

## GRONDWETTELIJK HOF

[2021/200470]

## Uittreksel uit arrest nr. 6/2021 van 21 januari 2021

Rolnummer 7030

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de artikelen 108 tot 130, 232, 4°, 233, 7°, en 325, 1°, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 30 november 2017 « tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen », ingesteld door Pierre Goblet.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters T. Merckx-Van Goey, R. Leysen, M. Pâques, Y. Kherbache en T. Detienne, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût, wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 oktober 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 oktober 2018, heeft Pierre Goblet beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 108 tot 130, 232, 4°, 233, 7°, en 325, 1°, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 30 november 2017 « tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 april 2018, tweede editie).

(...)

II. *In rechte*

(...)

*Ten aanzien van het eerste middel*

B.1.1. Het eerste middel heeft betrekking op artikel 325, 1°, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 30 november 2017 « tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen » (hierna : de ordonnantie van 30 november 2017), dat bepaalt :

« Artikel 80, § 1, van de OMV [ordonnantie van 5 juni 1997 ' betreffende de milieuvergunningen '], wordt als volgt gewijzigd :

1° het getal ' 67 ' wordt ingevoegd tussen het getal ' 65 ' en het getal ' 68 ' ; ».

Bij die bepaling wordt een beroep bij het Milieucollege ingevoerd tegen de beslissingen, ook al zijn zij stilzwijgend genomen, die voortvloeien uit de toepassing van artikel 67 van dezelfde ordonnantie. Bij dat artikel 67 worden, in paragraaf 1 ervan, de uitbating, de verplaatsing, de heropstarting van de uitbating, de verbouwing of de uitbreiding van inrichtingen van klasse I.C of III toegestaan na ontvangst van het ontvangstbewijs dat akte neemt van de aangifte door de aanvrager en worden, in paragraaf 2 ervan, diezelfde activiteiten verboden bij gebrek aan een ontvangstbewijs.

B.1.2. Het middel is afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9, leden 2 en 4, van het Verdrag van 25 juni 1998 « betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden » (hierna : het Verdrag van Aarhus), met artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten » (hierna : de richtlijn 2011/92/EU) en met het evenredigheidsbeginsel.

B.2.1. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.2.2. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt niet in welk opzicht de bestreden bepaling artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet, in samenhang gelezen met de aangevoerde internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke normen, zou schenden. De verzoekende partij vraagt het Hof om « de grondwettigheid te bevestigen van haar interpretatie » van de bestreden bepaling, volgens welke het ontvangstbewijs « geldt als beslissing over de ontvankelijkheid van de werfmelding door de bestuurde ». Het Hof is niet bevoegd om « de grondwettigheid te bevestigen » van een interpretatie die een verzoekende partij geeft aan een ordonnantiebepaling, wanneer door die partij niet wordt uiteengezet in welk opzicht die bepaling, die anders wordt geïnterpreteerd, de aangevoerde referentienormen zou schenden.

B.2.3. Het eerste middel is onontvankelijk.

*Ten aanzien van het tweede en het derde middel*

B.3.1. Het tweede en het derde middel zijn afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met, naar gelang van het geval, artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, de artikelen 3 tot 5 van de richtlijn 2011/92/EU en de algemene beginselen van voorzorg en evenredigheid.

B.3.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering werpt een exceptie van onontvankelijkheid van die middelen op, in zoverre zij zijn afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en met de richtlijn 2011/92/EU. Zij doet gelden dat die bepalingen geen « onlosmakelijk geheel » vormen met artikel 23 van de Grondwet, zodat zij geen deel zouden kunnen uitmaken van de referentienormen waarvan de inachtneming enkel door het Hof kan worden getoetst indien zij in samenhang worden gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.4.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

4<sup>o</sup> het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

[...] ».

B.4.2. Artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.5.1. De in B.3.1 vermelde bepalingen bevatten verplichtingen tot de opmaak van een milieueffectbeoordeling van projecten, dan wel tot inspraak van het publiek.

De richtlijn 2011/92/EU betreft de milieubeoordeling van plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben. In de artikelen 3 tot 5 van die richtlijn worden de projecten die aan de milieueffectbeoordeling worden onderworpen, de inhoud van die beoordeling en de verplichtingen van de lidstaten in dat verband bepaald.

Artikel 6 van het Verdrag van Aarhus legt de verplichting op om de besluiten over « specifieke activiteiten » die zijn opgesomd in bijlage I van dat Verdrag of over activiteiten « die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben », te onderwerpen aan een inspraakprocedure waarvan het bepaalde modaliteiten vastlegt. Meer bepaald dienen passende praktische of andere voorzieningen voor inspraak van het publiek te worden getroffen, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt.

B.5.2. Het Hof is met name bevoegd om na te gaan of de ordonnantiegever de *standstill*-verplichting heeft geschonden die is vervat in artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet, dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu erkent. De mogelijkheid tot inspraak van het publiek biedt een waarborg voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Daaruit volgt dat het Hof, wanneer het de middelen onderzoekt die zijn afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet, rekening houdt met de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke normen die België verplichten om een aantal verplichtingen betreffende de inspraak van het publiek na te leven en waarvan de schending in samenhang met artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet wordt aangevoerd, zoals, te dezen, de richtlijn 2011/92/EU en het Verdrag van Aarhus.

Het Hof onderzoekt het tweede en het derde middel in die zin.

B.6.1. Het tweede en het derde middel zijn eveneens afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet, in samenhang gelezen met het algemene voorzorgsbeginsel.

B.6.2. De verzoekende partij toont niet aan in welk opzicht de bepalingen die zij aanvecht, strijdig zouden zijn met het voorzorgsbeginsel. In zoverre zij zijn afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet, in samenhang gelezen met het voorzorgsbeginsel, zijn het tweede en het derde middel niet ontvankelijk.

B.7.1. Het tweede middel heeft betrekking op de artikelen 232, 4<sup>o</sup>, en 233, 7<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 30 november 2017.

Bij artikel 232, 4<sup>o</sup>, wordt bijlage A van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna : het BWRO) gewijzigd door rubriek 17 te vervangen door hetgeen volgt :

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

Bij artikel 233, 7°, wordt bijlage B van hetzelfde Wetboek gewijzigd door rubriek 25 te vervangen door hetgeen volgt :

« 25) parkeerterrein buiten de openbare weg, waar 50 tot 400 plaatsen zijn voor motorvoertuigen; ».

B.7.2. Krachtens artikel 175/2, § 1, van het BWRO worden in bijlage A van dat Wetboek de aan een effectenstudie onderworpen projecten opgesomd. Krachtens artikel 175/15, § 1, van hetzelfde Wetboek worden in bijlage B ervan de aan een effectenrapport onderworpen projecten opgesomd.

B.7.3. De verzoekende partij bekritiseert de bestreden bepalingen in zoverre zij de drempel waarboven een effectenstudie vereist is voor projecten voor parkings, vaststellen op 400 plaatsen voor motorvoertuigen, terwijl die drempel vóór de inwerkingtreding ervan was vastgesteld op 200 plaatsen.

B.8. In de memorie van toelichting wordt aangegeven :

« De huidige drempel van slechts 200 plaatsen heeft voor gevolg dat een relatief groot aantal projecten waarvoor alleen de parkeerplaats een reden tot studie is aan een effectenstudie wordt onderworpen. De procedure van de effectenstudie is nochtans tijdrovend en duur, zowel voor de aanvrager als voor de overheden die belast zijn met het begeleiden ervan. Bovendien kan de impact van een parkeerplaats op het stedelijke milieu, zoals dat van het Brusselse Gewest, behoudens uitzonderlijke gevallen doeltreffend worden beoordeeld door middel van een effectenrapport, hetgeen een minder tijdrovend en duur instrument is en net als de studie beantwoordt aan alle vereisten van de Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 13 december 2011 met betrekking tot de beoordeling van de effecten van bepaalde openbare en privéprojecten op het milieu. Om die redenen wordt voorgesteld om de effectenstudie bij parkeerplaatsen nog enkel op te leggen voor projecten van uitzonderlijke omvang. Bij het vastleggen van de nieuwe drempel is rekening gehouden met het feit dat momenteel, vanwege het onderscheid tussen de rubrieken 17 en 18, de plaatsen in open lucht en de overdekte niet kunnen worden opgeteld, zodanig dat een project dat 200 overdekte plaatsen omvat en 200 plaatsen in open lucht, dus samen een totaal van 400 plaatsen, niet aan de effectenstudie is onderworpen. De nieuwe algemene drempel wordt daarom vastgesteld op 400 plaatsen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2016-2017, nr. A-451/1, pp. 167-168).

B.9. Vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen waren projecten voor parkings met meer dan 200 parkeerplaatsen onderworpen aan een effectenstudie. Bij de bestreden bepalingen worden de projecten voor parkings met 201 tot 400 parkeerplaatsen onderworpen aan een effectenrapport. Om te bepalen of de bestreden bepalingen een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu met zich meebrengen voor het publiek op wie projecten voor parkings met 201 tot 400 parkeerplaatsen betrekking hebben, is het dus noodzakelijk om het beschermingsniveau dat was geboden door de effectenstudie zoals zij vóór de bestreden ordonnantie wijziging van toepassing was, te vergelijken met het beschermingsniveau dat wordt geboden door het effectenrapport sedert diezelfde wijziging. Het Hof houdt in dat verband rekening met de bepalingen betreffende de inhoud en de procedure van het effectenrapport, zoals zij zijn gewijzigd bij de bestreden ordonnantie, aangezien de projecten voor parkings met 201 tot 400 plaatsen voortaan aan die regelgeving worden onderworpen.

B.10.1. De procedure betreffende de effectenstudie was beschreven in de artikelen 129 en volgende van het BWRO, vóór de wijziging ervan bij de bestreden ordonnantie (artikelen 175/3 tot 175/14 van het BWRO na wijziging bij de bestreden ordonnantie). Bij de vergunningsaanvraag voor een aan een effectenstudie onderworpen project moest een voorbereidende nota worden gevoegd die ten minste de in het vroegere artikel 129, § 1, opgesomde zeven elementen bevatte. De effectenstudie werd uitgevoerd door een opdrachthouder, onder supervisie van een begeleidingscomité dat bestond uit minstens één vertegenwoordiger van iedere gemeente op wier grondgebied het project moest worden uitgevoerd, één vertegenwoordiger van het Brussels Instituut voor Milieubeheer en één vertegenwoordiger van het bestuur. De door de vergunningsaanvrager voorgedragen opdrachthouder moest houder zijn van een erkenning die is afgegeven door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en hij moest worden aanvaard door het begeleidingscomité. De effectenstudie moest minstens de in artikel 135 (het nieuwe artikel 175/8) van het BWRO opgesomde acht elementen bevatten. Bij het sluiten van de effectenstudie legde het begeleidingscomité de lijst vast van de gemeenten van het Gewest die waren betrokken bij de gevolgen van het project en waarin het openbaar onderzoek diende plaats te vinden (het vroegere artikel 137, het nieuwe artikel 175/10). Het aan het openbaar onderzoek onderworpen dossier bestond uit de effectenstudie en de beslissing tot afsluiting van de studie die was genomen door het begeleidingscomité (het vroegere artikel 140, het nieuwe artikel 175/13). Het openbaar onderzoek vond vervolgens plaats in elke betrokken gemeente gedurende 30 dagen (het vroegere artikel 141, het nieuwe artikel 175/14). De overlegcommissie bracht haar advies uit bij het bestuur belast met stedenbouw en bij het college van burgemeester en schepenen binnen 45 dagen na de beëindiging van het openbaar onderzoek. De kenmerken en de procedure van de effectenstudie werden nagenoeg niet gewijzigd bij de bestreden ordonnantie.

B.10.2. De procedure betreffende het effectenrapport wordt beschreven in de nieuwe artikelen 175/15 tot 175/21 van het BWRO. Het effectenrapport bevat minstens de in artikel 175/16 van het BWRO opgesomde negen elementen. De gemachtigde ambtenaar controleert de volledigheid van het effectenrapport in het kader van zijn onderzoek van de volledigheid van het dossier (artikel 175/17) en hij legt de lijst vast van de gemeenten van het Gewest die betrokken zijn bij de effecten van het project en waarin het openbaar onderzoek moet plaatsvinden (artikel 175/18). Het college van burgemeester en schepenen van elke betrokken gemeente onderwerpt het dossier aan de speciale regelen van openbaarmaking. Het openbaar onderzoek wordt in elke gemeente gehouden gedurende 30 dagen (artikel 175/20, § 1). Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente op wier grondgebied het belangrijkste gedeelte van het project moet worden uitgevoerd, maakt binnen vijftien dagen na de sluiting van het openbaar onderzoek het dossier aanhangig bij de overlegcommissie die uitgebreid wordt met de vertegenwoordigers van elke gemeente die betrokken is bij de effecten van het project. De overlegcommissie brengt haar advies uit binnen 45 dagen na het beëindigen van het openbaar onderzoek en zendt het over aan het college van burgemeester en schepenen. De gemeente bezorgt de gemachtigde ambtenaar hiervan een afschrift en publiceert het tegelijkertijd op haar website (artikel 175/20, § 2).

Met toepassing van artikel 175/21, § 1, kan de overlegcommissie, in geval van uitzonderlijke omstandigheden, in een bijzonder met redenen omkleed advies de Regering aanbevelen een effectenstudie te laten verrichten. Die bepaling vormt het onderwerp van het derde middel en wordt hierna onderzocht.

B.10.3. De elementen die in het effectenrapport moeten voorkomen, zijn grotendeels dezelfde als die welke in de effectenstudie moesten voorkomen. Er is dus geen significant verschil tussen de effectenstudie en het effectenrapport, wat de inhoud ervan betreft. Aangezien artikel 129 van de bestreden ordonnantie de termijn van het openbaar onderzoek voor de aan een effectenrapport onderworpen projecten heeft verlengd, is er evenmin een verschil met betrekking tot de nadere regelen en de termijnen van het latere openbaar onderzoek.

Er bestaat daarentegen een belangrijk verschil tussen de effectenstudie en het effectenrapport, wat de vereisten ten aanzien van de auteurs betreft. De effectenstudie moet worden verricht door een opdrachthouder, natuurlijke persoon of rechtspersoon die daartoe een erkenning van de Gewestregering heeft verkregen, en zijn aanwijzing door de opdrachtgever moet worden goedgekeurd door het begeleidingscomité. Hij voert de effectenstudie uit onder supervisie van het begeleidingscomité en het is dat comité dat beslist wanneer de studie voltooid is. Het effectenrapport moet

daarentegen worden opgesteld door een « bevoegd expert », hetgeen moet blijken uit « elementen » in het rapport (artikel 175/16, 9°). In de ordonnantie wordt niet gepreciseerd welke de verwachte bekwaamheden van die expert zijn, noch welke elementen het bewijs ervan vormen. Die expert wordt niet gesuperviseerd door een begeleidingscomité. Niets waarborgt daarenboven zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtgever.

B.11.1. Het correct en volledig informeren van het publiek over de gevolgen van het project voor het leefmilieu is een essentieel element om dat publiek de mogelijkheid te bieden om met kennis van zaken deel te nemen aan het openbaar onderzoek. Het opmaken van de effectenstudie of van het effectenrapport is een centraal element van die informatie. De omstandigheid dat de effectenstudie wordt verricht door een persoon wiens onafhankelijkheid niet in twijfel kan worden getrokken, onder supervisie van een begeleidingscomité dat eveneens onafhankelijk is ten opzichte van de opdrachtgever van het geplande werk, vormt een essentiële waarborg met betrekking tot de kwaliteit en de volledigheid van de informatie die ter beschikking wordt gesteld van het publiek. De procedure van het effectenrapport biedt in dat verband niet dezelfde waarborgen.

B.11.2. Bovendien worden projecten voor parkings met een dubbele capaciteit ten opzichte van de projecten voor parkings die vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen niet aan een effectenstudie moesten worden onderworpen, voortaan niet langer eraan onderworpen. De regelgeving die uit de bestreden bepalingen voortvloeit, vertoont dus een belangrijk verschil ten opzichte van de vroegere regelgeving, wat de omvang van de betrokken projecten betreft.

B.12. Uit het voorgaande vloeit voort dat de bestreden bepalingen, voor het publiek op wie de aanleg van parkings met 201 tot 400 parkeerplaatsen betrekking heeft, die vroeger aan een effectenstudie waren onderworpen en voortaan aan een effectenrapport worden onderworpen, een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu met zich meebrengt.

B.13.1. Er bestaat geen aanleiding om bovendien te onderzoeken, teneinde het tweede middel te beantwoorden, of de procedure inzake het effectenrapport bestaanbaar is met de vereisten die voortvloeien uit de richtlijn 2011/92/EU. Teneinde de inachtneming van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting te toetsen, houdt het Hof immers rekening met de achteruitgang die is waargenomen tussen het waarborgniveau dat werd geboden door de wetgeving vóór de bestreden ordonnantiewijzigingen en het waarborgniveau dat wordt geboden sedert de inwerkingtreding van diezelfde wijzigingen. Die achteruitgang kan aanzienlijk zijn, los van de vraag of de wetgeving die een lagere mate van bescherming biedt, in overeenstemming is met de Europese minimumvereisten ter zake.

B.13.2. Voor het overige, in tegenstelling tot hetgeen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aanvoert, wijzigt de omstandigheid dat de projecten voor overdekte parkings en de projecten voor parkings in open lucht, onder de gelding van de vroegere wetgeving, tot twee verschillende rubrieken in de bijlagen A en B van het BWRO behoorden, zodat de overdekte parkeerplaatsen en de plaatsen in open lucht niet konden worden gecumuleerd en zodat de projecten met plaatsen van beide types in totaal tot 400 plaatsen konden omvatten zonder aan een effectenstudie te moeten worden onderworpen, de conclusie die voorafgaat, niet. Niet alle projecten voor parkings die aan een effectbeoordeling zijn onderworpen, kunnen immers worden voorgesteld in de vorm van parkings waarvan het ene gedeelte overdekt is en het andere in open lucht. Het feit dat de ordonnantiegever bij het aannemen van de bestreden bepalingen een einde heeft gemaakt aan de mogelijkheid om de procedure van de effectenstudie te omzeilen door het project voor een parking op die manier te concipiëren, doet geen afbreuk aan het feit dat de bestreden bepalingen tot gevolg hebben dat de drempel van het aantal plaatsen voor alle projecten voor parkings die aan een effectenstudie zijn onderworpen, wordt verdubbeld.

B.14.1. Het Hof dient nog te onderzoeken of de in B.12 vastgestelde aanzienlijke achteruitgang verantwoord wordt door een reden van algemeen belang. Volgens de memorie van toelichting bij de ordonnantie van 30 november 2017, die in B.8 is aangehaald, beantwoorden de bestreden bepalingen aan de wil van de ordonnantiegever om het aantal projecten dat aan een effectenstudie moet worden onderworpen, te verminderen, aangezien die veel tijd in beslag neemt en duur is, zowel voor de projectontwikkelaar als voor het bestuur. De ordonnantiegever heeft geoordeeld, teneinde die vermindering van het aantal effectenstudies te bereiken, dat de milieugevolgen die worden veroorzaakt door parkings met 201 tot 400 plaatsen, op adequate wijze aan bod konden komen via een effectenrapport.

B.14.2. Hoewel in beginsel kan worden aangenomen dat het doel dat erin bestaat het aantal aan een effectenstudie onderworpen projecten te verminderen gelet op de lange tijdsduur en op de kostprijs ervan, een reden van algemeen belang uitmaakt valt niet in te zien in welk opzicht het verantwoord zou zijn om dat doel te verwezenlijken door de projecten voor parkings met 201 tot 400 plaatsen uit te sluiten van de waarborgen die de procedure inzake de effectenstudie inhoudt, terwijl het publiek op wie het uitvoeren van dat soort van projecten betrekking heeft, tot de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen die waarborgen genoot en terwijl niet wordt aangetoond dat die voortaan minder nuttig zouden zijn.

B.14.3. Door het aantal plaatsen voor voertuigen die moet worden bereikt opdat het project voor een parking het voorwerp van een effectenstudie dient uit te maken, te verhogen van 200 naar 400, zonder dat daartoe een reden van algemeen belang bestaat, heeft de ordonnantiegever de *standstill*-verplichting inzake het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu geschonden die is vervat in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus en met de artikelen 3 tot 5 van de richtlijn 2011/92/EU.

B.15. Het tweede middel is gegrond. De artikelen 232, 4°, en 233, 7°, van de ordonnantie van 30 november 2017 dienen te worden vernietigd. De artikelen 232, 5°, en 233, 8°, van dezelfde ordonnantie, die onlosmakelijk verbonden zijn met de vernietigde bepalingen, dienen eveneens te worden vernietigd.

B.16.1. Het derde middel heeft betrekking op de artikelen 108 tot 130 van de ordonnantie van 30 november 2017. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de bepalingen van de bestreden ordonnantie waartegen daadwerkelijk grieven worden geformuleerd.

B.16.2. De verzoekende partij formuleert twee grieven. Enerzijds betwist zij de schraping, door de ordonnantiegever, van het openbaar onderzoek met betrekking tot het ontwerpbestek van de effectenstudie, wanneer die vereist is. Anderzijds bekritiseert zij de definitie van de uitzonderlijke omstandigheden die, wanneer zij aanwezig zijn, het de overlegcommissie mogelijk maken om een met redenen omkleed advies te formuleren waarbij het verrichten van een effectenstudie wordt aanbevolen met betrekking tot een project dat in beginsel aan een effectenrapport is onderworpen.

B.16.3. Daaruit vloeit voort dat het eerste onderdeel van het derde middel betrekking heeft op artikel 112 van de bestreden ordonnantie, waarbij artikel 130 van het BWRO wordt opgeheven, en dat het tweede onderdeel betrekking heeft op artikel 130 van de bestreden ordonnantie, waarbij een nieuw tweede lid in paragraaf 1 van artikel 148 (vernummerd tot artikel 175/21) van het BWRO wordt toegevoegd.

B.17.1. Vóór de opheffing ervan bij artikel 112 van de bestreden ordonnantie belastte artikel 130 van het BWRO het bestuur met het opstellen van het ontwerpbestek van de effectenstudie, in overleg met het begeleidingscomité. Dat ontwerp, samen met het dossier van de vergunningsaanvraag, werd vervolgens gedurende vijftien dagen aan een openbaar onderzoek onderworpen. De nieuwe procedure met betrekking tot de aan een effectenstudie onderworpen dossiers voorziet niet langer in een openbaar onderzoek over het ontwerpbestek, dat voortaan overeenkomstig een door de Regering uitgewerkt typebestek wordt opgesteld. Het begeleidingscomité bepaalt het geografische gebied waarmee rekening moet worden gehouden voor elke factor die moet worden beoordeeld.



B.17.2. De schrapping van de voorbereidende fase, die het opstellen van een voorontwerp van bestek van de effectenstudie, de onderwerping ervan aan een openbaar onderzoek en het advies van de overlegcommissie omvatte, heeft tot doel de procedure voor het uitreiken van de vergunningen met betrekking tot in bijlage A van het BWRO vermelde projecten met drie tot vier maanden in te korten (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2016-2017, nr. A-451/1, p. 13).

In de commentaar bij het bestreden artikel 112 wordt vermeld :

« Met het oog op verkorting van de afleveringstermijnen voor vergunningen, zonder te raken aan hun effectenbeoordelingsfase, wordt voorgesteld de voorafgaande stappen voor deze beoordeling te schrappen, namelijk het opstellen van een ontwerp van bestek voor de effectenstudie en de onderwerping van dit ontwerp van bestek aan een openbaar onderzoek van vijftien dagen en aan het advies van de overlegcommissie.

Het voorstel om deze stappen te schrappen steunt op de ervaring die leert dat hun nut zeer relatief is. De bestekken van alle effectenstudies worden uitgewerkt op basis van een gemeenschappelijk model, opgesteld door het bestuur, dat vaak enkel wordt gewijzigd wat de afbakening van het precieze geografische gebied van de te voeren studie en de definiëring van te onderzoeken alternatieven betreft. Dit zijn de enige eigen kenmerken van elk project. Wat het openbaar onderzoek aangaat : dit is vaak bron van verwarring voor het betrokken publiek dat zijn opmerkingen niet op het ontwerp van bestek van de effectenstudie concentreert, maar reeds op de vergunningsaanvraag die onderworpen is aan dit onderzoek, terwijl dat aspect het voorwerp is van een tweede en langer openbaar onderzoek (dertig dagen in plaats van vijftien voor het ontwerp van bestek) dat wordt georganiseerd na de afsluiting van de effectenstudie en de eventuele wijziging van het onderzochte project.

[...]

Deze schrapping vormt overigens geen achteruitgang wat publieksparticipatie betreft, vermits het openbaar onderzoek aangaande het onderzochte project en de daartoe verrichte effectenstudie gehandhaafd blijft, vermits de praktijk leert dat het voorafgaande openbaar onderzoek, georganiseerd voor het ontwerp van bestek voor de effectenstudie, zelden leidt tot opmerkingen over het ontwerp van bestek (en niet over het project dat onderworpen is aan een effectenbeoordeling), en vermits het zelfs nog uitzonderlijker is dat tussen deze opmerkingen een relevant element opduikt dat niet werd opgemerkt door het begeleidingscomité van de studie » (*ibid.*, pp. 96-97).

B.18.1. Zoals in B.5.2 is vermeld, biedt de mogelijkheid tot inspraak van het publiek een waarborg voor het vrijwaren van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Daaruit kan worden afgeleid dat de schrapping van een fase van openbaar onderzoek tijdens de procedure van milieueffectbeoordeling van een in bijlage A van het BWRO vermeld project een achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu uitmaakt.

B.18.2. Het geschrapte openbaar onderzoek had betrekking op het opstellen van het bestek van de te verrichten effectenstudie. Dat bestek wordt daarenboven goedgekeurd door het begeleidingscomité dat, voor elke te bestuderen factor, het in aanmerking te nemen geografische gebied en alle aanvullende informatie die zou kunnen moeten worden verstrekt, bepaalt. Het project op zich, samen met de effectenstudie, wordt daarenboven later aan een openbaar onderzoek onderworpen. De ordonnantiegever heeft vastgesteld dat de twee opeenvolgende openbare onderzoeken over hetzelfde project in de praktijk een zekere verwarring creëerden en dat het eerste van die onderzoeken, met betrekking tot het ontwerpbestek, geen echte meerwaarde voor de procedure inhield in termen van inspraak van het publiek.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de schrapping van het openbaar onderzoek over het bestek van de effectenstudie te dezen geen aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu uitmaakt. Artikel 112 van de ordonnantie van 30 november 2017 schendt dus niet artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet.

B.19.1. Artikel 175/21, § 1, van het BWRO (het vroegere artikel 148) bepaalt dat, « in uitzonderlijke omstandigheden [...] de overlegcommissie in een bijzonder met redenen omkleed advies, de Regering [kan] aanbevelen een effectenstudie te laten verrichten » in verband met een project dat in beginsel aan een effectenrapport is onderworpen. Op basis van die aanbeveling neemt de Regering een met redenen omklede beslissing over de opportuniteit om een effectenstudie betreffende het project te laten verrichten.

Bij artikel 130 van de ordonnantie van 30 november 2017 wordt in die paragraaf 1 van artikel 175/21 van het BWRO een tweede lid ingevoerd dat aldus is opgesteld :

« Onder uitzonderlijke omstandigheden moet worden begrepen elk aanzienlijk negatief effect dat een project, opgenomen in bijlage B, kan hebben op een of meer van de factoren, opgenomen in artikel 175/1, § 2, en waarvan de vermoedelijke omvang van dien aard is dat het gerechtvaardigd is om een effectenbeoordeling van het project te laten opmaken door een erkende opdrachthouder voor effectenstudies, onder toezicht van een begeleidingscomité ».

B.19.2. In de memorie van toelichting over die bepaling wordt aangegeven :

« [De voorgestelde wijziging beoogt te] antwoorden op de kritiek van het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 46/2012 van 15 maart 2012, waarin het Hof oordeelt dat het gelijkheidsbeginsel mogelijk wordt geschonden wanneer het begrip ' uitzonderlijke omstandigheden ' wordt gehanteerd zonder definitie ervan. Er wordt dus een definitie toegevoegd aan het Wetboek als baken voor te nemen beslissingen in dit verband. Er wordt echter op toegezien dat de Regering, de enige bevoegde autoriteit terzake, de beoordelingsmarge behoudt zonder dewelke het gebruik van het begrip uitzonderlijke omstandigheden zijn bestaansreden zou verliezen, namelijk de realisatie van een effectenstudie niet beletten voor een project uit een categorie waarvoor een effectenrapport *a priori* voldoende wordt geacht, maar waarbij bepaalde bijzondere kenmerken ertoe aanzetten om, uitzonderlijk, de beoordeling op meer gedetailleerde wijze door te voeren. Bedoeling is om het gelijkheidsbeginsel te respecteren, door projecten die vormelijk vallen onder bijlage B maar waarvan de vermoedelijke effecten hen in de praktijk sterk doen lijken op projecten van bijlage A, en dus op dezelfde manier zouden moeten worden beoordeeld, niet te onderwerpen aan een minder [strengere] effectenbeoordeling dan deze die van toepassing is op de projecten van bijlage A » (*ibid.*, p. 105).

B.20.1. De verzoekende partij doet gelden dat de bij de bestreden bepaling ingevoerde definitie van de uitzonderlijke omstandigheden een « aanzienlijke achteruitgang » van het door artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet gewaarborgde recht op de bescherming van een gezond leefmilieu zou uitmaken.

B.20.2. Bij de bestreden bepaling worden de uitzonderlijke omstandigheden enkel gedefinieerd, als elk aanzienlijk negatief effect op de geanalyseerde factoren voor de projecten die het voorwerp van een milieueffectbeoordeling uitmaken en waarvan de omvang van dien aard is dat hij het opmaken van een effectenstudie in plaats van een effectenrapport zou rechtvaardigen. Zij bevat geen enkel element waardoor gevallen kunnen worden bepaald waarin de overlegcommissie het verrichten van een effectenstudie in verband met een project dat *normaliter* aan een effectenrapport is onderworpen, niet zou kunnen voorstellen. Die definitie is op zich dus niet van dien aard dat zij de bevoegdheid van de overlegcommissie die erin bestaat de Regering aan te bevelen om een effectenstudie te verrichten, beperkt. Zij vormt bijgevolg geen achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu ten opzichte van de situatie van vóór de inwerkingtreding van de bestreden ordonnantie, waarin de uitzonderlijke omstandigheden niet waren gedefinieerd.

B.21. Voor het overige vormen de door de tussenkomende partij geformuleerde grieven met betrekking tot het feit dat de ingevoerde regeling niet zou tegemoetkomen aan het arrest van het Hof nr. 46/2012, in zoverre, enerzijds, de overlegcommissie, wanneer er uitzonderlijke omstandigheden bestaan, eenvoudigweg de mogelijkheid heeft om het verrichten van een effectenstudie voor te stellen en, anderzijds, de Regering over een volledige beoordelingsmarge beschikt om te beslissen om ze al dan niet te laten verrichten, nieuwe grieven ten opzichte van het door de verzoekende partij aangevoerde derde middel, zodat zij niet moeten worden onderzocht. Die grieven beogen overigens delen van artikel 175/21 van het BWRO (het vroegere artikel 148) die niet zijn gewijzigd bij artikel 130 van de bestreden ordonnantie.

B.22. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 232, 4<sup>o</sup> en 5<sup>o</sup>, en artikel 233, 7<sup>o</sup> en 8<sup>o</sup>, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 30 november 2017 « tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen »;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 21 januari 2021.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

F. Daoût