

Geschäftsverzeichnismrn. 4277 und 4278
Urteil Nr. 2/2009 vom 15. Januar 2009

URTEIL

In Sachen: Klagen auf Nichtigkeitserklärung der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 1. März 2007 über den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen, erhoben von der « Belgacom Mobile » AG und anderen und vom Ministerrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und M. Bossuyt, und den Richtern P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels und T. Merckx-Van Goey, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

1. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 23. August 2007 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 24. August 2007 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigklärung der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 1. März 2007 über den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 14. März 2007): die « Belgacom Mobile » AG, mit Gesellschaftssitz in 1210 Brüssel, rue du Progrès 55, die « Mobistar » AG, mit Gesellschaftssitz in 1140 Brüssel, rue Colonel Bourg 149, und die « Base » AG, mit Gesellschaftssitz in 1200 Brüssel, rue Neerveld 105.

2. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 24. August 2007 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 27. August 2007 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob der Ministerrat Klage auf Nichtigklärung derselben Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt, insbesondere ihrer Artikel 1, 2, 3, 6, 7, 9 und 10.

Diese unter den Nummern 4277 und 4278 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Der Ministerrat, in der Rechtssache Nr. 4277, die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, der Präsident des Parlamentes der Region Brüssel-Hauptstadt und die Flämische Regierung haben Schriftsätze eingereicht, die klagenden Parteien haben Erwiderungsschriftsätze eingereicht und die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, der Präsident des Parlamentes der Region Brüssel-Hauptstadt und die Flämische Regierung haben auch Gegenerwiderungsschriftsätze eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 28. Mai 2008

- erschienen

. RA M. Delnoy und RA J.-B. Levaux, in Lüttich zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4277,

. RA E. Jacobowitz, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat, die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 4278 und die intervenierende Partei in der Rechtssache Nr. 4277,

. RA F. Tulkens, in Brüssel zugelassen, für die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt,

. RA N. Benaïssa *loco* RA J. Sohier, in Brüssel zugelassen, für den Präsidenten des Parlamentes der Region Brüssel-Hauptstadt,

. RA B. Staelens, in Brügge zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter R. Henneuse und E. Derycke Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Durch Anordnung vom 17. Juli 2008 hat der Hof die Wiedereröffnung der Verhandlung angeordnet und die Parteien aufgefordert, sich in einem spätestens am 9. September 2008 einzureichenden Ergänzungsschriftsatz, den sie innerhalb derselben Frist den jeweils anderen Parteien in Kopie zukommen lassen, zu den folgenden Fragen zu äußern:

« 1. Haben die Änderungen, die nach der Annahme des Gesetzes vom 12. Juli 1985 über den Schutz des Menschen und der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen, Infraschall und Ultraschall in Artikel 6 § 1 II des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen vorgenommen worden sind, zur Folge, dass diese Angelegenheit einschließlich des Schutzes der Gesundheit des Menschen nunmehr zum Zuständigkeitsbereich der Regionen gehört?

2. Welches sind, falls die erste Frage bejahend beantwortet wird, die Maßnahmen, die in dieser Angelegenheit zum Zuständigkeitsbereich der Föderalbehörde gehören?

3. Soll oder kann das Nichtvorhandensein eines Zusammenarbeitsabkommens entweder zwischen den Regionen oder zwischen den Regionen und der Föderalbehörde als eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und somit der materiellen und/oder territorialen Zuständigkeitsverteilungsvorschriften angesehen werden oder nicht? ».

Die klagenden Parteien, der Ministerrat, die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt und die Flämische Regierung haben Ergänzungsschriftsätze eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 17. September 2008

- erschienen

. RA M. Delnoy, in Lüttich zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4277,

. RA E. Jacobowitz, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat, die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 4278 und die intervenierende Partei in der Rechtssache Nr. 4277,

. RA F. Tulkens, in Brüssel zugelassen, für die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt,

. RA J. Sohier, in Brüssel zugelassen, für den Präsidenten des Parlamentes der Region Brüssel-Hauptstadt,

. RA B. Staelens, in Brügge zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter R. Henneuse und E. Derycke Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. In rechtlicher Beziehung

(...)

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 1. März 2007 über den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen; der Ministerrat präzisiert, dass seine Klage sich insbesondere auf die Artikel 1, 2, 3, 6, 7, 9 und 10 der Ordonnanz beziehe.

In Artikel 1 wird präzisiert, dass die Ordonnanz eine regionale Angelegenheit regelt.

Artikel 2 bestimmt:

« Zur Anwendung dieser Ordonnanz und ihrer Ausführungserlasse sind unter nichtionisierenden Strahlungen elektromagnetische Strahlungen mit einer Frequenz zwischen 0,1 MHz und 300 GHz zu verstehen.

Diese Ordonnanz gilt nicht für nichtionisierende Strahlungen natürlichen Ursprungs und ebenfalls nicht für diejenigen, die von privat genutzten Geräten ausgehen, wie insbesondere Mobiltelefone, örtliche WiFi-Netze von Privatpersonen, Telefonsysteme des Typs DECT.

Aus dem Anwendungsbereich der Ordonnanz sind ebenfalls nichtpulsierende Strahlungen ausgeschlossen, die abgegeben werden zur Ausstrahlung von

- Hörfunksendungen mit Frequenzen zwischen 87,5 und 108,0 kHz, zwischen 153 und 261 kHz und zwischen 531 und 1602 kHz,

- oder Fernsehsendungen mit Frequenzen zwischen 174 und 223 MHz und zwischen 470 und 830 MHz ».

Artikel 3 bestimmt:

« Die Regierung legt die allgemeinen Qualitätsnormen fest, die jedes Umfeld erfüllen muss, um den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen zu gewährleisten.

In allen öffentlich zugänglichen Bereichen darf die Leistungsdichte der nichtionisierenden Strahlungen zu keinem Zeitpunkt die Norm von 0,024 W/m² (das heißt zur Information 3 V/m)

bei einer Frequenz von 900 MHz überschreiten, dies für nichtionisierende Strahlungen, deren Frequenzen zwischen 400 MHz und 2 GHz liegen.

Die Leistungsdichte der nichtionisierenden Strahlungen darf also zu keinem Zeitpunkt einen Höchstwert überschreiten von:

- 0,01 W/m² bei Frequenzen zwischen 0,1 MHz und 400 MHz;
- $f/40.000$, ausgedrückt in W/m², zwischen 400 MHz und 2 GHz (wobei f die in MHz ausgedrückte Frequenz darstellt);
- 0,05 W/m² bei Frequenzen zwischen 2 GHz und 300 GHz.

Für zusammengesetzte Felder muss die Leistungsdichte begrenzt werden auf:

$$\sum S_i/S_{ii} \leq 1$$

300 GHz
0,1 MHz

Wobei S die Leistungsdichte des elektrischen Feldes mit einer Frequenz i zwischen 0,1 MHz und 300 GHz und S_{ii} der Wert der maximalen Leistungsdichte ist, ausgedrückt in W/m² und gemäß der Definition von Absatz 3 dieses Artikels ».

Artikel 4 erlegt den Betreibern von Anlagen, die nichtionisierende Strahlungen erzeugen oder übertragen können, eine doppelte Informationspflicht auf und präzisiert deren Umfang.

Artikel 5 bestimmt:

«Die Regierung legt im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Betriebsbedingungen für Anlagen fest, die nichtionisierende Strahlungen erzeugen, übertragen oder empfangen können.

Die in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen legen insbesondere für jeden Bereich die Zahl und die Intensität der Quellen nichtionisierender Strahlungen fest unter Berücksichtigung der Merkmale des Bereichs ».

Artikel 6 erteilt dem für die Umwelt zuständigen Regionalminister den Auftrag, die diesbezüglichen regionalen Vorschriften zu harmonisieren.

Die Regionalregierung ist ermächtigt, die allgemeinen Mindestnormen oder -bedingungen festzulegen für Personen, Laboratorien und Einrichtungen, die auf wissenschaftlicher Ebene an der durch die Ordonnanz geregelten Angelegenheit beteiligt sein können (Artikel 7), sowie ein Kataster der Sender zu aktualisieren und zu veröffentlichen (Artikel 8).

Artikel 9 stuft die Nichteinhaltung der Ordonnanz und ihrer Ausführungserlasse als Straftaten ein und legt die anwendbaren Strafen fest; Artikel 10 enthält seinerseits die Verwaltungsstrafen.

Die Artikel 11, 12 und 13 schließlich enthalten verschiedene Bestimmungen über die Aufhebung, die Kodifizierung und das Inkrafttreten.

B.2. Insgesamt betrachtet enthalten die Klagen zunächst mehrere Klagegründe, die aus einem Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung abgeleitet sind; sodann führen die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4277 in drei Klagegründen einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Bestimmungen des innerstaatlichen oder des europäischen Rechts oder mit Rechtsgrundsätzen an; schließlich üben die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4277 Kritik an der Ordonnanz hinsichtlich der Handels- und Gewerbefreiheit.

In Bezug auf den ersten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 und den einzigen Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4278

B.3. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 35, 39, 128, 134 und 143 der Verfassung, die Artikel 5 § 1 I und 6 § 1 II Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der einzige Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4278 ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die föderalen Zuständigkeiten für die Volksgesundheit und die regionalen Zuständigkeiten für den Umweltschutz, die in der Verfassung und im Sondergesetz vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen festgelegt sind, insbesondere in dessen vorerwähntem Artikel 6 § 1 II Absatz 1 Nr. 1. Auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird angeführt.

Nach Auffassung der klagenden Parteien bezwecke die angefochtene Ordonnanz nicht den Schutz der Umwelt, sondern in Wirklichkeit die Bekämpfung der Aussetzung des Menschen gegenüber nichtionisierenden Strahlungen und sei auf den Schutz der Bevölkerung dagegen ausgerichtet. Der Schutz der menschlichen Gesundheit - der Volksgesundheit - gehöre nicht zu

den Zuständigkeiten der Regionen für den Umweltschutz, sondern vielmehr zur föderalen Zuständigkeit, mit Ausnahme der den Gemeinschaften zugewiesenen Zuständigkeiten; die angefochtene Ordonnanz greife daher auf die Zuständigkeit des Föderalstaates über und in den Anwendungsbereich des königlichen Erlasses vom 10. August 2005 zur Festlegung der Norm für Antennen zur Ausstrahlung von elektromagnetischen Wellen zwischen 10 MHz und 10 GHz ein (*Belgisches Staatsblatt*, 22. September 2005).

Hilfsweise vertreten die klagenden Parteien die Auffassung, dass die Ordonnanz durch die Festlegung einer strikten Immissionsnorm wie derjenigen, die in Artikel 3 vorgesehen sei - und die fünfzig Mal strenger als die föderale Norm, die im vorerwähnten königlichen Erlass enthalten sei -, den Grundsatz der föderalen Loyalität verletze und dem Föderalstaat die Ausübung seiner Zuständigkeit für die Volksgesundheit auf dem Gebiet der Region Brüssel-Hauptstadt unmöglich mache oder übermäßig erschwere. Die klagenden Parteien führen ferner an, dass angesichts der bedeutenden Auswirkungen der Ordonnanz auf den Schutz der Volksgesundheit und der engen Verbindungen zwischen den diesbezüglichen Zuständigkeiten und denjenigen bezüglich der Umwelt, für die unterschiedliche Gesetzgeber zuständig seien, ein Zusammenarbeitsabkommen hätte geschlossen werden müssen.

B.4.1. Artikel 6 § 1 II des Sondergesetzes vom 8. August 1980 bestimmt:

« was die Umwelt und die Wasserpolitik betrifft:

1. der Umweltschutz, insbesondere der Schutz des Bodens, des Untergrunds, des Wassers und der Luft gegen Verschmutzung und Schädigung, und die Lärmbekämpfung,

2. die Abfallpolitik,

3. die Aufrechterhaltung der Ordnung in gefährlichen, gesundheitsgefährdenden und lästigen Betrieben, unter Vorbehalt interner Ordnungsmaßnahmen, die den Arbeitsschutz betreffen,

4. die Wassererzeugung und -versorgung einschließlich der technischen Vorschriften mit Bezug auf die Qualität des Trinkwassers, die Abwässerreinigung und die Kanalisation,

Die Föderalbehörde ist jedoch zuständig für:

1. die Festlegung der Produktnormen,

2. den Schutz vor ionisierender Strahlung einschließlich radioaktiver Abfälle,

3. den Transit von Abfällen ».

B.4.2. Insofern sie nicht anders darüber entschieden haben, haben der Verfassungsgeber und der Sondergesetzgeber den Gemeinschaften und Regionen die uneingeschränkte Zuständigkeit zum Erlassen von Rechtsvorschriften, die den ihnen zugewiesenen Angelegenheiten eigen sind, erteilt.

Aufgrund des vorerwähnten Artikels 6 § 1 II sind die Regionen dafür zuständig, den verschiedenen Formen der Umweltverschmutzung vorzubeugen und sie zu bekämpfen; der Regionalgesetzgeber leitet aus Nr. 1 dieser Bestimmung die allgemeine Befugnis ab, die es ihm ermöglicht, das zu regeln, was den Umweltschutz betrifft, insbesondere den Schutz des Bodens, des Untergrunds, des Wassers und der Luft gegen Verschmutzung und Schädigung der Umwelt.

Diese Zuständigkeit beinhaltet diejenige, Maßnahmen zu ergreifen, um Risiken in Verbindung mit nichtionisierenden Strahlungen zu vermeiden und zu begrenzen, einschließlich der Begrenzung der Aussetzung des Menschen gegenüber den Gefahren dieser Strahlungen, die sich in der Umwelt verbreiten. Der Umstand, dass diese Maßnahmen zum Schutz der Volksgesundheit beitragen, beeinträchtigt nicht die regionale Zuständigkeit. Die Umweltpolitik bezweckt nämlich den Schutz verschiedener Elemente der Umwelt des Menschen, um vor allem auf diese Weise seine Gesundheit zu schützen.

B.5.1. Vorbehaltlich der darin festgelegten Ausnahmen erteilt Artikel 5 § 1 I des vorerwähnten Sondergesetzes den Gemeinschaften die Zuständigkeit für die Gesundheitspolitik.

B.5.2. Vorbehaltlich der somit den Gemeinschaften erteilten Zuständigkeiten, von denen einige direkt oder indirekt zum Bereich der Volksgesundheit gehören, ist der Schutz der Volksgesundheit im Übrigen nicht der Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers entzogen worden, und dieser kann auf der Grundlage seiner Restbefugnis in diesem Bereich Maßnahmen in Angelegenheiten annehmen, für die nicht die Regionen und Gemeinschaften zuständig sind.

B.5.3. Das Gesetz vom 12. Juli 1985 über den Schutz des Menschen und der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen, Infraschall und Ultraschall bestimmt in Artikel 2, in der durch Artikel 9 des Gesetzes vom 27. März 2006 abgeänderten Fassung: « Unbeschadet der durch das Sondergesetz

vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen festgelegten Zuständigkeiten kann der König durch einen im Ministerrat beratenen Erlass auf Vorschlag des für die Umwelt zuständigen Ministers und nach Befragung der Regionalregierungen allgemeine Normen festlegen, mit denen die Qualitätsziele festgelegt werden, die jedes Umfeld erfüllen muss, damit der Schutz der Bevölkerung und der Umwelt gegen die etwaigen schädlichen Auswirkungen und die Belästigungen durch nichtionisierende Strahlungen, Infraschall und Ultraschall gewährleistet ist ».

Artikel 3 desselben Gesetz, abgeändert durch Artikel 21 § 4 des Gesetzes vom 21. Dezember 1998, bestimmt, dass der König zum Schutz des Menschen und der Umwelt ebenfalls Bedingungen festlegen kann « für die Herstellung, die Fertigung, den Besitz, den Transport, die Wartung und die Verwendung zu kommerziellen, industriellen, wissenschaftlichen, medizinischen oder sonstigen Zwecken von Geräten oder Anlagen, die nichtionisierende Strahlungen, Infraschall oder Ultraschall erzeugen, übertragen oder empfangen können ». Der König kann fortan alle geeigneten Maßnahmen ergreifen und insbesondere Bedingungen für die Erzeugung und Übertragungen von nichtionisierenden Strahlungen, Infraschall oder Ultraschall auferlegen.

Artikel 4 des Gesetzes bestimmt, dass entsprechend der Beschaffenheit und der Quelle der nichtionisierenden Strahlungen, des Infraschalls oder Ultraschalls sowie dem Umfeld, in dem sie erzeugt, übertragen oder empfangen werden, die in Ausführung der Artikel 2 und 3 des Gesetzes angenommenen königlichen Erlasse gemeinsam « durch die für die Angelegenheit zuständigen nationalen Minister » vorgeschlagen werden. Die besagten königlichen Erlasse werden vorher dem Hohen Gesundheitsrat zur Stellungnahme unterbreitet.

B.5.4. Bei der Annahme des Gesetzes vom 12. Juli 1985 war der nationale Gesetzgeber eindeutig befugt, dem König diese Ermächtigung zu erteilen, da auf der Grundlage des ursprünglichen Artikels 6 § 1 II Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 die Regionen zwar für den Umweltschutz zuständig waren, jedoch « unter Einhaltung der allgemeinen und sektoriellen Gesetzesnormen ». Zweck des Gesetzes vom 12. Juli 1985 war es gerade, den König zur Annahme solcher Normen zu ermächtigen und das Verfahren, das Er hierzu einhalten musste, festzulegen.

Das Sondergesetz vom 8. August 1988 hat ab dem 1. Januar 1989 die Befugnis des nationalen Gesetzgebers zur Festlegung der « allgemeinen und sektoriellen Normen [...], wenn keine europäischen Normen bestehen » begrenzt. Da europäische Normen im Bereich der nichtionisierenden Strahlungen noch fehlten, konnte der König die ihm durch die vorerwähnten Bestimmungen erteilte Ermächtigung weiter ausüben.

Durch das Sondergesetz vom 16. Juli 1993 hat Artikel 6 § 1 II Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 die in B.4.1 erwähnte heutige Fassung ab dem 30. Juli 1993 erhalten. Die Befugnis des föderalen Gesetzgebers, diese Normen noch festzulegen, ist somit aufgehoben worden.

Aufgrund von Artikel 6 § 1 II letzter Absatz Nr. 1 dieses Sondergesetzes bleibt die Föderalbehörde jedoch dafür zuständig, diesbezüglich Produktnormen festzulegen, vorausgesetzt, dass die Regionalregierungen hinzugezogen werden (Artikel 6 § 4 Nr. 1 dieses Sondergesetzes). Produktnormen sind Regeln, die auf zwingende Weise die Bedingungen festlegen, die ein Produkt bei der Markteinführung erfüllen muss, unter anderem hinsichtlich des Schutzes der Umwelt. Sie legen insbesondere Grenzen für das Maß der Verunreinigung oder der Belästigung fest, das in der Zusammensetzung oder in den Emissionen eines Produktes nicht überschritten werden darf, und sie können spezifische Bestimmungen über Eigenschaften, Testmethoden, Verpackung, Kennzeichnung und Etikettierung der Produkte enthalten.

B.5.5. Seit dem 30. Juli 1993 müssen die Artikel 3, 4 und 5 des Gesetzes vom 12. Juli 1985 also in Anwendung von Artikel 83 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, das durch Artikel 38 des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen auf die Region Brüssel-Hauptstadt sinngemäß für anwendbar erklärt worden ist, in dem Sinne verstanden werden, dass sie nicht mehr den König und den für die Umwelt zuständigen Föderalminister, sondern die Regionalregierungen ermächtigen, die darin vorgesehenen Maßnahmen zu ergreifen, insofern sie den Schutz der Umwelt, einschließlich des Einflusses auf die menschliche Gesundheit, bezwecken, mit Ausnahme der Ermächtigungen des Königs, Produktnormen für Anlagen festzulegen, die nichtionisierende Strahlungen erzeugen, übertragen oder empfangen können.

B.6. Die klagenden Parteien sind der Auffassung, dass die angefochtene Ordonnanz aus den in B.3 dargelegten Gründen auf den Anwendungsbereich der föderalen Normen übergreife, die im königlichen Erlass vom 10. August 2005 zur Festlegung der Norm für Antennen zur Ausstrahlung von elektromagnetischen Wellen zwischen 10 MHz und 10 GHz festgelegt seien.

Da die Föderalbehörde auf der Grundlage ihrer Restzuständigkeit nicht mehr befugt ist, Expositionsnormen festzulegen, kann es keine Verletzung dieser Befugnis geben.

B.7. Die angefochtene Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt bietet eine Antwort auf das Bemühen, den Schutz des Rechtes auf eine gesunde Umwelt im Sinne von Artikel 23 der Verfassung zu gewährleisten.

Die Entscheidung des regionalen Gesetzgebers, in Artikel 3 der angefochtenen Ordonnanz eine strenge Immissionsnorm in Anwendung des Vorsorgeprinzips vorzusehen, ist Bestandteil der Ermessensbefugnis dieses Gesetzgebers und kann in Ermangelung zwingender internationaler oder europäischer Normen auf diesem Gebiet nicht verworfen werden. Im Übrigen ist die durch den Ordonnanzgeber festgelegte Norm, wie die Region Brüssel-Hauptstadt in ihrem Schriftsatz anführt, mit den Normen vergleichbar, die in Paris, im Großherzogtum Luxemburg und in der Schweiz Anwendung finden, und entspricht der Norm, die durch den Hohen Gesundheitsrat in seiner Stellungnahme vom 10. Oktober 2000 zum Entwurf eines königlichen Erlasses, aus dem der königliche Erlass vom 29. April 2001 entstanden ist, sowie in seiner Stellungnahme vom 22. März 2005 zu dem Entwurf eines königlichen Erlasses, aus dem der königliche Erlass vom 10. August 2005 entstanden ist, empfohlen worden war.

B.8. Das Fehlen eines Zusammenarbeitsabkommens in einer Angelegenheit, für die - wie im vorliegenden Fall - der Sondergesetzgeber hierzu keine Verpflichtung vorsieht, stellt in der Regel keinen Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung dar.

Es obliegt jedoch den Behörden, die ergänzende Zuständigkeiten ausüben, zu beurteilen, ob es angebracht ist, Artikel 92*bis* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen anzuwenden, der bestimmt:

«Der Staat, die Gemeinschaften und die Regionen können Zusammenarbeitsabkommen abschließen, die sich insbesondere auf die gemeinsame Gründung und Verwaltung

gemeinschaftlicher Dienststellen und Einrichtungen, auf die gemeinsame Ausübung eigener Befugnisse oder auf die gemeinschaftliche Entwicklung von Initiativen beziehen ».

B.9. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 und der einzige Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4278 sind unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277, abgeleitet aus einem Verstoß gegen die föderale Zuständigkeit in Sachen Telekommunikation

B.10. Der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 35, 39, 128, 134 und 143 der Verfassung, gegen die Artikel 4 Nr. 6 und 6 § 1 II Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, gegebenenfalls in Verbindung mit oder im Lichte der Richtlinie 87/372/EWG des Rates vom 25. Juni 1987 über die Frequenzbänder, die für die koordinierte Einführung eines europaweiten öffentlichen zellularen digitalen terrestrischen Mobilfunkdienstes in der Gemeinschaft bereitzustellen sind, der Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste und der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste.

Die klagenden Parteien sind der Auffassung, dass die in der angefochtenen Ordonnanz erwähnten Ausrüstungen zu den Infrastrukturen für elektronische Kommunikation gehörten, für die gemäß den im Klagegrund angeführten Bestimmungen die Föderalbehörde zuständig sei.

Hilfsweise wird angeführt, durch die Festlegung einer besonders strengen Umweltimmissionsnorm und durch die Erlaubnis, dass die Regierung Betriebsbedingungen für Telekommunikationsausrüstungen sowie die Anzahl und Stärke der Quellen nichtionisierender Strahlungen festlegen dürfe, verletze die Ordonnanz die föderale Loyalität, indem sie dem föderalen Gesetzgeber die Ausübung seiner Zuständigkeit für Telekommunikation unmöglich mache oder übermäßig erschwere.

B.11.1. Die Regelung, die Gegenstand der angefochtenen Ordonnanz ist, betrifft die Umweltauswirkungen und Belästigungen durch nichtionisierende Strahlungen. Obwohl diese Bestimmungen selbstverständlich Grenzen für die in ihren Anwendungsbereich fallenden Anlagen auferlegen, beziehen sie sich weder auf die Infrastruktur für elektronische Kommunikation als solche, noch auf den Aufbau eines Netzes oder seine Nutzung, und ebenfalls nicht auf die Regulierung des Marktes der elektronischen Kommunikation.

B.11.2. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Föderalstaat und den Regionen beruht auf einem System ausschließlicher Zuständigkeiten, das beinhaltet, dass jede Rechtssituation grundsätzlich durch einen einzigen Gesetzgeber geregelt wird. Wenn eine Regelung wie im vorliegenden Fall Verbindungen zu mehreren Zuständigkeitszuweisungen aufweist, muss der Hof bestimmen, wo sich der Schwerpunkt des geregelten Rechtsverhältnisses befindet.

B.11.3. Die angefochtene Ordonnanz legt eine Umweltnorm fest und erteilt der Brüsseler Regierung eine Ermächtigung, die Betriebsbedingungen für Anlagen, die nichtionisierende Strahlungen abgeben, festzulegen. Sie legt weder eine Produktnorm, noch Bedingungen in Verbindung mit der Einrichtung eines Netzes für elektronische Kommunikation fest; sie schreibt lediglich vor, dass die Strahlungen der in der Ordonnanz erwähnten elektromagnetischen Anlagen, wenn sie im städtischen Netz der Region Brüssel-Hauptstadt abgegeben werden, nicht die darin festgelegten Immissionsnormen überschreiten. Die föderale Zuständigkeit für Telekommunikation beinhaltet nicht die Festlegung von Immissionsnormen für Anlagen.

Obwohl die in der Ordonnanz enthaltenen Maßnahmen einen unmittelbaren Einfluss auf die föderale Zuständigkeit für Telekommunikation haben können, weisen die klagenden Parteien nicht nach, dass die angefochtene Ordonnanz die föderale Politik auf diesem Gebiet unmöglich machen oder übermäßig erschweren würde. Der Ministerrat führt dies im Übrigen nicht an.

Daraus ergibt sich, dass keine Verletzung der föderalen Zuständigkeit für Telekommunikation vorliegt.

B.12. Der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 ist unbegründet.

In Bezug auf den dritten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277, abgeleitet aus einem Verstoß gegen die regionale territoriale Zuständigkeit

B.13. Der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 39 der Verfassung, gegen Artikel 2 des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen und gegen Artikel 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980. Die klagenden Parteien bemängeln, dass die angefochtene Ordonnanz *ratione loci* eine Tragweite habe, die über die territorialen Grenzen hinausgehe, die der Region Brüssel-Hauptstadt zugeteilt worden seien, und sich auf Anlagen erstrecke, die in den beiden anderen Regionen angesiedelt sein könnten.

B.14. Die durch die angefochtene Ordonnanz festgelegte Norm ist eine Norm für Strahlungsimmissionen, das heißt eine Norm in Bezug auf die Strahlungen in einem bestimmten Umfeld. Da das betreffende Umfeld das Gebiet der Region Brüssel-Hauptstadt ist, können Folgen für außerhalb des Gebietes der Region angesiedelte Anlagen nicht ausgeschlossen werden, nur insofern sie nichtionisierende Strahlungen abgeben, deren Umweltauswirkungen in der Region Brüssel-Hauptstadt zu spüren sind. Vom Anwendungsbereich der Ordonnanz die von Anlagen außerhalb der Region ausgehenden Strahlungen auszuschließen, würde die Maßnahmen der Region Brüssel-Hauptstadt unwirksam und ineffizient machen. Diese Situation kann die Regionen jedoch veranlassen, ihre Politik auf diesem Gebiet abzustimmen, insbesondere durch Anwendung des Instrumentes der Zusammenarbeitsabkommen, das in Artikel 92bis § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 vorgesehen ist.

B.15. Der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 ist unbegründet.

In Bezug auf den vierten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277

B.16. Der vierte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste.

Die klagenden Parteien bemängeln, dass die angefochtene Ordonnanz durch Artikel 2 aus ihrem Anwendungsbereich gewisse nichtionisierende Strahlungen entsprechend der Art der Anlagen, der Benutzer oder der betreffenden Frequenzen ausgeklammert habe. Im Übrigen habe die Ordonnanz durch Festlegung einer äußerst strengen Norm zur Folge, dass die Errichtung neuer Anlagen, die nichtionisierende Strahlungen abgäben, unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werde.

B.17.1. Gemäß Artikel 2 Absätze 2 und 3 der angefochtenen Ordonnanz gilt diese nicht für nichtionisierende Strahlungen, die von durch Privatpersonen benutzten Geräten ausgehen (wie Mobiltelefone oder private örtliche WiFi-Netze) und ebenfalls nicht für nichtpulsierende Strahlungen, die abgegeben werden zur Ausstrahlung von Hörfunk- oder Fernsehsendungen.

Die erste Ausnahme wird damit gerechtfertigt, dass die durch Privatpersonen hervorgerufenen nichtionisierenden Strahlungen von der Entscheidung der betreffenden Personen abhängt, die Geräte im Privatbereich einzuschalten oder nicht, und darauf haben die Behörden wenig Einfluss, es sei denn, sie würden eine spezifische Regelung dafür vorsehen, wenn die Produkte auf den Markt gebracht werden, was zum föderalen Zuständigkeitsbereich gehört. Mit der zweiten Ausnahme wollte der Brüsseler Gesetzgeber die anderen Auswirkungen als die thermischen Einflüsse der nichtionisierenden Strahlungen berücksichtigen. Die in der Ausnahme vorgesehenen Geräte, die nichtpulsierende Strahlungen abgeben, erzeugen nämlich nur thermische Auswirkungen. Der Brüsseler Ordonnanzgeber konnte also vernünftigerweise entscheiden, dass nur Anlagen, die pulsierende Strahlungen abgeben, zu berücksichtigen waren.

B.17.2. Der vierte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 ist unbegründet.

In Bezug auf den fünften Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277

B.18. Der fünfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 ist abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 9 der angefochtenen Ordonnanz gegen die Artikel 10, 11, 12 und 14 der Verfassung und gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 in

Verbindung mit Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit.

Die klagenden Parteien bemängeln, dass die angefochtene Bestimmung strafrechtliche Sanktionen vorsehe, obwohl der Inhalt der Ordonnanz « undeutlich oder schwer zu bestimmen » sei und ihre Einhaltung « unmöglich oder übermäßig schwer zu kontrollieren » sei.

B.19.1. Das Legalitätsprinzip in Strafsachen geht aus dem Gedanken hervor, dass das Strafrecht so formuliert sein muss, dass jeder zu dem Zeitpunkt, wo er ein Verhalten annimmt, wissen kann, ob dieses strafbar ist oder nicht. Er erfordert, dass der Gesetzgeber in ausreichend präzisen, klaren und Rechtssicherheit bietenden Formulierungen angibt, welche Handlungen bestraft werden, damit einerseits derjenige, der ein Verhalten annimmt, vorher in ausreichender Weise beurteilen kann, welche strafrechtlichen Folgen dieses Verhalten haben wird, und damit andererseits dem Richter keine zu große Ermessensbefugnis überlassen wird.

Das Legalitätsprinzip in Strafsachen verhindert jedoch nicht, dass das Gesetz dem Richter eine Ermessensbefugnis gewährt. Man muss nämlich der allgemeinen Beschaffenheit der Gesetze, der Verschiedenartigkeit der Situationen, auf die sie Anwendung finden, und der Entwicklung der durch sie geahndeten Verhaltensweisen Rechnung tragen.

B.19.2. Erst durch die Prüfung einer spezifischen Strafbestimmung ist es möglich, unter Berücksichtigung der jeweiligen Elemente der dadurch zu ahndenden Straftaten festzustellen, ob die durch den Gesetzgeber verwendeten allgemeinen Formulierungen derart ungenau sind, dass sie das Legalitätsprinzip in Strafsachen missachten würden.

B.20.1. In der angefochtenen Bestimmung werden die strafrechtlichen Sanktionen unter Bezugnahme auf die in der angefochtenen Ordonnanz enthaltenen Verpflichtungen spezifiziert. Diese Verpflichtungen, die in den Artikeln 2 und 3 festgelegt sind, sind klar, präzise und vorhersehbar, so dass die Ermessensbefugnis des Richters begrenzt ist. Insbesondere Artikel 2 definiert den Anwendungsbereich der Ordonnanz, indem ausdrücklich die in den Absätzen 2 und 3 angeführten nichtionisierenden Strahlungen davon ausgeschlossen werden. Im Übrigen ist vorgesehen, dass die in Artikel 5 der Ordonnanz erwähnten Betriebsbedingungen der Anlagen durch Ausführungserlasse präzisiert werden müssen, was beinhaltet, dass Verstöße gegen die

angefochtene Bestimmung erst nach der Veröffentlichung dieser Erlasse im *Belgischen Staatsblatt* und mindestens zwei Jahre nach der Veröffentlichung der Ordonnanz im *Belgischen Staatsblatt* festgestellt werden können, da diese gemäß Artikel 13 erst zwei Jahre nach dieser Veröffentlichung in Kraft tritt.

B.20.2. Der fünfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 ist unbegründet.

In Bezug auf den sechsten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277

B.21. Der sechste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 und gegen die Handels- und Gewerbefreiheit.

Die klagenden Parteien führen an, dass angesichts der Immissionsnorm und der Ausführungsfrist die Betreiber vor folgender Alternative stünden: entweder diese Norm nicht beachten und sich den in den Artikeln 9 und 10 der Ordonnanz vorgesehenen Sanktionen aussetzen, oder versuchen, diese Norm zu beachten, und dann gegen die Deckungsverpflichtung verstoßen, die ihnen durch Artikel 5 § 1 des königlichen Erlasses vom 7. März 1995 sowie die darauf folgenden Regelungen auferlegt werde.

B.22.1. Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, abgeändert durch das Sondergesetz vom 8. August 1988, bestimmt:

«In Wirtschaftsangelegenheiten üben die Regionen ihre Befugnisse sowohl unter Einhaltung der Grundsätze des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und der Handels- und Gewerbefreiheit als auch unter Einhaltung des allgemeinen Rechtsrahmens der Wirtschafts- und Währungsunion, wie er durch oder aufgrund des Gesetzes und durch oder aufgrund internationaler Verträge festgelegt worden ist, aus ».

Aus diesem Artikel geht hervor, dass die Regionen bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit für die Wirtschaftspolitik verpflichtet sind, den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit einzuhalten.

Die Handels- und Gewerbefreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit verstanden werden. In zahlreichen Fällen begrenzt ein Gesetz, ein Dekret oder eine Ordonnanz - sei es im wirtschaftlichen Sektor oder in anderen Sektoren - die Handlungsfreiheit der betroffenen Personen oder Unternehmen und wirkt sich somit notwendigerweise auf die Handels- und Gewerbefreiheit aus. Die Regionen würden nur gegen die Handels- und Gewerbefreiheit im Sinne von Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 verstoßen, wenn sie diese Freiheit begrenzen würden, ohne dass dies in irgendeiner Weise notwendig wäre, oder wenn diese Begrenzung absolut unverhältnismäßig gegenüber der Zielsetzung wäre oder diesen Grundsatz derart verletzen würde, dass die Wirtschafts- und Währungsunion gefährdet wäre.

Damit es dem Ordonnanzgeber ermöglicht wird, auf sachdienliche Weise die Beeinträchtigung der Umwelt durch nichtionisierende Strahlungen zu begrenzen, kann davon ausgegangen werden, dass er berechtigt ist, den betreffenden Unternehmen eine gewisse Anzahl von zwingenden Verpflichtungen in Bezug auf die Intensität der betreffenden Strahlungen auf dem Gebiet der Region Brüssel-Hauptstadt aufzuerlegen, wenn die Handels- und Gewerbefreiheit dadurch nicht übermäßig eingeschränkt wird.

Im vorliegenden Fall ist nicht ersichtlich, dass der Ordonnanzgeber die Handels- und Gewerbefreiheit für die betreffenden Unternehmen derart eingeschränkt hätte, dass dies nicht im Verhältnis zur Zielsetzung stünde.

Im Übrigen weisen die klagenden Parteien nicht nach, insbesondere nicht durch Sachverständigenberichte, dass es technisch oder wirtschaftlich nicht möglich wäre, die durch die angefochtene Ordonnanz festgelegten Normen innerhalb einer Frist von zwei Jahren, die hierzu in der Ordonnanz festgelegt wurde, einzuhalten (Artikel 13).

B.22.2. Der sechste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 ist unbegründet.

In Bezug auf den siebten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277

B.23. Der siebte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4277 ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 160 Absatz 2 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit

den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Gesetzgebung und mit Artikel 2 § 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat.

Die klagenden Parteien führen an, es liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung vor hinsichtlich der angewandten Gesetzgebungstechnik, insofern die angefochtene Ordonnanz nicht auf einer geeigneten und ausreichenden Begründung beruhe. Die klagenden Parteien machen ferner geltend, dass der Ordonnanzvorschlag nicht der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates vorgelegt worden sei.

B.24. Der Hof ist in der Regel nicht befugt, eine Kontrolle über die Qualität der Gesetzgebung als solche auszuüben, und ebenfalls nicht, die Formalitäten vor der Annahme einer Gesetzgebungsnorm zu prüfen.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klagen zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 15. Januar 2009.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior