

*ONTWERPBESLUIT VAN DE BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE REGERING TOT
GOEDKEURING VAN HET ONTWERP TOT GEDEELTELIJKE WIJZIGING VAN HET GBP
BETREFFENDE DE HEIZELVLAKTE EN HET BIJBEHORENDE MER*

ADVIES VAN DE GEWESTELIJKE ONTWIKKELINGSCOMMISSIE

30 JUNI 2022

Gelet op de vraag van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om advies over het **ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot goedkeuring van het ontwerp tot gedeeltelijke wijziging van het GBP betreffende de Heizelvlakte en het bijbehorende MER**, ontvangen op 9 juni 2022;

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

Is de Commissie op 9 en 23 juni 2022 samengekomen.

Na de vertegenwoordiger van het kabinet van minister-president Rudi Vervoort te hebben gehoord;

Heeft de Commissie op **30 juni 2022** unaniem het volgende advies uitgebracht:

0. CONTEXT

a) Voorgeschiedenis

1) In het Gewestelijk Bestemmingsplan (2011) is de Heizelsite opgenomen als gebied voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, als parkgebied en als gebied voor sport- of vrijetijdsactiviteiten in de openlucht.

2.1. Bestemmingen van het huidige GBP



Figuur 2 - Site van de Heizel - Bodembestemming van het GBP

LEGENDE	LEGENDE
Généralités	Algemeen
Réseau viaire	Wegennet
Limite régionale	Gewestgrens
Limite communale	Gemeentegrens
Eau	Water
Affectations	Bestemmingen
Zones d'habitat	Woongebieden
Zones d'habitation à prédominance résidentielle	Woongebieden met residentieel karakter
Zones d'habitations	Typische woongebieden
Zones mixtes	Gebieden met gemengd karakter
Zones mixtes	Gemengde gebieden
Autres zones d'activités	Andere activiteitengebieden
Zones d'équipements d'intérêt collectif ou de service public	Gebieden van voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten
Zones vertes	Groengebieden
Zones vertes	Groengebieden
Zones de parc	Parkgebieden
Zones de sport ou de loisirs de plein air	Gebieden voor sport- of vrijetijdsactiviteiten in de openlucht
Autres zones	Andere gebieden
Zones d'intérêt régional	Gebieden van gewestelijk belang
Prescriptions complémentaires	Aanvullende voorschriften
Zones d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement	Gebieden van culturele, historische of esthetische waarde of voor stadsverfraaiing
Lisérés de noyau commercial	Linten voor handelskern
Galeries commerciales	Winkelgalerijen
Espaces structurants	Structureerende ruimte
Parking de transit	Transitparkeerplaats
Limite de zone modifiée	Gewijzigde gebiedsgrens

13

2) Om het imago en de internationale aantrekkingskracht van de Heizelvlakte (Atomium) op te waarderen, heeft de regering een grootschalig project met een functionele mix ontwikkeld. Zo wordt een gebied van gewestelijk belang (GGB 15 - Heizel) gecreëerd, mogelijk gemaakt door een gedeeltelijke wijziging van het (demografisch) GBP van 2 mei 2013. Artikel 2 van het besluit beschrijft het volgende programma voor het GGB 15:

- Dit gebied is bestemd voor voorzieningen van collectief belang of openbare diensten, handelszaken, woningen, hotelinrichtingen, kantoren en groene ruimten.
- De oppervlakte bestemd voor groene ruimten is minimaal 7 ha.
- Er moeten ruimten gereserveerd worden voor het openbaar vervoer, met inbegrip van de ontwikkeling van de traminfrastructuren en de realisatie van een stelplaatsinfrastructuur.
- De stedelijke structuur van het geheel beoogt opnieuw een gemengde wijk te creëren, en de capaciteit voor voetgangers en fietsers van de site te verhogen.

De Raad van State heeft het wijzigingsbesluit van het (demografisch) GBP, in casu het GGB 15 - Heizel, vernietigd (arrest van 7 december 2015), alsook het bijbehorende stedenbouwkundige voorschrift 18. Als redenen worden onder meer genoemd het ontbreken van een nulalternatief van het MER en het ontbreken van een rechtszekere oplossing voor de mobiliteit.

De Raad van State heeft ook de gedeeltelijke wijziging van het op 3 mei 2001 vastgelegde Gewestelijk Bestemmingsplan, en meer bepaald de wijziging van voorschrift 18, vernietigd (1 maart 2017).

Om te voldoen aan de eisen van de Raad van State, is er een nieuw ontwerp van wijzigingsbesluit van het GBP goedgekeurd (6 juli 2017) dat het programma voor het GGB 15 herzielt:

- Dit gebied is bestemd voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, handelszaken, woningen, hotelinrichtingen en groene ruimten.

- Het kan ook worden bestemd voor kantoren die de gebruikelijke aanvulling vormen van de hoofdfuncties van de zone.
- De vloeroppervlakte bestemd voor kantoren, met inbegrip van de kantoren die bestaan op het moment van de inwerkingtreding van de gedeeltelijke wijziging van het plan die werd goedgekeurd op 2 mei 2013, wordt beperkt tot een totaal van 20.000 m².
- De oppervlakte die wordt bestemd voor groene ruimten mag niet lager zijn dan 7 ha.
- De vloeroppervlakte die is toegewezen aan de woningen bedraagt minimaal 75.000 m².
- De stedelijke vormgeving van het geheel beoogt:
 - de herinrichting van een gemengde wijk;
 - de verbetering van de toegankelijkheid van de site voor voetgangers en fietsers en in het bijzonder de versterking van de voetgangersverbindingen van de Heizelvlakte naar het oosten, dankzij een gepaste inrichting van de bestaande en aan te leggen verbindingen.
- Er moeten ruimten gereserveerd worden voor het openbaar vervoer, met inbegrip van een opslaginfrastructuur.

Dit besluit herziet ook voorschrift 18 door het volgende in te voegen: "In afwijking van het derde lid mogen zo lang de aanleg van het gebied van gewestelijk belang nr. 15 niet gebeurd is overeenkomstig het tweede lid, de handelingen en werken die beantwoorden aan het programma dat hierop van toepassing is, toegestaan worden als deze eerst zijn onderworpen aan bijzondere regelen van openbaarmaking." "Het gebied van gewestelijk belang 15 definieert in zijn programma een saldo van toelaatbare kantooroppervlakte dat de kantoren omvat die bestaan op de dag van de inwerkingtreding van de gedeeltelijke wijziging van het plan dat op 2 mei 2013 werd goedgekeurd."

Opnieuw heeft de Raad van State het besluit van 6 juli tot goedkeuring van de gedeeltelijke wijziging van het GBP vernietigd (arrest van 6 maart 2020). Ditmaal was de reden de mobiliteit in verband met het verkeer dat wordt gegenereerd door het NEO-project (met name de verbindingsweg met parking C) en de wijziging van artikel 18 van het GBP.

b) Ontwerp tot gedeeltelijke wijziging van het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP), op de hele Heizelvlakte (beslissing van de regering van 23 december 2021)

Het nieuwe besluit dat vandaag ter advies aan de Commissie is voorgelegd, houdt rekening met de opmerkingen van de Raad van State over de Heizelvlakte en voorziet een nieuw programma voor het GGB 15 - Heizel:

- §1. Dit gebied is bestemd voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, handelszaken, woningen, hotelinrichtingen, kantoren en groene ruimten.
- De oppervlakte bestemd voor groene ruimten is minimaal 7 ha en draagt met name bij aan het creëren van een ecologische oost-westverbinding in het zuiden van het GGB.
- Er moeten ruimten worden gereserveerd voor het openbaar vervoer, met inbegrip van de ontwikkeling van traminfrastructuren en de realisatie van een stelplaatsinfrastructuur.
- De stedelijke vormgeving van het geheel beoogt opnieuw een gemengde wijk te creëren en de capaciteit voor voetgangers en fietsers van de site te verhogen.

§2. De uitvoering van een commercieel project of een project voor voorzieningen dat autoverkeer genereert dat niet door de bestaande mobiliteitsinfrastructuur kan worden opgevangen, kan worden toegestaan op voorwaarde dat vooraf een van de volgende drie mobiliteitsoplossingen is uitgevoerd:

Oplossing 1 – 'Verbindingsweg met tunnel':

- Realisatie van de verbindingsweg tussen parking C en de Keizerin Charlottelaan, via een tunnel onder de Romeinsesteenweg.

Oplossing 2 – 'Verbinding met de A12':

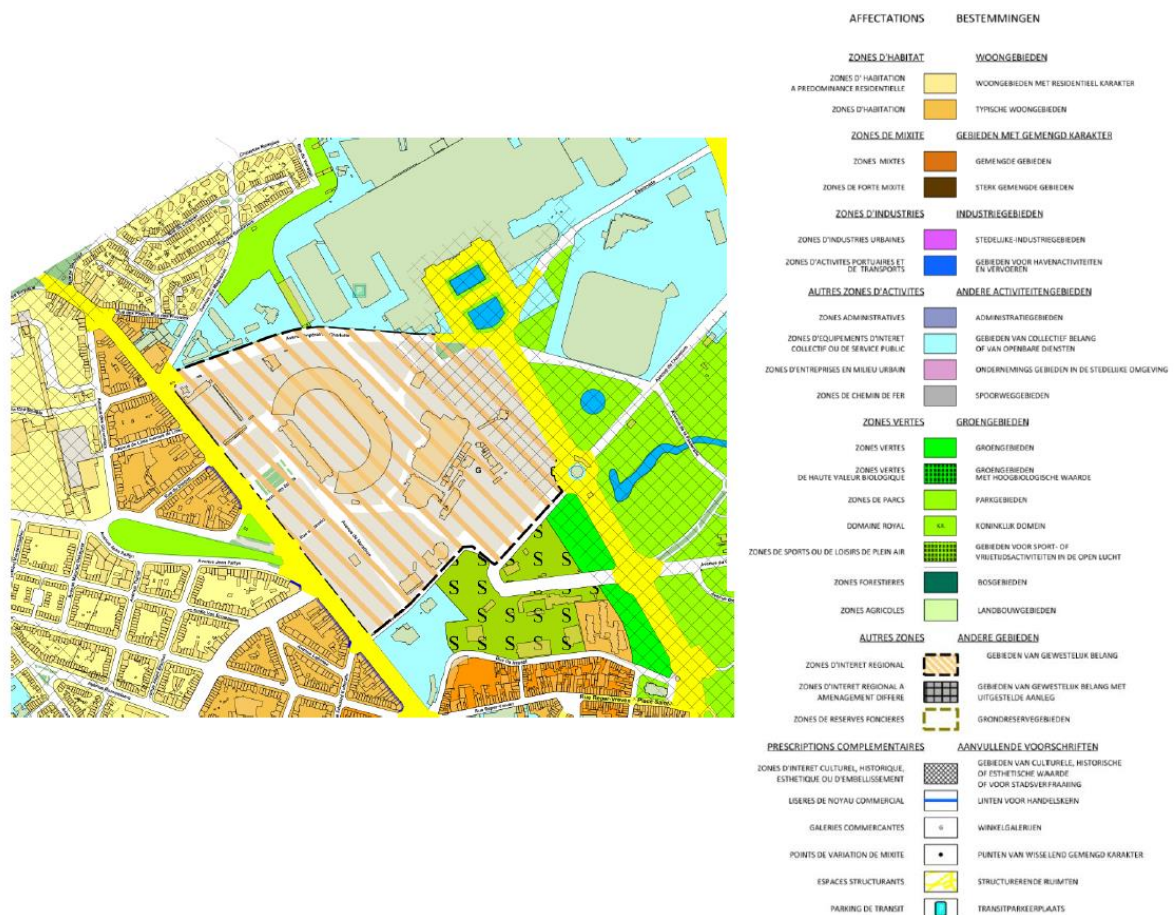
- Inrichting van een lus met eenrichtingsverkeer op de volgende wegen: Madridlaan, Esplanade-Miramar, Eeuwfeestlaan, Atomiumlaan;
- Verhoging van de capaciteit van de Keizerin Charlottelaan door de berijdbare weg te verbreden;
- Verbinding van de A12 met de Madridlaan.

Oplossing 3 – 'Verhoging van de capaciteit van de bestaande wegen':

- Verhoging van de capaciteit van de Keizerin Charlottelaan door de berijdbare weg te verbreden;
- Aanvulling van het wegennet door de voltooiing van de in aanleg zijnde verbindingsweg die zou uitkomen op de Romeinsesteenweg.

De Commissie heeft ook het volgende opgemerkt:

- De gedeeltelijke wijziging van het GBP bevestigt de wens van het gewest sinds 15 jaar om de site in te richten. Dit volgt dus op het Plan voor de Internationale Ontwikkeling (PIO), het GPDO en de Gewestelijke Beleidsverklaring (GBV).
- Er lopen gesprekken tussen de stad en het gewest, alsook met alle belanghebbenden, over de toekomst van het project.
- Al deze elementen zijn opgenomen in de denkoefening over het project.
- Verdere stappen zijn een herdefiniëring/bijwerking van het programma, die op lokaal niveau zal moeten gebeuren op basis van gesprekken die zullen plaatsvinden met het gewest.
- De cvba NEO heeft ook verplichtingen met betrekking tot de projecten die ze uitvoert.
- De MER-studie van deze gedeeltelijke wijziging van het GBP is gebaseerd op de hypothese van het NEO-project.



Figuur: Gebied van gewestelijk belang/Zone d'intérêt régional

Secretariaat Gewestelijke
Ontwikkelingscommissie
Sécretariat Commission
Régionale de Développement

Naamsestraat 59
1000 Brussel
Rue de Namur 59
1000 Bruxelles

T +32 2 435 43 56
F +32 2 435 43 99
@ crd-goc@perspective.brussels [hier](mailto:crd-goc@perspective.brussels)
www.crd-goc.brussels [hier](http://www.crd-goc.brussels)

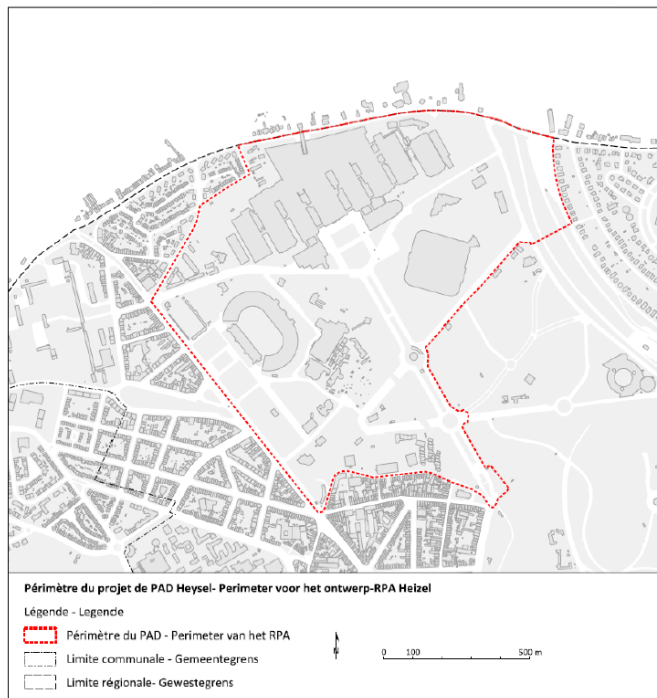


Figure 3: Délimitation du périmètre du PAD (MB 14/06/2019)
 Figuur 3: Afbakening van de perimeter van het RPA (BS 14/06/2019)



Figure 4 : périmètre du PPAS Heysel
 Figuur 4: Perimeter van het BBP Heysel

ADVIES

In haar advies van 10 november 2016 achtte de Commissie het nodig om een algemene ontwikkelingsvisie uit te werken voor de site in een BBP of een richtplan van aanleg (RPA), zoals voorzien in de wijziging van het BWRO, met een regelgevend luik en niet door middel van een stedenbouwkundige vergunning.

De Commissie verdedigde het idee dat enkel een voldoende grote perimeter (groter dan de perimeter van het GGB) de mogelijkheid zal bieden om een totaalvisie te krijgen op de ontwikkeling van deze site.

Ze riep ook op tot een doeltreffende samenwerking tussen de gewesten over het opzetten van de projecten en de grootstedelijke planning.

De Commissie bevestigt vandaag

- dat het gewest dringend een **totaalvisie voor de hele site** moet hebben en dat ze dus **voorstander is van een allesomvattend plan voor de herinrichting van de site, met een duidelijke operationele visie dat rekening moet worden gehouden met een ruimere algemene werkingsperimeter die de hele site van de 'voormalige wereltentoonstelling' moet omvatten, tot en met het Ossegempark.**

De inrichting van de site houdt een algemene denkoefening in, zowel over de vergroening als over de voorzieningen, de recreatieve functies enz.

Het verbaast haar dat de grenzen van de verschillende planningsinstrumenten voor het gebied (BBP van de stad, GGB, RPA enz.) verschillende perimeters hanteren (zie ook Participatie).

1. Overleg/Participatie

Intergewestelijk politiek overleg

In 2016 heeft de Vlaamse overheid in het kader van het vorige dossier voor de gedeeltelijke wijziging van het GBP (Heizelvlakte) een gecoördineerd advies uitgebracht. Ze verwijst dus naar haar eerdere advies, met name wat vergunningsaanvragen betreft, aangezien het programma weinig is veranderd.

Naar aanleiding van haar opmerkingen over de verschillende thema's (mobiliteit, kantoren, voorzieningen, woningen, milieu (bodem/lucht) enz.) keurt de Vlaamse overheid het project niet goed, maar ze geeft aan verder te willen gaan op de weg van het onderling overleg dat zich al heeft bewezen bij andere projecten (Defensie, Top Noordrand).

In haar vorige advies heeft de Commissie gewezen op de noodzaak van politiek overleg met de andere gewesten en met Vlaanderen in het bijzonder. Ze benadrukte dat het belangrijk is dat er politieke afspraken worden gemaakt over de ontwikkeling van de grensgebieden die in tal van opzichten (mobiliteit, economie, stedelijke ontwikkeling, landschap enz.) een impact hebben op beide gewesten. Ze betreurde het dat bij gebrek aan een dergelijke samenwerking, die zeer wenselijk is, de planning plaatsvindt in een concurrentiële context.

Vandaag kan ze alleen maar betreuren dat de hoofdstedelijke gemeenschap, die de integratie van projecten in een gemeenschappelijke visie zou vergemakkelijken, niet tot stand is gebracht.

Ze stelt vast dat het overleg beperkt blijft tot de raadpleging waarin de wetgeving inzake de grensoverschrijdende impact van het project voorziet. De Commissie neemt evenwel nota van de bereidheid van de Vlaamse overheid om onderling overleg te plegen en een geïntegreerde oplossing voor beide gewesten te vinden.

Participatie

Net als verschillende reclamanten wijst de Commissie op de veelheid aan procedures met betrekking tot de Heizelvlakte (gedeeltelijke wijziging van het GBP, raadplegingen over het RPA, het BBP enz.) waardoor het moeilijk is om de bedoelingen van de regering voor de site te lezen en te begrijpen. Dit vergemakkelijkt het participatieproces met burgers en belanghebbenden niet, terwijl de toekomst van de Heizel een breed democratisch debat verdient.

2. Programmering

Bestemmingen van het GBP/Nut van een gedeeltelijke wijziging

Reclamanten wijzen erop dat de rol van het GBP erin bestaat de ideale bestemmingen voor het gebied te bepalen. Het gaat erom de bestemmingen (en dus de alternatieven) te analyseren die een harmonieuze

ontwikkeling van het gebied mogelijk maken, rekening houdend met de toegankelijkheid, de huidige inplantingen, de groene ruimten en de doorlaatbaarheid van de bodem. Het programma moet met name zodanig worden opgezet dat mobiliteit wordt gegenereerd die volledig kan worden geabsorbeerd door bestaande of met zekerheid geplande infrastructuur.

Tot nu toe doet de regering het tegenovergestelde, het is het NEO-project en het bijbehorende winkelcentrum die de wijziging van het GBP motiveren.

Reclamanten zijn ook van mening dat de studie van alternatief 1, dat voorziet in de herbestemming van de site tot 'sterk gemengd gebied', weinig geloofwaardig is. In feite komt dit neer op het bestuderen van de verdeling van de oppervlakten van het winkelcentrum over 48 gebouwen met elk maximaal 3.500 m² vloeroppervlakte voor handelszaken om te voldoen aan de voorschriften voor sterk gemengde gebieden.

De stad Brussel vreest dat haar BBP zou kunnen worden beschouwd als afwijkend van het GBP door het gebrek aan nauwkeurigheid en richtlijnen in vergelijking met de vorige gedeeltelijke wijzigingen. Een eventueel misverstand of misinterpretatie van haar kant met betrekking tot de geplande bestemmingen is mogelijk. Haar bezorgdheden, die ze graag verduidelijkt wil zien, hebben met name betrekking op de voorzieningen, de handelszaken, de woningen, de hotelinrichtingen, de kantoren, de groene ruimten en de mobiliteit in verband met de verbindingsweg.

Verscheidene reclamanten zijn van mening dat veel gegevens moeten worden verduidelijkt. Het ontbreekt aan een duidelijk programma, met name over de toekomst van het stadion en de cumulatieve mobiliteitseffecten met:

- de andere ontwikkelingen,
- de parkeerplaatsen,
- het precieze gebruik van het openbaar vervoer (zowel wat betreft lijnen en verkeersinfrastructuur als voor de verbindingsweg met parking C).

Ze merken op dat de verbinding met parking C, die op zich een goede oplossing is, grotendeels ontoereikend en onrealistisch zou zijn gezien het te ontwikkelen gebied.

Deze reclamanten menen ook dat sommige cijfers worden onderschat, bv. voor de effecten van het winkelcentrum, dat een enorme impact heeft op de mobiliteit in Vlaanderen.

Sommige reclamanten vragen om de mogelijkheid te analyseren om de verschillende functies te splitsen door ze over verschillende sites in het gewest te verdelen. Een aantal functies kan op de Heizelsite worden ondergebracht zonder dat een gedeeltelijke wijziging van het GBP nodig is.

Een ontduiking van het programma op het GGB 15 door enerzijds na te denken over de mogelijkheid om een deel van het geplande programma in te passen in een ruimere perimeter dan die van het GGB 15, bijvoorbeeld die van het RPA Heizel, en anderzijds te overwegen een deel van bepaalde bestemmingen op andere sites in het BHG onder te brengen, maakt deel uit van de voorwaarden voor een gunstig advies.

De Commissie vraagt zich af waarom een procedure voor de gedeeltelijke wijziging van het GBP voor dit gebied moet worden doorlopen, met als enig doel de ontwikkeling van een commercieel project, dat in het GPDO is gepland, mogelijk te maken. Ze is van mening dat het GPDO in zijn geheel moet worden gelezen en niet gebied per gebied. Andere beleidsinitiatieven, die ook in het MER worden vermeld, zijn nodig om de andere handelsgerelateerde doelstellingen van het GPDO te verwezenlijken. Ze noemt bijvoorbeeld de handel als ondersteuning van het dagelijks leven, de noodzaak van een hiërarchische structuur van de handelszaken om een evenwichtige ontwikkeling van een gediversifieerd commercieel aanbod te bevorderen, de specialisatie van de verschillende winkelcentra om complementariteit na te streven enz.

De Commissie is het niet eens met deze versnipperde aanpak, die geen rekening houdt met de andere doelstellingen die in het GPDO worden vermeld en die in het MER evenmin wordt geanalyseerd.

Ze is van mening dat een duidelijke programmering met een stedenbouwkundige visie noodzakelijk is, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de projecten in Vlaanderen. Dit zijn hoofdstedelijke uitdagingen, ook al is de hoofdstedelijke gemeenschap helaas nooit tot stand gekomen. Ze legt bijvoorbeeld de nadruk op de urgentie van de programmering in verband met voeding (Pajottenland).

De Commissie vraagt zich dan ook af of deze gedeeltelijke wijziging van het GBP wel zo dringend is, terwijl:

- *er een algemene herzieningsprocedure van het GBP loopt en het programma nog niet duidelijk is vastgesteld;*
- *er drie scenario's zijn opgenomen in de beslissingsvoorstellen, waarbij het MER zelf is gebaseerd op programmeringshypothese (NEO) en er geen keuze voor de bereikbaarheid wordt bevestigd (deels afhankelijk van Vlaanderen).*

De Commissie is van mening dat haar advies afhankelijk is van de evoluties die zich sinds het ontstaan van het NEO-project hebben voorgedaan en dat het van belang is om ook rekening te houden met:

- *de projecten voor de centrumlanen en de dynamisering van de handel in het stadscentrum;*
- *het afzien van het project voor een internationaal congrescentrum ten gunste van het renoveren van de paleizen en bijgevolg het ter discussie stellen van het project voor een winkelcentrum dat dit congrescentrum had moeten financieren;*
- *de komst van Docks;*
- *het behoud van het stadion en het feit dat de economische vergelijking achterhaald is;*
- *de pandemie en de verandering van de gewoonten;*

alsook een aantal andere belangrijke uitdagingen in verband met de herstructurering van de site:

- *de toekomst van de Trade Mart;*
- *de kwestie van de vrijetijdspool (Océade dat is verdwenen en niet is vervangen, Mini-Europe en Kinopolis die blijven);*
- *het museum ADAM (Brussels Design Museum).*

Voor de Commissie moet een echte strategie voor de georganiseerde revitalisering van dit gebied beginnen met een alomvattend plan.

Nationaal/internationaal vrijetijdstoerisme

Reclamanten wijzen erop dat het gewest nog geen langetermijnvisie voor vrijetijdstoerisme heeft ontwikkeld. Het Plan voor de Internationale Ontwikkeling (PIO 2007) beperkte zich tot het vaststellen van de behoefte aan City Marketing en het bepalen van de mogelijke internationale uitstraling van bepaalde ontwikkelingspolen (Zuidstation, Schaarbeek-Vorming, Heizel enz.). De nadruk lag vooral op zaken- en congresstoerisme. De impact van het vrijetijdstoerisme op het aanbod en de behoeften inzake mobiliteit, ruimtelijke ordening, stedelijke ontwikkeling, milieu enz. werd niet in kaart gebracht door visit.brussels, perspective.brussels of hub.brussels (cluster hospitality.brussels).

Terwijl de Heizelvlakte de op één na populairste wijk in Brussel is voor (betalende) bezoeken aan attracties en musea met iconische en wereldberoemde bezienswaardigheden. Uit de barometer van de attracties van visit.brussels blijkt dat de Noordwijk in juli en augustus meer bezoekers ontvangt dan de Kunstberg en het Jubelpark/de Europese wijk.

In het MER wordt niets gezegd over de impact van de toeristische activiteiten op het gebied van het GGB 15 vanuit het oogpunt van mobiliteit, parkeren, milieu, ruimtelijke ordening enz. Er wordt bijvoorbeeld

niets gezegd over het gebrek aan parkeergelegenheid voor bussen en autocars (behalve parking C, die op 1,7 km – 3,4 km heen en terug – van het Atomium ligt), zelfs niet voor de 'kiss-and-ride'. Terwijl blijkt dat de helft van de Franse, Duitse en Nederlandse toeristen die Brussel bezoeken, dat met de auto doet.

De Commissie is van mening dat het ontbreekt aan een visie op het vrijetijdstoerisme in de programmering. Met deze dimensie moet derhalve ook rekening worden gehouden in het MER. De ontwikkeling van de Heizelvlakte kan echter niet los worden gezien van de ontwikkeling van het toerisme in het Brussels Gewest.

De Commissie is van mening dat er moet worden nagedacht over de toekomst van het vrijetijdstoerisme van het BHG. Deze visie moet een evenwicht creëren tussen de doelstellingen op economisch, sociaal en ecologische vlak en de behoeften van de Brusselse bevolking (op het gebied van tewerkstelling, huisvesting, leefkwaliteit enz.). Ze moet het mogelijk maken om het beleid inzake ruimtelijke ordening en mobiliteit steviger in deze visie te verankeren. Ze zal ook een betere integratie mogelijk maken van de verschillende infrastructuren op de Heizelvlakte met een diverse uitstraling, variërend van lokaal (Sportpark, Ossegempark, Park van Laken enz.) tot (inter)nationaal (Planetarium, Trade Mart, Brussels Expo, Atomium, Mini-Europe enz.)

3. Bestemmingen

Veel reclamanten wijzen erop dat er geen drempels voor de bestemming van vloeroppervlakten meer zijn, noch voor de kantoorfunctie, noch voor de woonfunctie. Ze zijn van mening dat de drempels die in het ontwerp tot wijziging van het GBP van 2016 waren opgenomen, moeten worden bevestigd of aangescherpt overeenkomstig de behoeften van de stad na de pandemie. Zo zou de vloeroppervlakte (20.000 m²) voor de kantoorfunctie naar beneden kunnen worden bijgesteld, terwijl ze voor de woonfunctie naar boven zou kunnen worden bijgesteld (> 75.000 m²).

Andere reclamanten zijn het eens met de aanbevelingen van het MER, in de zin dat een te grote functiegemengdheid niet wenselijk zou zijn, vooral omdat een versnipperde ontwikkeling een te grote druk op de huisvesting zal leggen. Hiermee moet rekening worden gehouden in het bijzonder bestemmingsplan (BBP) en in het ontwerp tot gedeeltelijke wijziging van het GBP.

De Commissie is van mening dat er opnieuw regels inzake bestemmingen moeten worden vastgesteld. Dit is ook het geval voor bepaalde gebieden van gewestelijk belang (GGB). Bijvoorbeeld bij Thurn & Taxis, een minimumdrempel voor de woningen en een maximumdrempel voor de kantoren. Ze geeft er dus de voorkeur aan een vloer/terreinverhouding en een grondinnamecoëfficiënt te hanteren en te streven naar een evenredige verdeling van de bestemmingen (woningen, kantoren, voorzieningen), hetgeen meer flexibiliteit in de tijd biedt.

4. Mobiliteit

Veel reclamanten zijn van mening dat de mobiliteitsopties niet realistisch of bevredigend, levensvatbaar of duurzaam zijn.

Zoals de Raad van State in zijn arrest opmerkt, is er nood aan:

- Rechtszekere mobiliteitsoplossingen;
- Een sterker aanbod van openbaar vervoer.

Ze zijn van mening dat de commerciële functie van NEO niet verenigbaar is met de gewestelijke mobiliteitsdoelstellingen. De in het MER aangekondigde toename van de filedruk (zeer optimistische cijfers) zal immers aanzienlijke gevolgen hebben voor de kwaliteit van de leefomgeving van de bewoners. Bovendien zal de passage van voertuigen over de Eeuwfeestlaan het majestueuze karakter van de laan veranderen, met name het uitzicht op het Atomium en Paleis 5.

Dit project, dat al meer dan 10 jaar oud is, past niet in een visie op mobiliteit (Good Move), bereikbaarheid (stad binnen 10 minuten), milieu en klimaat.

Deze reclamanten kunnen het ontwerp tot gedeeltelijke wijziging van het GBP niet steunen, aangezien geen van de drie voorgestelde scenario's volgens hen wenselijk is.

Andere reclamanten, van wie sommigen tijdberekeningen auto/openbaar vervoer gebruikten, zijn van mening dat alleen al de aanwezigheid van een spoorwegstation op de site een echte modale verschuiving naar het openbaar vervoer mogelijk zou maken.

Reclamanten verzoeken ook om:

- het verkeer op de Heizelvlakte tot een minimum te beperken door de voorkeur te geven aan de aanleg van de volledige verbindingsweg (oplossing 1);
- de tram- en metrolijnen en de verbindingen met andere vormen van openbaar vervoer zoals het Brabantnet en/of de NMBS te versterken;
- hoogwaardige verbindingen voor voetgangers en fietsers tot stand te brengen (STOP-principe van het plan Good Move);
- tegelijkertijd vanaf het begin voorrang te geven aan de toegang tot parking C om het aantal auto's aanzienlijk te verminderen en te voldoen aan de klimaatordonnantie van 17 juni 2021.

Reclamanten vragen ook om oplossing 2, een verbinding met de A12, te schrappen. En als het niet mogelijk is om deze oplossing van een verbinding met de A12 te schrappen, ze te gebruiken als laatste redmiddel en op tijdelijke basis, in afwachting van de aanleg van de verbindingsweg en met behoud van de prioriteit voor het STOP-principe van het plan Good Move.

Reclamanten wijzen erop dat parking C wordt aangekondigd als de parking bij het winkelcentrum en de parking voor de toeristen op de vlakte, maar ook als de grote ontradingsparking van Brussel.

Ze vragen garanties voor de aanleg en de financiering van een verbinding tussen parking C en de metro of de tram. Ze herinneren eraan dat het toerisme sterk afhankelijk is van de toegankelijkheid (nabijgelegen parkeergelegenheid voor auto's en bussen). Terwijl parkeerplaatsen worden verwijderd, wijzen ze op de behoefte aan leverings- of kiss-and-rideplaatsen in de buurt van de toeristische attracties.

De Commissie is van mening dat de leefbaarheid van de omliggende woongebieden, in combinatie met de nationale en internationale ambities van de site, nu al een belangrijke bezorgdheid is.

De druk van de automobilititeit als gevolg van de evenementen in de Heizelpaleizen en het Koning Boudewijnstadion veroorzaakt nu al een moeilijk beheersbare overlast. Het winkelcentrum zal in elk scenario een extra en permanente stroom auto's genereren in het historische kader van de paleizen van de Eeuwfeestlaan, met een negatief effect op de luchtkwaliteit van de omliggende woongebieden en een verstoring van het delicate evenwicht dat momenteel bestaat in termen van mobiliteitsdruk.

De Commissie betreurt het dat de publicatie van de 'gewestoverschrijdende visie op de ontsluitingsstructuur van de omgeving van het Heizelplateau' nog niet is afgerond en openbaar is gemaakt, zodat de verschillende scenario's hieraan niet kunnen worden getoetst.

Ze wijst erop dat de besturen en de technici van het Vlaams Gewest en het Brussels Gewest van oordeel zijn dat de oplossing van een verbinding met parking C waarvoor de tunnel onder de Romeinsesteenweg nodig is, de meest voor de hand liggende oplossing is, maar op een groot politiek obstakel stuit. Deze oplossing blijft echter zeer ontoereikend.

De Commissie beschouwt derhalve het standpunt van de reclamanten, die van mening zijn dat de voorgestelde oplossingen noch realistisch noch bevredigend zijn, als relevant.

Ze is echter van mening dat ook een oplossing moet worden overwogen die eigen is aan het gewest. Aangezien parking C en de verbinding met parking C (mobiliteitsoplossing 1) in Vlaanderen ligt, is er geen garantie dat ze zal worden gerealiseerd, aangezien de beslissing over de vergunning voor de tunnel onder de Romeinsesteenweg niet onder de bevoegdheid van het Brussels Gewest valt.

De Commissie steunt het idee om de mogelijkheid te bestuderen om, naar het voorbeeld van de Wereldtentoonstelling van 1958, een kabelbaan te installeren om het Heizelstation te verbinden met parking C, hetgeen uiteraard een grotere impact zou hebben op de toeristische aantrekkingskracht van het gebied dan op de mobiliteit.

5. Handel

Verschillende reclamanten wijzen erop dat het winkelcentrum NEO een zeer grootschalige commerciële voorziening is, de grootste in Brussel, met 70.000 m² huuroppervlakte, terwijl de regering (GBV 2019-2024) van plan is een moratorium op winkelcentra in te stellen.

Verschillende reclamanten benadrukken dat de gedeeltelijke wijziging van het GBP slechts noodzakelijk is om een juridisch kader te scheppen voor het project van het winkelcentrum NEO, aangezien de andere beoogde voorzieningen mogelijk zijn in het kader van het huidige GPDO. Dit commerciële project dateert echter van meer dan 10 jaar geleden. Daarom moeten de gegevens worden bijgewerkt in het licht van de huidige context.

Ze plaatsen vraagtekens bij de impact van grote winkelcentra op de buurtstad.

Een andere reclamant betwist de bewering dat het winkelcentrum toeristen zou aantrekken op grond van de mislukking van parken in het buitenland, ondanks de aanwezigheid van winkelcentra (Dijon in Frankrijk en Oberhausen in Duitsland).

Reclamanten zijn van mening dat a priori een studie moet worden uitgevoerd naar de sociaal-economische impact van de bouw van het winkelcentrum op de andere handelskernen. In het MER wordt aan het Overzicht van de Handel slechts gevraagd om na te gaan of de Heizelpool niet rechtstreeks zal concurreren met de andere gewestelijke polen.

Reclamanten benadrukken dat de plaatselijke handelskernen naast hun economische roeping ook een sociale rol vervullen (socialisatie, lokale tewerkstelling enz.) en een impact hebben op de mobiliteit (door de af te leggen afstanden te beperken) of op het onveiligheidsgevoel (door het te verminderen dankzij de 'aanwezigheid').

Als verdediger van de belangen van zelfstandige ondernemers, waaronder handelaars in het Vlaams Gewest en het Brussels Gewest, pleit een reclamant voor een beleid dat de handelskernen, of de functionele mix en de concentratie ervan in de handelskern(en) van de stad, versterkt, wat de leefbaarheid van de stad en haar functies op economisch, sociaal, ecologisch en cultureel vlak waarborgt.

Reclamanten wijzen erop dat het MER geen overtuigend argument biedt om de toegevoegde waarde van de commerciële functie in het kader van het NEO-project te onderbouwen. Aangezien dit de enige reden is om het GBP te wijzigen, is deze wijziging niet nuttig.

Ze vragen de Brusselse regering om een commerciële functie uit het masterplan NEO te halen die verder gaat dan de gebruikelijke toevoeging van andere (internationale) functies in het gebied.

In haar vorige advies had de Commissie er reeds op gewezen dat rekening moet worden gehouden met het fenomeen van een overaanbod aan handelszaken en voorzieningen. Ze had garanties gevraagd dat deze ontwikkeling evenwichtig zou zijn wat betreft huisvesting, collectieve voorzieningen, economische activiteiten en toegankelijkheid.

Net als verschillende reclamanten maakt de Commissie zich zorgen over de impact van dit project op de plaatselijke kleinhandel en op het commerciële aanbod in het Brusselse stadscentrum. Ze herinnert er in dit verband aan dat het MER (deel 1, blz. 78) erop wijst dat het programma van het GGB een commercieel overaanbod dreigt te veroorzaken dat gevolgen kan hebben voor de economische levensvatbaarheid van het bestaande commerciële systeem of kan leiden tot onevenwichtigheden tussen het lokale aanbod en het gewestelijke aanbod

De Commissie stelt zich vragen bij de commerciële toekomst van het gewest en vraagt een duidelijk omschreven visie en duidelijke doelstellingen voor het handelsbeleid die beantwoorden aan de behoeften inzake buurthandel.

De Commissie is van mening dat de hele inzet van het programma moet worden besproken, met name ten aanzien van het nieuwe commerciële aanbod in de buurt in de vorm van Docks. Met dit nieuwe element moet rekening worden gehouden, vooral omdat Docks niet zo'n succes is als verwacht.

Het MER verwijst naar het Schema voor Commerciële Ontwikkeling als de studie die de vestiging van een winkelcentrum in het noorden van Brussel rechtvaardigt. Docks heeft de gestelde behoefte dus niet ingevuld of gewijzigd? Of maakt het geen verschil en is de behoefte dus misschien niet aanwezig?

De Commissie wijst erop dat het vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening en stadsplanning belangrijk is om ook de transitie op commercieel niveau te plannen (soorten winkels, rekening houden met e-commerce enz.), temeer omdat 70% van de gebouwen op de Heizelsite in handen van de overheid is. Het is noodzakelijk om in de architecturale of morfologische planning, de sfeer, de visie van een bepaalde ruimte te integreren, vooral voor een project van deze omvang.

De Commissie stelt vast dat de stad en het gewest niet over de nodige (juridische) instrumenten beschikken om het huidige commerciële aanbod in kaart te brengen en de evolutie ervan op te volgen, laat staan de complementariteit ervan te bepalen. Het argument ten gunste van een winkelcentrum voor Brussel was inderdaad het genereren van een specifiek, gericht aanbod dat in Brussel niet bestaat, maar dat uiteindelijk beperkt blijft tot de gebruikelijke grote merken, gezien de moeilijkheid om specifieke merken aan te trekken.

6. Huisvesting

Verschillende reclamanten wijzen erop dat de Heizelvlakte en de omgeving ervan reeds zeer lawaaierig zijn. In het MER staat dat de voorgestelde woningen zeer gevoelig zijn voor lawaai. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat deze woningen aan de binnenkant van de blokken worden geplaatst. Bovendien moet ook extra aandacht worden besteed aan de isolatie van de gevels van deze woningen, vooral om ze te beschermen tegen het lawaai dat door de andere in het GGB aanwezige functies (voetbalveld, winkelcentrum enz.) wordt veroorzaakt.

Andere reclamanten wijzen erop dat de door het nieuwe GGB gewenste dichtheid, samen met een nieuwe functionele mix, een bron zal zijn van diverse vormen van overlast die voor een woonfunctie moeilijk te aanvaarden en te dragen zijn.

Ze stellen ook dat een andere voorwaarde voor een eventueel gunstig advies is dat de nieuwe woningen in de rustigste gebieden van de site moeten worden gebouwd en niet langs de lawaaierigste assen.

Verschillende reclamanten menen dat er geen behoefte is aan meer woningen anders dan om te voorzien in voldoende betaalbare woningen voor de 50.000 gezinnen die wachten op sociale huisvesting, maar het MER zegt niets over het soort woningen dat moet worden gebouwd.

De Commissie deelt de mening van de reclamanten niet over de kwestie van de inplanting van de woningen. Maar ze vraagt om een quotum van gedifferentieerde en betaalbare woningen te reserveren.

Ze dringt er ook op aan dat het grondbeheer in het openbare domein blijft.

7. Milieu

Groene ruimten/Groene en blauwe verbindingen/Biodiversiteit

Verschillende reclamanten benadrukken het belang van het behoud en de versterking van de groene en blauwe verbindingen op het hele grondgebied, met inbegrip van de verbindingen met het netwerk rond Brussel, waar veel open ruimten zijn, die soms versnipperd zijn.

Reclamanten zijn van mening dat de aanleg van kwalitatief hoogwaardige en duurzame intensieve/extensieve groendaken en beplante platen een eerste vereiste is voor de ontwikkeling van de site. Ze pleiten voor het gebruik van de biotoopcoëfficiënt per oppervlak (BCO) om een geldige vergelijking te maken van het natuurlijke potentieel van verschillende vormen van groene of open ruimten.

De Commissie is van mening dat het versterken van de groene en blauwe verbindingen niet alleen een toegevoegde waarde voor de bewoners is die het recreatief gebruik van deze ruimten stimuleert, maar ook een onmisbare bijdrage levert aan het behoud van de biodiversiteit. De Commissie moedigt overleg met het Vlaams Gewest aan om bepaalde ruimten te reserveren voor de aanleg van moestuinen.

De Commissie herinnert aan haar vorige advies waarin ze vroeg om via het GBP en het daaropvolgende BBP de inrichting van hoogwaardige ruimten te garanderen. In dit verband vroeg ze om het programma van het GGB aan te vullen door er de volgende elementen in te integreren:

- *Een definitie van een substantiële oppervlakte in volle grond in één geheel, buiten de sportzone;*
- *Verschillende types groene ruimte en groene oppervlakte;*
- *De vastlegging van een minimumoppervlakte volle grond;*
- *De verplichting van een publieke toegankelijkheid van het merendeel van de groene ruimte;*
- *De ontwikkeling van groenzones waarvan de eigenschappen beantwoorden aan de biodiversiteitscriteria.*

Voorts gaat de Commissie in op de opmerkingen van het MER, die ook door verschillende reclamanten naar voren zijn gebracht, over de risico's van overstromingen en de noodzaak om de doorlaatbaarheid van de bodem voor de groene ruimten te handhaven of zelfs te vergroten. Daarom acht ze het noodzakelijk dat de behoefte aan doorlaatbare ruimten in volle grond in één geheel wordt gespecificeerd. Het gebrek aan aanwijzingen over dit onderwerp zou namelijk kunnen leiden tot de ontwikkeling van volledig verharde inrichtingen.

Duurzaamheid/Circulaire economie

Sommige reclamanten betreuren dat in het MER geen rekening is gehouden met de sociale, economische en ecologische uitdagingen en effecten van een meer op de circulaire economie gerichte aanpak.

Zo zouden het programma van het GGB en/of de aanbevelingen in het kader van het MER preciezer moeten zijn wat betreft de aanpasbaarheid van het gebouw vanuit stedenbouwkundig en architecturaal oogpunt (hergebruik, uitbreiding, verdichting, convertibiliteit), maar ook wat betreft het belang en de voordelen van het programma ten aanzien van de ambities en de acties van het Gewestelijk Programma voor Circulaire Economie.

De Commissie herhaalt haar eerdere advies dat nieuwe ontwikkelingen moeten voldoen aan criteria inzake duurzaamheid en circulaire economie en een voorbeeldfunctie moeten hebben. Dit vereist een algemene en geïntegreerde denkoefening over de verschillende aspecten van het project voor het hele gebied.

De milieuaspecten moeten dus tot uiting komen binnen elk afzonderlijk project, terwijl ook rekening wordt gehouden met de interactie tussen deze projecten, zoals de vele aanbevelingen die in dit verband in het MER zijn gedaan.

Koolstofbalans

Sommige reclamanten wijzen erop dat in het MER geen rekening wordt gehouden met de koolstofbalans die door het algemene programma van het GGB wordt gegenereerd. Er wordt geen rekening gehouden met het energieverbruik en de CO₂-emissies die gepaard gaan met de sloop van een aantal bestaande gebouwen en de bouw van nieuwe gebouwen. Er wordt alleen rekening gehouden met de energie die door de gebouwen wordt verbruikt. In de strategie voor de vermindering van de milieu-impact van de bestaande bebouwing 2030-2050 voorziet blad 33 echter in de kwantificering van de totale milieukosten van sloop/heropbouw.

Ze wijzen erop dat Leefmilieu Brussel de tool TOTEM heeft ontwikkeld, waarmee bouwsystemen en renovatiescenario's kunnen worden vergeleken om de milieu-impact te verminderen.

De Commissie is van oordeel dat rekening moet worden gehouden met de koolstofbalans die door het algemene programma van het GGB wordt gegenereerd. Ze wijst er in dit verband op dat in de strategie voor de vermindering van de milieu-impact van de bestaande bebouwing 2030-2050 blad 33 voorziet in de kwantificering van de totale milieukosten van sloop/heropbouw.

8. Erfgoed en landschap

Net als sommige reclamanten benadrukt de Commissie dat bij de toekomstige ontwikkeling rekening moet worden gehouden met de bestaande gebouwen en de landschapsstructuur van de site, vanwege hun erfgoedkundig en historisch belang (wegennet, stadsgezichten, beplanting enz.), waarbij ook een goede verbinding met de omliggende wijken moet worden gewaarborgd.

CONCLUSIE

- 1. Het ontwerp tot wijziging van het GBP wordt gerechtvaardigd door het NEO-project, maar veel elementen van dit project worden in twijfel getrokken, onder meer door de overheid (bijvoorbeeld het afzien van een nieuw internationaal congrescentrum ten gunste van de renovatie van de bestaande infrastructuur van de paleizen, het behoud van het voetbalstadion enz.) en door alle adviesinstanties, die aan de kaak stellen dat dit project achterhaald is. De Commissie is van mening dat een volledige herziening noodzakelijk is.*
- 2. Zonder het winkelcentrum is de wijziging van het GBP niet nodig, aangezien de huidige bestemmingen de realisatie van handelszaken mogelijk maken als gebruikelijke aanvulling op de internationale functies van het gebied. Verder geeft het MER geen overtuigende argumenten om de toegevoegde waarde van de commerciële functie voor de ontwikkeling van de internationale functies van het gebied te onderbouwen.*
- 3. Er moet de voorkeur worden gegeven aan een aanpak die een algemene visie op het gebied met een ruimere perimeter garandeert.*
- 4. Het winkelcentrum, de belangrijkste bron van extra en permanent verkeer, zou het delicate evenwicht dat nu in het gebied heerst op het gebied van mobiliteitsdruk verstoren. De mobiliteitsopties zijn niet realistisch of bevredigend wat dit delicate evenwicht betreft.*
- 5. De opname van de woonfunctie zal een quotum van gedifferentieerde en betaalbare woningen (met name sociale woningen) moeten garanderen en rekening moeten houden met de overlast die samenhangt met de bestaande functies, waarbij de ontwikkeling van de voor deze functie noodzakelijke voorzieningen wordt gewaarborgd.*