
ADVIES

**Ontwerp van besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering houdende goedkeuring
van het ontwerp tot gedeeltelijke wijziging van
het gewestelijk bestemmingsplan vastgesteld op
03/05/2001 met betrekking tot de Heizelvlakte
en van het bijbehorende milieueffectenrapport
(MER)**

Aanvrager

Minister-president Rudi Vervoort

Aanvraag ontvangen op

3 maart 2022

Advies aangenomen door de Raad voor
het Leefmilieu op

29 april 2022

Vooraf

Op 03/03/2022 werd de Raad voor het Leefmilieu (hierna "de Raad") door de Regering om advies gevraagd over het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot goedkeuring van het ontwerp van gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan aangenomen op 03/05/2001 met betrekking tot de Heizelvlakte en van het bijbehorende milieueffectenrapport (MER).

De Regering heeft de Heizelvlakte - met zijn 4,5 miljoen jaarlijkse bezoekers - aangewezen als een gebied dat zou kunnen worden gebruikt voor voorzieningen die bijdragen tot de verbetering van het internationaal statuut van het Gewest. Daarom heeft de Regering besloten om een grootschalig project te ontwikkelen dat het aantrekkelijk potentieel van de Heizelvlakte kan activeren. Dit project bestaat uit de volgende functies :

- Voorzieningen van collectief belang ;
- Een congrescentrum met een internationale dimensie ;
- Een commercieel complex met een regionale dimensie ;
- Een vrijetijdscapex met een regionale dimensie ;
- Een geheel van woningen ;
- Horecafuncties.

Het gewestelijk bestemmingsplan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd op 02/05/2013 gewijzigd (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 29/11/2013 en 06/12/2013) om onder meer de ontwikkeling van de Heizelvlakte als zakelijk en recreatief toeristisch knooppunt mogelijk te maken. Het arrest van de Raad van State van 07/01/2015 had dit decreet vernietigd voor zover het betrekking had op het gebied van gewestelijk belang (GGB) nr. 15 - Heizel (met inbegrip van stedenbouwkundig voorschrift 18, voor zover dit het voornoemde GGB nr. 15 - Heizel betreft). Na deze uitspraak is de Regering overgegaan tot de herziening van het gedeelte van de wijziging van het GBP dat nietig was verklaard. Daartoe heeft zij een ontwerp tot wijziging van het GBP uitgewerkt en een milieueffectrapport (MER) voor dit nieuwe ontwerp van wijziging opgesteld, overeenkomstig de voorschriften van bijlage C van het BWRO. Deze gedeeltelijke wijziging van het plan werd op 06/07/2017 door de Regering aangenomen (bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op 17/07/2017 en 03/08/2017).

Een arrest van de Raad van State van 06/03/2020 heeft vervolgens voor de tweede keer het gebied van gewestelijk belang (GGB) nr. 15 - Heizel (met inbegrip van stedenbouwkundig voorschrift 18, voor zover dit het voornoemde GGB nr. 15 - Heizel betreft) vernietigd. De Regering wenste hierop opnieuw over te gaan tot de herziening van de wijziging van het GBP, dat was geannuleerd. Meer bepaald wenste zij in het aan te nemen ontwerp van gedeeltelijke wijziging van het GBP de oprichting van het GGB nr. 15 te bevestigen. Het gedeelte van het voorschrift 18 dat betrekking heeft op het GGB nr. 15 is daarentegen niet langer opgenomen in het onderhavige ontwerp van gedeeltelijke wijziging van het GBP. Dit element wordt derhalve niet geanalyseerd in het MER.

Advies

1. Algemene beschouwingen

Alvorens in te gaan op specifieke kwesties die rechtstreeks verband houden met de aan **de Raad** voorgelegde teksten, wenst deze de aandacht te vestigen op twee bevindingen die hem vragen doen stellen bij het ontwerp van wijziging in het algemeen.

Ten eerste werd in het arrest van de Raad van State van 17 december 2015 gevraagd om de verschillende functies, die in het wijzigingsprogramma waren opgenomen, te analyseren in functie van de verschillende locaties in het Brussels gewest die deze zouden kunnen huisvesten. Het is dus niet nodig dat op één locatie zowel een recreatie als een vrijetijdscentrum wordt gevestigd, naast 117.000 m² woningen, 13.000 m² kantoren, 177.000 m² handelszaken (waaronder een winkelcentrum met 70.000 m² nuttige commerciële ruimte), 120.000 m² voorzieningen (waaronder een conferentiecentrum met 5.000 zitplaatsen) en 18.000 m² hotels. **De Raad** voegt hieraan toe dat de Heizelvlakte zonder wijziging van het GBP een aantal van deze functies kan huisvesten: 117.000 m² woningen, 120.000 m² voorzieningen, maar slechts 13.000 m² handelszaken (alternatief OB - renovatiescenario). Het is belangrijk om op te merken dat het programma, dat zou worden toegestaan door de wijziging van het GBP, is gebaseerd op 13,3 miljoen bezoekers per jaar (vergeleken met 5 miljoen nu), waarvan 9,6 miljoen alleen al voor de handelsfunctie van Neo.

Ten tweede vraagt **de Raad** zich af of de premissen waarop het project is gebaseerd (en die meer dan tien jaar teruggaan) niet verouderd zijn:

- De kwestie van het handelaanbod in het noordwesten van Brussel : in het noorden van Brussel ligt ondertussen Docks Brussel, dat in 2016 is geopend en 44.000 m² recente handelsruimte biedt, dat probeert te overleven na de Covid-crisis en er niet in is geslaagd om winkelend publiek uit het Vlaamse gewest aan te trekken. Bovendien voorziet de algemene beleidsverklaring van de Regering in een moratorium voor handelscentra.
- **De Raad** vraagt zich af of de opening van een nieuw handelscentrum wenselijk is, gelet op de vele leegstaande handelszaken in het stadscentrum en op andere plaatsen in Brussel. Ook moet worden nagedacht over het nut van een nieuwe handelskern, gelet op de ontwikkeling van e-commerce. Consumenten vermijden handelskernen indien er veel leegstand is. Er zijn nu al heel wat leegstaande handelszaken in Brussel¹. Het correct ontwikkelen en benutten van de huidige ruimte 13.000m² voor een handelscentrum en horeca op de Heizel zal ongetwijfeld bijdragen aan een verbetering van de aanwezige handelsruimte en aan een hernieuwd wijkgevoel voor de Brusselaars, zonder een nieuw centrum te moeten bouwen, vooral als dit in de plaats komt van groene ruimten of ruimten met een sociale bestemming.
- De kwestie van de demografische groei in Brussel, die leidt tot een behoefte aan huisvesting en voorzieningen : deze gegevens dateren van 2012, sindsdien is de demografische groei vertraagd. Het Gewest heeft dus geen behoefte aan een toename

¹ Zie onder meer dit persartikel: [Ruim 2.500 winkelpanden staan leeg in Brussel | BRUZZ](#)

van de woningcreatie, maar moet alleen zorgen voor een voldoende aanbod aan betaalbare woningen voor de 50.000 huishoudens die op de wachtlijst voor een sociale woning staan. Het MER zwijgt echter over het soort woningen dat in het GGB zal worden gebouwd.

- De behoefte aan een congrescentrum met een capaciteit van 5.000 plaatsen en de bijbehorende hotelinfrastructuur : de realiteit van de congrescentra ziet er sinds de Covid-19-crisis heel anders uit door een evolutie van de praktijken naar meer uitwisselingen op afstand.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 Bodemafdichting en het groene en blauwe netwerk

In zijn vorige advies over deze aanvraag, uitgebracht op 29/06/2016, heeft **de Raad** de aandacht gevestigd op de aanzienlijke impact van de vermindering van de doorlaatbare ruimte op het potentieel inzake de infiltratie van regenwater. Hij merkte ook op dat de aangrenzende gebieden thans reeds overstromingen kennen en was van oordeel dat hun situatie waarschijnlijk nog zal verslechteren. Welnu, volgens **de Raad** ontbreken in de voorgestelde wijzigingen echter voldoende concrete oplossingen (door het behoud van doorlaatbare gebieden) om waarschijnlijke overstromingsproblemen te voorkomen.

De Raad merkt ook op dat de 7 hectaren, die in het GGB nr. 15 aan groene ruimten is toegewezen, ook sport- en recreatiegebieden omvat, maar dat deze sport- en recreatiegebieden grotendeels gemineraliseerd kunnen zijn. Het grootste deel ervan zal dus niet in open grond zijn noch één stuk vormen.

Bovendien wordt in de amendementen onvoldoende aandacht besteed aan biodiversiteit en aan de totstandbrenging van groene en blauwe netwerken. De Raad had in zijn vorige advies reeds gevraagd dat de gevolgen van lopende projecten voor de biodiversiteit naar behoren in aanmerking zouden worden genomen, ongeacht de bestemming van het gebied. **De Raad** wijst erop dat in de niet-technische samenvatting (NTS, blz. 41) wordt erkend dat het programma een grote dichtheid vertoont en bijna geen open ruimte toelaat, en dat het zal leiden tot een verlies aan ecologische connectiviteit (blz. 45). Het zal leiden tot het verlies van het bestaande groene netwerk. De site is omringd door verschillende gebieden van belang die een rol spelen in het ecologische netwerk (Ossegempark, Laarbeekbos, Dielegembos). De strategische ligging van de perimeter maakt deze tot een potentiële verbinding tussen deze gebieden, hetgeen de verplaatsing van diersoorten van het ene gebied naar het andere zou bevorderen. Helaas ondersteunt de programmering van het GGB dit niet.

De Raad betreurt het feit dat, gelet op deze opmerkingen, in het MER slechts wordt aanbevolen om groene daken te maximaliseren, waarvan bekend is dat zij niet hetzelfde compensatievermogen hebben, noch wat biodiversiteit, noch wat regenwaterabsorptie betreft.

De Raad voegt hieraan toe dat het projectgebied en het stroomafwaarts gelegen gebied zeer gevoelig zijn voor overstromingen. Verschillende door de overheden geplande projecten zijn bedoeld om de bestaande problemen te beperken. Het project mag de hoeveelheid en het debiet van regenwater naar het rioolstelsel geenszins doen toenemen. Een toename van de ondoorlaatbaarheid kan enkel worden overwogen indien technische middelen worden ingesteld om het regenwater dat van deze ondoorlaatbare oppervlakken afkomstig is, te infiltreren. Ongeacht het te realiseren project, moet dit

de gelegenheid zijn om de bestaande druk van het regenwater op het rioolstelsel te verminderen. De toename van de hoeveelheden geloosd afvalwater is volkomen aanvaardbaar voor het bestaande netwerk.

2.2 Gebrek aan een analyse van de koolstofvoetafdruk

De Raad merkt op dat de ramingen van de energiebehoeften (verwarming, koeling en elektriciteit) zijn gemaakt in het verslag voor het belangrijkste bestudeerde project (NTS blz. 36). Deze eisen zijn aanzienlijk gezien de omvang van het voorgestelde programma. Meer bepaald liggen zij tussen 2,7 en 4 maal hoger dan de bestaande behoeften, ondanks het feit dat de energiestatistiek van nieuwe gebouwen een aanzienlijke vermindering van de energiebehoeften in vergelijking met bestaande gebouwen mogelijk zouden maken. Voorts merkt **de Raad** op dat in het MER geen rekening wordt gehouden met de koolstofvoetafdruk die door het globale programma van het GGB wordt gegenereerd. Er wordt namelijk geen rekening gehouden met de energie en de CO²-uitstoot die gepaard gaat met de sloop van een aantal bestaande gebouwen en de bouw van nieuwe gebouwen. Alleen de energie die verband houdt met het verbruik van de gebouwen wordt in aanmerking genomen.

Overeenkomstig de strategie voor het verminderen van de milieueffecten van bestaande gebouwen 2030-2050 voorziet fiche 33 in de kwantificering van de totale milieukost van een sloop/reconstructie. Leefmilieu Brussel heeft het TOTEM-instrument ontwikkeld, waarmee bouwsystemen en renovatiescenario's kunnen worden vergeleken om de milieu-impact ervan te verminderen.

Daarom verzoekt **de Raad** om een kwantificering van de totale milieukost van het project, met inbegrip van de impact van de sloop/reconstructie en van de bijkomende energiebehoeften.

Volgens **de Raad** dient er ook rekening gehouden te worden met de noodzakelijke materialen van de werken. Hun milieu-impact kan aanzienlijk zijn, en er is in het programma geen indicatie gegeven in welke mate de materialen die gebruikt zullen worden circulair (herbruikbaar of recycleerbaar) zullen zijn. In de bouwwerken moet bij voorkeur nagedacht worden over het circulaire karakter van materialen, d.w.z. materialen gebruiken met het oog op ontmanteling en hergebruik in een later stadium als de noodzaak zich zou aanbieden. Er moet eveneens een denkproces aangaande de converteerbaarheid van gebouwen worden ontwikkeld.

2.3 Mobiliteitsoplossingen

In de hypothese van een modaal aandeel van de auto van 59% op weekdays, hetgeen door de initiatiefnemers van het project als « iets te optimistisch » wordt beschouwd, en 75% op zaterdag, is **de Raad** van mening dat de commerciële functie van Neo niet verenigbaar is met de regionale mobiliteits- en milieudoelstellingen. Dit project zal in ieder geval leiden tot meer dan 4.500 autobewegingen per uur tijdens de spitsuren. In de NTS van de laatste impactstudie die aan een onderzoek is onderworpen, wordt gemeld dat op zaterdag tot 6.800 voertuigen per uur worden gegenereerd (blz. 35). De mobiliteitseffecten van de onderzochte alternatieven, die alle van het programma van 72.000 m² handel uitgaan, zijn identiek (blz. 35 van de NTS). In de NTS van de laatste effectbeoordeling die voor onderzoek is ingediend, wordt erkend dat de doortocht van voertuigen over de Eeuwfeestlaan het majestueuze karakter van de laan en het uitzicht op het Atomium en Paleis 5 zal veranderen, en dat de doortocht van een intense verkeersstroom over de Atomiumlaan niet gewenst is. De NTS voegde eraan toe dat het risico tot verzadiging zeer groot is tijdens de spitsuren (blz. 23) en dat er moeilijkheden zijn voor de drie bereikbaarheidsregelingen. Voor de bereikbaarheidsregeling,

waaraan de voorkeur lijkt te worden gegeven, de zogenaamde « Verbindingsweg met tunnel », zijn de directe milieueffecten van de aanleg zeer waarschijnlijk niet te verwaarlozen, maar dit komt niet tot uiting in het MER.

Daarnaast betreft **de Raad** het dat de in dit MER bestudeerde scenario's onvoldoende rekening houden met de aanverwante projecten die binnen deze perimeter lopen, zoals de LEZ, het Good Move Plan, enz. Tevens houdt het MER geen rekening met recente studies (bijv. MoVeRO), alternatieven die op tafel liggen voor de ontsluitingen (afsluitingen en optimalisering van de stromen die verbonden zijn met de Ring), het denkproces inzake de ontwikkeling van *fietssnelwegen* in dit gebied, evenals de huidige situatie (Covid-19 en stijgende brandstofprijzen).

De Raad voegt hieraan toe dat het publiek tijdens het openbaar onderzoek, dat op 2 mei wordt afgesloten, nog niet de volledige effectbeoordeling heeft kunnen inzien en dat het zich derhalve hoofdzakelijk op de eerdere studies moet baseren.

Bovendien wijst **de Raad** erop dat de Neo-site weliswaar relatief goed bereikbaar is met het openbaar vervoer in Brussel en dat de bereikbaarheid vanuit het noorden van het Gewest zal verbeteren dankzij het *Brabantnet* van De Lijn (een tram-buslijn die de Heizel via de gemeenten Grimbergen, Vilvoorde en Machelen met Zaventem zal verbinden), maar dat deze alternatieven niet zullen volstaan om een modal shift naar het openbaar vervoer tot stand te brengen. In de effectbeoordeling van de aanvraag van een attest voor fase 1 van het Neo-project wordt dit, in een maximalistische hypothese, geraamd op ongeveer 3%.

Wat de infrastructuur betreft, komt het **de Raad** voor dat er weinig aandacht wordt besteed aan elektromobiliteit en de aanleg van laadpunten, ook al heeft het terrein het potentieel om een « laadknooppunt » te worden door het grote aantal parkeerplaatsen die er in de toekomst zullen worden verwezenlijkt. **De Raad** merkt eveneens op dat er weinig vooruitzichten zijn voor zachte mobiliteitsinfrastructuur. **De Raad** pleit ervoor dat de in het Plan voorziene ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit een voorbeeldfunctie zouden vervullen en innoverend zouden zijn.

*

* *