van de plaatsing van nieuwe antennes. De bijkomende blootstelling aan elektromagnetische straling kan voor eerste verzoeker en de leden van tweede verzoekster een gezondheidsrisico en een aanzienlijke achteruitgang betekenen van het bestaande beschermingsniveau inzake een gezond leefmilieu. Het Grondwettelijk Hof bevestigde reeds dat het voor personen die gevoelig zijn aan elektromagnetische velden van bij aanvang noodzakelijk kan zijn om blootstelling zoveel mogelijk te beperken. Bijgevolg is er sprake van spoedeisendheid, teneinde de blootstelling aan bijkomende straling te beperken in afwachting van een uitspraak ten gronde door” de Raad van State.

16. De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partijen niet concreet aantonen welke schadelijke gevolgen zij concreet zouden ondervinden als gevolg van het bestreden besluit. Hun uiteenzetting blijft beperkt tot “enkele vage, algemene beweringen”, en hun beweringen zijn “niet in het minst bewezen of

onderbouwd”. Bovendien kunnen zij geen voordeel halen uit de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit: “Immers is de norm inzake de maximale cumulatieve veldsterkte van 20,6 V/m uit het bestreden besluit identiek aan de norm die werd opgelegd middels het besluit van 19 november 2010. Het is aan deze stralingsnorm dat verzoekende partijen hun nadeel koppelen. Indien het bestreden besluit zou geschorst worden, dan herleeft het besluit van 19 november 2010, met dezelfde maximumnorm”. Zij stelt nog dat de verzoekende partijen geenszins aannemelijk maken dat zij schadelijke gevolgen ondervinden van de uitbreiding van het frequentiedomein van 10 MHz tot 10 GHz naar 100 kHz tot 300 GHz.

17. De tussenkomende partij werpt tegen dat de verzoekende partijen “hun vordering tot schorsing niet met de vereiste diligentie [hebben] ingesteld” omdat zij daarmee “bijna twee maanden [hebben] gewacht” zonder aan te geven “dat de zaak pas op dat ogenblik te spoedeisend zou zijn geworden om de uitkomst van de vernietigingsprocedure af te wachten”. Zij wijst er verder op dat het gegeven dat het bestreden besluit reeds in werking is getreden niet kan volstaan om de zaak spoedeisend te noemen. Voorts dat de verzoekende partijen beide schorsingsvoorwaarden “vermengen”. De door de verzoekende partijen aangevoerde nadelen zijn bovendien louter hypothetisch of voorwaardelijk. De gevraagde schorsing zou ten andere als gevolg hebben dat de “niet wezenlijk” gewijzigde regeling van voor de wijziging opnieuw zou gelden in afwachting van een uitspraak ten gronde. De verzoekende partijen zetten echter niet uiteen waarom de tenuitvoerlegging van de gewijzigde regeling, tijdens de termijn die nodig zou zijn voor de behandeling van een annulatieberoep, voor hen dermate meer nadelig zou zijn dat daarop niet kan worden gewacht. Hoewel de milieuvoorwaarden, specifiek voor zendantennes voor elektromagnetische golven die op verblijfplaatsen worden gebruikt voor telecommunicatie door het bestreden besluit worden gewijzigd, van een “norm per antenne” naar een “norm per operator”, moet worden vastgesteld dat de milieukwaliteitsnorm, dus de zogenaamde “cumulatieve norm” niet wezenlijk wordt gewijzigd. De “cumulatieve norm” waarvan sprake is (en blijft) namelijk de milieukwaliteitsnorm die vastgesteld blijft op 20,6 V/m. Een gebeurlijke schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit kan daar

niets aan veranderen. Zij betwist ook nog dat de aangevoerde nadelen rechtstreeks uit de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit voortvloeien.

Beoordeling

18. Naar eis van artikel 17, § 2, RvS-wet moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen”. Hetzelfde is te lezen in artikel 8, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’. Dit houdt in dat het aan verzoeker toevalt aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een - voortdurende - tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Voorts kan luidens artikel 17, § 1, tweede lid, RvS-wet, een vordering tot schorsing worden gevorderd “op elk moment” en dus niet meer, zoals in de voorheen bestaande regelgeving, noodzakelijk in een enig verzoekschrift samen met de vernietiging. Met deze regeling heeft de wetgever precies de situaties willen verlaten waarbij “geen enkele bijzondere gebeurtenis vereist dat de Raad van State zich bij spoedeisendheid over de zaak die haar wordt voorgelegd uitspreekt” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr 5-2277/1, 4). De spoedeisendheid “zal worden vastgesteld wanneer de verzoeker het resultaat van [de] procedure [ten gronde] niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2277/1, 13). Bovendien mag een nieuwe vordering worden ingediend, indien die steunt op nieuwe elementen die de spoedeisendheid van deze vordering rechtvaardigen (artikel 17, § 2, derde lid, RvS-wet).

Uit wat voorafgaat volgt dat niet zal volstaan te stellen dat de doorlooptijd van een annulatieprocedure te lang duurt of dat het resultaat van een annulatieprocedure niet kan worden afgewacht.

19. Het komt er voor een verzoeker, die beweert dat de zaak te spoedeisend is om de uitkomst van het annulatieberoep te kunnen afwachten, op aan om van die urgentie te overtuigen aan de hand van de concrete feiten die hij in zijn vordering aanvoert. Dit houdt in dat het aan verzoeker toevalt om aan zijn zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen waarom de nadelige gevolgen die een tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing voor hem persoonlijk veroorzaakt, niet gedragen kunnen worden gedurende de gewone doorlooptijd van de annulatieprocedure en waarom de afloop van deze procedure bijgevolg niet kan worden afgewacht. Die gegevens moeten door verzoeker worden onderbouwd op een wijze die de rechter toelaat om ze te verifiëren, zodat hij kan afdelen of ze de beweerde spoedeisendheid inderdaad verantwoorden. De spoedeisendheid van de zaak wordt niet vermoed, welke ook de aard van de bestreden beslissing is. In beginsel mag alleen rekening worden gehouden met hetgeen in het verzoekschrift tot schorsing of de daarbij gevoegde stukken wordt uiteengezet én gestaafd.

20. Voor zover de verzoekende partijen uitdrukkelijk verwijzen naar de datum van inwerkingtreding van het bestreden besluit, dient te worden opgemerkt dat het louter uitvoerbaar karakter van een reglementair besluit op zich onvoldoende is om de spoedeisendheid te staven.

21. De verzoekende partijen koppelen hun vrees “voor een ernstige aantasting van hun gezondheid” aan een “versoepeling van de normen” die zij in verband brengen met hun stelling dat “bepaalde ‘operatoren’ niet langer [moeten] voldoen aan de stralingsnormen” en dat “straalverbindingen ook [worden] uitgesloten van het toepassingsgebied van het bekomen van een conformiteitsattest”. Deze “nieuwe uitzonderingen” leiden volgens de verzoekende partijen “tot bijkomende straling” en verhinderen hen “op de hoogte te zijn van de plaatsing van nieuwe antennes”. In zoverre de verzoekende partijen verwijzen naar hun middelen “(zie middelen)”, kennelijk om hun stelling kracht bij te zetten, lijken zij gewag te maken van gebeurlijke onwettigheden waarmee de bestreden beslissing zou zijn behept. Een aangevoerde onwettigheid kan evenwel op zich niet volstaan om ervan te overtuigen dat de vordering spoedeisend is. De schorsingsvoorwaarde van het spoedeisend karakter is een op zich staande

voorwaarde die moet worden onderzocht, los van de andere schorsingsvoorwaarde, namelijk dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de bestreden beslissing *prima facie* kan verantwoorden. Met hun kennelijke verwijzing naar gebeurlijke onwettigheden op zich om hun vrees voor of het risico op een ernstige aantasting van hun gezondheid hard te maken, tonen de verzoekende partijen derhalve nog niet aan dat zij de procedure ten gronde niet kunnen afwachten op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen.

22. Voor zover de verzoekende partijen gezondheidsschade aanvoeren als gevolg van het bestreden reglementair besluit, komen zij in hun verzoekschrift bovendien niet verder dan de loutere uitdrukking van een “vrees” hiervoor of het zonder meer opwerpen van een risico voor hun gezondheid door (bijkomende) blootstelling aan elektromagnetische straling, waarbij zij in het midden laten of eerste verzoeker en/of de leden van de tweede verzoekende partij “gevoelig [zouden] zijn aan elektromagnetische velden”. De verzoekende partijen laten dan ook na bijzondere omstandigheden in te roepen die ervan kunnen overtuigen dat hun vrees voor of het risico van persoonlijke gezondheidsschade van die aard is dat een eventueel later tussen te komen vernietigingsarrest niet voldoende genoegdoening zal kunnen verschaffen en aldus het resultaat ten gronde niet kan worden afgewacht.

23. *In casu* blijkt dat de verzoekende partijen hun vordering tot schorsing pas hebben ingesteld op de laatste dag van de beroepstermijn hoewel zij gewag maken van ernstige gezondheidsschade vanaf de inwerkingtreding van het bestreden besluit. Deze proceshouding van de verzoekende partijen lijkt een negatie van de beweerde spoedeisendheid van de vordering.

24. Uit wat voorafgaat volgt dat de verzoekende partijen nalaten de noodzakelijke specifieke gegevens aan te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak voor hen te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

Aldus is niet voldaan aan alvast één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, RvS-wet die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de nv van publiek recht Proximus tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig maart tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Pierre Lefranc,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Pierre Lefranc