

het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen

Het voorlopig vastgestelde ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen - richtinggevend deel

Datum van goedkeuring	19 december 2013
Volgnummer	2013 65
Coördinator + e-mailadres	Sandra Sliwa, sandra.sliwa@minaraad.be
Co-auteurs + e-mailadres	Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be

Inhoud

Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	4
Dossierbeschrijving	5
Aanbevelingen	8
1 Uitgangspunten	8
2 Verhoog het ambitieniveau van de strategische doelstellingen ...	12
2.1 Broeikasgasemissiereductiedoelstellingen	13
2.2 Luchtkwaliteitsdoelstellingen	16
3 Werk een adequaat maatregelenpad uit	19
3.1 Het actieplan als plan	19
3.2 Relatie met het luchtkwaliteitsplan	20
3.3 Relatie met lokale overheden	23
4 Heroverweeg de selectie omgevingsfactoren.....	24
4.1 Introduceer reële kritische succesfactoren.....	24
4.2 Vat kritische omgevingsfactoren op als kansen	26
4.3 Wijzig de selectie van kritische omgevingsfactoren.....	27
4.4 Brandstofprijzen als kritische omgevingsfactor.....	30
Algemene conclusie	33
Referentielijst	34

Krachtlijnen

De Minaraad waardeert het dat de Vlaamse Regering een ontwerp Mobiliteitsplan heeft opgesteld, met hierin strategische en operationele doelstellingen, kritische succesfactoren en een actieplan gericht op “*een duurzame mobiliteit in Vlaanderen*”. De Raad waardeert het ook dat het plan voor advies wordt voorgelegd aan de relevante strategische adviesraden en dat er een toelichtingsmoment werd voorzien waarop vragen konden worden gesteld.

De Minaraad is er evenwel niet van overtuigd dat van voorliggend ontwerp Mobiliteitsplan de strategische sturing zal uitgaan die het Vlaamse mobiliteitsbeleid nodig heeft in het kader van het streven naar een duurzaam mobiliteitssysteem. Vooreerst zijn er volgens de Raad ernstige aanwijzingen dat de strategische doelstellingen die het ontwerpplan beoogt inzake het verminderen van de verkeersmissies ruim onvoldoende zijn in het licht van de huidige en (te verwachten) toekomstige klimaat- en luchtkwaliteitsdoelstellingen. Verder merkt de Raad op dat er in het kader van de strategische en operationele doelstellingen soms moeilijk met elkaar verzoenbare effecten worden beoogd terwijl het ontwerpplan deze doelstellingen eerder vaag invult en weinig indicaties geeft over het relatieve belang van elk van de doelstellingen.

Ook het actieplan is volgens de Raad te veel een trefwoordsgewijze opsomming van heel veel verschillende mogelijke maatregelen, die onderling niet noodzakelijk compatibel zijn, zonder dat hierin steeds duidelijke prioriteiten worden aangegeven en zonder dat er wordt aangegeven hoe en op welke termijn men deze maatregelen beoogt uit te voeren. De Raad stelt bovendien vast dat het actieplan op verschillende punten afwijkt van het luchtkwaliteitsplan op basis waarvan Vlaanderen uitstel kreeg voor het behalen van de Europese NO₂-normen. Doordat het actieplan weinig concreet is en niet de beloofde focus biedt, kan het volgens de Raad niet garanderen dat de strategische en operationele doelstellingen worden gehaald.

De “kritische succesfactoren” hebben volgens de Raad veeleer het karakter van “kritische omgevingsfactoren”. Doordat het ontwerpplan deze factoren opvat als grotendeels externe, niet door het mobiliteitsbeleid aanstuurbare factoren, lijkt men zich op voorhand te verontschuldigen voor ontwikkelingen waarop het mobiliteitsbeleid geen vat kan of wil hebben. Vele omgevingsfactoren bevinden zich deels wel en deels niet onder de controle van het mobiliteitsbeleid en een strategiedocument hoort zich volgens de Raad te bezinnen over de vraag hoe men met deze factoren zal omgaan.

In het licht van de beperkte budgettaire middelen, vereist een strategisch sturend plan dat “de richting aangeeft” naar een duurzaam mobiliteitssysteem, dat er expliciete keuzes worden maakt met hieraan gekoppeld duidelijke garanties dat de gestelde doelstellingen ook effectief bereikt zullen worden.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	13 november 2013
Naam adviesvrager + functie	Hilde Crevits, Vlaams minister van Openbare Werken en Mobiliteit
Rechtsgrond van de adviesvraag	Mobiliteitsdecreet, art. 13, §2.
Adviestermijn	60 dagen
Samenwerking	Geen
Overlegcommissie	Ad hoc Werkcommissie
Vergaderingen: soort + datum	Door MOW belegde hoorzitting op 22 november 2013; ad hoc werkcommissie op 11 december 2013

Na het informatieve deel en de missie en visie van het ontwerp Mobiliteitsplan, wordt nu het richtinggevende deel van het in opmaak zijnde Mobiliteitsplan Vlaanderen voor advies voorgelegd aan de Minaraad.

Het informatieve deel werd goedgekeurd door de gewestelijke planningscommissie op 8 april 2011 en voorgelegd aan MORA, Minaraad en SARO. De Minaraad bracht hierover een advies uit op 5 juli 2011 (Advies 11|38). De sociaaleconomische partners die in de Minaraad vertegenwoordigd zijn, onthielden zich bij dit advies omdat ze in het kader van de MORA adviseerden.

De Vlaamse Regering nam kennis van de ontwerp teksten van de missie en visie van het in opmaak zijnde Mobiliteitsplan Vlaanderen op 30 maart 2012. De Minaraad bracht hierover een advies uit op 24 mei 2012 (Advies 2012|30). De sociaaleconomische partners die in de Minaraad vertegenwoordigd zijn, onthielden zich bij dit advies omdat ze in het kader van de MORA adviseerden.

Het richtinggevende deel van het ontwerp Mobiliteitsplan werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 25 oktober 2013. Het werd door de Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken, Hilde Crevits op 7 november 2013 voor advies voorgelegd aan de Minaraad – het dossier werd ontvangen op 13 november. Als adviestermijn werd de eindtermijn van het gelijktijdig ingestelde openbaar onderzoek vooropgesteld, i.e. 12 januari 2014 – een adviestermijn van 60 dagen, conform art. 13, §1 en §2, van het Mobiliteitsdecreet. Het advies wordt, samen met het advies van de SARO en de resultaten van het openbaar onderzoek, overgemaakt aan de MORA, voor definitief advies ten behoeve van het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering.

Dossierbeschrijving

- [1] **Samenstelling van het dossier.** Naast de adviesvraagbrief en de beslissingsfiche van de Vlaamse Regering, bevat het dossier een nota aan de Vlaamse regering en het ontwerp Mobiliteitsplan zelf. Dit ontwerpplan bestaat uit een herneming van het informatieve gedeelte (248 pagina's), een managementsamenvatting van het informatieve gedeelte inclusief verwerking van wat het tot dusverre doorlopen participatietraject opleverde (23 pagina's) en tot slot het richtinggevende gedeelte zelf, inclusief een herneming van de missie en de visie (81 pagina's).
- [2] **Inhoud van het richtinggevend gedeelte.** Artikel 10, §2, van het Mobiliteitsdecreet¹ bepaalt dat het richtinggevende deel minstens moet bestaan uit: 1) een beschrijving van de gewenste mobiliteitsontwikkeling, 2) de operationele doelstellingen betreffende de mobiliteitsontwikkeling en 3) een actieplan, uitgewerkt in hoofdlijnen. Het actieplan moet maatregelen bevatten, evenals een schets van de middelen, termijnen en prioriteiten en, in voorkomend geval, een lijst met punten waarvoor overleg en samenwerking met naburige staten, de federale staat of de gewesten is aangewezen.

Artikel 4 van het Mobiliteitsdecreet bepaalt dat het Vlaams Gewest bij het voorbereiden, vaststellen, uitvoeren, volgen en evalueren van het mobiliteitsbeleid vijf strategische doelstellingen beoogt. Het voorliggende ontwerp richtinggevend gedeelte van het Mobiliteitsplan geeft voor elk van deze strategische doelstellingen aan welke de gewenste mobiliteitstoestand is op lange termijn (2050) en bevat eveneens een tussentijdse doelstelling op middellange termijn (2030). Voor het bereiken van deze tussentijdse doelstellingen worden er vervolgens operationele doelstellingen geformuleerd.

Het ontwerp Mobiliteitsplan brengt bovendien zeven "kritische succesfactoren" in kaart die bepalend zouden zijn voor het bereiken van de strategische en operationele doelstellingen.

Tot slot worden de hoofdlijnen voor het toekomstige mobiliteitsbeleid uitgezet in 20 actielijnen, ondergebracht in vier actiedomeinen.

¹ Decreet van 20 maart 2009 betreffende het mobiliteitsbeleid gewijzigd bij decreet van 10 februari 2010 (BS 20 maart 2012).

[3] **Inhoudstafel van het richtinggevend gedeelte.** Het voorgaande resulteert in volgende inhoudstafel.

1. MISSIE.
2. VISIE.
3. STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN.
 - 3.1. De bereikbaarheid van de economische knooppunten en poorten op een selectieve wijze waarborgen
 - 3.1.1. Aanvaardbare reistijden
 - 3.1.2. Betrouwbare reistijden
 - 3.1.3. Redelijke kostprijs
 - 3.1.4. Verhoogd comfortniveau
 - 3.2. Iedereen op een selectieve wijze de mogelijkheid bieden zich te verplaatsen, met oog op de volwaardige deelname van eenieder aan het maatschappelijk leven
 - 3.2.1. Verbeterde mobiliteit voor mensen met functiebeperkingen
 - 3.2.2. Verbeterde mobiliteit voor inkomenszwakke groepen
 - 3.2.3. Verhoogde vervoersautonomie
 - 3.3. De verkeersonveiligheid terugdringen met het oog op een wezenlijke vermindering van het aantal verkeersslachtoffers
 - 3.3.1. Minder doden
 - 3.3.2. Minder zwaargewonden
 - 3.3.3. Minder doden en zwaargewonden bij de meest kwetsbare verkeersdeelnemers
 - 3.3.4. Minder lichtgewonden
 - 3.4. De verkeersleefbaarheid verhogen, onafhankelijk van de ontwikkeling van de mobiliteitsintensiteit
 - 3.4.1. Minder transport gerelateerde luchtverontreiniging en gezondheidsproblemen
 - 3.4.2. Minder verkeershinder
 - 3.4.3. Verhoogde belevingswaarde
 - 3.4.4. Verhoogde gebruikswaarde
 - 3.5. De schade aan milieu en natuur terugdringen onafhankelijk van de ontwikkeling van de mobiliteitsintensiteit
 - 3.5.1. Minder verkeersemisies
 - 3.5.2. Zorgvuldig ruimtegebruik
 - 3.5.3. Ontsnippen van natuur en open ruimte en landschappelijke inpassing van infrastructuur
 - 3.5.4. Beperkt gebruik van fossiele brandstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen
4. OPERATIONELE DOELSTELLINGEN.
 - 4.1. Samenhang en robuustheid van het transportsysteem verbeteren
 - 4.1.1. Verminderde storingsgevoeligheid van de modale netwerken
 - 4.1.2. Verbeterde samenhang van de modale netwerken
 - 4.1.3. Verbeterde (multimodale) dienstverlening
 - 4.2. Gebruikerskwaliteit van de modale netwerken verhogen
 - 4.2.1. Verlaagd veiligheidsrisico
 - 4.2.2. Verbeterd vervoersaanbod
 - 4.2.3. Verhoogde netwerkqualiteit
 - 4.3. Efficiënt en veilig gebruik van het transportsysteem
 - 4.3.1. Gewijzigde vervoerswijzekeuze
 - 4.3.2. Verhoogde vervoersefficiëntie
 - 4.3.3. Veilig en milieuvriendelijk rijgedrag en routekeuze
 - 4.4. Milieuvriendelijker en energie-efficiënter maken van het transportsysteem
 - 4.4.1. Verhoogde milieukwaliteit van de netwerken
 - 4.4.2. Verbeterde milieu- en energieprestaties van voer- en vaartuigen
 - 4.4.3. Hernieuwbare/alternatieve brandstoffen en alternatieve aandrijfsystemen
5. KRITISCHE SUCCESFACTOREN.
 - 5.1. Maatschappelijke waarden en normen
 - 5.2. Mobiliteitsbehoefte
 - 5.3. Innovaties en duurzame technologieën
 - 5.4. Financiële middelen
 - 5.5. Beleidsafstemming
 - 5.6. Maatschappelijk draagvlak
 - 5.7. Menselijk kapitaal

6. ACTIEPLAN.
 - 6.1. (Verkeers-)veilig en milieuvriendelijk inrichten en beheren
 - 6.1.1. Leesbaarheid en vergevingsgezindheid infrastructuurnetwerken verbeteren (1)
 - 6.1.2. Intelligentie modale netwerken verhogen en verkeersstromen dynamisch beheren (2)
 - 6.1.3. Performante regelgeving en handhaving ervan (3)
 - 6.1.4. Vergroenen van infrastructuurnetwerken en verhogen belevingswaarde (4)
 - 6.1.5. Sociale veiligheid van de modale netwerken verzekeren (5)
 - 6.2. Efficiënt verknopen, optimaal benutten en selectief versterken van modale netwerken
 - 6.2.1. Fijnmazigheid van de netwerken verhogen (6)
 - 6.2.2. Collectieve systemen versterken (7)
 - 6.2.3. Missing links en bottlenecks in hoofdinfrastructuurnetwerken wegwerken (8)
 - 6.2.4. Functioneren van de netwerken optimaliseren (9)
 - 6.2.5. Performantie van de knooppunten verhogen (10)
 - 6.3. Verbeterde dienstverlening en sterke uitstraling
 - 6.3.1. Multimodale informatie en diensten aanbieden (11)
 - 6.3.2. Risicobeheersing en snelle interventie bij storing en calamiteiten (12)
 - 6.3.3. Toegankelijkheid van vervoersaanbod en openbaar domein verbeteren (13)
 - 6.3.4. Comfortniveau verhogen (14)
 - 6.3.5. Onderhoudstoestand modale netwerken op peil houden (15)
 - 6.4. Mental shift en attitudewijziging
 - 6.4.1. Intrinsieke motivatie verhogen (16)
 - 6.4.2. Kennis, inzicht en vaardigheden verbeteren (17)
 - 6.4.3. Faciliteren en aansturen van gewenst gedrag (18)
 - 6.4.4. Verbeteren milieuvriendelijkheid en energie-efficiëntie van voer- en vaartuigenpark (19)
 - 6.4.5. Vervuiler en gebruiker laten betalen (20)

Vanuit milieu- en natuuroogpunt zijn in het bijzonder strategische doelstelling 5, gericht op het terugdringen van de schade aan milieu en natuur, en operationele doelstellingen 3 en 4, gericht op een efficiënt en veilig gebruik respectievelijk het milieuvriendelijker en energie-efficiënter maken van het transportsysteem, aan de orde. Op het niveau van het actieplan zijn vooral actielijn 4, gericht op het vergroenen van infrastructuurnetwerken; actielijn 19, gericht op het verbeteren van de milieuvriendelijkheid en energie-efficiëntie van het voer- en vaartuigenpark; en actielijn 20 gericht op het laten betalen van de vervuiler en de gebruiker, relevant.

Aanbevelingen

1 Uitgangspunten

- [4] **Advies op hoofdlijnen.** In lijn met het opzet van voorliggend ontwerp Mobiliteitsplan om “een richting” van het beleid aan te geven, geeft de Minaraad een advies op hoofdlijnen zonder de aanbevelingen in detail uit te werken. In hoofdstuk 2 beoordeelt de Raad het ambitieniveau van de strategische doelstellingen. Vervolgens gaat de Raad in op de in het actieplan voorziene maatregelen (hoofdstuk 3). Tot slot worden er enkele beschouwingen gewijd aan de zgn. “kritische succesfactoren” (hoofdstuk 4).
- [5] **Uitgangspunt van de Minaraad.** Vanuit zijn wettelijke taakstelling² oriënteert de Minaraad zich bij de behandeling van voorliggend ontwerp Mobiliteitsplan op de inhoudelijke doelstellingen en principes van het milieubeleid. De Minaraad focust hierbij op het klimaat- en het luchtkwaliteitsbeleid – waarmee niet gezegd is dat het ontwerp Mobiliteitsplan, het mobiliteitsbeleid en de concrete mobiliteit geen belangrijke impact kunnen hebben op andere milieucompartmenten of voor andere milieudoelen.

Het centrale uitgangspunt van dit advies is dus de vraag in welke mate voorliggend ontwerp Mobiliteitsplan toelaat om de (middel)lange termijn klimaat- en luchtbeleidsdoelstellingen te halen.

- [6] **De klimaat- en luchtkwaliteitsdoelstellingen.** Aangezien mobiliteit verantwoordelijk is voor een belangrijk aandeel van de emissie van broeikasgassen en andere luchtverontreinigende stoffen, is het mobiliteitsbeleid een belangrijke hefboom voor het bereiken van de klimaat- en luchtkwaliteitsdoelstellingen. Beide categorieën doelstellingen worden vastgelegd op Europees en internationaal niveau en zijn bindend voor de lidstaten.

Klimaatdoelstellingen tegen 2050. Om de wereldwijde gemiddelde temperatuurtoename te beperken tot minder dan 2°C heeft de Europese Raad in februari 2011³ opnieuw de EU-doelstelling onderschreven om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80 tot 95% te verminderen t.o.v. 1990, overeenkomstig de volgens het IPCC noodzakelijke reductie voor de groep van ontwikkelde landen. Deze doelstelling komt overeen met de bepalingen in de

² Artikel 11.2.1, § 1, DABM bepaalt dat de Minaraad de opdracht heeft om advies uit te brengen vanuit het oogpunt van de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid zoals geformuleerd in artikel 1.2.1 van het DABM.

³ Conclusies van de Europese Raad van 4 februari 2011:
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=NL&t=PDF&qg=true&sc=false&f=ST%202%202011%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fnl%2F11%2Fst00%2Fst00002.nl11.pdf>.

akkoorden die zijn bereikt op de VN-klimaatop in Cancún (2010). De Cancún Akkoorden leggen de partijen bij het Klimaatverdrag bovendien de verplichting op om koolstofarme ontwikkelingsstrategieën op te stellen⁴.

Klimaatdoelstellingen tegen 2020. Het Europese Klimaat- en Energiepakket vormt een bindend kader voor de lidstaten tot en met 2020. Zo zijn in het EU Klimaat- en Energiepakket een aantal bindende doelstellingen opgenomen, die samengevat neerkomen op de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met minstens 20% t.o.v. 1990, een stijging van het aandeel hernieuwbare energiebronnen in het bruto eindgebruik tot 20% en een vermindering van het energiegebruik met 20% t.o.v. het verwachte niveau in 2020 bij ongewijzigd beleid. De doelstelling voor het verminderen van de broeikasgasuitstoot werd op Europees niveau verder opgesplitst in een ETS-doelstelling en een niet-ETS-doelstelling. De *Effort Sharing Decision*⁵ verdeelt de Europese niet-ETS-doelstelling in nationale doelstellingen voor de 27 lidstaten. De Belgische doelstelling werd vastgelegd op -15% tegen 2020 t.o.v. 2005.

Luchtkwaliteitsdoelstellingen. Richtlijn 2001/81/EG inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen – veelal de NEC-richtlijn genoemd – legt de lidstaten van de Europese Unie absolute emissieplafonds op voor de NO_x, SO₂, VOS (vluchtige organische stoffen – exclusief methaan) en NH₃, waaraan vanaf 2010 moet voldaan worden⁶. Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa⁷ legt de lidstaten bovendien luchtkwaliteitsnormen op voor SO₂, NO_x en NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5}, Pb, benzeen, CO (koolstofmonoxide) en O₃. De lidstaten dienen de feitelijke concentraties van deze vervuilende stoffen doorlopend te toetsen aan grenswaarden (SO₂, NO₂ en NO_x, PM₁₀, PM_{2,5}, lood, CO, benzeen) en streefwaarden (PM_{2,5} en O₃).

- [7] **Vlaanderen zit niet op koers om alle doelstellingen te halen.** Uit de prognoses die werden gemaakt in het kader van het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020 blijkt dat na de in het beleidsscenario⁸ voorziene interne maatregelen de niet-ETS-emissies in 2020 slechts ongeveer 5% lager liggen dan in 2005 terwijl het Vlaams Mitigatieplan uitgaat van een reductiedoel-

⁴ Artikel 45 van de Cancún Akkoorden stelt dat “*The Conference of the Parties (...) Further decides that developed countries should develop low-carbon development strategies or plans*”.

⁵ Beschikking 406/2009/EG.

⁶ Bijlage I van de Richtlijn 2001/81/EG bedragen de nationale emissiemaxima voor België in 2010 (in kton): VOS 139; NO_x 176; SO₂ 99; NH₃ 74.

⁷ De richtlijn verenigt vijf richtlijnen en één beschikking (Richtlijn 96/62/EG, Richtlijn 1999/30/EG, Richtlijn 2000/69/EG, Richtlijn 2002/3/EG en Beschikking 97/101/EG).

⁸ Vlaams Mitigatieplan 2013-2020, p. 140. Het beleidsscenario brengt naast bestaand en reeds goedgekeurd gepland beleid (BAU-scenario) ook de impact van extra voorgesteld beleid in rekening waarvoor geen budgettaire middelen uit het Klimaatfonds vereist zijn aangevuld met de extra maatregelen op korte termijn (2013-2014) die gefinancierd worden vanuit het Vlaams Klimaatfonds.

stelling van -15% tegen 2020 t.o.v. 2005. Hieruit blijkt dat Vlaanderen niet op koers zit om de niet-ETS-reductiedoelstelling tegen 2020 te halen⁹.

Uit metingen van de VMM¹⁰ blijkt dat in Vlaanderen de concentraties van de pollutanten¹¹ in 2011 voldeden aan de Europese normen behalve voor PM₁₀ (daggrenswaarde) en NO₂ (jaargrenswaarde). Voor ozon waren er overschrijdingen van de informatiedrempel voor de bescherming van de gezondheid, de Europese lange termijn doelstelling ter bescherming van de gezondheid van de mens en Europese lange termijn doelstelling ter bescherming van de vegetatie. Metingen in 2012¹² tonen een positieve evolutie maar de knelpunten blijven dezelfde: de daggrenswaarde voor PM₁₀ van 50 µg/m³ werd in 4 van de 35 meetstations op meer dagen overschreden dan toegelaten¹³. In 2012 hadden vier meetstations¹⁴ voor NO₂ een jaargemiddelde boven de Europese grenswaarde van 40 µg/m³. Ook de Europese lange termijn doelstellingen voor ozon zijn momenteel nog ver buiten bereik.

Het jaarverslag 2012 van de VMM bevat ook een vergelijking van de gemeten waarden met de WHO-aanbevelingen. Hieruit blijkt dat geen enkele meetpost in Vlaanderen voldoet aan de WHO-aanbeveling voor PM_{2,5}. In slechts twee meetstations wordt voldaan aan de WHO-richtwaarde voor PM₁₀.

De luchtkwaliteitsrichtwaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie WGO (World Health Organisation – WHO) zijn strenger dan de grens- en streefwaarden opgelegd door de Europese Unie. De grens- en streefwaarden van de EU zijn een politiek compromis dat niet alleen rekening houdt met gezondheidsredenen maar ook met de economische haalbaarheid om tot die doelstellingen te komen. De richtwaarden die de WGO voorstelt, zijn bijgevolg een aanvaardbare en haalbare doelstelling om gezondheidseffecten te minimaliseren binnen de lokale mogelijkheden en beperkingen, en de publieke gezondheidsprioriteiten. Voor bijvoorbeeld fijn stof (PM_{2,5}) stelt de

⁹ Op basis van deze vaststelling vroeg de Raad in zijn advies van 28 maart 2013 over het Vlaams Klimaatbeleidsplan (Advies 2013-18, paragraaf 13 en 26) dringend bijkomende interne emissiereducerende maatregelen te voorzien die technisch uitvoerbaar en economisch haalbaar zijn en waarvoor er een maatschappelijk draagvlak wordt opgebouwd in de eerste plaats in de sectoren gebouwen en mobiliteit.

¹⁰ Jaarverslag Luchtkwaliteit in het Vlaamse Gewest 2011.

¹¹ Grenswaarden voor SO₂, NO₂ en NO_x, PM₁₀, PM_{2,5}, lood, CO, benzeen en streefwaarden voor PM_{2,5} en O₃.

¹² Luchtkwaliteit in het Vlaamse Gewest - jaarverslag immissiemeetnetten 2012.

¹³ In 2011 waren 17 meetstations in overschrijding.

¹⁴ Tot 2015 geldt er in zones waarin vier meetstations gelegen zijn een jaargrenswaarde van 60 µg/m³ zodat die niet in overschrijding zijn.

WGO een richtwaarde van 10 µg/m³ als jaargemiddelde voor, de Europese grenswaarde bedraagt 25 µg/m³, te halen vanaf 2015.

- [8] **Sterkere doelstellingen verwacht.** Naast de vaststelling dat Vlaanderen over het algemeen niet op schema zit om de huidige doelstellingen te halen, wijst de Minaraad erop dat het huidige EU-klimaatbeleid niet volstaat om de lange termijn EU-klimaatdoelstellingen te halen en dat er op Europees niveau emissiereductiedoelstellingen voor 2030 worden voorbereid.

Ook het huidige luchtkwaliteitsbeleid heeft tot nu toe op Europees en nationaal niveau niet de verwachte resultaten opgeleverd. Daarvoor zijn verschillende redenen. In het verkeer is bijvoorbeeld het transportvolume toegenomen, is er een kloof tussen vastgelegde emissienormen per voertuigtype en reële emissies en verloopt de geplande vernieuwing van het wagenpark trager dan verwacht¹⁵. Om die redenen bereidt de Europese Commissie momenteel een grondige herziening van Richtlijn 2008/50/EG voor, verder bouwend op het beleidskader dat geformuleerd werd in de "*Thematic Strategy on Air Pollution and Clean Air for Europe (CAFE)*" uit 2005. Het herzieningsproces bestaat onder meer uit een publieke en expertgerichte bevestiging, het oprichten van een belangengroep die bestaat uit experts van de verschillende lidstaten, Europese instellingen, industrie, milieuactiegroepen en dergelijke. Daarnaast worden verschillende workshops georganiseerd waar onderzoeksinstellingen hun bijdrage kunnen leveren en gaat de Europese Commissie de dialoog aan met internationale organisaties zoals de Wereldgezondheidsorganisatie, de *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE) en andere relevante fora die werkzaam zijn rond luchtkwaliteit. De verwachting is dat die herziening gefinaliseerd zal zijn omstreeks de jaarwisseling. Tegelijkertijd zal ook de NEC-richtlijn (2001/81/EC) herzien worden, waarbij aan de verschillende lidstaten nieuwe emissieplafonds voor 2030 opgelegd worden.

Verwachte klimaatdoelstellingen tegen 2030. Het Europese beleid richting 2030 wordt momenteel voorbereid op Europees niveau. Uit de resultaten van de raadpleging die de Commissie lanceerde over het Groenboek "*Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030*" blijkt dat er een brede consensus is onder de lidstaten over de noodzaak van een broeikasgasemissiereductiedoelstelling tegen 2030¹⁶. Het 2030 kader voor het klimaat- en energiebeleid zou op basis van de meest recente informatie op 22 januari

¹⁵ EU (2011) Uitvoeringsbesluit 2011/850/EU van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen van Richtlijnen 2004/107/EG en 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de onderlinge uitwisseling van informatie en de verslaglegging over de luchtkwaliteit.

¹⁶ Europese Commissie, Green paper – main outcomes of the public consultation: http://ec.europa.eu/energy/consultations/doc/20130702_green_paper_2030_consultation_results.pdf
De raadpleging liep van 28 maart 2013 tot 2 juli 2013.

2014 gepubliceerd worden. Uit een (gelekte) *draft impact assessment* blijkt dat de Commissie scenario's hanteert die leiden tot een broeikasgasreductie tussen -35% en -45% tegen 2030 (t.o.v. 1990)¹⁷. Voor wat betreft de niet-ETS-sectoren, beschouwt de Commissie een reductie tussen -24% en -36% tegen 2030 (t.o.v. 2005) als een kostenefficiënt perspectief¹⁸.

Nieuw voorstel voor emissieplafonds en luchtkwaliteitsdoelstellingen.

Op 18 december 2013 stelde de Europese Commissie een beleidspakket voor schone lucht vast bestaande uit (1) een nieuw programma "Schone lucht voor Europa" met maatregelen om ervoor te zorgen dat de bestaande doelstellingen op korte termijn worden gehaald en met nieuwe doelstellingen inzake luchtkwaliteit voor de periode tot 2030; (2) een voorstel tot herziening van de richtlijn inzake nationale emissieplafonds met striktere nationale emissieplafonds voor SO₂, NO_x, NMVOC, NH₃, PM_{2,5} en CH₄; (3) en een voorstel voor een nieuwe richtlijn voor de reductie van verontreiniging afkomstig van middelgrote stookinstallaties, zoals elektriciteitscentrales voor wijken of grote gebouwen, en kleine industriële installaties.

Voor PM_{2,5} en NO_x worden vanaf 2020 en 2030 volgende reducties voorgesteld t.o.v. basisjaar 2005: (1) 20% vanaf 2020 en 47% vanaf 2030 voor PM_{2,5}; (2) 41% vanaf 2020 en 63% vanaf 2030 voor NO_x¹⁹.

2 Verhoog het ambitieniveau van de strategische doelstellingen

- [9] **Strategische doelstellingen inzake milieu.** De vijfde strategische doelstelling in het richtinggevend gedeelte is gericht op het terugdringen van de schade aan milieu en natuur onafhankelijk van de mobiliteitsintensiteit. In het kader van deze doelstelling beoogt voorliggend ontwerp Mobiliteitsplan volgende effecten: 1) het verminderen van de verkeersemisies, 2) een zorgvuldig ruimtegebruik, 3) het ontsnipperen van natuur en open ruimte en een landschappelijke inpassing van infrastructuur en 4) een beperkt gebruik van fossiele brandstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen.
- [10] **Strategische doelstelling inzake minder verkeersemisies.** In het kader van de Europees bepaalde klimaat- en luchtkwaliteitsdoelstellingen, is vooral de beoogde vermindering van de verkeersemisies aan de orde. Wat dat betreft streeft het ontwerpplan naar het verminderen van de verkeerse-

¹⁷ Alle scenario's gebaseerd op een reductie van minder dan 35% (aangezien huidig beleid reeds leidt tot -32%) en meer dan 45% (wegens niet kostenefficiënt) werden niet weerhouden.

¹⁸ Impact assessment in het kader van de Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie tegen 2050, SEC(2011) 288, p. 54; bevestigd in de *draft impact assessment* ter voorbereiding van het 2030 kader voor het klimaat- en energiebeleid.

¹⁹ Annex II van COM(2013) 920 final.

missies (PM, NO_x, CO₂, VOS en SO₂) in zowel het personen- als het goederenvervoer. De ambitie is om tegen 2050 de uitstoot van CO₂ te verminderen met 60% ten opzichte van 1990. De andere emissies worden vermindert in lijn met de Europese doelstellingen. Tegen 2030 beoogt het ontwerpplan een vermindering van de broeikasgasemissies in de transportsector met 16% ten opzichte van 2005. Voor de andere emissies moet worden voldaan aan de internationaal opgelegde emissieplafonds voor de transportsector, zoals bepaald in de NEC-richtlijn en de LRTAP-conventie.

2.1 Broeikasgasemissiereductiedoelstellingen

- [11] **Ambitie inzake CO₂-emissiereductie tegen 2050.** De ambitie om de CO₂-uitstoot tegen 2050 te verminderen met 60% t.o.v. 1990 zoals verwoord in het ontwerpplan is afgeleid uit de Europese routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050²⁰. In deze routekaart analyseert de Europese Commissie hoe op een kostenefficiënte manier de doelstelling kan worden bereikt om de EU-uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80% (intern) te verminderen ten opzichte van 1990. Voor de sector vervoer (incl. CO₂-uitstoot door de luchtvaart en excl. scheepvaart) houdt dit naargelang het gevolgde scenario op Europees vlak een reductie in van -54% tot -67%. Het Witboek Vervoer stelt voor de vervoerssector tegen 2050 een reductie van broeikasgassen voorop met minstens 60% ten opzichte van 1990²¹.
- [12] **Scenario's voor een koolstofarm België tegen 2050.** De lidstaten moeten de overgang naar een koolstofarme samenleving actief voorbereiden en nakomen. Daartoe moeten nationale strategieën voor een koolstofarme ontwikkeling (*Low Carbon Development Strategies* - LCDS) opgesteld worden. Voor België werkten Climact en VITO aan een studie waarin vijf scenario's²² ontwikkeld worden in functie van de doelstelling om de Belgische uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80-95% te verminderen (t.o.v. 1990)

²⁰ COM(2011) 112.

²¹ Dit betekent dat de uitstoot met ongeveer 70% moet worden verminderd ten opzichte van 2008: COM (2011) 144, p. 3.

²² Het REFERENTIE-scenario is in overeenstemming met de huidige wetgeving en met de realisatie van de doelstellingen van het Europese klimaat- en energiepakket voor 2020. Er zijn drie scenario's ontwikkeld die leiden tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 80% tegen 2050, in vergelijking met de uitstootniveaus die in 1990 zijn genoteerd: het CENTRAAL scenario, het GE-DRAG-scenario en het TECHNOLOGIE-scenario. Een vierde scenario, het '-95% UITSTOOT-scenario genoemd. Het vijfde scenario, het 'EU-INTEGRATIE'-scenario voorziet een vermindering van de uitstoot met 87% en is gebaseerd op de veronderstelling dat de Europese elektriciteitsnetten sterk ontwikkeld zijn en dat de Europese energiemarkten goed geïntegreerd zijn en hun infrastructuur delen.

zoals opgenomen in de federale beleidsvisie op lange termijn inzake duurzame ontwikkeling²³.

De Minaraad stelt vast dat de verschillende scenario's in deze studie een significant hogere reductiedoelstelling bevatten voor 2050 dan de -60%-doelstelling die het Witboek Vervoer vooropstelt op Europees niveau en die ook de ambitie vormt van het ontwerp Mobiliteitsplan. De verschillende scenario's in de studie van Climact en Vito verlagen de uitstoot van broeikasgassen in de transportsector tegen 2050 immers met een percentage gaande van 77% onder het niveau in 1990 (in het TECHNOLOGIE-scenario) tot 99% onder dat niveau (in het "-95%-scenario").

- [13] **Streefdoel inzake minder verkeersemissies tegen 2030.** Om tegen 2050 de CO₂-uitstoot door de transportsector met 60% te verminderen, streeft het ontwerpplan ernaar om de CO₂-uitstoot tegen 2030 te verminderen met 16% t.o.v. 2005. Zoals hoger aangegeven, is de Europese niet-ETS-reductiedoelstelling voor 2030 nog niet gekend. Er zijn echter sterke aanwijzingen dat deze doelstelling rond de 30% (t.o.v. 2005) zal bedragen.

Grootteorde van de mogelijke Belgische broeikasgasreductiedoelstelling tegen 2030

Analyses in het kader van de routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050 geven aan dat een vermindering van de EU-uitstoot tegen met 40% en 60% (t.o.v. 1990) een kostenefficiënt perspectief is voor resp. 2030 en 2040. Het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bracht in oktober 2013 een studie uit met als doel het in kaart brengen van mogelijke niet-ETS-reductiedoelstellingen voor de lidstaten. Uitgaande van een -40% reductiedoelstelling voor de niet-ETS-sectoren tegen 2030²⁴ (t.o.v. 1990), als een kostenefficiënt reductieperspectief voor 2030, zouden de niet-ETS-emissies tegen 2030 met 30% moeten verminderen (t.o.v. 2005). Een Europese lastenverdeling op basis van per capita inkomen, zou voor België resulteren in een niet-ETS-reductiedoelstelling van ongeveer -40% tegen 2030 (t.o.v. 2005)²⁵.

²³ KB van 18 juli 2013 houdende vaststelling van de federale beleidsvisie op lange termijn inzake duurzame ontwikkeling:

http://www.poddo.be/sites/5003.fedimbo.belgium.be/files/documents/20130717_kb_ltv_web.pdf.

²⁴ PBL gaat hierbij uit van een Europese CO₂-reductiedoelstelling van 40% tegen 2030 (t.o.v. 1990). Deze doelstelling is gebaseerd op de analyses in het kader van de *Low Carbon Economy Roadmap* waaruit blijkt dat een vermindering van de EU-uitstoot tegen 2050 met 40% en 60% (t.o.v. 1990) een kostenefficiënt perspectief is voor resp. 2030 en 2040. Deze doelstelling wordt verdeeld in een ETS-reductiedoelstelling van -43% (-45% voor vaste installaties; -15% voor luchtvaart) en een niet-ETS-reductiedoelstelling van -30% (telkens tegen 2030 t.o.v. 2005). Deze -30% doelstelling wordt verdeeld over de lidstaten op basis van gelijkaardige principes als in de *Effort Sharing Decision* tot 2020.

²⁵ De doelstelling voor België bedraagt -38% of -41%, afhankelijk van het scenario.

Ook de studie door Climact en Vito waarin vijf scenario's worden ontwikkeld voor een koolstofarm België bevat mijlpalen richting 2050. In het CENTRAAL-scenario wordt hierbij uitgegaan van een algemene niet-ETS-reductie met 30% tegen 2020 en met 45% tegen 2030 (t.o.v. 1990). Als 2005 als referentiejaar wordt genomen, komt dit overeen met een vermindering van -31% tegen 2020 en -45% tegen 2030. De studie bevat voor België ook mijlpalen richting voor 2020 en 2030 voor de transportsector. Deze bedragen respectievelijk een vermindering van 12% en 40% ten opzichte van 1990. Indien gerekend wordt met referentiejaar 2005, zoals in het mobiliteitsplan, zou in 2030 een reductie van 46% nagestreefd moeten worden.

De Minaraad wijst in deze context ook op de resultaten van de MIRA-Milieuverkenning 2030. Hieruit blijkt dat de maatregelen in het Europa-scenario²⁶ ertoe leiden dat de broeikasgasemissies in de transportsector in 2030 met 25% dalen t.o.v. 2006. De maatregelen in het meer ambitieuze visionaire scenario²⁷ leiden tot een emissiereductie in 2030 van 35% t.o.v. 2006.

- [14] **Vereiste emissiereductie in de andere niet-ETS-sectoren op basis van het streefdoel in het ontwerpplan.** Uitgaande van een noodzakelijke reductie in de niet-ETS-sectoren van -40% tegen 2030 (t.o.v. 2005), impliceert een vermindering van de CO₂-emissies in de transportsector met 16% tegen 2030 (t.o.v. 2005), dat de andere niet-ETS-sectoren een emissiereductie van -52% moeten realiseren. Als ook het beperkte verdere reductiepotentieel van de landbouwsector²⁸ in rekening wordt gebracht, vergt dit nog grotere reducties in de sectoren gebouwen, niet-ETS-industrie, niet-ETS-energie en afval.
- [15] **Neem toekomstige uitdagingen als uitgangspunt.** De Minaraad vindt dat de toekomstige transitie-uitdagingen het vertrekpunt moeten zijn van het mobiliteitsbeleid dat vandaag wordt vorm gegeven. Uitgaande van de algemeen aanvaarde lange termijndoelstelling inzake de emissiereductie van broeikasgassen moet een overkoepelende visie op mobiliteit uitgewerkt worden. Een "Belgisch-Vlaamse routekaart" moet duidelijk maken hoe deze doelstellingen en visie gerealiseerd kunnen worden. De resultaten van de eerste scenario's op Belgisch niveau bevatten de nodige aanwijzingen dat de vooropgestelde doelstellingen voor broeikasgasreductie voor 2030 en 2050 in het mobiliteitsplan ruim onvoldoende zijn. De Minaraad verwacht dat de

²⁶ Het Europa-scenario omvat maatregelen en instrumenten die gericht zijn op de 20-20-20-doelstellingen van het Klimaat- en Energiepakket. Dit scenario maakt vooral gebruik van technologische maatregelen.

²⁷ Het visionaire scenario bevat meer ingrijpende en ambitieuze maatregelen om de emissie van broeikasgassen tegen 2050 te verminderen met 60-80% met een halvering van de emissies in 2030 t.o.v. 1990.

²⁸ Climact en Vito, Scenario's for a Low Carbon Belgium by 2050.

verschillende sectorplannen (zoals het mobiliteitsplan) en kortetermijnplannen (zoals het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020²⁹) gekaderd worden binnen de transitievisie en dus binnen een routekaart voor België/Vlaanderen.

- [16] **Verhoog de ambitie en het streefdoel in functie van een billijke verdeling tussen de niet-ETS-sectoren.** Ervan uitgaande dat de opstellers van het ontwerpplan de algemeen aanvaarde doelstelling om tegen 2050 te evolueren naar een koolstofarme economie onderschrijven en gegeven dat een niet-ETS-reductiedoelstelling tegen 2030 voor België van om en bij de 40% (t.o.v. 2005) zeer waarschijnlijk is, zadelt het ontwerpplan de andere niet-ETS-sectoren met een onevenredig zware CO₂-reductielast op. De Minaraad vraagt dan ook om zowel het streefdoel tegen 2030 als de ambitie tegen 2050 inzake het verminderen van de CO₂-emissies in de transportsector te verhogen in functie van een billijke verdeling van de reductie-inspanningen tussen de verschillende niet-ETS-sectoren.

2.2 Luchtkwaliteitsdoelstellingen

- [17] **Ambitie en streefdoel inzake transportgerelateerde luchtverontreiniging en gezondheidsproblemen.** Op basis van strategische doelstelling 4 “de verkeersleefbaarheid verhogen” heeft het ontwerp Mobiliteitsplan de ambitie om de impact van verkeer op de luchtkwaliteit tegen 2050 zodanig te reduceren dat de Europese doelstellingen worden gehaald. Het streefdoel tegen 2030 is om langsheen het hoofdwegennet en in de binnensteden het aantal normoverschrijdingen als gevolg van verkeersemisies weg te werken. Hierbij wordt verwezen naar de Europees en internationaal opgelegde emissieplafonds voor de transportsector in de (herziene) NEC-richtlijn en het Verdrag grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (LRTAP).
- [18] **Vroegtijdige sterfte als gevolg van luchtverontreiniging.** De Minaraad wijst erop dat volgens het Europees Milieuagentschap in Europa elk jaar 420.000 mensen vroegtijdig sterven als gevolg van de ziekten veroorzaakt door luchtverontreiniging³⁰. De belangrijke oorzaken zijn fijn stof, ozon, en stikstofoxiden. Nieuwe wetenschappelijke bevindingen suggereren dat de schadelijke effecten wellicht ruimer zijn dan aanvankelijk gedacht en reeds

²⁹ Het Klimaatbeleidsplan 2013-2020 gaat er in het beleidsscenario van uit dat dat de emissies van personenverkeer verder dalen tot -23% ten opzichte van 2005 en dat de emissies van goederenverkeer nog 15% toenemen. Globaal wordt in de transportsector in dit scenario (rekening houdend met een brandstofcorrectie van 22%) een lichte afname van 1,5% verwacht in de periode 2005-2020.

³⁰ Europese Commissie, *Cleaner air for all. Why is it important and what should we do:* <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/air/en.pdf>.

voorkomen bij niveaus die lager zijn dan eerder gedacht – met inbegrip van niveaus onder de WHO-drempels³¹.

- [19] **Transport als emissiebron van luchtverontreinigende stoffen.** De transportsector is de belangrijkste emissiebron van NO_x, PAK's, PM_{2,5}, EC³² en ozonprecursoren, daarnaast levert ze een belangrijke bijdrage aan de emissies van broeikasgassen, PM₁₀ en potentieel verzurende stoffen.
- [20] **Streefdoel inzake verhoogde milieukwaliteit van de netwerken.** In het kader van de vierde operationele doelstelling is het streefdoel om t.a.v. de knelpuntlocaties ten gevolge van luchtverontreiniging het aantal overschrijdingen van de Europese normen tegen 2030 tot nul te herleiden. De Minaraad gaat er van uit dat dit betrekking heeft op normen die gerelateerd zijn aan "een aantal toegelaten overschrijdingen"³³ op de Europese lange termijn doelstellingen voor ozon. Normen die momenteel overschreden worden zoals de daggrenswaarde voor PM₁₀ en de jaargrenswaarde voor NO₂ moeten immers overeenkomstig het luchtkwaliteitsplan reeds in 2015 gehaald worden.
- [21] **Beleidspakket voor schone lucht.** Op 18 december 2013 stelde de Europese Commissie een beleidspakket voor schone lucht vast. Eerste berekeningen tonen aan dat Vlaanderen zijn inspanningen om fijn stof te reduceren moet voortzetten en na 2020 sterk moet opdrijven. Voor de reductie van NO_x zullen nog ingrijpende maatregelen nodig zijn.

³¹ Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP". WHO, January 2013.

³² In de context van luchtverontreiniging wordt roet ook wel elementair koolstof ("EC") of zwarte rook genoemd.

³³ Zoals de uurgrenswaarde van 200 µg/m³ voor NO₂ die maximaal 18 keer overschreden mag worden in een kalenderjaar of de streefwaarden voor ozon van 120 (µg/m³) die maximaal 25 keer overschreden mag worden (gemiddeld over 3 jaar).

Tabel 1: Evolutie van de PM_{2,5} en NOx-emissies (ton/jaar) in Vlaanderen in vergelijking met de voorstellen voor maximum toegelaten emissies van de Europese Commissie.

	2005		2011		EC-voorstel vanaf 2020		EC-voorstel vanaf 2030	
	ton/jaar	%	ton/jaar	%	ton/jaar	%	ton/jaar	%
PM _{2,5}	13.239	100	10.739	81	10.591	80	7.016	53
NOx	180.601	100	132.292	73	106.554	59	66.822	37

Bron: eigen berekeningen, op basis van luchtemissies volgens MIRA 2012.

De Minaraad vraagt dat de doelstellingen uit het voorstel van de Commissie, die een verstrenging inhouden van het Protocol van Göteborg, opgenomen worden in het Mobiliteitsplan. Bovendien moet nagegaan worden of met de voorziene actielijnen de aangescherpte doelstellingen wel gehaald worden.

- [22] **Stikstofdepositie als gevolg van verkeer bemoeilijkt het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.** In verband met luchtkwaliteitsbeleid herinnert de Minaraad ten slotte aan zijn advies in verband met de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Hierin werd erop gewezen dat het bereiken van geschikte milieuomstandigheden een belangrijk en moeilijk probleem zal vormen bij het nastreven van de instandhoudingsdoelstellingen. Een groot deel van de te beschermen habitats is verzuringsgevoelig – in verband hiermee wordt er heel wat ingezet op herstelbeheer binnen deze habitats. Eén van de grote bronnen van verzuring is de stikstofdepositie als gevolg van verkeer; landbouwbedrijven – maar ook afzonderlijke wegen – vormen additionele puntbronnen. De moeilijkheid zit in het bepalen van de billijke en efficiënte verhouding tussen de drie factoren: extra beheerinspanningen binnen de natuurgebieden, extra terugdringen van achtergrondvervuiling of extra regulering van puntbronnen. De Minaraad wijst er op dat het – op juridische en feitelijke gronden – waarschijnlijk is dat er extra inspanningen nodig zullen zijn om de achtergrondvervuiling terug te dringen bovenop de verplichtingen zoals ze gelden en evolueren op grond van de Europese regelgeving. Deze extra inspanning zal noodzakelijk zijn wil men een eventuele vergunningenstop met betrekking tot afzonderlijke puntbronnen vermijden.

3 Werk een adequaat maatregelenpad uit

3.1 Het actieplan als plan

- [23] **Een actieplan “op hoofdlijnen”.** Overeenkomstig artikel 10, §2, van het Mobiliteitsdecreet bevat voorliggend ontwerpplan een actieplan. Het actieplan geeft op hoofdlijnen aan welk resultaat men wil bereiken en welke focus hierbij belangrijk is voor het behalen van de strategische en operationele doelstellingen. De bedoeling is om te vermijden dat het actieplan zodanig gedetailleerd is dat het niet meer kan fungeren als een strategisch sturend plan.
- [24] **Zorg voor een voldoende uitgewerkt actieplan dat “stuurt”.** De Minaraad stelt echter vast dat de in het actieplan beloofde “focus” onvoldoende tot uiting komt. Het actieplan vermeldt wel veel goede maatregelen maar is volgens de Raad te veel een opsomming van verschillende mogelijke maatregelen zonder dat hierin steeds duidelijke prioriteiten worden aangegeven en zonder dat er wordt aangegeven hoe en op welke termijn men deze maatregelen beoogt uit te voeren. Zo wordt er in het kader van actielijn 19 “*verbeteren milieuvriendelijkheid en energie-efficiëntie van voer- en vaartuigenpark*” bijvoorbeeld louter een opsomming gegeven van verschillende mogelijke beleidsmaatregelen gericht op een versnelde marktintroductie van alternatieve voertuigen zonder dat er wordt aangegeven welke maatregelen prioritair verdienen te worden uitgevoerd, hoe en op welke termijn men deze maatregelen beoogt uit te voeren,....

Een actieplan dat beoogt het mobiliteitsbeleid “strategisch te sturen” moet volgens de Raad garanderen dat de strategische en operationele doelstellingen gehaald worden. Hoewel artikel 10, §2, van het Mobiliteitsdecreet inderdaad bepaalt dat dit actieplan wordt “*uitgewerkt in hoofdlijnen*” bepaalt het ook dat het actieplan “*bestaat in de maatregelen, middelen, termijnen en prioriteiten die daarbij gelden*”. Het ontwerpplan vermeldt overigens zelf dat de beperktheid van de budgettaire middelen impliceert dat er zorgvuldig afgewogen en voldoende gemotiveerde keuzes zullen moeten worden gemaakt³⁴. Een sluitend actieplan veronderstelt volgens de Raad dan ook dat minstens de contouren van een mogelijke operationalisering worden aangegeven, dat er een tijdspad wordt bepaald voor de invoering van de maatregelen en dat er een rangorde wordt aangebracht tussen de verschillende maatregelen op basis van een inschatting van de grootteorde van de mogelijke impact en kostprijs van de maatregelen.

³⁴ Ontwerp Mobiliteitsplan, p. 308.

3.2 Relatie met het luchtkwaliteitsplan

- [25] **Stem het actieplan af op andere beleidsplannen en maatregelenprogramma's.** Een actieplan moet volgens de Minaraad niet alleen zorgen dat de doelstellingen van het mobiliteitsbeleid gehaald worden maar moet ook afgestemd zijn op doelstellingen en maatregelen in andere beleidsplannen en maatregelenprogramma's. De Raad wijst hier in het bijzonder op het op 30 maart 2012 door de Vlaamse Regering goedgekeurde luchtkwaliteitsplan³⁵ op basis waarvan België van de Europese Commissie uitstel kreeg tot 2015 voor het halen van de Europese normen voor NO₂. De maatregelen in het luchtkwaliteitsplan moeten van de Europese Commissie dan ook ten laatste tegen 2015 uitgevoerd worden. Het luchtkwaliteitsplan bevat verschillende mobiliteitsgerelateerde maatregelen en doelstellingen, die ofwel niet vermeld worden in het actieplan en in de operationele doelstellingen van voorliggend ontwerp Mobiliteitsplan, of die wel hernomen zijn in het ontwerp Mobiliteitsplan maar waarvan de invoering zonder afdoende motivatie wordt verschoven naar een later tijdstip. Aangezien het luchtkwaliteitsplan een aantal potentieel zeer effectieve mobiliteitsgerelateerde maatregelen bevat die zowel het luchtkwaliteitsbeleid als het klimaatbeleid ten goede komen, bespreekt de Minaraad hieronder een aantal van deze maatregelen.
- [26] **Maatregelen inzake de vergroening van de verkeersfiscaliteit.** Inzake de vergroening van de verkeersfiscaliteit voorziet het luchtkwaliteitsplan in de invoering van een gedifferentieerde kilometerheffing voor vrachtwagens tegen 2013³⁶ evenals in de uitwerking van een voldoende sturende variabilisering van de jaarlijkse verkeersbelastingen tegen 2012 en een implementatie hiervan tegen 2013³⁷. Verder voorziet het luchtkwaliteitsplan overleg met de federale overheid m.b.t. de invoering van een mobiliteitsbudget ter vervanging van de bedrijfswagen en tankkaart tegen 2011³⁸.

Wat betreft de invoering van een gedifferentieerde kilometerheffing voor personenwagens bevestigt het ontwerp Mobiliteitsplan het bepaalde in het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020, met name dat in de volgende regeerperiode zal worden geëvalueerd of de invoering hiervan opportuun is³⁹. Voor de overige maatregelen gericht op een vergroening van de verkeersfiscaliteit vermeldt voorliggend ontwerp Mobiliteitsplan geen termijnen. De

³⁵ Luchtkwaliteitsplan in het kader van de uitstelaanvraag voor de normen van NO₂, 30 maart 2012: <http://www.lne.be/themas/luchtverontreiniging/bijlage1-luchtkwaliteitsplan-v5.pdf>.

³⁶ Luchtkwaliteitsplan, p. 23-24/345.

³⁷ Luchtkwaliteitsplan, p. 11-12.

³⁸ Luchtkwaliteitsplan, p. 24-25.

³⁹ Ontwerp Mobiliteitsplan, p. 345.

Raad vindt hiervoor wel aanwijzingen in andere documenten⁴⁰. Hieruit blijkt dat een vergroening van de verkeersbelasting en de invoering van een gedifferentieerde kilometerheffing voor vrachtwagens ten vroegste in 2016 zouden worden ingevoerd.

De BIV werd reeds hervormd in 2012 maar de Minaraad vroeg reeds herhaaldelijk⁴¹ om dringend werk te maken van een ruimer fiscaal kader voor het mobiliteitsbeleid waarbij ook gekeken wordt naar de jaarlijkse verkeersbelasting, accijnzen, kilometerheffing en bedrijfswagens en om hiervoor indien noodzakelijk de samenwerking met de federale overheid en de andere gewesten te bespoedigen.

De Minaraad vraagt om de ecoscore⁴² te hanteren als sturend element in het kader van de verkeersfiscaliteit. Aangezien de ecoscore van voertuigen gebaseerd is op alle luchtmissies (inclusief CO₂) en op geluidsemissie, geeft deze een totaalbeeld van de milieueffecten van een wagen waardoor verschillende doelstellingen tegelijkertijd kunnen worden beoogd (lucht – klimaat – geluidsbeheersing).

Hoewel een afstemming van het fiscaal beleid inzake mobiliteit met de andere gewesten zeker wenselijk is, laat de hoger vermelde vermoedelijke timing niet toe om de klimaatdoelstellingen te halen. In zijn recente advies over het Groenboek ter implementatie van de zesde staatshervorming⁴³ wees de Raad erop dat de verruimde fiscale autonomie van de gewesten zoals voorzien in het kader van de zesde staatshervorming het Vlaams Gewest de nodige instrumenten in handen geeft om een sturende belasting in het mobiliteitsbeleid te compenseren door een vermindering van de opcentiemen op de personenbelasting.

⁴⁰ Antwoord van minister Muyters op schriftelijke vraag nr. 838 van 13 juni 2013 van Lode Vereeck over de stand van zaken wat betreft de hervorming van de verkeersbelasting: <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=883148>. Ook het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020 (p. 44) stelt dat de hervorming van de jaarlijkse verkeersbelasting tegen 2016 voor bijkomende sturing zou kunnen zorgen.

⁴¹ Briefadvies van 8 september 2011 over het voorontwerp van decreet betreffende de belasting op de inverkeerstelling; Het meest recent in zijn advies van 5 december 2013 over het Groenboek implementatie zesde staatshervorming.

⁴² De berekening van de ecoscore is gebaseerd op een well-to-wheel analyse. Naast de directe emissies wordt ook rekening gehouden met de indirecte emissies bij de productie, de distributie en het tanken van de brandstof. Bij de directe emissies onderscheidt men de gereguleerde en de niet-gereguleerde emissies. De evaluatie van de gereguleerde emissies (CO, NOx, koolwaterstoffen en fijn stof) is net zoals de geluidshinder gebaseerd op de homologatietesten. Enkel voor NOx bij dieselloortuigen wordt de emissie gelijkgesteld met de limietwaarde van de Euro 2 norm. Voor de niet-gereguleerde emissies (CO₂, N₂O, CH₄ en SO₂) wordt de uitstoot berekend op basis van het brandstofverbruik.

⁴³ Advies van 5 december 2013 over het Groenboek implementatie zesde staatshervorming.

- [27] **Maatregelen inzake elektrische voertuigen.** Het luchtkwaliteitsplan voorziet de goedkeuring van het Masterplan elektrisch rijden tegen 2012⁴⁴. Volgens het Vlaams Mitigatieplan is dit plan nog steeds in opmaak⁴⁵. Het Masterplan elektrisch rijden wordt niet als zodanig vermeld in het ontwerp Mobiliteitsplan. Met betrekking tot alternatieve voertuigen streeft het ontwerp Mobiliteitsplan⁴⁶ tegen 2030 naar een aandeel in het totale park van 15% elektrische wagens (plug-in hybride en elektrische) en 5% andere (CNG, LPG, H₂). Voor de nieuw aangekochte voertuigen streeft het ontwerpplan naar 29% elektrische en 7% andere.

De Minaraad wijst erop dat een studie van de VUB in opdracht van het departement LNE een marktpotentieel van ongeveer 36% (plug-in hybride) elektrische voertuigen aangeeft⁴⁷. De Raad is van mening dat de introductie van alternatieve voertuigen in de eerste plaats moet worden gestimuleerd door de uitbouw van infrastructuur in plaats van het geven van premies. Raad wijst erop dat dit streefdoel veel lager ligt dan de percentages in het "visionaire scenario" uit de Milieuverkenning 2030⁴⁸ dat sterk inzet op de introductie van elektrische voertuigen en geen gebruik maakt van biobrandstoffen.

- [28] **Maatregelen inzake een *modal shift* in het woon-werkverkeer.** Het luchtkwaliteitsplan voorziet in het versneld uitvoeren van de acties vermeld in Pact 2020 met als doel om tegen 2020 40% van de woon-werkverplaatsingen enerzijds door collectief vervoer, waaronder het openbaar vervoer, te laten gebeuren en anderzijds te voet en per fiets, in de periode 2011-2015. Het ontwerp Mobiliteitsplan daarentegen formuleert deze doelstelling als streefdoel tegen 2030⁴⁹.

Aangezien de doelafstand inzake de in Pact 2020 gestelde doelstelling inzake een *modal shift* in het woon-werkverkeer nog groot is⁵⁰ terwijl het realiseren van deze *modal shift* volgens de Vito-studie ter ondersteuning van het Vlaams Klimaatbeleidsplan toch een aanzienlijk reductiepotentieel heeft,

⁴⁴ Luchtkwaliteitsplan, p. 19-20.

⁴⁵ Vlaams Mitigatieplan, p. 45.

⁴⁶ Operationele doelstelling 4, p. 303.

⁴⁷ VUB, Finaal rapport (Milieu) potentieel van elektrisch rijden in Vlaanderen, p. 68: <http://www.lne.be/themas/beleid/mina4/leeswijzer/publicaties/LNE%20Potentieel%20elektrisch%20rijden%20FINAAL.pdf>.

⁴⁸ Het visionaire scenario gaat uit van een aandeel van 80% plug-in hybride elektrische voertuigen en 10% elektrische voertuigen van de nieuw verkochte personenwagens in 2030.

⁴⁹ Luchtkwaliteitsplan, p. 23; ontwerp Mobiliteitsplan, p. 300.

⁵⁰ Volgens de Vito-studie "Ondersteuning bij de ontwikkeling van het Vlaams Klimaatbeleidsplan" (p. 78) wordt voor woon-werkverplaatsingen in 70% van de gevallen gebruik gemaakt van de wagen als hoofdvervoermiddel.

verdient het verduurzamen van het woon-werkverkeer volgens de Raad prioritaire aandacht en moet er gestreefd worden naar het realiseren van de Pact 2020 doelstelling. De Raad wijst hier in het bijzonder op de invoering van een mobiliteitsbudget ter vervanging van de bedrijfswagen en tankkaart als potentieel effectieve maatregel. Ook de uitbouw van het voorstedelijk openbaar vervoer is noodzakelijk om de doelstelling inzake woon-werkverkeer te halen.

- [29] **Maatregelen inzake het aandeel dieselwagens.** Het luchtkwaliteitsplan beoogt het aandeel van nieuw verkochte dieselwagens in 2015 terug te brengen naar 57%. Het ontwerp Mobiliteitsplan streeft tegen 2030 naar een aandeel van 47% dieselwagens bij nieuwe aankoop. De Minaraad stelt vast dat deze doelstelling reeds gehaald wordt voor wagens van particulieren. Voor wagens van vennootschappen is nog een hele weg af te leggen⁵¹.

3.3 Relatie met lokale overheden

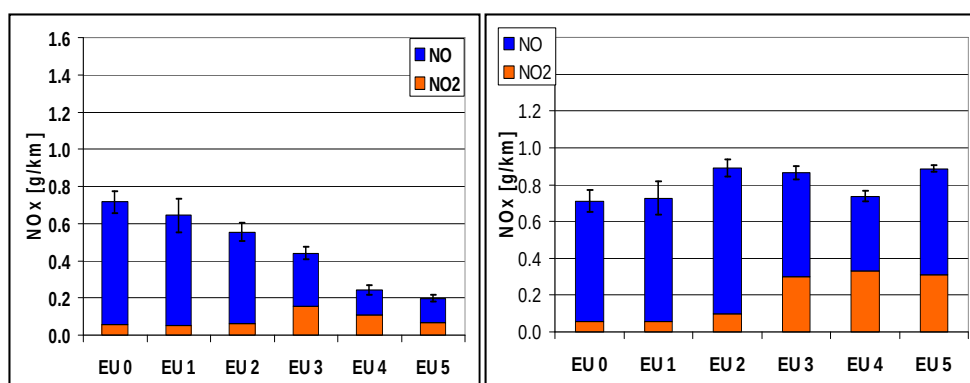
- [30] **Lever beloofde ondersteuning van de lokale besturen.** Conform het Mobiliteitsdecreet bevat het actieplan punten van overleg met de andere gewesten en met de federale overheid. Er worden ook een heel aantal verwachtingen geuit t.o.v. de lokale besturen. Zo wordt er van de lokale besturen onder meer verwacht dat zij werk maken van een milieuvriendelijke inrichting en beheer van hun infrastructuur (p. 50), dat ze de uitrol van laadinfrastructuur faciliteren (p. 50), dat zij mee verder werk maken van het autoluw maken van stads- en dorpskernen (p. 74), dat zij coherente snelheidsregimes uitwerken en handhaven (p. 47),

Het ontwerpplan stelt dat de lokale besturen hierbij maximaal moeten inspelen op de mogelijkheden geboden via o.a. het milieuconvenant 2014-2019. De Minaraad stelde reeds in zijn advies van 17 oktober over het programmadecreet 2014 vast dat het milieuconvenant 2014-2019 niet werd ingevoerd. Uit de begrotingsopmaak 2014 blijkt dat de middelen van de gemeentelijke samenwerkingsovereenkomsten grotendeels verschoven worden naar rioleringsubsidies⁵². De Minaraad vraagt dat als Vlaanderen verwachtingen formuleert t.a.v. de lokale besturen en hiervoor ondersteuning belooft, ze deze ook biedt bijvoorbeeld via de mobiliteitsconvenanten.

⁵¹ Antwoord van minister Schauvliege op schriftelijke vraag nr. 414 van Ivan Sabbe van 19 maart 2013 over de resultaten van de hervorming van de BIV:
<http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showSchriftelijkeVraag.action?id=871295>.

⁵² Toelichting door minister Schauvliege bij het deel Leefmilieu en natuur van de algemene uitgavenbegroting in het Vlaams Parlement op 28 november 2013, p. 10:
<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2013-2014/g15-3-g.pdf>.

- [31] **Lage-emissiezones (LEZ).** Via een stedelijk proefproject zal worden onderzocht hoe binnen Vlaanderen een uniform kader kan worden uitgewerkt voor de invoering van die lage-emissiezones (LEZ). Tot voor kort is steeds aangenomen dat de laatste jaren een sterke daling van de verkeersemissies werd gerealiseerd door het Europese beleid m.b.t. de euronormen. Uit metingen blijkt echter dat de emissies van dieselpersonenvoertuigen in reële rijomstandigheden veel hoger zijn dan tijdens de testcycli en zelfs in die mate dat er in reële rijomstandigheden niet aan de euronormen wordt voldaan. Dit blijkt uit de onderstaande figuren⁵³ die de emissies weergeven onder testcyclusomstandigheden (links) en de emissies onder reële rijomstandigheden (rechts).



Figuur 1: emissies onder testcyclus

Figuur 2: emissies onder reële omstandigheden

De NOx-emissies blijken helemaal niet te dalen in functie van de euronormen en bovendien stijgt de directe uitstoot van NO₂. De Minaraad vraagt dat bij de uitwerking van de modaliteiten van de LEZ hiermee rekening wordt gehouden.

4 Heroverweeg de selectie omgevingsfactoren

4.1 Introduceer reële kritische succesfactoren

- [32] **Het lijkt veeleer om “kritische omgevingsfactoren” te gaan.** De Minaraad vindt het een goede zaak dat er in het richtinggevende gedeelte van het ontwerp Mobiliteitsplan aandacht geschonken wordt aan “kritische succesfactoren”. Met de in het ontwerpplan gehanteerde definitie geven de planners echter een specifieke interpretatie aan deze term: men selecteert een reeks *externe* factoren die een beslissende invloed hebben op het al of niet welslagen van het beleid.

⁵³ Thomas Verheye, Presentatie studiedag Minaraad, Recente ontwikkelingen en verwachtingen m.b.t. het luchtbeleid, 4 februari 2011.

“Kritische succesfactoren” (“KSF”)⁵⁴ zoals gedefinieerd in het plan.

“Kritische succesfactoren” “voor het bereiken van zowel de verschillende strategische als operationele doelen” worden omschreven als “alle ontwikkelingen die bepalend zijn voor het verduurzamen van mobiliteit maar die (grotendeels) buiten het bevoegdheidsdomein van het Vlaamse (mobiliteits-)beleid gelegen zijn”.

Eén dimensie in deze definitie betreft dus het in mindere of meerdere mate bepalend zijn van een factor voor het al of niet welslagen van een beleid; een andere dimensie betreft het intern karakter of de aanstuurbaarheid, versus het extern karakter of de niet-stuurbaarheid.

In managementliteratuur wordt de term “kritische succesfactoren” daarentegen doorgaans opgevat als een selectie van de factoren die het meest bepalend zijn voor het succes van de organisatie of het beleid (de eerste dimensie), maar dan met de nadruk op de factoren die *men zelf in de hand heeft* (binnen de tweede dimensie)⁵⁵. Kritische succesfactoren betreffen met name een selectie opvolgbare *output*-kenmerken (i.e. opvolgbaar met prestatie-indicatoren), die men blijvend moet opvolgen om er voor te kunnen zorgen dat een organisatie of een beleidslijn succesvol is. Wat in het ontwerpplan onder “kritische succesfactoren” aangebracht wordt, zijn dus veeleer “kritische omgevingsfactoren”.

- [33] **Introduceer daadwerkelijk kritische succesfactoren.** Aansluitend hierbij verwijst de Minaraad naar het nog vage tekstdeel over monitoring, in het ontwerpplan⁵⁶. De in hoofdstuk 2 en 3 geschetste problematiek van het te verhogen ambitieniveau en de nood aan adequate maatregelenpaden, noodzaakt en rechtvaardigt ook een goed uitgewerkte verzameling KSF. Daarbij zou het spijtig zijn als deze monitoring alleen maar zou ingezet worden om de “... streefwaarden (op niveau van zowel de strategische als de operationele doelstellingen) en actielijnen voortdurend te toetsen op hun realiteitswaarde en in het kader van de monitoring bij te stellen, indien nodig.” Het ware meer ter zake het beleid bij te stellen wanneer uit de monitoring blijkt dat er iets niet naar wens verloopt.

⁵⁴ Ontwerp Mobiliteitsplan, richtinggevend gedeelte, inleiding bij H.5.

⁵⁵ De term werd in de managementliteratuur geïntroduceerd door Rockart, J.F. (1979), die het heeft over deze performantie-factoren die op strategisch niveau het meest bepalend zijn voor het al dan niet behalen van vooraf gestelde doelen. Meer specifiek gaat het over: “... those performance factors which must receive the on-going attention of management if the company is to remain competitive.”.

⁵⁶ Ontwerp Mobiliteitsplan, richtinggevend gedeelte, een halve bladzijde aan het einde van hoofdstuk 2.

4.2 Vat kritische omgevingsfactoren op als kansen

- [34] **Wees niet pessimistisch over kritische omgevingsfactoren.** Ondanks het voorgaande vindt de Minaraad het een goede zaak dat er in het richtinggevend gedeelte van het ontwerp Mobiliteitsplan ook aandacht geschonken wordt aan de kritische *omgevingsfactoren*. De toonzetting van de definitie en de daarop volgende beschrijving van de diverse factoren lijkt echter te pessimistisch. Door te stellen dat een aantal cruciale kwesties zich buiten het bevoegdheidsdomein van het Vlaams mobiliteitsbeleid bevinden (weliswaar “*grotendeels*”), lijkt men zich als het ware op voorhand te verontschuldigen voor ontwikkelingen waar men geen vat op lijkt te of wil hebben.

Dit terwijl van een strategiedocument volgens de Raad verwacht mag worden dat het zich niet enkel met het beheer van het eigen systeem inlaat, maar ook invloed probeert uit te oefenen op de beslissende kenmerken van de omgeving van het systeem – en in dat verband de strategie bepaalt. In een strategiedocument hoort men zich te bezinnen over de vraag hoe men om zal gaan met de kritische omgevingsfactoren. De grens is namelijk niet zuiver. Vele omgevingsfactoren zijn immers deels *wél* en deels *niet* onder controle, situeren zich gedeeltelijk *binnen* het systeem en gedeeltelijk *buiten* het systeem ... een systeem heeft overigens steeds ook invloed op zijn omgeving. De vraag is dus wat het mobiliteitsbeleid zal doen met de kansen en bedreigingen die in de omgevingsfactoren schuilen, ten einde de doelstelling van de verduurzaming van mobiliteit te halen.

- [35] **Vat de innovatiefactor op als een kans bij uitstek.** Het ontwerp Mobiliteitsplan vermeldt dat allerlei technologische innovaties mogelijkheden inhouden om de mobiliteit te verduurzamen. Een aantal van deze innovatieve systemen kunnen technisch gezien nu al op de markt worden gebracht. Andere systemen bevinden zich nog in de conceptfase of zijn een prototype. De Minaraad erkent dat technologische innovatie een belangrijke rol zal spelen en meent dat de Vlaamse overheid waar mogelijk moet inspelen op de opportuniteiten zonder steeds te wachten op een Europees initiatief. Zo blijkt uit een studie⁵⁷ dat recente benzinevoertuigen (die voldoen aan Euro 5⁵⁸-norm) die gebruik maken van directe brandstofinjectie in de praktijk⁵⁹ veel fijn stof emitteren, nl. 10 tot 40 keer meer in massa en tot 1000 keer meer in aantal

⁵⁷ TUV Nord, *Testing of particulate emissions from positive ignition vehicles with direct fuel injection system*, 26/09/2013.

⁵⁸ De Euro 5-norm is van toepassing sinds 1 september 2009 voor de typegoedkeuring en is van toepassing vanaf 1 januari 2011 voor de inschrijving en de verkoop van nieuwe voertuigtypen. Vanaf 1 januari 2014 kunnen voertuigen van de categorieën M1 goedgekeurd volgens emissienorm Euro 5b en Euro 6b.

⁵⁹ De personenwagens werden getest via drie verschillende (nieuwe en meer realistische) testcycli: NEDC, WLTC en US06.

deeltjes dan gewone benzinewagens, en tot 10 maal hoger in aantal deeltjes dan nieuwe dieselmotoren (Euro 6c) ⁶⁰. De studie toont ook aan dat via een eenvoudige en goedkope (circa 50€) filter de geëmitteerde massa en de hoeveelheid deeltjes respectievelijk tot 2/3 en 1/1000 kan worden teruggedrongen. Naast technologische innovatie moet de overheid ook inzetten op maatschappelijke innovatie en systeeminnovatie met het oog op de beheersing van de vraag. Er is nood aan een veel ruimere aanpak van systeeminnovatie waarbij aandacht is voor nieuwe mobiliteitsconcepten, samenwerkingsverbanden, ... ⁶¹.

4.3 Wijzig de selectie van kritische omgevingsfactoren

- [36] **Dun de selectie van kritische omgevingsfactoren uit.** Het ontwerp Mobiliteitsplan onderscheidt momenteel zeven "kritische succesfactoren" – op te vatten als "omgevingsfactoren".

Zeven omgevingsfactoren⁶².

De zeven aangehaalde omgevingsfactoren betreffen: (1) maatschappelijke waarden en normen, (2) de mobiliteitsbehoefte, (3) innovaties en duurzame technologieën, (4) financiële middelen, (5) beleidsafstemming, (6) maatschappelijk draagvlak, en (7) menselijk kapitaal.

De Minaraad vindt wat voorligt een interessante selectie van kritische omgevingsfactoren, maar stelt in een eerste stap voor om deze selectie in bepaalde opzichten uit te dunnen: fuseer de omgevingsfactoren in verband met waardering, en behandel de financiële component elders.

- [37] **Fuseer de omgevingsfactoren in verband met "waardering".** De Minaraad pleit er voor om de eerste, tweede en zesde KSF samen te nemen, omdat deze factoren alle drie normen, waarden en attitudes betreffen. De Minaraad ziet in de drie vermelde kritische succesfactoren hetzelfde patroon terugkeren: het draait telkens om de waardering die betrokken burgers of bedrijven geven, resp. aan de wijzen van bevrediging van mobiliteitsbehoeften, aan de mobiliteitsbehoeften zelf of aan investeringen en technologie in verband met mobiliteit en transport. Telkens is het voor het beleid op eenzelfde manier niet gemakkelijk en delicaat om deze waarderingen te beïn-

⁶⁰ Norm voor deeltjesmassa (mg/km) en deeltjesaantal (#/km) voor voertuigen van categorie M1: Euro 5a 5 mg/km, Euro 5b 4,5 mg/km, Euro 6b 6.0E+12 #/km en Euro 6c 6.0E+11.

⁶¹ Inzetten op technologische innovatie mag de aandacht niet doen afnemen voor de handhaving van de bestaande reglementering. In België worden jaarlijks meer dan 200.000 wagens niet aangeboden voor keuring en ontsnappen daardoor aan verplichte testen op vlak van CO en fijn stof.

⁶² Ontwerp Mobiliteitsplan, richtinggevend gedeelte, H.5.

vloeden of om er adequaat op in te spelen – in die zin gaat het om eenzelfde type kritische succesfactor.

Hoewel gesteld wordt dat de aansturing van de factoren van de vraagontwikkeling – de bevolkingsomvang, economische groei, en organisatie van de samenleving in tijd en in ruimte – van kritisch belang zouden kunnen zijn voor het verduurzamen van de mobiliteit, wordt – in lijn met de in het ontwerpplan gehanteerde opvatting van kritische succesfactoren als grotendeels *externe*, niet door het mobiliteitsbeleid aanstuurbare factoren – onmiddellijk ook als vraag meegegeven of het wel mogelijk of wenselijk is de behoefteontwikkeling aan sturen⁶³. Het informatieve gedeelte beschrijft het “beheersen van de mobiliteitsvraag” nochtans als de eerste beleidsuitdaging om te komen tot een duurzaam transportsysteem⁶⁴. In zijn advies over de missie en visie bij het ontwerp Mobiliteitsplan, stelde de Minaraad in dit verband dat de Vlaamse Regering verder zou moeten gaan dan het louter beheersen van de mobiliteitsvraag en zou moeten streven naar het structureel inperken van de vraag.

[38] **Behandel de omgevingsfactor in verband met financiën elders.** Er wordt met KSF4 gesteld dat er bijkomende middelen nodig zullen zijn voor het uitbouwen en onderhouden van een duurzaam transportsysteem, zeker als er rekening gehouden wordt met de beschreven toekomstige behoeften. Dit zal slechts mogelijk zijn door *“een gewijzigd financieringssysteem, waarbij de inkomsten uit mobiliteit of een deel van de door investeringen gecreëerde meerwaarde terugvloeien naar de mobiliteitssector. De aldus gegenereerde inkomsten zullen, samen met de mogelijkheden van alternatieve financiering of van Europese subsidies, bepalend zijn voor de snelheid waarmee werk kan worden gemaakt van een duurzaam transportsysteem”*⁶⁵.

Door het financiële aspect op deze plaats in het ontwerpplan te introduceren, wordt gesuggereerd dat deze factor zich in belangrijke mate buiten de invloedssfeer van het beleidsdomein bevindt. De infrastructuur- en mobiliteitssector beschikt nochtans over een niet onaanzienlijk budget. Aan het einde van het ontwerpplan wordt bovendien actielijn 20 ontwikkeld, waarin gepland wordt dat men de vervuiler en gebruiker zal laten betalen. Meteen ook wordt gesteld dat dit bepalend zal zijn voor *“de bijkomende inkomsten”*. Hier wordt dus gesteld dat een gewijzigd financieringssysteem, gebaseerd op inkomsten uit mobiliteit, wél tot de mogelijkheden van het beleidsdomein behoort.

⁶³ Het ontwerp Mobiliteitsplan sluit hierin aan bij elementen van art. 3 en 4 van het Mobiliteitsdecreet, en bevindt zich overigens in goed gezelschap: zie Europese Commissie (2011), p. 5: *“Curbing mobility is not an option”*.

⁶⁴ Ontwerp Mobiliteitsplan, informatief gedeelte, 6.1.1.

⁶⁵ Ontwerp Mobiliteitsplan, richtinggevend gedeelte, 5.4.

In de beslissingsfiche staat dat het ontwerpplan voorlopig vastgesteld wordt, *“met dien verstande dat deze vaststelling geen enkel financieel en budget-tair engagement inhoudt”*. De Minaraad beschouwt het financieringsvraagstuk dan ook niet als een normale factor *“buiten het bereik van het beleidsdomein”*, maar gaat er van uit dat het voor het beleidsdomein mogelijk is om inzake dit belangrijke vraagstuk een volwaardig en innovatief beleid te voeren, vertrekkende bij de bestaande budgetten. De Minaraad vraagt dat er binnen afzienbare tijd alleszins wel een financieel plaatje zou voorgelegd worden.

[39] **Vul de selectie van kritische omgevingsfactoren aan.** In een tweede stap pleit de Minaraad er voor om de selectie van omgevingsfactoren aan te vullen. Zo wijst de Raad op het belang van de ontwikkelingen inzake Europese reglementering (in het bijzonder milieureglementering), op de ruimtelijke omgevingsfactoren en op de factor van de brandstofprijzen.

- De Raad wijst, in lijn met hoofdstuk 2 en 3 van dit advies, op het belang van het Europeesrechtelijk kader – in het bijzonder waar het om milieu-normen gaat. Europese milieunormen zijn een kritische omgevingsfactor, in die zin dat het Mobiliteitsbeleid die niet kan negeren. Het is dus niet voldoende om Europese milieunormstelling als nastrevenswaardige doelstellingen aan te nemen: het gaat om verplichtingen.
- De Raad wijst op de invloed van het ruimtelijke beleid en het ruimtegebruik, van het woonbeleid en het wonen, en van de mogelijkheden en de grenzen van de bouwsector als samenhangende cluster met een belangrijke invloed op het mobiliteitsbeleid en de mobiliteit. Omgekeerd zijn mobiliteitsbeleid, mobiliteit en transport “niet zo onschuldig”: de mogelijkheden die op dit vlak geschapen worden zijn doorslaggevende aandrijvers voor ontwikkelingen op het vlak van ruimtegebruik, wonen en bouwen. De Minaraad gaat hier evenwel niet dieper in op deze omgevingsfactor.
- De Raad wijst op het belang van de evolutie van de brandstofprijzen. Deze kritische omgevingsfactor wordt in het richtinggevend gedeelte van het ontwerpplan niet expliciet behandeld. Daarom gaat de Minaraad er hierna verder op in.

[40] **Eindresultaat: zes kritische omgevingsfactoren.** De Minaraad komt aldus tot volgende zes kritische omgevingsfactoren: (1) ontwikkelingen in waarden en normen, (2) ontwikkelingen in ruimtegebruik en bouwen, (3) ontwikkelingen in petroleum-prijzen, (4) ontwikkelingen op het vlak van innovatie, (5) ontwikkelingen inzake beleidsafstemming en (6) ontwikkelingen in verband met menselijk kapitaal.

4.4 Brandstofprijzen als kritische omgevingsfactor

- [41] **Afhankelijkheid van petroleumrijzen.** Meer dan 95% van de energie-opwekking in de Vlaamse transportsector is gebaseerd op het verbruik van aardolie⁶⁶. Dit is ook zo op het Europese niveau; bij ongewijzigd beleid zal deze afhankelijkheid tegen 2050 slechts een geringe daling kennen⁶⁷. Dit betekent ook dat het functioneren en de transportsector (bij uitbreiding: van het gehele mobiliteitssysteem) sterk afhangt van de evolutie van de petroleumrijzen, en fragiel is in geval van betekenisvolle prijsstijgingen⁶⁸. Een maatschappij die sterk inzet op transport en mobiliteit, is als geheel fragiel voor petroleumrijsstijgingen⁶⁹.
- [42] **Petroleumrijzen zijn sinds enige jaren hoog.** Gedurende meer dan een eeuw hebben de aardolieprijzen geschommeld tussen de \$20 en de \$40 per vat⁷⁰ – behoudens enkele tijdelijke prijsstijgingen vanwege geopolitieke conflicten. Sinds 2004 hebben de wereldolieprijzen deze marge evenwel zonder duidelijke, specifieke geopolitieke aanleiding verlaten, en zijn ze blijven stijgen tot een recordpeil in 2008. Tijdens de daarop volgende economische crisis zijn ze gedurende korte tijd gedaald tot een grootteorde van \$60 per vat, waarna ze terug gestegen zijn naar een grootteorde van \$100 per vat, om stabiel op of boven dat peil te blijven⁷¹.
- [43] **Blijvend hoog prijsniveau of zelfs prijsstijging verwacht.** Tegenover een achtergrond van een trendmatig stijgende globale vraag⁷² en een trendmatige daling van de output van gekende bronnen en de vertraagde ontdekking van nieuwe, conventionele bronnen⁷³, verwacht het Internationaal Energieagentschap (IEA) dat de aardolieprijzen de komende twee decennia minstens gelijk zullen blijven maar vermoedelijk blijvend zullen stijgen, tot mogelijk zelfs \$145 per vat in 2035 in reële termen^{74 75}.

⁶⁶ Mobiliteitsplan, informatief deel, 4.1.5.1.

⁶⁷ Europese Commissie (2011), p. 4: 96% afhankelijkheid; de bij gelijkblijvend beleid verwachte daling leidt tot een afhankelijkheid van 90%.

⁶⁸ Dit wordt ook bevestigd in het informatief gedeelte, p. 121.

⁶⁹ Voor een bespreking van de fragiliteit van de Noord-Amerikaanse economie in een context van drastische prijsstijgingen van fossiele brandstoffen, zie Kerschner et al. (2013).

⁷⁰ Inflatiegecorrigeerde grootheden.

⁷¹ Deze gedachtenlijn uit Kerschner et al. (2013), p. 1426; voor bevestiging van de gegevens vanaf 2003, zie *IEA Statistics, Oil Information*, editie 2012 en editie 2013, telkens p. II.48, tabel 25.

⁷² Voor een samenvatting, zie IEA, *World Energy Outlook 2013*, p. 501.

⁷³ Zie, IEA, *World Energy Outlook 2013*, pp. 459 e.v.

⁷⁴ IEA, *World Energy Outlook 2013*, p. 45. In een scenario waarbij op wereldvlak het energierelevant beleid constant zou gehouden worden, valt er een prijsstijging te verwachten tot \$145 per vat tegen 2035; in geval daarbovenop alle door de diverse regeringen aangekondigde energierelevante beleidsvoornemens uitgevoerd worden, zal prijsstijging beperkt blijven tot \$128 per vat; indien er een

Hierbij wordt er uitgegaan van de veronderstelling dat er op wereldvlak in de eerste 20 jaar geen oliepiek zal optreden (i.e. een scherpe daling van het productievolume na het bereiken van het maximumproductievolume), maar dat het productievolume zich gedurende langere tijd op een plateau zal bevinden. De verklaring hiervoor is dat er, naarmate de prijs stijgt, geleidelijk aan extra technologieën ingezet worden om minder conventionele bronnen aan te boren⁷⁶. Het IEA stelt hierbij: "*the main threat to future oil supply security is insufficient investment*"⁷⁷. Indien de investeringen in ontginning niet op tempo blijven, kan er dus wel een heuse wereldoliepiek optreden, waarbij de vraag "gebroken" wordt door een onhandelbaar geworden (volatiele en/of piekende) prijsevolutie⁷⁸.

[44] **Een omgevingsfactor waartegen meer robuustheid wenselijk is.** In het licht van deze prijsscenario's en zelfs mogelijke oliepiek komt de stelling dat er wereldwijd nog voor minstens 40 jaar aardolie beschikbaar is⁷⁹ bevreemdend over. De mogelijke (waarschijnlijke) ontwikkelingen van de wereldpetroleum prijzen zullen volgens de Minaraad een bepalende impact hebben op de duurzaamheid van de mobiliteit en op het mobiliteitssysteem als geheel, maar zijn als zodanig (grotendeels) buiten de bevoegdheid van het (mobiliteits-)beleid gelegen – hier is er m.a.w. daadwerkelijk sprake van een "kritische omgevingsfactor". De Minaraad adviseert dan ook om de aardolie-prijsevolutie mee te nemen in de lijst van kritische omgevingsfactoren, en zich te bezinnen over de vraag hoe het mobiliteitssysteem robuuster kan gemaakt worden in relatie tot deze omgevingsfactor – of eraan kan aangepast worden.

[45] **Het ontwerpplan bevat aanzetten om dit probleem aan te pakken.** De Minaraad beveelt daarom aan om de aanzetten die voorliggend ontwerpplan bevat op strategisch en operationeel niveau in verband met het terugdringen van het verbruik van fossiele brandstoffen ernstig te nemen en versneld te

strikt klimaatbeleid gevoerd wordt met het oog op het binnen te perken blijven van de temperatuurstijging tot 2°C, zouden de olieprijs slechts stijgen tot \$110 per vat, waarna ze terug zouden dalen naar \$100 per vat. Het merkwaardige in deze scenario-opbouw is dus dat er voor die maatschappelijke sectoren die het meeste belang hebben bij stabiele petroleum prijzen, een groot belang lijkt te bestaan in een geslaagd globaal klimaatbeleid.

⁷⁵ Dezelfde gedachtegang in het Ontwerp Mobiliteitsplan, Informatief gedeelte, p. 137, evenwel zonder cijfermatige uitwerking.

⁷⁶ IEA, *World Energy Outlook 2013*, p. 447-448.

⁷⁷ IEA, *World Energy Outlook 2013*, p. 459.

⁷⁸ Voor de schematische weergave van dit mogelijke fenomeen, zie Sankey et al. (2009).p. 7.

⁷⁹ Ontwerp Mobiliteitsplan, Informatief gedeelte, p. 136.

implementeren – zoals ook al in hoofdstuk 2 en 3 werd aanbevolen^{80 81}. Er worden ook positieve eerste- of tweede-orde-effecten verwacht van de operationele doelstellingen inzake het efficiënt en veilig gebruik van het transportsysteem.

Naast de acties die gericht zijn op het terugdringen van het gebruik van fossiele brandstoffen op basis van alternatieve technologieën, is er de delicate uitdaging om het verwachtingspatroon in verband met mobiliteit bij te stellen. Niet alleen is de vermeende onaantastbaarheid van de mobiliteitsbehoefte, maar ook is er de moeilijke vraag met welk verhaal gedragsveranderingen moeten gepromoot worden. Een te negatief verhaal dreigt ontmoedigend en afstotend te werken, een te positief verhaal werkt dikwijls te soft en vrijblijvend door. Om die redenen raadt de Minaraad alleszins aan om vooral de vijf actielijnen onder actiedomein 4 ter harte te nemen: *mental shift* en attitudewijziging.

Tot slot wijst de Minaraad er op dat ook hier het financiële luik pertinent wordt: in het licht van stijgende petroleum prijzen kan men er voor kiezen om accijnzen en andere aan mobiliteit gebonden fiscaliteit naar beneden toe bij te stellen. De Minaraad meent evenwel dat dit in diverse opzichten een onverstandige keuze zou zijn. Het ontwerpplan verschaft hier geen duidelijkheid.

⁸⁰ Zie ontwerp Mobiliteitsplan, Richtinggevend gedeelte, 3.5.2.4. In het kader van strategische doelstelling 5, heeft het ontwerpplan onder meer de ambitie om tegen 2050 te komen tot gesloten kringlopen voor wat het gebruik van natuurlijke hulpbronnen betreft en tot een koolstofarm transportsysteem. Het streefdoel voor 2030 is dat het aandeel hernieuwbare energie in de transportbrandstoffen voldoet aan de Europese doelstellingen; in voetnoot wordt er verwezen naar de 10% hernieuwbare energie die tegen 2020 te bereiken is op grond van Europese Richtlijn 2009/28/EG.

⁸¹ Ontwerp Mobiliteitsplan, Richtinggevend gedeelte, 4.4.2.2. en 4.4.2.3. Op het niveau van de operationele doelstellingen worden “verbeterde milieu- en energieprestaties”, evenals een verhoogd aandeel van “hernieuwbare/alternatieve brandstoffen en alternatieve aandrijfsystemen” vooropgesteld. Wat bv. het aandeel alternatieve aandrijfsystemen betreft, beoogt men tegen 2030 15% elektrische wagens (plug-in hybride en elektrische) en 5% andere (CNG, LPG, H₂); voor de nieuw aangekochte voertuigen streeft men naar 29% elektrische en 7% andere.

Algemene conclusie

[46] Zie “krachtlijnen”.

Appreciatie dossiers	NVT
Status advies	Onthoudingen
Onthoudingen	VOKA, Unizo, Boerenbond, ACV, ABVV, ACLVB

Referentielijst

Climact en Vito (2013), Scenario's for a Low Carbon Belgium by 2050, november 2013.

Europese Commissie, Cleaner air for all. Why is it important and what should we do.

Europese Commissie (2013), Green paper – main outcomes of the public consultation.

Europese Commissie (2011), Impact assessment – A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050, SEC(2011) 288 final, Brussel, 8 maart 2011.

Europese Commissie (2011), *Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*, COM(2011) 144final, Brussel, 23 maart 2011.

Europese Commissie (2011), Routekaart naar een concurrerende koolstof-arme economie in 2050, COM(2011) 112 definitief, Brussel, 8 maart 2011.

Kerschner, C., Prell, C., Kuishuang, F, Hubacek, K, (2013), Economic Vulnerability to Peak Oil, *Global Environmental Change*, pp. 1424-1433?

Minaraad, advies 11|82, Voorontwerp van decreet betreffende de belasting op de inverkeerstelling, Brussel, 8 september 2011.

Minaraad, advies 12|77, Instrumenten van natuur- en bosbeleid in functie van instandhoudingsdoelstellingen, Brussel, 25 oktober 2012, pp. 1-54

Minaraad, advies 13|18, Het Vlaams Klimaatbeleidsplan, Brussel, 28 maart 2013.

Minaraad, advies 13|88, Programmadecreet 2014, Brussel, 17 oktober 2013.

Minaraad, advies 13|62, Groenboek implementatie zesde staatshervorming, Brussel, 5 december 2013.

MIRA, Milieuverkenning 2030, 11 december 2009.

OESO, International Energy Agency, (2013-a), *World Energy Outlook 2013*, Parijs, pp. 1-687.

OESO, International Energy Agency, (2013-b), *IEA Statistics – Oil Information 2013*, part II, Parijs, pp. II.1-56.

Planbureau voor de Leefomgeving (2013), PBL Note. Non-ETS emission targets for 2030. Indication of emission targets for the Netherlands and other EU Member States under the Effort Sharing Decision, oktober 2013.

Rockart, J.F., (1979), "*Chief executives define their own data needs*", Harvard Business Review (2) 1979, pp 81-93.

Sankey, P., Micheloto, S., Clark, D.T., (2009), The Peak Oil Market – Price dynamics at the end of the oil age, Deutsche Bank Securities, pp. 1-66.

Vito (2012), Ondersteuning bij de ontwikkeling van het Vlaams Klimaatbeleidsplan, juni 2012.

Vlaamse Regering, Luchtkwaliteitsplan in het kader van de uitstelaanvraag voor de normen van NO₂, 30 maart 2012.

Vlaamse Regering, Vlaams Mitigatieplan 2013-2020, 28 juni 2013.

VUB, Finaal rapport (Milieu) potentieel van elektrisch rijden in Vlaanderen, december 2011.

WHO, Review of evidence on health aspects of air pollution, januari 2013.