

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.147 van 7 december 2015
in de zaak A. 211.487/X-15.661.**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Thomas Eyskens en Arne Vandaele
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Bischoffsheimlaan 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Monique Kestemont en Frédéric De Mynck
kantoor houdend te 1000 Brussel
Koningsgalerij 30
bij wie woonplaats wordt gekozen
en
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Roggen
kantoor houdend te 3530 Houthalen
Greenville-Centrum Zuid 1111

Tussenkommende partijen :

1. ASBL PARC DES EXPOSITIONS DE BRUXELLES
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten France Maussion en Benoit Gors
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de STAD BRUSSEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat France Vlassembrouck
 kantoor houdend te 1200 Brussel
 Neerveldstraat 101-103
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 januari 2014, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit dd. 2 mei 2013 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot goedkeuring van de gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd opgesteld, zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad dd. 29 november 2013, met publicatie van een ‘addendum’ in het Belgisch Staatsblad dd. 6 december 2013”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 232.629 van 20 oktober 2015 wordt het in het Frans gestelde verzoekschrift tot tussenkomst, de memorie tot tussenkomst en de laatste memorie van de eerste tussenkomende partij nietig verklaard.

Auditeur An Van den broeck heeft een eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekende partijen wonen allen in de onmiddellijke nabijheid van de Heizelvlakte of baten in de nabijheid daarvan een zaak uit. Deze site is volgens het Gewestelijk bestemmingsplan Brussel (hierna: het GBP), vastgesteld bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 3 mei 2001, hoofdzakelijk gelegen in een gebied van voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, deels met overdruk van gebied van culturele, historische of esthetische waarde of voor stadsverfraaiing. Verder is de site deels gelegen in parkgebied, eveneens met een gedeeltelijke overdruk van gebied van culturele, historische of esthetische waarde of voor stadsverfraaiing, deels in een gebied

voor sport- of vrijetijdsactiviteiten in de openlucht. Daarnaast behoren sommige stroken tot het weggennet en de structurerende ruimte.

3.2. Op 20 januari 2011 besluit de Brusselse Hoofdstedelijke regering tot het instellen van de procedure tot gedeeltelijke wijziging van het GBP. Aangaande de Heizelvlakte stelt dit besluit:

“Overwegend dat het plan voor de internationale ontwikkeling van Brussel (verder het ‘PIO’) de inrichting voorziet van tien strategische zones waaronder de zone ‘Delta’ en de Heizelvlakte om de functie van Belgische en Europese hoofdstad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te versterken;

[...]

Overwegend dat het PIO de Heizelvlakte aanduidt als het gebied dat het best geschikt is om een aantal grote uitrustingen te vestigen die nodig zijn om de internationale uitstraling van Brussel te verzekeren, namelijk: een nieuw congrescentrum met minstens 3.500 plaatsen, een evenementenhal met 15.000 plaatsen en een winkelcentrum dat rekening houdt met de op de site aanwezige recreatieve activiteiten;

Dat het gebied voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten van het huidige GBP een dergelijke vloeroppervlakte niet toelaat;

Dat de Stad Brussel een procedure heeft opgestart voor de herinrichting van dit gebied waarvan hij eigenaar is;

Dat het gebied, naast hoger vermelde functies, ook een hotel, aanvullende kantoren en woningen zou moeten omvatten;

Dat de inrichting van dit gebied in overeenstemming met deze nieuwe oriëntaties dus moet worden toegelaten;

[...]

Besluit :

Artikel 1. Het gewestelijk bestemmingsplan, goedgekeurd bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2001 wordt onderworpen aan een gedeeltelijke wijziging, binnen de grenzen die onderhavig besluit vastlegt en in de perimeters die op de plannen in bijlage worden vermeld.

[...].”

3.3. Naar aanleiding van dit planningsproces wordt een plan-MER opgemaakt.

3.4. Op 29 maart 2012 keurt de Brusselse Hoofdstedelijke regering het ontwerp tot gedeeltelijke wijziging van het GBP goed. Het voorschrift 18 van het GBP wordt als volgt aangepast:

“1° Het vierde lid wordt vervangen door de volgende tekst :

‘Zolang de inrichting van de gebieden van gewestelijk belang nrs. 6B, 8, 9, 10 en 15 niet werd vastgelegd overeenkomstig lid 2, kunnen de handelingen en werken voor de bijzondere bestemmingen die zijn bepaald in hun programma’s, evenwel worden toegelaten nadat zij aan de speciale regelen van openbaarmaking zullen onderworpen zijn.’

2° In de eerste regel van het vijfde lid worden de termen ‘en 12’ vervangen door ‘, 12 en 15’.”

De eerste drie alinea’s van het voorschrift 18 luiden:

“De bestemmingsprogramma’s voor de gebieden van gewestelijk belang worden hierna bepaald.

De inrichting ervan wordt vastgesteld bij bijzondere bestemmingsplannen, opgesteld volgens de bepalingen van de artikelen 60 tot 65 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw.

Bij ontstentenis van dergelijke plannen zijn enkel de handelingen en werken toegelaten die overeenstemmen met het voorschrift betreffende het sterk gemengd gebied en met het programma van de betrokken gebieden, nadat die handelingen en werken aan de speciale regelen van openbaarmaking zullen onderworpen zijn. ”

3.5. Het onder randnummer 3.4 vermelde besluit van 29 maart 2012 overweegt betreffende de onder randnummer 3.4 vermelde wijziging:

“2.8. Wijziging van voorschrift nr. 18 betreffende de gebieden van gewestelijk belang

Overwegende dat dit voorschrift een procedurele eis invoert die in de praktijk zonder gevolg gebleven is vermits de vergunningsaanvragen die voor deze gebieden worden ingediend, meestal slechts de urbanisatie van een deel van hun oppervlakte voorzien, hoewel ze de hele perimeter van het GGB omvatten;

Dat de urbanisatie van de totale perimeter van deze gebieden meestal gebeurt op basis van opeenvolgende aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen;

Dat de plicht voor eigenaars om het totale grondgebied van deze GGB te urbaniseren op basis van een enkele stedenbouwkundige vergunning, die geldt voor meerdere gebouwen die verschillende bestemmingen kunnen hebben, een hindernis kan zijn voor de bouw van woningen omdat niet alle kandidaat-bouwers de mogelijkheid en/of de capaciteit hebben om de simultane ontwikkeling te realiseren van de andere functies die in het GGB zijn geprogrammeerd;

Dat het bijgevolg gewenst is om deze nutteloze en potentieel contraproductieve procedurele eis te schrappen;

Overwegende trouwens dat de noodzaak om de omgeving van het Heizelstadion onmiddellijk herin te richten, rechtvaardigt dat het nieuwe GGB nr. 15 Heizel, dat een relatief beperkte perimeter dekt, wordt

ingeschreven bij de GGB's die – bij gebrek aan BBP, kunnen worden bebouwd in overeenstemming met hun programma;

Overwegende verder dat het, rekening houdend met het feit dat het programma van het nieuwe GGB nr. 15 Heizel een plafond voor de vloeroppervlakte voorziet voor kantoren, aangewezen is om te verduidelijken dat de modaliteiten voor de bijwerking van het saldo toelaatbare kantoren dezelfde zijn als deze voor de GGB's 1, 2, 3, 5, 7, 8 en 12.”

3.6. Er wordt tevens een gebied van gewestelijk belang (hierna: GGB) nr. 15 – Heizel gecreëerd, dat de bestemmingen uit het GBP van 2001 – met uitzondering van de strook structurerende ruimte en de overdruk van gebied van culturele, historische of esthetische waarde of voor stadsverfraaiing, die behouden blijven – door het volgende voorschrift vervangt:

“GGB Nr. 15 - HEIZEL

Dit gebied wordt 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 op 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 ingesteld op (...), 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 bestemd voor huisvestingen bedraagt minimum 75.000 m².

De stedelijke vormgeving van dit geheel beoogt:

- de herinrichting van een gemengde wijk en de concentratie van nieuwe vloeroppervlakten in de Westpool van de Eeuwfeestlaan,
- de verbetering van de toegankelijkheid van de site voor voetgangers en fietsers.

Er moet voorzien worden in de voorbehouden ruimte voor het openbaar vervoer evenals in de verwezenlijking van een stelplaatsinfrastructuur.”

3.7. Het onder randnummer 3.4 vermelde besluit van 29 maart 2012 stelt ter zake van van dit nieuwe GGB nr. 15 – Heizel:

“2.10. Creatie van een nieuw GGB: nr. 15 – HEIZEL

Overwegende dat het Plan voor de Internationale Ontwikkeling dit gebied identificeerde omdat de internationale aantrekkelijkheid en roeping van de site moeten worden gevaloriseerd;

Dat jaarlijks inderdaad ongeveer 4,5 miljoen bezoekers de site van de Heizel bezoeken; dat het toerisme, zowel als vrijetijdsbesteding als voor congressen, inderdaad een sector met een hoog economisch potentieel is;

Dat het een van de redenen is waarom de Heizelvlakte werd geïdentificeerd als een van de gebieden die geschikt is voor de vestiging van voorzieningen die bijdragen tot de verbetering van het internationale statuut van het Gewest, zoals een congrescentrum van internationale omvang en een grote concertzaal;

Overwegende dat het gaat om het optimaliseren van een site die al bebouwd is en een heel goede bediening door het openbaar vervoer kent, dat geografisch verdeeld is rond de site en deze meer bepaald een rechtstreekse en snelle verbinding verzekert met het station Brussel-Zuid en de Vijfhoek;

Dat de kwaliteit van deze bediening meer bepaald in het kader van de organisatie van grote evenementen een belangrijke troef is;

Overwegende dat de openbare grondbeheersing van de site een troef is om er gemengde bestemmingen te voorzien;

Overwegende dat het milieueffectenrapport van het project ter gedeeltelijke wijziging van het GBP steunt op de programmering uit de studie van de herinrichting van de Heizelvlakte die de Stad Brussel heeft gemaakt;

Dat deze programmering een internationaal congrescentrum van 3.500 plaatsen, een concertzaal met een capaciteit van minstens 15.000 plaatsen, een winkelcomplex van 72.000 m² en andere functies voorziet, waaronder de woonfunctie (750 woningen);

Dat het MER het aantal banen dat wordt gecreëerd door de verwezenlijking van dit programma, op 7500 banen in de bouwsector (tijdens de bouwperiode van de nieuwe infrastructuren) en 2075 bedienden voor de exploitatie van de geplande infrastructuren heeft geraamd;

Overwegende dat het interessant lijkt om het leeuwendeel van deze functies op een deel van de site te concentreren, te combineren en te groeperen in een logica van rationeel bodemgebruik en dus van voorbeeldigheid qua milieu;

Overwegende dat de betrokken perimeter volgens het milieueffectenrapport van het project ter gedeeltelijke wijziging van het GBP 7,76 ha groene ruimten telt in de bestaande feitelijke toestand;

Dat de nagestreefde voorbeeldigheid qua milieu ook de handhaving impliceert van een minstens equivalente oppervlakte aan groene ruimten;

Overwegende daarenboven dat het, gelet op voorgaande elementen, betaamt om in dit gebied te voorzien in de bouw van een stelplaats voor het openbaar vervoer en de site beter toegankelijk te maken voor voetgangers en fietsers;

Overwegende dat de omvang van het programma dat op de site gepland is, de creatie vereist van een nieuw gebied van gewestelijk belang dat, in het GBP, de grote lijnen van dit programma vastlegt;

Dat de perimeter van dit nieuw GGB niet de volledige Heizelvlakte bestrijkt, maar enkel de huizenblokken omvat die beoogd worden door de hierboven vermelde programmering.”

3.8. Tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp-plan, dat van 15 mei 2012 tot en met 13 juli 2012 plaats vindt, worden verschillende adviezen ingewonnen en bezwaren ingediend.

3.9. Op 29 oktober 2012 brengt de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie (hierna: de GOC) advies uit.

3.10. Op 17 april 2013 brengt de Raad van State, afdeling wetgeving, een advies uit.

3.11. Bij besluit van 2 mei 2013 keurt de Brusselse Hoofdstedelijke regering de gedeeltelijke wijziging van het GBP goed.

Dit is het bestreden besluit.

3.12. De bezwaren omtrent de aanpassing van het voorschrift 18 en het GGB nr. 15 – Heizel worden in het bestreden besluit samengevat en beantwoord.

3.13. Het voorschrift 18 van het GBP wordt als volgt gewijzigd:

- “1. Het vierde lid wordt vervangen door de volgende tekst:
‘Zolang de inrichting van de gebieden van gewestelijk belang nrs. 6B, 8, 9, 10, 15 en 16 niet werd vastgelegd overeenkomstig lid 2, kunnen de handelingen en werken voor de bijzondere bestemmingen die zijn bepaald in hun programma’s, evenwel worden toegelaten nadat zij aan de speciale regelen van openbaarmaking zullen onderworpen zijn.’;
2. In het vijfde lid wordt na de eerste zin de volgende zin ingelast : ‘Het gebied van gewestelijk belang nr. 15 bepaalt in zijn programma een toelaatbaar kantoorsaldo dat de bestaande kantoren op de dag van de inwerkingtreding van de gedeeltelijke wijziging van het op [...] goedgekeurde plan omvat’.”

3.14. Het nieuwe GGB nr. 15 – Heizel luidt:

“GGB Nr. 15 - HEIZEL

Dit gebied wordt 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 op 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 ingesteld op (...), 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 bestemd voor huisvestingen bedraagt minimum 75 000 m².

De stedelijke vormgeving van dit geheel beoogt :

- de herinrichting van een gemengde wijk,
- de verbetering van de toegankelijkheid van de site voor voetgangers en fietsers.

Er moet voorzien worden in de voorbehouden ruimte voor het openbaar vervoer evenals in de verwezenlijking van een stelplaatsinfrastructuur.”

3.15. Het bestreden besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 november 2013. In het Belgisch Staatsblad van 6 december 2013 wordt een *addendum* bij dit besluit bekendgemaakt, dat bestaat uit 4 bijlagen (kaart 1 – bestaande feitelijke toestand, kaart 2 – bestaande rechtstoestand, kaart 3 – bodembestemming en “kaart 6” (lees: 4) – openbaar vervoer), alsook het advies van de GOC van 29 oktober 2012.

3.16. Op 3 april 2014 verleent de Brusselse Hoofdstedelijke regering haar goedkeuring aan het ontwerpbesluit met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het GGB nr. 15 – Heizel door een bijzonder bestemmingsplan (hierna: BBP).

IV. De regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verzoekers leggen eerst ter terechtzitting het stuk “Strategisch gebied Josaphat Richtplan Brussels Hoofdstedelijk Gewest” van 27 maart 2014 neer. Met de verwerende partij dient vastgesteld dat de neerlegging van dit stuk laattijdig is, zodat het uit het debat moet worden geweerd.

V. Afstand van de elfde verzoeker

5. Ter terechtzitting doet de elfde verzoeker afstand van zijn beroep.

Onder “de verzoekende partijen” worden hierna alle verzoekende partijen met uitzondering van de elfde verzoeker begrepen.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

6.1. In hun verzoekschrift zetten de verzoekende partijen uiteen dat zij allen in de nabijheid wonen van het GGB nr. 15 – Heizel of in de nabijheid daarvan een zaak uitbaten, en dat zij geconfronteerd worden met één van de belangrijkste ontwikkelingsprojecten van de afgelopen decennia. Zij vrezen een aantal problemen, zoals een verminderde rechtsbescherming door de schrapping van de vereiste van de globale vergunningsaanvraag, een gefaseerde ontwikkeling van het project waarbij zij gedurende decennia riskeren om te worden geconfronteerd met een bouwwerf, de onzekerheid over de bestaande recreatieve bestemmingen, de onzekerheid over het aanwezige groen en behoud van het open karakter op de site, de gigantische bijkomende verkeerstromen met bijhorende hinder op het vlak van onder meer geluid, stof, emissies, onveiligheid, een grote beperking van de bereikbaarheid met de auto van en naar hun eigen woning of uitbating, de verwezenlijking van 750 appartementen zonder onder meer kinderopvangvoorzieningen en schoolinfrastructuur, de bestending en de verdere ontwikkeling van de Houba de Strooperlaan als barrière naar de Heizelsite en de gemiste kans om tot een oplossing van de wateroverlast te komen.

6.2.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een ontvankelijkheidsexceptie wegens gebrek aan belang op ten aanzien van de verzoekende partijen met rechtspersoonlijkheid (vijftiende, zeventiende en

eenentwintigste verzoekende partij) en van de drieëntwintigste verzoekende partij, die optreedt in de hoedanigheid van uitbater van het kapperssalon aan de Houba de Strooperlaan 777.

Zij stelt dat overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State een privaatrechtelijk rechtspersoon een belang heeft bij de vernietiging van een bestuurshandeling, indien deze een inbreuk maakt op het bestaan, het vermogen of de bedrijvigheid van de betrokken rechtspersoon, hetgeen niet wordt aangetoond. De vijftiende en de zeventiende verzoekende partij en de drieëntwintigste verzoeker zullen immers eerder voordeel dan nadeel halen uit een toename van het aantal inwoners in de wijk. Wat de eenentwintigste verzoekende partij aangaat, is het niet duidelijk welke activiteiten worden uitgeoefend, zodat niet kan worden nagegaan welk belang deze partij zou hebben bij de nietigverklaring van het bestreden besluit. Wat de drieëntwintigste verzoeker betreft, wordt niet aangetoond dat hij effectief de uitbater is van het kapsalon aan de Houba de Strooperlaan 777.

6.2.2. Verder werpt de verwerende partij op dat het belang bij het beroep beperkt is tot de nietigverklaring van het GGB nr. 15 – Heizel, aangezien de verzoekende partijen allen in de onmiddellijke omgeving van de Heizel wonen of er een zaak uitbaten. Er valt niet in te zien welk belang zij zouden hebben bij de vernietiging van de andere delen van het GGB. Het GGB nr. 15 – Heizel is vanuit planologisch oogpunt afsplitsbaar en een gebeurlijke vernietiging van het bestreden besluit in zoverre dat betrekking heeft op het voormelde GGB brengt geenszins het algemene opzet van het plan in het gedrang. De wijzigingen in verband met de zone “Delta” en de wijzigingen in verband met de toenemende bevolkingsgroei worden immers niet aangetast door een gebeurlijke vernietiging van de bepalingen in verband met dit GGB.

6.3.1. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord dat enkel het belang van de vijftiende, de zeventiende en de eenentwintigste verzoekende partij en de drieëntwintigste verzoeker wordt betwist, zodat de discussie beperkt is tot die partijen.

Zij stellen dat het niet aan de verwerende partij toekomt te oordelen of het bestreden plan voor hen voordelig is, en wijzen er bijkomend op dat het bestreden plan het mogelijk maakt om langdurige en zwaar hinderlijke werken uit te voeren, met een belangrijke eeuwigdurende mobiliteitshinderlijke impact op de omgeving. Enkel al dit gegeven verantwoordt het belang in hoofde van deze partijen. In dit verband verwijzen zij naar 's Raads arrest nr. 227.723 van 17 juni 2014 inzake *Uplace* en benadrukken zij dat het bestreden plan de verwezenlijking van het NEO-project beoogt, dat vergelijkbaar is met het Uplace-project en in vergelijking daarmee zelfs een veelvoud aan hinder kan genereren.

Bovendien genereert de nabije bestemming van een mega-shoppingcenter een rechtstreekse concurrentie voor de betrokken verzoekende partijen. Wat de drieëntwintigste verzoeker betreft, wordt bijkomende bedrijfsinformatie verstrekt. Zij wijzen er verder op dat geen wetsbepaling of algemeen rechtsbeginsel zich er tegen verzet dat een verzoekende partij de rechtsmiddelen aanwendt die haar ter beschikking staan om haar zaak tegen concurrentie te beschermen.

6.3.2. Wat de deelbaarheid van het plan betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat zij menen dat er tussen het GGB nr. 15 – Heizel, de locatiealternatieven waarvan sprake en de vastgestelde bestemmingen, een al te grote onderlinge samenhang is om de vernietiging tot het GGB nr. 15 – Heizel te beperken. Dit geldt volgens hen des te meer nu de verwerende partij niet uitlegt, minstens niet concreet, waarom het tegendeel wel aanvaardbaar zou zijn, terwijl de gedeeltelijke vernietiging van een plan afwijkt van de principiële gehele vernietiging ervan. De verzoekende partijen merken op dat de opties die in de verschillende gebiedsdelen van het GBP worden genomen, een onmiskenbare impact op elkaar hebben, zodat een algehele vernietiging van de bestreden beslissing zich opdringt.

6.4.1. De tweede tussenkomende partij betwist in haar memorie het belang van alle verzoekende partijen. Immers zouden zij uit het oog verliezen dat het GBP niets meer vermeldt en regelt dan de algemene bestemming van de

verschillende delen van het grondgebied en de voorschriften die erop betrekking hebben, en dus geen gedetailleerd programma vastlegt. De nadelen die de verzoekende partijen menen te lijden, kunnen dan ook geenszins worden afgeleid uit de nieuwe algemene bestemming van de Heizelvlakte, noch uit de wijziging van het stedenbouwkundig voorschrift 18, vierde lid. De opgeworpen nadelen zijn de uiting van een (eventuele) verdere ontwikkeling van het GGB nr. 15 – Heizel. Het stedenbouwkundig voorschrift 18, tweede lid, verduidelijkt in die zin dat de inrichting van het GGB nr. 15 – Heizel verder kan worden vastgesteld in een BBP. Pas op het niveau van het BBP of ter gelegenheid van de beoordeling van vergunningsaanvragen kan effectief tot de uitvoering van het programma van het GGB nr. 15 – Heizel worden overgegaan. De bestreden beslissing verleent enkel de mogelijkheid/het recht tot de ontwikkeling van het GGB nr. 15 – Heizel, terwijl het niet zeker is dat het ook effectief zover komt.

6.4.2. In ondergeschikte orde werpt de tweede tussenkomende partij een gebrek aan persoonlijk belang op in hoofde van de vijftiende, de zeventiende en de eenentwintigste verzoekende partij, die rechtspersonen zijn, en in hoofde van de drieëntwintigste verzoeker, die niet aantoonde dat hij effectief uitbater is van een kapsalon aan de Houba de Strooperlaan 777.

6.4.3. Verder werpt de tweede tussenkomende partij nog op dat het belang bij het beroep dient beperkt te worden tot het GGB nr. 15 – Heizel, in die mate dat dit geen betrekking heeft op de gebieden bestemd voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, woningen en groene ruimten. Deze bestemmingen waren immers reeds voorzien in het GBP van 2001.

6.4.4. Tenslotte merkt de tweede tussenkomende partij nog op dat het onduidelijk is hoe de verzoekende partijen op het vlak van mobiliteit een belang kunnen laten gelden, aangezien het GGB nr. 15 – Heizel – in tegenstelling tot de bepalingen van het GBP van 2001 – een verbetering van de toegankelijkheid van de site voor voetgangers/fietsers en aandacht voor het openbaar vervoer voorschrijft.

6.5. De verwerende partij volhardt in haar laatste memorie in haar standpunt dat de vijftiende, de zeventiende en de eenentwintigste verzoekende partij en de drieëntwintigste verzoeker niet over het vereiste belang beschikken en dat het belang bij het beroep alleszins beperkt is tot het GGB nr. 15 – Heizel. Het valt volgens haar niet in te zien waarom de gebeurlijke vernietiging van dit GGB nr. 15 – Heizel ook meteen zou moeten leiden tot de vernietiging van (de wijziging van) het stedenbouwkundig voorschrift 18 van het GBP. Indien het GGB nr. 15 – Heizel zou worden vernietigd, dan kan uiteraard ook het voorschrift 18 geen betrekking meer hebben op dit niet langer bestaande GGB. Indien het GGB nr. 15 – Heizel niet zou worden vernietigd, hebben de verzoekende partijen enkel belang bij de vernietiging van de wijziging van het stedenbouwkundig voorschrift 18 in de mate dat die wijziging betrekking heeft op het GGB nr. 15 – Heizel.

6.6. De tweede tussenkomende partij stelt in haar laatste memorie nog dat de invoering van het GGB nr. 15 – Heizel de toestand van de verzoekende partijen niet op substantiële wijze aantast, aangezien de bestemmingen, met uitzondering van de handel, reeds in de gebieden voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten waren toegelaten. Zij wijst er op dat de vordering van een handelaar tot vernietiging van een bestemmingsplan niet ontvankelijk is wanneer deze enkel tot doel heeft om te verhinderen dat een potentiële concurrent zich in de omgeving komt vestigen, en verder dat het project van de vijftiende, de zeventiende en de eenentwintigste verzoekende partij en de drieëntwintigste verzoeker zeker niet gelijkwaardig is aan het project dat ze aanvechten.

6.7.1. De verzoekende partijen doen in hun laatste memorie nog gelden dat de verwerende en de tussenkomende partijen laattijdig argumenten ontwikkelen met betrekking tot het belang van alle partijen, en dat deze argumenten dienvolgens niet in aanmerking kunnen worden genomen.

Wat de gebeurlijke vernietiging van het stedenbouwkundig voorschrift 18 betreft, wijzen zij erop dat de minister-president in het Brusselse

parlement heeft verklaard dat de eerste reeks van verschillende stedenbouwkundige vergunningsaanvragen reeds midden 2015 wordt ingediend. Het argument dat eerst een BBP voor het volledige gebied zal worden goedgekeurd, alvorens werk wordt gemaakt van de individuele vergunningsaanvragen, wordt op geen enkele wijze door de minister-president bijgevallен. Meer zelfs, indien de eerste reeks vergunningaanvragen wordt ingediend midden 2015, is dit in ieder geval voordat het BBP is goedgekeurd. Voorts stellen zij niet te begrijpen dat zij geen belang zouden hebben bij de vernietiging van een gewestelijk plan, omdat er nog een gemeentelijk plan zou volgen. Het volstaat daartoe volgens hen te verwijzen naar de mogelijkheid om een gewestplan aan te vechten, ook al kan dit in een bijzonder plan van aanleg worden verfijnd.

Wat het belang van alle verzoekende partijen betreft, wijzen zij er op dat de later te verlenen stedenbouwkundige en milieuvergunningen hun noodzakelijke, juridische grondslag in het aangevochten plan zullen vinden. Tevens stellen zij niet in te zien hoe het beroep zou kunnen worden beperkt tot enkele bestemmingen, nu de verschillende bestemmingen binnen hetzelfde plandeel onlosmakelijk samenhangen.

Wat het belang van de vijftiende, de zeventiende en de eenentwintigste verzoekende partij en de drieëntwintigste verzoeker betreft, betogen zij dat het zou strijden met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie indien kleinere rechtspersonen niet zouden kunnen opkomen tegen een project op basis van stedenbouwkundige motieven die een directe impact kunnen hebben op hun handelsactiviteit.

6.7.2. Wat de omvang van de nietigverklaring betreft, stellen de verzoekende partijen nog dat een ruimtelijk uitvoeringsplan één en ondeelbaar is, dat blijkens het bestreden plan, het Ontwikkelingsschema voor de handel, de studie ter objectivering van de behoeften aan handelsruimte in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het MER blijkt dat een uiteindelijke keuze ook buiten de Heizelvlakte kon en dat alternatieven in andere plandelen moeten worden

onderzocht. Ook valt volgens hen niet in te zien dat de verschillende *sub*-bestemmingen die samen kunstmatig in het GGB nr. 15 – Heizel zijn opgenomen, niet individueel binnen andere bestemmingszones van de bestreden GBP-wijziging kunnen worden opgenomen. Ten slotte wijzen zij er op dat het plan voor de internationale ontwikkeling van Brussel (hierna: het PIO) tien strategische gebieden identificeert voor de toekomst van Brussel, dat de Heizel en het Deltagebied voor de beoogde planwijziging naar voren worden geschoven, en dat een onderzoek naar alternatieven minstens vanuit de tien strategische gebieden zou moeten worden gevoerd.

Beoordeling

A. Belang

7.1. Het bestreden besluit betreft een wijziging van het GBP, waaronder de toevoeging van een nieuw GGB nr. 15 – Heizel, dat gelegen is in de onmiddellijke nabijheid van de woningen of handelszaken van de verzoekende partijen. Deze wijziging beoogt blijkens de stukken van het dossier (zie randnummers 3.2 en 3.7) de herbestemming van de Heizelvlakte om een aantal grote uitrustingen te vestigen die nodig zijn om de internationale uitstraling van Brussel te verzekeren, namelijk een internationaal congrescentrum met minstens 3.500 plaatsen, een evenementenhal met 15.000 plaatsen en een winkelcentrum van 72.000 m².

De verzoekende partijen worden bijgetreden in hun betoog dat de kwestieuze planwijziging niet los kan gezien worden van het in het kader van het “NEO-project” voorziene shoppingcentrum. Uit het dossier blijkt afdoende dat de bestreden planwijziging mede de grondslag wil bieden voor de inplanting van het in het kader van dat project voorziene shoppingcentrum.

7.2. De met het bestreden besluit, en meer bepaald het GGB nr. 15 – Heizel, vastgestelde bestemmingen laten ingrepen toe die onder meer een aanzienlijke mobiliteitsimpact kunnen hebben op de omgeving van dit gebied,

zodat alvast de verzoekende partijen, die in de nabijheid van dit GGB wonen, van het vereiste belang bij de nietigverklaring doen blijken. Dit betreft alle verzoekende partijen, met uitzondering van de hierna onder randnummer 7.3 vermelde. De omstandigheid dat “pas op het niveau van de BBP’s en/of ter gelegenheid van de beoordeling van de vergunningsaanvragen, effectief kan worden overgegaan tot de uitvoering van het programma van GGB nr. 15” doet aan dit belang geen afbreuk, nu latere BBP’s en vergunningen hun noodzakelijke grondslag in het bestreden plan zullen vinden.

7.3. In zoverre het belang van de vijftiende, de zeventiende en de eenentwintigste verzoekende partij, alsook de drieëntwintigste verzoeker, wordt betwist, dient vastgesteld dat deze partijen respectievelijk een in de omgeving van het GGB nr. 15 – Heizel gelegen brillenwinkel-opticien en schoonheidsspecialistenzaak-zonnecenter, en verder een aldaar gevestigde IT-consultant en uitbater van een kapperszaak betreffen. Het feit alleen al dat het GGB nr. 15 – Heizel de rechtsgrond biedt voor het inplanten van een shoppingcenter van 72.000 m², waarvan de impact op de mobiliteit bezwaarlijk kan worden onderschat, doet aannemen dat deze verzoekers ingevolge de bestreden planwijziging een negatieve invloed op de uitbating van hun handelszaak mogen verwachten. Dat het GGB nr. 15 – Heizel een verbetering van de toegankelijkheid van de site voor voetgangers/fietsers en aandacht voor het openbaar vervoer voorschrijft, doet hieraan geen afbreuk. Wat de drieëntwintigste verzoeker betreft, wordt samen met de memorie van wederantwoord het ondernemingsnummer en de nodige informatie betreffende zijn activiteiten (exploitant van een kapperszaak) meegedeeld.

De excepties zijn ongegrond.

B. Omvang van de vernietiging

8.1. Anders dan de verzoekende partijen dit zien, vormt het betoog in de laatste memorie van de verwerende en de tweede tussenkomenende partij met

betrekking tot het stedenbouwkundig voorschrift 18 een ontvankelijke repliek op het auditorsverslag.

8.2. Uit de uiteenzetting van hun belang en uit de aangevoerde middelen blijkt dat de verzoekende partijen de planopties betwisten die betrekking hebben op de Heizelvlakte. Het blijkt verder niet dat zij gegriefd zouden zijn door andere planonderdelen.

8.3. De doelstellingen tot wijziging van het GBP, zoals verduidelijkt in het besluit van 20 januari 2011 van de verwerende partij, worden in het plan-MER als volgt samengevat:

“Deze wijziging is gericht op volgende doelstellingen:

1. Het hoofd bieden aan het woningtekort en de verwachte demografische groei, waarbij het evenwichtig naast elkaar bestaan en het gemengd karakter van verschillende functies wordt gegarandeerd;
2. Bestuderen van de opportuniteit om gebieden te bepalen waar een verhoging van de bouwdichtheid mogelijk is;
3. Versterken van de functie van Belgische en Europese hoofdstad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door de ontwikkeling en inrichting van twee strategische zones van het PIO: de zone "Delta" en de Heizelvlakte;
4. Omzetten van artikel 12, paragraaf 1, tweede lid van de richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Seveso);
5. Uitvoeren van een rechterlijke beslissing door een einde te maken aan het verbod om te bouwen, verbouwen of verkavelen in de Distelhoek, gelegen tussen de Distelstraat, de Papaverstraat, de Rogierlaan en de Cambierlaan;
6. Rechtzetten van een vergissing in het huidige GBP betreffende de plaats van de 'P' van de bestaande transitparking in Sint-Lambrechts-Woluwe;
7. Plaats bieden voor de uitbreiding van een schoolvoorziening op het binnenterrein van het huizenblok gevormd door de Jan Blockxstraat, de Nestor De Tièreststraat, de Helmetsesteenweg en de Lambermontlaan te Schaarbeek.”

Hieruit blijkt dat het planopzet meerledig is, wat inhoudt dat er geen samenhang bestaat tussen de verschillende doelstellingen van het plan. Bovendien hebben de planopties in hoofdzaak betrekking op huizenblokken die verspreid liggen binnen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en waarvan de

omvang zeer verschillend is, zodat er evenmin sprake is van een planologische samenhang.

8.4. Mede gelet op het voormelde, tonen de verzoekende partijen niet aan dat er een “al te grote onderlinge samenhang” bestaat die een gedeeltelijke vernietiging zou verhinderen. Zij overtuigen er met hun beperkte en vage betoog niet van dat de vrijwaring van andere locatiealternatieven een ruimere vernietiging van het bestreden plan zou vereisen. Verzoekers’ loutere betoog dat de verschillende *sub*-bestemmingen van het GGB nr. 15 – Heizel binnen andere bestemmingszones van de bestreden GBP-wijziging zouden kunnen opgenomen worden, overtuigt daarvan evenmin.

8.5. Het betoog van de tweede tussenkomende partij dat de gebieden voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, woningen en groene ruimte van een gebeurlijke vernietiging van het GGB nr. 15 – Heizel moeten uitgesloten worden, wordt niet bijgetreden. Het motief dat de voormelde bestemmingen reeds in het GBP van 2001 waren voorzien, volstaat daartoe niet. Nog daargelaten de vraag naar de afsplitsbaarheid van deze bestemmingen van de rest van het GGB nr. 15 – Heizel, ontnemt het loutere feit van de herbevestiging van een bestemming verzoekers’ belang bij de vernietiging van een reglementair besluit niet.

8.6. Met de verwerende en de tweede tussenkomende partij moet worden aangenomen dat een gebeurlijke nietigverklaring van het plan, in zoverre dit het GGB nr. 15 – Heizel betreft, volstaat om aan verzoekers’ belang tegemoet te komen. In zoverre het gewijzigde stedenbouwkundig voorschrift 18 van het GBP op dit GGB nr. 15 – Heizel betrekking heeft, is het daarmee onlosmakelijk verbonden en dient het gebeurlijk mee vernietigd te worden.

8.7. Besluit is dat een gebeurlijke vernietiging moet beperkt worden tot het GGB nr. 15 – Heizel en het stedenbouwkundig voorschrift 18, in zoverre het op dit laatste GGB betrekking heeft.

De excepties zijn in de aangegeven mate gegrond.

VII. Onderzoek van de middelen

A. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

9.1. De verzoekende partijen roepen in een vijfde middel de schending in van de artikelen 3, 4, 5, 6 en 8 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: de SEA-richtlijn) en van de bijlage I ervan, van de artikelen 25 en 26 van het Brusselse Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: het BWRO) en van de bijlage C ervan, alsook van het rechtszekerheids-, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

9.1.1. In het *eerste middelonderdeel* voeren de verzoekende partijen in essentie aan dat de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemmingen ten onrechte doorgeschoven wordt naar de vergunningsfase. Na een theoretische uiteenzetting over de SEA-richtlijn en de omzetting ervan in het BWRO, kaarten zij aan dat er geen onderzoek is gebeurd van locatiealternatieven in het kader van het MER. Uit het besluit van 20 januari 2011 van de verwerende partij (zie randnummer 3.2) blijkt immers dat het PIO de inrichting voorziet van tien strategische zones, waaronder de zone Delta en de Heizelvlakte, om de functie van Belgische en Europese hoofdstad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te versterken. Blijkens het bij voormeld besluit gevoegde plan omvat de Heizelvlakte een gebied dat zowel ten oosten als ten westen van de Eeuwfeestlaan ligt, waarbij enkel het gebiedsdeel ten westen van de Eeuwfeestlaan werd gewijzigd. Het MER bevat geen alternatievenonderzoek, terwijl bijvoorbeeld de site van Schaarbeek-Vorming een redelijk alternatief voor de Heizelsite vormt. Daarnaast blijkt geen alternatievenonderzoek te zijn

doorgevoerd in het voormelde besluit van 20 januari 2011, het PIO, het schema voor handelsontwikkeling, het gewestelijk ontwikkelingsplan en het IRIS-2 verkeersplan. Evenmin werd het nulalternatief onderzocht.

Aansluitend betogen zij dat het onduidelijk is op grond waarvan het in het besluit van 20 januari 2011 afgebakende gebiedsdeel (dat zowel ten oosten als ten westen van de Eeuwfeestlaan is gesitueerd) werd gekozen. Hieraan is geen enkel onderzoek voorafgegaan dat aan de vereisten van een milieueffectenbeoordeling beantwoordt. In het MER wordt weliswaar verwezen naar het alternatief van een Heizelplan, met een GGB nr. 15A en nr. 15B, maar dit alternatief is zonder duidelijke redenen verworpen. De milieueffectenbeoordeling trekt de in het besluit van 20 januari 2011 vooropgestelde keuze voor de Heizelvlakte niet in twijfel, wijdt hieraan geen onderzoek en aanvaardt deze zonder meer. Waarom in het bestreden besluit het westelijk deel wel en het oostelijk deel niet wordt herbestemd, is eveneens onduidelijk. De uiteindelijke keuze vindt geen rechtsgeldige grondslag in het PIO, dat een plan zonder juridisch statuut is, niet steunt op de resultaten van een plan-MER, geen alternatievenonderzoek bevat en niet aan het openbaar onderzoek is onderworpen. De keuze voor de Heizelvlakte mag dan al steun vinden in het PIO en het PIO-stappenplan, van enig alternatievenonderzoek is geen sprake. De GOC heeft hier in haar advies op gewezen en het bestreden besluit weerlegt deze kritiek niet.

Het nulalternatief is volgens de verzoekende partijen evenmin op ernstige wijze onderzocht. Wat de “erfgoed-, architectuur- en landschapsaspecten” betreft, bevat het MER geen studie van het nulalternatief. Wat de “sociaaleconomische aspecten (bevolking, volksgezondheid, materiële goederen)” betreft, wordt wel een scenario uitgetekend maar bevat het MER geen onderzoek van de evolutie van het nulalternatief, doch enkel een onderzoek van de (beweerde) evolutie van de verwezenlijking van het PIO. Wat de mobiliteit betreft, is het nulalternatief niet onderzocht. De bestaande mobiliteit is beschreven, doch zonder dat een beoordeling van de mobiliteitsdruk of de evolutie bij een ongewijzigde situatie wordt gegeven. Dit geldt zowel voor het

openbaar vervoer, het vrachtvervoer als het personenwagenvervoer. Dezelfde vaststelling geldt voor de disciplines water en fauna en flora. Nochtans is in vele bezwaren de voorkeur voor het nulalternatief ter sprake gekomen, een standpunt dat gesteund wordt door de GOC.

9.1.2. In het *tweede middelonderdeel* wijzen de verzoekende partijen er op dat het MER meerdere aanbevelingen bevat, die ondersteund worden door de GOC, maar die in het plan zelf niet worden overgenomen, en dit zonder dat hiervoor een uitdrukkelijke en afdoende motivering wordt gegeven. Verder betogen zij dat het MER op bepaalde punten tegenstrijdig en kennelijk lacunair en dus onwettig is, zodat de bestreden beslissing die hierop steunt eveneens onwettig is.

Concreet blijkt dat het MER de “nood aan een goede bereikbaarheid” benadrukt, althans voor het shoppingcenter, en stelt dat een andere organisatie van de mobiliteit een aanzienlijke invloed op de kwaliteit van de stedelijke ruimte kan hebben. De GOC verzet zich tegen de inrichting van een nieuw GGB op het Heizel-plateau, en bijgevolg ook tegen de vragen om het GGB uit te breiden voor de aanleg van een toegang tot de site. De verwerende partij heeft nagelaten om de mobiliteitsproblematiek met betrekking tot de ontsluiting van de site in het plan zelf te regelen. Het MER, dat op dit punt duidelijk lacunair is, laat dit ook niet toe. Dit wijst op een kennelijk onzorgvuldige totstandkoming van de besluitvorming. Evenmin blijkt waarom de verwerende partij de aanbevelingen in het MER en het advies van de GOC terzijde heeft geschoven. Volgens het MER zal het NEO-project 5.800 bijkomende autoverplaatsingen per uur (op piekmomenten - elke dag tussen 16 en 19u) genereren. Het is niet duidelijk of hierbij rekening wordt gehouden met het verkeer van de andere bestemmingen dan de (planologisch onbegrensde) handelsbestemming. De verzoekende partijen stellen dat het onduidelijk is waarom het NEO-project een kennelijk lagere verkeersgeneratie zou hebben dan het *Uplace*-project (met een oppervlakte van 55.000 m² aan handelszaken), in de wetenschap dat het NEO-project toch een grotere ontwikkeling betreft. Daarbij komt dat de mobiliteitsproblematiek op de aanvoerwegen niet deugdelijk is onderzocht en dat

kennelijk gegronde adviezen en bezwaren zonder meer terzijde zijn geschoven. In het MER wordt de mobiliteit enkel op het niveau van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest onderzocht, maar niet (of nauwelijks) ten aanzien van het onmiddellijk aangrenzend gebied in het Vlaamse Gewest. Dit wijst op een kennelijke lacune in het MER.

Verder achten de verzoekende partijen het MER tegenstrijdig, waar dit enerzijds besluit dat het plan géén afbreuk doet aan de planologische ontwikkelingen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, maar anderzijds wel op de heikele punten inzake mobiliteit (op de ring en de A12) en handelsconcurrentie (met een handelsvestiging gesitueerd op het grondgebied van het Vlaamse Gewest) wijst. Deze tegenstrijdigheid wijst op een lacune in het onderzoek dat aan het MER ten grondslag ligt. Bovendien wordt het *Just Under The Sky*-project niet in het MER betrokken, zoals de GOC opmerkt. Het MER biedt geen inzicht in de mogelijke grensoverschrijdende effecten van de ontwikkeling van een handelswijk op de handelspolen en -kernen van de provincie Vlaams-Brabant. Het MER erkent overigens dat “[i]ndien Uplace in zijn realisatie ver vooruit is op de Heizel, de realisatie van het Heizelproject des te moeilijker zal worden”. Met de kritiek op het MER, die ook door de GOC in aanmerking werd genomen, heeft de verwerende partij niets gedaan.

Ten slotte wijzen de verzoekende partijen er op dat de wijziging van het stedenbouwkundig voorschrift 18 niet strookt met de doelstellingen van het besluit van 20 januari 2011 en in het MER niet is onderzocht. De GOC heeft hierop gewezen en heeft een aanvullende studie gevraagd. Deze lacune in het MER is niet opgevuld.

9.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat het middel juridische grondslag mist voor zover de schending van de artikelen 3, 4, 5, 6 en 8 van de SEA-richtlijn wordt aangevoerd, aangezien de verzoekende partijen niet aantonen dat er van een laattijdige of niet correcte omzetting van die richtlijn sprake zou zijn.

9.2.1. De verwerende partij verwijst aangaande het *eerste middelonderdeel* naar het overzicht van de overwogen en niet aangenomen alternatieven in het MER (p. 114). Meer bepaald werden voor de Heizelvlakte twee alternatieven overwogen, het GGB nr. 15A en nr. 15B. Wat het nulalternatief betreft, verwijst deze partij naar de uiteenzetting van de verschillende disciplines (erfgoed, architectuur en landschapselementen, sociaaleconomische aspecten, mobiliteit, bodem, water, geluid, fauna en flora).

Verder betwist de verwerende partij dat de site Schaarbeek-vorming een alternatief voor een winkelcentrum kan zijn, onder meer omdat er nood is aan een bijkomend winkelcentrum in het noordwesten van Brussel, terwijl Schaarbeek-vorming niet in het noordwesten van Brussel ligt. Ook blijkt uit het bestreden besluit waarom het westelijk deel van het Heizelplateau wordt herbestemd en het oostelijk deel niet.

Tenslotte kan het feit dat het PIO, het schema voor handelsontwikkeling, het Gewestelijk ontwikkelingsplan of het verkeersplan Iris-II geen alternatievenonderzoek bevat, niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden.

9.2.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, wijst de verwerende partij er op dat luidens het bestreden besluit een en ander zal worden bekeken en beoordeeld bij de opmaak van het BBP of, indien geen BBP wordt opgemaakt, bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen. Aangezien het plan – overeenkomstig het voorschrift 18, tweede lid – geen gedetailleerd programma vastlegt maar enkel een globale bestemming en enkele maatregelen inzake vermenging van functies, kan op dit ogenblik immers niet in detail worden bepaald wat de effecten zullen zijn en hoe die kunnen worden gemilderd.

Wat de kritiek op de beoordeling van het verkeersgenererend effect betreft, is het niet aan de verzoekende partijen om zonder gegronde argumenten de beoordeling van de erkende deskundigen in twijfel te trekken. Evenmin bestaat er in hoofde van deze deskundigen een verplichting om te

motiveren waarom zij in het kader van hun effectenbeoordeling tot een ander resultaat komen dan de deskundigen in het kader van het *Uplace*-project.

Niettemin lijkt een essentieel verschil tussen *Uplace* en het Heizelplateau erin te bestaan dat het Heizelplateau, in tegenstelling tot *Uplace*, vlot bereikbaar is met het openbaar vervoer. Mogelijk vormt dat een verklaring voor de verschillende beoordeling.

9.3. De verzoekende partijen dupliceren in hun memorie van wederantwoord dat zij op goede gronden de schending van de SEA-richtlijn kunnen inroepen, aangezien hiervoor enkel vereist is dat de omzettingstermijn voor de betrokken richtlijn is verstreken en dat de richtlijn duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen bevat die geen verdere substantiële interne uitvoeringsmaatregel door communautaire of nationale overheden behoeven om het gewild effect op nuttige wijze te bereiken. Zij benadrukken ook de schending op te werpen van de bepalingen van het BWRO die de omzetting ervan doorvoeren. In ieder geval leidt de gegrondheid van de wettigheidskritiek op het MER tot de onwettigheid van het bestreden plan.

9.3.1. Met betrekking tot het *eerste middelonderdeel* stellen zij dat er geen volwaardige vergelijking van redelijke alternatieven is. Het is het PIO dat de Heizelvlakte zonder meer als locatiegebied heeft naar voor geschoven, terwijl op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tien strategische gebieden zijn geïdentificeerd. De locatiekeuze voor de Heizelvlakte is in het PIO-rapport gemaakt en naderhand zijn nooit ernstige alternatieven onderzocht. De loutere verwijzing naar het MER volstaat niet, aangezien dit MER niet voldoet. In het MER komen enkel de gebiedsdelen GGB nr. 15A en nr. 15B ter sprake, zonder dat deze tegen elkaar worden afgewogen. Van de overige negen strategische zones wordt niet gesproken. Het bestreden plan beoogt veel meer dan enkel de oprichting van een winkelcentrum, zodat de site van Schaarbeek-Vorming wel degelijk als één van de vele locatiealternatieven had moeten onderzocht worden.

De enkele verwijzing naar het MER volstaat voorts niet ter weerlegging van hun kritiek met betrekking tot het niet gevoerde onderzoek naar het nulalternatief.

9.3.2. Volgens de verzoekende partijen antwoordt de verwerende partij niet concreet op het *tweede middelonderdeel*. Zij gaat niet concreet in op de in het verzoekschrift aangevoerde lacunes en tegenstrijdigheden in het MER. Wat de kennelijke discrepantie tussen het cijfermateriaal in het *Uplace*-dossier en dat in het plan-MER betreft, meent de verwerende partij dat het openbaar vervoer de belangrijkste vervoersmodaliteit voor het NEO-project zal worden. Deze stelling vindt evenwel geen steun in het MER. Bovendien richt het NEO-project zich voor een essentieel deel op de Vlaamse noordrand en niet enkel op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, zodat de openbare vervoersmodaliteiten binnen dit laatste gewest slechts ten dele pertinent zijn. In ieder geval is een essentieel onderdeel van het vraagstuk naar de openbare vervoersmogelijkheden, namelijk de openbare vervoersverbindingen met de Vlaamse rand, niet onderzocht.

9.4. De tweede tussenkomende partij merkt op dat de Brusselse wetgever de vereisten van de SEA-richtlijn in het BWRO heeft geïntegreerd, zodat er geen sprake is van een directe werking van deze richtlijn. Bovendien heeft de Raad van State zich enkel uitgesproken over de directe werking van artikel 3.2 van deze richtlijn, terwijl de verzoekende partijen de schending aanvoeren van de artikelen 3, 4, 5, 6 en 8 ervan. Hoe dan ook is de kritiek op grond van de schending van de artikelen 6 en 8 niet gegrond, aangezien de Raad van State reeds verschillende keren heeft geoordeeld dat uit de artikelen 6, 8 en 9 van de SEA-richtlijn geen ruimere verplichtingen voortvloeien met betrekking tot het beantwoorden van de bezwaren en opmerkingen dan deze die uit de gewestelijke regelgeving volgen.

9.4.1. Voorts merkt deze partij aangaande het *eerste middelonderdeel* op dat de verwerende partij bij de opmaak van het bestreden plan binnen de perken van de artikelen 25 en 26 BWRO heeft gehandeld. Zij sluit zich volledig aan bij wat ter zake door de verwerende partij is uiteengezet en meent dat de

verzoekende partijen loutere opportuniteitskritiek met betrekking tot de locatiekeuze uiten. Ten slotte stelt ook zij dat het feit dat het PIO, het schema voor handelsontwikkeling, het Gewestelijk ontwikkelingsplan en het verkeersplan Iris niet aan een alternatievenonderzoek zijn onderworpen, niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit kan leiden.

9.4.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, wijst de tweede tussenkomende partij er op dat de bestreden beslissing verduidelijkt dat de bezwaren en adviezen waarnaar de verzoekende partijen verwijzen, zullen worden onderzocht en beoordeeld ter gelegenheid van de opmaak van het BBP of, desgevallend, bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen. Het gewijzigd GBP voorziet immers geen gedetailleerd programma, maar louter een globale bestemming en enkele maatregelen inzake de vermenging van functies. Wat de exacte milieueffecten betreft, zullen de vragen of en welke milderende maatregelen eventueel moeten worden genomen, pas in een volgende fase kunnen beoordeeld worden, bijvoorbeeld bij de opmaak van een MER bij de ontwikkeling van een nieuw BBP.

Wat de kritiek op de te verwachten verkeersstromen betreft, wijst de verwerende partij er volgens haar terecht op dat deze effecten in het MER werden bestudeerd door een erkende (verkeers)deskundige en dat het niet opgaat om diens vaststellingen zonder enige wetenschappelijke onderbouwing in twijfel te trekken. De verwijzing naar de verkeersgeneratie van het *Uplace*-project is niet relevant. Een vergelijking met de verkeerstoestand rond het *Uplace*-project maakte immers geen onderdeel uit van de studie van de verkeersstromen in het MER van de Heizelsite. Elke vergelijking met het *Uplace*-project is hypothetisch en/of speculatief en weegt niet op tegen de bevindingen van een erkend deskundige.

9.5.1. De verwerende partij doet in haar laatste memorie gelden dat de Brusselse regeling fundamenteel verschilt met die in het Vlaamse Gewest. Het GBP bevat slechts de algemene bestemming van een gebied en niet de maatregelen van aanleg van verkeerswegen en de voorschriften die erop

betrekking hebben. Die maatregelen worden immers pas op het niveau van het BBP genomen. De inhoud en het detailleringsniveau van het MER worden bepaald door en afgestemd op de inhoud en het detailleringsniveau van het plan, dat te dezen enkel de algemene bestemming vastlegt. Het standpunt dat het onderzoek inzake mobiliteit of inzake andere aspecten in het MER lacunair zou zijn, kan dan ook niet worden bijgetreden. Het Brusselse systeem inzake ruimtelijke planning maakt dat een aantal elementen die in Vlaanderen reeds bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan moeten worden behandeld (ontsluiting, doorwerking van concrete milderende maatregelen), in Brussel pas bij de opmaak van een BBP of, bij gebrek daaraan, bij de beoordeling van een concrete vergunningsaanvraag, worden behandeld. Van het onwettig “doorschuiven” van bepaalde problematieken is daarbij geen sprake. Het voorgaande geldt des te meer nu de Brusselse Hoofdstedelijke regering bij besluit van 3 april 2014 de stad Brussel heeft verzocht om een BBP op te maken. Een en ander zal bijgevolg worden onderzocht in het kader van de opmaak van het BBP, rekening houdend met de concrete inrichting van het gebied. Dat is immers het gepaste niveau om deze elementen te integreren en te onderzoeken in een MER. Ook indien een beroep zou worden gedaan op de uitzonderingsregeling van het voorschrift 18, vierde lid, zal een project-MER moeten worden opgemaakt, waarin de te verwachten milieueffecten van het concrete project worden onderzocht en beoordeeld. Wenst men op de kwestieuze locatie een winkelcentrum te realiseren, dan zal voorafgaandelijk een nieuw plan-MER of een project-MER moeten worden opgemaakt. In dat MER zullen de concrete milieueffecten van het geconcretiseerde en gedetailleerde programma en/of project moeten worden onderzocht.

9.5.2. Wat de wijziging van het stedenbouwkundig voorschrift 18 van het GBP betreft, wijst de verwerende partij er op dat dit, zoals aangegeven in het bestreden besluit, een procedureel voorschrift betreft, dat op zich niet aan een milieueffectenbeoordeling moet worden onderworpen. Een procedureel voorschrift en bij uitbreiding ook de wijziging ervan, heeft immers geen milieueffecten.

9.5.3. Wat het alternatievenonderzoek betreft, verwijst de verwerende partij evenzeer naar de inhoud en het detailleringsniveau van het bestreden plan. Het voorschrift van het GGB nr. 15 – Heizel is volgens haar niet meer dan een variatie op het voorschrift van de gebieden voor stedelijke ontwikkeling zoals voorzien in bepaalde gewestplannen, en laat inzake handel niet meer of niet minder toe dan de voorschriften van andere GGB's. Stellen dat het bestreden plan zonder meer de inplanting van een groot winkelcomplex zou toelaten, is niet correct. Het feit dat er momenteel een concreet plan voorligt dat de inplanting van onder meer een winkelcomplex voorziet, doet daaraan geen afbreuk. Indien uit het milieueffectenonderzoek dat momenteel met betrekking tot het BBP wordt gevoerd, of uit een eventueel project-MER, zou blijken dat het project zoals dat thans voorligt, moet worden aangepast, dan kan een dergelijk aangepast project perfect worden uitgewerkt en gerealiseerd. Het bestreden plan is dermate algemeen, dat een gedetailleerd milieueffectenonderzoek niet enkel onmogelijk is, maar zelfs geen nut heeft: indien zou blijken dat een winkelcomplex om welke reden dan ook niet kan worden gerealiseerd, dan laat het voorschrift van het GGB nr. 15 – Heizel een veelheid aan andere invullingen toe. Het is juist op die omstandigheden dat artikel 5, tweede lid, van de SEA-richtlijn betrekking heeft.

Het doel van het GGB nr. 15 – Heizel is bovendien in geen geval beperkt tot de realisatie van een winkelcentrum, maar omvat meer in het algemeen de herinrichting en herbestemming van het betrokken gebied tot een gemengde wijk met meerdere functies. Dat daarbij grote uitrustingen zullen worden gerealiseerd die nodig zijn om de internationale uitstraling van Brussel te verzekeren, is mogelijk, maar is geenszins een zekerheid. Het zal op het niveau van het BBP zijn dat dit verder wordt geconcretiseerd en dat de milieueffecten *in concreto* zullen worden onderzocht. Daarnaast wordt niet ingezien hoe de inplanting van een winkelcentrum op Schaarbeek-Vorming, dat bovendien niet in het noordwesten van Brussel is gelegen, een alternatief zou kunnen vormen voor de herinrichting van het Heizelplateau. Voor het overige voeren de verzoekende partijen geen redelijke alternatieven aan die hadden moeten worden onderzocht. De planoverheid beschikt ter zake ook over een appreciatiemarge om te bepalen

welk plan zij wenst vast te stellen en welke doelstellingen zij wenst na te streven, hetgeen steeds een zekere beleidskeuze en dus ook beleidsvrijheid impliceert.

9.5.4. Wat het nultarief betreft, voegt de verwerende partij nog toe dat nergens wordt gesteld dat de beschrijving ervan even uitgebreid moet zijn als de beschrijving van het plan en de alternatieven voor dat plan.

9.6.1. De tweede tussenkomende partij betoogt in haar laatste memorie, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat in het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, in tegenstelling tot in het BWRO, een veel uitdrukkelijker en verregaander alternatievenonderzoek wordt vooropgesteld. Voorts stelt zij dat de verwerende partij bij de opmaak van het bestreden plan binnen de perken heeft gehandeld van de artikelen 25 en 26 BWRO, dat het GBP enkel de algemene bestemming van het gebied (handel) vaststelt en dat de overwogen (maar niet aangenomen) alternatieven voor het GGB nr. 15 – Heizel worden uiteengezet vanaf p. 114 van het MER: het GGB nr. 15A en nr. 15B. Vele van de tien strategische gebieden zijn niet realistisch en het voeren van studiewerk naar al deze gebieden is niet alleen bijzonder tijdrovend maar zou ook buitensporige publieke uitgaven met zich meebrengen. De verzoekende partijen voeren loutere opportunistiekritiek met betrekking tot de locatiekeuze. Benevens het feit dat de bestreden beslissing wel degelijk locatiealternatieven heeft onderzocht (met onder meer een vergelijking van de gebiedsdelen GGB nr. 15A en nr. 15B), kwam ook reeds in het PIO (met de vermelding van de tien strategische gebieden in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest) naar voren waarom de Heizelvlakte de meest geschikte locatie is. De Raad van State aanvaardt volgens de tweede tussenkomende partij dat het alternatievenonderzoek kan worden ingeperkt in functie van eerdere beleidsopties, zelfs wanneer deze op zich niet het voorwerp van een milieueffectenbeoordeling hebben uitgemaakt.

9.6.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stelt ook de tweede tussenkomende partij dat de bestreden beslissing verduidelijkt dat de bezwaren en adviezen waarnaar de verzoekende partijen verwijzen, zullen worden onderzocht

en beoordeeld ter gelegenheid van de opmaak van het BBP of, desgevallend, bij de beoordeling van vergunningsaanvragen. Wat de exacte milieueffecten betreft, zullen de vragen of en welke milderende maatregelen eventueel moeten worden genomen, pas kunnen worden beoordeeld in een volgende fase, bijvoorbeeld bij de opmaak van nieuw plan-MER bij de ontwikkeling van een nieuw BBP. Dit strijdt volgens haar niet met de “regel” dat het MER in al zijn facetten zo vroeg mogelijk op planniveau moet worden uitgevoerd, en in ieder geval voor de goedkeuring van het bestemmingsplan dat het kader vormt voor de aflevering van vergunningen voor MER-projecten. Zulke algemene “regel” bestaat niet, kent geen enkele rechtsgrond en wordt bovendien afgeleid uit rechtspraak met betrekking tot uitsluitend Vlaamse regelgeving.

Voorts wordt in de bestreden beslissing afdoende gemotiveerd “dat en waarom de nadruk van de ontwikkeling van het GGB nr. 15 zal geschieden bij de beoordeling tijdens de opmaak van een BBP of op het vergunningsniveau”. Niets verzet zich er tegen dat de bezwaren omtrent de mobiliteit op project- of vergunningsniveau worden behandeld. Het is ook pas op dat ogenblik dat concrete milderende maatregelen, onder meer met betrekking tot de mobiliteit, zullen worden onderzocht en opgelegd. Met zulke aspecten van een project-MER kan pas rekening worden gehouden bij de behandeling van de stedenbouwkundige vergunningsaanvragen of andere aanvragen die voor de uitvoering van het project moeten worden ingediend.

Wat de wijziging van het stedenbouwkundig voorschrift 18 betreft, voert de tweede tussenkomende partij een gelijkaardig verweer als de verwerende partij (zie randnummer 9.5.2).

9.7.1. De verzoekende partijen stellen in hun laatste memorie nog dat de nieuwe argumenten en feiten, voor het eerst aangevoerd in de laatste memories van de verwerende en de tweede tussenkomende partij, niet in aanmerking kunnen worden genomen.

9.7.2. Verder betogen zij dat zij de schending van de plan-MER-richtlijn op goede gronden hebben ingeroepen. Minstens moet de Brusselse plan-MER-plicht in het licht van de Europese plan-MER-richtlijn en de rechtspraak dienaangaande worden begrepen.

9.7.3. Wat het doorschuiven van de MER-plicht naar het niveau van het BBP of het vergunningsniveau betreft, wijzen zij erop dat de Raad van State het verbod daartoe niet op specifieke Vlaamse regelgeving, maar op het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel stoelt, dat de onwettigheid ervan ook blijkt uit de vaststelling dat het alternatievenonderzoek ruimer op planniveau dan op projectniveau moet worden doorgevoerd, en dat de overheid die een beslissing moet nemen over een BBP de in het wijzigings-GBP vastgestelde planbestemming(en) niet in vraag kan stellen. Voorts wordt niet concreet ingegaan op de in het verzoekschrift aangevoerde lacunes en tegenstrijdigheden in het MER op het vlak van de mobiliteit. In zoverre de verwerende partij meent dat het openbaar vervoer de belangrijkste vervoersmodaliteit voor het NEO-project zal worden, vindt deze stelling geen steun in het MER en wordt zij niet langer in de laatste memorie van deze partij gehandhaafd. Evenmin valt in te zien in welke mate de beweerd vage detailleringsgraad van het plan zich zou verzetten tegen de uitvoering van het alternatieven- of nultariefonderzoek. Meer zelfs, hoe vager het plan en hoe ruimer de perimeter van het plan, hoe meer locatie-alternatieven er voorhanden kunnen zijn.

9.7.4. Het onderscheid tussen de Vlaamse en de Brusselse regelgeving overtuigt de verzoekende partijen niet, nu deze beide een verplichte omzetting van één en dezelfde plan-MER-richtlijn uitmaken. Voorts kan bezwaarlijk de stelling worden verdedigd dat de stedenbouwkundige voorschriften van het GBP even beknopt zijn als de stedenbouwkundige voorschriften van het inrichtingsbesluit. In werkelijkheid moet worden vastgesteld dat de “typevoorschriften voor gewestelijke RUP’s” een detailleringsgraad kennen die niet afwijkt van deze vastgesteld in het GBP.

De verwijzing naar de gewestplannen, die niet onderworpen zijn geweest aan de MER-plicht, is niet pertinent. De verwerende en de tweede tussenkomende partij verliezen uit het oog dat de MER-regelgeving precies vereist dat, in de mate dat de planoverheid een uitvoeringsplan wil wijzigen teneinde een geconcretiseerd project te realiseren, de milieueffecten van dit project reeds in de MER-fase worden onderzocht, zodat de voorgestelde milderende maatregelen ook planmatig doorwerking krijgen. Dit blijkt ook uit artikel 26 BWRO.

9.7.5. Het standpunt van de verwerende en de tweede tussenkomende partij dat de site van Schaarbeek-Vorming geen redelijk alternatief zou vormen voor de bestemming van een winkelcentrum komt de verzoekende partijen vreemd voor, nu de voormelde partijen elders hameren op de algemene bestemming van het bestreden plan. Het onderzoek naar en de verantwoording van de locatie-alternatieven moeten in het MER geschieden. Indien er geen locatiealternatieven voorhanden zijn, moeten de redenen hiertoe uit het MER blijken. Dit is te dezen niet het geval. En zelfs indien wordt aangenomen dat enkel in het noordwesten van Brussel nood is aan een (bijkomend) shoppingcenter, dan nog valt niet in te zien waarom de overige functies van het GGB nr. 15 – Heizel enkel op het Heizelplateau kunnen en moeten worden voorzien.

De verwerende partij kan niet gevolgd worden in haar stelling dat het bestreden plan enkel handel toelaat, maar geen winkelcomplex als dusdanig, zodat de milieueffecten van het winkelcomplex kunnen worden doorgeschoven naar een ander niveau. Uit het MER blijkt immers welke handelsbestemming voor ogen wordt gehouden, alsook dat deze concreet gestelde handelsbestemming een cruciaal onderdeel van het plan vormt. Ook blijkt dat de gemeenteraad van de stad Brussel op 7 mei 2012 heeft beslist om het “project NEO-Commercieel centrum, ontspanningsvoorzieningen, woningen, bureaus en parkings” volgens de procedure van de concurrentiegerichtte dialoog toe te wijzen aan “het consortium UNIBAIL-RODAMCO, BESIX et CFE”. In de oproep tot de kandidaten werd verwezen naar het besluit van 20 januari 2011 van de

verwerende partij, waarbij de procedure tot wijziging van het GBP wordt opgestart. Na de schorsing van de toewijzingsbeslissing door de Raad van State heeft de tweede tussenkomende partij de opdracht onmiddellijk opnieuw toegewezen en is het contract met het voormelde consortium gesloten. Om deze reden gaat het niet op te stellen dat de verwerende partij de optie zou openhouden dat een milieueffectenrapport over het winkelcomplex er nog zou kunnen toe leiden dat helemaal geen winkelcomplex kan worden ingericht.

9.7.6. Wat het nultarief betreft, herhalen de verzoekende partijen dat dit niet, minstens niet afdoende, is onderzocht.

9.7.7. Ter zake van het besluit van 3 april 2014 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering houdende het verzoek tot opmaak van een BBP, stellen de verzoekende partijen dat niet valt in te zien dat dit BBP het uitgangspunt van de Brusselse regering dat het Heizelplateau het enige gebied is dat redelijkerwijze in aanmerking komt om uitvoering te geven aan het programma van het GGB nr. 15 – Heizel, in vraag zou stellen of kan stellen. Er valt niet in te zien dat in het kader van de goedkeuring van het BBP wijzigingen aan het GBP zouden kunnen worden doorgevoerd.

9.7.8. Wat de wijziging van het stedenbouwkundig voorschrift 18 betreft, wijzen de verzoekende partijen erop dat het beweerd louter formele karakter van de globale vergunningsaanvraag, wel degelijk een inhoudelijke dimensie heeft, met name het “voordeel” van een “globale visie op het GGB”. Dit voordeel maakt een inhoudelijke beoordeling van de ruimtelijke inpasbaarheid binnen het GGB mogelijk en de schrapping daarvan is wel degelijk aan de MER-plicht onderworpen.

Beoordeling

10. Anders dan de verzoekende partijen dit zien, geven de verwerende en de tweede tussenkomende partij in hun laatste memories een ontvankelijke repliek op het standpunt ingenomen in het auditoraatsverslag.

A. Eerste middelonderdeel

11.1. Artikel 25, § 1, BWRO bepaalt onder meer dat het MER betreffende een gewestelijk bestemmingsplan de in bijlage C van dat wetboek opgesomde informatie bevat.

Overeenkomstig deze bijlage C dient het MER onder andere de volgende informatie te bevatten:

“[...]
2° de pertinente aspecten van de milieutoestand en zijn waarschijnlijke evolutie als het plan niet in werking treedt;
[...]
9° de voorstelling van de mogelijke alternatieven, hun rechtvaardiging en de redenen voor de weerhouden keuzen;
[...]”

11.2. Artikel 26 BWRO bepaalt dat het definitieve vaststellingsbesluit “in de motivering samenvat hoe de milieuoverwegingen in het plan geïntegreerd werden en hoe het milieueffectenrapport en de adviezen, bezwaren en opmerkingen aangaande het ontwerpplan in overweging werden genomen evenals de redenen die geleid hebben tot de keuze van het plan zoals het werd goedgekeurd, rekening houdend met de overwogen andere redelijke oplossingen”.

11.3. In het te dezen relevante document “[u]itvoering van richtlijn 2001/42 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’” van het DG Milieu van de Europese Commissie wordt hieromtrent onder meer gesteld :

“5.13. De richtlijn zegt niet wat wordt bedoeld met een ‘redelijk alternatief’ voor een plan of programma. Wanneer een beslissing wordt genomen over mogelijke redelijke alternatieven moet allereerst worden gekeken naar de doelstellingen en de geografische reikwijdte van het plan of programma.”

11.4. Luidens punt 5.12 van het voormelde document, gelden voor de beschrijving en beoordeling van de geselecteerde redelijke alternatieven “dezelfde vereisten als voor het plan of programma”, moet het onderzoek “op een vergelijkbare wijze” gebeuren, zijn de voorschriften betreffende de inhoud en de mate van gedetailleerdheid van het rapport “ook op de beoordeling van alternatieven van toepassing”, en is het “van essentieel belang dat de instantie [...] die verantwoordelijk is voor het vaststellen c.q. aannemen van het plan of programma alsook de geraadpleegde instanties en het geraadpleegde publiek, een accuraat beeld wordt gegeven van de redelijke alternatieven die er zijn en wordt uitgelegd waarom die niet als de beste optie worden gezien”.

11.5. Eén en ander is van groot belang, omdat de bevindingen uit de milieueffectbeoordeling krachtens artikel 26 BWRO moeten meegenomen worden in de planopmaakprocedure zelf, in het kader waarvan het de plannende overheid dan toekomt om een keuze te maken uit de verschillende onderzochte alternatieven, op basis van het wetenschappelijk onderzoek dat daaromtrent in de milieueffectenbeoordeling terug te vinden moet zijn.

11.6. Te dezen blijkt de verwerende partij, voorafgaand aan de milieueffectenbeoordeling van de bestreden planwijziging, evenwel een *a priori*-keuze voor de Heizelvlakte te hebben gemaakt. Zo vermeldt het bestreden besluit dat “de Regering heeft gedefinieerd in welke mate ze het GBP wil wijzigen met haar besluit van 20 januari 2011 dat de procedure tot gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan opent”, dat “zij hiermee het raamwerk heeft uitgetekend voor de actie die ze wil voeren, met rechtvaardiging daarvan door de behoeften die ze heeft geïdentificeerd en waarvoor zij een snel antwoord absoluut noodzakelijk vindt” en dat “dit raamwerk meer bepaald de omvang van de actualisering van de feitelijk en wettelijk bestaande situaties, het studiedomein voor het milieueffectenrapport (MER) en de draagwijdte van het openbaar onderzoek bepaalt”. In het besluit van 20 januari 2011 wordt onder meer overwogen “dat het PIO de Heizelvlakte aanduidt als het gebied dat het best geschikt is om een aantal grote uitrustingen te vestigen die nodig zijn om de internationale uitstraling van Brussel te verzekeren”, waaronder “een

winkelcentrum” (zie hoger randnummer 3.2). Verder stelt het bestreden besluit met betrekking tot het GGB nr. 15 – Heizel dat “het PIO voor de ligging van deze uitrusting met internationale uitstraling de voorkeur geeft aan de Heizelvlakte”. Ook wordt er in dit besluit op gewezen dat in de beschouwingen van het besluit van 20 januari 2011 “herinnerd wordt aan het belang” om de site Heizel “te urbaniseren in het licht van de richtlijnen van het [PIO]” (zie verder randnummer 13.3).

11.7. Met de verzoekende partijen dient vastgesteld dat het MER geen alternatievenonderzoek bevat. Enkel de locatie Heizel blijkt aan een milieueffectenbeoordeling te zijn onderworpen.

11.8. De verwerende en de tweede tussenkomenende partij verwijzen naar pagina 114 van het MER om aan te tonen dat er wel degelijk een alternatievenonderzoek is gebeurd:

“

Doel	Overwogen alternatieven
Heizel	<p>GGB nr. 15A en 15B - Heizel</p> <p>15 A Dit gebied is bestemd voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, handelszaken, woningen, hotels en groene ruimtes.</p> <p>Het kan ook bestemd worden voor kantoren in aanvulling op de hoofdfuncties van het gebied.</p> <p>De bedoelde uitbreiding van de vloeroppervlakte voor kantoren, in verhouding tot de bestaande kantoren bij de invoegetreiding van het plan, is beperkt tot 20.000 m².</p> <p>De stedenbouwkundige samenstelling van het geheel moet een gemengde wijk creëren en de nieuwe vloeroppervlakten in de westelijke pool van de Eeuwfeestlaan concentreren.</p> <p>15 B Dit gebied is bestemd voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, handelszaken, woningen, hotels en groene ruimtes.</p> <p>Het kan ook bestemd worden voor kantoren in aanvulling op de hoofdfuncties van het gebied.</p> <p>15 A en 15 B. Voor beide GGB's 15A en 15B samen mag de oppervlakte bestemd voor sport- of vrijetijdsactiviteiten in de open lucht niet minder dan 12 hectare bedragen; de oppervlakte bestemd voor parken mag niet minder dan 6,8 hectare bedragen en de oppervlakte bestemd voor groene ruimtes mag niet minder dan 2,4 hectare bedragen.</p>

”

Deze summiere uiteenzetting betreffende twee gebiedsdelen van de Heizelvlakte kan bezwaarlijk als een objectief en wetenschappelijk alternatievenonderzoek gelden.

11.9. De *a priori*-keuze voor de Heizelsite klemte te dezen nog meer, nu de verwerende partij tijdens de publieke consultatie geconfronteerd werd met een groot aantal bezwaren en opmerkingen betreffende deze keuze, en deze verwierp door een loutere verwijzing naar het PIO en het raamwerk dat in het besluit van de verwerende partij van 20 januari 2011 werd uitgetekend.

11.10. In het bestreden besluit wordt de keuze voor de Heizelsite verder als volgt verantwoord:

“2.10. Creatie van een nieuw GGB : nr. 15 – HEIZEL

Overwegende dat het Plan voor de Internationale Ontwikkeling dit gebied identificeerde omdat de internationale aantrekkelijkheid en roeping van de site moeten worden gevaloriseerd;

Dat jaarlijks inderdaad ongeveer 4,5 miljoen bezoekers de site van de Heizel bezoeken; dat het toerisme, zowel als vrijetijdsbesteding als voor congressen, een sector met een hoog economisch potentieel is;

Dat het een van de redenen is waarom de Heizelvlakte werd geïdentificeerd als één van de gebieden die geschikt is voor de vestiging van voorzieningen die bijdragen tot de verbetering van het internationale statuut van het Gewest, zoals een congrescentrum van internationale omvang en een grote concertzaal;

Overwegende dat het gaat om het optimaliseren van een site die al bebouwd is en een heel goede bediening door het openbaar vervoer kent, dat geografisch verdeeld is rond de site en deze meer bepaald een rechtstreekse en snelle verbinding verzekert met het station Brussel-Zuid en de Vijfhoek;

Dat de kwaliteit van deze bediening meer bepaald in het kader van de organisatie van grote evenementen een belangrijke troef is;

Overwegende dat de openbare grondbeheersing van de site een troef is om er gemengde bestemmingen te voorzien;

Overwegende dat het milieueffectenrapport van het project ter gedeeltelijke wijziging van het GBP steunt op de programmering uit de studie van de herinrichting van de Heizelvlakte die de Stad Brussel heeft gemaakt;

Dat deze programmering een internationaal congrescentrum van 3 500 plaatsen, een concertzaal met een capaciteit van minstens 15 000 plaatsen, een winkelcomplex van 72 000 m² en andere functies voorziet, waaronder de woonfunctie (750 woningen);

Dat het MER het aantal banen dat wordt gecreëerd door de verwezenlijking van dit programma, op 7500 banen in de bouwsector

(tijdens de bouwperiode van de nieuwe infrastructuur) en 2075 bedienden voor de exploitatie van de geplande infrastructuur heeft geraamd;

Overwegende dat het interessant lijkt om het leeuwendeel van deze functies op een deel van de site te concentreren, te combineren en te groeperen in een logica van rationeel bodemgebruik en dus van voorbeeldigheid qua milieu;

Overwegende dat de betrokken perimeter volgens het milieueffectenrapport van het project ter gedeeltelijke wijziging van het GBP 7,76 ha groene ruimten telt in de bestaande feitelijke toestand;

Dat de nagestreefde voorbeeldigheid qua milieu ook de handhaving impliceert van een minstens equivalente oppervlakte aan groene ruimten;

Overwegende daarenboven dat het, gelet op voorgaande elementen, betaamt om in dit gebied te voorzien in de bouw van een stelplaats voor het openbaar vervoer en de site beter toegankelijk te maken voor voetgangers en fietsers;

Overwegende dat de omvang van het programma dat op de site gepland is, de creatie vereist van een nieuw gebied van gewestelijk belang dat, in het GBP, de grote lijnen van dit programma vastlegt;

Dat de perimeter van dit nieuw GGB niet de volledige Heizelvlakte bestrijkt, maar enkel de huizenblokken omvat die beoogd worden door de hierboven vermelde programmering.”

De voormelde motivering verantwoordt de afwezigheid van een alternatievenonderzoek niet. In zoverre de verwerende en de tweede tussenkomende partij thans beweren dat te dezen geen redelijke locatiealternatieven voorhanden zouden zijn, moet met de verzoekende partijen worden vastgesteld dat een uitdrukkelijke en afdoende motivering desbetreffend niet uit het MER of het bestreden besluit blijkt.

11.11. Met de verzoekende partijen moet voorts worden vastgesteld dat een afdoende onderzoek naar de evolutie van de beschreven aspecten – erfgoed-, architectuur- en landschapsaspecten, sociaaleconomische aspecten, mobiliteit, bodem en water, geluid, fauna en flora, lucht en klimaat – bij een ongewijzigd beleid, het zogenaamde nultarief, ontbreekt. Het MER beperkt zich op dat punt tot een beschrijving van de bestaande toestand en de mogelijkheden die de herbestemming biedt. Bij de verschillende beschreven aspecten is weliswaar een titel “[i]dentificatie van de milieubelangen en de vermoedelijke evolutie in geval van niet-uitvoering van het plan” opgenomen, maar een onderzoek van de milieueffecten bij ongewijzigd beleid ontbreekt. Voor het niet onbelangrijke mobiliteitsaspect wordt in het MER zelfs deze titel niet vermeld.

11.12. Het voormelde klemt nog meer nu, luidens het bestreden besluit, “de meerderheid van de leden van de GOC gekant is tegen de creatie van het GGB 15 en de instandhouding vraagt van de huidige bestemming als gebied voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten”.

Hierover stelt het bestreden besluit:

“Overwegende dat meerdere reclamanten de opportuniteit van de inplanting van een winkelcentrum op de Heizel betwisten, meer bepaald omdat er reeds andere dergelijke projecten gepland zijn in de buurt en omdat het eigenlijke concept van het winkelcentrum, gebaseerd op het gebruik van de wagen, voorbijgestreefd zou zijn; dat sommigen vragen om enkel handel toe te laten in het GGB Heizel als gebruikelijke aanvulling van de bestemming huisvesting en/of voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten; dat anderen de toepassing vragen van de huidige voorschriften voor handelszaken gelegen in een gebied voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten; dat meerdere reclamanten stellen dat de werkgelegenheid die door het nieuwe winkelcentrum wordt gecreëerd ten koste van de bestaande commerciële centra zal zijn en dat de voorgestelde wijziging derhalve in strijd is met de doelstellingen van het schema voor de commerciële ontwikkeling van het Gewest;

Overwegende dat de meerderheid van de leden van de GOC gekant is tegen de creatie van het GGB 15 en de instandhouding vraagt van de huidige bestemming als gebied voor voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten, aangezien deze bestemming de inplanting mogelijk maakt van de door het Gewest gewenste collectieve voorzieningen, huisvesting en handelszaken die de gebruikelijke aanvulling op het gebied vormen en tegelijk de mogelijkheid voorziet om de voorschriften van de sterk gemengde gebieden toe te passen voor zover dat voldoende met economische en sociale redenen omkleed is en voor zover er een BBP is; dat de bestaande bestemming eveneens een herstructurering van de site en een verhoogde toegankelijkheid mogelijk maakt; dat de leden van de GOC verder vragen een studie te laten uitvoeren die de bouw van een congrescentrum zou verantwoorden en dat zij gekant zijn tegen de bouw van een winkelcentrum om dezelfde redenen als de reclamanten; dat zij menen dat het programma van het GGB de bestaande mobiliteitsproblemen zal verergeren en dat zij vragen de in plan Iris 2 bepaalde doelstellingen voor de vermindering van de druk van het autoverkeer te respecteren, meer bepaald door geen nieuwe parkeerplaatsen aan te leggen op de Heizelvlakte; dat daarentegen de GOC een minderheidsadvies heeft gegeven dat het principe van de creatie van het GGB 15 en het programma daarvoor goedkeurt, waarbij wordt onderstreept dat een BBP zal moeten worden ingevoerd op initiatief van de regering en dat een discussie over de opportuniteit van de heraanlegplannen, gedragen door de Stad Brussel, hier niet aan de orde is; dat deze leden vragen om een sociaaleconomische studie te laten uitvoeren ter rechtvaardiging van de relevantie en draagwijdte van een winkelcentrum op deze plaats;

Overwegende dat het ontwikkelingsschema voor de handel een tekort aan handelsaanbod in Noord-Brussel heeft vastgesteld;

Dat het MER bovendien werd vervolledigd met een studie ter objectivering van de behoeften aan handelsruimte in het BHG en meer bepaald in het noordwesten; dat dit de nood aan handelsaanbod bevestigt;

Dat Brussel volgens dit onderzoek onvoldoende uitgerust blijkt te zijn, vergeleken met de andere Belgische metropolen (Luik, Antwerpen en Gent);

Dat deze studie het tekort aan handelsruimte raamt op bijna 200 000 m² netto;

Dat de handelszaken die GGB 15 voorstelt, dit tekort gedeeltelijk zullen opvullen;

Dat het MER de plaats van een mogelijke handelsstructuur in Noord-Brussel bevestigt, gezien de geringe aanwezige structuur;

Dat het MER de volgende aanbevelingen formuleert voor de handelspool van de Heizel :

- behoefte aan differentiatie in het handelsaanbod,
- behoefte aan goede bereikbaarheid,
- behoefte aan parkeergelegenheid,
- behoefte aan functiegemengdheid (en meer bepaald van voorzieningen zodat een cultureel en ontspanningsprogramma kan worden aangeboden en gehandhaafd om de bezoekers aan te sporen langer op de site te blijven),
- belang van een originele architectuur,
- belang van een aangename en aantrekkelijke omgeving;

Dat het MER overigens de potentieel te creëren werkgelegenheid raamt op 7 500 banen voor de bouw van de infrastructuur (of 1 500 personen per jaar voor 5 jaar) en op 2.075 banen voor de exploitatie van de infrastructuur die is voorzien door het NEO-project;

Overwegende dat het internationale ontwikkelingsplan van Brussel zeer duidelijk bepaalt dat het voor Brussel noodzakelijk is om zich uit te rusten met internationale congresvoorzieningen voor evenementen van een zeker formaat;

Dat de bevestiging van de internationale uitstraling van Brussel moet verlopen via de ontwikkeling van de organisatie van congressen; dat het PIO daarom hamert op de prioritaire ontwikkeling van congresinfrastructuur, bovenop de huidige capaciteit van de renovatie van het congrespaleis op de Kunstberg; dat de organisatie van congressen inderdaad een economische sector is die directe, al dan niet gekwalificeerde banen creëert en voor heel wat indirecte positieve spin-offs zorgt; dat het PIO voor de ligging van deze uitrusting met internationale uitstraling de voorkeur geeft aan de Heizelvlakte;

Overwegende, gezien het voorafgaande, dat de Regering het minderheidsadvies van de GOC volgt, namelijk om het GGB nr. 15 Heizel te handhaven; dat het aanvullende onderzoek ter objectivering van de m² handelsruimte werd gerealiseerd en deze heeft bevestigd.”

Deze motivering kan het gebrek aan een afdoende onderzoek van het nulalternatief niet verantwoorden.

11.13. Het besluit is dat niet voldaan is aan de vereisten met betrekking tot de inhoud van het MER, zowel wat het onderzoek van de mogelijk redelijke alternatieven als wat het onderzoek van het nulalternatief betreft. Gelet op de uitdrukkelijke decretale verplichting daartoe (zie hoger randnummers 11.1 en 11.2), mist de beweerdelijk geringe detailleringsgraad van het kwestieuze plan ter zake relevantie. Bovendien moet in dit verband worden opgemerkt dat de bestreden planwijziging, zoals reeds hoger onder randnummer 7.1 werd vastgesteld, de noodzakelijke grondslag biedt voor de inplanting van meerdere inrichtingen, waaronder een shoppingcenter van 72.000 m². Overeenkomstig het vierde lid van voorschrift 18 (zie randnummer 3.13) zijn deze inrichtingen op grond van het bestreden plan, en derhalve zonder de vaststelling van een BBP, vergunbaar.

Het *eerste middelonderdeel* is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middelonderdeel

12.1. Het *tweede middelonderdeel* is toegespitst op het onderzoek van het aspect mobiliteit. Met de verzoekende partijen wordt vastgesteld dat in het MER de nood aan een goede bereikbaarheid als volgt wordt benadrukt:

“In het licht van de huidige problematiek kan een andere organisatie van de mobiliteit een aanzienlijke invloed hebben op de kwaliteit van de stedelijke ruimte:

- Vermijden dat het massale verkeer op weg naar de grote voorzieningen de Houba de Strooperlaan of de naburige wegen neemt en dat verkeer rechtstreeks vanaf de afrit van Ring naar de parkeerterreinen leiden via een ondergrondse verbinding.
- Het gebruik van de zachte vervoerswijzen (fiets en openbaar vervoer) promoten als alternatief voor de auto en hen daartoe het nodige comfort qua inrichting bieden.
- De grote bovengrondse parkeerterreinen afschaffen of verkleinen en maatregelen invoeren om het aantal benodigde plaatsen te beperken (meer bepaald door de accentuering van de zachte vervoerswijzen) plus nieuwe ondergrondse parkeergarages bouwen.”(MER, p. 233-234)

en:

“Een goede bereikbaarheid is een van de basisvoorwaarden voor het succes van een handelsproject. Daarom moet er absoluut op worden toegezien dat:

- de verbindingen vanaf de verschillende parkings naar de Ring en naar de verschillende invalswegen naar het stadscentrum goed uitgevoerd worden;
- de verbindingen tussen de parkings en handelsruimtes geoptimaliseerd worden;
- de contactpunten met het openbaar vervoer geoptimaliseerd worden en dat het openbaar vervoer dicht genoeg en vaak aanwezig is.

3.2.4.3. Nood aan parkeermogelijkheden

Net als de bereikbaarheid, zijn de parkeermogelijkheden cruciaal voor het succes van een handelsproject van die omvang. Als het project een gewestelijke clientèle aantrekt (die dus niet uit Brussel komt met het openbaar vervoer) en een breed aanbod voorstelt (dus ook goederen die zwaar zijn om te vervoeren, bijvoorbeeld), spreekt het voor zich dat de beschikbaarheid van parkeermogelijkheden essentieel is. Er moeten dus praktische oplossingen komen om te vermijden dat dit punt een bijkomende hinderpaal wordt voor de goede handelsontwikkeling van de site.” (MER, p. 248)

Het voorstel voor de verkeersbereikbaarheid van de Heizelvlakte, dat eveneens is hernomen in de niet-technische samenvatting van het MER, geeft een figuratief overzicht van de aanbevelingen wat de bereikbaarheid van de site met de auto betreft. (MER, p. 285)

12.2. Het mobiliteitsaspect heeft aanleiding gegeven tot vele bezwaren, die in het advies van de GOC worden samengevat. De GOC antwoordt hierop dat zij zich verzet tegen de inrichting van een nieuw GGB op het Heizel-plateau. Wat de oprichting van een winkelcentrum betreft, is de GOC van oordeel dat dit de internationale aantrekkingskracht van Brussel niet zal verhogen en verder ongepast is, onder meer omdat het geplande programma de al bestaande mobiliteitsproblemen op en rond de site zal verergeren. Verder vraagt de GOC dat het MER, in het kader van een BBP, een groter grondgebied bestudeert om het mobiliteitsprobleem in zijn geheel te analyseren.

Concreet wordt in het advies van de GOC onder het punt 4 “Milieueffectenrapport” nog ingegaan op de “Heizel en de transregionale effecten”. De GOC adviseert hier om het intergewestelijk overleg te ontwikkelen en studies te realiseren in samenwerking met het Vlaamse Gewest over de

sociaal-economische gevolgen van de gelijktijdige ontwikkeling van nieuwe ontwerpen van winkelcentra die gepland zijn door de twee gewesten en de gevolgen op het vlak van mobiliteit.

12.3. In het bestreden besluit wordt met betrekking tot de mobiliteitsproblematiek het volgende gesteld:

“Overwegende dat wordt verwezen naar de reeds geformuleerde opmerkingen in het kader van mobiliteit;

Dat het MER bovendien uiteenzet dat de aanwezigheid van diverse, geografisch goed verspreide metrostations rond de site een belangrijke troef vormt, vooral voor het beheer van grote evenementen; dat veel bestemmingen snel te bereiken zijn vanuit het station Heizel, dankzij de zeer goede commerciële snelheid van de metro;

Dat het MER aangeeft dat de verhoging van de capaciteit (en de frequentie) van de metro op de Heizel mogelijk is zonder de infrastructuur te moeten wijzigen maar louter door extra metrostellen te verwerven;

Overwegende dat het MER geen melding maakt van de voordelen van het plan tot verbreding van de Ring; dat het stelt dat het niet aan onderhavig onderzoek toekomt om te oordelen over de opportuniteit van een eventuele verbreding van de Ring, meer bepaald met betrekking tot overwegingen van duurzame ontwikkeling of vermindering van het wegverkeer in de omgeving van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

[...]

Overwegende dat de Regering meent dat de stationeerstrategie voor de Heizelsite inderdaad cruciaal is voor de bereikbaarheid van de site en om deze een kwalitatieve meerwaarde te schenken;

Dat deze strategie het kader van onderhavige wijziging van het GBP overschrijdt en zal worden onderzocht via stedenbouwkundige vergunningen;

Dat de Regering in dit verband zal toezien op vermindering van de hinder die omwonenden ondervinden van stationeren; op de integratie van parkeerplaatsen buiten de weg; op maximalisering van dubbel gebruik en op een beter gebruik van Parking C;

Dat al deze aspecten opgenomen zijn in het NEO masterplan dat een globale visie geeft voor de heraanleg van de site;

[...]

Dat er in het MER gewezen wordt op het feit dat de in het ruimtelijk uitvoeringsplan geplande ontwikkelingen (conversie van parking C, Uplace) aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de mobiliteit op plaatsen in het gebied die nu al verzadigd zijn (R22, N1, N211 en RO, A12), w[a]t het verkeer rond de Heizel kan bemoeilijken;

Dat het MER aanstipt dat het gemengde project gepland voor parking C toch voorziet om de huidige capaciteit van deze parking te behouden;

Dat wat betreft de hypothetische uitbreiding van de Ring waartegen het Gewest gekant is, het MER geen standpunt inneemt en in de analyse

preciseert dat ‘het niet de taak is van het huidige onderzoek om te oordelen of het al dan niet aangewezen is om de Ring uit te breiden’;

Dat de toegankelijkheid van de site voor de actieve vervoermiddelen in het MER beschreven wordt aan de hand van een kaart met daarop de fietsroutes in de omgeving van de site;

Dat het MER echter niet uitvoerig is op dat vlak en er bij het project nauwkeuriger analyses noodzakelijk zullen zijn;

Dat de in het MER gebruikte gegevens (tellingen) de meest recent beschikbare (2008) waren op het moment van de studie;

Dat gezien de aard van het GBP, dat de bodembestemming regelt maar niet de volumes of de dichtheid van de projecten die zullen worden uitgevoerd, bepaalde effecten alleen geraamd en niet nauwkeurig volgens een model berekend kunnen worden;

Dat nauwkeurige analyses uitgevoerd moeten worden op projectniveau;

Dat dit meer bepaald van toepassing is voor de uitstoot van polluenten en broeikasgassen, het aantal parkeerplaatsen of de effecten op de files;

Dat wat betreft de effecten gekoppeld aan de aanwezigheid van een winkelcentrum op de Heizel, de analyse in het MER gebaseerd is op de invloedsgebieden van de andere polen in het Brusselse en in het Vlaamse Gewest;

Dat handelspolen die producten aanbieden waarvan de kwaliteit en hoeveelheid mogelijk gelijkwaardig zijn met de producten die op de Heizel verkocht zullen worden als concurrentie beschouwd werden;

Dat, in deze hypothese, de stadscentra van de naburige gemeentes in de provincie Vlaams-Brabant bijgevolg niet als concurrentie gezien worden;

Dat de exacte omvang van deze effecten in dit stadium onmogelijk exact becijferd kan worden, in die zin dat er voor de Heizel nog geen handelsproject is vastgelegd;

Dat er toch aanbevelingen (meer bepaald i.v.m. differentiatie) geformuleerd werden om die effecten in te perken;

Dat evenwel het MER werd aangevuld om de impact van de aanwezigheid van een winkelcentrum in de handelskernen van de gemeenten grenzend aan Vlaams Brabant uitvoeriger te analyseren;

Dat deze studie bevestigt dat een winkelcentrum zoals is voorzien op het Heizelplateau slechts een beperkte impact zou hebben op de lokale handel van de omliggende gemeenten, gezien de differentiëring: het winkelcentrum op de Heizel zal vooral gericht zijn op bestemmingshandel, in sommige gevallen op aspecten die nog niet aanwezig zijn in Brussel, en weinig of niet op de buurthandel;

Dat uit deze analyse blijkt dat enkel de handelspool van de gemeente Wemmel een lichte impact zou kunnen ondergaan van de aanwezigheid van een winkelcentrum op de Heizel;

Overwegende ten slotte dat de Regering de GOC bijtreedt aangaande de noodzaak om het intergewestelijk overleg uit te bouwen en studies uit te voeren in overleg met het Vlaams Gewest; dat in die zin de drie Gewesten overigens onlangs een informatieforum ruimtelijke ordening hebben opgericht om permanent gegevens te kunnen uitwisselen.”

12.4. De bezwaren omtrent de mobiliteit worden grotendeels afgedaan door de vastgestelde problematiek naar het project- of vergunningsniveau door te schuiven. Evenwel, zoals de Raad van State reeds meermaals heeft geoordeeld, mag van een zorgvuldige overheid worden verwacht dat een vastgestelde mobiliteitsproblematiek in het plan zelf een rechtszekere oplossing krijgt. Het betoog van de verwerende en de tweede tussenkomende partij dat de Brusselse regelgeving niet met de Vlaamse regelgeving zou kunnen vergeleken worden, omdat een GBP enkel een globale bestemming vastlegt, doet hieraan geen afbreuk. Dit laatste geldt nog meer nu de bestreden planwijziging, zoals reeds hoger onder de randnummers 7.1 en 11.13 werd vastgesteld, de noodzakelijke grondslag biedt voor de inplanting van meerdere inrichtingen, waaronder een shoppingcenter van 72.000 m² en deze inrichtingen overeenkomstig het vierde lid van voorschrift 18 op grond van het bestreden plan, en derhalve zonder de vaststelling van een BBP, vergunbaar zijn.

13.1. Wat de door het gewijzigde voorschrift 18 voorziene afschaffing van de verplichting van een globale vergunningsaanvraag voor bepaalde GGB's betreft, dient vooreerst vastgesteld dat ook deze wijziging tot vele bezwaren aanleiding heeft gegeven. De GOC oordeelde daarover dat de wijziging niet het voorwerp van een evaluatie in het MER heeft uitgemaakt en vroeg om een aanvullende studie. Zij acht het belangrijk om een globale visie te hebben op de ontwikkeling van deze GGB's en pleit voor het behoud van één enkele stedenbouwkundige vergunning voor de volledige perimeter van de GGB's.

13.2. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies nr. 53.097/4 van 17 april 2013 over deze wijziging het volgende gesteld:

“Zo bepaalt het besluit van 20 januari 2011, met toepassing van artikel 27, § 1, eerste lid, van het BWRO, op beperkende wijze de omvang van de wijzigingen die de Regering kan aanbrengen in het GBP in het kader van de procedure die haar beslag moet krijgen in het ontworpen besluit. In casu zijn de beperkingen die de Regering zichzelf opgelegd heeft om het GBP te wijzigen, terug te vinden in de motivering van het besluit van 20 januari 2011.

[...]

Enkele bepalingen kunnen echter redelijkerwijs niet in verband gebracht worden met de overwegingen in het licht waarvan de Regering, in dat besluit, beslist heeft de wijzigingsprocedure van het GBP in gang te zetten.

Dat geldt voor:

[...]

b) de opheffing van de regel die bepaalt dat de toepassing van voorschrift 18, vierde lid, onderworpen is aan de voorwaarde dat de aanvraag om stedenbouwkundige vergunning het gehele gebied van gewestelijk belang betreft (4);

[...]

(4) De omstandigheid, waarvan op de pagina's 196 en 197 van de aanhef van het ontwerpbesluit gewag wordt gemaakt, volgens welke daardoor enkel de opheffing van een procedurele vereiste beoogd wordt, volstaat niet om te rechtvaardigen dat de Regering afwijkt van het kader opgelegd bij het besluit van 20 januari 2011."

13.3. In het bestreden besluit wordt het behoud van de kwestieuze wijziging van het stedenbouwkundig voorschrift 18 als volgt gemotiveerd:

"Dat de urbanisatie van de totale perimeter van deze gebieden meestal gebeurt op basis van opeenvolgende aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen;

Dat de plicht voor eigenaars om het totale grondgebied van de GGB te urbaniseren op basis van een enkele stedenbouwkundige vergunning, die geldt voor meerdere gebouwen die verschillende bestemmingen kunnen hebben, een hindernis kan zijn voor de bouw van woningen omdat niet alle kandidaat-bouwers de mogelijkheid en/of de capaciteit hebben om de simultane ontwikkeling te realiseren van de andere functies die in het GGB zijn geprogrammeerd;

Dat het bijgevolg gewenst is om deze nutteloze en potentieel contraproductieve procedurele eis te schrappen;

Overwegende trouwens dat de noodzaak om de omgeving van het Heizelstadion onmiddellijk herin te richten, rechtvaardigt dat het nieuwe GGB nr.15 Heizel, dat een relatief beperkte perimeter dekt, wordt ingeschreven bij de GGB's die - bij gebrek aan BBP, kunnen worden bebouwd in overeenstemming met hun programma;

Overwegende dat de afdeling wetgeving van de Raad van State de mening deelt van de GOC en van die indieners van bezwaren die menen dat de wijziging van voorschrift 18 niet aansluit bij de overwegingen die aangevoerd werden ter rechtvaardiging van de goedkeuring van het besluit tot instelling van de procedure van gedeeltelijke wijziging van het GBP;

Dat de afdeling wetgeving evenwel opmerkt dat de wil om een procedurele vereiste die in de praktijk nutteloos is gebleken te schrappen, zonder aan de inhoud van voorschrift 18 te raken, het kader te buiten gaat dat afgebakend werd door het besluit van 20 januari 2011, zonder verder in detail te treden over de redenen die de afdeling tot deze vaststelling geleid hebben;

Dat de Regering dit standpunt niet deelt om de hierboven aangehaalde redenen;

Dat voorschrift 18 zoals gewijzigd bovendien verwijst naar de GGB's nr. 15 (Heizel) en nr. 16 (Delta), sites waar in het bijzonder op bedoeld wordt in de beschouwingen van het besluit van 20 januari 2011 ter rechtvaardiging van de instelling van de procedure tot gedeeltelijke wijziging van het GBP; dat in deze beschouwingen herinnerd wordt aan het belang deze twee sites te urbaniseren in het licht van de richtlijnen van het Plan voor Internationale Ontwikkeling (PIO); dat de procedurele vereenvoudiging die voortvloeit uit de wijziging van voorschrift 18 in de prioritaire ontwikkeling van het PIO kadert; dat de wijziging bijgevolg behouden dient te worden; dat met het oog op een identieke behandeling van de andere reeds door voorschrift 18 bedoelde GGB's deze procedurele vereenvoudiging ook op hen van toepassing is;

Dat deze procedurele wijziging van voorschrift 18 die uitdrukkelijk deel uitmaakt van het op 29 maart 2012 vastgestelde ontwerp van gedeeltelijke wijziging van het GBP tot slot onderzocht werd in het kader van het MER en voorgelegd werd aan het openbaar onderzoek en aan adviesorganen die in het kader van de procedure geraadpleegd dienden te worden; dat het nut van het procedurele kader derhalve volledig intact is gebleven en dat wat sommigen als een ommezwaai in de houding van de Regering tussen de goedkeuring van het besluit van 20 januari 2011 en dat van 29 maart 2012 zouden kunnen beschouwen op gepaste wijze gemotiveerd is, zowel in het besluit van 29 maart 2012 als in dit besluit;

Dat de Regering bijgevolg van plan is de vormelijke wijziging van voorschrift 18 van het GBP om de toegelichte redenen te behouden.”

13.4. De voormelde motivering bestaat deels uit de herhaling van de verantwoording die ook reeds voorkwam in het ontwerpbesluit. Hoewel de GOC opmerkt dat de wijziging van voorschrift 18 niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een evaluatie in het MER en op dit punt een bijkomende studie vraagt, antwoordt de Brusselse Hoofdstedelijke regering dat deze procedurele wijziging uitdrukkelijk deel uitmaakt van het op 29 maart 2012 vastgestelde ontwerp van gedeeltelijke wijziging van het GBP en onderzocht werd in het kader van het MER.

Echter moet worden vastgesteld dat het MER op dit punt beperkt is tot de weergave van het bestaande en nieuwe voorschrift, de doelstelling van deze wijziging en het gevolg ervan (MER, volume I, p. 6 en p. 232). Enig onderzoek naar de milieueffecten van de wijziging, die, anders dan de verwerende en de tweede tussenkomende partij dit blijkbaar zien, geenszins uitgesloten kunnen worden, blijkt niet te zijn gebeurd. De verwerende partij kon

te dezen niet volstaan met een niet nader geconcretiseerde bewering dat de kwestieuze wijziging van het voorschrift 18 in het kader van het MER is onderzocht.

14. Het tweede *middelonderdeel* is in de aangegeven mate gegrond.

15. Het vijfde middel is in de besproken mate gegrond.

VIII. Anonimisering

16.1. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ vragen de verzoekende partijen dat bij de publicatie van het arrest hun identiteit niet wordt opgenomen.

16.2. Zoals reeds gesteld in ’s Raads tussenarrest nr. 232.629 van 20 oktober 2015 dient dit verzoek te worden ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van het beroep tot nietigverklaring vast wat de elfde verzoeker betreft.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 2 mei 2013 tot goedkeuring van de gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan dat op 3 mei 2001 werd vastgesteld, in zoverre dit het gebied van gewestelijk belang (GGB) nr. 15 – Heizel betreft, met inbegrip van het stedenbouwkundig voorschrift 18, in zoverre dit op het voormelde GGB nr. 15 – Heizel betrekking heeft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partijen niet bekendgemaakt.

5. De elfde verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De verwerende partij wordt verwezen in de overige kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 4725 euro.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven december 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust