Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME,

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen 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 bepaling inzake milieubeleid, wat betreft de normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 100 kHz en 300 GHz
- Principiële goedkeuring

Samenvatting
Met dit besluit wenst de Vlaamse Regering deel 1, hoofdstuk 2.14 en hoofdstuk 6.10 van titel II van het VLAREM betreffende vast opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven aan te passen om de regelgeving in lijn te brengen met de technologische evoluties. Gelet op de gewijzigde formulering in VLAREM, moet ook het Milieuhandhavingsbesluit worden aangepast.

1 SITUERING

1.1 BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein Omgeving.

1.2 VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2021/96 van 17 maart 2021.

Het advies van de Inspectie en Financiën werd op 31 maart 2021 verkregen.

1.2.1 Beslissingen

De Vlaamse regering heeft op 23 april 2021 het ontwerpbesluit een eerste keer goedgekeurd (VR 2021 2304 DOC.0430).

De Vlaamse regering heeft op 10 december 2021 het ontwerpbesluit een tweede keer goedgekeurd (VR 2021 1012 DOC.1413).

1.2.2 Adviezen

Op 5 mei 2021 werd het advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) gevraagd. Op 21 mei 2021 heeft zij bij schrijven ter kennis gebracht dat ze besloten heeft geen advies uit te brengen.

Op 5 mei 2021 werd het advies van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed (SARO) gevraagd. Op 26 mei 2021 heeft de SARO bij schrijven ter kennis gebracht dat geen strategische bemerkingen wenst te formuleren bij voorliggend besluit.

Op 6 mei 2021 werd het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) gevraagd. Op 25 mei 2021 heeft de SERV bij schrijven ter kennis gebracht dat ze besloten heeft geen advies te geven.

Op 6 mei 2021 werd het advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Vlaamse Raad WVG) gevraagd. Op 25 mei 2021 heeft zij bij schrijven ter kennis gebracht dat ze besloten heeft geen advies te geven.

Over dit ontwerp van besluit werd een publieke consultatie gehouden, conform de bepalingen van artikel 5.4.4 in het DABM.

Op 14 december 2021 werd het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, gevraagd. Op 11 januari 2022 werd het advies met nr. 70.700/1 verkregen. Voor een bespreking ervan zie infra punt 4.

Op 16 maart 2022 werd het Advies van de Vlaamse Toezichtscommissie gevraagd. Op 19 april 2022 werd het advies 2022/30 verkregen. Voor een bespreking ervan zie infra punt 5.

1.2.3 Openbaar onderzoek

Tijdens de publieke raadpleging van 5 mei 2021 t.e.m. 13 juni 2021 ontving het Departement Omgeving 384 inspraakreacties. De indieners van de bezwaren ontvingen een antwoord op hun vragen.
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.

Het Departement Omgeving ontving ook een bezwaar met een tekstuele opmerking.
De tekst in artikel 5 boven de tabel, zoals voorgesteld in het ontwerp, is niet duidelijk omdat het enkel verwijst naar magnetische veldsterkte en niet naar beide veldsterktes (elektrisch en magnetisch), terwijl de tabel deze wel correct onderscheidt. Dit werd in de tekst aangepast.

2 INHOUD

2.1 ALGEMENE TOELICHTING

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[1]. Volgens ICNIRP bieden de richtlijnen van 1998 nog steeds goede bescherming, maar de nieuwe richtlijnen zijn gedetailleerder (bv. extra richtlijnen voor frequenties boven 6 GHz waar sommige 5G -toepassingen gebruik van zullen maken en de uitmiddelingstijd voor blootstelling van het volledige lichaam wijzigt van 6 naar 30 minuten).

De wetenschappelijke wereld (onderzoekers, tijdschriften, congressen, commissies) die onderzoek uitvoert naar de gezondheidseffecten van elektromagnetische velden geeft aan dat er geen gezondheidseffecten te verwachten zijn als de normen gerespecteerd worden. Dit blijkt uit verschillende globale evaluatierapporten van wetenschappelijke commissies en nationale instellingen (Wetenschappelijk Comité voor nieuwe en recent vastgestelde gezondheidsrisico's – SCENIHR, Nederlandse Gezondheidsraad, ICNIRP …). Een overzichtsrapport van de meest recente expertbeoordelingen bevestigt dat (http://archief.onderzoek.omgeving.vlaanderen.be/Onderzoek-1997510).

Het Departement Omgeving publiceert vier keer per jaar een overzicht van wetenschappelijk onderbouwd onderzoek naar gezondheidseffecten van straling van (gsm-)antennes op de site (https://omgeving.vlaanderen.be/onderzoek-straling-en-gezondheid). Dit overzicht wordt opgemaakt door experten 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.

2.1.1 Huidige normering voor elektromagnetische golven van vast opgestelde zendantennes

Sinds het arrest van het Grondwettelijk Hof van 15 januari 2009 is de normering voor elektromagnetische straling van vast opgestelde zendantennes een regionale bevoegdheid.

[1] https://www.icnirp.org/en/activities/news/news-article/rf-guidelines-2020-published.html

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

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

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

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

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

In de reguleringsimpactanalyse[2] die ter voorbereiding van de Vlaamse normering werd opgesteld in 2010, werd reeds aangegeven dat op lange termijn de noodzaak voor verdere aanpassing van de normering onderzocht moet worden afhankelijk van:

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

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

Sinds de laatste wijzigingen aan de normen in titel II van het VLAREM voor vast en tijdelijk opgestelde zendantennes, werd door het Europees Parlement en de Raad het Europees wetboek voor elektronische communicatie vastgesteld op 11 december 2018[3]. Dit besluit zet deze richtlijn deels om in de Vlaamse regelgeving.

---

[2] https://www.vlaanderen.be/publicaties/reguleringsimpactanalyse-betreffende-de-reglementering-van-de-normering-van-vast-opgestelde-zendantennes-voor-elektromagnetische-golven-tussen-10-mhz-en-10-ghz

[3] http://publications.europa.eu/resource/cellar/dad49dcb-c447-11e9-9d01-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1

2.1.2 Noodzaak tot aanpassing van de regelgeving

2.1.2.1 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.

2.1.2.2 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.

2.1.2.3 Omzetten van Richtlijn 2018/1972/EU, artikel 57, lid 1

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, 1e 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[4].

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.

Zoals uit bovenstaande tekst blijkt, is er op korte termijn behoefte aan een wettelijk kader om de normering van de stralingsniveaus in overeenstemming te brengen met de technologische ontwikkelingen, het frequentiebereik uit te breiden en de Europese richtlijn te implementeren.

2.1.3 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.

[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1070&from=EN

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.

2.1.3.1 Effecten op de omgeving

Het Departement Omgeving laat de meest recente wetenschappelijke onderzoeken opvolgen door experten 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 experten 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[5] 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).

2.1.3.2 Plan-milieueffectrapportage

Voorliggend ontwerp van besluit dat wijzigingen doorvoert aan het VLAREM, is een (wijziging van een) overheidshandeling voorgeschreven door decretale bepalingen en valt daardoor onder de definitie van plan of programma van de plan-m.e.r.-regelgeving.[6] Een dergelijk plan of programma valt onder de plan-m.e.r.-plicht als een passende beoordeling vereist is of als het plan het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project (artikel 4.2.1. DABM). Wat de vraag betreft of dergelijke handeling het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, moet rekening gehouden worden met de rechtspraak van het Hof van Justitie terzake waarin het Hof stelt dat "het begrip "plannen en programma's" betrekking heeft op elke handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben".[7]

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 m.e.r.-regelgeving. As such worden zendantennes en andere constructies voor telecommunicatie immers niet vernoemd in de bijlagen bij de project-m.e.r.-richtlijn noch in de bijlagen bij het project-m.e.r.-besluit.8 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.

Het besluit vormt daarnaast ook niet het kader voor de toekenning van een vergunning. Het gaat om bepalingen die van toepassing zijn op niet-ingedeelde inrichtingen, waarvoor dus geen vergunning voor het exploiteren vereist is. Voorliggend wijzigingsbesluit houdt geen wijzigingen in van algemene en/of sectorale voorwaarden en houdt dus ook geen wijzigingsbepalingen in die betrekking hebben op randvoorwaarden of toetsingsgronden voor het toekennen van vergunningen voor projecten. In zoverre een stedenbouwkundige vergunning vereist zou zijn, vormen de voorwaarden van hoofdstuk 6.10 van titel II van het VLAREM geen voorschriften waaraan moet getoetst worden voor die vergunningverlening.

---

[5] https://researchportal.be/nl/publicatie/verkennende-studie-naar-mogelijkheden-tot-technische-aanpassingenoptimalisatie-draadloze

[6] Naar aanleiding van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State kan hier worden toegevoegd dat het inderdaad gaat om een plan of programma zoals gedefinieerd onder artikel 2, a), van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van van 27 juni 2001 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's'.

[7] HvJ 25 juni 2020, C-24/19, A e.a. t. GSA van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen, ECLI:EU:C:2020:503, punt 67.

Dit is ook in lijn met Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie waarin wordt gesteld in artikel 57, 1e 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) 2020/911 van de Commissie van 30 juni 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. Om in overeenstemming te zijn met deze richtlijn kan er in de door de richtlijn (artikel 57) vermelde gevallen geen vergunningsplicht zijn.

De afdeling wetgeving van de Raad van State stelt in haar advies vast dat de ontworpen regeling exploitatievoorwaarden en nadere regels bepaalt voor vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven. De afdeling wetgeving van de Raad van State vervolgt in haar advies: "Daarbij wordt onder meer de exploitatie van bepaalde antennes verboden zonder conformiteitsattest en worden de minimale afmetingen bepaald die de vrije afstanden van de veiligheidszone dienen te hebben als voorwaarde voor de vrijstelling van bepaalde zendantennes van dergelijk attest.

Naast het gegeven dat het ontworpen besluit aldus bepalend is voor de inplanting – en dus het kader – van de hier bedoelde antennes, lijkt er niet zonder meer van uitgegaan te kunnen worden dat de inplanting van de betrokken antennes, waarbij ingevolge de ontworpen regeling onder meer een stralingsnorm per operator in de plaats van per antenne zal gelden, geen aanzienlijke invloed op het milieu heeft, zodat minstens vanuit die optiek een milieubeoordeling vereist lijkt te zijn."

In antwoord op dit onderdeel van het advies moet herhaald worden dat de vermelde voorwaarden geen betrekking hebben op de vergunningverlening. Het gaat om bepalingen die van toepassing zijn op niet-ingedeelde inrichtingen, waarvoor dus geen vergunning voor het exploiteren vereist is. Het Hof van Justitie heeft reeds geoordeeld dat indien een besluit een aantal verbodsbepalingen bevat, doch deze verbodsbepalingen enkel gelden voor niet-vergunningsplichtige projecten, de normatieve kenmerken van het betrokken besluit geen kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor andere projecten.[8] Wanneer voor de inplanting, d.i. het uitvoeren van een stedenbouwkundige handeling, alsnog een vergunning vereist is, vormen de voorwaarden uit deel 6 van VLAREM II geen weigerings- of beoordelingsgrond. Daarnaast laat de wetgeving ook niet toe om een aanvraag tot conformiteitsattest te weigeren op basis van de locatie waar vast opgestelde zendantennes kunnen geplaatst worden. Operatoren mogen antennes plaatsen op locaties die ze nodig achten om een goede dekking te krijgen (in het kader van het algemeen belang). Het ontworpen besluit is aldus niet bepalend voor de inplanting van antennes. De inplanting of locatiekeuze van zendantennes wordt met dit ontwerp van besluit niet geregeld noch mee bepaald. De voorliggende wetgeving gaat enkel over het beperken van blootstelling van deze zendantennes.

De afdeling wetgeving van de Raad van State gaat er van uit dat er niet zonder meer van uitgegaan kan worden dat de inplanting van antennes waarbij ingevolge de ontworpen regeling onder meer een stralingsnorm per operator in de plaats van per antenne zal gelden, geen aanzienlijke invloed op het milieu heeft. Bij haar daaruit voortvloeiende gevolgtrekking dat vanuit die optiek een milieubeoordeling vereist lijkt te zijn, moet rekening gehouden worden met de systematiek van de richtlijn 2001/42/EG die enkel welbepaalde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben onder haar werkingssfeer brengt. Het eerste lid van artikel 3 van de richtlijn 2001/42/EG bepaalt namelijk dat een milieubeoordeling wordt uitgevoerd voor de in de leden 2, 3 en

[8] HvJ 12 juni 2019, C-43/18, Compagnie d'entreprises CFE SA tegen Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ECLI:EU:C:2019:483, punt 65 en 66.

4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (eigen onderlijning). Voorliggende ontwerp van besluit valt niet onder de toepassing van de vermelde leden 2, 3 of 4, wat hier onder punt '2.1.3.2 plan-milieueffectrapportage' omstandig wordt toegelicht.

Voor dit ontwerp van besluit is geen passende beoordeling vereist. Overeenkomstig artikel 36ter, §3 Decreet Natuurbehoud is een passende beoordeling vereist wat betreft de betekenisvolle effecten voor een speciale beschermingszone (SBZ) voor 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 dat plan of programma direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie. Het ontwerp van besluit voorziet in beperkingen voor het uitzenden van elektromagnetische straling en voldoet aan de Europese Richtlijnen.

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 EKLIPSE-project. 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 thermoregulatoire 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. Voorliggend ontwerp van besluit valt daarom niet onder het toepassingsgebied van de plan-m.e.r.-regelgeving.

2.1.3.3 Doelgroepen

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

- mobiele telefonie en internet;
- draadloos internet;
- netwerk voor hulp- en veiligheidsdiensten en andere TETRA-systemen;

- veiligheid van de luchtvaart;
- veiligheid van de scheepvaart;
- veiligheid van het spoorwegverkeer
- veiligheid van het openbaar vervoer;
- defensie;
- radioamateurisme;
- radio en televisie;
- privé-radio van taxi, ambulance, vrachtwagen, ...;
- radarsystemen in het beschouwde frequentiegebied
- straalverbindingen

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

2.1.3.4 Handhaving

Bijlage VII van 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, het "Milieuhandhavingsbesluit", bevat de lijst van de milieu-inbreuken, ter uitvoering van artikel 16.1.2, 1°, f), en 16.4.27, derde lid, van het DABM.

Daar voorliggend besluit de bepalingen wijzigt inzake normering voor vast en tijdelijk opgestelde zendantennes van elektromagnetische golven met een frequentie tussen 100 kHz (kilo Hertz) en 300 GHz (Giga Hertz), dient ook de formulering van de bepalingen van bijlage VII van het Milieuhandhavingsbesluit aangepast te worden.

2.2 TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Hoofdstuk 1. Wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne

Artikel 1

Dit artikel beoogt de aanpassing van een aantal definities onder subtitel "DEFINITIES ELEKTROMAGNETISCHE GOLVEN (hoofdstuk 2.14 en 6.10)".

Punt 1°: De definitie van gemiddeld effectief uitgestraald vermogen (ERP) wordt aangepast naar gemiddeld effectief isotroop uitgestraald vermogen (EIRP). Het voorstel voorziet in de gedeeltelijke omzetting 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. In deze regelgeving wordt verwezen naar EIRP. Zo brengt men deze definitie in lijn met Europese[9] en internationale bepalingen waarin deze terminologie wordt gehanteerd. Het begrip EIRP wordt tevens in de praktijk vaker gebruikt dan ERP, o.a. in de tool voor het afleveren van attesten.

We brengen de uitmiddelingstijd van zes naar dertig minuten. De uitmiddelingstijd voor blootstelling van het volledige lichaam wijzigde in de ICNIRP-richtlijnen van 2020 immers ook van 6 naar 30

[9] UITVOERINGSVERORDENING (EU) 2020/911 VAN DE COMMISSIE van 30 juni 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.

minuten, om beter aan te sluiten bij de tijd die nodig is om de lichaamstemperatuur te laten stijgen. Thermische effecten vormen de basis voor de ICNIRP-richtlijnen voor radiofrequente straling.

Punt 2°, 3° en 5°: gelet op de beoogde aanpassingen van hoofdstuk 2.14 en hoofdstuk 6.10 van titel II van het VLAREM met dit wijzigingsbesluit, dienen de definities in artikel 1.1.2. van titel II van het VLAREM in die zin te worden aangepast.

Punt 4°: De uitmiddelingstijd brengen we van zes naar dertig minuten. De uitmiddelingstijd voor blootstelling van het volledige lichaam wijzigde in de ICNIRP-richtlijnen van 2020 immers ook van 6 naar 30 minuten, om beter aan te sluiten bij de tijd die nodig is om de lichaamstemperatuur te laten stijgen. Thermische effecten vormen de basis voor de ICNIRP-richtlijnen voor radiofrequente straling.

Punt 6°: gelet op de beoogde aanpassingen van hoofdstuk 2.14 en hoofdstuk 6.10 van titel II van het VLAREM met dit wijzigingsbesluit, dienen definities worden toegevoegd voor operator, straalverbindingen, H_{gem} en kennisgeving.

Straalverbindingen worden expliciet vrijgesteld van het conformiteitsattest en worden onderworpen aan een kennisgeving. Een definitie van deze verbindingen dringt zich dan ook op.

Artikel 2

Nieuwe technologieën in telecommunicatie zullen gebruik maken van frequenties hoger dan 10GHz, ook wel Mm-waves (26 GHz in Europa[10]) genoemd. Daarom moet het frequentiebereik van de wetgeving aangepast worden om ook bij deze frequenties de blootstelling van de bevolking aan straling te kunnen beperken. De ICNIRP (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection) richtlijnen hebben een frequentiebereik van 100 kHz tot 300 GHz. Artikel 2.14.1.1. van titel II van het VLAREM dient in die zin te worden aangepast.

Artikel 3

Nieuwe technologieën in telecommunicatie zullen gebruik maken van frequenties hoger dan 10GHz, ook wel Mm-waves (26 GHz in Europa[11]) genoemd. Daarom moet het frequentiebereik van de wetgeving aangepast worden om ook bij deze frequenties de blootstelling van de bevolking aan straling te kunnen beperken. De ICNIRP (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection) richtlijnen hebben een frequentiebereik van 100 kHz tot 300 GHz. Artikel 2.14.2.1. van titel II van het VLAREM dient in die zin te worden aangepast.

Door de uitbreiding van het frequentiebereik worden ook de frequenties van 100 kHz tot 30 MHz in de wetgeving opgenomen. Daardoor moet ook de magnetische veldsterkte worden meegenomen voor de frequenties van 100 kHz tot 30 MHz en moet aan beide normen worden voldaan.

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 dan bij hoge 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 geen verband is tussen de elektrische en magnetische veldsterkte waardoor beide moeten beperkt worden.

---

[10] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-harmonise-last-pioneer-frequency-band-needed-5g-deployment

[11] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-harmonise-last-pioneer-frequency-band-needed-5g-deployment

Artikel 4
Dit artikel beoogt de toevoeging van artikel 6.10.1.2.

Een aantal bepalingen in dit besluit voorzien in de gedeeltelijke omzetting van artikel 57, eerste 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. Om die reden wordt hiernaar verwezen in deze nieuwe bepaling.

Artikel 5
Dit artikel beoogt de aanpassing van artikel 6.10.2.1 en 6.10.2.2 van titel II van het VLAREM.

- Aanpassing artikel 6.10.2.1:

Om de blootstelling te beperken op een manier die rekening houdt met de technische evolutie wordt voorgesteld om van een norm per antenne over te schakelen naar een norm per operator. In lijn met de huidige norm per antenne wordt voorgesteld dat deze norm per operator enkel geldt op verblijfplaatsen.

Deze norm per operator is in feite een blootstellingsnorm waaraan alle vast opgestelde zendantennes van 1 operator moeten voldoen (dus de samengestelde velden van alle antennes van 1 operator en niet van elke antenne apart). Deze keuze heeft het voordeel dat per site eenvoudig het respecteren van de norm per operator kan berekend worden (en na installatie kan het respecteren van deze norm aan de hand van een meting gecontroleerd worden).

In één van de ingediende bezwaren werd ons op een tekstuele fout gewezen. Het artikel is in die zin aangepast zodat het duidelijker is dat er een onderscheid dient gemaakt worden tussen elektrische en magnetische veldsterkte.

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.

Door de uitbreiding van het frequentiebereik worden ook de frequenties van 100 kHz tot 30 MHz in de wetgeving opgenomen. Daardoor moet ook de magnetische veldsterkte worden meegenomen voor de frequenties van 100 kHz tot 30 MHz en moet aan beide normen worden voldaan.

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 geen verband is tussen de elektrische en magnetische veldsterkte waardoor beide moeten beperkt worden.

- 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.

Dit artikel stelt dat een conformiteitsattest niet vereist is voor zendantennes vermeld in artikel 6.10.2.1, eerste lid, die met een laag gemiddeld effectief isotroop uitgestraald vermogen zenden en waarvan de veiligheidszone de minimale afstanden vermeld in de tabel in §2 respecteert. Boven de 20 W EIRP is er altijd een attest nodig.

Om het overzicht te bewaren dient in geval van vrijstelling wel voorafgaand aan de exploitatie een kennisgeving ingediend te worden via de website van de afdeling, bevoegd voor milieuhinder van elektromagnetische golven.

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. In dit verband wordt in de opsomming van de elementen die de kennisgeving moet bevatten, bij sommige elementen vermeld dat zij "in voorkomend geval" in de kennisgeving moeten worden opgenomen. Onder meer afhankelijk van de uitkomst van de besprekingen met het BIPT kunnen de verdere voorwaarden voor de kennisgeving, zoals o.m. de gevallen waarin de bedoelde elementen al dan niet in de kennisgeving moeten worden opgenomen, vervolgens door de minister gepreciseerd worden.

Bijkomend wordt, in samenwerking met de operatoren, voor de kennisgevingen een online applicatie ontwikkeld om de administratieve last zo laag mogelijk te houden.

Op basis van berekeningen en technische aanpassingen werden de veiligheidsafstanden in artikel 6.10.2.2 §2 en §3 gecorrigeerd voor het gebruik van de norm per operator.

Artikel 6

Dit artikel beschrijft de elementen die de kennisgeving, die moet worden ingediend via de website van de afdeling, bevoegd voor milieuhinder van elektromagnetische golven, moet bevatten. De minister kan verdere voorwaarden voor de kennisgeving bepalen.

Voor rapportering aan Europa in het kader van de omzetting van de Richtlijn 2018/1972/EU, artikel 57, lid 1, vragen we in de kennisgeving ook nog aan te vullen of het gaat om een 'actief antennesysteem, of het gaat om een indoor of outdoor antenne en of er visuele impact te verwachten is als gevolg van de plaatsing van de antennes.

Er wordt niet meer gevraagd om een logboek bij te houden aan de radioamateurs. Hiervoor werd eerder verwezen naar een journaal dat vanwege federale wetgeving al moest worden bijgehouden. Die bepaling is niet meer van toepassing. Uit de handhaving van de afgelopen 10 jaar bleek dit logboek geen meerwaarde te bieden voor controles. De controlemetingen gaven voldoende info om het in orde zijn aan de norm te controleren. Niet meer vragen naar het logboek zorgt voor administratieve vereenvoudiging zonder de controle op de norm te verzwakken. In de kennisgeving moet de operator ook aangeven dat de antennes minder dan 175 uur per jaar uitzenden.

Artikel 7

De aanpassing van een norm per antenne, die technisch niet meer mogelijk is, naar een norm per operator zorgt ervoor dat er een aantal wijzigingen nodig zijn. De verwijzing naar de SAR-waarde wordt aangepast zodat verwezen kan worden naar de norm per operator en de cumulatieve norm. De bepaling over samengestelde velden wordt ook aangepast zodat er, rekening houdende met de berekende achtergrondstraling (van alle relevante antennes), zal afgewogen worden of metingen nodig zijn. De bepalingen van artikel 6.10.2.3. worden daarom in die zin aangepast.

5° en 6° werden aangepast om duidelijk te maken in het artikel dat de verticale projectie een projectie is van de zone waar de grenswaarden kunnen overschreden worden;

Artikel 8

Artikel 6.10.2.4 dat de termijn aangeeft waarbinnen de afdeling, bevoegd voor de milieuhinder van elektromagnetische straling, vaststelt of een aanvraag voor een conformiteitsattest voldoet aan de vereisten voor het afleveren van een attest wordt aangevuld met termijn voor de vaststelling of de aanvraag voor een kennisgeving voldoet aan de vereisten voor het afleveren van een kennisgeving. Dit geeft meer duidelijkheid aan de aanvrager dat de kennisgeving voldoet aan de vereisten zodat er duidelijkheid is over wanneer de exploitatie mag starten.

Artikel 9

Artikel 6.10.2.5 wordt aangevuld met de vereisten voor de aflevering van een kennisgeving van vast opgestelde zendantennes. Dit zorgt ervoor dat duidelijker is voor de aanvrager van een kennisgeving dat de kennisgeving ontvankelijk en goedgekeurd is. Voor een aantal vast opgestelde zendantennes (type SAWAP) zijn de gegevens voor rapportering aan Europa in het kader van de omzetting van de Richtlijn 2018/1972/EU, artikel 57, lid 1, beschikbaar door de kennisgeving. Een duidelijke procedure over de voorwaarden voor het afleveren van een kennisgeving zijn daarom aangewezen.

Artikel 10

Deze wijziging beoogt een terminologische aanpassing.

Artikel 11

Dit artikel voegt een artikel 6.10.2.9 toe aan hoofdstuk 6.10, afdeling 6.10.2. 'Milieuvoorwaarden voor vast opgestelde zendantennes' van deel 6, van titel II van het VLAREM.

In één advies koppelt de afdeling Wetgeving van de Raad van State de verwerking van persoonsgegevens aan artikel 22 van de Grondwet. Dit artikel 22 legt op dat voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nagestreefd.
Volgens de Raad van State impliceert dit dat, indien men elementen rond gegevensverwerking wil delegeren, de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens door de wetgever/decreetgever moeten worden vastgelegd. Het gaat om de volgende elementen:
1°) de categorie van verwerkte gegevens;
2°) de categorie van betrokken personen;
3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling;
4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en
5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

Daarnaast schrijft artikel 6.3 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (afgekort AVG) voor dat regelgeving die de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 6.1, punt c) of punt e)

van de AVG omkadert, naast deze elementen ook de verwerkingsverantwoordelijken en de verwerkingsactiviteiten en -procedures, waaronder maatregelen om te zorgen voor een rechtmatige en behoorlijke verwerking, moet vermelden.

Met de invoering van artikel 6.10.2.9 wordt de verwerking van persoonsgegevens voor kennisgevingen en conformiteitsattesten regelgevend vastgelegd.

Paragraaf 1 legt vast dat het departement, bevoegd voor milieuhinder van elektromagnetische golven optreedt als verwerkingsverantwoordelijken of als ontvanger voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit hoofdstuk 6.10 en de toezichtopdrachten als vermeld in titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, met betrekking tot de aanvraag van een conformiteitsattest of een kennisgeving. Het doeleinde van de verwerking is de uitvoering van de taken, vermeld in dit hoofdstuk 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.

Paragraaf 2 bevat de categorieën van persoonsgegevens waarop de verwerking van persoonsgegevens betrekking heeft.

De gegevens die ter uitvoering van het decreet worden verzameld, zijn de gegevens die noodzakelijk zijn om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen in het kader van dit hoofdstuk 6.10 en de toezichtopdrachten als vermeld in titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, met betrekking tot de aanvraag van een conformiteitsattest of een kennisgeving. De verdere verwerking van deze gegevens in het kader van dossierbeheer voor het behandelen van aanvragen voor een attest of kennisgeving is een taak van algemeen belang. De gegevens worden niet langer bewaard dan nodig is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

Paragraaf 3 bevat de categorieën van betrokkenen waarop de verwerking van persoonsgegevens betrekking heeft:

1° personen die een aanvraag voor een kennisgeving of een conformiteitsattest indienen;
2° operatoren die een kennisgeving of conformiteitsattest nodig hebben volgens de bepalingen in Vlarem II.

Paragraaf 4 verwijst voor de maximale bewaartermijnen voor persoonsgegevens met betrekking tot kennisgevingen en conformiteitsattesten met betrekking tot overtredingen op titel V van het DABM naar de beheersregels, conform artikel III.81, §2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. De persoonsgegevens worden niet langer bewaard dan strikt noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

De bewaartermijnen worden vastgesteld op 10 jaar na aflevering van het conformiteitsattest als het gaat om het technisch dossier dat een bijlage is bij de aanvraag voor een attest. Die termijn is noodzakelijk omdat het voor de beoordeling nodig is om terug te kunnen kijken in eerdere technische dossiers.

Voor het conformiteitsattest en de kennisgeving is de bewaartermijn vastgesteld op 10 jaar nadat er een nieuw attest of kennisgeving wordt afgeleverd voor die site met antennes. De conformiteitsattesten en kennisgevingen zijn immers van belang om de evolutie van het aantal en de soort antennes te kunnen monitoren.

Artikel III.81 van het Bestuursdecreet bepaalt daarbij dat voor elke categorie van bestuursdocumenten beheersregels worden opgesteld die o.m. een bewaartermijn en een definitieve bestemming (vernietiging ofwel een permanente bewaring) bevatten. Deze selectieregels worden gepubliceerd in het serieregister dat online beschikbaar is. Het zijn naar deze beheersregels waarnaar in dit artikel verwezen wordt.

Artikel 12 en 13

Deze artikels beogen een wijziging van de voormalige overgangsbepalingen ten gevolge van de vorige regelgeving rond vast opgestelde zendantennes door deze op te heffen en te vervangen door nieuwe.

Voor de bestaande vast opgestelde zendantennes waarvoor al een beoordeling werd uitgevoerd en in het bezit zijn van een conformiteitsattest moet geen nieuw conformiteitsattest worden aangevraagd. Toekomstige wijzigingen aan reeds bestaande vast opgestelde antennes met conformiteitsattest vallen onder de nieuwe bepalingen van artikel 6.10.2.1.

Bestaande vast opgestelde zendantennes die door de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit wel aan een conformiteitsattest onderworpen worden, hebben tot 31 juli 2023 de tijd om deze aan te vragen. Intussen mag er wel worden verder geëxploiteerd. Deze antennes moeten wel onmiddellijk na de inwerkingtreding voldoen aan de normen.

Hetzelfde geldt voor bestaande vast opgestelde zendantennes die door de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit wel aan een kennisgeving onderworpen worden, hebben tot 31 juli 2023 de tijd om deze in te dienen. Intussen mag er wel worden verder geëxploiteerd. Deze antennes moeten wel onmiddellijk na de inwerkingtreding voldoen aan de normen.

In het geval dat de exploitatie van een bestaande vast opgestelde zendantenne vanaf 31 juli 2022 onder de kennisgevingsplicht van artikel 6.10.2.2.bis valt terwijl deze al in het bezit was van een conformiteitsattest, dan geldt het afgeleverde conformiteitsattest als kennisgeving.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Artikel 14

Daar voorliggend besluit de bepalingen inzake de normering voor vast en tijdelijk opgestelde zendantennes van elektromagnetische golven met een frequentie tussen 100 kHz (kilo Hertz) en 300 GHz (Giga Hertz) wijzigt, dienen ook de bepalingen in bijlage VII van het Milieuhandhavingsbesluit, (de lijst van de milieu-inbreuken, ter uitvoering van artikel 16.1.2, 1°, f), en 16.4.27, derde lid, van het DABM) aangepast te worden.

Artikel 15

Dit betreft de klassieke uitvoeringsbepaling.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

Voorliggend besluit heeft geen andere weerslag op:

- de begroting van de Vlaamse Gemeenschap,
- het personeelsbestand of de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap,
- de lokale besturen

dan de weerslag aangegeven in de nota bij het op 23 april 2021 goedgekeurde ontwerp van besluit.

4. ADVIES RAAD VAN STATE

De Raad van State geeft aan dat het voorstel van besluit moet worden voorgelegd aan de Vlaamse Toezichtscommissie (VTC) omwille van de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van dit besluit. De Raad geeft aan dat de exploitatievoorwaarden bepalend zijn voor de inplanting en dus het kader vormen voor de exploitatie van vast opgestelde zendantennes. In de praktijk is het echter niet zo dat de blootstellingsnormen in het besluit bepalend zijn voor de inplanting. De wetgeving gaat immers enkel over het beperken van blootstelling. De inplanting of locatiekeuze van vast opgestelde zendantennes wordt niet bepaald door deze wetgeving. De wetgeving laat ook niet toe om een attestaanvraag te weigeren op basis van de locatie waar vast opgestelde zendantennes kunnen geplaatst worden. Operatoren mogen antennes plaatsen op locaties die ze nodig achten om een goede dekking te krijgen. In sommige gevallen is een omgevingsvergunning nodig voor de constructie van de antennes, maar voorwaarden uit deel 6 van VLAREM II houden geen weigeringsgronden of beoordelingsgronden in die tot de weigering van de omgevingsvergunningen kunnen leiden. Dit wordt daarom verder verduidelijkt in de nota aan de VR bij het besluit (zie 2.1.3.2).

5. ADVIES VLAAMSE TOEZICHTSCOMMISSIE

De Vlaamse Toezichtscommissie is van oordeel dat het voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin een aantal elementen bijkomend worden geïmplementeerd. De gevraagde implementaties werden doorgevoerd in deze nota en het voorstel van besluit.

6. VERDER TRAJECT

Voorliggend ontwerpbesluit wordt na principiële goedkeuring met oog op de nieuwe adviesvraag aan de Raad van State opnieuw voorgelegd aan de Raad van State.

7. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft de normering van vast opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 100 kHz en 300 GHz;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving, te gelasten over het voormelde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies van de Raad van State in te winnen, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van vijf dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

1. *Besluit van de Vlaamse Regering 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*
2. *Advies 70.700/1 van 11 januari 2022 van de Raad van State*
3. *Advies 2020/030 van 19 april 2022 van de Vlaamse Toezichtscommissie*