

Geschäftsverzeichnissrn. 6072 und 6073
Entscheid Nr. 12/2016 vom 27. Januar 2016

ENTSCHEID

In Sachen: Klagen auf Nichtigkeitserklärung der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 3. April 2014 zur Abänderung der Ordonnanz vom 1. März 2007 über den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen und zur Abänderung der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen, erhoben von Olivier Galand und von der VoG « Inter-Environnement Bruxelles » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und A. Alen, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

Mit zwei Klageschriften, die dem Gerichtshof mit am 29. Oktober 2014 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 30. Oktober 2014 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben jeweils Klage auf Nichtigerklärung der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 3. April 2014 « zur Abänderung der Ordonnanz vom 1. März 2007 über den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen und zur Abänderung der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. April 2014): Olivier Galand beziehungsweise die VoG « Inter-Environnement Bruxelles », die VoG « Syndicat des Locataires de Logements sociaux », Nelly Watelet, Xavier Retailleau, Marie Claire Cammaerts, Catherine Plaquet, Christiane Plouvier, Michèle Flasse, Wendy Malpoix und Vincent Detours, unterstützt und vertreten durch RA J. Sambon, in Brüssel zugelassen.

Diese unter den Nummern 6072 und 6073 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Schriftsätze und Gegenerwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der « Belgacom » AG öffentlichen Rechts, unterstützt und vertreten durch RA H. De Bauw und RA B. Martel, in Brüssel zugelassen,

- der « Mobistar » AG, unterstützt und vertreten durch RA M. Delnoy und RA M. Lauwers, in Lüttich zugelassen,

- der « Base Company » AG, unterstützt und vertreten durch RA G. L'heureux und RA R. Meeus, in Brüssel zugelassen,

- der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, unterstützt und vertreten durch RA I.-S. Brouhns, in Brüssel zugelassen.

Die klagenden Parteien haben Erwiderungsschriftsätze eingereicht.

Durch Anordnung vom 14. Oktober 2015 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter J.-P. Snappe und L. Lavrysen beschlossen, dass die Rechtssachen verhandlungsreif sind, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 3. November 2015 geschlossen und die Rechtssachen zur Beratung gestellt werden.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurden die Rechtssachen am 3. November 2015 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 3. April 2014 zur Abänderung der Ordonnanz vom 1. März 2007 über den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen und zur Abänderung der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen.

Artikel 1 bestimmt, dass die Ordonnanz eine regionale Angelegenheit regelt.

Die Artikel 2 bis 5 bestimmen:

« Kapitel I. — *Abänderung der Ordonnanz vom 1. März 2007 über den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen*

Art. 2. § 1. Die Überschrift ‘ Definitionen ’ zwischen Artikel 1 und Artikel 2 der Ordonnanz vom 1. März 2007 über den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen wird durch die Überschrift ‘ Definitionen und Anwendungsbereich ’ ersetzt.

§ 2. Artikel 2 der vorerwähnten Ordonnanz wird durch folgenden Wortlaut ersetzt:

‘ § 1. Zur Anwendung der vorliegenden Ordonnanz und ihrer Ausführungserlasse ist zu verstehen unter:

1. “ nichtionisierende Strahlungen ”: die elektromagnetischen Strahlen mit einer Frequenz zwischen 0,1 MHz und 300 GHz;

2. “ öffentlich zugängliche Bereiche ”:

- die Räume eines Gebäudes, in denen Personen sich regelmäßig aufhalten können oder könnten, insbesondere Wohnräume, Hotels, Schulen, Kindertagesstätten, Krankenhäuser, Seniorenheime und Gebäude für die regelmäßige Ausübung von Sport und Spielen;

- im Freien gelegene Orte, an denen Menschen sich regelmäßig aufhalten können oder könnten, insbesondere Gärten, Innenhöfe von Häuserblocks, Parkbereiche und Pausenhöfe, unter Ausschluss insbesondere von Balkonen und Terrassen von Gebäuden;

3. “ Broadcast ”: Strahlungen, die im Hinblick auf die Übertragung von Rundfunkprogrammen mit den durch das Belgische Institut für Post- und Fernmeldewesen genehmigten Frequenzen ausgesendet werden:

- für die Ultrakurzwelle im FM-Band,

- für die Amplitudenmodulation oder andere in den Lang-, Mittel- und Kurzwellenbändern,
- für die genehmigten Frequenzen für DAB (*digital audio broadcasting*) und
- für die genehmigten Frequenzen für DVB (*digital video broadcasting* / digitales terrestrisches Fernsehen).

Der Begriff des “ Broadcast ” kann durch die Regierung ergänzt werden;

4. “ Behörde ”: eine juristische Person, die aufgrund gleich welchen Titels ein Gebäude auf dem Gebiet der Region benutzt oder dort Tätigkeiten ausübt und zu einer der folgenden Kategorien gehört:

a) Föederal-, Regional- und Gemeinschaftsbehörden, lokale Behörden und gemeinnützige Einrichtungen;

b) alle nicht in Buchstabe a) erwähnten Einrichtungen,

- die geschaffen würden, um spezifische gemeinnützige Bedürfnisse anderer als industrieller oder kommerzieller Art zu decken,

- deren Tätigkeit überwiegend durch die in den Buchstaben a) und b) erwähnten Behörden finanziert wird, oder deren Führung der Kontrolle derselben unterliegt, und

- deren Führung-, Direktions- oder Aufsichtsorgan aus Mitgliedern besteht, von denen mehr als die Hälfte durch die in den Buchstaben a) und b) erwähnten Behörden bestimmt werden;

c) die durch eine oder mehrere der in den Buchstaben a) und b) erwähnten Behörden gebildeten Vereinigungen.

§ 2. Die vorliegende Ordonnanz findet nicht Anwendung auf nichtionisierende Strahlungen natürlichen Ursprungs und ebenfalls nicht auf diejenigen, die ausgehen von durch Privatpersonen benutzten Geräten, wie insbesondere GSM, Terminals für mobile Telekommunikation, lokale Wi-Fi-Netzwerke Privatpersonen, Telefonsysteme des Typs DECT und die von Amateurfunkstationen ausgehenden Strahlungen.

Die Broadcast-Strahlungen unterliegen dieser Ordonnanz, mit Ausnahme der in Artikel 3 § 1 erwähnten Norm. ’.

Art. 3. Artikel 3 der vorerwähnten Ordonnanz wird durch folgenden Wortlaut ersetzt:

‘ § 1. Die Regierung legt die allgemeinen Qualitätsnormen fest, die jedes Umfeld erfüllen muss, um den Schutz der Umwelt gegen die etwaigen schädlichen Auswirkungen und Belästigungen durch nichtionisierende Strahlungen zu gewährleisten.

In allen öffentlich zugänglichen Bereichen darf die Leistungsdichte der nichtionisierenden Strahlungen nie die Norm von 0,096 W/m² überschreiten (oder zur Information 6 V/m) bei einer Referenzfrequenz von 900 MHz.

Die Leistungsdichte der nichtionisierenden Strahlungen darf also nie hinausgehen über den Höchstwert von:

- 0,043 W/m² bei Frequenzen zwischen 0,1 MHz und 400 MHz;
- $f/9375$, ausgedrückt in W/m² zwischen 400 MHz und 2 GHz (wobei f die in MHz ausgedrückte Frequenz ist);
- 0,22 W/m² bei Frequenzen zwischen 2 GHz und 300 GHz.

Für zusammengesetzte Felder muss die Leistungsdichte so begrenzt werden, dass:

300 GHz

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

0,1 MHz

wobei S_i die Leistungsdichte des elektrischen Feldes bei einer Frequenz i zwischen 0,1 MHz und 300 GHz ist, und S_{ri} die maximale Leistungsdichte, ausgedrückt in W/m², gemäß der Definition in Absatz 3 dieses Artikels ist.

§ 2. Es wird ein Ausschuss aus Sachverständigen für nichtionisierende Strahlungen eingesetzt, der nachstehend als “ der Ausschuss ” bezeichnet wird. Der Ausschuss umfasst neun Mitglieder mit medizinischen, wissenschaftlichen, wirtschaftlichen oder technischen Erfahrungen, die hinsichtlich dieser Ordonnanz sachdienlich sind.

Die Regierung bestimmt die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Ausschusses.

Der Ausschuss ist mit der Umsetzung dieser Ordonnanz und ihrer Ausführungserlasse beauftragt, insbesondere hinsichtlich der technologischen Entwicklungen und der wissenschaftlichen Kenntnisse, der wirtschaftlichen Erfordernisse und der Erfordernisse der Volksgesundheit. Hierzu erstattet der Ausschuss der Regierung jährlich einen Bericht, der Empfehlungen enthalten kann. Dieser Bericht wird auf der Website des Brüsseler Instituts für Umweltmanagement innerhalb von drei Monaten nach dem Eingang bei der Regierung veröffentlicht. Die Regierung kann ebenfalls jederzeit einen solchen Bericht und Empfehlungen bei dem Ausschuss anfordern. Der erste Bericht wird der Regierung spätestens am 1. September 2014 abgegeben.

Bei der Ausübung seiner Aufgaben kann der Ausschuss insbesondere zu Rate ziehen:

- die Betreiber von Anlagen, die nichtionisierende Strahlungen erzeugen oder übertragen können;
- das Brüsseler Institut für Umweltmanagement;
- den Hohen Gesundheitsrat. ’.

Art. 4. § 1. Die Überschrift ‘ Kataster der Sendeanlagen und Veröffentlichung ’ zwischen Artikel 7 und Artikel 8 der vorerwähnten Ordonnanz wird ersetzt durch die Überschrift ‘ Kataster der Sendeanlagen und der öffentlichen Dächer, und Veröffentlichung ’.

§ 2. In Artikel 8 der vorerwähnten Ordonnanz wird das Zeichen ‘ § 1 ’ zwischen den Wörtern ‘ Art. 8 ’ und dem Wort ‘ Die ’ eingefügt.

§ 3. Dieser Paragraph wird wie folgt ergänzt: ‘ Dieses Kataster der Sendeanlagen wird veröffentlicht, damit jeder Bürger jederzeit bei dem Institut eine Beschwerde bezüglich der Einhaltung der in Artikel 3 vorgesehenen Norm und der in Artikel 5 vorgesehenen Betriebsbedingungen der Anlagen einreichen kann. Wenn es diese Beschwerde als begründet erachtet, ändert das Institut die betreffende Umweltgenehmigung gemäß den in Artikel 64 der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen vorgesehenen Verfahren. ’.

§ 4. Am Ende von Artikel 8 der vorerwähnten Ordonnanz wird ein Paragraph 2 mit folgendem Wortlaut eingefügt:

‘ § 2. Spätestens bei dem Inkrafttreten der Ordonnanz vom [3. April 2014] zur Abänderung der Ordonnanz vom 1. März 2007 über den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen und zur Abänderung der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen führt die Regierung ein Kataster der Dächer von Gebäuden ein, die von Behörden benutzt werden und auf denen Anlagen errichtet werden könnten, die nichtionisierende Strahlungen erzeugen, übertragen oder empfangen können. Dieser Kataster wird regelmäßig aktualisiert.

Zur Verwirklichung der Ziele der vorliegenden Ordonnanz kann die Regierung die autonomen administrativen Einrichtungen im Sinne von Artikel 85 der Grundlagenordonnanz vom 23. Februar 2006 zur Festlegung der auf den Haushalt, die Buchhaltung und die Kontrolle anwendbaren Bestimmungen verpflichten, das Anbringen solcher Anlagen auf dem Dach dieser Gebäude zu erlauben. ’.

KAPITEL 2. — *Abänderung der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen*

Art. 5. Artikel 4 der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen wird wie folgt abgeändert:

1. In Absatz 1 wird das Wort ‘ fünf ’ durch das Wort ‘ sechs ’ ersetzt.
2. Im selben Absatz wird der Begriff ‘ , ID ’ zwischen den Begriffen ‘ IC ’ und ‘ und III ’ eingefügt.
3. In Absatz 3 wird der Begriff ‘ , ID ’ zwischen den Begriffen ‘ IC ’ und ‘ und III ’ eingefügt.
4. In Absatz 4 wird der Begriff ‘ , ID ’ zwischen den Begriffen ‘ IC ’ und ‘ und III ’ eingefügt ».

Die Artikel 6 bis 10 enthalten verschiedene Anpassungen der Überschriften und der Bestimmungen der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen, die durch den vorerwähnten Artikel 5 der angefochtenen Ordonnanz erforderlich geworden sind.

B.2.1. Vor ihrer Abänderung durch die angefochtene Ordonnanz vom 3. April 2014 war in der vorerwähnten Ordonnanz vom 1. März 2007 vorgesehen, dass in allen öffentlich zugänglichen Bereichen die Leistungsdichte der Ausstrahlung der nichtionisierenden Strahlungen nie höher sein durfte als die Norm von $0,024 \text{ W/m}^2$ (oder zur Information 3 V/m) bei einer Referenzfrequenz von 900 MHz, dies für nichtionisierende Strahlungen mit Frequenzen zwischen 400 MHz und 2 GHz.

Diese Norm wurde in Anwendung des Vorsorgeprinzips und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Hohen Gesundheitsrates von 2000 (Stellungnahme Nr. 6605) und 2005 (Stellungnahme Nr. 8103) festgelegt.

In der Ordonnanz vom 1. März 2007 war ebenfalls vorgesehen, dass die Regierung ein Kataster der Sendeanlagen aktualisiert und veröffentlicht, mit Angabe der technischen Akte der einzelnen Anlagen und insbesondere « des genauen Standortes der Sendeanlage, ihrer Art, ihrer Maße, ihrer Ausrichtung, ihrer Sendeleistung und der anderen technischen Daten, anhand deren die Leistungsdichte in den öffentlich zugänglichen Bereichen zu bestimmen ist » (Artikel 8).

Die Ordonnanz vom 1. März 2007 war insbesondere Gegenstand eines Erlasses der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vom 30. Oktober 2009 über bestimmte Antennen, die elektromagnetische Wellen aussenden, zur Ausführung von Artikel 5, wobei eine Reihe von Modalitäten über den Betrieb von GSM-Antennen präzisiert wurden, darunter:

- deren Einstufung unter den Anlagen der Klasse 2 im Sinne des Erlasses der Regierung vom 4. März 1999 zur Festlegung der Liste der Anlagen der Klasse IB, II und III (Artikel 3);
- die Zusammensetzung der technischen Akte, die dem Antrag auf Umweltgenehmigung beizufügen ist;
- die Begrenzung auf 25 Prozent der Norm je Betreiber und je Antenne (das heißt $1,5 \text{ V/m}$ je Betreiber und je Antenne) (Artikel 5), mit einer Möglichkeit der Abweichung (d.h. bis 3 V/m je Betreiber und je Antenne, das heißt 100 Prozent der Norm) während eines Zeitraums von zwei Jahren ab der Erteilung der Genehmigung (Artikel 7).

B.2.2. Durch die angefochtene Ordonnanz wurde die Expositionsnorm flexibler gestaltet, indem sie auf $0,096 \text{ W/m}^2$, das heißt 6 V/m bei einer Referenzfrequenz von 900 MHz, festgelegt wurde.

Diese flexiblere Gestaltung wurde während der Vorarbeiten wie folgt gerechtfertigt:

« Seit der Annahme der Ordonnanz vom 1. März 2007 ist festzustellen, dass es eine extrem schnelle technologische Entwicklung im Bereich der Mobiltelefonie gegeben hat. Damals war 2G bereits gut entwickelt, doch 3G steckte noch in den Kinderschuhen.

Inzwischen, im November 2011, hat die Föderalregierung Lizenzen von 2600 MHz für den Ausbau der LTE-Technologie der vierten Generation (die so genannte 4G) vergeben.

Diese neue Technologie erweist sich als leistungsfähiger, denn sie bietet eine viel höhere Kapazität der Datenübertragung als 2G und 3G bei der gleichen ausgegebenen Leistung. Hinsichtlich der Umwelt ermöglicht dies eine Begrenzung der bei Dauerbetrieb abgegebenen Strahlung.

[...]

Es erweist sich daher als notwendig, den bestehenden gesetzlichen Rahmen anzupassen, wenn man gleichzeitig die Entwicklung neuer Technologien ermöglichen und ein leistungsfähiges 2G- und 3G-Netz gewährleisten will, wobei Letzteres weiterhin durch einen bedeutenden Anteil der Bevölkerung stark genutzt wird.

[...]

Diese begrenzte flexiblere Gestaltung der Norm gewährleistet ein neues Gleichgewicht zwischen den jüngeren technologischen Entwicklungen und der Aufrechterhaltung eines wirksamen Schutzes gegen die etwaigen schädlichen Auswirkungen von nichtionisierenden Strahlungen. Sie ermöglicht die Aufrechterhaltung eines qualitativ guten Angebots der Mobiltelefonie und den Ausbau der neuen LTE-Technologie in der Hauptstadt Europas bei gleichzeitiger Beibehaltung einer besonders strengen Immissionsnorm, die strengste des Landes und deutlich strikter als diejenige, die in anderen europäischen Ländern gilt. Das Schutzniveau bleibt nämlich 50 Mal höher als die Empfehlungen der WHO und des ICNIRP, und das kumulative Prinzip der Brüsseler Norm wird auch beibehalten. Dieses Prinzip ist nämlich das einzige, das eine Erhöhung der Aussetzung der Bevölkerung ungeachtet der Anzahl Antennen oder Betreiber in Brüssel gewährleistet » (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2013-2014, A-466/1, SS. 2-3).

In Bezug auf die Änderung des Anwendungsbereichs heißt es in den Vorarbeiten:

« Es wird eine Definition des ‘ öffentlich zugänglichen Bereichs ’ hinzugefügt, um den Anwendungsbereich der Ordonnanz zu präzisieren ».

Nach der Aufzählung der betroffenen Orte und Räume schließt der Gesetzgeber daraus « insbesondere » Balkone und Terrassen von Gebäuden aus (ebenda, SS. 5-6).

In Bezug auf die Einführung eines neuen Verfahrens für die Erteilung von Genehmigungen heißt es in den Vorarbeiten:

« Die Verwaltungspraxis zeigt, dass das Verfahren für Umweltgenehmigungen der Klasse 2 nicht für Netze der mobilen Telekommunikation geeignet ist (unter Berücksichtigung der Länge der Fristen für Untersuchung und Erteilung), insofern diese sich viel schneller und öfter entwickeln als die anderen eingestufteten Anlagen. Die Betreiber von Antennen müssen nämlich ständig ihre Netze anpassen, sei es zum Verlagern der Antennen, zur Änderung ihrer Ausrichtung oder ihres Neigungswinkels, oder zur Änderung ihrer Technologien, usw. Daher müssen sie zahlreiche Anträge auf Abänderung der Umweltgenehmigungen auf der Grundlage von Artikel 7bis der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen einreichen.

Im Übrigen ist der Arbeitsaufwand, der durch die Weiterverfolgung der technischen Entwicklung der Antennen verursacht wird, sehr groß, sowohl für 'Bruxelles Environnement / Leefmilieu Brussel' als auch für die Gemeinden.

Um dieses Problem zu lösen, wird durch Kapitel 2 dieses Ordonnanzvorschlags die Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen abgeändert.

So wird vorgeschlagen, in diese Ordonnanz eine neue Klasse von Umweltgenehmigungen mit der Bezeichnung 'Klasse ID' einzufügen, mit den gleichen Merkmalen wie die Genehmigungen der Klasse 2, mit Ausnahme der Frist für die Erteilung, die auf 30 Tage statt auf 60 Tage festgesetzt ist. Im Verfahren zur Erteilung der Genehmigung der Klasse ID ist nämlich keine Durchführung einer öffentlichen Untersuchung vorgesehen » (ebenda, SS. 3-4).

In Bezug auf Artikel 3 der angefochtenen Ordonnanz

B.3. Der erste Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 22 und 23 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 11 der revidierten Europäischen Sozialcharta, mit dem Vorsorgeprinzip und mit dem Stillhaltegrundsatz.

Die klagenden Parteien gehen davon aus, dass Artikel 3 der angefochtenen Ordonnanz vom 3. April 2014 einen erheblichen Rückschritt des Umweltschutzes im Vergleich zu der vorerwähnten Ordonnanz vom 1. März 2007 beinhalte, der weder durch das Bestehen von zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, noch durch neue wissenschaftliche Studien gerechtfertigt werde, in denen beweiskräftig geschlussfolgert werde, dass die erlaubten Niveaus an elektromagnetischen Strahlungen unschädlich seien. Sie sind der Auffassung, dass die von der Regierung und den intervenierenden Parteien einerseits aus der äußerst schnellen technologischen Entwicklung im Bereich der Mobiltelefonie und andererseits aus der Notwendigkeit, die Qualität eines leistungsfähigen Netzes zu gewährleisten, abgeleiteten Erwägungen den Ausbau des Netzes der vierten Generation der Mobiltelefonie nicht verhindert hätten, wobei gleichzeitig der durch die vorerwähnte Ordonnanz vom 1. März 2007 festgelegte Rechtsrahmen gewahrt worden sei,

nämlich unter Einhaltung der Norm von 3 V/m, und dies trotz des Umstandes, dass diese Norm bereits durch die Anlagen der zweiten und der dritten Generation der Mobiltelefonie erreicht worden sei.

B.4.1. Gemäß Artikel 191 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beruht die Umweltpolitik der Union insbesondere auf dem Grundsatz der Vorsorge. In dieser Bestimmung ist dieser Grundsatz nicht näher definiert, aber in der Auslegung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes beinhaltet dieser Grundsatz, dass bei Unsicherheiten hinsichtlich des Vorliegens oder des Umfangs von Risiken für die menschliche Gesundheit Schutzmaßnahmen getroffen werden können, ohne dass abgewartet werden müsste, dass das Bestehen und die Schwere dieser Risiken vollständig dargelegt werden (EuGH, 9. September 2003, *Monsanto Agricoltura Italia u.a.*, C-236/01, Randnr. 111; 26. Mai 2005, *Codacons und Federconsumatori*, C-132/03, Randnr. 61; 12. Januar 2006, *Agrarproduktion Staebelow*, C-504/04, Randnr. 39; 10. April 2014, *Acino AG*, C-269/13, Randnr. 57). Der Europäische Gerichtshof hat zwar bereits geurteilt, dass die Risikobewertung nicht auf rein hypothetische Erwägungen gestützt werden darf, doch er hat auch hinzugefügt, dass dann, wenn es sich als unmöglich erweist, das Bestehen oder den Umfang des behaupteten Risikos mit Sicherheit festzustellen, weil die Ergebnisse der durchgeführten Studien unzureichend, unschlüssig oder ungenau sind, die Wahrscheinlichkeit eines tatsächlichen Schadens für die öffentliche Gesundheit jedoch fortbesteht, falls das Risiko eintritt, das Vorsorgeprinzip den Erlass beschränkender Maßnahmen rechtfertigt (EuGH, 23. September 2003, *Kommission/Dänemark*, C-192/01, Randnrn. 49 und 52; 28. Januar 2010, *Kommission/Frankreich*, C-333/08, Randnr. 93; 10. April 2014, *Acino AG*, C-269/13, Randnr. 57).

In der Region Brüssel-Hauptstadt ist das Vorsorgeprinzip in einem bestimmten Bereich der Umweltpolitik, der sich von demjenigen unterscheidet, um den es in dieser Rechtssache geht, definiert als «die Verpflichtung, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wenn vernünftige Gründe vorliegen, über ernsthafte oder unwiderrufliche Schäden besorgt zu sein, selbst in Erwartung einer wissenschaftlichen Gewissheit, wobei diese Erwartung nicht als Vorwand dienen kann, die Annahme von effizienten und proportionalen Maßnahmen zu verzögern» (Artikel 6 Nr. 2 der Ordonnanz vom 20. Oktober 2006 zur Schaffung eines Rahmens für die Wasserpolitik). Außerhalb dieses Bereichs besteht in der Region Brüssel-Hauptstadt keine Verpflichtung, in einer solchen Situation Schutzmaßnahmen zu ergreifen, doch der Grundsatz beinhaltet gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die Möglichkeit, solche Maßnahmen zu ergreifen, und der Grundsatz kann einschränkende Maßnahmen rechtfertigen.

B.4.2. Durch die angefochtene Ordonnanz wird die Ordonnanz vom 1. März 2007 abgeändert, in deren Überschrift ausdrücklich «etwaige» schädliche Auswirkungen und Belästigungen durch nichtionisierende Strahlungen erwähnt sind.

Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass der Ausschuss für Umwelt, Naturerhalt, Wasserpolitik und Energie des Parlamentes der Region Brüssel-Hauptstadt einen Erkundungsbesuch mit Messungen vor Ort bei « Bruxelles Environnement / Leefmilieu Brussel » vorgenommen hat, um die Methodik und die Normen in Bezug auf GSM-Antennen zu verstehen (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2013-2014, A-466/2, SS. 38-47). Er hat ebenfalls zahlreiche Sachverständige angehört, um die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse über die technischen und gesundheitsbezogenen Aspekte der betreffenden Technologie zu erfahren (ebenda, SS. 48-128).

Der Ordonnanzgeber konnte nach Abschluss dieser Anhörungen schlussfolgern, dass keine unangefochtenen Studien bestehen, die das Auftreten von ernsthaften oder unwiderruflichen gesundheitlichen Schäden bei den Leistungsdichten der in Rede stehenden nichtionisierenden Strahlungen beweisen, die niedriger sind als diejenigen, die durch die « International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP) » (*Guidelines for limiting exposure to time-varying electric, magnetic, and electromagnetic fields (up to 300 GHz)*, 1998, <http://www.icnirp.org/>) empfohlen werden und die ebenfalls in der Empfehlung 1999/519/EG des Rates vom 12. Juli 1999 zur Begrenzung der Exposition der Bevölkerung gegenüber elektromagnetischen Feldern (0 Hz - 300 GHz) (*Amtsblatt L* 199 vom 30. Juli 1999) enthalten sind.

Durch die Erhöhung der in Rede stehenden Norm von $0,024 \text{ W/m}^2$ (oder zur Information 3 V/m) - dies ist etwa 200 Mal strenger als die durch die ICNIRP empfohlene Norm - auf $0,096 \text{ W/m}^2$ (oder zur Information 6 V/m) -, was einer Vervierfachung der Norm entspricht, ist diese immer noch 50 Mal strenger als die ICNIRP-Norm. Sie ist ebenfalls viel strenger als die in den flämischen Rechtsvorschriften ($20,6 \text{ V/m}$) und in den wallonischen Rechtsvorschriften vorgesehene Norm, die pro Antenne und Betreiber auf maximal 3 V/m an Aufenthaltsorten festgesetzt ist, während diese Norm in der Region Brüssel-Hauptstadt, bei Zusammenzählung aller Antennen und Betreiber, im Freien auf 6 V/m begrenzt ist.

B.4.3. Durch Artikel 3 § 2 der Ordonnanz vom 1. März 2007, der durch Artikel 3 der angefochtenen Ordonnanz ersetzt wurde, wird ein Ausschuss von Sachverständigen auf dem Gebiet der nichtionisierenden Strahlungen eingesetzt mit dem Auftrag, die Umsetzung der Ordonnanz und ihrer Ausführungserlasse zu bewerten, insbesondere hinsichtlich der Entwicklungen der Technologie und der wissenschaftlichen Kenntnis, der Erfordernisse der Wirtschaft und der Volksgesundheit. In der Ausübung dieser Aufgaben kann dieser Ausschuss insbesondere Stellungnahmen des Brüsseler Instituts für Umweltmanagement und des Hohen Gesundheitsrates einholen.

In der jüngsten Stellungnahme zu dieser Problematik hat der Hohe Gesundheitsrat folgendes angeführt:

« Der HGR gibt im Allgemeinen Empfehlungen an die Regierung heraus, und in dieser Stellungnahme wird zwischen den Begriffen ‘ Richtwert ’ und ‘ Norm ’ unterschieden. Ein Richtwert ist aus wissenschaftlichen Daten bezüglich der Folgen einer Exposition gegenüber einem bestimmten Wirkstoff abgeleitet. Im Falle einer Exposition, die gleich hoch oder geringer ist als der Richtwert, liegt das Risiko des Eintretens einer schädlichen Wirkung wahrscheinlich bei Null (*Gezondheidsraad: Commissie Afleiding gezondheidkundige advieswaarden 1996*). Das Ableiten von Richtwerten gehört zu den Aufgaben wissenschaftlicher Gruppen, wie dem HGR. Diese Gruppen müssen ebenfalls die Einbeziehung der Ungewissheiten und Lücken in den wissenschaftlichen Kenntnissen beurteilen. Aus diesem Grund gelangen unterschiedliche Gruppen zu unterschiedlichen Richtwerten (Schütz and Wiedemann 2005, Wiedemann u.a. 2005).

Die Richtwerte können als Grundlage für Grenzwerte oder gesetzliche Normen dienen. Diese werden durch Behörden oder andere Instanzen mit gesetzgebender Rolle festgelegt, im Allgemeinen nach einer Konsultierung der Sozialpartner. Neben gesundheitlichen Erwägungen werden auch andere Erwägungen, insbesondere wirtschaftliche, berücksichtigt. Ein gesetzlicher Grenzwert oder eine gesetzliche Norm können daher dem Richtwert entsprechen, aber auch nach oben oder unten davon abweichen.

[...]

In seiner Stellungnahme von 2000 und in den darauf folgenden Stellungnahmen von 2001 und 2005 hat der Rat sich der Zusammenfassung des wissenschaftlichen Kenntnisstandes, so wie sie durch die ICNIRP (*International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection 1998*) formuliert worden war, angeschlossen, jedoch vorgeschlagen, Vorsorgefaktoren über die Sicherheitsfaktoren der ICNIRP hinaus zu berücksichtigen. Der HGR hat empfohlen, hinsichtlich der Leistungsdichte einen zusätzlichen Faktor 200 und wenigstens einen Faktor 100 anzuwenden (Hoher Gesundheitsrat 2000). Damit bezweckte er nicht so sehr, einen Schutz mit einem höheren Sicherheitsspielraum gegen die thermischen Auswirkungen der Exposition gegenüber RF EMV zu gewährleisten, sondern vielmehr ebenfalls einen Spielraum hinsichtlich der möglichen Langzeitschäden einzuführen. Der Rat erkannte an, dass diese Schäden nicht bewiesen waren, dass sie aber ebenfalls nicht zu erwarten waren angesichts der begrenzten Dauer der großflächigen Anwendung der drahtlosen Kommunikationstechnologien (Hoher Gesundheitsrat 2010). Hinsichtlich der Exposition gegenüber RF EMV im viel gebrauchten Frequenzband von 900 MHz ist der HGR zu einem Richtwert von 3 V/m für die Exposition in der Umwelt im Allgemeinen gelangt. Die Richtwerte für das elektrische Feld hinsichtlich des bedeutenden Frequenzbereichs für Mobiltelefonie sind in Abbildung 3 angeführt. Es sei erwähnt, dass in der von der ICNIRP vorgeschlagenen Norm die thermischen Auswirkungen der Exposition berücksichtigt sind. Die nichtthermischen Auswirkungen sind schwerer zu bestimmen, denn sie hängen von mehreren Faktoren ab » (Stellungnahme Nr. 8927, Mobiltelefonie und Gesundheit mit besonderer Aufmerksamkeit für 4G, 1. Oktober 2014, SS. 11-13).

B.4.4. Unter Berücksichtigung des Vorstehenden ist nicht bewiesen, dass der Ordonnanzgeber eine falsche Auffassung vom Vorsorgeprinzip gezeigt hätte, als er die Norm flexibler gestaltete, jedoch gleichzeitig weit unterhalb der auf internationaler und europäischer Ebene empfohlenen Normen blieb.

B.5.1. Artikel 23 der Verfassung beinhaltet bezüglich des Umweltschutzes eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das Schutzniveau, das durch die geltenden Rechtsvorschriften geboten wird, in erheblichem Maße verringert, ohne dass es hierfür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse zusammenhängen.

B.5.2. Aus den Vorarbeiten zur angefochtenen Bestimmung geht hervor, dass die flexiblere Gestaltung der Norm auf das Bemühen zurückzuführen war, die Einführung der 4G-Technologie in der Region Brüssel-Hauptstadt zu ermöglichen, was im Rahmen ihrer internationalen und Europäischen Rolle als notwendig erachtet wird, ohne das ordnungsgemäße Funktionieren der 2G- und 3G-Netze zu beeinträchtigen, und dies zu annehmbaren Kosten für die Betreiber - insofern sie hierzu bestehende Standorte nutzen können - und ohne einen übermäßigen Druck auf die Raumordnung auszuüben, der sich aus der Notwendigkeit ergeben würde, zahlreiche neue Standorte in Betrieb zu nehmen, falls die derzeit geltende Norm hätte aufrechterhalten werden müssen (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2013-2014, A-466/2, SS. 1-8, 12-17).

B.5.3. Unabhängig von der Frage, ob unter Berücksichtigung des in B.4.1 bis B.4.4 Erwähnten im vorliegenden Fall eine erhebliche Verringerung des durch die vorige Regelung gebotenen Schutzniveaus vorliegt, ist die flexiblere Gestaltung der Norm hier durch die in B.5.2 angeführten Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt.

B.6.1. Artikel 22 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat ein Recht auf Achtung vor seinem Privat- und Familienleben, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz festgelegt sind.

Das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel gewährleistet den Schutz dieses Rechtes ».

Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« (1) Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.

(2) Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist ».

Artikel 11 der revidierten Europäischen Sozialcharta bestimmt:

« *Das Recht auf Schutz der Gesundheit*

Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Schutz der Gesundheit zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, entweder unmittelbar oder in Zusammenarbeit mit öffentlichen oder privaten Organisationen geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die u.a. darauf abzielen:

1. soweit wie möglich die Ursachen von Gesundheitsschäden zu beseitigen;
2. Beratungs- und Schulungsmöglichkeiten zu schaffen zur Verbesserung der Gesundheit und zur Entwicklung des persönlichen Verantwortungsbewusstseins in Fragen der Gesundheit;
3. soweit wie möglich epidemischen, endemischen und anderen Krankheiten sowie Unfällen vorzubeugen ».

B.6.2. Das wesentliche Ziel des Rechtes auf Achtung des Privat- und Familienlebens besteht darin, die Menschen vor Eingriffen in ihr Privatleben, ihr Familienleben, ihre Wohnung und ihren Briefverkehr zu schützen. In dem Vorschlag, der der Annahme von Artikel 22 der Verfassung vorausging, wurde « der Schutz der Person, die Anerkennung ihrer Identität, die Bedeutung ihrer Entfaltung sowie derjenigen seiner Familie » hervorgehoben, sowie die Notwendigkeit, das Privat- und Familienleben vor « den Gefahren einer Einmischung, unter anderem als Folge der ständigen Entwicklung der Informationstechniken, wenn Maßnahmen zur Ermittlung, Untersuchung und Kontrolle durch die Behörden und durch private Einrichtungen bei der Ausführung ihrer Funktionen oder Tätigkeiten durchgeführt werden » zu schützen (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-4/2°, S. 3).

B.6.3. Aus den Vorarbeiten zu Artikel 22 der Verfassung geht hervor, dass der Verfassungsgeber eine möglichst weitgehende Übereinstimmung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention angestrebt hat (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 997/5, S. 2).

B.6.4. In einer Rechtssache in Bezug auf nichtionisierende Strahlungen, die von GSM-Antennen ausgehen, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte geurteilt:

« Der Gerichtshof hat wiederholt erklärt, dass in Rechtssachen, bei denen Fragen im Zusammenhang mit der Umwelt aufgeworfen werden, der Staat über einen breiten Ermessensspielraum verfügen müsste (*Hatton und andere*, vorerwähnt, § 100).

Im vorliegenden Fall geht das Projekt zur Errichtung der strittigen Antenne von zwei Privatunternehmen aus (*TDC Switzerland AG* und *Orange Communications SA*). Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass Artikel 8 zwar im Wesentlichen dazu dient, den Einzelnen gegen eine willkürliche Einmischung der öffentlichen Hand zu schützen, jedoch auch die Annahme von Maßnahmen zur Einhaltung der durch diesen Artikel gewährleisteten Rechte bis hin zu den

Beziehungen zwischen Einzelpersonen beinhalten kann (siehe, unter anderem, *Stubbings und andere* gegen Vereinigtes Königreich, Urteil vom 22. Oktober 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, S. 1505, § 62; *Surugiu* gegen Rumänien, Nr. 48995/99, § 59, 20. April 2004).

Ungeachtet dessen, ob die Sache aus dem Blickwinkel einer positiven Verpflichtung für den Staat, vernünftige und angepasste Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte zu schützen, die die klagenden Parteien aufgrund von Absatz 1 von Artikel 8 anführen, oder aus demjenigen eines Eingriffs einer öffentlichen Behörde, die aus dem Blickwinkel von Absatz 2 zu rechtfertigen ist, betrachtet wird, sind die anzuwendenden Grundsätze sehr ähnlich. In beiden Fällen ist das zu wahrende Gleichgewicht zwischen den konkurrierenden Interessen des Einzelnen und der Gesellschaft insgesamt zu berücksichtigen. Es genügt also zu prüfen, ob die nationalen Behörden die notwendigen Maßnahmen ergriffen haben, um den tatsächlichen Schutz des Rechtes der Betroffenen auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens zu gewährleisten, das in Artikel 8 verankert ist (*López Ostra* gegen Spanien, Urteil vom 9. Dezember 1994, Serie A Nr. 303-C, § 55; *Hatton und andere*, vorerwähnt, § 98) » (EuGHMR, Entscheidung, 17. Januar 2006, *Luginbühl* gegen Schweiz, S. 10).

B.6.5. Unter Berücksichtigung des in B.4.1 bis B.4.4 Erwähnten gilt diese Überlegung *mutatis mutandis* für den im vorliegenden Fall angeführten Verstoß gegen Artikel 22 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Verbindung dieser Bestimmungen mit Artikel 11 der revidierten Europäischen Sozialcharta führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung.

B.7. Der Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf Artikel 2 der angefochtenen Ordonnanz

B.8. Die klagenden Parteien leiten einen dritten und einen vierten Klagegrund (Rechtssache Nr. 6072) sowie einen zweiten Klagegrund (Rechtssache Nr. 6073) ab aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 22 und 23 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit dem Vorsorgeprinzip, mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 11 der revidierten Europäischen Sozialcharta.

Sie bemängeln, dass durch Artikel 2 der angefochtenen Ordonnanz, in dem der Begriff « öffentlich zugängliche Bereiche » definiert sei, « insbesondere Balkone und Terrassen von Gebäuden » aus seinem Anwendungsbereich ausgeschlossen würden. Der Ausschluss sei nicht nur unpräzise wegen des Adverbs « insbesondere », sondern beinhalte außerdem ohne Rechtfertigung einen spürbaren Rückschritt im Niveau der Gesundheit und der Umwelt für die Personen, die einen Balkon oder eine Terrasse besäßen und fortan nicht mehr durch die maximale Immissionsnorm für nichtionisierende elektromagnetische Wellen geschützt seien.

B.9.1. Die öffentlich zugänglichen Bereiche waren in der vorerwähnten Ordonnanz vom 1. März 2007 nicht definiert. Um diesen Begriff zu verdeutlichen, hat der Ordonnanzgeber gemäß den Vorarbeiten Artikel 2 der vorerwähnten Ordonnanz durch einen Artikel ersetzen wollen, mit dem in Nr. 2 das definiert werden sollte, was unter « öffentlich zugängliche Bereiche » zu verstehen ist (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2013-2014, A-466/1, SS. 5-6).

B.9.2. Im Gegensatz zu dem, was in den Vorarbeiten angegeben ist, und zu dem, was die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt und die intervenierenden Parteien anführen, sind in dem angefochtenen Artikel 2 nicht die öffentlich zugänglichen Bereiche « definiert ». In Wirklichkeit werden dadurch präzise Orte aus dem Anwendungsbereich der Schutznorm ausgeschlossen. Diesbezüglich ist es nicht annehmbar, dass der Ordonnanzgeber durch die Verwendung des Begriffs « insbesondere » auf die Nichtanwendung der Immissionsnorm in bestimmten, bestehenden oder zukünftigen, noch nicht identifizierten Situationen abzielen wollte. Insofern durch den somit festgelegten Ausschluss der Bereich des Umweltschutzes für eine Kategorie von Orten eingeschränkt wird, ist es nicht annehmbar, dass dieser Bereich nicht präzise definiert wird und dass ebenfalls nicht ausdrücklich die ins Auge gefassten Orte, die ausgeschlossen wären, bestimmt werden.

Die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt führt an, dass der Ausschluss der Balkone und Terrassen auf dem Bemühen beruhe, eine effektive Deckung durch die betreffenden Netze in der gesamten Region zu gewährleisten, sowie darauf, dass in der bestehenden Regelung bereits vorgesehen sei, dass « in dem Fall, dass der Punkt, an dem das elektrische Feld berechnet wird, sich auf einer Terrasse oder einem Balkon befindet, eine Abschwächung um 3 dB zulässig ist » (Anlage C des Erlasses der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vom 30. Oktober 2009 über bestimmte Antennen, die elektromagnetische Wellen aussenden, abgeändert durch den Erlass der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vom 12. Januar 2012), und darauf, dass die Norm bezüglich einer ständigen Exposition (rund um die Uhr) auf elektromagnetische Wellen an Orten anzuwenden sei, an denen man sich hypothetisch nur während gewisser Zeiten des Jahres aufhalte.

Diese Gründe können den Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Balkonen und Terrassen, insbesondere das Fehlen irgendeines Schutzes für die sich dort befindenden Personen, und andererseits den Gärten, in denen die sich dort befindenden Personen wohl den in der Ordonnanz vorgesehenen Schutz genießen, nicht rechtfertigen. Es kann vernünftigerweise angenommen werden, dass die Zeiträume, in denen sich Personen während einer längeren Zeit in Gärten aufhalten, sich nicht von den Zeiträumen unterscheiden, in denen dies der Fall ist hinsichtlich des Aufenthalts auf Balkonen und Terrassen. Insofern die Norm sich auf eine ständige Exposition bezieht, ist es nicht gerechtfertigt, davon den Aufenthalt an präzisen Orten während

präzisen Zeiträumen auszuschließen, da die Norm bezweckt, einen ausreichenden Schutz in Bezug auf Personen zu bieten, die sich immer oder im Allgemeinen in der Region aufhalten. Der Umstand, dass in der bestehenden Regelung eine begrenzte Abweichung von der früheren, strengeren Norm für Terrassen und Balkone gewährt worden ist, kann keine Rechtfertigung bieten für den vollständigen Ausschluss dieser Plätze vom Anwendungsbereich der Ordonnanz, in der eine weniger strenge Norm vorgesehen ist.

B.10. Die Klagegründe sind begründet, insofern sie aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung abgeleitet sind, so dass die Beschwerdegründe, die aus anderen im Klagegrund angeführten Bestimmungen und Grundsätzen abgeleitet sind, nicht geprüft zu werden brauchen.

Die Wortfolge «unter Ausschluss insbesondere von Balkonen und Terrassen von Gebäuden» in Artikel 2 Nr. 2 der Ordonnanz vom 1. März 2007 in der durch Artikel 2 § 2 der angefochtenen Ordonnanz abgeänderten Fassung ist für nichtig zu erklären.

In Bezug auf die Artikel 5 bis 10 der angefochtenen Ordonnanz

B.11.1. Der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 6072 und der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 6073 sind abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 23 und 32 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit dem Vorsorgeprinzip und mit Artikel 6 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, und deren Anlagen I und II, unterzeichnet in Aarhus am 25. Juni 1998 (nachstehend: Aarhus-Übereinkommen).

Die klagenden Parteien bemängeln im Wesentlichen, dass durch die Artikel 5 bis 10 der angefochtenen Ordonnanz verschiedene Bestimmungen der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen abgeändert würden, um eine neue Klasse von Anlagen, die Klasse ID, zu schaffen, die einer vereinfachten Verfahrensregelung unterliege und keine Phase der Beteiligung der Öffentlichkeit vor der Erteilung oder der Änderung von Genehmigungen beinhalte.

Daraus ergebe sich ein ungerechtfertigter Behandlungsunterschied zwischen den Personen, die von den Genehmigungen bezüglich der zu dieser neuen Klasse gehörenden Anlagen betroffen seien, und den Personen, die von den Genehmigungen bezüglich aller anderen Anlagen der Klasse II betroffen seien.

B.11.2. Artikel 32 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat das Recht, jegliches Verwaltungsdokument einzusehen und eine Abschrift davon zu bekommen, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz, Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel festgelegt sind ».

B.11.3. Artikel 4 der vorerwähnten Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bestimmt in der durch Artikel 5 der angefochtenen Ordonnanz abgeänderten Fassung:

« Klassen von Anlagen

Die Anlagen sind in sechs Klassen eingeteilt entsprechend der Beschaffenheit und des Umfangs der Gefahren und Belästigungen, die sie verursachen können: die Klassen IA, IB, II, IC, ID und III.

Die Liste der Anlagen der Klasse IA wird durch Ordonnanz festgelegt.

Die Liste der Anlagen der Klassen IB, II, IC, ID und III wird durch die Regierung festgelegt.

Die Liste der Anlagen der Klassen IB, II, IC, ID und III wird festgelegt unter Berücksichtigung ihrer Beschaffenheit, ihrer Maße oder ihres Standortes sowie folgender relevanter Auswahlkriterien:

1. Merkmale der Anlagen. Diese Merkmale sind insbesondere zu betrachten in Bezug auf:

- a) die Maße der Anlage;
- b) das Zusammenfügen mit anderen Anlagen;
- c) die Nutzung natürlicher Ressourcen;
- d) der Erzeugung von Abfällen;
- e) die Verschmutzung und Belästigung;
- f) die Gefahr von Unfällen, insbesondere hinsichtlich der eingesetzten Stoffe oder Technologien.

2. Lage der Anlagen. Die Umweltempfindlichkeit in den geografischen Gebieten, auf die sich die Anlage auswirken kann, ist insbesondere zu betrachten unter Berücksichtigung:

- a) der bestehenden Bodennutzung;
- b) des relativen Reichtums, der Qualität und der Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen des Gebiets;

c) der Belastungsfähigkeit der natürlichen Umwelt, wobei besonders auf folgende Gebiete zu achten ist:

- Feuchtgebiete;
- Küstengebiete;
- Gebirgs- und Waldgebiete;
- Naturschutzgebiete und -parks;

- Gebiete, die aufgelistet oder geschützt sind durch die Gesetzes- und Verordnungsvorschriften in der Region Brüssel-Hauptstadt;

- besondere Schutzgebiete, die durch die Gesetzes- und Verordnungsvorschriften, die in der Region Brüssel-Hauptstadt gelten, ausgewiesen sind;

- Gebiete, in denen die durch das Gemeinschaftsrecht festgelegten Umweltqualitätsnormen bereits überschritten werden;

- Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte;
- historisch, kulturell und archäologisch wertvolle Landschaften.

3. Merkmale der potenziellen Auswirkungen. Die erheblichen Auswirkungen, die eine Anlage haben könnte, müssen nach den in den Nrn. 1 und 2 aufgelisteten Kriterien betrachtet werden, insbesondere in Bezug auf:

- den Umfang der Auswirkungen (geografisches Gebiet und betroffene Bevölkerungszahl);
- grenzüberschreitende Beschaffenheit der Auswirkungen;
- Umfang und Komplexität der Auswirkungen;
- Wahrscheinlichkeit der Auswirkungen;
- Dauer, Häufigkeit und Umkehrbarkeit der Auswirkungen.

Die Regierung übermittelt unverzüglich dem Rat der Region Brüssel-Hauptstadt den Entwurf des Erlasses. Sie fügt die Stellungnahme des Umweltrates der Region Brüssel-Hauptstadt bei ».

B.12. In Anwendung des vorerwähnten Artikels 4 der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 wurden durch den Erlass der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vom 3. April 2014 « zur Abänderung gewisser Bestimmungen in Bezug auf den Betrieb und die Kontrolle von Antennen, die elektromagnetische Wellen aussenden » die « Antennen, die Strahlungen aussenden im Sinne der Ordonnanz vom 1. März 2007 über den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen (einschließlich der

erforderlichen technischen Anlagen zum Betrieb von Antennen) », mit Ausnahme mehrerer Arten der in dieser Bestimmung erwähnten Antennen, in die Klasse ID (Rubrik 162B) eingestuft.

Der Gerichtshof ist nicht befugt, die Beschwerdegründe der klagenden Parteien zu prüfen, insofern sie gegen den somit abgeänderten Erlass der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vom 4. März 1999 « zur Festlegung der Liste der Anlagen der Klasse IB, IC, ID, II und III in Anwendung von Artikel 4 der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen » gerichtet sind. Sie prüft die Klagegründe nur, insofern sie sich auf die Abänderung der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen beziehen, zur Ermöglichung der Schaffung einer Kategorie von Anlagen, die insbesondere die Antennen im Sinne der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 umfassen würde und die nicht einem Verfahren der öffentlichen Untersuchung vor der Gewährung oder Änderung der Umweltgenehmigungen unterliegt.

B.13. In den Vorarbeiten zu den angefochtenen Artikeln 5 bis 10 wurde die Schaffung dieser neuen Kategorie wie folgt gerechtfertigt:

« Die Verwaltungspraxis zeigt, dass das Verfahren für Umweltgenehmigungen der Klasse 2 nicht für Netze der mobilen Telekommunikation geeignet ist (unter Berücksichtigung der Länge der Fristen für Untersuchung und Erteilung), insofern diese sich viel schneller und öfter entwickeln als die anderen eingestuften Anlagen. Die Betreiber von Antennen müssen nämlich ständig ihre Netze anpassen, sei es zum Verlagern der Antennen, zur Änderung ihrer Ausrichtung oder ihres Neigungswinkels, oder zur Änderung ihrer Technologien, usw. Daher müssen sie zahlreiche Anträge auf Abänderung der Umweltgenehmigungen auf der Grundlage von Artikel 7bis der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen einreichen.

Im Übrigen ist der Arbeitsaufwand, der durch die Weiterverfolgung der technischen Entwicklung der Antennen verursacht wird, sehr groß, sowohl für 'Bruxelles Environnement / Leefmilieu Brussel' als auch für die Gemeinden.

Um dieses Problem zu lösen, wird durch Kapitel 2 dieses Ordonnanzvorschlags die Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen abgeändert.

So wird vorgeschlagen, in diese Ordonnanz eine neue Klasse von Umweltgenehmigungen mit der Bezeichnung 'Klasse ID' einzufügen, mit den gleichen Merkmalen wie die Genehmigungen der Klasse 2, mit Ausnahme der Frist für die Erteilung, die auf 30 Tage statt auf 60 Tage festgesetzt ist. Im Verfahren zur Erteilung der Genehmigung der Klasse ID ist nämlich keine Durchführung einer öffentlichen Untersuchung vorgesehen.

[...]

Es ist jedoch von grundlegender Bedeutung, dass die Information der Anrainer gewährleistet wird, dass die Möglichkeit zum Einreichen einer Beschwerde aufrechterhalten wird und dass die Anrainer konkrete Möglichkeiten haben, um ihre Anmerkungen oder Einwände bezüglich des Betriebs von Sendeantennen für elektromagnetische Strahlen zum Ausdruck zu bringen.

So werden nach dem Beispiel der anderen Umweltgenehmigungen die Genehmigungen der Klasse ID Gegenstand eines Aushangs bei ihrer Erteilung sein müssen, und es wird gegen sie eine Beschwerde bei dem Umweltkollegium möglich sein » (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2013-2014, A-466/1, SS. 3-4).

B.14. Durch Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a des Aarhus-Übereinkommens werden die Vertragsparteien verpflichtet, bei Entscheidungen darüber, ob die in Anhang I aufgeführten geplanten Tätigkeiten zugelassen werden, eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen.

Gemäß Buchstabe b desselben Artikels 6 Absatz 1 «wendet [jede Vertragspartei] diesen Artikel in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht auch bei Entscheidungen über nicht in Anhang I aufgeführte geplante Tätigkeiten an, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können», und «bestimmen die Vertragsparteien, ob dieser Artikel Anwendung auf eine derartige geplante Tätigkeit findet».

B.15. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungen bezüglich der Genehmigung oder Verweigerung einer Tätigkeit im Sinne von Anlage I zum Aarhus-Übereinkommen, zu der sich der Ordonnanzgeber verpflichtet hat, indem er am 7. November 2002 seine Zustimmung zu diesem Übereinkommen erteilt hat, betrifft nicht bloß eine Formvorschrift. Sie bietet eine Garantie für die Wahrung des Rechtes auf den Schutz einer gesunden Umwelt und auf eine ordnungsgemäße Raumordnung (Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung) sowie für die nachhaltige Entwicklung, die der Ordonnanzgeber anstreben muss (Artikel 7*bis* der Verfassung). Die Regelung der Beteiligung muss den Betroffenen eine tatsächliche Möglichkeit bieten, ihre Anmerkungen und Einwände zum Ausdruck zu bringen, damit die Behörden sie angemessen berücksichtigen können.

In Bezug auf die nicht in Anhang I des Aarhus-Übereinkommens aufgezählten Anlagen wird es durch dessen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b den Vertragsparteien überlassen, zu beurteilen, ob diese Anlagen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können.

B.16.1. Aus dem in B.11.3 zitierten Artikel 4 der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 geht hervor, dass der Ordonnanzgeber die Anlagen «entsprechend der Beschaffenheit und des Umfangs der Gefahren und Belästigungen, die sie verursachen können» einstufen will. Die Liste der Anlagen der einzelnen Klassen muss «unter Berücksichtigung ihrer Beschaffenheit, ihrer Maße oder ihres Standortes» festgelegt werden sowie nach relevanten Kriterien, die in der Ordonnanz festgelegt sind und sich auf die Merkmale der Anlagen, ihren Standort und die Merkmale der potenziellen Auswirkungen beziehen.

Aus derselben Ordonnanz geht ferner hervor, dass das Genehmigungsverfahren, indem entweder eine Umweltgenehmigung oder eine einfache vorherige Erklärung vorgeschrieben, gegebenenfalls eine öffentliche Untersuchung organisiert oder für gewisse Verfahren entweder eine Umweltverträglichkeitsstudie oder ein Umweltverträglichkeitsbericht vorgesehen wird, ebenfalls den einzelnen Kategorien von Anlagen angepasst wurde entsprechend der Beschaffenheit und des Umfangs der Gefahren und Belästigungen, die sie verursachen können.

Der Ordonnanzgeber konnte, ohne die diesbezüglich im Aarhus-Übereinkommen aufgezählten Verpflichtungen zu verletzen, vorsehen, dass gewisse Kategorien von Anlagen, die nicht in Anhang I des Übereinkommens aufgelistet sind, und bezüglich deren er der Auffassung ist, dass sie keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt haben, wie die Anlagen der Kategorie ID, keine vorherige öffentliche Untersuchung erfordern. Aus dem in B.4 und B.5 Erwähnten ergibt sich, dass diese Einschätzung nicht offensichtlich falsch ist.

Die Verringerung des Rechtsschutzes in der Phase vor der Erteilung der Genehmigung kann in diesem Fall nicht als erhebliche Verringerung des durch die vorherige Regelung gebotenen Schutzniveaus betrachtet werden, für die es keine Gründe des Allgemeininteresses geben würde.

B.16.2. Im Übrigen hat der Ordonnanzgeber Mechanismen eingeführt, die in Ermangelung einer öffentlichen Untersuchung dazu dienen, die Anrainer zu informieren und es ihnen gegebenenfalls zu ermöglichen, eine Beschwerde gegen eine erteilte Genehmigung einzureichen. So sind die Betreiber der Anlagen, die nichtionisierende Strahlungen erzeugen oder übertragen können, verpflichtet, die Regionalverwaltung und die Gemeinden über die Betriebsmerkmale der Anlagen zu informieren. Darüber hinaus wurde Artikel 8 der Ordonnanz vom 1. März 2007, durch den ein Kataster der Sendeanlagen eingeführt wurde, wie folgt durch die angefochtene Ordonnanz ergänzt:

« Dieses Kataster der Sendeanlagen wird veröffentlicht, damit jeder Bürger jederzeit bei dem Institut eine Beschwerde bezüglich der Einhaltung der in Artikel 3 vorgesehenen Norm und der in Artikel 5 vorgesehenen Betriebsbedingungen der Anlagen einreichen kann. Wenn es diese Beschwerde als begründet erachtet, ändert das Institut die betreffende Umweltgenehmigung gemäß den in Artikel 64 der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen vorgesehenen Verfahren.

§ 2. Spätestens bei dem Inkrafttreten der Ordonnanz vom [3. April 2014] zur Abänderung der Ordonnanz vom 1. März 2007 über den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen und zur Abänderung der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen führt die Regierung ein Kataster der Dächer von Gebäuden ein, die von Behörden benutzt werden und auf denen Anlagen errichtet werden könnten, die nichtionisierende Strahlungen erzeugen, übertragen oder empfangen können. Dieser Kataster wird regelmäßig aktualisiert.

Zur Verwirklichung der Ziele der vorliegenden Ordonnanz kann die Regierung die autonomen administrativen Einrichtungen im Sinne von Artikel 85 der Grundlagenordonnanz vom 23. Februar 2006 zur Festlegung der auf den Haushalt, die Buchhaltung und die Kontrolle anwendbaren Bestimmungen verpflichten, das Anbringen solcher Anlagen auf dem Dach dieser Gebäude zu erlauben ».

Folglich verstoßen die angefochtenen Bestimmungen nicht gegen Artikel 32 der Verfassung.

B.17. Bezüglich des angeführten Verstoßes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, geht aus dem Vorstehenden hervor, dass die Sendeantennen eine Kategorie von Anlagen darstellen, für die wegen ihrer Tätigkeiten und ihrer technischen Besonderheiten vernünftigerweise eine Regelung auferlegt werden kann, die sich von derjenigen unterscheidet, die für andere, einer Umweltgenehmigung unterliegenden Anlagen vorgeschrieben ist.

B.18. Die Klagegründe sind unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt in Artikel 2 § 2 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 3. April 2014 zur Abänderung der Ordonnanz vom 1. März 2007 über den Schutz der Umwelt vor den etwaigen schädlichen Auswirkungen und der Belästigung durch nichtionisierende Strahlungen und zur Abänderung der Ordonnanz vom 5. Juni 1997 bezüglich der Umweltgenehmigungen die Wortfolge « unter Ausschluss insbesondere von Balkonen und Terrassen von Gebäuden » für nichtig;

- weist die Klagen im Übrigen zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 27. Januar 2016.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels