
ADVIES

Voorontwerp 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, de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing

Aanvrager	Minister Alain Maron
Aanvraag ontvangen op	14 oktober 2021
Aanvraag behandeld door	Commissie Leefmilieu
Advies uitgebracht door de plenaire zitting op	18 november 2021

Vooraf

Dit voorontwerp van ordonnantie heeft als belangrijke doelstellingen:

1. De wijziging van de emissienorm van niet-ioniserende stralingen in de zones die voor het publiek toegankelijk zijn. Concreet zou de huidige norm (NVDR : 0,096 W/m², of 6 V/m bij 900MHz) worden vastgelegd op 0,2243W/m² (of 9,19 V/m bij 900MHz) in de binnenzones die toegankelijk zijn voor het publiek en op 0,5635 W/m² (of 14,57 V/m bij 900MHz) in de buitenzones die toegankelijk zijn voor het publiek;
2. De opname van de stralingen van broadcastactiviteiten (TV en radio) in de berekening van de emissies.

Het voorontwerp van ordonnantie voorziet tevens bepaalde maatregelen van sensibilisering/informatie/rapportering die de kennis inzake emissies van elektromagnetische golven en productie van digitaal afval moet verhogen.

Deze wetgevende wijzigingen zijn het gevolg van de aanbevelingen van de overlegcommissie voor burgerparticipatie. Deze moeten toelaten om een kwaliteitsvol aanbod van mobiele telefonie en de ontplooiing van de nieuwe 5G-technologie te verzekeren, met behoud van een hoog niveau inzake bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (deze normen blijven strenger dan in de meeste Lidstaten van de Europese Unie).

Advies

1. Algemene beschouwingen

1.1 Herziening van de emissienorm

Brupartners herinnert er eerst en vooral aan dat hij het belang heeft onderstreept om te beschikken over een wetgevend kader dat zich kan aanpassen aan de veranderingen in de sector van de telecommunicatie, gezien deze sector op technisch vlak uiterst snel evolueert. Hij had hierover met name de volgende beschouwingen gemaakt in zijn advies [A-2013-031-ESR](#) :

- **[Brupartners]** *deelt de wil om de gezondheid van de bevolking en de werknemers te beschermen, en oordeelt dat het noodzakelijk is om een maximumnorm te bepalen voor de niet-ioniserende stralingen teneinde overdreven blootstelling aan de elektromagnetische velden die aanwezig zijn in ons leefmilieu te beperken ;*
- **[Brupartners]** *[...] wijst erop dat het bestaan van een kwaliteitsvolle telecommunicatie-infrastructuur een belangrijk element is voor de economische middens en een aantrekkingsfactor kan vormen. De gevolgen van de definitie van een strikte norm voor andere aspecten dan deze van de volksgezondheid zijn dan ook niet te verwaarlozen ;*
- *[...] een vertraging wat betreft de telecommunicatie-infrastructuur dreigt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een stuk minder aantrekkelijk te maken (ontevredenheid van de economische middens, van de instellingen en internationale organisaties, een ontoereikende infrastructuur voor de organisatie van bepaalde congressen, ...). **[Brupartners]** dringt er dan ook bij de Regering op aan dat zij bijzondere aandacht zou besteden aan de kwaliteit van het Brussels mobiel telecommunicatienet.*

De Brusselse sociale partners wensen evenwel hun afwijkende meningen over de herziening van de norm, die momenteel wordt overwogen, uit te drukken.

De representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties staan positief tegenover deze herziening van het normatief kader dat van toepassing is op de antennes die elektromagnetische golven uitzenden. Deze herziening moet de ontwikkeling van de 5G-technologie mogelijk maken en een optimale economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzekeren.

De representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties zijn evenwel de mening toegedaan dat deze herziening van de normatieve norm slechts zal toelaten om de ontplooiing van de 5G-technologie in te zetten maar niet toereikend zal zijn om op volwaardige wijze over de 5G-toepassingen te beschikken. Zij vinden bijgevolg dat men een norm zou moeten bepalen die voldoet aan de internationale norm van de WGO en van de International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (die bovendien door de EU wordt aanbevolen en door de grote meerderheid van de Lidstaten wordt nageleefd). In dit verband nemen zij akte van het feit dat een van de conclusies van de studie van het BIPT (bladzijde 20) bepaalt dat : *“Het BIPT raadt een cumulatieve limiet die lager zou liggen dan 14,5 V/m bij een frequentie van 900 MHz sterk af. Een conservatieve limiet van 14,5 V/m zou enkel een minimale 5G-uitrolstart in Brussel mogelijk maken (...) Daarom stelt het BIPT voor om de norm boven de 14,5 V/m en tot de 41,5 V/m te nemen. Hoe dichter we bij de Europese norm aansluiten, hoe meer dit de capaciteit en de kwaliteit van de mobiele netwerken zal garanderen (...)”*.

De representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties zijn van mening dat de bijkomende maatregelen die de Brusselse Regering via de ordonnantie wil opleggen (bijvoorbeeld wat betreft het digitaal afval, het verslag van het energieverbruik en de ontwikkeling van een duurzaam en digitaal plan) eerder op vrijwillige basis zouden moeten worden ingevoerd, door deze op te nemen in het handvest van goed gedrag dat de Regering met de operatoren kan sluiten (overeenkomstig artikel 3, punt j van het voorontwerp van ordonnantie). Onder de titel “1.3. Informatie, sensibilisering en rapportering” komen we hierop op meer gedetailleerde wijze terug.

De representatieve werknemersorganisaties en de representatieve werkgeversorganisaties van de social-profitsector nemen akte van de beslissing van de Regering voor een verhoging van de emissienorm teneinde de uitrol van de 5G-technologie mogelijk te maken. Zij vinden het opportuun om het normatief kader betreffende de elektromagnetische golven op periodieke basis aan een evaluatie te onderwerpen teneinde erover te waken dat de op dit vlak getroffen maatregelen bijdragen tot de aantrekkingskracht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (met name wat betreft de kwaliteit van zijn mobiel-telecommunicatienetwerk), maar dringen erop aan dat deze evaluatie zou gebeuren ten aanzien van de gevaren voor de gezondheid van de Brusselse inwoners en werknemers. De ordonnantie wil deze gezondheid immers namelijk net beschermen.

De representatieve werknemersorganisaties en de representatieve werkgeversorganisaties van de social-profitsector vinden het eveneens belangrijk om erop toe te zien dat de verhoging van de emissienorm voor elektromagnetische golven aan een reële vermindering van de netwerken van mobiele gegevens tegemoet komt. Zij stellen zich in dit verband vragen bij de operationele mogelijkheid om de 5G-technologie geleidelijk te ontplooien teneinde zich in de eerste plaats op de gebieden te richten waar de nood het grootst is. Een geleidelijke ontplooiing zou bovendien toelaten om zich van de naleving van de verbintenissen in het protocolakkoord met de operatoren te vergewissen.

Ook al overstijgt dit het kader van de gewestelijke bevoegdheden, toch vragen **de representatieve werknemersorganisaties** om aan het bevoegde beleidsniveau de volgende voorstellen voor te leggen

die tot een vermindering van het gevaar voor een verzadiging en tot de ontwikkeling van een duurzaam 5G-netwerk moeten bijdragen :

- Vraag naar de gepastheid van aanbiedingen van mobiele abonnementen « onbeperkte data » en hun belasting overwegen omwille van hun impact op het verbruik van mobiele gegevens;
- Besprekingen beginnen met de leveranciers van diensten om de volumes van mobiele gegevens, die moeten worden « vervoerd », te beperken (bijvoorbeeld door een vermindering van de kwaliteit « by default » van de inhoud van video's).

De representatieve werknemersorganisaties en de representatieve werkgeversorganisaties van de social-profitsector menen dat het belangrijk is om erover te waken dat de verhoging van de emissienorm, en van zijn logisch gevolg, de ontwikkeling van de Smart City, op zijn minst gunstige gevolgen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zouden meebrengen en concrete oplossingen zouden aanreiken voor de stedelijke problemen (mobiliteit, gezondheid, enz.) en de sociale en milieuitdagingen.

De representatieve werknemersorganisaties zullen in dit verband bijzonder toezien op de uitvoering van het geheel van de verbintenissen van het protocolakkoord met de operatoren, met name deze betreffende de werkgelegenheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (jobcreatie, samenwerking met ACTIRIS/VDAB...). Zij vinden tevens dat de sector van de operatoren en de toeleveranciers (d.w.z. de ondernemingen die het materieel vervaardigen dat nodig is voor de ontplooiing van het netwerk) ertoe moet worden aangezet om te investeren in de opleiding van de Brusselse jongeren en werknemers. Zij menen bovendien dat deze groepen voorrang moeten krijgen bij de invulling van de arbeidsplaatsen die uit de ontplooiing van het 5G-netwerk zullen ontstaan.

De representatieve werknemersorganisaties vragen tenslotte om bijzondere aandacht te besteden aan de mogelijke effecten van technologische evoluties zoals de 5G-technologie, meer bepaald wat betreft het gevaar voor de verdwijning van arbeidsplaatsen ingevolge de automatisering van bepaalde taken. Zij dringen erop aan dat men een begeleiding zou voorzien voor de werknemers die in deze context worden ontslagen en dat men reconversiemogelijkheden zou aanbieden.

1.2 Controle van de naleving van de norm

Brupartners neemt er akte van dat een van de elementen, die worden ingeroepen om een verhoging van de emissienormen voor elektromagnetische golven te rechtvaardigen, het feit is dat het Brussels instrument voor de controle van de naleving van de wettelijke bepalingen doeltreffend is en aantoonbaar dat de huidige emissies in nagenoeg alle gevallen onder de norm blijven. Hij vindt deze situatie positief en dringt erop aan dat men over het behoud van de doeltreffendheid van het controle-instrument zou waken.

Brupartners is meer algemeen de mening toegedaan dat de frequenties en golven een gemeengoed vormen, en meent in dit opzicht dat de regels, die het gebruik ervan regelen, het resultaat moeten zijn van een raadpleging van alle betrokken partijen (met inbegrip van de burgers). Hij verwelkomt dan ook het proces van democratische participatie dat de voorstellen van wijzigingen van dit voorontwerp van ordonnantie heeft gestuurd.

1.3 Informatie, sensibilisering en rapportering

Brupartners steunt de overheid in haar voornemen om ambitieuze beleidsmaatregelen inzake sensibilisering/informatie/rapportering te voeren met betrekking tot de emissie van elektromagnetische golven en de productie van digitaal afval. Hij vindt dat er met name moet worden gesensibiliseerd rond :

- De impact van het gebruik van gegevens, om in dit verband tot meer efficiëntie aan te zetten;
- Het bestaande verband tussen de toegestane emissienorm en het aantal antennes die nodig zijn om het netwerk te bestrijken (de inspanningen in dit verband zouden bovendien de weerstand in het kader van de aanvragen van vergunningen voor de opstelling van antennes kunnen verminderen);
- De niveaus wat betreft de elektromagnetische emissies van telefoons.

Zo stelt **Brupartners** voor om een « dag van digitale bevrijding » te promoten tijdens dewelke men bijvoorbeeld de nadruk zou kunnen leggen op de sensibilisering voor een redelijk gebruik van de online opslag en op de effecten van het vrijmaken van ruimte (in e-mails, de servers van ondernemingen of de cloud). Hij wijst erop dat er op dit vlak in de wereld verschillende initiatieven worden georganiseerd in het kader van de « Cyber World CleanUp Day »¹

Aangezien het gaat om relevante en doeltreffende informatieve/pedagogische instrumenten, stelt **Brupartners** eveneens voor om meer zichtbaarheid te geven aan de volgende gewestelijke initiatieven :

- De « kaart van de antennes » en meer in het bijzonder de « 3D-simulatie van het elektromagnetisch veld » zou een meer geruststellende communicatie over dit thema mogelijk maken;
- De mogelijkheid om gratis het emissieniveau te laten meten waaraan men is blootgesteld².

Ook al deelt **Brupartners** de gewestelijke doelstellingen voor een beperking van het energieverbruik en van de productie van afval in deze sector, toch wensen de Brusselse sociale partners bepaalde afwijkende adviezen te formuleren wat betreft de methodologie die deze nieuwe verplichtingen op het vlak van sensibilisering/informatie/rapportering moet opleggen.

De representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties herinneren eraan dat zij van oordeel zijn dat de bijkomende maatregelen voor de herziening van de emissienorm op vrijwillige basis zouden moeten worden ingevoerd, door deze op te nemen in het handvest van goed gedrag, eerder dan deze wettelijk op te leggen door hun inschrijving in een ordonnantie.

De representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties vinden dat het buiten verhouding is om strafsancities op te leggen indien men in gebreke blijft wat betreft de maatregelen inzake sensibilisering/informatie/rapportering.

De representatieve werknemersorganisaties steunen de inschrijving van wettelijke verplichtingen inzake sensibilisering/informatie/rapportering. Deze organisaties menen meer bepaald dat de volgende campagnes niet mogen worden georganiseerd/gecontroleerd door de actoren die mobiele gegevens en/of elektrische en elektronische uitrustingen verkopen, vermits hun doeltreffendheid tegen hun commerciële belangen zou ingaan:

- Sensibilisering voor de verdoken milieukost van de digitale technologie en aanzetten tot digitale efficiëntie door een beperking van het verbruik;

¹ <https://cyberworldcleanupday.fr/>

² <https://environnement.brussels/thematiques/ondes-et-antennes/quelles-sont-les-normes/se-plaindre-dune-exposition-un-champ>

- Preventie van de productie van afval van elektrische en elektronische uitrustingen.

De representatieve werknemersorganisaties vragen daarom dat de organisatie van de sensibiliseringscampagnes, die voor de operatoren een belangenconflict kunnen vormen, zou worden omkaderd en uitbesteed teneinde zich van de productiviteit/efficiëntie ervan te vergewissen.

Wat betreft de verplichting tot rapportering van digitaal afval

De representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties wijzen erop dat :

- Het vraagstuk van het elektrisch en elektronisch afval reeds wordt behandeld in andere wetteksten, en met name in de BRUDALEX;
- De term « geconnecteerde apparaten » is zeer ruim, terwijl de operatoren in de eerste plaats leveranciers van mobiele diensten zijn die tevens smartphones en bijhorende toebehoren verkopen;
- De operatoren reeds nummers bezorgen aan Recupel met betrekking tot de ingezamelde smartphones en het digitale afval. Elke duplicatie dient te worden vermeden, en de Brusselse Regering zou zich bijgevolg op deze cijfers moeten baseren.
- De inzameling, het hergebruik en de herstelling van smartphones vormen eveneens een gevoelig punt op het vlak van concurrentie.

De representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties vragen tot slot dat het minimaal kader van het verslag in overleg met de sector zou worden vastgelegd.

De representatieve werknemersorganisaties verwelkomen de bepaling van maatregelen om de statistische kennis over mobiele apparaten te verhogen en te verfijnen (momenteel ongedifferentieerd in de categorie « elektrische en elektronische uitrustingen »). Deze organisaties denken dat dit zal bijdragen tot een beter beheer en tot een beperking van het digitaal afval. Om deze kennis verder te verhogen, stellen deze organisaties bovendien voor om de detailhandelaars in dit proces op te nemen.

Wat betreft het verslag van het energieverbruik en het duurzaam digitaal plan

Brupartners stelt vast dat het voorontwerp van ordonnantie aan de operatoren de verplichting wil opleggen om een verslag te verstrekken met betrekking tot de energiedoeltreffendheid per technologie en tot het energieverbruik van de antennes en het netwerk ervan. Er is bovendien voorzien dat er een duurzaam en digitaal plan wordt opgesteld om het energieverbruik en de uitstoot van broeikasgassen te beperken.

Wat betreft het verslag over de energiedoeltreffendheid, vragen **de representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties** met aandrang dat er een raadpleging van de betrokken actoren zou worden voorzien teneinde samen de gegevens te bepalen die kunnen worden medegedeeld.

Wat betreft de opstelling van het duurzaam en digitaal plan, stellen **de representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties** de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in vraag om zulke maatregelen op te leggen. Zij wijzen erop dat de federale Regering overweegt om beleidsmaatregelen in te voeren om het energieverbruik van de telecommunicatienetwerken te beheren. Men dient bijgevolg het beleidsniveau te verduidelijken dat voor elk aspect van dit vraagstuk verantwoordelijk is. Indien de gewestelijke bevoegdheid wordt bevestigd, welnu dan vragen deze organisaties dat de doelstellingen inzake beperking van het energieverbruik van de telecommunicatienetwerken de nodige coherentie zouden vertonen met deze opgelegd door de

andere gewesten of beleidsniveaus, gelet op het feit dat de netwerken van mobiele telecommunicatie op nationale schaal worden ontplooid.

De representatieve werknemersorganisaties zijn voorstander van het instrument van het duurzaam en digitaal plan dat moet leiden tot een betere kennis en tot een beperking van het energieverbruik in de telecomsector. Deze organisaties stellen voor om de nodige besprekingen aan te vatten teneinde deze voorziening tot andere actoren uit te breiden (met name tot de leveranciers van diensten). Zij vinden het namelijk van coherentie getuigen om het toepassingsveld van dit instrument en de verspreiding van goede praktijken op dit gebied uit te breiden. De ondernemingen gaan immers meer en meer digitale oplossingen gebruiken.

Ook al overstijgen deze het kader van de gewestelijke bevoegdheden, toch stellen **de representatieve werknemersorganisaties** voor om aan het bevoegde beleidsniveau de volgende voorstellen voor te leggen die het reboundeffect moeten beperken (of dit nu betrekking heeft op het energieverbruik of op de productie van digitaal afval) :

- Informeren over de « CO₂- impact » van de verbruikte mobiele gegevens via de facturen;
- Een instrument voorzien dat de betrokken actoren toelaat om hun CO₂-uitstoot te compenseren;
- Een herstelbaarheidsindex voor de elektrische en elektronische uitrustingen creëren die toelaat om de verbruikers ertoe aan te zetten om voor uitrustingen te kiezen waarvan de levensduur kan worden verlengd.

1.4 Toepassingsveld – « broadcast » golven

Brupartners staat positief tegenover het voornemen om het leefmilieu en de Brusselaars beter te beschermen tegen de niet-ioniserende stralingen door de zogenaamde “broadcast” golven (TV en radio) integraal op te nemen in het toepassingsveld van de ordonnantie van 1 maart 2007.

Brupartners vindt het evenwel noodzakelijk om toe te zien op de informatie van de operatoren over de emissie van « broadcast » golven (intensiteit van de emissies, plaatsen waar de antennes worden opgesteld...). Deze wijziging van het toepassingsveld, die ertoe leidt dat deze golven in de berekening van het emissieniveau van de niet-ioniserende stralingen worden opgenomen, kan immers een beduidende impact hebben op de emissielimiet voor de operatoren.

Brupartners neemt akte van het feit dat er in deze zin acties lopen. Hij steunt deze en moedigt deze aan.

1.5 Bekabeld internet

Brupartners neemt akte van het feit dat er een plan wordt opgesteld dat het gebruik van het bekabeld internet moet ondersteunen. Hij steunt deze ambitie en meent dat aan de aanwending van de kabeltechnologie omwille van redenen van doeltreffendheid en veiligheid voorrang moet worden gegeven.

Brupartners wijst er bovendien op dat de bijzondere dichte stedelijke context van het Brussels Hoofdstedelijk gewest van aard is om de mogelijkheid tot aansluitingen op de kabeltechnologie te bevorderen.

Gelet op hun voorbeeldrol, vraagt **Brupartners** tot slot aan de publieke actoren om over de toegang en het gebruik van het bekabeld internet te waken. Hij vraagt met name om de toegang tot het kabelnetwerk in de scholen te verzekeren.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 Impact op de werkgelegenheid voor personen met een handicap

Brupartners is de mening toegedaan dat de impact van de wijzigingen - ingevolge de 5G-technologie - op de arbeidsplaatsen in de structuren voor aangepast werk voor personen met een handicap het voorwerp van een verhoogde aandacht en ondersteuning moet uitmaken.

2.2 Digitale inclusie

Brupartners vindt dat de ontplooiing van de 5G-technologie met maatregelen inzake digitale inclusie gepaard moet gaan teneinde te vermijden dat deze nieuwe technologie de kloof tussen de personen, die de digitale technologie beheersen, en de andere personen niet nog groter maakt. Hij vraagt in dit opzicht met aandrang dat er behalve de opleidingen, die zich specifiek richten tot de werknemers van de sectoren die met de ontplooiing van de 5G-technologie verband houden, tevens inspanningen zouden worden gedaan om de digitale opleiding van alle burgers te verzekeren.

2.3 Elektromagnetische hypergevoeligheid

Brupartners vraagt om als gevolg van de ontplooiing van de 5G-technologie, die leidt tot de herziening van de normen voor de emissie van elektromagnetische golven, het onderzoek en de behandelingen inzake elektromagnetische hypergevoeligheid te blijven ondersteunen.

2.4 Suggesties voor de financiering

Ook al zijn zij zich bewust van het feit dat het hier voorstellen betreft die het kader van de gewestbevoegdheden overschrijden, toch stellen **de representatieve werknemersorganisaties** voor om bij het bevoegde beleidsniveau de volgende voorstellen te doen. Deze zijn van aard om tot de financiering van opdrachten van de overheid in het kader van de digitale revolutie bij te dragen, met name op de gebieden die in dit advies worden behandeld (digitale inclusie, toegang tot het kabelnetwerk en onderzoek over elektromagnetische hypergevoeligheid):

- Een specifieke belasting voorzien voor de ondernemingen van de telecomsector;
- Een bijzondere bijdrage in de abonnementen (of een heffing) voorzien op het volume van de via het 5G-netwerk gebruikte gegevens (desgevallend met progressieve tarieven).

*
* *