

VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

*TOT WIJZIGING VAN HET BRUSSELS WETBOEK VAN RUIMTELIJKE ORDENING EN VAN
DE ORDONNANTIE VAN 5 JUNI 1997 BETREFFENDE DE MILIEUVERGUNNINGEN OP
HET VLAK VAN DE EFFECTENBEOORDELING*

**Bepalingen betreffende bepaalde drempels die zijn vastgesteld in de bijlagen A en B
van het BWRO
(Parkeerplaatsen)**

ADVIES VAN DE GEWESTELIJKE ONTWIKKELINGSCOMMISSIE

18 NOVEMBER 2021

Gelet op het adviesverzoek van Pascal Smet, staatssecretaris van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, over het "voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen op het vlak van de effectenbeoordeling (parkeerplaatsen bijlagen A en B van het BWRO)", ontvangen per e-mail op 22 oktober 2021;

Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 juli 2019 betreffende de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie;

is de Commissie bijeengekomen op 28 oktober en 18 november 2021.

Na de vertegenwoordiger van het kabinet van staatssecretaris Pascal Smet te hebben gehoord,

brenkt de Commissie op 18 november 2021 unaniem het volgende advies uit:

1. ACHTERGROND EN DOELSTELLINGEN

1. Arrest van het Grondwettelijk Hof

Het Grondwettelijk Hof heeft bij arrest nr. 6/2021 van 21 januari 2021 de artikelen 232, 4° en 5° en 233, 7° en 8° van de ordonnantie van 30 november 2017 tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: het BWRO) en de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgeving waarbij, in de bijlagen A en B van het BWRO, de drempels voor parkeerplaatsen waarboven een milieueffectenrapport of -studie vereist is, nietig verklaard.

Artikel 232, 4°, wijzigde bijlage A van het BWRO door rubriek 17 te vervangen door wat volgt:

" 17) parkeerplaatsen buiten de openbare weg waar meer dan 400 plaatsen zijn voor motorvoertuigen;
"

Artikel 233, 7°, wijzigde bijlage B van het BWRO door rubriek 25 te vervangen door wat volgt:

" 25) parkeerruimte buiten de openbare weg, waar 50 tot 400 plaatsen zijn voor motorvoertuigen; "

Kort samengevat brachten deze bepalingen de volgende wijzigingen met zich mee:

- samenvoeging van de rubrieken 17 en 18 van bijlage A van het BWRO en de rubrieken 25 en 26 van bijlage B van het BWRO, om een einde te maken aan het onderscheid tussen parkings in de open lucht en overdekte parkings;

- verhoging van de drempel van parkeerplaatsen waarboven een milieueffectenstudie vereist is, van 200 tot 400;

- harmonisatie op 50 van de drempel van het aantal parkeerplaatsen waarboven een milieueffectenrapport moet worden ingediend (de drempel van 50 parkeerplaatsen was reeds vastgesteld voor parkeerreinen in de open lucht).

Het Hof is van oordeel dat de nieuwe drempels, die tot gevolg hebben dat voor bepaalde dossiers waarvoor vroeger een milieueffectenstudie was vereist, thans enkel een milieueffectenrapport moet worden opgesteld, een aanzienlijke stap terug betekenen ten aanzien van het recht op de bescherming van een gezond milieu, die niet naar behoren is gerechtvaardigd door een reden van algemeen belang (schending van het standstillbeginsel - artikel 23, lid 3, 4°, van de Grondwet).

2. Gevolgen van het arrest van het Grondwettelijk Hof

1.

Arrest nr. 6/2021 heeft tot gevolg dat de nietig verklaarde bepalingen, die op 20 april 2019 in werking zijn getreden, moeten worden geacht nooit te zijn gewijzigd.

De drie stedenbouwkundige vergunningen die door het Gewest op basis van de nietig verklaarde bepalingen zijn afgegeven, lopen het risico op specifieke juridische problemen te stuiten. Vanaf 15 maart 2021 (datum van bekendmaking van het vernietigingsarrest in het Belgisch Staatsblad) begon een nieuwe termijn van zes maanden te lopen, waarbinnen elke persoon met een gerechtvaardigd belang bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring kan instellen tegen een van de vergunningen die op basis van de vernietigde drempels zijn afgegeven. Een van de drie dossiers, het zogeheten "Key West"-project in Anderlecht, dat voorziet in de bouw van een complex van 524 wooneenheden met 383 parkeerplaatsen, wordt aldus aangevochten voor de Raad van State.

Zelfs al is de vergunning definitief en kan ze niet meer worden aangevochten voor de Raad van State (de nieuwe termijn van zes maanden is immers verstreken), dan geldt dit niet voor de gewone burgerlijke rechtbank, die op grond van artikel 159 van de Grondwet een vergunning buiten toepassing kan laten zonder beperking in de tijd.

2.

Het Hof heeft zich niet uitgesproken over de gegrondheid van de afschaffing van de drempel van 25 parkeerplaatsen (art. 233, 8) of de nieuwe drempel van 50 parkeerplaatsen (art. 233, 7°).

3.

Het arrest heeft enkel betrekking op bepaalde stedenbouwkundige vergunningen, maar niet op de daarmee verband houdende milieuvergunning: de nieuwe drempels blijven van toepassing, omdat de verzoeker voor het Hof niet heeft verzocht om nietigverklaring van artikel 337 van de ordonnantie van 30 november 2017, die de ordonnantie van 22 april 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse I.A heeft gewijzigd om de drempel van het aantal plaatsen waarboven de exploitatie van een parking een milieueffectenstudie vereist, te verhogen tot 400.¹

In de praktijk betekent dit dat, als gevolg van het vernietigingsarrest, voor een project met tussen 25 en 49 overdekte parkeerplaatsen een milieueffectenrapport vereist is in het kader van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het project, maar niet in het kader van de aanvraag tot milieuvergunning voor het project. Het is dus geen gemengd project (want een project wordt krachtens artikelen 176/1 van het BWRO en 12 van de OMV slechts als gemengd gekwalificeerd wanneer er gelijktijdig een stedenbouwkundige vergunning en een milieuvergunning is vereist in verband met een inrichting van klasse 1A of 1B, wat geen parking met minder dan 50 plaatsen is).

In overweging B.13.2. van het arrest wordt de bestuurlijke praktijk ter discussie gesteld volgens welke voor maximaal 49 parkeerplaatsen in de open lucht en maximaal 24 overdekte parkeerplaatsen, dus maximaal 73 plaatsen in totaal, geen milieueffectenrapport vereist is, net de bestuurlijke praktijk volgens welke voor maximaal 200 parkeerplaatsen in de open lucht en maximaal 200 overdekte

¹ De drempel van het aantal plaatsen waarboven de exploitatie van een overdekte parking een milieueffectenrapport vereist, werd vastgelegd bij besluit van 21 februari 2019 tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, IC, ID, II en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen (om die drempel er te verhogen van 25 tot 50 plaatsen). Aangezien het om een besluit ging, kon het beroep bij het Grondwettelijk Hof er geen betrekking op hebben. De verzoeker had de Raad van State om de nietigverklaring van dit besluit kunnen verzoeken, maar heeft dit niet gedaan.

parkeerplaatsen, dus maximaal 400 plaatsen in totaal, enkel een milieueffectenrapport vereist is, maar geen milieueffectenstudie.

Volgens het Hof moet dit type aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, in voorkomend geval, worden gecumuleerd, zodat een milieueffectenrapport of een milieueffectenstudie vereist is.

3. Herstelordonnantie

De Regering heeft besloten een nieuwe ordonnantie op te stellen met terugwerkende kracht tot 20 april 2019 door de vernietigde bepalingen opnieuw vast te stellen met, voor de toekomst, de volgende begeleidende maatregelen:

-1 de milieueffectenrapporten voor projecten tussen 200 en 400 parkeerplaatsen moeten worden uitgevoerd door een erkend auteur;

-2 een versterking van de analyse van de inhoud van de milieueffectenrapporten door de gemachtigde ambtenaar;

-3 een systematische evaluatie van de milieueffectenstudies en de milieueffectenrapporten, uitgevoerd door een auteur die erkend is door Leefmilieu Brussel en Urban.brussels, op grond waarvan Leefmilieu Brussel de goedkeuring kan opschorten of intrekken.

2. ADVIEZEN

1.

De Commissie begrijpt de wens van de Regering om de rechtszekerheid, die door het vernietigingsarrest werd ondermijnd, snel te herstellen, ook al betreft het slechts een zeer klein aantal gevallen.

De Commissie plaatst wel vraagtekens bij de gekozen modaliteiten enerzijds en is anderzijds van mening dat een meer omvattende herwerking van het systeem nodig is.

2.

Onder de voorgestelde nieuwe regeling zullen er milieueffectenrapporten zijn onder twee verschillende regelingen, aangezien sommige door erkende auteurs zullen moeten worden opgesteld en andere niet. Hoe kan de ongelijke behandeling worden gerechtvaardigd van het feit dat in eenzelfde soort procedure een dossier betreffende 199 parkeerplaatsen kan worden opgesteld door een niet-erkende auteur, terwijl hij dit niet zou mogen opstellen voor 201 parkeerplaatsen?

En hoe kan worden gerechtvaardigd dat een milieueffectenrapport enkel als het om parkeerplaatsen gaat, moet worden opgesteld door een erkend auteur, en niet voor andere milieu-aspecten (energie, lucht, lawaai, natuur, enz.), die a priori minstens even belangrijk zijn?

De regeringsvertegenwoordiger erkent dat er in de context van milieueffectenrapporten twee verschillende regelingen worden gecreëerd en dat, om dit te vermijden, er sprake van was om te vragen dat alle auteurs erkend zouden moeten zijn voor het opstellen van het milieueffectenrapport. Deze piste werd uiteindelijk als buitensporig verworpen.

De Commissie is inderdaad van mening dat dit buitensporig zou zijn, maar dat deze kwestie inzake gelijke behandeling het project vanuit juridisch oogpunt zeer kwetsbaar maakt en nader moet worden onderzocht, waarbij het verklaarde doel moet zijn de rechtszekerheid te waarborgen. Zo nodig kan het

nuttig zijn te overwegen om in het kader van de ordonnantie een voorlopige ad-hocprocedure in te stellen.

3.

De Commissie wijst er ook op dat bij het onderscheid tussen het rapport en de studie, naast de elementen die worden aangeduid als corrigerende elementen met de erkenning van de auteur en de volledigheid van het rapport, een belangrijk onderscheid ligt in het feit dat de milieueffectenstudie wordt onderworpen aan een nauwlettend toezicht met een begeleidingscomité dat onder meer bestaat uit vertegenwoordigers van de milieuautoriteit (volgens de Europese benaming).

De gemachtigde ambtenaar is immers een ambtenaar met competenties op het vlak van stedenbouw en ruimtelijke ordening, maar niet specifiek op milieuvlak. Daarom is er in de huidige regeling voor de MES specifiek toezicht op de milieuzaken door Leefmilieu Brussel.

Dit aspect is des te doorslaggevend omdat bij het nieuwe type milieueffectenrapport dezelfde moeilijkheden zullen worden ondervonden als bij de studies, namelijk de omvang van de analyse van de alternatieve oplossingen.

Deze alternatieve oplossingen vormen een zeer belangrijk onderdeel van de discussie. De Raad van State heeft een aantal dossiers nietig verklaard wegens ontoereikende analyse van deze alternatieve oplossingen. De inhoud van het bestek van de milieueffectenstudie wordt evenwel besproken in het begeleidingscomité. In het voorgestelde kader is er sprake van een duidelijke stap achteruit ten aanzien van het feit dat de studie volledig zal worden uitgevoerd en ingediend zonder de mogelijkheid van interactie over de reikwijdte van de studie, de inhoud, de alternatieve oplossingen, de varianten, enz.

Wat het begeleidingscomité betreft, heeft het kabinet toegelicht dat de Regering de eis dat de verslagen door een erkend auteur moeten worden opgesteld, voldoende achtte als adequate reactie op de aanzienlijke stap achteruit die het Hof had vastgesteld.

De Commissie is van oordeel dat het begeleidingscomité een belangrijk element is dat door het Grondwettelijk Hof naar voren is gebracht, namelijk het verschil qua procedureregeling en de procedurele garantie die de validatie door het begeleidingscomité biedt in tegenstelling tot het milieueffectenrapport.

4.

De Commissie is van mening dat moet worden nagedacht over een meer omvattende herwerking van de gevallen waarin de milieueffecten moeten worden beoordeeld en de manier waarop die beoordeling moet verlopen.

Zo is voor een aantal dossiers geen milieueffectenstudie vereist, denk bijvoorbeeld aan de aanleg van een infrastructuur zoals een nieuwe tramlijn of een woontoren van 40 verdiepingen met 199 parkeerplaatsen, ook al zal de toren tal van problemen opleveren (schaduw, wind, dichtheid).

De Commissie is ook van mening dat er een fundamentele discussie moet komen over de daadwerkelijke integratie van milieuvraagstukken in de stedenbouwkundige dossiers, maar vanuit een pragmatisch en resultaatgericht oogpunt. In tal van dossiers hebben de MES slechts gediend als waarborg tegen zeer slechte projecten zonder de bestaande projecten te verbeteren.

Net als in haar advies over het voorontwerp tot wijziging van het BWRO in 2016 dringt de Commissie erop aan dat grootschalige projecten (alle functies samen) aan een milieueffectenstudie worden onderworpen. Deze projecten kunnen immers aanzienlijke gevolgen hebben voor hun stedelijke omgeving. De Commissie vraagt om een zekere souplesse toe te staan in gevallen van reconversie van

kantoorgebouwen tot woningen of tot openbare voorzieningen, met andere woorden, om projecten die in de richting van reconversie gaan, niet noodzakelijkerwijs aan een milieueffectenstudie te onderwerpen.

De Commissie heeft er nota van genomen dat het systeem van de evaluatie van de MES zal plaatsvinden binnen het kader van de evaluatie van het BWRO. Zij betreurt het dat het ontwerp niet ingaat op het inhoudelijke vraagstuk, maar alleen op de vorm vanuit een louter corrigerende invalshoek.

5.

Concluderend is de Commissie van oordeel dat het dossier onvolledig is en in dit stadium onvoldoende garanties voor rechtszekerheid biedt.

De Regering komt niet aan alle bezwaren van het Grondwettelijk Hof tegemoet. Er is geen enkele garantie over de inhoud van de studies, over het begeleidingscomité, over de aanwezigheid van een milieuautoriteit, enz.

De Commissie vestigt de aandacht van de Regering op de noodzaak om het systeem van de effectenbeoordeling te herzien. Zoals zij reeds in haar advies over het voorontwerp van wijziging van het BWRO in 2016 heeft aangegeven, is zij van mening dat het kwantitatieve criterium niet het enige element is dat nodig is om te beoordelen of een milieueffectenstudie al dan niet vereist is. Er moet volgens haar rekening worden gehouden met een combinatie van factoren om ervoor te zorgen dat de projecten op de juiste manier worden besproken, en zij stelt het volgende voor:

- *Eenzijds de invoering van socio-stedenbouwkundige criteria in het BWRO om de projecten waarvoor een milieueffectenstudie nodig is, zowel door hun kenmerken als die van hun stedelijke omgeving, beter te dekken. Bijlage E tot omzetting van bijlage III bij Richtlijn 2011/92/EU is een eerste stap voor een denkoefening in die richting.*

Er is een gebrek aan meer ecologische geïnspireerde criteria in verband met de nieuwe absolute prioriteit waar niemand nog omheen kan: de ontsporing van het klimaat (bestrijding van de effecten en vermindering van broeikasgassen). Deze kwesties zijn bij uitstek voor het al dan niet aanvaarden van een project.

- *Anderzijds het raadplegen van de voor mobiliteit bevoegde besturen om het belang van het verrichten van grondigere studies te onderzoeken.*