
ADVIES

Ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot goedkeuring van het ontwerp van gedeeltelijke wijziging van het Gewestelijk Bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd goedgekeurd betreffende de Heizelvlakte

Aanvrager	Minister-president Rudi Vervoort
Aanvraag ontvangen op	13 juni 2023
Aanvraag behandeld door	Commissie Ruimtelijke ordening - Mobiliteit
Advies goedgekeurd door de Plenaire vergadering van	13 juli 2023

Vooraf

Gelijklopend met het openbaar onderzoek legt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het ontwerp van gedeeltelijke wijziging van het GBP op de Heizelvlakte en het bijbehorende milieueffectenrapport ter advies voor aan de adviesinstanties, waaronder Brupartners.

Concreet is er voorzien om aan het op 3 mei 2001 goedgekeurde GBP een aldus opgesteld nieuw programma inzake gebied van gewestelijk belang (GGB)¹ met betrekking tot de Heizelvlakte toe te voegen :

« GGB nr. 15 - HEIZEL

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

Het draagt bij aan een ecologische verbinding in het zuiden van het GGB.

De oppervlakte bestemd voor groene ruimten is minimaal 7ha.

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 ».

Advies

1. Algemene beschouwingen

1.1 Raadplegingen en democratie

Brupartners benadrukt de context van wantrouwen tegenover de representatieve democratie en de toenemende vragen aangaande de representativiteit en de legitimiteit van de bestaande instellingen. Hij stelt vast dat, tegenover deze bevinding, één van de voorgestelde antwoorden is om de bevolking meer te betrekken door middel van nieuwe vormen van participatie om hun betrokkenheid bij het besluitvormingsproces te vergroten en de legitimiteit van de genomen beslissingen te verbeteren.

Derhalve betreft **Brupartners** het dat het openbaar onderzoek inzake dit project werd :

- Geopend zonder voorafgaandelijke communicatie aangaande de voorwaarden voor de voortzetting van dit project ;
- Uitgevoerd in een periode die niet erg bevorderlijk is voor de betrokkenheid van het publiek (examens, vakantie, ...).

Daarnaast wijst **Brupartners** erop dat het grote aantal stedenbouwkundige procedures die met betrekking tot dit gebied in gang werden gezet, het moeilijk hebben gemaakt om de voornemens van de overheden te begrijpen.

¹ GGB : zone die wordt bepaald om de herontwikkeling van grote stadskankers mogelijk te maken, om nieuwe stedelijke gebieden aan te leggen of om beschermde gebouwen op te waarderen (bron : <http://stedenbouw.irisnet.be/sleutelwoorden-1/sleutelwoorden>).

Brupartners is van oordeel dat deze situatie een ongunstige context vormt voor een echt overleg en een participatief proces met burgers en belanghebbenden, terwijl de toekomst van de Heizelvlakte juist een breed en echt democratisch debat zou verdienen. Daarnaast pleit hij voor meer transparantie en voorlichting over de verbintenissen die voor de ontwikkeling van deze site werden aangegaan.

1.2 Doel van de wijziging

Met betrekking tot het ontwerp dat hem op 3 maart 2022 werd voorgelegd en waarover hij op 21 april 2022 zijn advies [A-2022-025-BRUPARTNERS](#) heeft uitgebracht, stelt **Brupartners** vast dat de belangrijkste wijziging die werd aangebracht aan ontwerp het van gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd goedgekeurd betreffende de Heizelvlakte, bestaat in de schrapping van de voorzieningen inzake mobiliteitsoplossingen. Concreet stelt hij vast dat het programma « GGB nr. 15 » dat in het GBP werd ingevoegd, niet langer §2 bevat die voorheen als volgt was opgesteld :

§2 De uitvoering van een handels- of voorzieningsproject waardoor er autoverkeer komt dat de bestaande mobiliteitsinfrastructuur niet kan slikken, kan worden toegelaten op voorwaarde dat vooraf één van de volgende drie mobiliteitsoplossingen werd verwezenlijkt.

Oplossing 1 « Verbindingsweg met tunnel » :

- *De verbindingsweg tussen parking C en de Keizerin Charlottelaan, die via een tunnel onder de Romeinsesteenweg loopt, aanleggen ;*

Oplossing 2 « Verbinding met de A12 » :

- *Een verkeerslus in één richting aanleggen op de volgende wegen : Madridlaan, Esplanade-Miramar, Eeuwfeestlaan en Atomiumlaan ;*
- *De capaciteit van de Keizerin Charlottelaan vergroten door de rijweg te verbreden ;*
- *De A12 doen aansluiten op de Madridlaan.*

Oplossing 3 « De capaciteit van bestaande wegen vergroten » :

- *De capaciteit van de Keizerin Charlottelaan vergroten door de rijweg te verbreden ;*
- *Het wegennet vervolledigen door de in aanleg zijnde verbindingsweg die zou uitkomen op de Romeinsesteenweg, te voltooien.*

Antwoord aan de Raad van State

Brupartners vraagt zich af of het wel aangewezen is om §2 van het programma « GGB nr. 15 », dat de voorziening inzake mobiliteitsoplossingen bevat, te schrappen.

De reden voor derde annulering van het ontwerp van GBP op de Heizelvlakte door de Raad van State (in 2020) was voornamelijk omdat de concrete waarborgen die werden voorgesteld om aan de mobiliteitsbehoeften tegemoet te komen, ontoereikend waren.

Brupartners is echter duidelijk van mening dat de ontwikkeling van de Heizelvlakte, en in het bijzonder de vestiging van een commercieel centrum, een impact zal hebben op de mobiliteit (NVDR : in dit verband moet worden opgemerkt dat in de impactstudie voor het project wordt geschat dat er in 2022

13,3 miljoen bezoekers per jaar zullen zijn (tegenover 4,5 miljoen nu), waarvan 9,6 miljoen enkel aan de commerciële functie werden toegewezen. Deze studie voorzag ook in een toename van de congestie op de aangrenzende wegen met 50%).

Bovendien wijst **Brupartners** erop dat deze gevolgen voor de mobiliteit nog groter zouden kunnen zijn rekening houdend met de voorzieningen die in het kader van het project voor de verbreding van de Ring van het Vlaams Gewest zijn gepland (schrappen van de afrit « Wemmel », waardoor ladingen naar andere afritten op de Ring worden verplaatst).

In plaats van de passages betreffende de voorziening inzake mobiliteitsoplossingen van het GGB gewoonweg te schrappen, is **Brupartners** derhalve van mening dat meer aangewezen zou zijn geweest om dit thema te ontwikkelen en verder uit te diepen, om de Raad van State concrete en voldoende waarborgen te bieden met betrekking tot de mobiliteitsbehoeften die door dit project worden gegenereerd.

Planning

Deze wijziging van het ontwerpbesluit tot goedkeuring van het ontwerp van gedeeltelijke wijziging van het Gewestelijk Bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd goedgekeurd betreffende de Heizelvlakte wordt voorgesteld als een terugkeer naar een meer algemene planning van de ontwikkeling van dit gebied, waarvan de precieze contouren (met inbegrip van de kwestie van het commercieel centrum) door middel van een bijzonder bestemmingsplan (BBP) zullen moeten worden verduidelijkt. In dit verband herinnert **Brupartners** eraan dat hij in zijn advies [A-2022-025-BRUPARTNERS](#) de volgende elementen had benadrukt :

- Het GBP heeft als roeping onveranderlijk te zijn (behalve n.a.v. zijn herzieningen) en geen afwijkingen te voorzien (behalve deze die uitdrukkelijk door het GBP worden omkaderd). Het wordt eveneens opgesteld om een hoger niveau op te zoeken en een globale stedenbouwkundige visie voor het hele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te ondersteunen door een welbepaalde planning te waarborgen. Zo moet het GBP de wervelkolom van het stedenbouwkundig reglementair skelet vormen, terwijl het aan andere stedenbouwkundige regels (BBP, ZSH, RPA, ...) toekomt om van meer soepelheid te getuigen ;
- Zijn voorkeur voor een inrichting van de Heizelzone met behulp van een BBP met een reglementaire functie op de schaal van een gebied, eerder dan voor een wijziging van het GBP (benadrukkend dat de wijziging van het GBP - door zich op een specifieke perimeter te richten die de visie op gewestelijk vlak beperkt - een reglementaire misvatting vormt).

Derhalve dringt **Brupartners** erop aan om binnen de door het BWRO gestelde termijnen over dit toekomstige BBP te worden geraadpleegd, maar ook onder aanvaardbare voorwaarden die hem in staat stellen om dit toekomstige BBP ernstig te onderzoeken en een gedetailleerd advies op te stellen. Hij voegt eraan toe dat de aanhangigmaking bij adviesorganen op het gewestelijk niveau des te meer zal zijn aangewezen, daar de gevolgen van dit toekomstige BBP verder zullen reiken dan het gemeentelijk kader, in het bijzonder op het gebied van mobiliteit.

Hoewel **Brupartners** zich ervan bewust is dat het relevanter zou zijn om deze beschouwingen te formuleren in het kader van een advies met betrekking tot een ontwerp van BBP waarin de precieze contouren van de ontwikkeling van de Heizelvlakte worden bepaald, wenst hij niettemin de volgende beschouwingen te herhalen (die hij in zijn advies [A-2022-025-BRUPARTNERS](#) van 21 april 2022 had geformuleerd) :

Met betrekking tot het thema « mobiliteit »

Brupartners dringt erop aan dat « *de mobiliteitskwesties met de vereiste ernst in aanmerking zouden worden genomen en dat de oplossingen voor de gevolgen inzake mobiliteit rechtszeker zouden zijn, zoals gevraagd door de Raad van State* ».

Brupartners vindt het « *onontbeerlijk dat het openbaar-vervoersaanbod wordt versterkt, gelet op de reeds gekende mobiliteitsproblemen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de bijkomende verkeerstroom (met name het bijkomend autoverkeer) dat de verwezenlijking van het programma van het GGB nr. 15 op en rond de Heizelsite zal meebrengen* ».

Brupartners stelt vast « *dat [...] de verwezenlijking van een belangrijk commercieel centrum systematisch een aanzienlijke toename van het wegverkeer in de wijk zal meebrengen. Dit zal de leefomgeving van de bewoners aanzienlijk beïnvloeden. Behalve de impact op de leefomgeving van de inwoners, [...] gaan de effecten op de mobiliteit in tegen andere doelstellingen van het Gewest, met name deze ingeschreven in het plan « Good Move » of deze bepaald inzake de uitstoot van verontreinigende stoffen in het Lucht-Klimaat-Energieplan* ».

Met betrekking tot het commerciële thema

Brupartners vraagt « *om erover te waken dat de projecten van grote omvang verenigbaar zouden blijven met de wil om « de netstructuur van de lokale stad te benadrukken », en meer bepaald met de lokale handelszaken. In het tegengestelde geval vreest hij ervoor dat verschillende gewestelijke doelstellingen elkaar zullen tegenwerken. In dit verband herinnert hij aan de noodzaak om op gewestelijk vlak over een duidelijk bepaalde visie van het commercieel beleid te beschikken. Hij vindt het meer bepaald essentieel om een duidelijke visie en doelstellingen te bepalen die aan de noden inzake plaatselijke handel voldoen. Hij is immers de mening toegedaan dat de lokale polen sterke kernen vormen die behalve een economische roeping ook een sociale rol vervullen (socialisatie, lokale werkgelegenheid, ...), een impact op de mobiliteit uitoefenen (door de beperking van de afstanden die moeten worden afgelegd), evenals op het onveiligheidsgevoel (door het te verminderen dankzij « aanwezigheid »)* ».

Brupartners vraagt met aandrang « *dat de ontwikkeling van een nieuw commercieel aanbod niet met het bestaande aanbod in concurrentie treedt. Hij is immers van mening dat het huidig commercieel aanbod het vertrekpunt moet vormen voor het schema voor de ontwikkeling van de handel dat, ook al stelt het andere opties voor, eveneens de evolutie van de bestaande handel moet begeleiden en ondersteunen. Hij vraagt bovendien om de toename van de elektronische handel bij de evaluatie van de noden aan m² handelsoppervlakte in aanmerking te nemen* ».

Brupartners dringt erop aan « *dat het schema voor de ontwikkeling van de handel van het Gewest zou worden uitgewerkt in overleg met de sociale gesprekspartners en de sectoren. Zo kan men zich met name vergewissen van de jobs die in dit kader moeten worden gecreëerd, maar tevens van de kwantiteit en de netto-creatie van arbeidsplaatsen* ».

Met betrekking tot de functies « kantoren » en « huisvesting »

Brupartners stelt vast dat « *dat het GGB nr. 15 geen enkele drempel voorziet voor de bestemming van de vloeroppervlakte voor kantoor- en woonfuncties [...]* ».

Brupartners drukt « *zijn bezorgdheid hierover uit [en] is van mening dat [...] de bepaling van een maximumgrens voor de kantoorfunctie en van een minimumdrempel voor de woonfunctie noodzakelijk lijkt, op het niveau van het GBP of van het BBP* ».

Met betrekking tot de ontwikkeling van uitrustingen met een internationale uitstraling

Brupartners vraagt met aandrang dat « *de investeringen, die worden verricht om het aanbod aan uitrustingen met een internationale uitstraling te ontwikkelen, eveneens positieve effecten voor de endogene ontwikkeling van het Gewest in sociaaleconomische termen zou meebrengen: lokale werkgelegenheid, infrastructuur toegankelijk voor de Brusselse bevolking, ...* ».

Brupartners is van mening dat « *de opname van de dimensie van « duurzame ontwikkeling » in de projecten, die in dit gedeelte worden vermeld, zou toelaten om hun internationale uitstraling te verhogen* ».

Brupartners benadrukt « *de bijzondere uitdaging die de combinatie van de functie « huisvesting » met de andere evenementiële functies kan vormen* ».

1.3 Afstemming op de behoeften van de Brusselaars

Gelet op de evoluties van de afgelopen jaren als gevolg van de doorgemaakte crisissen, stelt **Brupartners** voor om de behoeften op het vlak van infrastructures opnieuw te evalueren, zodat er een programma zou kunnen worden uitgewerkt dat enerzijds in overeenstemming is met de behoeften van de Brusselse bevolking (die streeft naar openbare voorzieningen, groene ruimten, betaalbare woningen en een kwaliteitsvolle leefomgeving) en dat anderzijds een internationale positionering en een opwaardering van het imago van Brussel mogelijk maakt (wat ook gunstig is voor de bevolking en de handelaars).

In dit verband herhaalt **Brupartners** dat de bepalingen van het GPDO die als leidraad voor de ruimtelijke ordening in het algemeen en derhalve voor de inrichting van de Heizelvlakte moeten dienen : « *De regering wil de levenskwaliteit in het Gewest in stand houden en verbeteren (door de ontwikkeling van aantrekkelijke publieke ruimtes, groene netwerken/waterlopen/biodiversiteit, ...) en het grondgebied inzetten voor belangrijke sleutelthema's zoals de strijd tegen vervuiling (geluid, lucht, ...), tegen risico's (overstromingen) en tegen milieuschade (afval, energievervalsing, vernieling van het erfgoed, ...). In het GPDO zijn ook de principes van het lokale buurtleven gedefinieerd (met betrekking tot lokale identiteitskernen) en is het evenwicht tussen wijken of voorzieningen bepaald. In deze tweede pijler wordt er ook veel aandacht besteed aan de regionale ambities op het vlak van stadslandbouw, circulaire economie of veiligheid* »².

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 Woningen met sociaal oogmerk

Brupartners benadrukt het belang van de functie « huisvesting » in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met name gelet op het grote aantal personen dat op wachtlijsten staat om een sociale woning te verkrijgen en het gebrek aan betaalbare woningen (met een vlucht van huishoudens met een gemiddeld inkomen tot gevolg).

² [Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling \(GPDO 2018\) | perspective.brussels](#)

Brupartners vraagt om een voldoende en duidelijk vastgesteld aandeel van woningen met sociaal oogmerk in het kader van dit ontwikkelingsproject van de Heizelvlakte te voorzien. In dit verband herhaalt hij dat het doel van de regering erin bestaat om *op het hele gewestelijk grondgebied over 15% woningen van sociale aard te beschikken die per gemeente en per wijk evenwichtig zijn gespreid*³.

2.2 Schoolvakanties

Brupartners neemt er akte van dat de vakantieperiode die voor de openbare onderzoeken in aanmerking moet worden genomen, door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op de volgende data werd vastgesteld : 10 juli tot 27 augustus 2023 en dat in dit opzicht dit openbaar onderzoek (dat van 5 juni tot 3 augustus 2023 wordt georganiseerd) vanuit administratief oogpunt in orde is.

Brupartners is van mening dat de doelstelling om de bekendmaking van het openbaar onderzoek te waarborgen, inhoudt dat meer dan de helft van het onderzoek buiten de officiële periodes van schoolvakanties zou moeten plaatsvinden. Gelet op het specifieke karakter van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (naast-elkaar-bestaan van talrijke schoolinstellingen van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap), is hij bovendien van oordeel dat het aangewezen zou zijn om rekening te houden met de vakantieperiodes die zowel door de Franse als door de Vlaamse Gemeenschap zijn vastgelegd. Hij meent dat deze overweging des te meer aangewezen zou zijn in het kader van openbare onderzoeken betreffende projecten met interregionale gevolgen, zoals het project inzake de ontwikkeling van de Heizelvlakte.

*
* *

³ Gemeenschappelijke Algemene Beleidsverklaring van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, regeerperiode 2019-2024, blz. 13.