

**MiNa-Raad
Milieu- en Natuurraad Vlaanderen**

Advies

van 4 december 2003

over het Mobiliteitsplan Vlaanderen

Krachtlijnen van het advies

De MiNa-Raad is ten gronde tevreden dat een overkoepeld mobiliteitsplan door de Vlaamse regering is goedgekeurd en wellicht nog deze legislatuur in werking zal treden. Dit strategisch beleidsplan moet een algemeen kader bieden voor een mobiliteitsbeleid dat vertrekt van een visie op lange termijn. Vanuit deze invalshoek kan het plan een instrument zijn voor continuïteit in de beleidsvoering over de grenzen van regeerperiodes heen. Ook inhoudelijk vertoont het Mobiliteitsplan Vlaanderen een aantal duidelijk positieve kenmerken zoals het inschakelen in een algemeen concept van duurzame ontwikkeling; een belangrijk accent op het stimuleren van alternatieven voor het wegvervoer en inspanningen om het Vlaams mobiliteitsbeleid af te stemmen op andere relevante beleidsdomeinen en beleidsniveaus, hoewel hier zeker nog verbeteringen mogelijk zijn. Vooral de afstemming met het milieubeleid en met het Brusselse Gewest kan volgens de Raad beter. Wat betreft de relatie met het Europese beleid pleit de Raad net als in het milieubeleid voor een meer pro-actieve opstelling.

Het belangrijkste aandachtspunt bij de verdere besluitvorming t.a.v. het Mobiliteitsplan Vlaanderen is dat het plan duidelijker moet aangeven wat de concrete engagementen van de Vlaamse regering zijn. Om deze te kunnen opvolgen en te toetsen is er over de hele lijn nood aan kwantitatieve doelstellingen gekoppeld aan indicatoren. Daarbij aansluitend is de Raad van mening dat het geheel van doelstellingen, strategische krachtlijnen en maatregelenpakketten beter op elkaar kan worden afgestemd en zo aan consistentie kan winnen. De Raad levert hiervoor concrete suggesties.

Specifiek wat betreft de milieugerichte doelstellingen de Raad betwijfelt of de voorziene maatregelen in staat zullen zijn om de gestelde doelstelling te realiseren, zeker deze inzake de CO₂-uitstoot. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen bevat immers nog een zwaar accent op infrastructuurbeleid en op technische maatregelen. Het ontbreken van een evenwaardig pakket ontradende maatregelen hypothekeert de inzet van een volwaardig push-pull-beleid. Als gevolg daarvan zullen ambities waarvoor de technologie vooralsnog ontoereikend is (zoals de bijdrage van het vervoer aan het bereiken van de Kyoto-doelstellingen) volgens de Raad niet haalbaar blijken. De Raad is overigens van mening dat het te strikt interpreteren van de door het Vlaams Parlement gestelde prioriteiten (toegankelijkheid en verkeersleefbaarheid) een aantal internationale milieuverplichtingen waarbij het beleidsdomein mobiliteit een belangrijke bijdrage moet leveren, op de helling zet.

Op institutioneel vlak benadrukt de Raad nogmaals het belang van een degelijke decretale verankering van het mobiliteitsbeleid, inclusief de planning. Deze verankering is voorzien maar wordt gekoppeld aan het decreet inzake de gemeentelijke mobiliteitsconvenants. Volgens de Raad moet dit echter worden uitgewerkt via een kaderdecreet als kapstok voor zowel het gewestelijk als het gemeentelijk mobiliteitsbeleid. Daarin moet ook de wettelijke basis gelegd worden voor een coherente ontwikkeling en toepassing van mobiliteitseffectrapportage op verschillende niveaus (strategisch, plan en project). Daarbij zijn integratie met andere effectrapportages en een veralgemeende toepassing elementaire uitgangspunten. Ten slotte hecht de Raad qua beleidsuitvoering veel belang aan economische instrumenten. De Vlaamse regering voorziet wel een gebruiksheffing maar de Raad heeft echter de indruk dat ze geen haast lijkt te maken met de operationalisering ervan. De Raad dringt aan op de effectieve inzet van een slimme (naar plaats, tijd en milieukeurmerken gedifferentieerde) kilometerheffing. Uiteraard is daarbij qua timing en uitvoeringsmodaliteiten afstemming nodig met de buurlanden, maar de Raad vraagt de Vlaamse regering om op dit vlak een meer actieve voortrekkersrol aan te nemen.

I. Inleiding

Op 17 oktober 2003 heeft de Vlaamse regering het Mobiliteitsplan Vlaanderen principiële goedgekeurd. De MiNa-Raad ontving de adviesvraag ter zake op 22 oktober 2003. Het advies van de MiNa-Raad werd gevraagd binnen een termijn van 30 dagen. De Raad stelde voorliggend advies vast op 4 december 2003, waarmee hij strikt genomen de gevraagde adviestermijn overschrijdt. Navraag bij het kabinet wees echter uit dat deze beperkte overschrijding van de termijn de besluitvorming niet zou vertragen en bijgevolg aanvaardbaar werd geacht.

Voorliggend advies concentreert zich op drie essentiële onderdelen van een strategisch beleidsplan, met name de doelstellingen, de strategische krachtlijnen en de bestuurlijke dimensie van het mobiliteitsbeleid. Het ABVV, de ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies omdat ze over hetzelfde onderwerp in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen advies uitbrengen. In het advies is wel de inbreng verwerkt van enkele belangrijke maatschappelijke actoren in het mobiliteitsbeleid zoals de Bond van Trein-, Tram- en Busgebruikers en Taxistop.

Prof dr. R. F. Verheyen
Voorzitter

II. Situering en beleidscontext

[1] **De algemene beleidscontext.** De in het Mobiliteitsplan Vlaanderen geformuleerde beleidsvoornemens bevatten vijf uitdagingen¹, vijf maatregelenpakketten² en zeven kritische succesfactoren³ om te komen tot een duurzame mobiliteit. Zoals gevraagd door de resolutie van het Vlaams Parlement wordt op korte termijn prioritair werk gemaakt van de veiligheid en de bereikbaarheid. Het beleidsplan ligt in het verlengde van een nauwe samenwerking tussen de wetenschappelijke wereld en de Vlaamse administratie met als doel te komen tot een richtinggevend kader voor het toekomstige mobiliteitsbeleid in Vlaanderen. Binnen de krijtlijnen uitgezet door het regeerakkoord en rekening houdend met de beleidsnota "Mobiliteit en Openbare Werken" werd een voorstel van beleidsplan opgesteld voor de korte (tot 2007), middellange (2012) en lange termijn (na 2012). Als referentiekader is het streefdoel van een duurzame mobiliteit (2030) en het Europees vervoersbeleid (2010) gehanteerd. Als belangrijkste Europese beleidskaders inzake mobiliteit verwijst het Mobiliteitsplan Vlaanderen naar de Europese duurzaamheidsstrategie die op de Europese top van Göteborg van juni 2001 is aangenomen en naar het Europees Witboek van 2001 over het Europees vervoersbeleid tot het jaar 2010⁴.

Het Mobiliteitsplan Vlaanderen houdt verder rekening met de beleidsalternatieven inzake mobiliteit die vervat zitten in door de Vlaamse regering reeds goedgekeurde beleidsplannen zoals het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Jeugdbeleidsplan. Ook in ontwerp aan de Vlaamse regering voorgelegde plannen (zoals het ontwerp van Vlaams Milieubeleidsplan 2003-2007 en het voorontwerp van Vlaams Klimaatsplan 2002-2005) zijn in rekening gebracht. Voorliggende beleidsaanbevelingen zijn consistent met de beleidsalternatieven uit het ontwerp Vlaams Totaalplan Fiets (in oktober 2002 aan het Vlaams Parlement overgemaakt). Er is overeenstemming met de doelstellingen van het Pact van Vilvoorde. Het ontwerpplan behandelt voornamelijk de mobiliteit te land en spreekt zich niet uit over de zeevaart of het te voeren havenbeleid. De desbetreffende beleidsalternatieven zullen immers vervat zitten in de in opmaak zijnde strategische plannen voor de vier zeehavengebieden. Ook het luchtvaartbeleid is buiten beschouwing gelaten. De beleidsaanbevelingen betreffen ook

¹ Vrijwaren van de bereikbaarheid, garanderen van de toegankelijkheid; verzekeren van de verkeersveiligheid; verbeteren van de verkeersleefbaarheid; terugdringen van schade aan natuur en milieu.

² Verhogen kwaliteit vervoersalternatieven; doelmatig infrastructuurbeleid voor het wegverkeer; efficiënt gebruik vervoermiddelen en infrastructuur; verhogen handelingsbekwaamheid en bekomen van een mentaliteitswijziging; een intelligent, veilig en milieuvriendelijk voertuigenpark.

³ Beheersing van de verplaatsingsbehoefte, realiseren trendbreuk in ontwikkeling van automobilititeit, veilig en milieuvriendelijk verkeersgedrag, versnelde introductie van nieuwe technologie, bereiken van maatschappelijk draagvlak, doelmatige aanwending van de financiële middelen, noodzakelijke kennis en instrumenten.

⁴ Europees witboek: "Het Europees vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen"; COM(2001) 370 definitief, 12 september 2001.

geen beleidsalternatieven inzake veiligheid in de betekenis van bescherming tegen overstrooming en inzake integraal waterbeleid. Hiervoor wordt verwezen naar toekomstige beleidsplannen (waterbeleidsnota, beleidsplannen op stroomgebied- en bekkenniveau). Voor de recreatieve functie van waterlopen verwijst het plan naar het in opmaak zijnde beleidsplan waterrecreatie en –toerisme. Het voorliggend document behandelt noch op inhoudelijk, noch op financieel vlak de noodzakelijkheid van beleidsmaatregelen met betrekking tot waterrecreatie, wateroverlast, maritieme toegang, nautisch beheer, enzovoort⁵.

- [2] **Het beleidsproces tot nu toe.** In haar regeerakkoord van juni 1999 stelde de Vlaamse regering zich tot doel een geïntegreerd mobiliteitsplan “Duurzame mobiliteit in Vlaanderen” aan het parlement voor te leggen⁶. Dit plan moet de mobiliteit duurzaam beheersen, de milieuvervuiling en milieuhinder terugdringen en de bereikbaarheid en leefbaarheid van steden en gemeenten garanderen. De Vlaamse minister verantwoordelijk voor Mobiliteit en Openbare Werken belastte de Vlaamse administratie met de opdracht van het uitwerken van het ontwerp mobiliteitsplan Vlaanderen. Bij de opmaak consulteerde de administratie een zo groot mogelijk aantal actoren (administratief niveau via de stuurgroep, maatschappelijk middenveld via het wetenschappelijk consortium, niet georganiseerde bevolking via focusgroepen). Relevante intermediaire doelgroepen zoals openbaar vervoer gebruikersorganisaties en milieu- en natuurverenigingen werden evenwel niet betrokken. Via een strategische milieueffectenrapportering werd het ontwerpplan aan een milieutoets onderworpen en via een economische impactanalyse aan een economische toetsing. Op 4 juli 2001 overhandigde de bevoegde minister het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen aan het Vlaamse Parlement. Op 13 maart 2002 bracht de SERV op eigen initiatief een advies uit en gaf eerste overwegingen en voorstellen met het oog op het eigenlijke beleidsplan⁷. Op 8 mei 2002 formuleerde het Vlaams Parlement een voorstel van Resolutie betreffende aanbevelingen inzake het ontwerp van Mobiliteitsplan. Op 6 juni 2002 verleende de MiNa-Raad een advies op hoofdlijnen waarbij hij het ontwerpplan toetste aan zijn belangrijkste krachtlijnen inzake een geïntegreerde mobiliteitsaanpak. Op basis van de resolutie van het Vlaamse Parlement en rekening houdend met de aanbevelingen en voorstellen geformuleerd door diverse instanties formuleerde de administratie voorliggende beleidsaanbevelingen aan de Vlaamse regering met betrekking tot het mobiliteitsbeleid voor de korte (tot 2007) en de middellange termijn (tot 2012)⁸. Op 17 oktober 2003 keurde de Vlaamse regering het Mobiliteitsplan Vlaanderen en de daarin opgenomen beleidsvoornemens principieel goed.

Een belangrijk element bij de totstandkoming van het Mobiliteitsplan Vlaanderen is de opmaak van een strategisch milieueffectrapport (s-MER). In zijn advies over het ontwerp van Mobiliteitsplan prees de Raad dat voor de eerste keer in een zo vroege fase van de beleidsvoorbereiding een strategische MER werd uitgewerkt. De MiNa-Raad stelde vast dat op geregelde basis werd teruggekoppeld naar de strategische MER. Toch meent de Raad dat het voorliggend Mobiliteitsplan te weinig voortbouwt op de scenario's van de MER. De strategische MER wordt immers wel vermeld in het

⁵ Zie p. 7-9 van het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

⁶ VLAAMSE REGERING, *Het Vlaams regeerakkoord: een nieuw project voor Vlaanderen*, 1999, Deel IV, Hoofdstuk 2, p. 43-46.

⁷ SERV, Aanbeveling van de SERV over het Mobiliteitsplan Vlaanderen van 13 maart 2002.

⁸ Zie p. 9 van het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

kader van de totstandkoming van het Mobiliteitsplan Vlaanderen⁹ maar wordt verder nergens meer aangevoerd ter onderbouwing van doelstellingen voor het mobiliteitsbeleid of als motivatie voor het kiezen van strategische krachtlijnen of projecten.

[3] Algemene beoordeling. De Raad is gematigd positief over het voorliggende strategische beleidsplan voor het beleidsdomein mobiliteit. Ondanks een aantal belangrijke aspecten die het Mobiliteitsplan Vlaanderen in de ogen van de Raad nog niet adequaat invult, heeft dit plan toch ook een aantal belangrijke verdiensten. De Raad wijst wat dit betreft o.m. op:

- het inschakelen van het mobiliteitsbeleid in een algemeen concept van duurzame ontwikkeling;
- de poging om overeenkomstig het duurzaamheidsconcept tot op zekere hoogte een langetermijnbenadering te hanteren, gericht op 2010 met een doorkijk naar 2030;
- het belangrijk accent dat wordt gelegd op het stimuleren van alternatieven voor het wegvervoer en
- de inspanningen die worden geleverd om het Vlaamse mobiliteitsbeleid af te stemmen op andere relevante beleidsdomeinen en beleidsniveaus, hoewel hier zeker nog verbeteringen mogelijk zijn (zie § [19] en [20]).

Ondanks de relatief positieve beoordeling en los van de meer gedetailleerde opmerkingen verder in dit advies is de Raad van mening dat het voorliggende plan in het algemeen echter een relatief vrijblijvend karakter heeft. Dat heeft in eerste instantie te maken met het gebrek aan een duidelijk juridisch statuut (zie § [14]). Het Mobiliteitsplan Vlaanderen tracht deze lacune op te vullen door zelf het eigen statuut te definiëren. In de passus over de decretale basis wordt voorgesteld om het Mobiliteitsplan Vlaanderen op te vatten als een richtinggevend document waarvan de overheid bij gemotiveerde beslissing kan afwijken. Deze definitie bevestigt de indruk van vrijblijvendheid. Ook de vaststelling dat de geformuleerde doelstellingen vaak niet gekwantificeerd zijn, dat de voorgestelde maatregelen in een aantal gevallen vaag en weinig concreet zijn, dat de relatie tussen doelstellingen en maatregelen niet altijd duidelijk is en dat geen indicatoren werden uitgewerkt en mechanisme werd voorzien om de voortgang te bewaken, versterken het vermoeden van vrijblijvendheid. De Raad dringt erop aan dat voor elke doelstelling een kwantitatieve ambitie en voor elke maatregel een duidelijke en toetsbare mijlpaal wordt geformuleerd en dat op basis van in het plan op te nemen indicatoren een meer concreet rapportage- en bijsturingmechanisme in het vooruitzicht wordt gesteld.

⁹ Zie p. 8.

[4] Verdere besluitvorming. Erg opmerkelijk ten slotte is dat het laatste hoofdstuk van het voorgelegde Mobiliteitsplan Vlaanderen – met name de beslissing en het engagement van de Vlaamse regering¹⁰ – niet is ingevuld. Dit is voor de Raad de meest opvallende indicatie voor het op dit ogenblik vrijblijvend karakter van het voorliggend beleidsplan. De Raad neemt aan dat het de bedoeling is om dit sluitstuk van het Mobiliteitsplan Vlaanderen pas in te vullen nadat er zicht is op de maatschappelijke adviesraden en er op dat ogenblik de beleidsmatige conclusies uit te trekken. De Raad betreurt deze lacune. Hij is immers van oordeel dat het maatschappelijke advies niet enkel moet slaan op de concrete planinhoud maar ook op het beleidsmatige proces en de politieke conclusies die aan een dergelijk strategisch beleidsplan verbonden zijn. Op dat vlak beveelt de Raad aan om expliciet te stellen:

- dat het Mobiliteitsplan Vlaanderen nog deze legislatuur volwaardig in voege zal zijn getreden;
- dat bij de doorvertaling, opvolging en eventuele bijsturing ervan bijzondere aandacht wordt besteed aan het realiseren van internationale verplichtingen, zeker ook op inzake milieu;
- dat het Mobiliteitsplan Vlaanderen op institutioneel vlak prioriteit zal geven aan een Vlaams kaderdecreet waarin alle bestaande en toekomstige Vlaamse wetgeving ter zake een geëigende plaats kan krijgen.

In dit licht betreurt de Raad ook de recente beleidsbrief Mobiliteit en Openbare Werken¹¹ in het luik “beleidsopties en initiatieven voor het volgende begrotingsjaar (hoofdstuk 5)” geen concrete engagementen m.b.t. de vaststelling en toepassing van het Mobiliteitsplan Vlaanderen formuleert. Ook de uitwerking van in de ogen van de Raad cruciale instrumenten voor het mobiliteitsbeleid zoals de kilometer- of gebruiksheffing komen er niet in aan bod. De Raad dringt er daarom uitdrukkelijk op aan op dat de Vlaamse regering dergelijke engagementen opneemt in het afsluitend hoofdstuk van het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

¹⁰ Hoofdstuk 12 kondigt een overzicht te geven van de engagementen van de Vlaamse regering maar besluit meteen daarna met de passus tussen haakje “ (nog in te vullen ...) ”.

¹¹ Beleidsbrief Mobiliteit en Openbare Werken: Beleidsprioriteiten 2003-2004 (Vlaams Parlement, stuk 1917 (2003-2004) – nr. 1.

III. Doelstellingen in een kader van duurzame ontwikkeling

- [5] **Duurzame ontwikkeling als beleidskader.** Het Mobiliteitsplan Vlaanderen situeert het te voeren mobiliteitsbeleid uitdrukkelijk in een kader van duurzame ontwikkeling. Volgens de MiNa-Raad is dat terecht. Met het oog op een duurzame samenleving is mobiliteit immers één van de prioritaire maatschappelijke systemen waarvoor een fundamentele vernieuwing of transitie zich opdringt. Essentiële kenmerken van duurzame ontwikkeling als beleidscontext zijn o.m. het in acht nemen van een langetermijnbenadering en het streven naar samenhang en synergie tussen economische, sociale en milieukundige bezorgdheden. Ook voor het beleidsdomein mobiliteit leidt duurzame ontwikkeling tot een aantal langetermijndoelstellingen op economisch, sociaal en milieukundig vlak.
- Economisch gezien veroorzaakt transport en de daarmee gerelateerde verkeerscongestie enorme maatschappelijke kosten: het aantal uren tijdverlies als gevolg van files en opstoppingen is gigantisch. Er zijn echter ook nog tal van andere externe kosten: medische kosten als gevolg van ongevallen en luchtverontreiniging; onderhoudskosten als gevolg van slijtage van infrastructuur en schade aan gezondheid, gewassen, bossen en gebouwen als gevolg van luchtverontreiniging¹². De algemene economische doelstelling in een kader van duurzame ontwikkeling is streven naar een optimale bereikbaarheid voor alle maatschappelijke functies, waarbij evenwel de gebruiker de juiste prijs betaalt.
 - Sociale problemen zijn vooral vervoersongelijkheid, gebrek aan toegankelijkheid en onveiligheid. Op dit ogenblik kan (of wil) een groot deel van de Vlamingen (vooral jongeren, senioren, en kansarmen) niet beschikken over een eigen wagen. Dit deel van de bevolking is aangewezen op openbaar vervoer of langzaam verkeer, waarvoor echter niet altijd voldoende voorzieningen beschikbaar zijn om een aanvaardbare basismobiliteit te garanderen. Op het vlak van verkeersveiligheid ligt Vlaanderen ver achter op de Europese koplopers: 144 verkeersdoden per miljoen inwoners voor Vlaanderen tegen 60 voor Zweden en het VK. Algemene sociale doelstellingen in een kader van duurzame ontwikkeling zijn een aanvaardbaar niveau van basismobiliteit halen en qua ongevallenpreventie aansluiting kunnen vinden bij Europese top. Dat impliceert minstens een halvering van het aantal verkeersdoden.
 - Milieukundig levert ons verkeer en transport momenteel meer dan genoeg knelpunten op. Er is op dit ogenblik zoveel luchtverontreiniging, geluidshinder, ruimtelijke versnippering en bodemverontreiniging dat de negatieve invloed op natuur en gezondheid acuut is. De bijdrage van het transport aan deze milieudruk is aanzienlijk en vooral in het geval van de uitstoot van ozonvormende stoffen (VOS, NO_x), zwevend stof en lawaai zorgwekkend. Bovendien neemt het aandeel van de transportsector in deze milieuproblemen in de meeste gevallen nog toe. Algemene milieudoelstellingen in een kader van duurzame ontwikkeling zijn het beperken van de milieuschade door het transport tot op een aanvaardbaar niveau

¹² Het MIRA-T-rapport 2003 (in druk) schat de externe kosten voor het wegverkeer anno 2002 in op bijna 16 euro per 100 voertuigkilometer (gemiddeld voor alle wegverkeer).

terug te dringen, de milieuperformantie, bezettingsgraad en beladingsgraad van de vervoersmiddelen te verbeteren en een verschuiving te realiseren naar meer milieuvriendelijke vervoersmodi.

[6] De doelstellingen van het mobiliteitsbeleid. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen richt zich op een middellange termijn (planhorizon 2012) en formuleert inderdaad doelstellingen voor de drie basisdimensies van duurzame ontwikkeling. De Raad stelt vast dat deze doelstellingen in een aantal gevallen vaag en niet kwantitatief zijn ingevuld. Dat is vooral het geval bij de doelstellingen 'garanderen van de toegankelijkheid' en 'verbeteren van de verkeersleefbaarheid'¹³. De Raad benadrukt dat in functie van een adequate opvolging en evaluatie van het gevoerde beleid, kwantitatieve doelstellingen gekoppeld aan een indicatorensysteem onvermijdelijk is. Doelstellingen enkel op een kwalitatief niveau omschrijven, bemoeilijkt in ernstige mate de monitoring van de effectiviteit van het mobiliteitsbeleid. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen erkent de noodzaak van een consistente set beleidsindicatoren¹⁴ maar formuleert geen concreet voorstel in die richting. In § [16] formuleert de MiNa-Raad een aanzet ter zake.

Wat betreft het geformuleerde ambitieniveau benadrukt de Raad het belang van *benchmarking* in een Europese context. Dit geeft een beeld van de performantie van het Vlaams mobiliteitsbeleid en is overigens ook in het Pact van Vilvoorde (waar doelstellingen tegen 2010 worden geformuleerd) een belangrijke krachtlijn. In het bijzonder de doelstellingen inzake milieukwaliteit, eco-efficiëntie en verkeersveiligheid, (resp. doelstellingen 16, 17 en 20) gaan uitdrukkelijk uit van een vergelijking van Vlaanderen met andere economische topregio's (die in veel gevallen ook tot de EU behoren). De Raad wijst in dit verband op het recente TERM-rapport¹⁵ van het Europees Milieu-agentschap dat aangeeft dat België (en wellicht ook Vlaanderen) in de meeste gevallen zeker niet tot de Europese top behoort.

De Raad stelt verder vast dat het Mobiliteitsplan Vlaanderen zich aansluit bij de prioriteiten die werden gesteld in de resolutie van het Vlaams Parlement. Deze houden in dat het Vlaams mobiliteitsbeleid zich op korte termijn zou concentreren op bereikbaarheid en leefbaarheid. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen benadrukt regelmatig deze prioritering. De Raad erkent dat de knelpunten ter zake acuut zijn maar merkt op dat de ernst van problemen op het vlak van leefbaarheid en schade aan milieu - en natuur even urgent moeten worden aangepakt. Een strikte interpretatie van de prioriteiten van het Vlaams Parlement kan de realisatie van de gestelde objectieven inzake milieu en leefbaarheid volgens de Raad ernstig in gevaar brengen. Gelet op het belangrijke aandeel van de transportsector in de uitstoot van broeikasgassen, ozonvormende en verzurende stoffen brengt een dergelijke hiërarchisering van de prioriteiten bovendien de realisatie van een aantal milieudoelstellingen uit internationale en Europese afspraken op middellange termijn (Europese Richtlijn Nationale Emissiemaxima tegen 2010, Kyoto-protocol tegen 2012) in het gedrang.

¹³ Zie p. 18-24 van het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

¹⁴ Zie project 81, p. 137.

¹⁵ European Environment Agency, *Paving the way for the Enlargement*, TERM 2002 (Environmental issue report n° 32).

[7] De milieukundige ambitie. Specifiek wat betreft de doelstellingen op het vlak van milieu en natuur gaat het Mobiliteitsplan Vlaanderen vooral in op de doelstellingen inzake luchtverontreiniging. De emissiereducties inzake NO_x en VOS zijn in overeenstemming met het recent goedgekeurde milieubeleidsplan. Het zelfde geldt voor de grootste uitdaging t.a.v. luchtmissies, met name de CO₂-uitstoot waar een stabilisering van de emissie t.o.v. 1990 in het vooruitzicht wordt gesteld. De Raad heeft echter ernstige twijfels of deze doelstelling voor de sector verkeer en vervoer met dit Mobiliteitsplan Vlaanderen haalbaar zal zijn (zie kaderstuk). Het Mobiliteitsplan Vlaanderen zelf geeft immers aan dat de huidige trend tot een toename van deze uitstoot zal leiden met 36% t.o.v. 1990. Alle analyses geven verder aan dat – in tegenstelling met andere vormen van milieudruk – er momenteel nog geen aanzet is tot zelfs maar een relatieve ontkoppeling tussen de geleverde vervoersprestaties enerzijds en het energiegebruik en de daarmee samenhangende CO₂-uitstoot anderzijds (zowel voor personenvervoer als voor goederenvervoer)¹⁶. De CO₂-uitstoot is dus een prioritair aandachtspunt in de relatie tussen milieu en mobiliteit. Uiteraard zal de haalbaarheid daarvan in grote mate afhangen van een normering ter zake die op Europees niveau gestalte moet krijgen. Op dat vlak lijken de perspectieven echter ook niet echt rooskleurig. Onderhandelingen tussen de automobielsector en de Europese Commissie inzake een nieuwe vrijwillige overeenkomst inzake de CO₂-uitstoot lijken immers wat in het slop te zitten¹⁷.

In vorige adviezen benadrukte de Raad steeds dat het effectief verminderen van de gemotoriseerde verkeersstroom essentieel is om te komen tot een duurzaam mobiliteitsbeleid. Het mobiliteitsplan stuurt echter nog te weinig aan op het beheersen van het aantal afgelegde kilometers en nog te veel op bereikbaarheid. Zo zullen grootschalige capaciteitsuitbreidingen (subactie capaciteitsuitbreidingen hoofdwegennet)¹⁸ de groei van het autoverkeer mogelijk verder in de hand werken en de doelstelling om het aantal reizigerskilometers te laten dalen of zelfs maar gelijk te houden onmogelijk maken. De capaciteitsuitbreidingen in de Brusselse regio (extra rijstroken op Brusselse ring en E40 Brussel-Leuven) zal bovendien één van de basisdoelstelling van het GEN (beperken van het autoverkeer naar en in Brussel) serieus hypothekeren¹⁹. Het beheersen van de vervoersvraag (conform KSF 1) vereist dan ook volgens de Raad dat in het Mobiliteitsplan concrete doelstellingen met betrekking tot het verminderen van het aantal reizigerskilometers worden opgenomen. Deze doelstellingen vormen immers mede de basis voor het bereiken van de emissiedoelstellingen.

¹⁶ MIRA-T-2003, hoofdstuk 1.5. Verkeer & Vervoer (Figuur 1).

¹⁷ Op dit ogenblik bedraagt de gemiddelde CO₂-uitstoot ongeveer 165 g/km. De Europese Commissie wil in de overeenkomst met de constructeurs een doelstelling van 120 g/km tegen 2008 laten opnemen maar de sector acht tegen dan hooguit 140 g/km haalbaar (Environment Daily, 17 november 2003).

¹⁸ P. 73 Mobiliteitsplan.

¹⁹ Er worden overigens heel wat infrastructuren voorgesteld die niet alleen tegenstrijdig zijn met duurzame mobiliteit maar ook een aantasting van de leefomgeving (en zelfs natuurwaarden) betekenen. Een voorbeeld is de N41 geven die in het S-Mer totaal wordt afgewezen omdat hij allerlei overstromingsgebieden (potpolder Bellebroek, wachtbekkens, ...) doorkruist en de perimeter van het natuurgebied Bellebroek doorsnijdt. Deze N41 wordt door alle onafhankelijke experts afgewezen en gaat in tegen de gestelde maaswijdte in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Voor de N42 geldt een gelijkaardige conclusie. Beide wegen creëren een ongewenste alternatieve Noord-Zuid-verbinding met de bedoeling om Antwerpen via de E17 (minimaal) de N41 te verbinden met de E40, via de zwevende rotonde in Wetteren, aan te sluiten op de N42 (of verder de N60 Ronse) om zo Henegouwen en een deel van Noord-Frankrijk te bedienen.

Mobiliteit en CO₂-uitstoot: een haalbare kaart ?

Het Mobiliteitsplan Vlaanderen gaat uit van een stabilisatie van de CO₂-uitstoot tegen 2010 in vergelijking met 1990. Volgens cijfers van MIRA-T-2003 is deze uitstoot van de sector verkeer en vervoer tussen 1990 en 2002 echter met 40% toegenomen. In tegenstelling tot het Mobiliteitsplan Vlaanderen is dit weliswaar inclusief het luchtvervoer en de scheepvaart maar het geeft aan dat een stabilisatie t.o.v. 1990 de facto een belangrijke reductie zal in houden t.o.v. de situatie nu (in de grootteorde van 20 tot 30%).

Voor deze reductie rekent het Mobiliteitsplan Vlaanderen uitsluitend op technische maatregelen want men voorziet (aanvaardt) op het vlak van verkeersvolume nog een verdere toename van het aantal afgelegde voertuigkilometers met ongeveer 10%. De autonome ontwikkeling (trendscenario) wordt immers ingeschat op een toename met 32% (ontwerpplan p. 34) terwijl het Mobiliteitsplan Vlaanderen t.o.v. dit trendscenario uitgaat van een reductie met 17% (zie ook NEC-plan). Per saldo zal het aantal afgelegde kilometers dus nog met ongeveer 10% toenemen. Deze toename is overigens moeilijk te rijmen met de ambitie om zowel het aantal reizigerkilometers als de bezettingsgraad stabiel te houden (cf. p. 34 en p. 84).

De combinatie tussen een stijgend aantal voertuigkilometers (+10%), de noodzaak om de CO₂-uitstoot drastisch te verminderen (met minstens 25% t.o.v. de huidige situatie) en de niet echt rooskleurige situatie inzake de technische vooruitgang terzake (volgens de constructeurs is slechts 15% reductie haalbaar, zie voetnoot 17) geven aan dat de stabilisatie doelstelling met het voorliggende Mobiliteitsplan Vlaanderen wellicht niet haalbaar is.

Verder meent de Raad dat er meer aandacht zou moeten zijn voor het formuleren van kwantitatieve doelstellingen op het vlak van hinder (geluid en lichthinder), impact op het ruimtegebruik en gezondheidsbedreigende stoffen zoals fijn stof en benzeen. Wat de impact op gezondheid betreft, merkt de Raad op dat er ook behoefte is aan een differentiatie van kwaliteitsdoelstellingen naar tijd en ruimte. Er is immers niet alleen nood aan maximale concentraties voor tijdspieken zoals bij ozon maar ook zogenaamde hot spots (drukke verkeersaders in binnensteden of ondergrondse parkeergarages) hebben extra beleidsaandacht nodig.

IV. Strategische krachtlijnen

[8] **Vier complementaire strategieën.** Mobiliteitproblemen oplossen vergt een samenhangende aanpak, gericht op minder kilometers, vlottere verplaatsingen en schonere voertuigen. Hiervoor zijn vier, elkaar aanvullende strategieën nodig, die telkens een positieve invloed uitoefen op de drie aangegeven duurzaamheidsdoelstellingen.

- Ingrijpen op het verplaatsingssysteem: met deze strategie moet Vlaanderen in de mate van het mogelijke streven naar verminderen van de behoefte aan (gemotoriseerde) mobiliteit. Mogelijkheden zijn er via het ruimtelijk beleid, via locatiebeleid, via ketenmobiliteit van personen en goederen, via telematicatoepassingen, via het doorrekenen van kosten die nu op de samenleving worden afgewenteld en via allerlei maatschappelijke reorganisaties (bv. inzake goederentransport, decentralisatie van diensten of arbeidstijdsregeling).
- Ingrijpen op de vervoerskeuze: hier moet Vlaanderen streven naar een betere *modal shift* (een groter aandeel van het openbaar vervoer) en een betere bezetting van voertuigen via bedrijfsvervoerplannen, vernieuwende vormen van collectief vervoer en financiële stimuli zoals een mogelijke kilometerheffing (waarvoor reeds verschillende Europese landen initiatieven hebben genomen).
- Ingrijpen op verkeerssystemen: dit betekent werken aan vlotter verkeer en optimalisering van bestaande stromen via telematica, categorisering en inrichting van wegen, via mogelijkheden in woonzones voor aanleg van voorzieningen voor openbaar vervoer en van verkeersveilige doortochten en via allerlei maatregelen om natuurgebieden te 'ontsnipperen' (tunnels, ecoducten, natuurvriendelijke oevers of bermen, ...).
- Tenslotte zijn er ingrepen nodig op voertuigniveau: technische verbeteringen gericht op zuiniger en stillere motoren en aanpassing van het rijgedrag door allerlei educatieve initiatieven. Ook een eventuele toekomstige intelligente snelheidsbegrenzer past in deze strategie.

[9] **Samenhang tussen doelstellingen, maatregelen en instrumenten.** Een strategisch beleidsplan zal in de regel de concrete maatregelen, instrumenten, projecten, financiering en organisatie afstemmen en enten op de geformuleerde doelstellingen en krachtlijnen. In het geval van het Mobiliteitsplan Vlaanderen is de Raad van oordeel dat deze samenhang beter zou kunnen. Het geheel van doelstellingen richt zich op duurzame ontwikkeling als algemeen beleidsconcept (zie hoofdstuk III). Vervolgens geeft het Mobiliteitsplan Vlaanderen een samenvatting van de 7 kritische succesfactoren die reeds eerder in de beleidsnota mobiliteit waren opgenomen. Deze indeling loopt niet gelijk met de set doelstellingen. Dit is echter verdedigbaar omdat de succesfactoren in grote lijnen overeenkomen met de vier hoger geschetste basisstrategieën die in het vervoerssysteem moeten worden ingezet om de gestelde doelstellingen te realiseren. Daarbij zal elke strategie telkens een bijdrage leveren aan meerdere doelstellingen. De volgende stap is het samenstellen van concrete pakketten van maatregelen en instrumenten die het Mobiliteitsplan Vlaanderen in de gehanteerde

planperiode wil uitvoeren. De logica zou zijn dat deze pakketten de concrete invulling zouden geven aan de strategische krachtlijnen die daarvoor werden getrokken. In het geval van het Mobiliteitsplan Vlaanderen sluiten de samengestelde pakketten echter niet mooi aan op de kritische succesfactoren. De Raad is van mening dat het Mobiliteitsplan Vlaanderen aan coherentie zou winnen mocht de indeling en samenhang van het geheel aan doelstellingen, strategische krachtlijnen (kritische succesfactoren) en maatregelenpakketten op een aantal punten zou worden herbekeken en waar nodig herschikt.

De Raad geeft daarbij volgende overwegingen mee:

- De strategische krachtlijn inzake het ingrijpen op het verplaatsingssysteem correspondeert vooral met de kritische succesfactor 1 (beheersing groei aantal verplaatsingen en verplaatsingsafstand en substitutie door telematica) en met een deel van maatregelenpakket 3 (efficiënt gebruik vervoermiddelen en infrastructuur).
- De strategische krachtlijn inzake het ingrijpen op het vervoerssysteem correspondeert vooral met de kritische succesfactor 2 (beheersing van wagen - en vrachtwagengebruik door een verhoogd gebruik van vervoersalternatieven en een grotere vervoersefficiëntie), met het maatregelenpakket 1 (verhogen kwaliteit vervoersalternatieven) en met een deel van pakket 3 (efficiënt gebruik vervoermiddelen en infrastructuur).
- De strategische krachtlijn inzake het ingrijpen op het verkeerssysteem correspondeert vooral met de kritische succesfactor 4 (technologie van de hoofdinfrastructuur), met het maatregelenpakket 2 (doelmatig infrastructuurbeleid voor het wegverkeer) en met een deel van het maatregelenpakket 3 (efficiënt gebruik vervoermiddelen en infrastructuur).
- De strategische krachtlijn inzake het ingrijpen op het voertuigsysteem (waarbij ook de voertuigbestuurder een element is) correspondeert vooral met de kritische succesfactoren 3 (veilig en milieuvriendelijk rijgedrag) en 4 (technologie in het voertuigenpark) en met de maatregelenpakketten 4 (handelingsbekwaamheid en mentaliteitswijziging) en 5 (intelligent, veilig en milieuvriendelijk voertuigenpark).
- De kritische succesfactoren 5, 6 en 7 (maatschappelijk draagvlak, doelmatige aanwending van de financiële middelen, en noodzakelijke kennis en instrumenten) zijn telkens aspecten van de nood aan bestuurlijke vernieuwing die zich zeker ook in het mobiliteitsbeleid opdringt. Deze succesfactoren zou men kunnen bundelen in een strategische krachtlijn ter zake die vervolgens (gedeeltelijk) wordt geconcretiseerd door het maatregelenpakket uit hoofdstuk 8.

[10] Het verplaatsingssysteem. Bij ongewijzigd beleid zal het transportvolume en de externe kosten die eraan vasthangen verder toenemen. Verwachte toenames in transportvolume zijn van een grootteorde van enkele tientallen %²⁰. Het goederentransport groeit zelfs sneller dan de economie (in 1998 steeg het BBP met 18% tov 1990; het aantal tonkilometer met 27%)²¹. Het recente TERM-rapport geeft duidelijk de toenemende inefficiëntie van vooral het goederentransport aan²². Het verminderen van de behoefte aan verplaatsingen is de meest structurele strategie om de negatieve impact van mobiliteit te verminderen en te beheersen. De ambitie van het Mobiliteitsplan Vlaanderen op dit vlak is overigens niet echt duidelijk. Men aanvaardt qua verkeersvolume nog een verdere toename van het aantal afgelegde voertuigkilometers met ongeveer 10%²³ wat moeilijk te rijmen is met de ambitie om zowel het aantal reizigerkilometers als de bezettingsgraad stabiel te houden²⁴. In elk geval voorziet het Mobiliteitsplan Vlaanderen echter weinig ontradende maatregelen om het verkeersvolume daadwerkelijk te beheersen. Een volwaardige push-pull-strategie staat nog niet echt in de steigers. Zo wordt het verbeteren van de bereikbaarheid voornamelijk beoogd via infrastructuurprojecten, en is er weinig of geen aansturing op het niveau van de maatschappelijke drijvende krachten (reorganisatie van maatschappelijke activiteiten of logistieke en economische processen) of vanuit het oogpunt toegankelijkheid van diensten (onderwijs, gezondheidszorg, kantoren en bedrijvenparken).

Een belangrijk stimulerende invalshoek op dit vlak kans inderdaad het aanmoedigen van thuiswerken en flexibele werkvormen zijn²⁵. Het gevaar is echter het optreden van een 'rebound'-effect in die zin dat woon-werkverkeer wordt vervangen door verplaatsingen in recreatieve sfeer (substitutie-effecten). Een ander ongewenst neveneffect zou kunnen zijn dat thuiswerken suburbanisatie in de hand werkt. De Raad vraagt de nodige aandacht voor mogelijke rebound-effecten bij de invoering van de maatregelen. Het is van belang dat neveneffecten in rekening worden gebracht en dat flankerend beleid dergelijke ruimtelijke neveneffecten kan counteren. Ook gedragssturende economische instrumenten kunnen in deze strategie een belangrijke rol vervullen. Zo geeft een geavanceerde kilometerheffing volgens een studie uitgevoerd door de Vrije Universiteit in Amsterdam een reductie van het totaal aantal voertuigkilometers met 10 tot 15%. De slimme kilometerheffing (variabilisatie en differentiatie van het heffingstarief naar plaats, tijd, voertuigkarakteristieken en rijgedrag) is voor de Raad dan ook een uiterst belangrijk instrument om externe kosten (volgens studies in België circa 5% van BNP) te internaliseren en zo de vraag naar transport te beheersen (zie § [17]). De opbrengst van financiële instrumenten kan worden gecompenseerd door verlaging van andere lasten en/of geïnvesteerd in de uitbouw van alternatieve vervoersmodi.

²⁰ Het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen (juni 2001) schat de toename van het wegverkeer in op 21% voor het personenverkeer (uitgedrukt in reizigerskilometer) en 31% voor het goederenvervoer (uitgedrukt in tonkilometer), zie p. 33-35.

²¹ MIRA-T-2003, hoofdstuk 1.5., figuur 1.

²² TERM 2002, p. 28.

²³ De autonome ontwikkeling (trendscenario) wordt immers ingeschat op een toename met 32% (ontwerpplan p. 34) terwijl het Mobiliteitsplan Vlaanderen t.o.v. dit trendscenario uitgaat van een reductie van 17% (zie ook NEC-plan). Per saldo zal het aantal afgelegde kilometer dus nog met ongeveer 10% toenemen.

²⁴ P. 34 en 84 Mobiliteitsplan.

²⁵ Projecten 42 en 43.

[11] Het vervoerssysteem. Wat betreft het vervoerssysteem is het duidelijk dat Vlaanderen moet streven naar een *modal shift* (een groter aandeel van het langzaam en gemeenschappelijk vervoer, van spoor en binnenvaart) en een betere bezetting en belading van voertuigen via bedrijfsvervoerplannen, vernieuwende vormen van collectief vervoer en financiële stimuli zoals een mogelijke kilometerheffing. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen formuleert een hele reeks maatregelen en projecten die aan deze strategische krachtlijn een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Toch ziet de Raad op dit vlak enkele gemiste kansen. Zo mist de Raad bijkomende (financiële) stimuli voor het fietsverkeer, het stimuleren van de binnenvaart door een vermindering van de aanlegrechten en het wegvallen van de optie inzake short sea shipping (estuariene vaart) bij de ontsluiting van Zeebrugge. Ook de doelstelling in subactie 35, stimuleren autodelen, is zwak en weinig ambitieus (een pilootproject voor Vlaanderen). Er lopen al meerdere (particuliere) initiatieven, die door de overheid gestimuleerd kunnen worden, bv. door dit financieel (subsidies) en fiscaal te stimuleren (lagere verkeersbelasting). Daarnaast kan een bij-akte in het mobiliteitsconvenant worden voorzien voor autodelen en kan de overheid een voorbeeldfunctie waarmaken inzake autodelen (bv. via administraties). De Raad vraagt de Vlaamse regering om de initiatieven en onderhandelingen (met name tussen De Lijn en Taxistop) die op dit vlak in Vlaanderen gestart zijn, maximaal te faciliteren zodat in de loop van 2004 daadwerkelijk met proefprojecten in Gent en Antwerpen kan gestart worden.

De Raad stelt verder vast dat reeds eerder geplande projecten inzake locatiebeleid²⁶ in de praktijk fout lopen. Op dit ogenblik zijn er in Vlaanderen verschillende voorbeelden van initiatieven om kantoorcomplexen op te richten op locaties met uitsluitend een autogericht bereikbaarheidsprofiel²⁷. Een recente studie²⁸ heeft algemeen aangetoond dat de laatste jaren vooral nabij de op- en afritten van de grote verkeersaders binnen de Vlaamse Ruit nieuwe kantoorlocaties werden ontwikkeld (Mechelen-Noord, Aalst, St.Niklaas, Antwerpen (oude Haven), Gent en Leuven-Haasrode). De studie concludeert dat de belangrijkste factor waar een bedrijf bij de selectie van een nieuw kantoorgebouw naar kijkt, nog steeds de autobereikbaarheid is. Als gevolg hiervan is er bij ondernemers een toenemende oriëntatie op decentrale en perifere locaties. Volgens dezelfde studie wordt voor de periode tot 2010 een grotere groei verwacht van decentrale kantoorlocaties dan van centrumlocaties (1.140.000 m² tegenover 986.000 m²). De studie beveelt daarom aan om bij het aanwijzen van nieuwe locaties nadrukkelijk te kiezen voor het bestaand stedelijk gebied teneinde versnippering tegen te gaan en optimaal gebruik te maken van bestaande vervoersinfrastructuur.

Zoals in vorige paragraaf aangehaald kunnen opbrengsten van eventuele financiële instrumenten mogelijk via een Fonds worden aangewend voor extra investeringen in

²⁶ Project 10.

²⁷ Voorbeelden hiervan zijn o.m.

- het grootschalig kantoorcomplex "Axxes" dat recent in Merelbeke werd gerealiseerd. Dit is gelegen aan het knooppunt van de E40 en de E17 en heeft een kantooroppervlakte van 47.000 m².
- het Office Park Mechelen, gelegen aan het op- en afrittencomplex Mechelen Zuid aan de E19. Vijf kantoorgebouwen met een totale kantooroppervlakte van 31.000 m².
- het Clinton Park te Erembodegem/Aalst. Kantorencomplex van 34.000 m² gelegen naast afrit 19 van de E40.

²⁸ "Ruimtelijk-economische aspecten kantoren en kantoorachtigen Vlaanderen", Buck Consultants, G4S, opdrachtgever: Ministerie Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Ruimtelijke Planning, april 2001.

'duurzame' mobiliteit. De prioriteit daarbij ligt op het wegwerken van 'missing links' voor comfortabel en snel openbaar vervoer op het niveau van stadsgewesten. De Raad heeft daarbij al meermaals het accent gelegd op voorstedelijke netwerken in de stijl van het gewestelijk expressnet rond Brussel²⁹. Ten aanzien van deze netwerken beveelt de Raad aan om:

- snel een visie uit te werken voor een samenhangend snelnet voor de hele Vlaamse Ruit waarbinnen de netwerken voor de grote steden uitvoeringprioriteit kunnen krijgen;
- daarbij oog te hebben voor een maximale complementariteit van regionale treinverbindingen, het streekvervoer per bus en moderne tramnetten;
- bij het uitwerken van deze snelnetten aandacht te besteden aan de grensoverschrijdende relaties tussen de 13 vervoersgebieden waarop het netmanagement van De lijn zich richt en
- werk te maken een geharmoniseerde tarifiering tussen de verschillende modi binnen het openbaar onderzoek zodat reizigers met dezelfde vervoerbewijzen zowel bij het regionale spoor als het bij Vlaamse streekvervoer terecht kunnen. Dit is een belangrijk element om van de genoemde vervoerregio's samenhangende gehelen te maken die zich lenen voor een efficiënt openbaar vervoer.

[12] Het verkeerssysteem. Studies hebben al meermaals aangewezen dat de uitstoot per kilometer stijgt bij grote congestie, veel snelheidswisselingen, hoge snelheden en sluiptverkeer. Het wegwerken van files en een homogener rijpatroon verbeteren vooral de lokale luchtkwaliteit. Voor een meer algemene verbetering van milieudruk leveren een betere handhaving en een verlaging van de snelheidslimiet naar 100 km/uur in congestiegevoelige gebieden meer op. Voor een vlotte afhandeling van het verkeerssysteem wordt steeds meer gezocht naar geïnformatiseerde systemen van verkeersgeleiding en -management. Met deze ICT-aanpak kan het verkeerssysteem inderdaad zodanig worden georganiseerd dat de capaciteit van de bestaande infrastructuur efficiënter wordt benut en de doorstroming vlotter verloopt wat vanuit elke invalshoek voordelen oplevert.

Al te vaak klinkt in deze context echter nog de roep om bijkomende infrastructurele capaciteit. De Raad dringt nogmaals aan op grote voorzichtigheid bij het voorzien van nieuwe infrastructuur. Om de noodzaak van nieuwe hoofdwegen en primaire wegen aan te tonen is in elk geval een integrale effecten beoordeling of maatschappelijke Kosten/baten-analyse (MKBA) nodig waarin ook milieukosten (zowel monetariseerbare als niet-monetariseerbare) worden meegenomen (cf. [14]). De Raad stelt overigens vast dat plannen voor het aanleggen van sommige missing links die al geruime tijd op tafel liggen, in de praktijk vaak door de feiten achterhaald worden zodat het actuele nut ervan twijfelachtig is (bv. in het geval van de tweede spoorontsluiting van de Antwerpse haven).

²⁹ Strategisch project 1 op p. 43 voorziet terecht een subactie in die richting.

Verder zijn ook bij de alternatieve modi maatregelen nodig om de bestaande infrastructuur beter te benutten, zoals het stimuleren van nachtafhandeling in de binnenvaart en het aanmoedigen van verschuivingen van reizigerstransport in het openbaar vervoer naar daluren via verbeterde dienstverlening in dalmomenten (bv. nachtbussen) en door het beter benutten van bestaande capaciteit van openbaar vervoer (bv. op basis van kosteneffectiviteitanalyses).

Het Mobiliteitsplan voorziet dat op korte termijn criteria zullen worden opgesteld voor de aanleg van rondwegen in de stedelijke omgeving met het oog op het weren van vrachtverkeer.³⁰ De Raad vraagt in dat verband dat in het Mobiliteitsplan zelf criteria op hoofdlijnen worden voorzien ten einde een minimale eenvormigheid te kunnen waarborgen voor de toepassing ervan in de gemeenten.

Ten slotte merkt de Raad op dat de subacties die ressorteren onder de actie landschappelijke inpassing verkeersinfrastructuur vaak vaag en te algemeen werden ingevuld³¹:

- ❑ Zo kan de subactie mitigatie barrière-effect verduidelijkt en meer uitvoeringsgericht gemaakt worden door te stellen dat ontsnipperingsmaatregelen moeten gebaseerd zijn op een combinatie van een gebiedsgerichte aanpak en een soortgerichte aanpak. Voor dit laatste kan gedacht worden aan zeer specifieke soorten zoals das of hamster. Voor deze soorten moet dit dan gebiedsgericht vertaald worden voor Zuid-limburg en het oostelijk deel van Vlaams-Brabant.
- ❑ De subactie bermbeheer kan concreter worden ingevuld en zou tevens betrekking moeten hebben op het milieuvriendelijk beheer van spoorwegbermen.
- ❑ Wat de subactie lichthinder betreft is de uitwerking van 'donkerte'-gebieden (in navolging van stiltegebieden) noodzakelijk, zeker in het "overbelichte" Vlaanderen. In dergelijke gebieden moet de rol van verlichting ten behoeve van transportinfrastructuur worden teruggedrongen. Hierbij kunnen proefgebieden worden uitgekozen zoals de omgeving van het militaire domein in Houthalen-Helchteren. Om deze actie concreter en duidelijker te maken, beveelt de Raad aan te verwijzen naar een aantal pilootprojecten die in de nabije toekomst zullen opgestart worden. Het gaat immers om pilootprojecten met een hoge voorbeeldwaarde, die het verschil kunnen maken voor dit soort beleidsvoornemens.
- ❑ In verband met het terugdringen van de geluidshinder in de open ruimte zal gestart worden met enkele concrete proefprojecten. Het gaat hier bijvoorbeeld over de aanleg van geluidswanden langs de R4 (Gent) ter hoogte van de Bourgoyen-Ossemeersen, langs de E40 ter hoogte van het Heverleebos en langs de N49 ter hoogte van het Groot Rietveld in Beveren.
- ❑ Volgende proefprojecten worden gepland om de lichthinder in de open ruimte sterk te reduceren: geen plaatsing van verlichting van verlichting langs de R4 in Drogenen ter hoogte van de Bourgoyen-Ossemeersen (met uitzondering van de kruispunten

³⁰ P. 75-76 Mobiliteitsplan.

³¹ P. 77-80 Mobiliteitsplan.

en met inbegrip van begeleidende reflecterende wegmarkeringen) en het niet meer gebruiken van de bestaande verlichtingsinfrastructuur met aangepaste geleidingsmaatregelen langs de E314 ter hoogte van de Ten Haagdoornheide, De Teut en de Mechelse Heide. Via dergelijke proefprojecten inzake de terugdringing van geluids- en lichthinder moeten vervolgens conclusies getrokken worden die op andere plaatsen kunnen worden toegepast.

[13] Het voertuigstelsel. Om de milieu-impact van het mobiliteitssysteem te verminderen zal hoe dan ook nog een sterke drijvende kracht uitgaan van de ontwikkeling en toepassing van de milieutechnologie (schonere, zuinigere en veiligere voertuigen). Volgens het VITO zal de impact van de luchtvervuiling als gevolg van de voorziene Europese emissienormen (Euro 4) tegen 2010 grosso modo halveren in vergelijking met de huidige situatie. Toch valt het op dat het Mobiliteitsplan Vlaanderen op dit vlak een nogal passieve houding aanneemt: er wordt vooral gesproken over opvolging. De focus op luchtverontreiniging maakt dat er weinig aandacht is voor geluidshinder door voertuigen. Los van de evolutie van de normering (die inderdaad vooral op Europees niveau zijn beslag moet krijgen) ziet de Raad op technologisch vlak veel perspectieven in de intelligente snelheidsbegrenzer (ISA) die naast allerlei buitenlandse experimenten sinds oktober 2002 ook in Gent wordt uitgetest. Ook snelheid verminderen heeft immers voordelen voor elke invalshoek. Bovendien zijn er mogelijkheden voor een koppeling aan eventuele kilometerheffing (zie MiNa-Raad advies over BAM: maatschappelijk draagvlak in de maak voor budgetneutrale toepassing van km-heffing). De Raad vraagt om bij het project in kwestie³² de mogelijkheden voor deze koppeling in het onderzoek mee te nemen.

De Raad vraagt verder om in het luik voertuigtechnologie aandacht te besteden aan onderzoek naar de concrete mogelijkheden voor waterstof in bifuel-toepassingen en aan brandstofcel-technologie. In Amsterdam rijden momenteel reeds een aantal autobussen op waterstof. De aanwezigheid van spitstechnologische bedrijven in Vlaanderen verantwoordt het uitwerken van een strategisch project ter zake. De Raad verwijst onder meer naar een onderzoek, uitgevoerd door de beroepsorganisatie BEL-LPG, Vandeborre Technologies en de Universiteit Gent. Het project werd geëvalueerd en goedgekeurd door VITO. Als de overheid een startkapitaal kan aanbrengen, zouden vanaf eind 2003 tot en met 2006 een vijftal wagens op waterstof rondrijden.

De Raad beveelt tenslotte aan om volgende bijkomende subacties toe te voegen:

Bij Project 60³³:

- Stimuleren van de uitrusting van vrachtwagens met roetfilters. Aanvullend op de Vlaamse acties om nabehandelingstechnieken te installeren op het bussenpark van De Lijn en de ombouw van voertuigen mee te nemen in het uitwerken van gebruiksvoordelen voor voertuigen, wordt de federale overheid gevraagd gerichte acties naar de ombouw van vrachtwagens te voeren. Mogelijke acties zijn het uitreiken van subsidies, de installatie van roetfilters aftrekbaar maken van de vennootschapsbelastingen, het opnemen van specificaties rond de installatie van roetfilters in sectorovereenkomsten en sensibilisatie van bedrijven.

³² Zie project 60, subactie ISA voertuigen.

³³ Zie p. 106 van het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

- Aan de federale overheid wordt gevraagd acties uit te werken om de uitrusting van vrachtwagens met roetfilters te bevorderen.
- Milieuvriendelijke treinen. Daar waar mogelijk dienen dieseltreinen vervangen te worden door elektrische treinen. Dit gebeurt reeds grotendeels. Bij de aankoop van nieuwe treinstellen dient rekening gehouden met het energieverbruik en de geluidsemissies. Geluidsemissie dient eveneens gereduceerd te worden door de optimalisering van de spoorweginfrastructuur. Verder kan ook de aankoop van een minimum aandeel groene energie – bv. via de beheersovereenkomst – opgelegd worden. De Raad verwijst in dit kader naar de Zweedse en Oostenrijkse spoorwegmaatschappijen die tot de grootste afnemers van groene stroom in Europa behoren.
- Aan de federale overheid wordt gevraagd de ingeslagen weg voor de vermindering van de milieu-impact ten gevolge van het treinverkeer, verder in te zetten en extra maatregelen – eveneens via de beheersovereenkomst – op te leggen.

Bij Project 61³⁴:

- Demonstratieprojecten veilige en milieuvriendelijke voertuigen. Er beweegt heel wat rond de ontwikkeling van nieuwe (voertuig)technologieën. Om de effectieve (milieu)prestaties van deze nieuwe technologieën in kaart te brengen en anderzijds, bij positieve evaluatie, de marktintroductie ervan te bevorderen, zijn demonstratieprojecten aangewezen. Voorgesteld wordt demonstratieprojecten op te starten rond veilige en milieuvriendelijke technologieën.

³⁴ Zie p. 108 van het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

V. De bestuurlijke dimensie

[14] **Decretale verankering.** Ondanks herhaaldelijk aandringen heeft de Vlaamse regering nog steeds geen werk gemaakt van een algemene decretale verankering van de mobiliteitsplanning in Vlaanderen. De Raad blijft daarom aandringen op een volwaardig Vlaams kaderdecreet waarin alle bestaande en toekomstige Vlaamse wetgeving inzake mobiliteit een geëigende plaats kan krijgen. Het ontbreken daarvan maakt o.m. dat het voorliggende Mobiliteitsplan Vlaanderen niet beschikt over een juridisch statuut dat duidelijk vastlegt wat de draagwijdte en de bindende kracht is van dit beleidsplan. Door de administratie wordt bijgevolg een voorstel van beleidsaanpak aangereikt zonder enige procedurele garantie. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen erkent dit hiaat en stelt voor om een wettelijk kader voor de gewestelijke mobiliteitsplanning op te stellen³⁵. Men ziet dit kader echter als een aanvulling bij het decreet over het gemeentelijk mobiliteitsbeleid (plannen en convenants) terwijl (delen van) het gewestelijk mobiliteitsbeleid in een ander decretaal kader zijn uitgewerkt³⁶. De Raad onderschrijft de noodzaak van een planningsdecreet dat de wettelijke bepalingen bevat voor de besluitvorming t.a.v. de beleidsplanning. Volgens de Raad zouden daarin ook andere instrumenten op het vlak van beleidsvoorbereiding (zoals rapportering en evaluatie) en beleidsuitvoering (zoals convenants en economische instrumenten) een juridische basis moeten vinden. De Raad herhaalt in dit verband dat hij vragende partij is naar een meer gecodificeerde aanpak in de juridische onderbouwing van het Vlaamse mobiliteitsbeleid. Dit moet leiden tot een volwaardig kaderdecreet voor het mobiliteitsbeleid en zou z.i. meer in lijn zijn met het algemeen streefdoel van de Vlaamse regering om de Vlaamse wetgeving zoveel mogelijk te harmoniseren, te vereenvoudigen en transparanter te maken. De Raad herinnert aan zijn voorstel om de juridische onderbouwing van het Vlaamse mobiliteitsbeleid op een meer structurele wijze te ontwikkelen via een systeem van codificering vergelijkbaar met het milieuhygiënerecht.³⁷

[15] **MOBER als beleidsvoorbereidend instrument.** Als instrument voor beleidsintegratie en beleidsafstemming wordt in het Mobiliteitsplan (onder meer) de Mobiliteitseffectenrapportering (MOBER) naar voor geschoven. Er wordt voorgesteld om voor beleidsbeslissingen of projecten met belangrijke mobiliteitsconsequenties de opmaak van een MOBER verplicht te stellen. Op termijn zou de MOBER deel moeten uitmaken van een integrale effectenrapportage.³⁸

In eerdere adviezen over mobiliteit wees de Raad steeds op het belang van en de nood aan de inzet van de MOBER als instrument om in een vroege fase zicht te krijgen

³⁵ Project 69, p.120-121.

³⁶ Met name het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen.

³⁷ Cf. MiNa-Raad, Oriëntatienota van 5 maart 1998 over Mobiliteit en Infrastructuur; MiNa-Raad, Advies van 2 april 1998 over Mobiliteit en Infrastructuur; MiNa-Raad, Advies van 27 januari 2000 over het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van het bezoldigd personenvervoer over de weg; MiNa-Raad, Advies van 6 juni 2002 over het ontwerp van Mobiliteitsplan.

³⁸ Project 68, p. 120

op de mobiliteitseffecten van een plan of project. De Raad ondersteunt dan ook in principe het verplicht stellen van de opmaak van een MOBER voor beleidsbeslissingen of projecten met belangrijke mobiliteitsconsequenties. Wat betreft dit 'voornemen' meent de Raad evenwel dat het Mobiliteitsplan te vrijblijvend is en te weinig concreet (de MOBER komt bv. niet aan bod in de maatregelenpakketten in hoofdstuk 7). Een bijkomend probleem is bovendien dat er hieromtrent nog weinig wetgevende structuur bestaat. De uiteindelijke finaliteit van het instrument moet zijn dat mobiliteitseffecten een essentieel onderdeel worden van beleidsafwegingen over de beleidsdomeinen heen. De MOBER zal daartoe inderdaad moeten deel uitmaken van een integrale effectenrapportage. De Raad is grote voorstander van deze integrale effectenrapportage die de klassieke MER of kosten-batenanalyse overstijgt en een volwaardige maatschappelijke impactanalyse moet inhouden. In zijn advies op de BAM verwees de Raad naar een voorbeeld voor dergelijke impactanalyse uitgewerkt door het Nederlands Centraal Planbureau.³⁹ Het CPB stelde onder meer dat dergelijke impactanalyse kan beschouwd worden als het sluitstuk van een groot aantal ongelijksoortige analyses (onder meer analyse van vervoerseffecten of een soort MOBER, inventarisatie economische effecten, analyse milieueffecten via strategische MER,...). In afwachting van een wettelijke onderbouw voor dit instrument is het evenwel van belang dat al deze evaluaties (sociaal, economisch, ruimtelijk, mobiliteit,...) gelijktijdig gebeuren en dat ze aan elkaar gegevens aanleveren. De Raad vraagt alleszins om erover te waken dat de verschillende rapportages, die reeds bestaan of in de toekomst op andere beleidsgebieden zouden worden ontwikkeld zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd (of zelfs geïntegreerd) op het vlak van timing en procedure. De Raad vraagt zich overigens af in hoeverre een integratie van de MER en de MOBER niet kan worden gerealiseerd door een verbreding van de MER naar de daaruit voortvloeiende mobiliteitseffecten. Naar analogie met het instrument van de milieueffectrapportage pleit de Raad alleszins voor een MOBER op drie beleidsniveaus.

- De *strategische MOBER* die het mogelijk moet maken om in een vroege fase van de besluitvorming de impact op mobiliteit en de mate van mobiliteitsgenererende effecten van beleidsplannen en/of beleidsvoornemens vast te stellen. Onderzocht moet worden of beleidsvoornemens geen bepaalde ontwikkelingen met zich meebrengen die juist door het feit dat ze vervoer en transport genereren meer maatschappelijke kosten veroorzaken dan maatschappelijke voordelen zoals fiscale gunstregimes en regels m.b.t. economische expansiesteun voor (Europese) distributiecentra die het wegennet met extra vrachtwagens verzadigen of aan plannen die de toegankelijkheid van diensten beïnvloeden (bv. centralisatie of specialisatie van opleidingen op universiteiten en hogescholen, VDAB-opleidingen, consulatiebureaus Kind en Gezin, postkantoren en -sorteercentra,...).
- De *plan-MOBER* die een integratie moet mogelijk maken van het mobiliteitsbeleid, infrastructuurbeleid en ruimtelijk beleid op gewestelijk en regionaal niveau. De plan-MOBER moet de mobiliteitseffecten in kaart brengen van plannen met mobiliteitsgenererende activiteiten (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Strategische plannen voor de zeehavengebieden,...) alternatieve beleidsscenario's uittekenen en maatregelen om mobiliteitseffecten te verzachten (cf. plan-MER). Voor nieuwe infrastructuurplannen betekent dit bv. dat alternatieven worden onderzocht toegespitst op maatregelen andere dan de aanleg van nieuwe infrastructuur (bv. invoeren kilometerheffing, nieuwe openbare vervoersdiensten,

³⁹ MiNa-Raad, Advies van 5 april 2001 over de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel.

reorganisatie van maatschappelijke diensten of logistieke concepten, enzovoort).

- De *project-MOBER* waarin verschillende scenario's en locatievarianten worden onderzocht waarbij alternatieven die rekening houden met de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen zoals aansluitingsmogelijkheden met openbaar vervoer worden afgewogen. Ook de inplanting van vervoersgenererende activiteiten (bv. scholen, shoppingcentra, Europese distributiecentra, ...) kunnen het onderwerp uitmaken van de project-MOBER.⁴⁰

[16] Beleidsindicatoren. Een ander belangrijk instrument in de beleidsvoorbereidende fase dat volgens de Raad te weinig werd uitgewerkt in voorliggend plan betreft een werkbaar mechanisme om flexibiliteit in de uitvoering van plandoelstellingen mogelijk te maken en de bijstelling ervan te bewaken⁴¹. Naar analogie met het Europese TERM-rapport pleit de Raad ter zake voor het ontwikkelen van duidelijk omschreven en consistente reeksen indicatoren ten einde de vooruitgang ten opzichte van de gestelde doelstellingen te meten. In zijn advies inzake het ontwerp van Mobiliteitsplan wees de Raad trouwens op het belang van indicatoren als meetinstrument bij het behalen van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen⁴². De Raad dacht daarbij aan het ontwikkelen van indicatoren gekoppeld aan het DPSIR-model (*drivers-pressures-state-impact-responses*), waarbij de verstoringketen in de mobiliteitsproblematiek kan worden opgevolgd. Zo kunnen *driving forces* slaan op nabijheid van voorzieningen, aantal woningen, autobezit; de *pressure* kan voor verschillende vervoersmodi worden bepaald in tonkilometer, reizigerskilometer of voertuigkilometer; de *state* kan worden weergegeven voor de verschillende doelstellingen in het mobiliteitsplan (verbetering luchtkwaliteit, bereikbaarheid,...); de *impact* kan bepaald worden in functie van bv. gezondheidseffecten of ongevallen en de *response* kan de mate van internalisering van externe kosten betreffen of snelheid en frequentie van openbaar vervoer. De Raad suggereert om deze aandachtspunten in te bouwen in het hoofdstuk monitoring⁴³. Verder meent de Raad dat de indicatoren die in het kader van de beleidsmonitoring worden uitgewerkt ook bij het toepassen van de diverse types mober belangrijke toetsstenen moeten zijn.

⁴⁰ Cf. Advies ontwerp van Mobiliteitsplan, p. 13-15.

⁴¹ Cf. Advies ontwerp van Mobiliteitsplan, p. 4-5.

⁴² Bij het uitwerken van een set indicatoren die vooruitgang ten aanzien van doelstellingen meet en opvolgt is het evenwel nodig om de doelstellingen in het plan meer te kwantificeren.

⁴³ Hoofdstuk 8.5 Monitoring van het mobiliteitsbeleid, zie p. 134 e.v.

Aanzet tot een set sleutelindicatoren

ACTIVITEITEN

Economisch: BBP

Demografisch: aantal gezinnen, wagenpark, activiteitsgraad bevolking

Ruimtelijk: gemiddelde nabijheid voorzieningen, infrastructuurinvesteringen

DRUK

Absoluut: voertuig-, reizigers- en tonkilometers, energiegebruik, luchtmissies

Relatief: mobiliteitsefficiëntie (vervoersprestaties versus BBP) en eco-efficiëntie (milieudruk versus BBP)

TOESTAND

Milieu: luchtkwaliteit steden, infrastructuurdichtheid

Veiligheid: aantal ongevallen

Toegankelijkheid: percentage vervoersarmen, voorzieningen basismobiliteit (opstapmogelijkheden,...)

Congestie: filekans, file-uren

GEVOLGEN

Natuur: gemiddelde oppervlakte natuurgebieden

Gezondheid: vervroegde sterfte door ongevallen en luchtverontreiniging

Economie: externe kosten

RESPONS

Verplaatsing: percentage thuiswerkers en decentralisatie grote ondernemingen (inclusief overheidsorganisaties)

Vervoer: modal shift, bezettings- en beladingsgraad, snelheid en frequentie openbaar vervoer

Verkeer: percentage wegennet met toepassing verkeersmanagement systemen aantal km weg vallend onder zone 30 Voertuig: leeftijd voertuigen, toepassing BBT (voertuig en brandstoffen)

Instrumenten: mate van internalisering externe kosten,

Beleidsondersteuning: toepassing van Mober en plan-mer

[17] Economische beleidsuitvoerende instrumenten. Op het vlak van beleidsuitvoerende instrumenten geeft de Raad in het mobiliteitsbeleid een grote prioriteit aan het uitwerken en inzetten van economische instrumenten. Om mobiliteitsproblemen – en in eerste instantie op het vlak van congestie – structureel op te lossen is er volgens de Raad nood aan meer economische gedragsturende instrumenten. Bij de inzet van economische instrumenten moet dan zoveel als mogelijk worden uitgegaan van het principe van de internalisering van de marginale externe kosten. De totale externe schadekosten van het wegverkeer zijn enorm (congestie, milieu, ongevallen,...). Recente gegevens van het Vlaamse milieurapport geven aan dat de totale marginale externe kosten voor alle wegverkeer in 2002 gemiddeld 16 euro/100 voertuigkilometer bedroegen terwijl de totale fiscale druk op dit wegverkeer gemiddeld een goede 8 euro/100 voertuigkilometer bedroeg ⁴⁴. Via de huidige variabele heffingen en taksen worden deze kosten slechts gedeeltelijk verhaald

⁴⁴ MIRA-T 2003, hoofdstuk 3.3. Economie, § 3 (internalisering extreme kosten wegverkeer)

op de weggebruiker. Vele kosten blijven extern en worden afgewenteld op andere infrastructuurgebruikers of op de maatschappij.

In het mobiliteitsplan wordt voorgesteld om de milieukosten te internaliseren via de gebruiksheffingen, via een aangepaste variabilisering in functie van plaats en voertuig. Aanvullend zullen via de accijnzen op de brandstoffen (federaal) de milieukosten worden geïnternaliseerd⁴⁵. In vorige adviezen was de Raad steeds vragende partij voor de invoering van een kilometerheffing. De Raad beoordeelt het dan ook zeer positief dat in het mobiliteitsplan het voorstel van de kilometerheffing werd opgenomen. Het Mobiliteitsplan voorziet dat de invoering ervan gefaseerd zal verlopen, waarbij in eerste instantie het vrachtvervoer geïnternaliseerd wordt. De Raad juicht dit initiatief ten volle toe. De Raad verwijst ter zake naar de ontwikkelingen in Zwitserland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Hij pleit ervoor om zo snel mogelijk aansluiting te zoeken bij de in deze landen genomen stappen inzake de kilometerheffing voor vrachtverkeer.

Wel stelt de Raad vast dat het invoeren van een kilometerheffing in de rest van het plan niet werd doorgetrokken. Zo kan een gebiedsdekkende, satellietgestuurde naar plaats, tijd en voertuigkarakteristieken gedifferentieerde kilometerheffing bijdragen aan de verschillende succesfactoren die in het Mobiliteitsplan worden vooropgesteld. De 'slimme' kilometerheffing zorgt op termijn voor een daling van de vervoersvraag (reductie), een afnemende groei in het aantal ton- en reizigerskilometers bij toename van het Bruto Nationaal Product (ontkoppeling), een hogere bezettings- en beladingsgraad (efficiëntie) en een verschuiving naar meer milieuvriendelijke en veiliger vervoermiddelen en vervoersmodaliteiten (substitutie – modal shift). Omdat overal de marginale kosten kunnen worden doorgerekend, kan het instrument in principe ook de negatieve effecten voorkomen die ontstaan bij rekeningrijden (stimuleren van suburbanisatie of sluisverkeer). De bijdrage van de kilometerheffing aan het welslagen van de verschillende succesfactoren en aan het realiseren van de verschillende doelstellingen, wordt echter nergens vermeld. Onderzoek van de Vrije Universiteit Amsterdam wees nochtans uit dat het invoeren in Nederland van een geavanceerde kilometerheffing het totaal aantal voertuigkilometers met 10 tot 15% zou kunnen reduceren. Gebruik van de kilometerheffing voor volledige (budgettair neutrale) variabilisatie en intensieve differentiatie van het heffingstarief naar milieu, veiligheid en congestie kan de emissies en het energieverbruik met meer dan 30% (voor NO_x geldt zelfs een reductie van 50%), het aantal geluidsgehinderden met meer dan 15% en het aantal verkeersslachtoffers met meer dan 20% verminderen.⁴⁶ Dergelijke effecten van een kilometerheffing komen niet aan bod in de rest van het plan, ook niet in de betrokken hoofdstukken. Het plan is wat een kilometerheffing betreft zelfs intern tegenstrijdig: op blz. 86 staat dat het Eurovignet vervangen wordt door een kilometerheffing, op blz. 138 staat dan weer dat er de volgende jaren geen drastische wijzigingen worden verwacht aan het Eurovignet.

Bovendien ontbreekt de afstemming tussen het voornemen tot invoeren van een kilometerheffing en de bepleitte accijnsverhoging. De accijnsverhoging is weliswaar een stap in de goede richting maar de Raad wijst erop dat daarmee nog lang niet alle externe kosten zijn geïnternaliseerd. Via een zuivere accijnsverhoging is het immers

⁴⁵ Zie projecten 41 (p. 88-89) en 46 (p. 91).

⁴⁶ Het onderzoek werd uitgevoerd door de Vrije Universiteit in Amsterdam en door bureau Peeters Advies; Economisch en Sociaal Instituut van de Vrije Universiteit (2000): "Effectiviteit en haalbaarheid van een geavanceerde kilometerheffing", Hoofdrapport in opdracht van Stichting Natuur en Milieu.

onmogelijk om tot een juiste kostentoerekening te komen. Dit instrument is slechts beperkt gedragssturend omdat het niet de mogelijkheid bevat om te differentiëren naar tijd, plaats en in functie van de milieukarakteristieken (emissie) van de verschillende voertuigen. Een globale verhoging van de accijnzen kan er daarom toe leiden dat vervoer op de piekmomenten en in congestiegevoelige gebieden nog steeds wordt “onderprijsd”, terwijl in dalmomenten en buiten stedelijke gebieden te veel wordt aangerekend. Een satellietgestuurde naar milieuklasse, plaats en tijd gedifferentieerde kilometerheffing ondervangt deze problemen. Deze slimme kilometerheffing werkt veel sturender.. Via zo'n algemeen systeem van kilometerheffing, kan het meest doeltreffend tegemoet gekomen worden aan het principe van volledige en correcte kostentoerekening zoals overeengekomen in het kader van de Europese duurzaamheidsstrategie. Gelet op al deze voordelen, zou het plan moeten voorzien dat de accijnsverhoging tijdelijk is, in afwachting van de invoering van de meer sturende kilometerheffing.

De haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de slimme kilometerheffing zullen echter voor een groot deel afhangen van de mate waarin deze met meerdere landen – of zelfs binnen heel de Europese Unie – kan worden ingevoerd.. Ook wat de kilometerheffing betreft, pleit de Raad er daarom voor om op Europees vlak een meer actieve voortrekkersrol aan te nemen. Daarnaast is het aangewezen om in een volgend regeerakkoord in elk geval de intentie op te nemen om via onderhandelingen in het overlegcomité tussen federale overheid en gewesten alvast de administratieve, institutionele en juridische hinderpalen weg te nemen m.b.t. een invoering van een kilometer-of gebruiksheffing en de inning van de inkomsten daarvan.

[18] Andere beleidsuitvoerende instrumenten. De Raad heeft reeds gewezen op het belang van de MOBER als methode voor ex ante beleidsevaluatie. Wat betreft het inzetten van directe regulerende instrumenten op het vlak van mobiliteit is de Raad van mening dat een project-MOBER moet kunnen leiden tot het uitdrukkelijk opnemen van mobiliteitsvoorwaarden als een extra dimensie in de bestaande, deels gekoppelde en mogelijks zelfs te integreren vergunningsstelsels inzake milieu en ruimtelijke ordening. Op basis van een project-Mober kan men zo aan vervoersgenererende inrichtingen algemene of bijzondere mobiliteitsvergunningvoorwaarden of stedenbouwkundige voorschriften opleggen. Ze kunnen ook de opmaak voorzien of zelfs verplichten van bedrijfsvervoersplannen voor goederen en personen en specifiek in te richten mobiliteitsdiensten (bv. shuttles) opleggen. De Raad vraagt om ook voor dit aspect een strategisch project uit te werken en te kijken welke perspectieven een samenvoeging van milieu- en stedenbouwkundige vergunning hier kan bieden.

Ten slotte vraagt de Raad dat de diverse strategische projecten die slaan op communicatie en sensibilisering beter op elkaar zouden worden afgestemd. Project 49 stelt immers enkele prioriteiten voor de volgende vijf jaar terwijl het Mobiliteitsplan Vlaanderen elders ook andere prioriteiten lijkt te hanteren⁴⁷. Bovendien is het niet duidelijk hoe het geheel aan sensibilisering zal worden gecoördineerd en op coherentie zal worden bewaakt.

⁴⁷ Zie projecten 49 (p. 96), 53 (p. 98), 61 (p. 108), 65 (p. 109) en 79 (p. 132).

[19] Horizontale beleidsafstemming. Hoewel het mobiliteitsplan het belang van de afstemming van het mobiliteitsbeleid op gerelateerde en mobiliteitsrelevante beleidsdomeinen en beleidsplannen meermaals benadrukt, meent de Raad dat het Mobiliteitsplan geen volwaardig kader biedt voor een afdoende horizontale integratie. Een trendbreuk in mobiliteit kan nochtans alleen maar worden gerealiseerd wanneer het mobiliteitsbeleid geflankeerd wordt door een complementair beleid dat een maximale bijdrage levert aan de doelstellingen van het mobiliteitsbeleid (bv. stimuli in fiscaal beleid in functie van een milieuvriendelijke modal shift, maatregelen ter ontrading van gemotoriseerd verkeer, infrastructuurbeleid in functie van langzaam verkeer, ...).

Aan de beleidsafstemming met Ruimtelijke Ordening en de ontwikkelingen ter zake wordt formeel veel aandacht besteedt. Inhoudelijk blijven de doelstellingen, de nagestreefde effecten en de maatregelenpakketten op het raakvlak van ruimtelijk en mobiliteitsbeleid nog steeds te veel gefocust op weginfrastructuur (ontwikkeling bedrijventerreinen naast autostrade i.p.v. in omgeving van openbaar vervoersknooppunten, ontwikkeling kantoorcomplexen aan knooppunten wegverkeer, enz.). Capaciteitsverhogingen van het wegennet zullen echter extra autoverkeer aantrekken en de groei van het autoverkeer nog verder in de hand werken. Daardoor worden de basisdoelstellingen van een duurzaam mobiliteitsbeleid (verminderen van het aantal afgelegde kilometers) gehypothekerend. De groeiende transportvraag wordt immers aangedreven door het aanbod van (nieuwe) infrastructuur en de wijze waarop vervoersgenererende activiteiten ruimtelijk worden ingeplant. De Raad herhaalt het belang van het verplicht stellen van de MOBER ter zake om nieuwe infrastructuurprojecten te kunnen beoordelen en af te wegen t.o.v. van alternatieve oplossingsscenario's (bv. sturende economische instrumenten die de maatschappelijke kosten van het wegvervoer beter weerspiegelen zoals ontmoedigende en uitzuiverende maatregelen t.a.v. bedrijfswagens, openbare vervoersdiensten, ...). Ook de impact van het Vlaamse haven- en luchtbeleid op mobiliteit werkt nauwelijks door. Nochtans kan niet voorbij worden gegaan aan het belang van een wederzijds goed inzicht in de mogelijkheden van de achterlandinfrastructuur.

In tegenstelling tot het economische en ruimtelijke beleid komt het milieubeleid in het hoofdstuk afstemming tussen beleidsdomeinen helemaal niet aan bod. Er wordt weliswaar verwezen naar de verschillende maatregelenpakketten maar een beknopt overzicht van de structurele afstemmingsmechanismen (strategische planning, mer en mober, overlegstructuren) was hier op zijn plaats geweest. Op dit vlak kan worden verwezen naar het luik externe integratie van het recent goedgekeurde milieubeleidsplan. Daar wordt o.m. een strategisch project uitgewerkt dat zich specifiek richt op de samenhang tussen het milieubeleid en het mobiliteitsbeleid met als onderdelen het verder uitwerken van milieudoelstellingen voor het mobiliteitsbeleid, evaluatie en bijsturing van het mobiliteitsbeleid, afstemming tussen doelstellingen en acties op de diverse beleidsniveaus en de verdere uitbouw van kennis inzake milieu en mobiliteit⁴⁸. De Raad merkt ook op dat afstemming met meer specifieke onderdelen van het milieubeleid (zoals het uitvoeringsplan baggerspecie of het thema geluidshinder) in het Mobiliteitsplan Vlaanderen weinig of niet aan bod komt. Ook afstemming met andere relevante beleidsdomeinen (zoals wetenschaps- en technologisch innovatiebeleid) wordt hier ten onrechte niet vermeld.

⁴⁸ Milieubeleidsplan 2003-2007, project 30, p. 257.

Ten slotte verdient ook de intergewestelijke afstemming met het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een specifieke vermelding. De Raad vraagt om wat dit betreft aan te sluiten bij het overleg dat met Brussel zal worden opgestart in het kader van de afbakening van het stedelijk gebied rond Brussel. De Raad vroeg in dit verband het uitwerken van een visie op intergewestelijke samenwerking op ruimtelijk vlak en via het vooropstellen van een daarop gericht gestructureerd overleg⁴⁹. Dit zou kunnen verruimd worden met aspecten inzake infrastructuur en mobiliteit.

[20] Verticale beleidsafstemming. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen geeft systematisch aan wat de verantwoordelijkheid is van de federale overheid bij het realiseren van de gestelde doelstellingen. De Raad onderschrijft de optie om telkens de visie van de Vlaamse regering op de federale taakstelling te expliciteren. In het intensieve overleg dat met de federale overheid over deze taakstelling ongetwijfeld nog zal moeten plaatsvinden, vraagt de Raad om enkele duidelijke prioriteiten naar voor te schuiven. Dat zou tot uiting moeten komen in het hoofdstuk ter zake⁵⁰. De Raad stelt vast dat hier het accent wordt gelegd op het spoorverkeer en in mindere mate op aspecten inzake rijopleiding en handhaving. Wat dit laatste betreft vraagt de Raad ervoor te pleiten om technische aspecten in te bouwen in het gamma aan alternatieve straffen, zoals bv. het verplicht gebruik van ISA-technologie. Verder benadrukt de Raad coördinerend overleg over economische instrumenten en fiscale maatregelen, zoals het beleid inzake accijnzen en fiscale aftrekbaarheid van bedrijfswagens. Deze aftrekbaarheid zou in de ogen van de Raad moeten worden beperkt tot de meest milieuvriendelijke en energiezuinige wagens (Euro-4-norm en A-label). Er zijn overigens ook maatregelen nodig om het privé-gebruik van bedrijfswagens – waarop momenteel geen enkele rem staat – te beperken. De Raad wijst verder op het belang van overleg met buurlanden, in het bijzonder met Nederland over projecten zoals de langetermijnvisie op het Schelde-estuarium en de aanleg van de IJzeren Rijn.

Ten slotte merkt de Raad op dat ook voor de beïnvloeding van het Europees beleid in de samenwerking met het federaal beleid een meer pro-actieve houding moet worden aangenomen. Dit is trouwens analoog met het milieubeleid⁵¹. Een bijzonder aandachtspunt in dit verband is de noodzakelijke bijstelling van de ontwerprichtlijn inzake de autowegenbelasting⁵² waarvan de inhoud nu erg negatief is. Deze ontwerprichtlijn wil de algemene intentie uitvoeren die de Europese Raad in de conclusies van Göteborg (juni 2001) heeft vastgelegd om de maatschappelijke kosten van het transport op EU-niveau te internaliseren. Over de concrete ontwerptekst is echter nog heel wat discussie. Vooral het voorstel om de opbrengst van een vernieuwd belastingssysteem opnieuw te gebruiken voor investeringen in wegen is erg controversieel omdat het lijkt op tegelijk remmen en gas geven. Verder acht de Raad het ook problematisch dat deze Europese wegenbelasting enkel zou slaan op het gebruik van de TEN's (Trans Europese Netwerken) en dat enkel de externe kosten die verbonden zijn aan het gebruik van de infrastructuur worden doorgerekend.

⁴⁹ MiNa-Raad, Advies van 3 juni 2003 over het tweede spoor in de evaluatie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (afl. 2003/34, p. 26).

⁵⁰ Zie p. 119.

⁵¹ MiNa-Raad, Advies over het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 (afl. 2002/28, p. 55-60).

⁵² Ontwerprichtlijn COM (2003) 448 van 23 juli 2003 ter amendering van richtlijn 1999/62 over het taxeren van zware voertuigen voor het gebruik van sommige infrastructuren.

[21] Participatie van maatschappelijke actoren. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen voorziet de mobiliteitsraad Vlaanderen als het strategisch adviesorgaan voor het beleidsdomein en wil in aanvulling daarop inspraakkanalen met de georganiseerde bevolking voorzien en deze juridisch verankeren. In de loop van het plan blijkt echter dat veel wordt doorgeschoven naar overleg in het kader van de VESOC. De MiNa-Raad benadrukt dat gezien de vele dwarsverbanden die het beleidsdomein mobiliteit met andere beleidsdomeinen heeft (zie §[19]) ook de strategische adviesraden van deze beleidsdomeinen een gegarandeerde inbreng in de beleidsontwikkelingen inzake mobiliteit moeten hebben. Dit zal zowel de kwaliteit van het mobiliteitsbeleid als het maatschappelijk draagvlak ervoor ten goede komen. Ook het uitwerken van inspraakkanalen voor de niet georganiseerde bevolking wordt best over de grenzen van het beleidsdomein geharmoniseerd. De Raad vraagt bovendien de nodige aandacht voor de inspraakmogelijkheden op lokaal vlak. De participatie van de maatschappelijke actoren is momenteel onduidelijk. Het decreet inzake de gemeentelijke mobiliteitsconvenants⁵³ geeft immers weinig of geen bepalingen over hoe dit concreet moet verlopen. De Raad vraagt om bij de opmaak van een volwaardig mobiliteitsdecreet ook dit aspect van inspraak juridisch te verankeren.

Wat het maatschappelijk draagvlak betreft merkt de MiNa-Raad nog op dat dit niet noodzakelijk reeds volwaardig moet aanwezig zijn op een ogenblik dat een beleidsmaatregel wordt ingesteld. Dit is met name van belang bij het inzetten van economische instrumenten. Zes maanden na de invoering van de congestietax in de Londense binnenstad is gebleken dat de effectiviteit van het instrument het maatschappelijk draagvlak ook post factum kan tot stand brengen. Van een oorspronkelijk grote meerderheid die geen voorstander was, ondersteunt op dit ogenblik meer dan 50% van de Londenaren de congestietax⁵⁴.

⁵³ Decreet van 20 april 2001 betreffende de mobiliteitsconvenants.

⁵⁴ Zie het tussentijds rapport van Transport for London, *Congestion charging: 6 Months on* ; te raadplegen op http://www.tfl.gov.uk/tfl/cc_intro.shtml

[22] Financiering. Volgens het algemene overzicht in het Mobiliteitsplan Vlaanderen worden er in de periode 2003-2012 4.591 miljoen Euro extra middelen voorzien. Het gaat daarbij om extra fiscale inkomsten als gevolg van het Lambermont-akkoord, extra inkomsten van de VVM en extra investeringen in het kader van PPS-constructies (in het bijzonder de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel). Deze middelen worden toegewezen aan de diverse strategische projecten die in het Mobiliteitsplan Vlaanderen zijn uitgewerkt. De Raad doet geen uitspraak over de verdeling van deze middelen maar merkt op dat volgens het budgettaire overzicht blijkbaar geen middelen worden voorzien voor de uitvoering van project 41 inzake de gebruiksheffingen. Ook in de extra fiscale middelen wordt geen opbrengst van de gebruiksheffing vermeld. De Raad ziet hierin een indicatie dat dit instrument tijdens de planperiode van het Mobiliteitsplan Vlaanderen niet zal geoperationaliseerd worden. Hij betreurt dit, zeker ook omdat op die manier het transitverkeer zou betalen voor de maatschappelijke kosten die het in Vlaanderen veroorzaakt. Bovendien zal dit instrument als gevolg van de inkomsten uit het transitverkeer wel degelijk een extra opbrengst genereren. De Raad vraagt dat de Vlaamse regering het voornemen om werk te maken van een gedifferentieerde heffing ernstig zou nemen (cf. § [17]). Wat de besteding van de extra middelen betreft pleit de Raad om een zeker budget te voorzien voor het nemen van compenserende maatregelen op het vlak van geluidsisolatie of waardevermindering van het patrimonium. Men zou dit kunnen zien als een fonds voor het vergoeden van de gehinderde burger.