

PARLEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 2015-2016

26 AVRIL 2016

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**modifiant l'ordonnance du 1^{er} mars 2007
relative à la protection de l'environnement
contre les éventuels effets nocifs et
nuisances provoqués par les radiations
non ionisantes**

(déposée par Mme Liesbet DHAENE (N),
M. Johan VAN den DRIESSCHE (N) et
Mme Cieltje VAN ACHTER (N))

Développements

Rappel du cadre législatif

Le 1^{er} mars 2007, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale adoptait l'ordonnance relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes. Cette ordonnance a fixé à 0,024 W/m² (soit 3 V/m pour une fréquence de 900 MHz) la norme d'immission environnementale pour les rayonnements électromagnétiques non ionisants dont la fréquence est comprise entre 0,1 MHz et 300 GHz, à l'exception des rayonnements d'origine naturelle, des ondes émises par les appareils utilisés par des particuliers et des ondes qualifiées de « non pulsées » utilisées pour retransmettre des programmes TV et radio à certaines fréquences. La norme fixée par l'ordonnance était cumulative : tous les émetteurs d'ondes électromagnétiques devaient ensemble se partager 3 V/m. Le respect de ce quota est vérifié par Bruxelles Environnement à l'aide d'une simulation précise du champ électromagnétique, site par site. En outre, les antennes émettrices sont soumises à un permis d'environnement de classe 2, lequel est délivré par Bruxelles Environnement, dans un délai de 60 jours et après une enquête publique de 15 jours organisée par les communes.

BRUSSEL HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT

GEWONE ZITTING 2015-2016

26 APRIL 2016

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de ordonnantie van
1 maart 2007 betreffende de bescherming
van het leefmilieu tegen de eventuele
schadelijke effecten en hinder van niet-
ioniserende stralingen**

(ingedien door mevrouw Liesbet DHAENE (N),
de heer Johan VAN den DRIESSCHE (N) en
mevrouw Cieltje VAN ACHTER (N))

Toelichting

Herinnering aan het wetgevend kader

Op 1 maart 2007 werd de ordonnantie betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen aangenomen door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Die ordonnantie legde een norm van 0,024 W/m² (i.e. 3V/m bij een frequentie van 900 MHz) als immissienorm op voor de niet-ioniserende elektromagnetische stralingen waarvan de frequenties tussen 0,1 MHz en 300 GHz liggen, met uitzondering van de stralingen van natuurlijke oorsprong, de stralingen afkomstig van toestellen die gebruikt worden door particulieren en de « niet-pulserende » stralingen die worden gebruikt voor het uitzenden van televisie- en radioprogramma's met bepaalde frequenties. De norm in de ordonnantie was cumulatief: alle installaties die elektromagnetische stralingen uitzenden moesten samen 3V/m delen. De naleving van dat quotum wordt gecontroleerd door Leefmilieu Brussel met behulp van een precieze simulatie van het elektromagnetisch veld, per site. Bovendien worden de zendinstallaties onderworpen aan een milieuvegunning van klasse 2, die afgegeven wordt door Leefmilieu Brussel, binnen een termijn van 60 dagen en na een openbaar onderzoek van 15 dagen georganiseerd door de gemeenten.

Toutefois, la norme de rayonnement bruxelloise était si faible qu'elle empêchait le déploiement du réseau 4G à Bruxelles. C'est pourquoi une ordonnance modifiant l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes a été adoptée le 24 janvier 2014. Entre autres modifications, la norme de rayonnement cumulative a été relevée à 0,096 W/m² (soit 6 V/m). Cette nouvelle norme a permis le déploiement du réseau 4G à Bruxelles.

Mais la norme de rayonnement bruxelloise reste une des plus faibles au monde. Elle est très largement inférieure à la norme de l'Organisation mondiale de la santé. Quant au Conseil de l'Union européenne, il fait siennes les directives de la Commission internationale pour la protection contre les rayonnements non ionisants, à savoir 41 V/m pour une fréquence de 900 MHz. La moyenne européenne est de 36 V/m. La norme bruxelloise est également nettement plus sévère que les normes en vigueur en Région wallonne et en Région flamande, qui s'appliquent à chaque antenne prise individuellement (avec un plafond cumulatif de 20,6 V/m en Flandre et sans plafond en Wallonie).

Nécessité d'adapter le cadre législatif actuel

Le 22 mars 2016, plusieurs attentats terroristes ont été commis et l'enfer s'est déchaîné à Maelbeek et à Zaventem. Le principal problème rencontré dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'urgence et du soutien aux services de secours s'est avéré être la communication. En effet, le réseau GSM a atteint ses limites tout de suite après les attentats. Proximus et Mobistar ont vu doubler le nombre d'appels, et Telenet a même vu tripler le nombre d'appels lors des moments de pointe. Le réseau n'a pas été prévu pour supporter cette hausse soudaine et par moments, il a atteint la saturation.

En conséquence de quoi, il a même été brièvement impossible de joindre par téléphone le Centre de crise, jusqu'à ce que les opérateurs de télécommunications lui accordent la priorité. Comme il était impossible d'appeler les hôpitaux par GSM, les secours ont eu des difficultés à décider quelles victimes transporter vers quel hôpital. En effet, la communication a dû se faire par des voies détournées. À un moment où la communication était essentielle, elle s'est avérée poser un problème majeur.

Selon les techniciens et les experts, il est impossible d'avoir un réseau préparé à ce type de situations exceptionnelles. Ainsi, bien qu'on ait doublé la capacité de certaines antennes GSM, même cela n'a pas été suffisant. Il est difficile de faire face aux pointes de ce genre : la capacité du réseau est ce qu'elle est. Des normes de rayonnement plus élevées ne résoudraient certes pas complètement les problèmes qui se posent dans de tels moments de crise, mais elles auraient bel et bien une incidence positive. Base Company a réagi à la situation de crise en passant outre aux normes de rayonnement bruxelloises. Non sans résultat, car cela lui a permis d'augmenter la capacité de 30 %. Pour cela, l'opérateur a

De Brusselse stralingsnorm was echter dermate laag, dat de uitrol van het 4G netwerk in Brussel verhinderd werd. Vandaar dat op 24 januari 2014 een ordonnantie werd aangenomen tot wijziging van de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen. Naast een aantal andere wijzigingen, werd de cumulatieve stralingsnorm opgetrokken tot 0,096 W/m² (i.e. 6V/m). Deze nieuwe norm liet toe het 4G netwerk in Brussel uit te rollen.

Maar de Brusselse norm blijft één van de laagste normen ter wereld op vlak van straling. Ze is mijlenver onder de norm van de Wereldgezondheidsorganisatie. Wat de Raad van de Europese Unie betreft: bij een frequentie van 900 MHz stelt deze de richtlijnen van het International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection voorop, m.n. 41V/m. Het Europese gemiddelde ligt op 36V/m. De norm is ook veel strenger dan de normen in het Waals en het Vlaams Gewest, die van toepassing zijn op elke antenne afzonderlijk (met een cumulatieve bovenlimiet van 20,6 V/m in Vlaanderen en zonder bovenlimiet in Wallonië).

Noodzaak van aanpassing van het huidige wetgevend kader

Op 22 maart 2016 werden er verschillende terreuraanslagen gepleegd en brak de hel los in Maalbeek en Zaventem. De communicatie bleek het pijnpunt in het kader van de uitvoering van de noodplannen en de ondersteuning aan de hulpverleners. Meteen na de aanslagen botste het gsm-netwerk immers op zijn limieten. Proximus en Mobistar zagen het aantal gesprekken verdubbelen, Telenet zag op piekmomenten zelfs een verdrievoudiging. Het netwerk was niet voorzien op die plotse toename en raakte bij momenten verzadigd.

Dit had als gevolg dat zelfs het telefoonnummer van het Crisiscentrum even onbereikbaar bleef, totdat het van de telecomoperatoren prioriteit kreeg. Omdat de ziekenhuizen niet met de gsm gebeld konden worden, was het voor hulpverleners moeilijk te beslissen welke slachtoffers naar welk ziekenhuis zouden worden overgebracht. De communicatie moest immers via een omweg verlopen. Op een moment dat communicatie het meeste nodig was, bleek dit een enorm pijnpunt te zijn.

Volgens technici en experts kan je onmogelijk een netwerk hebben dat op dit soort uitzonderlijke situaties voorbereid is. Zo werd de capaciteit van sommige gsm-antennes verdubbeld, maar zelfs dat was niet goed genoeg. Dit soort pieken is moeilijk op te vangen: de capaciteit van het netwerk is wat ze is. Maar alhoewel hogere stralingsnormen de problemen in dergelijke crisismomenten niet volledig zouden verhelpen, zouden ze wél een positief effect hebben in deze crisismomenten. Base Company kwam tegemoet aan de crisissituatie door de Brusselse stralingsnormen naast zich neer te leggen. Niet zonder resultaat, want Base kon zo de capaciteit met dertig procent opdrijven. Zij moet daarvoor echter bui-

toutefois dû se mettre hors la loi, puisqu'aucun cadre légal n'est prévu à cet effet.

Optimiser la capacité du réseau GSM dans les situations d'urgence peut sauver des vies. Des interviews révèlent que les plans d'urgence ont fonctionné ce jour-là, permettant de sauver des vies. Mais il est un manquement majeur sur lequel tous ceux qui ont vécu la catastrophe de près s'accordent : l'impossibilité de passer des communications GSM. Autrement dit : il est injustifiable de maintenir à leur faible niveau les normes de rayonnement bruxelloises dans les situations d'urgence. Le cadre législatif bruxellois doit dès lors offrir la flexibilité afin d'autoriser les opérateurs de télécommunications à optimiser la capacité du réseau GSM dans les situations d'urgence sans pour cela devoir enfreindre le cadre législatif bruxellois.

Il existe dès lors une nécessité sociale impérieuse d'adapter l'ordonnance existante afin d'appliquer des normes de rayonnement plus élevées dans les situations d'urgence. On doit offrir suffisamment de flexibilité aux opérateurs de télécommunications pour leur permettre de réagir le plus rapidement possible dans de telles situations. D'autre part, il convient de définir un cadre à l'intérieur duquel les opérateurs sont autorisés à réagir dans ces situations. C'est ce qui justifie que les opérateurs ne puissent appliquer la norme de rayonnement plus élevée que pendant 24 heures au maximum. Passé ce délai de 24 heures, ils doivent obtenir l'autorisation formelle du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale pour pouvoir maintenir la norme de rayonnement plus élevée. En outre, il convient de respecter une norme maximale – même dans le cadre d'une situation d'urgence. Comme point de référence, on a retenu la norme cumulative en vigueur en Flandre, qui est plus de trois fois supérieure à la norme cumulative bruxelloise, car la Wallonie n'applique pas de plafond cumulatif.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cet article n'appelle aucun commentaire.

Article 2

Les définitions énoncées dans l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes sont complétées par la notion de « situation d'urgence ».

Il est nécessaire de définir la notion de « situation d'urgence » afin de déterminer dans quelles situations les opérateurs peuvent décider de recourir à une norme de rayonnement plus élevée.

ten de wet treden, aangezien er hiervoor geen wettelijk kader voorzien is.

De capaciteit van het gsm-netwerk optimaliseren in noodsituaties kan levens redden. Uit interviews blijkt dat de noodplannen die dag hebben gewerkt en daardoor levens zijn gered. Maar over één groot manco zijn mensen die de ramp van dichtbij hebben meegemaakt het eens: de gsm-communicatie die wegviel. Het aanhouden van de lage Brusselse stralingsnorm is met andere woorden niet te verantwoorden in noodsituaties. Het Brussels wetgevend kader moet dan ook de flexibiliteit bieden om in noodsituaties de telecomoperatoren toe te laten de capaciteit van het gsm-netwerk te optimaliseren zonder hiervoor het Brussels wetgevend kader te moeten schenden.

Er bestaat dan ook een dringende maatschappelijke noodzaak om de bestaande ordonnantie aan te passen in die zin dat er in noodsituaties verhoogde stralingsnormen gelden. Aan de telecomoperatoren moet voldoende flexibiliteit geboden worden om in dergelijke situaties zo snel mogelijk te kunnen reageren. Anderzijds moet er een kader geschapen worden, waarbinnen de operatoren in die situatie mogen reageren. Zo is het te verantwoorden dat de operatoren de verhoogde stralingsnorm maar maximaal 24 uur kunnen aanhouden. Na 24 uur moet er formeel toestemming gekregen worden van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om de verhoogde stralingsnorm te kunnen aanhouden. Bovendien moet er – ook in het kader van een noodsituatie – een maximale norm gerespecteerd worden. Als referentiepunt werd de cumulatieve norm die geldt in Vlaanderen genomen, die meer dan drie maal zo hoog is als de Brusselse cumulatieve norm. Wallonië heeft immers geen cumulatieve bovengrens.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

De definities in de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen, worden aangevuld met het begrip « noodsituatie ».

De definitie van « noodsituatie » is noodzakelijk om de situaties te bepalen waarin de operatoren kunnen beslissen om een verhoogde stralingsnorm te hanteren.

Article 3

Le premier paragraphe de l'article 3 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 est complété par une disposition qui autorise les opérateurs à appliquer une norme de rayonnement plus élevée en situation d'urgence.

Toutefois, cette autorisation est encadrée : ainsi, il y a lieu d'informer le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale dans les plus brefs délais et par les moyens les plus appropriés.

En outre, l'autorisation ne vaut que pendant une période limitée de 24 heures maximum. Si nécessaire, le ministre-président peut toutefois décider de maintenir le niveau de rayonnement plus élevé.

Enfin, cette autorisation n'est valable que moyennant le respect d'une norme maximale. Pour la norme plus élevée, on a opté pour la norme de rayonnement cumulative maximale en vigueur en Flandre. Plus de trois fois supérieure à la norme bruxelloise, la norme flamande satisfait encore largement aux normes prévues par l'Organisation mondiale de la santé. Il n'y a dès lors pas le moindre risque pour la santé, même si on maintient cette norme plus élevée dans les situations d'urgence. La Région wallonne n'applique pas de plafond.

Artikel 3

De eerste paragraaf van artikel 3 van de ordonnantie van 1 maart 2007 wordt aangevuld met een bepaling die toelaat dat operatoren een verhoogde norm toepassen ingeval van een noodsituatie.

Deze toelating wordt echter omkaderd: zo moet de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zo snel mogelijk op de hoogte gebracht worden via de meest geëigende weg.

Bovendien geldt de toelating maar voor een beperkte maximale tijdspanne van 24 uur. Indien nodig kan de minister-president wel beslissen om het verhoogd stralingsniveau aan te houden.

Tenslotte geldt deze toelating slechts mits het respecteren van een maximale norm. Met betrekking tot de verhoogde norm, werd gekozen voor de maximale cumulatieve stralingsnorm die in het Vlaamse Gewest geldt. De Vlaamse norm is meer dan driemaal zo hoog als de Brusselse norm, en voldoet nog steeds ruimschoots aan de normen voorzien door de Wereldgezondheidsorganisatie. Er is dan ook geen sprake van enig gezondheidsrisico, zelfs als wordt deze verhoogde norm in noodsituaties gehandhaafd. Het Waals Gewest kent geen bovengrens.

Liesbet DHAENE (N)
Johan VAN den DRIESSCHE (N)
Cieltje VAN ACHTER (N)

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**modifiant l'ordonnance du 1^{er} mars 2007
relative à la protection de l'environnement
contre les éventuels effets nocifs et
nuisances provoqués par les radiations
non ionisantes**

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

L'article 2 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes est complété par un point 5° rédigé comme suit :

« 5° « situation d'urgence » : tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ou contre des intérêts matériels importants. ».

Article 3

À l'article 3, § 1^{er}, de la même ordonnance, les modifications suivantes sont apportées :

1° Le deuxième alinéa est complété par les mots « , sauf dans les situations d'urgence ».

2° Le paragraphe est complété par les alinéas suivants :

« Par dérogation au premier alinéa, les exploitants des installations susceptibles de produire ou de transmettre des radiations non ionisantes peuvent augmenter en cas de situation d'urgence la densité de puissance des radiations non ionisantes jusqu'à atteindre au maximum la norme de 1,126 W/m² (soit, à titre indicatif, 20,6 V/m) pour une fréquence de référence de 900 MHz pendant une période de vingt-quatre heures.

Les exploitants des installations susceptibles de produire ou de transmettre des radiations non ionisantes informent immédiatement et par les moyens les plus appropriés le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale de l'augmentation des radiations non ionisantes en raison d'une situation d'urgence.

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de ordonnantie van
1 maart 2007 betreffende de bescherming
van het leefmilieu tegen de eventuele
schadelijke effecten en hinder van niet-
ioniserende stralingen**

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

Artikel 2 van de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen wordt vervolledigd met een punt 5°, luidend als volgt :

« 5° « noodsituatie » : elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijke leven veroorzaakt of veroorzaakt kan, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen. ».

Artikel 3

In artikel 3, § 1, van dezelfde ordonnantie worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° Het tweede lid wordt door de woorden « , tenzij in noodsituaties » aangevuld.

2° De paragraaf wordt door de volgende leden aangevuld :

« In afwijking van het eerste lid, mogen de exploitanten van toestellen die niet-ioniserende stralingen kunnen opwekken of doorzenden ingeval van een noodsituatie de vermogensdichtheid van de niet-ioniserende stralingen gedurende een tijdspanne van vierentwintig uren verhogen tot maximaal de norm van 1,126 W/m² (ter indicatie 20,6 V/m) bij een referentiefrequentie van 900 MHz.

De exploitanten van toestellen die niet-ioniserende stralingen kunnen opwekken of doorzenden stellen de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onverwijld en langs de meest geëigende weg in kennis van het verhogen van de niet-ioniserende stralingen omwille van een noodsituatie.

Passé le délai de vingt-quatre heures à compter de la décision d'augmenter la densité de puissance des radiations non ionisantes, les exploitants des installations susceptibles de produire ou de transmettre des radiations non ionisantes ne peuvent maintenir les radiations non ionisantes plus élevées que moyennant l'autorisation expresse du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale. ».

Na afloop van de tijdspanne van vierentwintig uren na de beslissing tot het verhogen van de vermogensdichtheid van de niet-ioniserende stralingen, kan de situatie van verhoogde niet-ioniserende stralingen door de exploitanten van toestellen die niet-ioniserende stralingen kunnen opwekken of doorzenden enkel verdergezet worden, mits uitdrukkelijke toestemming van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. ».

Liesbet DHAENE (N)
Johan VAN den DRIESSCHE (N)
Cieltje VAN ACHTER (N)