

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.810 van 19 december 2024
in de zaak A. 237.336/VII-41.679**

In zake : 1. L.L.
 2. de VZW BBSB
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michiel Deweydt
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Molenaarsstraat 111/1 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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 september 2022, strekt tot de nietigverklaring 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. Bij arrest nr. 256.118 van 23 maart 2023 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 25 januari 2024 een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michiel Deweydt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Thomas Quintens, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Bart Martel, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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 en juridisch kader

3.1. Bij besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2010 worden voor het Vlaamse Gewest milieukwaliteitsnormen en milieuvoorwaarden vastgesteld voor de elektromagnetische straling afkomstig van zendantennes met een frequentie tussen 10 MHz en 10 GHz. De milieukwaliteitsnormen worden opgenomen in hoofdstuk 2.14, en de milieuvoorwaarden in hoofdstuk 6.10, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II).

De bevoegdheid om milieukwaliteitsnormen op te stellen ontleent de Vlaamse regering aan artikel 2.2.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM). De milieukwaliteitsnormen voor elektromagnetische golven afkomstig van zendantennes met een frequentie tussen 10 MHz en 10 GHz worden vastgesteld als grenswaarden, uitgedrukt in elektrische veldsterkte (V/m).

Zendantennes zijn geen ingedeelde inrichtingen in de zin van artikel 5.1.1, 8° DABM. Luidens artikel 5.4.1, tweede lid, DABM kan de Vlaamse regering voorwaarden vaststellen ter bescherming van de mens en het milieu tegen bepaalde vormen van hinder en risico’s afkomstig van niet-ingedeelde inrichtingen of activiteiten.

Enkel de exploitatie van zendantennes op “verblijfplaatsen” wordt onderworpen aan milieuvoorwaarden. Een “verblijfplaats” in de zin van deze regeling is

“een plaats die voldoet aan een of meer van de volgende beschrijvingen:

- a) lokaal van een gebouw waar personen kunnen verblijven, zoals lokalen van woningen, scholen, crèches, ziekenhuizen, rust- en verzorgingstehuizen;

- b) bedrijfsruimte waar werknemers zich regelmatig bevinden,
 - c) speelplaatsen van scholen.”
- (artikel 1.1.2, definities elektromagnetische golven, punt 19°, van Vlarem II)

3.2. De Vlaamse regering acht een aanpassing van deze regels nodig, hoofdzakelijk omwille van de technische evolutie van draadloze netwerken en om de uitrol van de 5G-technologie mogelijk te maken. Die technologie maakt immers gebruik van frequenties hoger dan 10 GHz. Een voorontwerp van besluit wordt daartoe goedgekeurd op 23 april 2021.

Bij toepassing van artikel 5.4.4 DABM kan iedere persoon van 5 mei 2021 tot 13 juni 2021 opmerkingen laten gelden over het voorontwerp. 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.”

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

“Dit 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 b 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 [...].

Het Departement Omgeving publiceert vier keer per jaar een overzicht van wetenschappelijk onderbouwd onderzoek naar gezondheidseffecten van straling van (gsm-)antennes op de site [...]. 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."

3.4. In diezelfde nota aan de Vlaamse regering wordt verder uiteengezet:

- 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 milieuvorwaarden (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 reguleringsimpactanalyse^[...] 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:

- 1) Nieuwe wetenschappelijke gegevens over gezondheidseffecten van elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz;
- 2) Ontwikkelingen op technisch gebied;
- 3) 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).”

3.5. 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. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de verzoekende partijen

4. De verzoekende partijen zetten omtrent hun belang in het verzoekschrift onder meer uiteen:

“Alle verzoekende partijen hebben belang bij het verzoek tot nietigverklaring. Zij vallen onder het toepassingsgebied van het bestreden besluit.

Naar aanleiding van versoepeling van de normen vrezen verzoekers voor de aantasting van hun gezondheid (en deze van hun leden) omwille van de door Vlaanderen toegestane elektromagnetische stralingsniveaus.

Ten gevolge van deze verplichte blootstelling aan hogere stralingsniveaus en nieuwe stralingstypes en frequenties is ook de ongerustheid voor mogelijke gezondheidseffecten op termijn gewettigd. Denk bijvoorbeeld aan de verhoogde risico's op kanker en gedragsproblemen bij kinderen."

De verzoekende partijen wijzen verder nog op artikel 9 van het Verdrag 'betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden', gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: Verdrag van Aarhus), verwijzen naar het maatschappelijk doel van de tweede verzoekende partij - waaronder "het vrijwaren van de grondwettelijke en andere subjectieve rechten van burgers die aangetast worden door huidige en toekomstige draadloze technologie, zoals 5G" - en duiden nog op het mogelijk kankerverwekkend karakter van radiofrequente straling zoals geklasseerd door het International Agency for Research on Cancer.

5. In de memorie van wederantwoord merken de verzoekende partijen op dat de belangvereiste bij het aanvechten van een reglementair besluit met meer soepelheid moet worden beoordeeld.

Ze vervolgen dat het bestreden besluit de toegang tot correcte informatie over straling beperkt, door de aanpassing van de regels inzake de conformiteitsattesten en ze argumenteren op welke wijze het bestreden besluit de bestaande normen versoepelt. In dat verband wijzen ze concreet op het verhoogde gereguleerde gebruik van draadloze communicatie van maximaal 10 GHz naar maximaal 300 GHz, op de beslissing om over te gaan van een norm per antenne naar een norm per operator, op het verlengen van de uitmiddelingsstijd, op types zendantennes die, in tegenstelling tot onder de vorige regeling, niet langer onder de normen voor antennes vallen en op de uitzondering voor straalverbindingen. Naar aanleiding van deze versoepelingen vrezen zij voor de aantasting van hun gezondheid, mede omwille van het feit dat geen advies werd gevraagd aan de Hoge Gezondheidsraad en er geen milieueffectenrapport werd opgemaakt. Specifiek wat de tweede verzoekende partij betreft, herhalen de verzoekende partijen dat haar maatschappelijk doel wordt geraakt door de

bestreden bepalingen, zodat zij kan opkomen voor de behartiging van het collectief belang dat bestaat uit de belangen van haar leden. De bepalingen in kwestie confronteren de leden met aanpassingen van de normen die nadelig zijn.

Standpunt van de verwerende partij

6. De verwerende partij stelt vast dat de verzoekende partijen nalaten om aan te tonen op welke wijze zij nadelig worden getroffen door het bestreden besluit. Zij komen niet verder dan een verwijzing naar algemene studies en algemene klachten die verband houden met elektromagnetische straling. Nog los van het gegeven dat er geen wetenschappelijk bewijs en consensus voorhanden is omtrent een verband tussen elektromagnetische straling en de opgeworpen klachten, constateert de verwerende partij dat niet aannemelijk wordt gemaakt in hoeverre de verzoekende partijen concreet nadelig getroffen worden door de stralingsnormen die in het Vlaamse Gewest van toepassing zijn. Verder wijst ze erop dat eerste verzoeker niet aantoonde welk persoonlijk en rechtstreeks belang hij heeft bij het beroep. Een loutere verwijzing naar artikel 9 van het Verdrag van Aarhus volstaat hiertoe niet. Verder blijkt niet dat het maatschappelijk doel van de tweede verzoekende partij bijzonder van aard is en kan worden onderscheiden van het algemeen belang. Overigens toont zij niet aan op welke wijze “grondwettelijke en andere subjectieve rechten” zouden worden aangetast door het bestreden besluit. Voorts wordt niet aannemelijk gemaakt welk voordeel de verzoekende partijen kunnen ontleen aan de vernietiging van het bestreden besluit. Immers is de norm inzake de maximale cumulatieve veldsterkte van 20,6 V/m identiek aan de norm die werd opgelegd middels het besluit van 19 november 2010. Indien het thans bestreden besluit zou worden vernietigd, herleeft het laatstgenoemde besluit met dezelfde maximumnorm.

Standpunt van de tussenkomende partij

7. Ook de tussenkomende partij betwist het belang van de verzoekende partijen, dat zij onzeker, onrechtstreeks en louter hypothetisch noemt. Het feit dat het bestreden besluit de normen voor elektromagnetische straling zou versoepelen, heeft op zich niet tot rechtstreeks gevolg dat de straling

in de omgeving van eerste verzoeker of de leden van de tweede verzoekende partij zou wijzigen, dan wel verhogen. Dat laatste zal enkel het gevolg zijn indien in de onmiddellijke omgeving van de verzoekende partijen een ingreep wordt gedaan die de elektromagnetische velden die afkomstig zijn van zendantennes zou wijzigen en dan nog op een manier dat de veldsterkte in de omgeving van die verzoekende partij zou toenemen. Verder wijst de tussenkomende partij erop dat de cumulatieve norm van 20,6 V/m ongewijzigd blijft, zodat de verzoekende partijen tegen de blootstelling aan elektromagnetische golven worden beschermd op een manier die in essentie identiek is aan de manier waarop dit gebeurde bij het besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2010. In zoverre de verzoekende partijen menen dat het bestreden besluit een “verplichte blootstelling” aan hogere elektromagnetische stralingsniveaus zou veroorzaken, halen zij eruit een verkeerde gevolgtrekking. Het besluit stelt in essentie een bepaalde milieukwaliteitsnorm en bepaalde milieuvoorwaarden voorop en bevat verder een aantal voorschriften inzake conformiteitsattesten en kennisgevingen. Er valt niet in te zien hoe de bestreden regeling een invloed zou kunnen hebben op de blootstelling van de verzoekende partijen, laat staan een verplichte blootstelling. De verzoekende partijen tonen verder de vermeende toename van de veldsterkte en/of een hogere, dan wel verplichte blootstelling aan de elektromagnetische golven niet concreet aan. Evenmin tonen zij de door hen gevreesde en vermeende aantasting van de gezondheid aan. Zij concretiseren deze vrees alleszins niet ten aanzien van het bestreden besluit en de tenuitvoerlegging ervan. Voorts stelt de tussenkomende partij vast dat de verzoekende partijen nalaten om essentiële informatie met betrekking tot de tweede verzoekende partij te verschaffen die moet toelaten om haar belang bij het beroep te kunnen staven. Ook eerste verzoeker zet niet concreet uiteen welke concrete impact het bestreden besluit op hem heeft.

De tussenkomende partij vervolgt dat het door de verzoekende partijen ingeroepen belang louter is gelegen in het verkrijgen van een arrest van de Raad van State waarin *erga omnes* de onwettigheid van het bestreden besluit wordt vastgesteld. Het bestreden besluit houdt niet de verplichte blootstelling aan hogere stralingsniveaus in en draagt evenmin de rechtstreekse verplichting in zich tot het oprichten van zendmasten en antennes in de buurt van de verzoekende

partijen die hogere stralingen zouden genereren dan onder gelding van de voormalige regeling reeds mogelijk was, noch legt het bestreden besluit het verplicht gebruik op van een mobiele telefoon of ziet het op de technische specificaties ervan.

Tot slot wijst de tussenkomende partij erop dat er niets wijzigt aan de bescherming van de verzoekende partijen, aangezien het leefmilieu waarin zij vertoeven door de milieukwaliteitsnorm die op grond van de bestreden regeling geldt in essentie op dezelfde manier wordt beschermd als door de milieukwaliteitsnorm die op grond van de voorheen bestaande regeling gold. De vermeende nadelen die de verzoekende partijen ter staving van hun vordering aanhalen, zullen in geval van een gebeurlijke vernietiging nog steeds bestaan aangezien de elektromagnetische stralingen reeds op grond en binnen de perken van de regeling zoals die gold voor de inwerkingtreding van het thans bestreden besluit worden uitgezonden. De nadelen waarop het beroep steunt, vloeien dan ook uitsluitend en rechtstreeks voort uit een eerder definitief geworden besluit.

Beoordeling

8. Het beroep tot nietigverklaring bedoeld in artikel 14 RvS-wet kan op grond van artikel 19 RvS-wet slechts op ontvankelijke wijze worden ingesteld door een partij die doet blijken van een benadeling of van een belang. Deze vereiste betekent dat de bestreden handeling nadelig moet zijn voor de verzoekende partij, en dat de gevorderde vernietiging aan dat nadeel kan verhelpen.

Het belang van een verzoekende partij bij het bestrijden van een reglementair besluit moet veeleer soepel worden beoordeeld. Om te kunnen getuigen van een belang bij de vernietiging van een reglementair besluit is niet vereist dat die vernietiging de verzoekende partij een onmiddellijk tastbaar voordeel oplevert. De loutere kans dat de situatie van de verzoekende partij na de vernietiging van het bestreden reglement erop kan vooruitgaan, volstaat om haar belang bij het bestrijden ervan aan te nemen.

9. Het bestreden besluit bevat aanpassingen van de regels ter bescherming van het leefmilieu, teneinde de technologische evoluties op het vlak van draadloze netwerken te kunnen volgen. Het stelt milieukwaliteitsnormen en milieuvoorwaarden vast die voornamelijk tot doel hebben de risico's te vermijden die de blootstelling van de mens aan elektromagnetische golven met zich brengen. Volgens de verzoekende partijen beschermen die regels echter onvoldoende de volksgezondheid tegen de risico's die gepaard gaan met de blootstelling van de mens aan elektromagnetische golven.

Het kan niet op voorhand worden uitgesloten dat de aanpassingen die het bestreden besluit doorvoert geen enkel nadelig effect kunnen hebben op de menselijke gezondheid. Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op de aanpassing van de "uitmiddelingstijd" die het bestreden besluit doorvoert: de grenswaarden voor elektrische veldsterkte worden volgens het bestreden besluit maar overschreden wanneer het gemiddelde ervan over een willekeurige periode van dertig minuten wordt overschreden, terwijl voorheen een gemiddelde periode van zes minuten gold (nieuw artikel 1.1.2, definities elektromagnetische golven (hoofdstuk 2.14 en 6.10), punt 11°, van Vlarem II, gewijzigd door artikel 1, 4° van het bestreden besluit). Het gaat hier om een aanpassing waarvan redelijk kan worden aangenomen dat zij ertoe leidt dat de grenswaarde minder gemakkelijk zal worden overschreden omdat kortstondige pieken hierdoor over een langere periode worden uitgevlakt en minder snel tot een overschrijding van de grenswaarde - die door het bestreden besluit niet wordt gewijzigd - zullen leiden. Het bestreden besluit verhoogt aldus de risico's op blootstelling aan dergelijke kortstondige pieken, zodat het niet uitgesloten is dat dit een negatief - ook al zou het minimaal zijn - effect kan hebben op de menselijke gezondheid.

Deze vaststelling volstaat opdat eerste verzoeker zou getuigen van het vereiste belang bij het annulatieberoep.

10. De tweede verzoekende partij is een vereniging die zich onder meer tot doel stelt "het vrijwaren van de grondwettelijke en andere subjectieve rechten van burgers die aangetast worden door huidige en toekomstige draadloze

technologie, zoals 5G, die elektromagnetische velden propageert, inclusief de toepasselijke grenswaarden voor deze technologie”. Het bestreden besluit raakt aldus aan het statutair doel van de tweede verzoekende partij, zodat dient aangenomen te worden dat het collectief belang dat zij nastreeft door de nieuwe normen ongunstig kan worden geraakt. De exceptie wordt ook ten aanzien van de tweede verzoekende partij verworpen.

V. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partijen

11. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet en de artikelen 1.2.1 en 5.4.1 DABM, “in samenhang met de Beginselen van Behoorlijk Bestuur in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel”.

Volgens de verzoekende partijen leidt het bestreden besluit ertoe dat zij verplicht blootgesteld worden aan verhoogde elektromagnetische straling, wat leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau inzake een gezond leefmilieu, zonder dat dit verantwoord wordt door de doelstelling van de decreetgever.

De verzoekende partijen lichten toe dat mensgemaakte elektromagnetische straling niet enkel een thermisch effect (opwarming van weefsel) heeft, maar ook het biologisch functioneren van mens, plant en dier reeds ver onder de in Vlaanderen gehanteerde blootstellingslimiet beschadigt. Daarbij gaat het niet enkel over de sterkte van het signaal (het vermogen), maar ook over de gebruikte frequenties van de draaggolf en de modulering ervan. Deze biologische effecten betreffen onder meer vermoeidheid, slapeloosheid, verstoring van de hormoonspiegel, beschadiging van de bloed-hersenbarrière, DNA-breuken, kankers, tumoren en verminderde of vernietigde vruchtbaarheid. Het bestreden besluit houdt geen rekening met deze biologische effecten die mensgemaakte

elektromagnetische velden veroorzaken.

12. In de uiteenzetting die daarop volgt, betwisten de verzoekende partijen op omstandige wijze de deugdelijkheid van de wetenschappelijke adviezen waarbij het bestreden besluit steun zoekt.

Ze stellen eerst op een meer algemene wijze dat er verschillende redenen zijn om aan te nemen dat niet alle wetenschap onafhankelijk is, waarbij de meest evidente reden is gelegen in belangenvermenging tussen de onderzoekers en de industrie die baat heeft bij een gunstige uitkomst van het onderzoek. Voor de verzoekende partijen vormt het uitsluiten van alle wetenschap waarvan de onafhankelijkheid niet kan worden gegarandeerd een inherent onderdeel van zowel hun recht op deugdelijk bestuur als het recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Daarom vragen zij de Raad van State om enkel rekening te houden met wetenschappelijke studies waarvan met zekerheid kan worden vastgesteld dat (1) de onderzoekers geen banden hebben met de industrie en (2) de financiering van de betreffende studie volledig losstaat van de telecomindustrie. Volgens de verzoekende partijen beroept de verwerende partij zich in de nota aan de Vlaamse regering op het werk van organisaties en expertencomités, waarvan ofwel is bewezen dat ze banden hebben met de industrie, ofwel waarvan inmenging vanwege de industrie niet kan worden uitgesloten.

Vervolgens uiten de verzoekende partijen concreet kritiek op de *International Commission for Non-Ionising Radiation Protection* (hierna: ICNIRP). Die kritiek komt in essentie erop neer dat:

- de ICNIRP vasthoudt aan het ‘thermisch dogma’ dat geen rekening houdt met de biologische effecten van elektromagnetische straling;
- de ICNIRP geen overheidsinstelling of intergouvernementele organisatie is, maar een private vereniging die op vele vlakken, waaronder het aanstellen van nieuwe wetenschappers, op onduidelijke en vooringenomen wijze opereert;
- de meerderheid van de experts in de ICNIRP wetenschappelijk ongeschikt zijn om blootstellingslimieten op te stellen die rekening houden met de effecten van elektromagnetische straling op de gezondheid en het welzijn van levende wezens;

- de meeste van die experten uitgebreide en meermaals aangetoonde belangenconflicten hebben met de telecomindustrie, wat zou kunnen verklaren waarom de ICNIRP zich vastklampt aan het ‘thermisch dogma’.

De verzoekende partijen werpen op dat er nog andere organisaties bestaan met gerenommeerde wetenschappers die maximale grenswaarden adviseren voor mensgemaakte elektromagnetische straling, waarvan de adviezen vaak berusten op ervaring met de praktijk en de resultaten van vele decennia epidemiologisch onderzoek en waar de normen, in vermogen, 10 tot 100 miljoen keer lager liggen dan wat de ICNIRP veilig acht.

Daarna trekken de verzoekende partijen de neutraliteit in twijfel van zowel de Vlaamse gespecialiseerde expertgroep als het Europese Wetenschappelijk Comité voor nieuwe gezondheidsrisico’s (hierna: SCENIHR). De stelling van de wetenschappelijke adviesraden van de verwerende partij - gebaseerd op weinig overtuigende metastudies - als zou het nog altijd niet bewezen zijn dat mensgemaakte elektromagnetische straling biologisch actief is, wordt met klem tegengesproken door het veel meer uitgebreid en ernstig recent onderzoek van het BioInitiative. De verzoekende partijen besluiten dat:

- de verwerende partij beroep doet op een wetenschappelijke adviesraad waarvan de samenstelling ongepast is zowel vanuit het oogpunt van wetenschappelijke achtergrond als vanuit de wetenschappelijke onafhankelijkheid en integriteit;
- de verwerende partij in haar beleidsdocumenten verwijst naar andere wetenschappelijke comités, zoals het ICNIRP en SCENIHR, die net zoals haar eigen comité bemand worden door mensen waarvan de competentie en de wetenschappelijke integriteit al jaren in binnen- en buitenland in vraag wordt gesteld;
- het bestreden besluit niet is gestoeld op wetenschappelijke adviesraden waarvan de samenstelling gedegen onafhankelijk wetenschappelijk advies garandeert dat op objectieve basis de laatste stand van zaken van de wetenschap kan en wil beoordelen.

De verzoekende partijen argumenteren nadien dat de adviezen van de Vlaamse expertgroep op algemene wijze gebrekkig zijn en geen gepaste

basis vormen om het vraagstuk van biologische schade die mensgemaakte elektromagnetische velden veroorzaken vanuit beleidsoogpunt passend te beoordelen. De verwerende partij maakt geen onderscheid tussen onafhankelijk gefinancierd en uitgevoerd onderzoek en onderzoek waarvan duidelijk is dat er beïnvloeding was vanwege de industrie of waar dergelijke beïnvloeding niet met zekerheid kan worden uitgesloten. De voorgelegde adviezen en rapporten lijken zich van dit methodologisch vraagstuk zelf compleet onbewust. Verder bestaat de adviesgroep minstens voor een deel uit wetenschappers die het vraagstuk van mensgemaakte elektromagnetische velden op een niet-neutrale wijze benadert. De wetenschappelijke vooringenomenheid en ontoereikendheid van de adviezen waarop de verwerende partij haar beleid baseert, wordt in de verf gezet door de tekst zelf van het desbetreffende document. De verzoekende partijen halen enkele citaten aan uit de conclusies vanwege de expertgroep bij het trimestrieel gevoerde meta-onderzoek “Vlaanderen - Eindrapport Dept Omgeving - studies 2021”. De nietsvermoedende lezer zou eruit concluderen dat er geen reden bestaat tot bezorgdheid. Mensgemaakte elektromagnetische velden veroorzaken bij de Vlaamse grenswaarden geen biologische effecten. Die conclusie wordt echter tegengesproken door een hele reeks studies die in het document zelf worden vermeld. Uit het geheel van het aangehaalde wetenschappelijk onderzoek, zowel door de verwerende partij als door de verzoekende partijen zelf, volgt dat het bestaan van biologische effecten van onnatuurlijke, mensgemaakte elektromagnetische velden al decennialang wereldwijd wetenschappelijk wordt vastgesteld. Het departement Omgeving rechtvaardigt zijn conclusie dat er, ondanks alle gevoerde onderzoek, geen sluitend bewijs bestaat voor het bestaan van schadelijke biologische effecten door telkens weer te wijzen op gebreken in de wetenschappelijke methodologie. Daarbij merken de verzoekende partijen op dat studies die wijzen op het feit dat er geen aanwijzingen zijn dat RF-straling schadelijk is, wetenschappelijk worden bevoordeeld op studies die dat wel aantonen. Dat elektrohypersensitiviteit niet zomaar tot een psychologische malfunctie kan worden herleid, blijkt daarenboven uit het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 5/2021 van 14 januari 2021 over slimme meters, dat indruist tegen de conclusies van de professoren in het door de verwerende partij aangehaalde document. Ook uit hoorzittingen voor de Senaat blijkt dat elektrohypersensitiviteit wel degelijk bestaat en het voor een aanzienlijk deel van

de bevolking een ernstig probleem vormt. De verzoekende partijen besluiten dan ook dat:

- de door de verwerende partij voorgelegde rapporten fundamentele methodologische gebreken vertonen die het recht op deugdelijk bestuur en het recht op een eerlijk proces schenden;
- de trimestriële conclusies van de onderzoekers van de adviesgroep vaak eenzijdig, gekleurd en misleidend zijn. Ze weerspiegelen het getoetste onderzoek niet of onvolledig en geven bijwijlen zelfs uiting aan de wetenschappelijke vooringenomenheid van de onderzoekers zelf;
- op geen enkele wijze de besluitvormers een vorm van waarschuwing in hun besluiten opnemen, bijvoorbeeld wat betreft kinderen, mensen die lijden aan elektrohypersensitiviteit of zwangere vrouwen, hoewel deze adviezen wel worden geformuleerd in meerdere wetenschappelijke studies, alsook in de adviezen van bijvoorbeeld de Raad van Europa en zelfs in analyses en ontwerpbesluiten van de Belgische Senaat;
- het feit dat heel wat in het rapport vermelde onderzoeken biologische effecten van mensgemaakte elektromagnetische straling ontdekken en in de eindresultaten aanvullend onderzoek aanbevelen, de verwerende partij als goede huisvader ertoe zou moeten aanzetten om, gebaseerd op een strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel, aangescherpte maximale grenswaarden vast te stellen in plaats van te stellen dat er geen sluitende bewijzen zijn;
- de Vlaamse adviesraad, door de biologische effecten nog steeds als niet bewezen te beschouwen, een bewijs vormt van zijn gebrekkige wetenschappelijke pedigree of, op zijn slechtst, van bewuste wetenschappelijke vooringenomenheid.

Gebaseerd op wetenschappelijk gebrekkige metastudies die worden uitgevoerd door een wetenschappelijk ongepast samengestelde adviesgroep, blijft de wetenschappelijke basis van het beleid van de Vlaamse overheid in gebreke ten aanzien van de subjectieve (grond)rechten van de verzoekende partijen.

13. De verzoekende partijen hekelen ook nog dat de verwerende partij:

- op een onduidelijke en verwarrende manier, misleidend en zelfs met

tegenstrijdige berichtgeving naar de bevolking toe communiceert;

- zich blijft verschuilen achter de richtlijnen van de ICNIRP dat vasthoudt aan het ‘thermisch dogma’, terwijl zij op basis van breed beschikbare nationale en internationale informatie weet of zou moeten weten dat ze bij haar risicobeoordeling met zowel thermische als niet-thermische effecten van radiofrequente elektromagnetische velden rekening moet houden;
- geen of onvoldoende informatie en bewustmakingscampagnes opzet die wijzen op negatieve biologische effecten bij de door haar gehanteerde blootstellingswaarden, terwijl dit met aandrang door adviesorganen en wetenschappelijke studies wordt geadviseerd;
- geen bijzondere beschermingsmaatregelen invoert om de verzoekende partijen en gevoelige bevolkingsgroepen te beschermen.

Wat de uitrol van 5G betreft:

- houdt de verwerende partij geen of onvoldoende rekening met niet-thermische effecten;
- baseert zij zich op de theoretische extrapolatie van studies die op basis van andere signalen en nieuwe frequenties werden uitgevoerd, maar houdt zij geen rekening met de specifieke kenmerken van 5G, zodat er geen ernstige wetenschappelijke basis bestaat die de veiligheid van de nieuwe technologie garandeert;
- is de verwerende partij van plan om ook nieuwe en hogere frequentiebanden toe te laten, hoewel daarnaar nog geen studies zijn gevoerd;
- nut de verwerende partij bekabelde alternatieven of andere technologieën niet of onvoldoende uit.

De verzoekende partijen besluiten dan ook dat de verwerende partij:

- toegang heeft tot verschillende gespecialiseerde adviezen van Belgische en internationale overheden en adviesorganen die op zijn minst een bezorgdheid uitdrukken over de 19 gezondheidseffecten, inclusief niet-thermische, voor de bevolking en het leefmilieu van mensgemaakte elektromagnetische velden in het algemeen en 5G in het bijzonder;
- in verschillende documenten en aanbevelingen het advies krijgt om de blootstelling van bepaalde bevolkingsgroepen te minimaliseren of te vermijden;

- ondanks dit alles geen rekening houdt met niet-thermische effecten van mensgemaakte elektromagnetische velden en in haar communicatie de burger misleidt.

De verwerende partij heeft dan ook onzorgvuldig gehandeld waardoor het *standstill*-beginsel inzake milieubescherming werd geschonden.

14. In de memorie van wederantwoord verduidelijken de verzoekende partijen vooreerst het voorwerp van het geschil. Ze zetten uiteen dat het gepaste uitgangspunt voor de “gecamouflerde versoepelingen” in het bestreden besluit de blootstellingsnorm van 0,6 V/m is, die ook door de Raad van Europa sinds 2011 wordt geadviseerd, omdat al vanaf dergelijke blootstelling aan elektromagnetische straling biologische effecten optreden. De verwerende partij en de tussenkomende partij gaan ten onrechte uit van de norm voor weefselopwarming en bevestigen zo het ‘thermisch dogma’ waarbij weefselopwarming de enige relevante basis is voor het beleid. Aangezien het risico van weefselopwarming niet het voorwerp van het geschil uitmaakt, zijn de verwijzingen naar de normen van de ICNIRP en hoe de Vlaamse normen zich daartegenover verhouden, irrelevant.

Vervolgens zetten zij omstandig uiteen dat met elke nieuwe generatie draadloze technologie de stralingsbelasting voor de bevolking drastisch toeneemt en dat dit voor de uitrol van 5G niet anders is. Uit expertrapporten blijkt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op zijn grondgebied uitgaat van een drastisch verhoogde stralingsbelasting als gevolg van de 5G-uitrol. Door de voorspelde vraag naar meer data en bandbreedte zullen er binnen aanzienlijke tijd, zonder twijfel, nog meer frequenties in dienst worden genomen. De uitbreiding van het bestreden besluit tot frequenties van 300 GHz maakt de ingebruikname mogelijk van hogere frequentiebanden waaraan de verzoekende partijen, mens en milieu de komende jaren zullen worden blootgesteld. Aangezien 5G met drastisch verhoogde pulsering zal werken, zijn de biologische effecten ervan niet te overzien.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben op zich

gelijk waar ze stellen dat de cumulatieve blootstellingsnorm door het bestreden besluit niet verhoogt. Wat de verwerende partij met het bestreden besluit echter doet, is de bestaande norm met een aantal technische wijzigingen versoepelen om *de facto* een verhoging van de stralingsbelasting toe te laten. Enerzijds wordt de beperking per zendantenne opgeheven ten voordele van een totale toegestane zendsterkte per operator. Het gevolg hiervan is dat individuele zendmasten een veel hoger zendvermogen mogen hanteren, met een veel hogere blootstelling van mens en milieu tot gevolg. Anderzijds worden mens en milieu door de uitrol van 5G blootgesteld aan nieuwe, hogere frequentiebanden en, op termijn, frequenties. Voor deze bijkomende stralingsbronnen ligt de blootstellingslimiet op 30,7 V/m, d.i. 51 maal boven de biologisch veilige norm van 0,6 V/m. Deze nieuwe blootstelling komt bovenop de reeds bestaande cumulatieve blootstelling, inclusief 4G, die op zich al exponentieel boven de biologisch veilig geachte norm ligt. Ook de berekeningsmethode om te bepalen of de verhoogde blootstelling al dan niet schadelijk is, wordt ingrijpend versoepeld door een aanpassing van de uitmiddelingstijd van 6 naar 30 minuten. Het geheel van alle versoepelingen leidt ertoe dat de cumulatieve blootstelling van mens en milieu aan operationele frequenties in Vlaanderen drastisch toeneemt, wat een manifeste schending van het *standstill*-beginsel inhoudt. De blootstelling aan nieuwe en hogere frequenties die gepaard gaat met de uitrol van 5G houdt een blootstelling in aan hogere stralingspieken van meer gepulste en gemoduleerde signalen, met als resultaat dat mens en milieu nogmaals aan sterk stijgende veldsterktes zullen worden blootgesteld. Op geen enkel moment duiden de verwerende partij of de tussenkomenende partij welk algemeen belang zou opwegen tegen de bescherming van mens en milieu. Evenmin werd op een redelijke, objectieve en zorgvuldige manier onderzoek gedaan naar de impact van de wijzigingsbepalingen inzake normering.

De verzoekende partijen betwisten vervolgens de stelling dat de stralingsnormen in Vlaanderen tot de strengste ter wereld zouden behoren en werpen tegen dat Vlaanderen net tot de meest stralingsvervuilende regio's ter wereld behoort.

Verder gaan de verzoekende partijen in op de wetenschappelijke

onzekerheid rond niet-thermische biologische effecten en vragen zich af waarom de verwerende partij en de tussenkomende partij het bestaan van de biologische effecten van mensgemaakte elektromagnetische straling blijven ontkennen. Ze beantwoorden die vraag zelf met de stelling dat het bestaan van deze effecten manifest indruist tegen de commerciële belangen van de tussenkomende partij. Ten aanzien van de memorie van de tussenkomende partij merken de verzoekende partijen ook nog op dat de belangrijkste reden waarom er nog onenigheid lijkt te bestaan over de prevalentie van biologische effecten, is dat marktspelers zoals de tussenkomende partij middelen inzetten om:

- het wetenschappelijk debat kunstmatig te vertroebelen door wetenschappers te betalen om “neutraal” onderzoek te verrichten;
- “onafhankelijke” studies te bestellen waarvan de onderzoekers nooit de financiering willen vrijgeven;
- wetenschappelijke adviesraden waar mogelijk te beïnvloeden of te infiltreren om een gunstige uitkomst van het werk van dergelijke adviesraden te verzekeren;
- tussen te komen voor rechtscolleges zoals de Raad van State om het juridisch debat naar hun hand te proberen zetten.

Het citaat dat de tussenkomende partij aanhaalt om aan te tonen dat de ICNIRP ook rekening houdt met biologische effecten, betreft net een illustratie van het ‘thermisch dogma’ en toont het omgekeerde aan van wat de tussenkomende partij ermee lijkt te bedoelen. De “andere” effecten waarnaar in het citaat wordt verwezen, situeren zich bovendien niet onder, maar boven de opwarmingsgrens. Door enkel te verwijzen naar de niet onderbouwde nota aan de Vlaamse regering, die op geen enkel moment rechtstreeks antwoordt op de positie en de bewijslast van de verzoekende partijen, blijven de verwerende partij en de tussenkomende partij ook het antwoord schuldig op het punt van de vermeende wetenschappelijke onzekerheid rond niet-thermische biologische effecten.

De verzoekende partijen hekelen nadien nog het blijvend vertrouwen van de andere partijen in de ICNIRP en het Vlaams Adviescomité. Het blijft voor de verzoekende partijen vruchteloos zoeken naar een begin van onderbouwd antwoord op de aangebrachte bewijzen omtrent de ongepastheid, om vele redenen, van de ICNIRP en haar richtlijnen als basis of inspiratiebron voor het

bestreden besluit. De verzoekende partijen benadrukken dat de wetenschappers van de ICNIRP, het vroegere SCENIHR, de WHO en andere nevenorganisaties in feite een gesloten en exclusief clubje vormen van mensen die vaak tegelijkertijd in de aangehaalde organisaties zetelen en wier belangen vermengd zijn met de telecomindustrie. Het verrast dan ook niet dat deze wetenschappers vasthouden aan het 'thermisch dogma'. Ook waar de verwerende partij en de tussenkomende partij verwijzen naar de periodieke rapporten van het Vlaams Adviescomité, stellen de verzoekende partijen vast dat die partijen de uitvoerige en diepgaande behandeling van de bedoelde rapporten in het verzoekschrift en de uiteenzetting aangaande de wetenschappelijke ongeschiktheid, vooringenomenheid en/of belangenconflicten van dat comité niet hebben gelezen, dan wel straal negeren. De bedoelde periodieke rapporten zijn anekdotisch in hun behandeling van het voortschrijdend wetenschappelijk inzicht omtrent het bestaan en de ernst van niet-opwarmingseffecten. De conclusies die het adviescomité uit de doorgenomen studies trekt, zijn bovendien vooringenomen, incoherent en vaak niet eens representatief. Daarenboven rijst de vraag hoe groot de bewijslast van onafhankelijke wetenschappers moet zijn vooraleer de verwerende partij en de wetenschappers waaraan ze refereert, biologische effecten ernstig zullen nemen.

Tot slot merken de verzoekende partijen op dat er in de memories van de verwerende partij en de tussenkomende partij nergens een begin van deugdelijk onderbouwd antwoord te vinden valt op de alternatieven voor de ICNIRP, zoals het BioInitiatief, EuropaEM en de Raad van Europa die in het verzoekschrift worden vermeld. Het is opmerkelijk dat de verwerende partij enkel naar de ICNIRP blijft verwijzen, hoewel er veel kwalitatieve alternatieven voorhanden zijn.

15. In hun laatste memorie beklemtonen de verzoekende partijen dat het *standstill*-beginsel - dat wordt gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet - vereist dat de blootstellingsnorm voor elektromagnetische straling wordt gehanteerd van 0,6 V/m, zoals wordt aangetoond door onafhankelijke wetenschappers, en niet enkel met de thermische effecten rekening wordt gehouden. Gebeurt dit niet, is het risico bijzonder groot dat het uitrollen van nieuwe technologie een aanzienlijke achteruitgang zal betekenen van het

bestaande beschermingsniveau.

Het bestreden besluit wordt aangenomen om de uitrol mogelijk te maken van nieuwe technologieën, waarvoor in de onmiddellijke woon- en werkomgeving van iedereen in Vlaanderen een grote hoeveelheid bijkomende zendantennes moet worden geplaatst die de bevolking mogen blootstellen aan veldsterktes tot 30,7 V/m, 51 maal hoger dan de biologisch veilige grens. Dat de blootstelling aanzienlijk zal worden verhoogd, wordt door de verzoekende partijen concreet aangetoond. Zij concluderen dat het bestreden besluit aldus tot een aanzienlijke verslechtering van het beschermingsniveau leidt en duidelijk het *standstill*-beginsel schendt.

De verzoekende partijen bestrijden niet dat het in het algemeen belang kan zijn om de regelgeving aan te passen aan de evolutie van de technologie, doch zij voeren aan dat dit algemeen belang door het bestreden besluit disproportioneel en onwettig wordt ingevuld doordat geen rekening wordt gehouden met de inherente gevaren en de biologische effecten van de blootstelling aan de nieuwe technologie.

De omstandigheid dat met deze biologische effecten geen rekening wordt gehouden door het bestreden besluit, bewijst volgens de verzoekende partijen ten slotte dat aan het besluit geen deugdelijk en zorgvuldig onderzoek is voorafgegaan, zodat het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden. Het Vlaams beleid bevindt zich volgens de verzoekende partijen in een bizarre feitelijke en wetenschappelijke neven-wereld, door te vertrouwen op achterhaalde wetenschappelijke stellingen en op wetenschappelijke instellingen waarvan de ongepaste samenstelling en de belangenconflicten de voorbije jaren uitvoerig door Europese parlementsleden, gerenommeerde onderzoeksjournalisten en een hele reeks academische onderzoekers werd vastgesteld.

Standpunt van de verwerende partij

16. De verwerende partij antwoordt dat het noch het *standstill*-beginsel, noch het zorgvuldigheidsbeginsel zijn geschonden, nu de

maximale cumulatieve veldsterkte van 20,6 V/m behouden blijft. De wetenschappelijke wereld is het erover eens dat er momenteel geen bewijs voorligt dat elektromagnetische straling ongezond is als de normen gerespecteerd worden. De stralingsnormen die in Vlaanderen van toepassing zijn, geven blijk van een strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel: zij behoren immers tot de strengste ter wereld en zijn vier keer strenger (in vermogen voor de cumulatieve norm) dan de grenswaarden die worden aanbevolen door de WHO, de ICNIRP en de Raad van de Europese Unie.

De wetenschappelijke ontwikkelingen aangaande potentiële gezondheidsrisico's van elektromagnetische stralingen worden nauwgezet opgevolgd. Expertengroepen brengen elke drie maanden een update van de gepubliceerde wetenschappelijke studies. Er kan dan ook geen sprake zijn van enige nalatigheid of onzorgvuldigheid in hoofde van de verwerende partij. Ook bij de opmaak van het bestreden besluit werd veel aandacht besteed aan de potentiële effecten van de straling op de omgeving. De verwerende partij verwijst in dit verband naar de relevante overwegingen in de nota aan de Vlaamse regering.

Met betrekking tot de geloofwaardigheid van allerlei wetenschappelijke comités en hun adviezen of bevindingen, stelt de verwerende partij vast dat het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 12/2016 van 27 januari 2016 de aanbevelingen van de ICNIRP als maatstaf heeft aanvaard om de in België toepasselijke stralingsnormen te toetsen. In datzelfde arrest heeft het Grondwettelijk Hof bovendien geoordeeld dat de invoering van de 4G-technologie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als een gewettigde reden van algemeen belang kan worden beschouwd die een versoepeling van de stralingsnorm verantwoordt. Ook het thans bestreden besluit is ingegeven door de technische ontwikkelingen en de omzetting van Europese regelgeving. Nog afgezien van de vaststelling dat het bestreden besluit geen versoepeling van de stralingsnormen inhoudt, stelt de verwerende partij op grond van de overwegingen in de nota aan de Vlaamse regering vast dat ook de wijzigingen van het bestreden besluit verantwoord worden door een dergelijke reden van algemeen belang.

De verwerende partij concludeert dat het bestreden besluit geen

aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau met zich meebrengt, minstens zijn er redenen van algemeen belang die een vermeende versoepeling verantwoorden.

Standpunt van de tussenkomende partij

17. De tussenkomende partij meent dat het middel gedeeltelijk onontvankelijk is “bij gebrek aan uiteenzetting”. De verzoekende partijen zetten immers niet op voldoende duidelijke wijze uiteen hoe de “Beginselen van Behoorlijk Bestuur” zouden zijn geschonden.

18. Ten gronde merkt de tussenkomende partij vooreerst op dat de bronnen die de verzoekende partijen aanhalen veelal betrekking hebben op mobiele telefoontoestellen. Deze toestellen vallen evenwel buiten het toepassingsgebied van Vlarem II en van het thans bestreden besluit. Zij worden namelijk beheerst door (federale) productnormen. Verder kan de Raad van State niet optreden als “arbiter” in wetenschappelijke aangelegenheden. Het komt hem niet toe wetenschappelijke controverses via een rechterlijke uitspraak op te lossen.

Vervolgens betoogt de tussenkomende partij dat het middel steunt op verkeerde premissen en dat de verzoekende partijen zich geregeld vergissen in de stellingen die zij innemen. Zij gaat achtereenvolgens in op deze verkeerde premissen:

- Niet elke bijkomende blootstelling aan elektromagnetische straling, zelfs niet elke versoepeling van een stralingsnorm, kan worden gelijkgesteld met een aanzienlijke achteruitgang van het voorheen geboden beschermingsniveau. De tussenkomende partij haalt arrest nr. 12/2016 van het Grondwettelijk Hof aan, waarin eveneens een wijziging aan de geldende stralingsnormering aan de orde was. Eruit blijkt dat het Grondwettelijk Hof het standpunt van de verzoekende partijen niet deelt.
- Anders dan de verzoekende partijen beweren, is er geen sprake van een verplichte blootstelling aan verhoogde elektromagnetische straling. Integendeel strekt het besluit ertoe grenswaarden vast te stellen.
- Er is evenmin sprake van een verhoging van frequentie. Het is weliswaar correct dat het bestreden besluit betrekking heeft op frequenties tot 300 Ghz, maar dat kan niet worden beschouwd als een achteruitgang op het vlak van het geboden beschermingsniveau. Integendeel wordt het toepassingsgebied van de regeling uitgebreid om ook bij deze hogere frequenties de blootstelling van de bevolking

aan straling te kunnen beperken. Het bestreden besluit verschaft geen toelating om deze frequenties te hanteren, daarvoor moet eerst een (federale) licentie worden verkregen.

- Wat betreft de overschakeling van een “norm per antenne” naar een “norm per operator”, werpt de tussenkomende partij tegen dat er als zodanig geen sprake is van een versoepeling van de stralingsnorm. De verzoekende partijen verliezen uit het oog dat de mogelijkheid om een hoger vermogen per antenne te gebruiken dan onder de huidige regeling slechts opgaat zolang de norm per operator niet is bereikt. Zij bewaren verder ook de stilte omtrent het gegeven dat de keuze voor een norm per operator toelaat om het maximaal vermogen per operator beter te beperken.

- Voorts is, anders dan de verzoekende partijen voorhouden, de maximale grenswaarde voor de 3.6 Ghz band niet nieuw, zodat er ook op dit punt geen sprake kan zijn van enige achteruitgang ten opzichte van het voorheen bestaande beschermingsniveau. Wat betreft het *standstill*-beginsel merkt de tussenkomende partij nog op dat geen enkele grenswaarde door het thans bestreden besluit wordt gewijzigd. Ook de mogelijkheid om gebruik te maken van de 3.6 Ghz frequentieband is overigens geen gevolg van het bestreden besluit, maar is onderworpen aan het verkrijgen van een (federale) licentie.

Wat betreft de kritiek op de ICNIRP en andere experts, wetenschappers en studies, tonen de verzoekende partijen hooguit aan dat er wetenschappelijke discussie bestaat over de te hanteren grenswaarden. Er mee tonen zij evenwel nog niet aan dat het *standstill*-beginsel zou zijn geschonden. Specifiek wat de kritiek op de ICNIRP betreft, stelt de tussenkomende partij verder vast dat de betrokken milieukwaliteitsnormen en milieuvoorwaarden niet door de ICNIRP maar door de Vlaamse regering zijn vastgelegd en dat die normen en voorwaarden nog vele malen strenger zijn dan deze die de ICNIRP hanteert. Bovendien houdt de ICNIRP wel rekening met niet-thermische effecten, zodat de kritiek van de verzoekende partijen op dit punt feitelijke grondslag mist. Voorts is het voor de tussenkomende partij niet duidelijk hoe de verwerende partij het *standstill*-beginsel zou hebben geschonden door zich te inspireren op een door de ICNIRP bepaalde richtlijn.

Samenvattend besluit de tussenkomende partij dat de argumentatie van de verzoekende partijen in het licht van het *standstill*-beginsel naast de kwestie is, vermits de reeds bestaande milieukwaliteitsnorm werd behouden en de norm per operator niet (en zeker niet in alle gevallen) een versoepeling inhoudt, zodat er geen sprake is van een achteruitgang, laat staan van een aanzienlijke achteruitgang. Mocht daarvan al sprake zijn, dat zijn de redenen van algemeen belang die dit kunnen verantwoorden aangegeven in de nota aan de Vlaamse regering. De wijziging van de stralingsnormering beantwoordt aan een reële behoefte in het licht van diverse technologische evoluties en wordt ook verantwoord door de betrachting om de blootstelling van het publiek aan de elektrische velden van elektromagnetische golven te beperken. Wat de vermeende schending van het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, en ook in het algemeen, sluit de tussenkomende partij zich tot slot aan bij de verwerende partij: uit het administratief dossier blijkt dat de bestreden regeling werd aangenomen na een omvangrijk en periodiek geactualiseerd onderzoek van de wetenschappelijke literatuur.

Beoordeling

19. In zoverre de tussenkomende partij een “gebrek aan uiteenzetting” van het eerste middel opwerpt waar en omdat de verzoekende partijen niet aangeven hoe de “Beginselen van Behoorlijk Bestuur” geschonden zouden zijn, mist de exceptie de nodige pertinentie.

Niettegenstaande de verzoekende partijen zich luidens het opschrift van het eerste middel daarin mede beroepen op een schending van “de Beginselen van Behoorlijk Bestuur in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel”, blijkt uit de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift genoegzaam dat zij erin enkel de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aanvoeren en niet van andere, niet-nader genoemde beginselen van behoorlijk bestuur. Uit de reactie van de tussenkomende partij blijkt overigens dat zij het middel ook als dusdanig heeft begrepen en zich ertegen heeft kunnen verweren, zodat haar rechten van verdediging niet in het gedrang zijn gekomen.

De exceptie van de tussenkomen partij wordt verworpen. Het middel is ontvankelijk.

20. Artikel 23 van de Grondwet houdt een *standstill*-verplichting in, die eraan in de weg staat dat de overheid het niveau van bescherming van een gezond leefmilieu dat door de bestaande regels geboden wordt, in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat dit verantwoord wordt door redenen van algemeen belang. Artikel 1.2.1, § 2, DABM bepaalt dat het Vlaams milieubeleid onder meer op dit beginsel berust.

Op grond van artikel 5.4.1 DABM stelt de Vlaamse regering de milieuvorwaarden vast, die het voorkomen en beperken beogen van onaanvaardbare hinder en risico's die inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken.

Bij het vaststellen van deze milieuvorwaarden dient de Vlaamse regering aldus ook de *standstill*-verplichting in acht te nemen. Milieuvorwaarden die het bestaande beschermingsniveau aanzienlijk verminderen, kunnen maar worden vastgesteld wanneer zij door redenen van algemeen belang worden verantwoord. Hetzelfde geldt wanneer de Vlaamse regering milieukwaliteitsnormen vaststelt in de zin van artikel 2.2.1 DABM.

21. Volgens de verzoekende partijen leidt het bestreden besluit tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau, in essentie doordat geen aandacht wordt geschonken aan de niet-thermische biologische effecten van de mensgemaakte elektromagnetische velden en de toelating van nieuwe, hogere frequentiebanden. De verzoekende partijen voeren daarbij aan dat de biologisch veilige norm van 0,6 V/m had moeten gehanteerd worden.

Om tot een schending van de *standstill*-verplichting te kunnen besluiten, moet het beschermingsniveau dat door de nieuwe regeling wordt geboden echter niet vergeleken worden met een door de verzoekende partijen vooropgesteld beschermingsniveau, maar met het voorheen bestaande beschermingsniveau. Nu de norm van 0,6 V/m voorheen niet gehanteerd werd, is

elke verdere verwijzing hiernaar in het licht van de *standstill*-verplichting niet relevant.

22. Het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur verplicht het bestuur om zijn beslissing op zorgvuldige wijze voor te bereiden. Dit betekent met name dat de beslissing moet steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en op deugdelijke wijze werden onderzocht.

Met hun uiteenzetting over het gebrek aan deugdelijkheid van het wetenschappelijk onderzoek en de wetenschappelijke adviezen waarop het bestreden besluit steunt, willen de verzoekende partijen aantonen dat de nieuwe normen niet met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld, en dat met name geen rekening werd gehouden met de negatieve biologische gezondheidseffecten die door onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek zouden worden aangetoond.

Het zorgvuldigheidsbeginsel wordt door de verzoekende partijen in het middel echter slechts als geschonden beschouwd, gelezen in samenhang met de *standstill*-verplichting. De kritiek op de wetenschappelijke basis van het bestreden besluit mist dan ook doel in zoverre deze erop gericht is aan te tonen dat het bestreden besluit moest uitgaan van de door de verzoekende partijen gewenste norm van 0,6 V/m.

Gelezen in samenhang met de *standstill*-verplichting vereist het zorgvuldigheidsbeginsel dat milieunormen maar kunnen worden aangepast wanneer op basis van een zorgvuldig onderzoek redelijkerwijze kan worden aangenomen dat het beschermingsniveau niet aanzienlijk vermindert, minstens dat de redenen van algemeen belang die worden aangevoerd ter verantwoording van de aanpassing, niet kennelijk onevenredig zijn met de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van een gezond leefmilieu die ermee gepaard gaat.

23. Het bestreden besluit hanteert in vergelijking met de voorheen bestaande regeling dezelfde grenswaarden, waarbij normen worden bepaald van 13,7 V/m tot 30,7 V/m naargelang de hoogte van de frequentie. Met volgende

“technische wijzigingen” zouden er zich volgens de uiteenzetting van de verzoekende partijen in het eerste middel toch aanzienlijke versoepelingen voordoen:

- 1) het toepassingsgebied wordt uitgebreid tot elektromagnetische golven met een frequentie tussen 100 kHz en 300 GHz, waar voorheen enkel de frequentie tussen 10 MHz en 10 GHz geïndiceerd werd (artikel 1.1.2, definities elektromagnetische golven (hoofdstuk 2.14 en 6.10), punt 6°, van Vlarem II, gewijzigd door artikel 1, 2° van het bestreden besluit, en het opschrift van afdeling 2.14.2 van Vlarem II, gewijzigd door artikel 3 van het bestreden besluit);
- 2) de grenswaarden voor elektrische veldsterkte worden overschreden wanneer het gemiddelde ervan over een willekeurige periode van dertig minuten wordt overschreden, waar voorheen een gemiddelde periode van zes minuten gold (nieuw artikel 1.1.2, definities elektromagnetische golven (hoofdstuk 2.14 en 6.10), punt 11°, van Vlarem II, gewijzigd door artikel 1, 4° van het bestreden besluit);
- 3) de grenswaarden voor de elektrische veldsterkte van zendantennes op verblijfplaatsen worden niet langer vastgesteld per individuele zendantenne, maar voor alle opgestelde zendantennes van één operator samen (nieuw artikel 6.10.2.1 van Vlarem II, ingevoegd door artikel 5 van het bestreden besluit).

Het is dan ook ten aanzien van deze drie aanpassingen dat dient te worden onderzocht of zij tot een aanzienlijke vermindering van het voorheen bestaande beschermingsniveau leiden.

24. Met betrekking tot de uitbreiding van het toepassingsgebied van de regeling kan niet besloten worden dat hiermee het beschermingsniveau aanzienlijk wordt verminderd. Deze uitbreiding heeft immers tot gevolg dat inrichtingen en activiteiten die voorheen niet onderworpen waren aan enige milieukwaliteitsnorm of milieuvoorwaarde, hieraan thans wel worden onderworpen.

Het is weliswaar zo dat deze uitbreiding van het toepassingsgebied nodig wordt geacht om normen op te kunnen leggen voor nieuwe technologieën, die voorheen niet werden toegepast. In het bijzonder strekt het bestreden besluit ertoe de 5G-technologie - die gebruik zou maken van de frequentie van 26 GHz - onder het toepassingsgebied te brengen.

De vraag welke normen geschikt zijn om de milieueffecten van een nieuwe technologie tot een aanvaardbaar beschermingsniveau te brengen, kan echter niet aan de hand van het *standstill*-beginsel worden onderzocht. De *standstill*-verplichting veronderstelt immers dat er een reeds door de overheid vastgesteld beschermingsniveau bestond. Voor de veldsterkte van elektromagnetische golven met een frequentie hoger dan 10 GHz bestonden voorheen geen grenswaarden, zodat het enkele feit dat er thans hiervoor wel grenswaarden worden vastgesteld, niet tot een schending van de *standstill*-verplichting kan leiden. De eventuele omstandigheid dat voorheen dergelijke elektromagnetische golven niet of nauwelijks werden uitgezonden, zodat hiervoor geen normen nodig werden geacht, doet hieraan geen afbreuk.

25. Wat de wijziging van de berekeningsmethode voor het bepalen van de overschrijding van de grenswaarde betreft, blijven de verzoekende partijen in gebreke duidelijk te maken wat de concrete gevolgen zouden zijn op het vlak van de bescherming van de mens en het leefmilieu, van de omstandigheid dat het gemiddelde niet langer wordt genomen van een periode van zes minuten, maar van een periode van dertig minuten.

In het algemeen kan wel worden begrepen dat deze wijziging ertoe leidt dat de norm minder gemakkelijk zal worden overschreden omdat kortstondige pieken hierdoor gemakkelijker zullen worden uitgevlakt en minder snel tot een overschrijding van de norm zullen leiden. Waar deze aanpassing als zodanig wel kan worden beschouwd als een vermindering van het beschermingsniveau, ontbreekt in de uiteenzetting van de verzoekende partijen een duidelijke uiteenzetting van de relatieve ernst daarvan, en met name wordt niet inzichtelijk gemaakt dat deze aanpassing ertoe leidt dat de norm in vele gevallen zal worden gehaald waarbij deze onder de oude regeling niet zou gehaald worden.

In deze omstandigheden wordt niet aannemelijk gemaakt dat deze wijziging bijdraagt tot een aanzienlijke vermindering van het voorheen bestaande beschermingsniveau.

26. De wijziging die erin bestaat om de grenswaarden voor zendantennes op verblijfplaatsen niet langer per zendantenne maar per operator vast te stellen, gaat gepaard met een aanpassing van die grenswaarden. Het wordt niet betwist dat de in het nieuwe artikel 6.10.2.1 van Vlarem II vastgestelde grenswaarden, die thans per operator gelden, overeenkomen met één vijfde van de grenswaarden die als milieukwaliteitsnorm gelden, uitgedrukt in vermogen.

In de nota aan de Vlaamse regering wordt deze aanpassing als volgt geduid:

“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.

[...]

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.

[...]

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).”

De verzoekende partijen slagen er niet in de pertinentie van deze verantwoording te weerleggen.

De omstandigheid dat de als milieuvoorwaarden voor zendantennes op verblijfplaatsen vastgestelde grenswaarden voortaan “per operator” gelden en niet langer “per zendantenne”, doet aldus geen afbreuk aan de toepassing van de als grenswaarden vastgestelde milieukwaliteitsnormen van het nieuwe artikel 2.14.2.1. van Vlarem II. Het kan weliswaar zo zijn dat hierdoor die grenswaarde minder gemakkelijk zal worden overschreden, doch dit is niet het gevolg van een versoepeling van de norm, maar van een grotere flexibiliteit die aan de operatoren wordt geboden om te vermijden dat de - ongewijzigde - norm wordt overschreden. Het wordt ten gevolge van de wijziging mogelijk dat individuele zendantennes op verblijfplaatsen elektromagnetische golven uitzenden met een elektrische veldsterkte die hoger is dan voorheen was toegelaten voor één zendantenne, maar de maximaal toegelaten veldsterkte van alle zendantennes op dezelfde plaats samen, blijft ongewijzigd.

Ook op dit punt wordt aldus niet aangetoond dat het beschermingsniveau aanzienlijk wordt verminderd.

27. De vaststelling dat niet wordt aangetoond dat het bestreden besluit het voorheen bestaande beschermingsniveau aanzienlijk vermindert, volstaat om te besluiten dat de Vlaamse regering de *standstill*-verplichting niet heeft miskend. Het dient niet verder te worden onderzocht of redenen van algemeen belang de aanpassing kunnen verantwoorden.

Met hun uiteenzetting overtuigen de verzoekende partijen verder niet dat de voormelde drie aanpassingen geen steun vinden in zorgvuldig vastgestelde feiten en in deugdelijk onderzoek op grond waarvan redelijkerwijze kan besloten worden dat het voorheen bestaande beschermingsniveau niet aanzienlijk wordt verminderd, zodat zij evenmin erin slagen aan te tonen dat het zorgvuldigheidsbeginsel, gelezen in samenhang met de *standstill*-verplichting, geschonden is.

28. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partijen

29. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet en de artikelen 1.2.1 en 5.4.1 DABM, gelezen in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen komen in dit middel op tegen de omstandigheid dat het bestreden besluit de stralingsnorm vaststelt per operator, waarbij uitzondering wordt gemaakt voor de zendantennes met volgende toepassingen:

- a. telecommunicatie in de luchtvaartsector;
- b. telecommunicatie bij spoorwegverkeer;
- c. telecommunicatie bij het openbaar vervoer;

- d. telecommunicatie bij de scheepvaart;
- e. radarsystemen;
- f. het gehele ASTRID-netwerk voor hulp- en veiligheidsdiensten;
- g. militaire toepassingen;
- h. radio- en televisie-uitzendingen;
- i. radioamateurisme;
- j. straalverbindingen.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat deze uitzonderingen de burgers blootstellen aan bijkomende elektromagnetische straling, wat leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau. Uit de toelichting bij het bestreden besluit blijkt dat de uitzonderingen gelden omwille van operationele problemen om de norm van 3 V/m te halen. Dergelijke operationele problemen, die bovendien uit geen enkel stuk blijken, vormen evenwel geen afdoende reden om het beschermingsniveau inzake straling te verlagen. Evenmin wordt aangetoond dat er andere openbare belangen spelen die belangrijker zouden zijn dan de bescherming van de gezondheid en het leefmilieu. Bovendien wordt niet meegedeeld over hoeveel antennes het gaat en wat de impact hiervan is. De uitsluiting van de betrokken categorieën is dan ook onzorgvuldig bepaald.

30. In de memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen gelden dat de tussenkomende partij geen belang heeft bij het middel aangezien zij niet aantoonde dergelijke zendantennes te exploiteren.

Verder voeren zij nog aan dat de verwerende partij de impact van de zendantennes minimaliseert. Er worden geen cijfers gegeven van het aantal bestaande zendantennes en wat de verwachtingen zijn naar de toekomst. Ook het algemeen belang wordt op geen enkel moment toegelicht. Het is de verzoekende partijen een raadsel waarom voor de uitgesloten operatoren geen conformiteitsattest nodig is vanuit het algemeen belang. Er wordt geen enkele afweging gemaakt tussen, enerzijds, de bescherming inzake leefmilieu en de transparantie inzake milieu-informatie en, anderzijds, andere belangen. Voor de inwerkingtreding van het bestreden besluit leken er zich alvast geen problemen te

hebben voorgedaan inzake de bescherming van het openbaar belang. Op deze manier wordt het moeilijker gemaakt voor de verzoekende partijen om de vermogens van alle antennes van een zendmast na te gaan en om na te gaan of de normen worden overschreden. Dit is dan ook louter een versoepeling van de normen en regelgeving in het voordeel van de operatoren en in het nadeel van de verzoekende partijen.

31. In de laatste memorie beklemtonen de verzoekende partijen nog dat operationele problemen of bedrijfszekerheid geen afdoende redenen kunnen zijn om het beschermingsniveau inzake straling te verlagen. Er is geen reden voor de versoepeling, die duidelijk alleen de bedoeling heeft de uitgezonderde operatoren het zo gemakkelijk mogelijk te maken: ze moeten niet voldoen aan de norm per operator en moeten geen conformiteitsattest aanvragen.

Standpunt van de verwerende partij

32. De verzoekende partijen zien over het hoofd dat het gros van de betrokken toepassingen reeds onder het besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2010 van het toepassingsgebied van de normen per zendantenne was uitgesloten. Ingevolge het thans bestreden besluit worden enkel straalverbindingen bijkomend opgenomen onder de uitzonderingen waarop de norm per operator niet van toepassing is. De stelling van de verzoekende partijen dat verschillende uitbaters of eigenaars van antennes buiten het toepassingsgebied vallen, terwijl deze voorheen wel onder de toepassing van de regelgeving vielen, mist dan ook feitelijke en juridische grondslag.

Standpunt van de tussenkomende partij

33. De tussenkomende partij meent dat het middel onontvankelijk is, aangezien het formeel is gericht tegen de norm per operator, terwijl de kritiek betrekking heeft op een norm per zendantenne. Ze besluit dat het middel onvoldoende uiteengezet is om begrijpelijk te kunnen zijn.

Verder stelt de tussenkomende partij, net als de verwerende partij, vast dat de grieven gericht zijn tegen de voormalige norm per zendantenne uit het besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2010. Die kritiek is niet relevant om tot de gegrondheid te kunnen besluiten.

Ondergeschikt laat de tussenkomende partij nog gelden dat er twee categorieën van operatoren nog niet eerder van het toepassingsgebied van de norm per zendantenne waren uitgesloten die thans wel uitgesloten zijn van de norm per operator, met name telecommunicatie bij het openbaar vervoer en straalverbindingen. Het is echter niet omdat dit mogelijks tot bijkomende straling zou leiden dat daaruit ook *ipso facto* een schending van het *standstill*-beginsel zou volgen. Voorst stelt de tussenkomende partij vast dat de verzoekende partijen niet de moeite nemen om de verantwoording in de nota aan de Vlaamse regering te weerleggen.

Beoordeling

34. Uit het antwoord van de tussenkomende partij op het tweede middel blijkt dat zij het middel voldoende begrepen heeft en zich ertegen heeft kunnen verweren, zodat haar rechten van verdediging niet in het gedrang komen. De exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel wordt verworpen.

35. De partij die belang heeft om tussen te komen in het geding, en om die reden werd toegelaten om tussen te komen, moet vervolgens geen bijkomend belang aantonen bij de inhoud van haar argumenten ter ondersteuning of weerlegging van het vernietigingsberoep. De opmerking van de verzoekende partijen dat de tussenkomende partij “geen belang [heeft] bij dit middel” is dan ook niet relevant.

36. De artikelen 6.10.2.1 en 6.10.2.2, § 1 en § 3, van Vlarem II, zoals van toepassing vóór de wijziging ervan door artikel 5 van het thans bestreden besluit, luiden:

“Art. 6.10.2.1. De bijdrage van elke individuele vast opgestelde zendantenne

aan de elektrische veldsterkte in V / m mag op verblijfplaatsen de grenswaarden voor het E_{gem}, 6 min-niveau, vermeld in de onderstaande tabel, niet overschrijden, waarbij f de frequentie is in MHz en E_{jref} het referentieniveau voor de elektrische veldsterkte:

frequentie: f in MHz	elektrische veldsterkte: E in V/m (E _{jref})
10 tot 400	2
400 tot 2000	0,1 √f
2000 tot 10000	4,48

Het eerste lid is niet van toepassing op vast opgestelde zendantennes met de volgende toepassingen :

- 1° telecommunicatie in de luchtvaartsector;
- 2° telecommunicatie bij het treinverkeer;
- 3° telecommunicatie bij de scheepvaart;
- 4° radarsystemen;
- 5° het gehele ASTRID-netwerk voor hulp- en veiligheidsdiensten;
- 6° militaire toepassingen;
- 7° radio- en televisie-uitzendingen;
- 8° radioamateurisme.

Art. 6.10.2.2. § 1. De exploitatie van een vast opgestelde zendantenne 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.

[...]

§3. Voor vast opgestelde zendantennes, vermeld in artikel 6.10.2.1, tweede lid, is in afwijking van paragraaf 1 geen conformiteitsattest nodig voor de exploitatie, op voorwaarde dat de vrije afstand R en de vrije hoogte H van de veiligheidszone minstens de afmetingen hebben, vermeld in de volgende tabel: [...]"

Na wijziging door artikel 5 van het bestreden besluit, luiden deze bepalingen thans:

“Art. 6.10.2.1. De bijdrage van alle vast opgestelde zendantennes van één operator voor elektrische veldsterkte in V / m en magnetische veldsterkte in A / m mag op verblijfplaatsen de grenswaarden voor het respectievelijk E_{gem}, 30 min-niveau en H_{gem}, 30 min-niveau die zijn opgenomen in de volgende tabel, niet overschrijden, waarbij:

- 1° f: de frequentie is in MHz;
- 2° E_{jref}: het referentieniveau voor de elektrische veldsterkte;
- 3° en H_{jref}: het referentieniveau voor de magnetische veldsterkte.

frequentie: f in MHz	elektrische veldsterkte: E in V/m (E _{jref})	magnetische veldsterkte H in A/m (H _{jref})
0,1 - 30	67 / f ^{0,7}	0,49 / f
> 30 - 400	6,1	n.v.t.
> 400 - 2 000	0,307 √f	n.v.t.
> 2 000 - 300 000	13,7	n.v.t.

[...]

Het eerste lid is niet van toepassing op vast opgestelde zendantennes met de volgende toepassingen:

- 1° telecommunicatie in de luchtvaartsector;
- 2° telecommunicatie bij spoorwegverkeer;
- 3° telecommunicatie bij het openbaar vervoer;
- 4° telecommunicatie bij de scheepvaart;
- 5° radarsystemen;
- 6° het gehele ASTRID-netwerk voor hulp- en veiligheidsdiensten;
- 7° militaire toepassingen;
- 8° radio- en televisie-uitzendingen;
- 9° radioamateurisme;
- 10° straalverbindingen.

Art. 6.10.2.2. § 1. De exploitatie van een vast opgestelde zendantenne of de verandering van een vast opgestelde zendantenne is verboden zonder conformiteitsattest, met uitzondering van de straalverbindingen. Het conformiteitsattest wordt uitgereikt door de afdeling, bevoegd voor milieuhinder van elektromagnetische golven.

[...]

§3. Voor vast opgestelde zendantennes, vermeld in artikel 6.10.2.1, vijfde lid, is in afwijking van paragraaf 1 geen conformiteitsattest nodig voor de exploitatie, op voorwaarde dat de vrije afstanden de veiligheidszone minstens de afmetingen hebben, vermeld in de volgende tabel: [...]"

37. Uit de beoordeling van het eerste middel volgt dat de beslissing om milieuvorwaarden voor zendantennes op verblijfplaatsen niet langer te bepalen “per zendantenne” maar “per operator”, geen aanzienlijke vermindering met zich brengt van het bestaande beschermingsniveau, en als zodanig geen schending inhoudt van de *standstill*-verplichting, al dan niet gelezen in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel.

In zoverre deze kritiek wordt hernomen in het tweede middel, moet deze niet opnieuw onderzocht worden. Hierna wordt enkel onderzocht of met de uitzonderingen die geïntroduceerd worden door het nieuwe artikel 6.10.2.1, vijfde lid, afbreuk wordt gedaan aan de *standstill*-verplichting, al dan niet gelezen in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel.

38. De uitzonderingen die door het tweede middel geïntroduceerd worden, zijn het geheel van de uitzonderingen op de verplichting om de als milieuvorwaarde vastgelegde grenswaarden te respecteren die per operator worden opgelegd voor de exploitatie van zendantennes op verblijfplaatsen, en die gelijk zijn aan één vijfde van de als grenswaarde vastgelegde milieukwaliteitsnorm

voor elektromagnetische golven. Wanneer de zendantennes die gebruikt worden voor één van de uitgezonderde activiteiten zich bovendien op een minimale veiligheidsafstand bevinden, is de exploitatie ervan ook vrijgesteld van de verplichting om hiervoor te beschikken over een conformiteitsattest. Voor de exploitatie van straalverbindingen is geen conformiteitsattest vereist.

In vergelijking met de regeling die voorheen bestond, handhaaft het bestreden besluit de bestaande uitzonderingscategorieën, en voegt er twee aan toe: de telecommunicatie bij het openbaar vervoer en de straalverbindingen. Het is dan ook enkel ten aanzien van deze uitbreiding van de uitzonderingscategorieën dat dient nagegaan te worden of hierdoor het bestaande beschermingsniveau aanzienlijk wordt verminderd.

39. De verzoekende partijen voeren in het middel geen enkel concreet gegeven aan waaruit zou kunnen afgeleid worden dat de twee toegevoegde categorieën een belangrijke bron van elektromagnetische golven uitmaken, die bovenop de reeds bestaande uitzonderingen een aanzienlijke bijkomende blootstelling aan elektromagnetische golven met zich brengt.

In de nota aan de Vlaamse regering wordt omtrent de nieuwe regeling toegelicht:

“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 huidig 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.”

en ook nog:

“In het vijfde lid van artikel 6.10.2.1 houdende de uitzonderingen waarop de norm per operator niet van toepassing is worden, ten opzichte van de huidige bepalingen, straalverbindingen toegevoegd. Straalverbindingen zijn draadloze verbindingen tussen twee punten. Ze maken gebruik van smalle stralingsbundels, waardoor de ontvanger zich in het zicht van de zender moet bevinden. Ze werken niet van zodra een object (gebouw, persoon, ...) zich tussen zender en ontvanger bevindt. Straalverbindingen bevinden zich daarom op plaatsen die niet publiek toegankelijk zijn. Dit betekent dat er geen langdurige blootstelling mogelijk is voor personen. Om deze reden worden zij ook vrijgesteld van de conformiteitsattestplicht en moeten de operatoren hiervoor enkel een kennisgeving indienen.”

De verzoekende partijen laten deze toelichtingen in de nota aan de Vlaamse regering onbesproken. Meer in het bijzonder weerleggen zij niet het uitgangspunt dat het hier slechts gaat om uitzonderingen op de milieuvoorwaarden, en niet gaat om uitzonderingen op de milieukwaliteitsnorm die ongewijzigd is gebleven. De veldsterkte van de elektromagnetische golven afkomstig van activiteiten die van de milieuvoorwaarde per operator worden uitgesloten, worden dan ook wel degelijk meegeteld om te bepalen of de als grenswaarde vastgestelde milieukwaliteitsnorm (in de nota aan de Vlaamse regering de “cumulatieve norm” genoemd) wordt gerespecteerd.

40. De verzoekende partijen slagen er dan ook niet in aannemelijk te maken dat het beschermingsniveau aanzienlijk wordt verminderd of dat de toevoeging van twee uitzonderingscategorieën niet zouden steunen op een gedegen onderzoek van de feiten.

41. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

42. In het derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet en de artikelen 1.2.1 en 5.4.1 DABM, in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen bekritiseren met dit middel de vrijstelling van de straalverbindingen van het conformiteitsattest. Dit betekent een achteruitgang van het beschermingsniveau inzake straling, aangezien de straalverbindingen voorheen wel onder de toepassing van de regelgeving vielen. Hierdoor wordt verhinderd dat de verzoekende partijen en burgers in het algemeen informatie krijgen van de aanwezigheid van bepaalde antennes en dus ook niet weten welke bijkomende straling er zal zijn. Dit leidt ertoe dat burgers blootgesteld worden aan bijkomende elektromagnetische straling, wat leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau inzake een gezond leefmilieu, zonder dat dit verantwoord wordt door de doelstelling van de decreetgever. Evenmin wordt aangetoond dat er andere openbare belangen spelen die belangrijker zouden zijn dan de bescherming van de gezondheid en het leefmilieu. Bovendien wordt niet onderzocht over hoeveel antennes het in de praktijk kan gaan en wat de impact ervan juist is, zodat de uitsluiting van de straalverbinding ook onzorgvuldig is bepaald.

43. In de memorie van wederantwoord voeren de verzoekende partijen aan dat de verwerende partij de impact van de straalverbindingen minimaliseert. De impact van de elektromagnetische straling valt niet uit te sluiten, zeker wanneer deze gecumuleerd wordt met andere elektromagnetische straling. Dat geen straalverbindingen plaatsvinden op publiek toegankelijke plaatsen, blijkt uit geen enkel stuk en is alleszins niet wettelijk verankerd. Straalverbindingen kunnen gebeuren op of over privé-eigendom. Dit betekent dat burgers wel degelijk blootgesteld worden aan de straling van straalverbindingen. Er is hieromtrent geen enkele bescherming voorzien voor de burger. Noch de verwerende partij, noch de tussenkomende partij kunnen een verklaring geven waarom deze

straalverbindingen geen conformiteitsattest behoeven. Het gaat dan ook louter om een versoepeling van de normen en regelgeving in het voordeel van de operatoren en in het nadeel van de verzoekende partijen.

Verder is het onduidelijk wat de kennisgevingen bevatten en moeten inhouden en in welke mate deze openbaar zijn voor de burger. De kennisgevingen omvatten geen onderzoek naar de straling of een technisch dossier, zoals bij een conformiteitsattest. Evenmin is in een inhoudelijke beoordeling van deze kennisgevingen door het bestuur voorzien. Er ligt dus geen waardig alternatief voor het conformiteitsattest voor. Hierdoor is er duidelijk een achteruitgang in de bescherming van de burger en de transparantie inzake milieu-informatie ten opzichte van de verzoekende partijen en de burgers.

De verwerende partij en de tussenkomenende partij beantwoorden niet de kritiek dat er een verlies aan openbare informatie plaatsgrijpt. Conformiteitsattesten worden gepubliceerd op de zendantennekaart, maar wat betreft straalverbindingen valt niets terug te vinden. De verzoekende partijen kunnen dus niet nagaan of in hun buurt een straalverbinding tot stand werd gebracht. Op deze manier probeert men hen de toegang tot essentiële milieu-informatie te ontfeggen.

44. In de laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat in de definitie van “straalverbindingen” die gegeven wordt door het bestreden besluit, niet staat dat zij zich niet bevinden op plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek. De nota aan de Vlaamse regering kan deze voorwaarde niet aan de definitie toevoegen.

Standpunt van de verwerende partij

45. De verwerende partij verwijst naar de verantwoording in de nota aan de Vlaamse regering waaruit blijkt dat de impact van de straalverbindingen uitermate beperkt is. De verzoekende partijen maken het tegendeel niet aannemelijk. In alle redelijkheid moet dan ook worden vastgesteld dat de vrijstelling van de conformiteitsattestplicht voor straalverbindingen geen

aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau inzake straling met zich meebrengt.

Standpunt van de tussenkomende partij

46. De tussenkomende partij merkt op dat de verzoekende partijen onvoldoende uiteenzetten hoe het *standstill*-beginsel geschonden zou zijn, vermits zij - nog afgezien van de correctheid van hun uitgangspunt - niet aangeven waarin de nieuwe situatie verschilt van de situatie waarin voor straalverbindingen wel een conformiteitsattest moest worden aangevraagd. Concreet zetten de verzoekende partijen niet uiteen hoe het thans bestreden besluit ertoe leidt dat de burgers minder informatie zouden krijgen over de aanwezigheid van bepaalde antennes dan wanneer daarvoor een conformiteitsattest moest worden aangevraagd. De afwezigheid van enige uiteenzetting in dit verband maakt een vergelijking onmogelijk en is des te frappanter nu de bestreden regeling voorziet in een kennisgeving in de gevallen waarin een vrijstelling van het conformiteitsattest geldt, zoals ook het geval is voor straalverbindingen.

Verder is het feitelijk onjuist dat de afwezigheid van de verplichting om een conformiteitsattest aan te vragen en te verkrijgen op zich ertoe zou leiden dat burgers aan bijkomende elektromagnetische straling worden blootgesteld. Het al dan niet voorhanden zijn van een attest heeft geen enkele invloed op de elektromagnetische straling en haar veldsterkte. Voorts is het ook niet zo dat elke blootstelling aan bijkomende elektromagnetische straling leidt tot een aanzienlijke achteruitgang op het vlak van de bescherming van een gezond leefmilieu.

Het valt de tussenkomende partij ook op dat de verzoekende partijen in het geheel niet ingaan op de verantwoording in de nota aan de Vlaamse regering. Nochtans blijkt daaruit de beperkte impact ervan op het leefmilieu van het publiek, vermits straalverbindingen zich bevinden op plaatsen die niet publiek toegankelijk zijn. Uit die verantwoording blijkt verder ook dat de Vlaamse regering rekening hield met de karakteristieken van een straalverbinding en hun afwezigheid in voor het publiek toegankelijke plaatsen. Die elementen zijn van

aard de werkelijke impact van de vrijstelling van het conformiteitsattest sterk te beperken en te relativiseren. Het zijn dan ook veeleer de verzoekende partijen die hebben nagelaten om in het verzoekschrift uiteen te zetten waarom de bestreden regeling, inclusief de verplichting om een voorafgaande kennisgeving te doen, onzorgvuldig tot stand zou zijn gekomen. Tot slot reikt het zorgvuldigheidsbeginsel niet zo ver dat het zou vereisen dat de bestreden regeling slechts kon worden aangenomen nadat de Vlaamse regering zou hebben vastgesteld “over hoeveel antennes het in de praktijk kan gaan”.

Beoordeling

47. De “straalverbindingen” waarvoor in het bestreden besluit een uitzondering wordt gemaakt op de verplichting om te beschikken over een conformiteitsattest, worden als volgt gedefinieerd door artikel 1.1.2, definities elektromagnetische golven (hoofdstuk 2.14 en 6.10), punt 21°, van Vlarem II, ingevoegd door artikel 1, 6° van het bestreden besluit:

“point-to-point-microgolfantennes die een smalle bundel elektromagnetische straling uitzenden en ontvangen met duidelijke en onbelemmerde zichtlijnen tussen beide uiteinden van een transmissiepad of verbinding.”

In de nota aan de Vlaamse regering wordt inzake de straalverbindingen toegelicht:

“In het vijfde lid van artikel 6.10.2.1 houdende de uitzonderingen waarop de norm per operator niet van toepassing is worden, ten opzichte van de huidige bepalingen, straalverbindingen toegevoegd. Straalverbindingen zijn draadloze verbindingen tussen twee punten. Ze maken gebruik van smalle stralingsbundels, waardoor de ontvanger zich in het zicht van de zender moet bevinden. Ze werken niet van zodra een object (gebouw, persoon, ...) zich tussen zender en ontvanger bevindt. Straalverbindingen bevinden zich daarom op plaatsen die niet publiek toegankelijk zijn. Dit betekent dat er geen langdurige blootstelling mogelijk is voor personen. Om deze reden worden zij ook vrijgesteld van de conformiteitsattestplicht en moeten de operatoren hiervoor enkel een kennisgeving indienen.

[...]

➤ Aanpassing artikel 6.10.2.2:

Dit artikel voorziet in de omzetting van artikel 57, 1e lid, alinea 2 van Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van

11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie dat stelt dat de implementatie van draadloze toegangspunten met klein bereik niet onnodig wordt beperkt door deze te onderwerpen aan een vergunningsplicht. Dit vraagt een volledige aanpassing van het huidige artikel.

[...]

Ook straalverbindingen worden vrijgesteld van de verplichting van de attesten en worden onderworpen aan de kennisgevingsplicht zoals bij antennes die minder dan 175 uur per jaar uitzenden en draadloze toegangspunten met klein bereik (SAWAP). Straalverbindingen zijn draadloze verbindingen tussen twee punten. Ze maken gebruik van smalle stralingsbundels, waardoor de ontvanger zich in het zicht van de zender moet bevinden. Ze werken niet van zodra een object (gebouw, persoon, ...) zich tussen zender en ontvanger bevindt. Straalverbindingen bevinden zich daarom op plaatsen die niet publiek toegankelijk zijn. Dit betekent dat er geen langdurige blootstelling mogelijk is voor personen. Voor het verkrijgen van de informatie die nodig is voor de kennisgevingen wordt zoveel mogelijk samenwerking gezocht met het Belgisch instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT) en andere overheden. Voor bv. straalverbindingen moeten operatoren nu al gegevens overmaken aan het BIPT. Uitwisseling van die gegevens met het BIPT vermijdt dat operatoren dezelfde gegevens twee keer moeten doorgeven.”

48. Met de uiteenzetting dat de straalverbindingen zich bevinden op plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek, voegt de nota aan de Vlaamse regering niets toe aan de definitie van het begrip, maar verduidelijkt zij enkel dat de “onbelemmerde zichtlijnen” die de straalverbindingen kenmerken, impliceren dat ook menselijke lichamen de stralingsbundel niet mogen onderbreken. Zodra de straalverbinding zou zijn opgesteld op een plaats die publiek toegankelijk is, bestaat immers het risico dat de stralingsbundel zou worden onderbroken.

De verzoekende partijen slagen er niet in te overtuigen dat de mens op significante wijze zou kunnen worden blootgesteld aan elektromagnetische golven afkomstig van straalverbindingen, zoals opgevat door het bestreden besluit.

In deze omstandigheden maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat de uitzondering op de grenswaarde die elke operator op een verblijfplaats moet respecteren, die het bestreden besluit maakt voor de straalverbindingen, een aanzienlijke vermindering uitmaakt van het beschermingsniveau, in vergelijking tot de voorheen bestaande regeling waarbij de

operatoren van straalverbindingen niet waren uitgesloten. Het mag hier herhaald worden dat het hier niet gaat om een uitzondering op de milieukwaliteitsnorm - die ongewijzigd is gebleven -, zodat de veldsterkte van de elektromagnetische golven afkomstig van straalverbindingen ook wordt meegeteld om te bepalen of de als grenswaarde vastgestelde milieukwaliteitsnorm wordt gerespecteerd.

49. Wat meer in het bijzonder de uitzondering betreft op de verplichting om over een conformiteitsattest te beschikken, kunnen de verzoekende partijen evenmin overtuigen dat dit tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau leidt. Er wordt immers voorzien in een verplichting tot kennisgeving (nieuw artikel 6.10.2, § 6, van Vlarem II, zoals ingevoegd door artikel 5 van het bestreden besluit), waarbij de aanvrager onder meer de details betreffende de opstelling van de zendantenne alsook de gebruikte frequentie dient op te geven (artikel 6.10.2.2bis van Vlarem II, zoals ingevoegd door artikel 6, 2°, van het bestreden besluit).

De verzoekende partijen beweren niet, laat staan dat zij aannemelijk zouden maken, dat zij de (informatie uit de) kennisgevingen in verband met straalverbindingen niet kunnen verkrijgen, bijvoorbeeld gebruik makend van het recht op openbaarheid van bestuur.

De verzoekende partijen slagen er in deze omstandigheden niet in aannemelijk te maken dat de vrijstelling van het conformiteitsattest waarvan operatoren van straalverbindingen genieten, een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau kan betekenen.

Tot slot vereist het zorgvuldigheidsbeginsel niet dat de verwerende partij voorafgaand aan haar besluitvorming had moeten onderzoeken “over hoeveel antennes het in de praktijk kan gaan en wat de impact hiervan juist is”, minstens maken de verzoekende partijen dat niet aannemelijk.

50. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

51. In het vierde middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2, 3 en 8 EVRM.

De verzoekende partijen voeren aan dat het bestreden besluit hen niet afdoende beschermt tegen de blootstelling aan straling als een vorm van ernstige milieuvervuiling. De overheid voldoet aldus niet aan de positieve verplichting, die volgt uit de artikelen 2 en 8 EVRM, om een regelgevend kader op te zetten dat het leven, het welzijn en een kwalitatief privé- en familieleven beschermt. Daarenboven omvat artikel 8 EVRM ook een negatieve verplichting voor de overheid om zich niet onnodig te mengen in het privéleven van de burgers en verbiedt artikel 3 EVRM om burgers te folteren of om hen mensonwaardig te behandelen.

De verzoekende partijen lichten toe dat de overheid inzake de bescherming tegen milieuverontreiniging over een ruime beleidsmarge beschikt, die evenwel niet onbeperkt is. In dit verband halen zij het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 24 juli 2014 in de zaak *Brincat* aan. In dat arrest overwoog het EHRM dat Malta reeds lang wist of had moeten weten dat asbest schadelijk was, alsook dat de maatregelen die het land getroffen had om havenarbeiders tegen de schadelijke effecten van asbest te beschermen, ruim onvoldoende waren. De verzoekende partijen vinden dat de “algemeen gekende waarschuwingen van medische en politieke organisaties allerhande” om de stralingsblootstelling van de bevolking drastisch te beperken, samen met “zich snel opstapelende, overweldigende bewijzen van de voortdurende schade die de door verwerende partij versoepelde maximale grenswaarden veroorzaken” voor zowel hun leven en welzijn als hun privé-, gezins- en familieleven ervoor zorgen dat de overheid gefaald heeft om de verplichtingen van het EVRM na te leven. De verzoekende partijen zijn er dan ook van overtuigd dat een rechterlijke toetsing zoals in de zaak *Brincat* zich opdringt.

Voor haar verplichtingen onder artikel 2 EVRM is het van belang dat de verwerende partij wist of had moeten weten dat haar besluitvorming een gevaarlijke en levensbedreigende activiteit betreft. De verwerende partij is reeds geruime tijd op de hoogte, of zou dat moeten zijn, van de ernstige gevaren waartoe een voortdurende blootstelling aan elektromagnetische velden op haar grondgebied leidt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat verschillende door de verzoekende partijen aangehaalde wetenschappelijke onderzoeken in de documenten van de verwerende partij terug te vinden zijn. De verwerende partij geeft aan die studies echter niet het gewicht die zij eraan zou moeten geven. In verband met een “inherent gevaarlijke industriële activiteit” zoals in dit geval het uitrollen van elektromagnetische netwerken, wijzen de verzoekende partijen erop dat de uit artikel 2 EVRM voortvloeiende positieve verplichting om een beschermend wetgevend kader uit te werken immers ook geldt voor “mogelijk” levensbedreigend gevaar. De verzoekende partijen poneren daarbij dat zij elders in het verzoekschrift bewijzen dat elektromagnetische velden zodanige biologische schade kunnen veroorzaken dat zij levensbedreigend (kunnen) zijn. Door het versoepelen van het reglementair kader, waarbij wordt gesteund op wetenschap die enkel of vooral met thermische effecten van straling rekening houdt en waarvan de onafhankelijkheid niet kan worden gegarandeerd, zonder rekening te houden met de studies die op levensbedreigende biologische schade wijzen, en door nieuwe 5G-technologie toe te laten waarvan de gevolgen niet of nauwelijks zijn onderzocht, blijft de verwerende partij manifest in gebreke wat betreft haar positieve verplichtingen onder artikel 2 EVRM.

De verzoekende partijen vervolgen dat een versoepeling van de blootstellingsnormen en het toelaten van de nieuwe 5G-technologie die van nieuwe zendfrequenties gebruik maakt, beschouwd moet worden als een vorm van “elektromagnetische foltering” en/of een onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 EVRM.

Wat betreft artikel 8 EVRM wijzen de verzoekende partijen erop dat die bepaling, op het vlak van bescherming tegen milieuvervuiling, in bepaalde omstandigheden kan overlappen met artikel 2 EVRM. Ze zetten voorts uiteen dat het EHRM in zijn arrest van 9 december 1994 in de zaak *López Ostra* heeft beslist

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.810 VII-41.679-54/86

dat ernstige milieuvervuiling het welzijn van individuen zodanig kan beïnvloeden, en het genot van hun woonomgeving zo kan belasten, dat het hun privé- en familieleven schendt. Dit geldt niet alleen voor concrete en fysieke milieuvervuiling, maar ook voor elektromagnetische straling. Het lijdt geen twijfel dat die straling als dusdanig de leefomgeving, alsook het gezins- en privéleven van de verzoekende partijen beïnvloedt, vermits elektromagnetische straling los door muren heen gaat. Het staat verder vast dat de betrokken normen stralingsniveaus toelaten die de maximale grens om biologische effecten te vermijden, ver overschrijden. Daarenboven gaat het om een volledig nieuwe technologie die van een volledig nieuwe zendfrequentie gebruik maakt. De verhoogde blootstelling aan 5G zal op lange termijn niet alleen het leven van de verzoekende partijen in gevaar brengen, maar heeft op dagdagelijkse wijze in hun woonplaats ook een negatieve invloed op hun welzijn en levenskwaliteit. Daaruit besluiten de verzoekende partijen dat artikel 8 EVRM van toepassing is op het voorliggende verzoek. In het licht van die bepaling is het niet nodig dat personen die ernstige gezondheidsschade lijden concreet kunnen bewijzen dat hun verminderde levenskwaliteit een direct gevolg is van de milieuvervuiling in kwestie. In zijn arrest van 9 juni 2005 in de zaak *Fadeyeva* overwoog het EHRM dat van zodra de milieuvervuiling de maximale gezondheidsnormen langdurig en op grote schaal overschrijdt, dit een weerlegbaar vermoeden doet ontstaan van mogelijke schade aan de gezondheid en het welzijn. Reeds bij de vorige normen ervoeren de verzoekende partijen “een geheel aan symptomen” die niet alleen hun gezondheid maar ook hun algemeen welzijn in de woonomgeving verminderden. Het gaat daarbij zonder onderscheid om typische symptomen die in de wetenschappelijke literatuur aan een te grote blootstelling aan elektromagnetische velden worden gelinkt. De verwerende partij faalt in het zoeken naar een gepast evenwicht tussen de belangen van de verzoekende partijen en deze van de maatschappij. De verzoekende partijen herhalen tot slot dat de nieuwe normen steunen op gebrekkige wetenschap, uitgevoerd door wetenschappers die om verschillende redenen niet geschikt zijn en dat de resultaten van onafhankelijke wetenschap onder de mat worden geschoven. De verwerende partij weigert om biologische effecten van elektromagnetische velden ernstig te nemen. Daarenboven zullen operatoren bij de uitrol van 5G in de zeer nabije toekomst miljoenen nieuwe zendantennes installeren die in de directe omgeving van de leefwereld van de

verzoekende partijen zullen worden opgesteld. Om al deze redenen schendt de verwerende partij ook artikel 8 EVRM.

52. In de memorie van wederantwoord betogen de verzoekende partijen dat het wel degelijk buiten kijf staat dat het bestreden besluit een bedreiging vormt die ernstig, daadwerkelijk en concreet is, en milieuvervuiling veroorzaakt die de maximale gezondheidsnormen langdurig en op grote schaal overschrijdt. Immers werden de gezondheidseffecten van de 5G-technologie niet of nauwelijks onderzocht en staat het bestreden besluit een zendvermogen toe dat 51 keer boven de biologisch veilige norm van 0,6 V/m ligt.

Waar de tussenkomenende partij opnieuw suggereert dat er in de wetenschappelijke wereld nog onzekerheid zou bestaan omtrent het bestaan van biologische effecten en dat de verwerende partij gezien die onzekerheid voldoende voorzorgsmaatregelen neemt, herhalen de verzoekende partijen hun verzoek om ingevolge artikel 6 EVRM enkel rekening te houden met wetenschap waarvan de onafhankelijkheid kan worden gegarandeerd. Het is net door geen onderscheid te maken naar de oorsprong van het wetenschappelijk onderzoek waarop de verwerende partij haar beleid stoelt, dat zij een daad van onbehoorlijk bestuur stelt. Uit een overgrote meerderheid van onafhankelijk uitgevoerd onderzoek blijken immers ernstige niet-thermische biologische effecten op te treden ver onder de normen zoals die in Vlaanderen golden voor de inwerkingtreding van het thans bestreden besluit.

Verder erkennen de verzoekende partijen dat de normen bescherming bieden tegen weefselopwarming. Het middel gaat echter over bescherming tegen niet-thermische biologische effecten. Om na te gaan of de verwerende partij op dit punt haar verplichtingen nakomt, is het correcte vertrekpunt niet de ICNIRP-norm, maar wel de 0,6 V/m-norm.

In het kader van een gedegen beleidsafweging verbiedt artikel 8 EVRM niet dat de verwerende partij normen vastlegt die “ietwat hoger” liggen dan de 0,6 V/m-norm, maar dergelijke belangenafweging kan niet een versoepeling rechtvaardigen die stralingsvelden tot 30,7 V/m mogelijk maakt. De verzoekende

partijen stellen dan ook met verbazing vast dat zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij suggereren dat het voorzorgsbeginsel adequaat werd toegepast en het bestreden besluit een evenwichtige beleidsafweging weerspiegelt.

53. In de laatste memorie citeren de verzoekende partijen nogmaals de Resolutie 1815 van de Raad van Europa:

“De Vergadering betreurt het dat, ondanks oproepen tot naleving van het voorzorgsbeginsel en ondanks alle aanbevelingen, verklaringen en een aantal wettelijke en wetgevende vorderingen, er nog steeds te weinig wordt gereageerd op bekende of opkomende milieu- en gezondheidsrisico's en dat de goedkeuring en uitvoering van doeltreffende preventieve maatregelen vrijwel systematisch wordt uitgesteld. Wachten op een hoog niveau van wetenschappelijk en klinisch bewijs voordat actie wordt ondernomen om bekende risico's te voorkomen kan leiden tot zeer hoge gezondheids- en economische kosten, zoals het geval was met asbest, loodhoudende benzine en tabak.”

De verzoekende partijen benadrukken dat zij in de bijlagen van hun verzoekschrift duizenden pagina's hebben voorgelegd met aanwijzingen en harde bewijzen vanwege onafhankelijke wetenschappers die wijzen op het bestaan en de ernst van biologische effecten van draadloze technologie. De verplichting van de overheid om een preventief kader op te stellen dat de verzoekende partijen daadwerkelijk beschermt, vereist volgens het EHRM geen onomstotelijk bewijs. Zij verwijzen naar het arrest *Öneryildiz* van het EHRM van 30 november 2004 waarin werd geoordeeld dat deze verplichting van toepassing is in de context van gevaarlijke activiteiten, waar bijzondere nadruk moet worden gelegd op regelgeving die wordt afgestemd op de bijzondere kenmerken van de betrokken activiteit, “met name wat betreft de omvang van het potentiële risico voor mensenlevens”; de maatregelen moeten een doeltreffende bescherming waarborgen van de burgers wier leven door de inherente risico's in gevaar “kan” worden gebracht.

Standpunt van de verwerende partij

54. De verwerende partij verwijst naar de weerlegging van het eerste middel, waarin zij op omstandige wijze heeft uiteengezet dat de opgelegde

stralingsnormen geen nadelige effecten op de menselijke gezondheid of de natuur veroorzaken. Daaruit volgt dat de bestreden beslissing niet in strijd is met de artikelen 2, 3 of 8 EVRM.

Standpunt van de tussenkomende partij

55. Wat de artikelen 2 en 8 EVRM betreft, wijst de tussenkomende partij erop dat het net de finaliteit van de bestreden regeling is om te voldoen aan de positieve verplichting in hoofde van de overheid om haar onderdanen te beschermen tegen ernstige milieuvervuiling. In een situatie waarin nog steeds geen wetenschappelijke zekerheid bestaat, bepaalt de bestreden regeling milieukwaliteitsnormen en milieuvoorwaarden die er precies toe strekken de bevolking tegen eventuele schadelijke effecten van elektromagnetische velden die ontstaan bij draadloze communicatie te beschermen. De bestreden regeling maakt aldus precies deel uit van het “preventief wettelijk en administratief kader” waarnaar de verzoekende partijen verlangen. Er bestaat een vaste adviespraktijk en rechtspraak die telkens opnieuw besluit dat de stralingsnormen in overeenstemming met het voorzorgsbeginsel worden geacht, zodat niet valt in te zien hoe zij tezelfdertijd de aangehaalde bepalingen van het EVRM zouden kunnen schenden.

Ook van een schending van artikel 3 EVRM kan er geen sprake zijn. Aangezien de bestreden regeling er precies toe strekt op een efficiënte manier bescherming te bieden tegen eventuele schadelijke effecten van elektromagnetische golven, valt niet in te zien hoe de verwerende partij zich zou bezondigen aan een of andere vorm van folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen waarop deze bepaling ziet.

Beoordeling

56. De artikelen 2 en 8 EVRM verkondigen respectievelijk het recht op leven en het recht op een privé-, gezins- en familieleven.

verplichting in om te voorzien in regels die het leven en de gezondheid van de mens op een effectieve wijze beschermen. In het bijzonder komt het de overheid toe om schadelijke activiteiten te onderwerpen aan regels die aangepast zijn aan de risico's die zij met zich zouden kunnen brengen. Zij dient daartoe in het beslissingsproces de nodige zorgvuldigheid aan de dag te leggen: complexe vraagstukken die zowel aan de zorg voor een gezond leefmilieu als aan economische belangen raken, moeten door de overheid beoordeeld worden aan de hand van passend wetenschappelijk onderzoek dat toelaat een juist evenwicht te vinden tussen de verschillende concurrerende belangen.

57. Het bestreden besluit strekt ertoe normen te bepalen en aan te passen ter bescherming van personen tegen de schadelijke effecten van elektromagnetische golven.

In de nota aan de Vlaamse regering die aan het bestreden besluit voorafgaat, wordt uiteengezet:

“Dit 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 b 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 [...].

Het Departement Omgeving publiceert vier keer per jaar een overzicht van wetenschappelijk onderbouwd onderzoek naar gezondheidseffecten van straling van (gsm-)antennes op de site [...]. 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."

en:

"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 [...]. 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 antenntypes 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).”

58. Het blijkt aldus dat het bestreden besluit steunt op gezaghebbende wetenschappelijke commissies en instellingen die adviseren dat “er geen gezondheidseffecten te verwachten zijn als de normen [van het bestreden besluit] gerespecteerd worden”. Met hun kritiek hierop tonen de verzoekende partijen enkel aan dat er over die conclusie een zekere controverse bestaat in de wetenschappelijke wereld, en dat er ook onderzoek bestaat dat erop wijst dat de biologische risico’s onderschat worden. Die controverse wordt overigens in de studies waarop het bestreden besluit steunt, niet ontkend. De wetenschappelijke evidentie van deze risico’s wordt echter onvoldoende geacht om strengere normen vast te stellen.

Het kan de verwerende partij niet verweten worden dat zij zich bij het vaststellen van de normen laat leiden door de adviezen van deze gezaghebbende wetenschappelijke commissies en instellingen, en geen strengere normen vaststelt dan deze die volgens deze adviezen volstaan om gezondheidsrisico’s ten gevolge van de blootstelling aan elektromagnetische golven te vermijden.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, behoort het de Vlaamse regering niet om de instellingen en commissies waarvan het advies wordt ingewonnen stelselmatig te screenen op de aanwezigheid van

leden die “banden” zouden hebben met “de industrie” (waarmee hier de grote operatoren van de draadloze netwerken worden bedoeld), laat staan om de adviezen die (mede) onderschreven zijn door dergelijke personen, te negeren en enkel rekening te houden met onderzoek dat “onafhankelijk” is van “de industrie”. Uit de enkele omstandigheid dat een persoon die rechtstreekse of onrechtstreekse “banden” onderhoudt met “de industrie”, volgt niet dat het door die persoon (mede) onderschreven advies niet meer betrouwbaar of gezaghebbend zou kunnen zijn.

De verzoekende partijen slagen er niet in aannemelijk te maken dat de keuze van de Vlaamse regering om met het bestreden besluit geen strengere normen vast te stellen, niet steunt op passend wetenschappelijk onderzoek dat toelaat een juist evenwicht te vinden tussen de verschillende concurrerende belangen. De schending van de artikelen 2 en 8 EVRM wordt bijgevolg niet aangetoond.

59. Artikel 3 EVRM bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. De verzoekende partijen komen met betrekking tot de aangevoerde schending van deze bepaling niet verder dan de stelling dat “[i]n het licht van alle elementen die in [het] verzoekschrift en in de bijlagen naar voor gebracht worden”, de nieuwe normen en het toelaten van nieuwe (5G-)technologie die van nieuwe zendfrequenties gebruik maakt, beschouwd moet worden als een vorm van elektromagnetische foltering en/of een onmenselijke behandeling.

Zij maken daarmee, mede in het licht van de bovenstaande bespreking, niet aannemelijk dat er sprake zou kunnen zijn van foltering, dat overigens een - in dit geval niet aangetoond - bijzonder opzet vereist, dan wel van onmenselijke behandeling.

60. Het vierde middel is ongegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

61. In het vijfde middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2, 3, 4, 6 en 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest), en van de artikelen 168 en 191 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (hierna: VWEU).

De verzoekende partijen zetten uiteen dat de verwerende partij het bestreden besluit steunt op Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie’ (hierna: Richtlijn 2018/1972), maar deze richtlijn onterecht toepast en onjuist interpreteert. Richtlijn 2018/1972 is bovendien zelf ten dele strijdig met de voormelde bepalingen van het Handvest en de VWEU.

Volgens de verzoekende partijen schenden zowel de Europese instellingen als de verwerende partij de ware toedracht van de aangehaalde bepalingen. De werkelijke inhoud en draagwijdte ervan moeten louter worden gezien in het licht van onafhankelijk gefinancierd wetenschappelijk onderzoek dat door onafhankelijke onderzoekers zonder banden met de industrie werd uitgevoerd. Een correcte lezing van de geschonden geachte bepalingen vereist dat de Europese en Vlaamse regelgevers ook ten volle rekening houden met biologische effecten op het vlak van elektronische communicatienetwerken. Volgens de verzoekende partijen legt het toepasselijk recht aan de lidstaten dienaangaande een maximale grenswaarde op van 0,6 V/m. Dit is de norm die al meer dan een decennium door de Raad van Europa en vele onafhankelijke wetenschappers wordt aangeraden. Richtlijn 2018/1972 moet volgens de verzoekende partijen in die zin worden geïnterpreteerd. Noch de Europese wetgever, noch de verwerende partij hebben bij het uitwerken van grenswaarden voor mensgemaakte elektromagnetische velden op ernstige wijze rekening gehouden met de biologische effecten die zulke velden bij de verzoekende partijen, maar ook bij planten, dieren en het milieu veroorzaken. Aangezien zij van mening

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.810 VII-41.679-63/86

zijn dat het beleid de aangehaalde bepalingen schendt, is aanbeveling 1999/591/EG onwettig en dus geen rechtsgeldige basis voor het bestreden besluit, moeten de bepalingen van Richtlijn 2018/1972 zo worden geïnterpreteerd dat ze de lidstaten opdragen grenswaarden vast te stellen die ten volle rekening houden met de biologische schade die mensgemaakte elektromagnetische velden kunnen aanbrengen en zijn de grenswaarden die vandaag in het Vlaamse Gewest gelden strijdig met het aldus opgevatte recht.

De Raad van State kan niet op zelfstandige wijze vaststellen dat aanbeveling 1999/591/EG onwettig is. Daarom vragen de verzoekende partijen om aan het Europees Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen te stellen:

- “1. Moeten de [artikelen] 2, 3, 4, 6 en 7 van het Handvest [...] alsook [de artikelen] 168 en 191 VWEU zo gelezen worden dat het de Unie en haar lidstaten verplicht om bij het opstellen en bepalen van stralingsnormen ten volle rekening te houden niet alleen met mogelijke opwarmingseffecten van mensgemaakte elektromagnetische straling, maar ook met biologische effecten allerhande die door deze stralingsvelden worden veroorzaakt?
2. Indien wel: schendt Aanbeveling 1999/591/EG [de artikelen] 2, 3, 4, 6 of 7 [van het Handvest] alsook [de artikelen] 168 en 191 VWEU in de mate waarin het aan de lidstaten maximale grenswaarden voor elektromagnetische straling aanbeveelt die louter met opwarmingseffecten rekening houden en niet met de vele biologische effecten waarnaar onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek verwijst?
3. Indien dat het geval is: moeten de relevante bepalingen van richtlijn 2018/1972 zo gelezen worden dat het de lidstaten verplicht om bij het uitwerken van een preventief regelgevend kader dat afdoende beschermt tegen de schadelijke effecten van mensgemaakte elektromagnetische straling, ten volle rekening te houden met de biologische effecten die dergelijke straling bij mens, plant en dier veroorzaakt?”

62. In de memorie van wederantwoord voeren de verzoekende partijen aangaande de ontvankelijkheid van het middel aan dat uit het Unierecht en vaststaande rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in elk geval volgt dat van zodra de Unie op een beleidsdomein regelgevend is opgetreden, een nationale rechtsregel dit Unierecht te allen tijde moet eerbiedigen. Ten overvloede wijzen ze erop dat de rechtspraak van het Hof een zeer brede toepassing van het Europees recht beoogt.

Wat betreft de toepasselijkheid van het Handvest heeft het Hof verduidelijkt dat dit geldt telkens wanneer het Europees recht meer in het algemeen toepasselijk is.

De verzoekende partijen vervolgen dat Richtlijn 2018/1972 een interne markt voor telecommunicatiediensten invoert, alsook een aantal algemene voorwaarden oplegt wat betreft de zendapparatuur en het zendvermogen van deze apparatuur. De richtlijn laat de lidstaten weliswaar de vrijheid om maximale grenswaarden voor elektromagnetische stralingsvelden vast te stellen, maar legt hen tevens de verplichting op om daarbij de volksgezondheid te verzekeren. Het Unierecht legt verder op geharmoniseerde wijze ook de frequentiebanden voor 5G vast. Er bestaat geen enkele twijfel over dat de bepalingen van het bestreden besluit door de verplichtingen van de richtlijn gekaderd worden. Het bestreden besluit moet dan ook de volle werking ervan verzekeren. Op dit punt verduidelijken de verzoekende partijen dat noch het nationale recht, noch de verwerende partij de betekenis en de precieze toedracht van het toepasselijke Unierecht uitputtend kunnen vaststellen. Ten overvloede wijzen ze erop dat de verwerende partij zich daar bij het vaststellen van het bestreden besluit ten volle van bewust leek. Immers, de nota aan de Vlaamse regering maakt gewag van de bevoegdheid van de lidstaten om “overeenkomstig het Unierecht” grenswaarden voor elektromagnetische velden vast te stellen.

Ten gronde wijzen de verzoekende partijen er eerst en vooral op dat de Raad bij het beoordelen van de ware toedracht van het primair Unierecht enkel met onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek rekening kan houden. Verder blijkt uit de betrokken richtlijn dat deze een hele reeks voorwaarden bepaalt waaraan de vastgestelde grenswaarden moeten voldoen, waarbij het Unierecht keer op keer verwijst naar de volksgezondheid. De verzoekende partijen merken op dat ze dienaangaande hebben verduidelijkt dat het primair Unierecht hen ook tegen ernstige niet-thermische biologische effecten beschermt. Wat betreft de vermeende onzekerheid over het bestaan van biologische effecten, verwijzen de verzoekende partijen naar hun uiteenzetting onder het eerste middel. Vermits het Europees Hof van Justitie zich in dit verband nog niet heeft uitgesproken, bestaat er aanleiding om de prejudiciële vragen voor te leggen.

De verzoekende partijen stellen nog te hebben aangetoond dat ook de instellingen van de Europese Unie vertrouwen op wetenschap en wetenschappers waarvan de onafhankelijkheid niet kan worden gegarandeerd en verwijzen naar artikel 41 van het Handvest, dat voorziet in het recht voor eenieder dat zijn zaken onpartijdig worden behandeld. Ook de Europese instellingen kunnen bij het formuleren van beleid derhalve enkel met onafhankelijke wetenschap rekening houden. Ook de verwerende partij en de tussenkomende partij blijven ondanks alle bewijzen voortdurend verwijzen naar de ICNIRP en SCENIHR/SCHEER alsof het om onafhankelijke wetenschappers gaat die ernstige wetenschap bedrijven. In het licht van deze “voortdurende ontkenning van de realiteit”, suggereren de verzoekende partijen om een bijkomende prejudiciële vraag te stellen die polst naar de band tussen artikel 41 van het Handvest en de plicht van de Europese instellingen om zich enkel op onafhankelijke wetenschap te verlaten.

63. In de laatste memorie beklemtonen de verzoekende partijen dat de nationale rechter niet bevoegd is om de eventuele schending van het primair Unierecht door bepalingen van secundair Unierecht vast te stellen, en dat de Raad van State, als rechter die in laatste aanleg uitspraak doet, verplicht is om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie wanneer dergelijke kwestie wordt opgeworpen.

Standpunt van de verwerende partij

64. De verwerende partij benadrukt dat het bestreden besluit volkomen in overeenstemming is met het Europees recht. Het tegendeel wordt door de verzoekende partijen niet aangevoerd. Het komt niet aan de Raad van State toe om een eigen interpretatie te geven aan duidelijke Europese regelgeving. Wat de voorgestelde prejudiciële vragen betreft, gedraagt de verwerende partij zich naar de wijsheid van de Raad.

Standpunt van de tussenkomende partij

65. De tussenkomende partij betwist vooreerst het belang van de verzoekende partijen bij het middel, dat enkel lijkt te zijn gericht tegen artikel 4 van het bestreden besluit, dat bepaalt dat “[d]it hoofdstuk voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/1972”. Er valt evenwel niet in te zien hoe die bepaling, op zich genomen, de rechtstoestand van de verzoekende partijen wijzigt. Indien die bepaling zou worden vernietigd, zou de Belgische Staat overigens in een situatie worden gebracht waarin een non-conformiteit met het Unierecht wordt gecreëerd, aangezien artikel 124, § 1, van de betrokken richtlijn stipuleert dat de lidstaten, wanneer zij bepalingen aannemen, daarin zelf of bij de officiële bekendmaking naar de richtlijn verwijzen. Ondergeschikt argumenteert de tussenkomende partij dat het middel een duidelijke uiteenzetting ontbeert, vermits nergens in de uiteenzetting wordt bepaald tegen welke andere bepalingen van het bestreden besluit het middel dan wel zou gericht zijn.

66. Ten gronde betoogt de tussenkomende partij dat het middel in de eerste plaats op een verkeerde premisse steunt. De verzoekende partijen nemen immers ten onrechte aan dat de bestreden regeling Richtlijn 2018/1972 ook zou omzetten op het vlak van de grenswaarden voor elektromagnetische velden die bij het bestreden besluit werden bepaald. In de nota aan de Vlaamse regering wordt evenwel verduidelijkt dat de gedeeltelijke omzetting van die richtlijn betrekking heeft op artikel 57, lid 1, alinea 2, dat specifiek betrekking heeft op de implementatie en exploitatie van draadloze toegangspunten met klein bereik. Verder valt niet in te zien hoe de kritiek van de verzoekende partijen, die in essentie tegen een Unierechtelijke bepaling is gericht, dienstig zou kunnen zijn in het kader van het voorliggende beroep, nu die kritiek is gericht tegen grenswaarden die de richtlijn niet eens voorschrijft.

Uit de uiteenzetting van het middel resten dan nog enkel in onduidelijke en vage bewoordingen geformuleerde kritieken tegen de bestreden regeling, die onverenigbaar zou zijn met het Handvest. Wat die kritieken betreft, voor zover zij al ontvankelijk zouden zijn, verwijst de tussenkomende partij naar het eerste en het vierde middel waar al omstandig werd toegelicht met welke

gestrengheid de grenswaarden voor elektromagnetische velden worden bepaald. In geen enkel opzicht maken de verzoekende partijen aannemelijk dat de verwerende partij het recht op leven, het recht op fysieke integriteit of het verbod op foltering en mensonterende behandeling in het gedrang zou kunnen brengen.

Ten aanzien van de voorgestelde prejudiciële vragen merkt de tussenkomende partij op dat uit haar uiteenzetting blijkt waarom deze vragen niet dienstig zijn. De aangehaalde bepalingen van het Handvest strekken niet zover dat zij de Unierechtelijke instellingen of de lidstaten ertoe zouden verplichten om, bij het bepalen van stralingsnormen, ten volle rekening te houden met biologische effecten, temeer gelet op de wetenschappelijke onzekerheid daaromtrent. In die omstandigheden kan de Raad besluiten dat de opgeworpen vragen niet relevant zijn en dat de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht zo evident is dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan.

Beoordeling

67. De exceptie waarin de tussenkomende partij in hoofddorde stelt dat het middel enkel lijkt te zijn gericht op artikel 4 van het bestreden besluit, gaat uit van een verkeerde, minstens onvolledige lezing van het middel waarin de verzoekende partijen het bestreden besluit een onjuiste toepassing en interpretatie van het juridisch kader, in het bijzonder Richtlijn 2018/1972, verwijten en tevens menen dat die richtlijn zelf strijdt met het primair Unierecht.

Waar de tussenkomende partij ondergeschikt het middel een gebrek aan duidelijke uiteenzetting toedicht, wordt vastgesteld dat zij er niettemin is in geslaagd om de argumentatie van de verzoekende partijen te trachten te weerleggen.

De exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel wordt verworpen.

68. Het bestreden besluit voorziet in een gedeeltelijke omzetting van Richtlijn 2018/1972. Dit wordt met zoveel woorden bepaald in artikel 4 ervan, dat

een nieuw artikel 6.10.1.2 invoegt in Vlarem II. Uit de nota aan de Vlaamse regering die aan het bestreden besluit voorafgaat blijkt dat het meer in het bijzonder gaat om een omzetting van artikel 57, lid 1, van de richtlijn, dat als volgt luidt:

“De bevoegde instanties beperken niet onnodig de implementatie van draadloze toegangspunten met klein bereik. De lidstaten streven ernaar dat de regels voor de implementatie van draadloze toegangspunten met klein bereik samenhangend zijn op nationaal niveau. Die regels worden vóór hun toepassing bekendgemaakt.

In het bijzonder verbinden de bevoegde instanties de implementatie van draadloze toegangspunten met klein bereik die beantwoorden aan de op grond van lid 2 geldende kenmerken niet aan de afgifte van een individuele stedenbouwkundige vergunning of een andere individuele voorafgaande vergunning.

In afwijking van de tweede alinea van dit lid kunnen de bevoegde instanties een vergunning verlangen voor de implementatie van draadloze toegangspunten met klein bereik op gebouwen of locaties met architectonische, historische of natuurwaarde die zijn beschermd overeenkomstig het nationale recht of, indien nodig, omwille van de openbare veiligheid. Artikel 7 van Richtlijn 2014/61/EU is van toepassing op het verlenen van die vergunningen.”

Om aan deze bepaling te voldoen, voorziet de nieuwe tekst van artikel 6.10.2.2, § 2 en § 3, van Vlarem II, zoals ingevoegd door artikel 5 van het bestreden besluit, in een uitzondering op de verplichting om te beschikken over een conformiteitsattest, voor de exploitatie van zendantennes met een laag gemiddeld effectief isotroop vermogen, voor zover de veiligheidszone bepaalde minimale afstanden respecteert.

In het middel wordt niet aangevoerd, laat staan aannemelijk gemaakt, dat de nieuwe tekst van artikel 6.10.2.2, § 2 en § 3, van Vlarem II, geen correcte omzetting zou uitmaken van artikel 57, lid 1, van Richtlijn 2018/1972. De verzoekende partijen grijpen echter de verwijzing in het bestreden besluit naar deze richtlijn aan om aan te voeren dat met de in het besluit vastgestelde milieukwaliteitsnormen en milieuvoorwaarden een onjuiste toepassing zou worden gemaakt van de richtlijn, én dat de richtlijn op dit vlak zelf strijdig is met het primair Unierecht.

Richtlijn 2018/1972 legt aan de lidstaten echter geen verplichting op om bepaalde grenswaarden vast te stellen voor de blootstelling van de mens en het leefmilieu aan elektromagnetische golven.

69. Wel bepaalt artikel 13, lid 1, van de richtlijn dat de machtiging voor het aanbieden van elektronischecommunicatienetwerken en de gebruiksrechten voor radiospectrum slechts kan onderworpen worden aan de in bijlage I genoemde voorwaarden. Die bijlage I bepaalt onder punt B.3:

“Maatregelen voor de bescherming van de volksgezondheid tegen elektromagnetische velden die worden veroorzaakt door elektronischecommunicatienetwerken, overeenkomstig het Unierecht, zoveel mogelijk rekening houdend met Aanbeveling 1999/519/EG”,

en onder punt D (Voorwaarden die aan gebruiksrechten voor radiospectrum kunnen worden verbonden):

“3. Technische en operationele voorwaarden ter voorkoming van schadelijke interferentie en voor de bescherming van de volksgezondheid tegen elektromagnetische velden, zoveel mogelijk rekening houdend met Aanbeveling 1999/519/EG indien die voorwaarden afwijken van de in de algemene machtiging opgenomen voorwaarden.”

In dezelfde zin wordt in artikel 45 (Beheer van radiospectrum) van Richtlijn 2018/1972 bepaald:

“2. De lidstaten bevorderen de harmonisatie van het gebruik van radiospectrum voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten in de Unie in overeenstemming met de noodzaak een daadwerkelijk en efficiënt gebruik daarvan te waarborgen en met als doel voordelen voor de consumenten, zoals concurrentie, schaalvoordelen en interoperabiliteit van diensten en netwerken. Zij handelen daarbij in overeenstemming met artikel 4 van onderhavige richtlijn en Beschikking nr. 676/2002/EG door onder meer:

[...]

h) in de hele Unie te streven naar consistentie en voorspelbaarheid wat betreft de manier waarop machtigingen voor het gebruik van radiospectrum worden verleend met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, met inachtneming van Aanbeveling 1999/519/EG.”

en:

“4. Onverminderd de tweede alinea zorgen de lidstaten ervoor dat alle

soorten technologie die worden gebruikt voor het verstrekken van elektronischecomunicatienetwerken of -diensten, kunnen worden gebruikt op het radiospectrum dat in overeenstemming met het Unierecht beschikbaar is verklaard voor elektronischecomunicatiediensten in hun nationale frequentietoewijzingsplannen.

De lidstaten kunnen echter proportionele en niet-discriminerende beperkingen opleggen met betrekking tot de soorten voor elektronischecomunicatiediensten gebruikte technologie, indien dat nodig is om:

[...]

b) de volksgezondheid te beschermen tegen elektromagnetische velden, terdege rekening houdend met Aanbeveling 1999/519/EG.”

De “Aanbeveling 1999/519/EG” waarnaar in deze bepalingen wordt verwezen, is de Aanbeveling van de Raad van 12 juli 1999 ‘betreffende de beperking van blootstelling van de bevolking aan elektromagnetische velden van 0 Hz - 300 Hz’ (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 30 juli 1999, L 199/59). Deze aanbeveling bevat basisrestricties en referentieniveaus voor elektromagnetische velden, met de bedoeling een hoog niveau van bescherming van de gezondheid te bieden.

70. Uit de voorgaande bepalingen van Richtlijn 2018/1972 kan geen verbod worden afgeleid voor de lidstaten om aan de bevolking een hoger beschermingsniveau te bieden dan wordt aanbevolen in Aanbeveling 1999/519/EG. Overweging (15) van de Aanbeveling bevestigt overigens dat de lidstaten in een hoger beschermingsniveau mogen voorzien dan in de aanbeveling is aangegeven.

De verzoekende partijen betwisten niet de uiteenzetting in de nota aan de Vlaamse regering dat de milieukwaliteitsnorm die door het bestreden besluit wordt bevestigd, vier maal strenger is dan de grenswaarde die in de Aanbeveling 1999/519/EG wordt aanbevolen.

Het valt dan ook niet in te zien hoe de in het bestreden besluit vastgestelde milieukwaliteitsnormen en milieuvorwaarden een verkeerde toepassing of interpretatie zouden kunnen bevatten van de bepalingen van Richtlijn 2018/1972. Nog minder wordt ingezien hoe uit de bepalingen van Richtlijn

2018/1972 zou kunnen worden afgeleid dat de Vlaamse regering verplicht is om een grenswaarde van 0,6 V/m vast te stellen.

71. De verplichting van de Raad van State om aan het Hof van Justitie een opgeworpen prejudiciële vraag te stellen geldt niet wanneer die vraag niet relevant is voor de oplossing van het geschil, wanneer de vraag reeds beantwoord werd door het Hof, of wanneer de juiste uitlegging van het Unierecht zo voor de hand ligt dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan (HvJ 6 oktober 2021, C-561/19, *Consortio Italian Management*).

De door de verzoekende partijen opgeworpen prejudiciële vragen strekken in essentie ertoe te vernemen of Richtlijn 2018/1972 zelf strijdig is met bepalingen van primair Unierecht omdat erin geen strengere grenswaarden worden vastgesteld voor blootstelling aan elektromagnetische golven dan deze die in de Aanbeveling 1999/519/EG worden vooropgesteld.

Er kan echter geen redelijke twijfel over bestaan dat de bepalingen van het Handvest die door de verzoekende partijen worden geïnterpreteerd en/of de artikelen 168 en 191 VWEU, geen positieve verplichting inhouden voor de Europese wetgever om dergelijke grenswaarden vast te stellen. Evenmin kan redelijk eraan getwijfeld worden dat de bepalingen van de Richtlijn, die de lidstaten niet verbieden om een strenger beschermingsniveau vast te stellen dan wordt aanbevolen door de Aanbeveling 1999/519/EG, voormelde bepalingen en beginselen zouden kunnen schenden.

De voorgestelde prejudiciële vragen worden dan ook niet gesteld.

72. Het vijfde middel wordt verworpen.

F. Zesde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

73. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 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’ (hierna: de wet van 12 juli 1985) doordat het bestreden besluit werd aangenomen zonder voorafgaand advies de Hoge Gezondheidsraad, terwijl voormelde bepaling bepaalt dat dit advies moet worden ingewonnen.

Zij lichten daarbij toe dat het niet gaat om een loutere formaliteit, maar dat het advies van de Hoge Gezondheidsraad nuttig en noodzakelijk is. In recent rapport beveelt deze raad een beperking aan van de blootstelling aan mensgemaakte elektromagnetische velden, door zoveel mogelijk toepassing te maken van het “ALARA-principe” (*As Low As Reasonably Achievable*). Het zou dan ook nuttig en aangewezen zijn dat de Hoge Gezondheidsraad nagaat wat de impact is van de nieuwe normen op de volksgezondheid, en in welke mate zij het ALARA-principe respecteren.

74. In de memorie van wederantwoord benadrukken de verzoekende partijen dat de wet van 12 juli 1985 nog steeds van toepassing is in het Vlaamse Gewest. De verwijzing naar koninklijke besluiten in artikel 4 van de wet van 12 juli 1985, moet dan ook gelezen worden als een verwijzing naar besluiten van de Vlaamse regering. Dit wordt ook bevestigd door het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 2/2009.

75. De verzoekende partijen laten in de laatste memorie nog gelden dat de wet van 12 juli 1985 niet beperkt is tot het vaststellen van productnormen. Verder preciseren zij nog dat de omstandigheid dat de Hoge Gezondheidsraad een federale instelling is die enkel kan adviseren inzake volksgezondheid, niet verhindert dat de Vlaamse overheid dat advies inwint om de impact op de volksgezondheid na te gaan bij het vaststellen van stralingsnormen.

Standpunt van de verwerende partij

76. De verwerende partij antwoordt dat het opmaken van normen

voor niet-ioniserende straling een gewestelijke bevoegdheid is, zoals bevestigd door het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 2/2009 van 15 januari 2009. De Hoge Gezondheidsraad vormt daarentegen een federaal adviesorgaan dat, zoals uitdrukkelijk bepaald in artikel 4 van de wet van 12 januari 1985, advies verleent bij de totstandkoming van koninklijke besluiten.

Standpunt van de tussenkomende partij

77. De tussenkomende partij laat gelden dat het middel verkeerdelijk uitgaat van de premisse dat de wet van 12 juli 1985 de rechtsgrond vormt van het bestreden besluit. Dat in de aanhef ervan naar die wet wordt verwezen, doet daaraan geen afbreuk, vermits daarin altijd, hoewel niet verplicht, naar het juridisch kader kan worden verwezen. Zij argumenteert verder nog omstandig dat de verwijzing naar het rapport van de Hoge Gezondheidsraad niet pertinent is en dat de verzoekende partijen in wezen niet verder komen dan opportuiniteitskritiek. Daarbij komt nog dat het door de verzoekende partijen aangehaalde advies betrekking heeft op het gebruik van mobiele telefoons die tegen het hoofd worden aangebracht of draadloze telefoons. Tot slot wijst de tussenkomende er net als de verwerende partij op dat het bestreden besluit ziet op een gewestmaterie en verwijst zij eveneens naar het arrest nr. 2/2009 van het Grondwettelijk Hof.

Beoordeling

78. Het bestreden besluit past de milieukwaliteitsnormen en milieuvoorwaarden aan die door het besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2010 waren ingevoegd in Vlarem II.

De Vlaamse regering ontleent de bevoegdheid om milieukwaliteitsnormen op te stellen aan artikel 2.2.1 DABM.

Zendantennes zijn geen ingedeelde inrichtingen in de zin van artikel 5.1.1, 8°, DABM. Luidens artikel 5.4.1, tweede lid, DABM kan de Vlaamse regering voorwaarden vaststellen ter bescherming van de mens en het milieu tegen bepaalde vormen van hinder en risico's afkomstig van niet-ingedeelde inrichtingen

of activiteiten.

79. De omstandigheid dat in de aanhef van het bestreden besluit wordt gesteld dat het besluit “aansluit” bij de wet van 12 juli 1985, betekent niet dat het besluit hierin ook zijn noodzakelijke rechtsgrond vindt.

80. De artikelen 3 en 4 van de wet van 12 juli 1985 luiden als volgt:

“Artikel 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.

Artikel 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.”

Ingevolge de bijzondere wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’ moeten deze bepalingen met ingang van 30 juli 1993 aldus worden begrepen dat zij niet langer de Koning en de federale minister voor leefmilieu, maar de gewestregeringen machtigen de daarin bedoelde maatregelen te nemen in zoverre zij ertoe strekken het leefmilieu, met inbegrip van hun effecten op de gezondheid van de mens, te beschermen, behoudens in zoverre die bepalingen de Koning machtigen productnormen vast te stellen voor toestellen die niet-ioniserende stralingen, infrasonen of ultrasonen kunnen opwekken, doorzenden of ontvangen (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 2/2009 van 15 januari 2009).

De Vlaamse decreetgever heeft de artikelen 3 en 4 van de wet van 12 juli 1985 nooit gewijzigd of opgeheven.

Nu het bestreden besluit ertoe strekt voorwaarden op te leggen aan het doorzenden en het ontvangen van niet-ioniserende stralingen, kan artikel 3, § 2, van de wet van 12 juli 1985 ook dienen als rechtsgrond voor het bestreden besluit.

81. Artikel 4, § 2, gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, van de wet van 12 juli 1985, schrijft voor dat over de “koninklijke besluiten” bedoeld in artikel 3 van deze wet, “vooraf het advies van de Hoge Gezondheidsraad [wordt] ingewonnen”. Het begrip “koninklijke besluiten” in deze bepaling moet gelezen worden als “besluiten van de gewestregeringen” in zoverre zij ertoe strekken het leefmilieu, met inbegrip van hun effecten op de gezondheid van de mens, te beschermen, behoudens in zoverre die bepalingen de Koning machtigen productnormen vast te stellen voor toestellen die niet-ioniserende stralingen, infrasonen of ultrasonen kunnen opwekken, doorzenden of ontvangen.

In zoverre artikel 3, § 2, van de wet van 12 juli 1985 een rechtsgrond biedt voor het bestreden besluit, zou dit aldus betekenen dat het voorafgaand advies van de Hoge Gezondheidsraad diende te worden ingewonnen.

De Hoge Gezondheidsraad is evenwel een federale instelling die enkel adviseert over vraagstukken van volksgezondheid. Op grond van het autonomiebeginsel is het de gemeenschappen en gewesten verboden om diensten van de federale overheid te verplichten om, zonder hun instemming, deel te nemen of hun medewerking te verlenen aan de totstandkoming of uitvoering van de regels die zij op grond van hun eigen bevoegdheden kunnen uitvaardigen.

82. Nu de bepalingen van het DABM reeds een afdoende wettelijke grondslag bieden voor het bestreden besluit, en het inwinnen van het advies van de Hoge Gezondheidsraad zou indruisen tegen het autonomiebeginsel, kon de verwerende partij afzien van het inwinnen van dat voorafgaand advies.

83. Het zesde middel is niet gegrond.

G. Zevende middel

Standpunt van de verzoekende partijen

84. In het zevende middel wordt de schending aangevoerd van artikel 4.2.1 DABM en artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: natuurdecreet), in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partijen werd, voorafgaand aan het bestreden besluit, ten onrechte geen milieueffectrapportage (“MER”) en geen passende beoordeling uitgevoerd. Ze betogen dat het bestreden besluit verschillende wijzigingen doorvoert aan Vlarem II, zijnde een overheidshandeling voorgeschreven door decretale bepalingen, waardoor het om een plan of programma in de zin van de plan-MER-regelgeving gaat. In de nota aan de Vlaamse regering wordt onterecht ervan uitgegaan dat het bestreden besluit niet onder het toepassingsgebied van de plan-MER-regelgeving valt omdat het, enerzijds, niet het kader zou vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project en, anderzijds, geen betekenisvolle effecten voor een speciale beschermingszone zou kunnen hebben. De verzoekende partijen argumenteren dat het conformiteitsattest moet worden aanzien als een vorm van voorafgaande vergunningsplicht, vermits exploitatie zonder dat attest verboden is en ook gesanctioneerd wordt en het attest slechts wordt afgeleverd wanneer aan alle voorwaarden is voldaan.

Naast het gegeven dat het bestreden besluit bepalend is voor de inplanting van - en dus het kader vormt voor - de bedoelde antennes, kan niet zomaar ervan worden uitgegaan dat de inplanting van de antennes geen aanzienlijke invloed heeft op het milieu. Het bestreden besluit voorziet in het versoepelen van de normen voor het uitzenden van elektromagnetische straling. Bovendien worden bepaalde categorieën en straalverbindingen uitgesloten van de verplichting om een conformiteitsattest aan te vragen. De beschikbare

wetenschappelijke literatuur wijst volgens de verwerende partij niet op een mogelijk betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone. Dit is onterecht. Zij heeft de impact op de fauna en flora onvoldoende en onzorgvuldig onderzocht. De verwerende partij geeft dat zelf aan door te stellen dat bij niet-thermische blootstellingscondities de review “geen duidelijke indicaties van schadelijke effecten” geeft en er voor frequenties hoger dan 6 GHz “weinig onderzoek beschikbaar [is] naar effecten als gevolg van blootstelling van ongewervelden en planten”. Uit die beschouwingen alleen al blijkt afdoende dat een passende beoordeling noodzakelijk is. Er kan immers niet worden uitgesloten dat er geen betekenisvolle aantasting van een speciale beschermingszone wordt geïmpliceerd. Dit volgt ook uit de studies die de verzoekende partijen aanhalen en die de verwerende partij niet in haar beoordeling betreft. Uit die objectieve gegevens kan niet anders worden besloten dan dat er een betekenisvolle aantasting van een speciale beschermingszone is, minstens volgt eruit dat bijkomend onderzoek nodig is. Indien hierover twijfel zou zijn, moest desgevallend ook overwogen worden om hierover een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

85. In de memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen hieraan toe dat aan de plan-MER-richtlijn een ruime uitlegging moet worden gegeven. In dat verband zetten ze uiteen dat een vergunning wordt omschreven als het besluit van de bevoegde instantie waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om een project uit te voeren, zodat het conformiteitsattest wel degelijk als een vergunning moet worden aanzien. De vergelijking met EPC-attesten of bodemattesten gaat niet op, aangezien deze niet nodig zijn voor de exploitatie van een activiteit, maar enkel passen in het kader van de informatieplicht aan een koper van onroerend goed.

Zij vervolgen nog dat een passende beoordeling inhoudt dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die, op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten, de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. Rekening houdend met de conclusies van de beoordeling van de gevolgen van het plan of het project voor het betrokken

gebied, mag de overheid dergelijk plan of project pas goedkeuren nadat zij zekerheid heeft verkregen dat het geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. De zekerheid dat het plan of project geen schadelijke gevolgen heeft, is voorhanden wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn. Verschillende studies wijzen op een achteruitgang van bijvoorbeeld het vogelbestand en de insecten. Zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij verwijzen met de nota aan de Vlaamse regering opnieuw enkel naar studies inzake thermische effecten, maar niet naar studies inzake biologische effecten. De beoordeling van de verwerende partij in de nota is dan ook zeer eenzijdig en beperkt.

86. In de laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat het niet aan hen is om de passende beoordeling te maken die bedoeld wordt in artikel 36ter, § 3, van het natuurdecreet, en dus evenmin om te onderzoeken wat de effecten zijn op de speciale beschermingszones. Het is pas wanneer de verwerende partij dat heeft onderzocht dat de verzoekende partijen kunnen nagaan of dat onderzoek zorgvuldig is verricht.

Standpunt van de verwerende partij

87. De verwerende partij verwijst naar de argumentatie in de nota aan de Vlaamse regering waarin wordt aangegeven waarom geen plan-MER moest worden opgesteld en geen passende beoordeling vereist was. Eruit blijkt dat het bestreden besluit niet het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project en er geen criteria of modaliteiten worden vastgelegd voor de goedkeuring en de uitvoering van een project, alsook dat de uitzending van elektromagnetische straling geen mogelijke betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone veroorzaakt.

Standpunt van de tussenkomende partij

88. De tussenkomende partij betoogt vooreerst dat de exploitatie van zendapparatuur geen project-MER-plichtig project is. Het exploiteren van

zendantennes komt immers niet voor in de bijlagen bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 'houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan de milieueffectrapportage' (hierna: project-MER-besluit). Daarnaast is de exploitatie van zendantennes ook niet vergunningsplichtig. Het gaat daarentegen om niet-ingedeelde inrichtingen, waarvoor geen omgevingsvergunning of melding is vereist. Het conformiteitsattest betreft louter een mechanisme om de stralingsnormen te kunnen controleren. De verzoekende partijen maken het tegendeel niet aannemelijk. Anders dan bij de meeste vergunningsprocedures bestaat bij het verlenen van het conformiteitsattest geen discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Dat attest voegt dan ook geen enkele voorwaarde of verplichting toe aan de exploitatie. Een operator kan eenvoudigweg op voorhand inschatten of hij op basis van zijn aanvraag voor een welbepaalde site een conformiteitsattest zal verkrijgen of niet. In die zin kan het conformiteitsattest worden vergeleken met bv. een bodemattest, EPC-attest of asbestinventarisatieattest. Dergelijke attesten worden louter en alleen op basis van een bestaande feitelijke situatie verleend, maar zijn nu eenmaal decretaal vereist om tot de overdracht van onroerend goed te kunnen overgaan.

Vervolgens argumenteert de tussenkomenende partij dat het bestreden besluit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken. Zij benadrukt dat die gevolgen ook aantoonbaar het resultaat moeten zijn van het bestreden besluit en dus van de aanpassing van de stralingsnormen. Het volstaat niet dat aangetoond zou worden dat het uitzenden van elektromagnetische stralen op zichzelf genomen een betekenisvol nadelig effect kan hebben. Het is immers niet de reeds bestaande stralingsregelgeving die wordt bestreden, maar wel de aanpassing ervan. De verzoekende partijen verliezen uit het oog dat de cumulatieve norm niet is gewijzigd, alsook dat de norm per operator zowel in de voorheen bestaande regeling als in de bestreden regeling enkel geldt op verblijfplaatsen. Er kan niet zonder meer worden aangenomen dat speciale beschermingszones dergelijke verblijfplaatsen zouden zijn. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk waarin de gevolgen voor speciale beschermingszones precies zouden bestaan en waarom die gevolgen bovendien betekenisvol zouden zijn. Zij zetten in het verzoekschrift niet uiteen welke speciale beschermingszones of welke erin

aanwezige fauna of flora door de aanpassing van de normen zouden worden aangetast, noch dat zij op een betekenisvolle wijze zouden worden aangetast. De verzoekende partijen komen in het verzoekschrift niet verder dan het opsommen van een aantal studies met daarbij een zelf geformuleerde samenvatting. Op geen enkel ogenblik maken zij aannemelijk dat de beweerde versoepeling van de stralingsnormen op zichzelf een risico op een betekenisvolle aantasting inhoudt.

In de nota aan de Vlaamse regering wordt vastgesteld dat uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat er bij bepaalde niveaus van elektromagnetische straling er een zeker thermisch effect plaatsvindt. Om dat te vermijden werden stralingsnormen ingevoerd die enig thermisch effect uitsluiten. Bij niet-thermische blootstelling bestaat er geen eenduidig onderzoek waaruit schadelijke effecten zouden blijken. Er kan niet worden ingezien waarom de verwerende partij verkeerdelijk of onzorgvuldig zou hebben geoordeeld dat er geen risico op een betekenisvol nadelig effect bestaat. De verzoekende partijen tonen het tegendeel niet aan. Voor het overige sluit de tussenkomende partij zich aan bij het standpunt dat in de nota aan de Vlaamse regering wordt ingenomen.

Beoordeling

89. Artikel 4.2.1 DABM luidt:

“Dit hoofdstuk is van toepassing op ieder plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project. Dit hoofdstuk is eveneens van toepassing op ieder plan of programma, waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.”

Deze bepaling bakent louter het toepassingsgebied af van hoofdstuk II “Milieueffectrapportage over plannen en programma’s” van het DABM. Het legt de verwerende partij geen enkele verplichting op. Er valt dan ook niet in te zien hoe de verwerende partij deze bepaling zou kunnen schenden door het nemen van het thans bestreden besluit. Een gebeurlijke verplichting tot het uitvoeren van een plan-MER voor een plan of programma vloeit niet voort uit deze bepaling, maar wel uit artikel 4.2.3 DABM.

90. Artikel 4.2.3, § 2, 1°, DABM bepaalt dat voor het plan of programma dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, van dat decreet onder het toepassingsgebied van voornoemd hoofdstuk II valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, een plan-MER moet worden opgemaakt wanneer dat plan betrekking heeft op, onder andere, telecommunicatie en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het project-MER-besluit.

Het staat niet ter discussie dat het bestreden besluit een plan of programma betreft dat onder de plan-MER-regelgeving valt. Wat rest is dus de vraag of het bestreden besluit het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het project-MER-besluit.

91. In de nota aan de Vlaamse regering wordt toegelicht:

“Dit ontwerp van besluit vormt niet het kader voor de toekenning van een vergunning voor een project, er is geen sprake van vaststelling van criteria en modaliteiten voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten. Enerzijds omdat er geen project geregeld wordt en anderzijds omdat er geen kader voor de toekenning van een vergunning (goedkeuring) wordt vastgesteld. Beide aspecten worden nader toegelicht.

De activiteit die door dit besluit geregeld wordt, het uitzenden van elektromagnetische straling door zendantennes, wordt niet beschouwd als een project in de zin van de [MER]-regelgeving. As such worden zendantennes en andere constructies voor telecommunicatie immers niet vernoemd in de bijlagen bij de project-[MER]-richtlijn noch in de bijlagen bij het project-[MER]-besluit.[...] Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie (bv. arrest van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a., C- 275/09) blijkt bovendien dat er geen sprake is van een project wanneer de activiteit geen werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, inhoudt. De door het besluit geregelde activiteit is dan ook niet te beschouwen als een project.”

De verzoekende partijen zetten in het verzoekschrift uiteen dat het bestreden besluit moet worden beschouwd als een plan of programma en dat het conformiteitsattest moet worden aanzien als een vergunning. Zij lichten

evenwel niets concreet toe over de voorwaarde dat die vergunning betrekking moet hebben op een “project opgesomd in bijlagen I, II en III van het project-MER-besluit”.

Artikel 6.10.2.2., § 1, van Vlarem II, zoals vervangen bij artikel 5 van het thans bestreden besluit, bepaalt dat de exploitatie van een vast opgestelde zendantenne of de verandering van een vast opgestelde zendantenne verboden is zonder conformiteitsattest, met uitzondering van straalverbindingen. Het conformiteitsattest ziet derhalve op de exploitatie van vaste zendantennes. Al aangenomen dat het bestreden besluit een “kader” vormt en het conformiteitsattest te aanzien valt als een “vergunning”, moet hoe dan ook worden vastgesteld dat de verzoekende partijen niet aannemelijk maken dat de exploitatie van vaste zendantennes een “project” betreft als bedoeld in artikel 4.2.3, § 2, 1°, DABM, dan wel in artikel 3, lid 2, a), van richtlijn 2001/42/EG, met name een project als bedoeld in de desbetreffende bij dat decreet of die richtlijn gevoegde bijlagen. De verzoekende partijen tonen om die reden alleen al niet aan dat er een verplichting gold tot het opmaken van een plan-MER omdat het bestreden besluit het kader zou vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project.

92. Daarnaast geldt echter ook een verplichting tot het opmaken van een plan-MER wanneer een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het natuurdecreet.

Dit artikel 36ter, § 3, eerste lid, bepaalt:

“Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat die vergunningsplichtige activiteit of dat plan of programma direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.”

Deze bepaling verplicht tot de opmaak van een passende beoordeling indien een plan of programma een betekenisvolle aantasting van de

natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken. Het is niet omdat een plangebied in of in de nabijheid van een dergelijke zone is gelegen, dat hoe dan ook een passende beoordeling moet worden opgemaakt. Slechts in het geval dat er een kans bestaat op een betekenisvolle aantasting, zal tot een passende beoordeling moeten worden overgegaan. Het staat aan de verzoekende partijen die aanvoeren dat een passende beoordeling moest worden opgemaakt, om dit in het verzoekschrift met voldoende concrete gegevens aan te tonen, minstens aannemelijk te maken.

93. In de nota aan de Vlaamse regering wordt gesteld:

“De beschikbare wetenschappelijke literatuur wijst niet op een mogelijk betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone (SBZ) door het uitzenden van elektromagnetische straling. Recente inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over effecten van RF-blootstelling op fauna en flora worden weergegeven in het overzicht (‘A Literature Review of Effects of RadioFrequency Electromagnetic Field Exposure of Non-Human Vertebrates, Invertebrates, and Plants’ (Arno Thielens, 2021).

De resultaten van dit zeer recent overzicht (Thielens, 2021), zijn in overeenstemming met een eerder rapport dat verschillende onderzoeken samenlegt (The impacts of artificial electromagnetic radiation on wildlife (flora and fauna): current knowledge overview. A report of the EKLIPSEproject. 2018).

De review (Thielens, 2021) besluit dat effecten kunnen optreden boven de thermische drempel bij alle bestudeerde organismen. Deze opwarming veroorzaakt inwendige temperatuurstijgingen in organismen of cellen, die op hun beurt biologische effecten hebben, zoals een thermoregulatorische respons. De Vlaamse stralingsnormen garanderen blootstellingscondities die thermische effecten uitsluiten en bieden dus inherent bescherming tegen deze effecten. Bij niet-thermische blootstellingscondities geeft de review geen duidelijke indicaties van schadelijke effecten.

Voor frequenties hoger dan 6 GHz is er, volgens de review, weinig onderzoek beschikbaar naar effecten als gevolg van blootstelling van ongewervelden en planten. Het Departement Omgeving volgt verder onderzoek hierover op. Er is slechts een beperkt aantal toepassingen (radar en straalverbinding) met frequenties hoger dan 6 GHz. Door de aard van deze verbindingen, punt tot punt voor straalverbindingen en laag gemiddeld zendvermogen voor radar, is de blootstelling in de omgeving zeer beperkt. Omdat de kennis hierover steeds verder ontwikkelt, behoudt het voorstel van wetgeving op basis van voorzorg, de cumulatieve norm zie 2.2.1, die strenger is dan internationaal aangeraden.

Uit bovenstaande blijkt dat het ontwerp van besluit geen betekenisvolle effecten voor een speciale beschermingszone kan hebben en er dus geen passende beoordeling vereist is.”

De verzoekende partijen komen niet verder dan op veeleer algemene wijze te stellen dat de verwerende partij “de impact op de fauna en flora onvoldoende en onzorgvuldig onderzocht” heeft en dat een betekenisvolle aantasting van een speciale beschermingszone “niet [kan] worden uitgesloten”, nu in de nota valt te lezen dat “de review geen duidelijke indicaties van schadelijke effecten” geeft bij niet-thermische blootstellingscondities en dat voor frequenties hoger dan 6 GHz “weinig onderzoek beschikbaar” is naar effecten als gevolg van blootstelling van ongewervelden en planten. Van de verwerende partij kan echter niet worden vereist dat zij zelf bijkomend (wetenschappelijk) onderzoek zou uitvoeren om leemten in de kennis aan te vullen.

Verder verwijzen de verzoekende partijen naar enkele internationale studies. Daarmee maken zij evenwel niet afdoende concreet aannemelijk dat het thans bestreden besluit betekenisvolle effecten kan veroorzaken aan de natuurwaarden van speciale beschermingszones in Vlaanderen, vermits zij op geen enkele wijze de natuurlijke kenmerken van deze speciale beschermingszones, dan wel de impact erop die concreet uitgaat of zou kunnen uitgaan van het thans bestreden besluit, in hun betoog betrekken.

Waar de verzoekende partijen tot slot besluiten dat, “[i]ndien hierover twijfel zou zijn, [...] desgevallend ook overwogen [moet] worden om hierover een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie”, laten zij na om zelf een (voorstel van) prejudiciële vraag te formuleren. In het licht van de voorgaande vaststellingen bestaat er geen aanleiding om ambtshalve een dergelijke vraag op te stellen.

94. Het zevende middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 46 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams