

Mobiliteitsverslag 2015



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Kerncijfers	6
1. Personenmobiliteit	6
2. Goederenmobiliteit	8
3. Effecten	10
4. Verkeersveiligheid	11
5. Omgeving	13
Inleiding	14
1. Situering	14
2. Verdere afwerking van het Mobiliteitsplan Vlaanderen	16
2.1 Dynamische beleidsafstemming	16
2.2 Voorbereiden van een maatschappelijk en parlementair debat	17
Hoofdstuk 1 Hoe omgaan met infrastructuurcapaciteit	18
1. Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen	18
2. Gewijzigde beleidscontext	20
3. Elementen voor het maatschappelijk debat	23
3.1 Hoe anticiperen op de toenemende capaciteitsvraag?	23
3.2 Naar een andere aanpak voor infrastructuurkeuzes?	25
3.3 Wat met het concept 'Vlaanderen logistieke topregio'?	26
3.4 Betere spreiding van het capaciteitsgebruik?	27
3.5 Hoe infrastructuurcapaciteit financieren?	28
Hoofdstuk 2 Openbaar vervoersysteem	29
1. Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen	29
2. Gewijzigde beleidscontext	30
3. Elementen voor het maatschappelijk debat	33
3.1 Afstemming ruimtelijk systeem en mobiliteit	34
3.2 Kosten en baten basisbereikbaarheid	35
3.3 Welke rol voor De Lijn?	36
Hoofdstuk 3 Beprijzing	37
1. Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen	37
2. Gewijzigde beleidscontext	38
2.1 Concretisering kilometerheffing voor vrachtwagens	38
2.2 Alternatief beprijsen van personenwagens	40
2.3 Aanbevelingen OESO - Europese Commissie	41
2.4 Debat over de tax shift	42

3. Maatschappelijk debat over beprijzen is cruciaal	43
3.1 Maatschappelijk debat: tijd en informatie nodig	43
3.2 Kaderen in een langetermijnvisie	44
3.3 Doelstellingen van beprijzen vastleggen	45
3.4 Modaliteiten vloeien voort uit doelstellingen	46
3.5 Randvoorwaarden	48
3.6 Objectieve informatie in scenariovorm	49
3.7 Conclusie	50
Afkortingen	51

Voorwoord

Met het besluit van de Vlaamse Regering van 25 september 2009 wordt de Mobiliteitsraad opgedragen een jaarlijks mobiliteitsverslag op te maken.

Het Mobiliteitsverslag 2015 vat aan met de kerncijfers die een algemene situering van de mobiliteit in de voorbije verslagperiode zou moeten mogelijk maken.

Herhaalde malen heeft de MORA het belang van goed en eenduidig cijfermateriaal onderstreept als voorwaarde voor de kwaliteit en de objectiviteit van het maatschappelijk debat. De inspanningen uit de vorige legislatuur leverden resultaat op. De cijfers die VRIND jaarlijks verzamelt winnen aan robuustheid.

Tot onze spijt stellen we vast dat er hiaten blijven, erger nog dat er hiaten bij komen. Regionale cijfers over het spoorbeleid blijven onbestaande en voor 2014 zijn er geen cijfers beschikbaar uit het Onderzoek Verplaatsingsgedrag. Andere cijferreeksen worden dan weer herberekend waardoor ze minder eenduidig en bruikbaar worden voor het maatschappelijk debat.

De samenwerking tussen het Steunpunt Verkeersveiligheid en het Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid (BIVV) leidde dan

wél weer tot een kwalitatieve analyse van het Vlaamse Verkeersveiligheidsbeleid. De MORA stelt op basis van deze cijfers vast dat er aanzienlijke inspanningen nodig zullen zijn om de vooropgestelde doelstellingen te behalen en vraagt dan ook aan de Vlaamse Regering om met spoed de nodige prioriteit te geven aan de actualisering en de versterking van het Verkeersveiligheidsplan Vlaanderen. De MORA adviseert om hierbij de aanbevelingen, die werden opgenomen in het Jaarrapport Verkeersveiligheid 2013, maximaal mee te nemen.

Het middenveld vertegenwoordigd in de Mobiliteitsraad heeft steeds getracht om in het Mobiliteitsverslag een visie te formuleren op thema's die nauw aansluiten bij de actuele beleidsagenda. Dat deze constructieve aanpak werkt, bewijst de interactie die er geweest is over het Mobiliteitsrapport 2014. Hier had de MORA, vooruitlopend op de nieuwe samenstelling van Vlaamse Regering en Vlaams Parlement, de thema's infrastructuur, openbaar vervoer en kilometerheffing als rode draad van het maatschappelijk debat naar voor geschoven.

Ook in de vorige mobiliteitsverslagen was er een duidelijke visie van het Vlaamse mobiliteitsmiddenveld over onder meer de bereikbaarheid van de economische poorten, het autobezit en autogebruik, het infrastructuurinvesteringsbeleid of de gedeelde mobiliteit.

Voor het voorliggende Mobiliteitsverslag is de MORA vertrokken van het gegeven dat het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen verder zal worden afgewerkt. Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 stelt immers "Het Plan (Mobiliteitsplan Vlaanderen) moet



aangeven hoe we via een duurzaam lange-termijnbeleid inzake mobiliteit en openbare werken vorm zullen geven aan de uitdagingen op vlak van bereikbaarheid, veiligheid, toegankelijkheid, duurzaamheid en leefbaarheid. We werken op basis daarvan actieplannen uit, ook op korte termijn (2020), middellange en lange termijn.”

De MORA wil dat het Mobiliteitsplan een gedragen plan wordt dat een kader aanreikt om aan te geven hoe we ons mobiliteitssysteem kunnen wapenen voor de uitdagingen van de toekomst. Het belang van een goed gevoerd participatietraject mag in deze niet onderschat worden zoals uit de verschillende voorgaande adviezen blijkt.

Daarom oordeelde de MORA dat het nuttig en zinvol zou zijn om dit Mobiliteitsverslag 2015 in het perspectief te plaatsen van de afwerking van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen. Door proactief een beeld te schetsen van drie maatschappelijke thema's en vraagstukken die bij de verdere afwerking van het Mobiliteitsplan zeker aan bod zullen komen.

De vraag hoe we omgaan met infrastructuurcapaciteit, hoe we ons openbaar vervoer organiseren of wat een optimale vorm van prijzen moet zijn, zijn allen thema's waarbij het maatschappelijk middenveld erg betrokken is.

De MORA geeft met dit Mobiliteitsverslag dan ook een eerste voorzet om samen met Vlaamse Regering en Vlaams Parlement dit debat ten gronde te voeren.

Daan Schalck
voorzitter



Kerncijfers

1. PERSONENMOBILITEIT

Personenmobiliteit	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Auto							
<i>De MORA publiceert de Vlaamse cijfers van voertuigkilometer en reizigerskilometer van de FOD Mobiliteit en Vervoer. In 2013 werd de methodologie veranderd, de Vlaamse cijfers werden overgenomen van het propagatiemodel Promovia 2013.</i>							
Miljard voertuigkm	N/A	N/A	44,50	45,20	45,80	46,80	N/A
Miljard reizigerskm	N/A	N/A	61,90	62,80	63,60	63,10	N/A
Trein (miljoen reizigerskm)							
<i>Het beheerscontract 2008-2012 afgesloten tussen de federale regering en de NMBS voorziet niet in de publicatie van regionale data. Sinds 2010 zijn geen regionale data meer beschikbaar. De NMBS stelt dat er tot en met 2009 regionale cijfers werden gepubliceerd maar dat de methodologie om nationale vervoerscijfers te verdelen over de regio's na evaluatie niet voldoende betrouwbaar bleken. Tot op heden werd nog geen betrouwbare methode ontwikkeld om accurate regionale cijfers te bekomen.</i>							
Binnenlands verkeer	5.530	5.600	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Klassiek internationaal verkeer	230	230	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Hogesnelheidsverkeer	280	280	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Totaal	6.040	6.110	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
De Lijn (miljoen reizigersritten)							
Antwerpen	193,00	201,90	210,20	210,10	206,80	202,30	198,00
Oost-Vlaanderen	106,60	111,60	114,80	113,30	111,60	112,00	111,20
Vlaams-Brabant	93,50	98,50	103,30	104,80	108,00	109,70	108,70
Limburg	47,90	49,80	50,90	50,20	48,70	47,60	47,90
West-Vlaanderen	67,10	69,40	72,00	70,70	68,90	67,70	66,40
Vlaams Gewest	508,10	531,20	551,20	549,10	544,00	539,50	532,20



Personenmobiliteit	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Overige modi							
Luchtvaart (miljoen passagiers)	18,96	17,43	17,62	19,17	19,41	19,58	22,37
Fiets (niet beschikbaar)							
Modal split							

Er zijn geen cijfers voor 2014 beschikbaar uit het Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen. De waarnemingen voor OVG 5.1. zijn pas gestart in januari 2015. De eerste cijfers van OVG 5.1. worden in juni 2016 verwacht.

Modal split % (gemiddeld aantal verplaatsingen per persoon per dag volgens hoofdvervoerswijze)	OVG3	OVG4.1	OVG4.2	OVG4.3	OVG4.4	OVG4.5	
Autobestuurder	47,00	50,38	49,52	50,00	52,05	51,89	N/A
Autopassagier	17,82	17,35	17,18	17,89	15,70	16,90	N/A
Te voet	13,37	11,80	12,49	12,28	11,98	10,84	N/A
Fiets	14,15	13,50	13,15	11,91	12,64	12,78	N/A
Bus/tram/metro	3,55	3,61	3,14	3,42	3,68	3,48	N/A
Trein	1,68	1,48	2,15	1,78	2,02	1,74	N/A
Brom/snor/motorfiets	0,93	0,62	0,95	1,02	0,51	1,08	N/A
Andere/onbepaald	1,50	1,28	1,41	1,67	1,43	1,28	N/A
Modal split % (gemiddeld aantal afgelegde kilometer per persoon per dag volgens hoofdvervoerswijze)	OVG3	OVG4.1	OVG4.2	OVG4.3	OVG4.4	OVG4.5	N/A
Autobestuurder	50,38	53,19	51,16	46,34	46,04	57,29	N/A
Autopassagier	20,71	19,88	24,09	20,25	18,55	23,29	N/A
Te voet	1,50	1,34	1,34	0,99	1,46	1,07	N/A
Fiets	4,23	4,41	4,46	3,48	3,19	3,80	N/A
Bus/tram/metro	3,27	3,24	2,96	2,43	2,56	2,42	N/A
Trein	7,03	5,82	7,51	6,58	7,30	6,01	N/A
Brom/snor/motorfiets	0,73	0,56	0,82	0,74	0,69	2,04	N/A
Andere/onbepaald	12,15	11,54	7,67	19,18	20,20	4,08	N/A



Personenmobiliteit	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Voertuigen							

De cijferreeksen werden ex post gecorrigeerd door de dataverzamelaar sinds het vorige mobiliteitsverslag. Door de overgang naar het nieuwe nummerplatenstelsel werden tijdelijk voertuigen dubbel geteld, deze zijn verwijderd uit de statistieken.

Voertuigpark personenwagens	3.028.351	3.062.535	3.149.996	3.200.256	3.223.989	3.254.170	3.296.689
Voertuigenmarkt nieuwe personenwagens	285.532	249.864	284.142	305.639	269.237	267.860	263.110
Markt tweedehands ingeschreven voertuigen VL	348.798	364.915	363.180	355.212	356.272	365.748	362.998



2. GOEDERENMOBILITEIT

Goederenmobiliteit	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<p><i>In vorige mobiliteitsverslagen gebruikte de MORA tonkilometergegevens voor het wegverkeer van de FOD Economie (ADSEI). Door de onbeschikbaarheid van deze gegevens is de MORA overgeschakeld op deze van de FOD Mobiliteit en Vervoer. Deze cijfers wijken af van de vorige gebruikte cijfers. De MORA kan dit verschil niet verklaren.</i></p>							

Voor het spoorvervoer neemt de MORA cijfers over van de Studiedienst van de Vlaamse Regering. Voor de periode 2007-2009 zijn dit cijfers van NMBS Logistics. NMBS Logistics publiceert sinds 2010 om concurrentieredenen geen statistieken meer. Het cijfer voor 2010 is een schatting gebaseerd op Eurostatgegevens waarbij het aandeel NMBS Logistics en het Vlaamse aandeel worden ingeschat. Doorheen de tijd zullen deze cijfers meer en meer onbetrouwbaar worden.

Weg (tonkm-miljard)	40,12	36,80	39,12	36,82	37,67		
Binnenvaart (tonkm-miljard)	4,58	3,87	4,42	4,50	4,17	3,98	3,89
Spoor (tonkm-miljard)	4,39	3,15	3,72	3,81			
Pijpleiding (tonkm)							
Luchtvracht (1.000 ton)	749,60	527,00	544,00	531,00	512,99	476,85	482,23
Maritieme ladingen en lossingen zeehavens (1.000 ton)	266.952	228.829	259.961	265.040	257.174	261.578	268.828

Voertuigkilometer (miljoen)

De vorige jaren gebruikte de MORA de transportindicatoren van het Federaal Planbureau om deze kerncijfers in te vullen. De meest recente cijfers blijven echter 2010. Daarom is de MORA overgeschakeld op de nieuwe gegevensreeks van de FOD Mobiliteit en Vervoer over de kilometers afgelegd op het Belgische wegennet.

Bestelwagens			5.857,50	6.027,70	6.283,40	6.389,20	
Vrachtwagens (uit 1 stuk)			1.522,90	1.510,60	1.512,50	1.901,70	
Trekker met oplegger			2.992,60	2.995,00	2.975,20	3.445,10	
Vrachtwagens met aanhangwagen			575,60	575,90	572,60	656,70	

Voertuigen

De MORA heeft om duidelijkheidsredenen beslist in deze reeks een onderscheid te maken tussen zware en lichte vrachtwagens. Daarom wijken deze cijfers licht af van vorige mobiliteitsverslagen.

Voertuigpark vrachtwagens (> 3,5 ton) + trekkers	101.471	99.571	99.141	98.684	97.269	95.955	95.167
Voertuigpark lichte vrachtwagens (<= 3,5 ton)	342.397	351.341	366.762	377.949	389.659	399.982	401.800
Markttotaal nieuwe zware vrachtwagens (> 3,5 ton) + trekkers	8.834	6.011	5.300	6.883	6.120	5.389	5.589
Voertuigenmarkt nieuwe lichte vrachtwagens (<= 3,5 ton)	39.175	30.584	31.872	36.734	32.265	31.581	30.569



3. EFFECTEN

Effecten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Verliestijd files en vertragingen							

Door hoge dataonbeschikbaarheid te wijten aan technische storingen en uitdienstname van meerdere installaties zijn cijfers vanaf 2010 niet meer bruikbaar. Door de inwerkingtreding van een nieuw meetnet heeft het Vlaams Verkeerscentrum (MOW) de indicator 'verliestijd' vervangen door 'filezwaarte'.

Filezwaarte kilometeruren per 24h (voortschrijdend jaargemiddelde in december) Vlaams Verkeerscentrum							
Vlaanderen	331	335	386	424	445	532	547
Regio Brussel	166	160	175	178	204	235	234
Regio Antwerpen	132	129	161	179	162	193	213
Stiptheid NMBS							
Stiptheid trein België	90,20	88,90	85,70	87,00	87,20	85,60	88,20
<i>% stipte treinen of met een vertraging van minder dan 6 minuten</i>							
Stiptheid De Lijn							
Stiptheid bussen & trams De Lijn				51,40	51,08	50,74	49,63
<i>% op tijd aan de eindhalte. Criterium 'op tijd'= aankomen tussen [-2/+5] minuten t.o.v. de geplande aankomsttijd</i>							
Emissies transportsector							
NOx (ton)	75.217	69.339	70.545	68.144	65.562		
PM10 (ton)	5.079	4.734	4.663	4.350	4.156		
PM2,5 (ton)	3.911	3.593	3.507	3.185	2.985		
CO ₂ weg personen + goederen (kton)	13.600	13.403	13.588	13.621	13.769	13.769	



4. VERKEERSVEILIGHEID

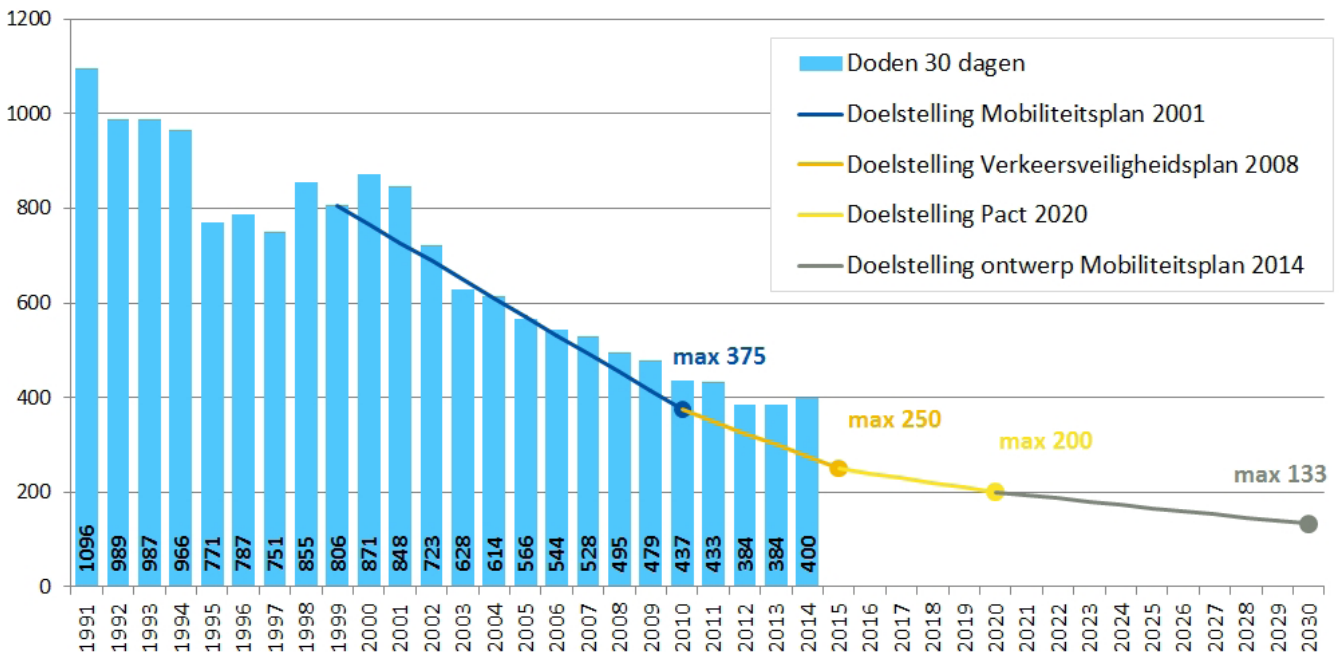
Verkeersveiligheid	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Verkeersveiligheid							
Verkeersdoden 30 dagen	495	479	437***	333	384	384	400*
Zwaar gewonden (niet-gewogen cijfers)**	3.882	3.817	3.453	3.702	3.130	2.951	

* Schatting op basis van de verkeersveiligheidsbarometer

** De MORA wijst er op dat het BIVV werkt aan een nieuwe classificatie van gewonde verkeersslachtoffers op basis van de MA-IS-schaal, deze benadering zal de cijfers effectiever maken voor beleidsondersteuning

*** Doelstelling Verkeersveiligheidsplan 2008 = max. 250 verkeersdoden in 2010.
Doelstelling Mobiliteitsplan 2001 = max.375 in 2010.

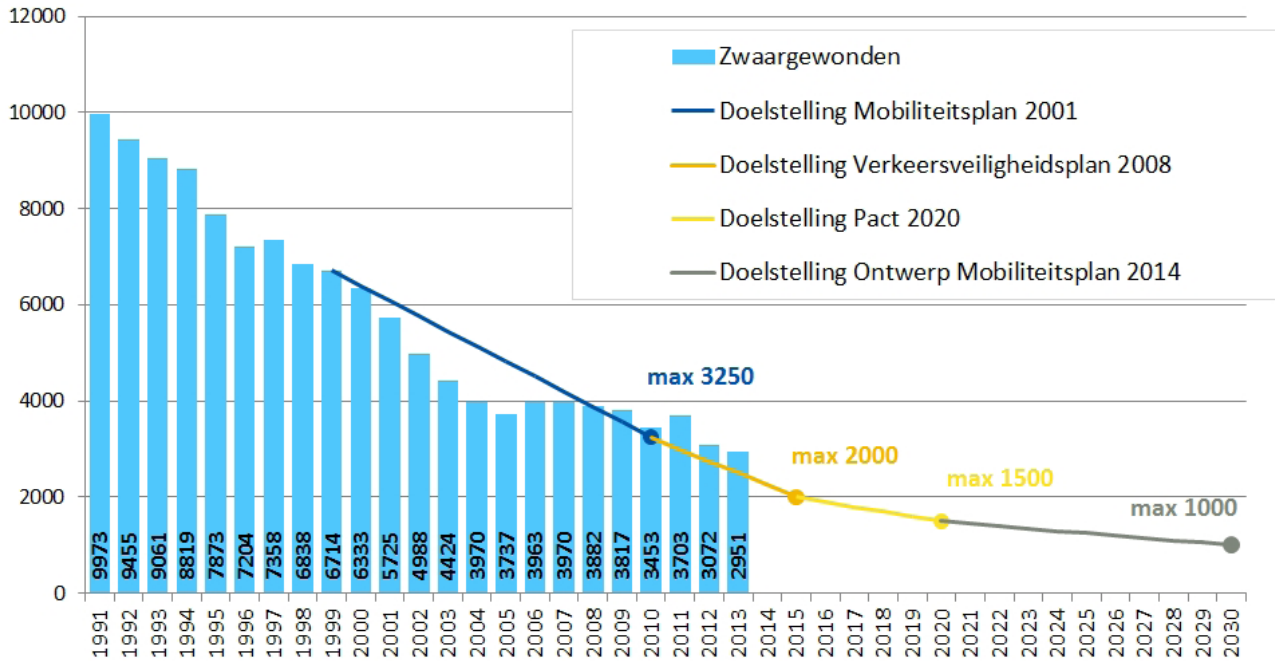
Aantal verkeersdoden



Bron: FOD Economie ADSEI / Infografie: BIVV en IMOB.



Aantal zwaargewonden



Bron: FOD Economie ADSEI / Infografie: BIVV en IMOB.

Het aantal zwaargewonden kende een daling van 6% ten opzichte van 2012, maar het aantal verkeersdoden bleef onveranderd en bedraagt nog steeds 384. Met deze evolutie van het aantal verkeersdoden en zwaargewonden zal het moeilijk zijn om de doelstelling van het Vlaams Verkeersveiligheidsplan, namelijk maximaal 250 verkeersdoden en maximaal 2000 zwaargewonden, in het jaar 2015 te behalen.



5. OMGEVING

Omgeving	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bevolkingsaantal	6.161.600	6.208.877	6.251.983	6.306.638	6.350.765	6.381.859	6.410.705
Bevolkingsgroei	47.000	47.277	43.106	54.655	44.127	31.094	28.846
Bruto regionaal product (NBB-regionale rekeningen)							
Bbp tegen lopende prijzen (miljoen euro)	199.987	201.095	209.668	219.051	225.893	229.770	
Totale Bruto toegevoegde waarde Vlaanderen tegen basisprijzen tegen lopende prijzen (miljoen euro)	178.016,00	180.273,40	187.578,60	196.219,80	202.081,30	205.695,70	
Algemene tewerkstelling (3de kwartaal) - tewerkgestelde werknemers RSZ							
Tewerkgestelde werknemers Vlaanderen	2.101.936	2.074.599	2.097.624	2.110.373	2.101.640	2.102.243	2.113.163
Tewerkgestelde werknemers Brussel	261.340	259.532	263.160	269.930	268.484	268.669	271.345
Tewerkgestelde werknemers Wallonië	954.078	943.790	956.933	968.905	958.973	953.943	954.660
Tewerkstelling Vervoer en opslag (3de kwartaal)							
Tewerkgestelde werknemers Vlaanderen	144.813	141.234	139.315	138.744	135.902	134.357	134.353
Tewerkgestelde werknemers Brussel	14.716	14.149	14.047	14.451	14.388	14.359	14.845
Tewerkgestelde werknemers Wallonië	64.735	63.404	62.645	62.216	60.481	59.264	58.835



Inleiding

De vorige Vlaamse Regering legde een ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen ter bespreking voor aan het brede middenveld en het Vlaams Parlement. De beleidsdocumenten van de huidige Vlaamse Regering geven aan dat dit ontwerpplan verder zal worden afgewerkt. De Mobiliteitsraad neemt dit voornemen als uitgangspunt om in dit Mobiliteitsverslag de vraag te herhalen om een aantal beleidskeuzes in het plan te expliciteren in het kader van de nieuwe beleidsaccenten en hierover een gedegen participatieproces te voeren.

1. SITUERING

Het decreet betreffende het mobiliteitsbeleid van 11 maart 2009 bepaalt dat de Vlaamse Regering een Mobiliteitsplan moet vastleggen. De structuur, inhoud en proces om te komen tot het Mobiliteitsplan worden geregeld in dit decreet.

Na een lange voorbereidende procedure werd het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen in het najaar van 2013 voorlopig vastgesteld door de Vlaamse Regering.

De MORA werkte mee aan het openbaar onderzoek en de bundeling van de adviezen van de andere Strategische Adviesraden, zoals in het Mobiliteitsdecreet werd vastgelegd, en gaf zijn advies op 28 februari 2014.

De MORA was van oordeel dat in het ontwerp een aantal elementen ontbraken om een gedegen maatschappelijk debat te kunnen voeren. Zo verwachtte de MORA een realistisch lange termijn wensbeeld en een stappenplan om de uitdagingen voor ons mobiliteitssysteem te kunnen aangaan. Uit dit stappenplan zouden de maatschappelijke consequenties van de gemaakte keuzes duidelijk naar voor komen.

Het plan moet beter afgestemd zijn met de andere beleidsdomeinen, en vooral de uitdagingen voor milieu en ruimtelijke ordening moeten beter becijferd worden. Daar waar nodig moet het plan transitietrajecten aangeven. De MORA adviseerde het ontwerp Mobiliteitsplan nog niet definitief goed te keuren omdat het voorgelegde plan nog onvoldoende aangeeft hoe we ons mobiliteitssysteem kunnen wapenen voor de uitdagingen van de toekomst.

De Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement besprak op 13 maart 2014 het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen maar ook het MORA-advies over het Mobiliteitsplan. De MORA kan enkel vaststellen dat deze bespreking geen aanleiding gegeven heeft tot een motie of resolutie van het Vlaams Parlement.



In navolging van het Vlaams Regeerakkoord pleit minister Weyts in zijn beleidsnota, net zoals de MORA in zijn advies over het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen, voor een horizontale aanpak van de afwerking van het Mobiliteitsplan Vlaanderen afgestemd met de visie op de ruimtelijke ontwikkeling in Vlaanderen. De minister stelt dat een globale, planmatige aanpak noodzakelijk is om Vlaanderen bereikbaar en mobiel te houden. Het regeerakkoord, de begrippen basisbereikbaarheid, verknoping en andere uitgangspunten van het mobiliteitsbeleid moeten hun doorvertaling kennen naar het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

Tot slot heeft de Commissie MOW op 10 december 2014 in een motie naar aanleiding van de bespreking van de beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken 2014-2019 gevraagd om een Mobiliteitsplan Vlaanderen uit te werken dat inhoudelijk afgestemd wordt met de mobiliteitsvisie uit de beleidsnota, alsook met de nieuwe ruimtelijke beleidsvisie voor Vlaanderen. Deze stelt gezamenlijke keuzes voor de gewenste infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling in Vlaanderen voor.

De MORA besluit hieruit dat er een breed politiek en maatschappelijk draagvlak bestaat voor de verdere afwerking van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen.

Volgens de MORA moet er zeker geen nieuwe planprocedure worden opgestart, maar conform zijn advies denkt de MORA dat het Mobiliteitsplan kan afgewerkt worden door een beperkte bijsturing. Dit veronderstelt wel een dynamische afstemming met andere beleidsdomeinen, het opnemen van recente evoluties en het expliciteren van de gemaakte beleidskeuzes. Dit zou de Vlaamse Regering in staat moeten stellen het voorliggende ontwerp Mobiliteitsplan vrij snel te valoriseren tot een gedragen plan, zoals ook in de motie van het Vlaams Parlement wordt aangegeven.



2. VERDERE AFWERKING VAN HET MOBILITEITSPLAN VLAANDEREN

2.1 Dynamische beleidsafstemming



Sinds de voorlopige vaststelling door de Vlaamse Regering van het eerste ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen deden zich een aantal gebeurtenissen voor die de maatschappelijke langetermijnvisie op de ontwikkeling van het mobiliteitsbeleid beïnvloeden. Tegen het najaar zullen een aantal beleidsmaatregelen genomen zijn die de oplossingsrichtingen fundamenteel mee bepalen.

De MORA denkt hier onder meer aan:

- De nakende invoering van de kilometerheffing voor vrachtwagens en het flankerend beleid dat hier rond gevoerd wordt.
- Het debat rond basismobiliteit en basisbereikbaarheid.
- De processtructuur waarbinnen het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zich afspeelt werd afgestemd met onder meer het Mobiliteitsplan, het woonbeleidsplan en het MINA-plan, ...
- Nieuwe budgettaire krijtlijnen die werden uitgetekend, onder meer door een nieuwe Europese visie op de nationale rekeningen en de budgettaire gevolgen voor de reeds in uitvoering zijnde PPS-projecten.

- Het debat over de transversale beleidsnota 2050 dat door de minister-president werd opgestart.
- De Europese doelstellingen omtrent luchtkwaliteit en klimaat die moeten gehaald worden en waarbij studies¹ uitwijzen dat enkel met de invoering van een beprijzing voor alle wegverkeer een significante impact kan gehaald worden.
- Het debat over een taks shift op het federale beleidsniveau en de aanbevelingen van de OESO en Europese Commissie daaromtrent
- Technologische ontwikkelingen op het vlak van ICT en telematica.

De MORA is er van overtuigd dat het aangegeven is om voorafgaand aan de definitieve goedkeuring van het Mobiliteitsplan de gevolgen van deze gewijzigde beleidsaccenten aan een politiek en maatschappelijk debat te onderwerpen.

¹ De MORA verwijst hierbij onder andere naar volgende studies: VITO, 2012, Ondersteuning bij de ontwikkeling van het Vlaams Klimaatbeleidsplan, studie uitgevoerd in opdracht van LNE en MIRA-rapporten over de Milieuverkenning 2030 en de achtergrondrapporten over transport.



2.2 Voorbereiden van een maatschappelijk en parlementair debat



De MORA is van oordeel dat een goed maatschappelijk en politiek debat enkel gevoerd kan worden indien de beleidskeuzes duidelijk en eenduidig in het ontwerp Mobiliteitsplan worden opgenomen. De MORA pleit hierbij om duidelijker en op een meer systematische manier aan te geven hoe vanuit de huidige situatie stapsgewijs (2020, 2030, 2050) tot de gewenste visie kan gekomen worden. Door middel van een scenario-opbouw waarbij verschillende oplossingsrichtingen worden aangereikt, komt een wervend verhaal tot stand over hoe de strategie en het actieprogramma de huidige situatie die niet duurzaam is zal ombuigen naar de gewenste situatie. De maatschappelijke consequenties van bepaalde beleidskeuzes worden duidelijker wanneer ze gekoppeld worden aan verschillende oplossingsrichtingen die ter ondersteuning van het plan worden opgenomen.

De MORA stelt voor om daarbij te vertrekken vanuit het basisscenario van het ontwerp Mobiliteitsplan dat uitgaat van het beslist beleid (zowel Vlaamse als Europese beleidsmaatregelen), samen met een aantal autonome ontwikkelingen op vlak van ICT, energieprijzen-efficiëntie, ...). Uit de berekeningen voor het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen wordt duidelijk dat er in dit scenario weliswaar een verbetering optreedt, maar dat onvoldoende instrumenten worden ingezet om de strategische doelstellingen zoals verhoging van de capaciteit, verlaging van het aantal verkeersslachtoffers of daling van de verliestijden te halen.

De MORA acht het mogelijk om op basis van de elementen die in dit Mobiliteitsverslag worden aangebracht zowel het maatschappelijk als politiek debat te voeren over mogelijke oplossingsrichtingen die aangeven hoe we naar het jaar 2050 omgaan met onze infrastructuurcapaciteit of de verdere uitbouw van het openbaar vervoer.

Een aantal scenario's moeten duidelijk maken welke maatschappelijke consequenties de keuze voor het invoeren van een alternatieve beprijzing voor personen- en goederenvervoer met zich meebrengt en welke fundamentele impact dit heeft op andere maatregelen in het Mobiliteitsplan. Ook moeten ze duidelijk maken in welke mate er eventueel nog bijkomend maatregelen moeten genomen worden, wanneer de maatregelen kunnen gerealiseerd worden, op welke wijze ze moeten gefinancierd worden, ... en bijgevolg de mate waarin de vooropgestelde milieu- en mobiliteitsdoelstellingen kunnen gehaald worden.

In de volgende hoofdstukken geeft de MORA voor drie belangrijke mobiliteitsthema's aan hoe dit debat er kan uitzien.



Hoofdstuk 1

Hoe omgaan met infrastructuur- capaciteit

1. ONTWERP MOBILITEITSPLAN VLAANDEREN

Het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen geeft aan dat als gevolg van de sterke groei van de mobiliteit en de concentratie van de verkeersstromen in de tijd, de verschillende infrastructuurnetwerken meer en meer verzadigd raken en op bepaalde tijdstippen van de dag overbelast zijn. Aangezien de prognoses over de evolutie van het personen- en goederenvervoer aangeven dat op termijn nog een aanzienlijke mobiliteitsgroei mag worden verwacht, zal ook de druk op de infrastructuurcapaciteit nog verder toenemen.

Hierdoor dreigen de vijf strategische doelstellingen van het Mobiliteitsdecreet, zijnde de bereikbaarheid van de knooppunten waarborgen, de verkeersonveiligheid terugdringen, de verkeersleefbaarheid verhogen, de schade aan milieu en natuur terugdringen en iedereen op selectieve wijze de mogelijkheid bieden zich te verplaatsen, ernstig in gevaar te komen.

Het ontwerp Mobiliteitsplan zet daarom een set van actielijnen uit die de capaciteit van de verschillende infrastructuurnetwerken moet verbeteren, enerzijds via aanbodgerichte acties, anderzijds via beheersing en sturing van gebruik van het transportsysteem.

De belangrijkste infrastructuurgerichte acties zijn:

- **De missing links en bottlenecks in de hoofdinfrastructuurnetwerken wegwerken**

Het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen wil de missing links realiseren via een modusgerichte aanpak met verwijzing naar de respectievelijke investeringsplannen van de verschillende infrastructuurbeheerders. Het plan vertrekt hiervoor van een scenario waarin alle grote infrastructuurprojecten voor de modi weg, binnenvaart en openbaar vervoer die de Vlaamse Regering als beslist beleid beschouwt zijn opgenomen.

- **De onderhoudstoestand van de verschillende infrastructuurnetwerken op peil houden en de achterstand wegwerken**

Het ontwerp Mobiliteitsplan wil de onderhoudstoestand van de verschillende infrastructuurnetwerken op peil houden, alsook het achterstallig onderhoud voor wegen en waterwegen wegwerken.

- **De fijnmazigheid van de infrastructuurnetwerken verhogen**

De acties hebben als doel de maaswijdte van sommige modale netwerken te verkleinen waardoor bestemmingen beter bereikbaar worden. Hierbij denkt het ontwerpplan o.m. aan de realisatie van het Bovenlokaal Functioneel Fietsroutenetwerk en fiets snelwegen, investeren in kleine waterwegen, ...



- **Inzetten op een betere benutting van de infrastructuur via o.m. dynamisch verkeersmanagement**

Het ontwerp Mobiliteitsplan wil het infrastructuurnetwerk beter beheren door de infrastructuur te koppelen aan ITS toepassingen om op die manier de capaciteit beter en dynamischer te kunnen managen. Het plan focust hiervoor voornamelijk op het aansturen van het verkeer via signalisatie op het infrastructuurnetwerk. De MORA stelt vast dat het ontwerp Mobiliteitsplan vooral inzet op aanbodgerichte maatregelen, hoewel het ook aangeeft dat sturing en beheersing van de vervoersvraag cruciale uitdagingen zijn.

In alle beleidsdomeinen zijn volop nieuwe ontwikkelingen aan de gang die op termijn de vraag naar en het aanbod aan infrastructuurcapaciteit kunnen beïnvloeden. Het ontwerp Mobiliteitsplan zal innovatie en ICT dus niet alleen in de context van harde infrastructuur moeten bekijken, maar ook vanuit een minder infrastructuurgerichte en meer gedragsturende invalshoek.



De MORA merkt op dat zich sinds de opmaak van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen nog een aantal andere ontwikkelingen hebben voorgedaan die ongetwijfeld impact hebben op de benadering van de capaciteitsproblematiek en waarmee het infrastructuurbeleid terdege rekening zal moeten houden binnen het kader van een lange termijnstrategie. Op de Mobiliteitsconferentie van de MORA van 17 januari 2014 zijn diverse van deze innovatieve ontwikkelingen aan bod gekomen².

² Het videoverslag van de conferentie vindt u via volgende link: <http://www.mobiliteitsraad.be/mora/node/8931>



2. GEWIJZIGDE BELEIDSCONTEXT

Een belangrijke evolutie met impact op het infrastructuurbeleid situeert zich op budgettair vlak.

Sinds 1 september 2014 is een nieuwe versie van het Europees rekeningenstelsel van toepassing op de nationale rekeningen van de EU-lidstaten. Deze wijziging heeft verstrekkende gevolgen voor de budgettaire verwerking van PPS-projecten.

PPS-projecten waarbij te veel risico's van de privépartner(s) voor rekening van de overheid worden genomen mogen niet meer buiten de begroting worden gehouden zoals nu het geval is voor de meeste PPS-infrastructuurprojecten in Vlaanderen. M.a.w. de investeringskosten van deze projecten moeten nu in de begroting worden opgenomen en betaald via de reguliere middelen.

Het Rekenhof geeft aan dat voor het beleidsdomein MOW de gewijzigde benadering ertoe leidt dat belangrijke PPS-infrastructuurprojecten nu moeten worden opgenomen en gefinancierd binnen de reguliere begroting, o.a. de Via-Invest projecten, wegontsluiting luchthaven Zaventem, R4 Gent, Kempense Noord-Zuidverbinding en de stelplaatsen Brugge, Overijse, Zomergem alsook de projecten Tunnel Liefkenshoek, Amoras, Brabo I, Livan I, ...



Dit heeft een enorme budgettaire weerslag die de begroting voor het beleidsdomein MOW onder zware druk zet.

Daarenboven laat de huidige economische en budgettaire context weinig tot geen marge toe voor substantiële verhogingen van de infrastructuurbudgetten via de reguliere financieringskanalen. Het zal bijgevolg niet evident zijn om in een scenario van ongewijzigd beleid alle vooropgestelde infrastructuurprojecten te realiseren binnen de voorziene timing.

De MORA vraagt zich af hoe de begroting, met een jaarlijks budget van ca. 1,2 miljard euro voor infrastructuur, ook de investeringskost van ca. 6 miljard aan PPS-projecten die nu mogelijks in dit begrotingspakket moet opgenomen worden (al dan niet gespreid in de tijd) zal kunnen dragen, zonder in te boeten op andere investeringsnoden.



- **Beschikbare middelen voor infrastructuur**

Grosso modo voorziet de reguliere begroting van het beleidsdomein MOW momenteel ca. 1,2 miljard euro per jaar aan vastleggingskredieten voor infrastructuurinvesteringen voor de wegeninfrastructuur, de binnenvaart, havens en maritieme toegang, de fietsinfrastructuur en het openbaar vervoer (De Lijn).

- **Budgettaire impact PPS-projecten**

Het totale investeringsbedrag voor de infrastructuurprojecten wegen, binnenvaart en openbaar vervoer die momenteel (30 juni 2014) via PPS worden gerealiseerd of waarvoor PPS wordt overwogen, bedraagt ruim 6 miljard euro. Een meerderheid van deze projecten zal dus als gevolg van de nieuwe Europese benadering binnen de reguliere begroting moeten opgenomen worden. Volgens het Rekenhof moet van Europa voor de periode 2015-2020, ca. 4,5 miljard euro aan PPS-projecten in de reguliere begroting worden opgenomen³.

In eerdere publicaties gaf de MORA reeds aan dat het zelfs in een ongewijzigd budgettair klimaat - dus met de PPS-projecten buiten de begroting - het op termijn een bijzonder moeilijke oefening zou zijn om alle infrastructuurnoden te kunnen financieren. Dit omwille van de toenemende druk van de beschikbaarheidsvergoedingen op de reguliere begroting.

Bij de begrotingscontrole 2015 bleek dat de PPS-constructies die van Europa voortaan binnen de begroting moeten worden opgenomen, een extra beslag van ca. 500 miljoen euro op de begroting van 2015 leggen.

³ Het gaat om PPS-projecten die werden afgekeurd door Europa.

- **Financiering van niet PPS-projecten**

Uiteraard gaat het niet voor alle infrastructuurprojecten om PPS-projecten. Ook voor de vastgelegde missing links en andere infrastructuurprojecten die niet via PPS zullen worden gerealiseerd zal de financiering moeten verzekerd worden via de reguliere begroting. Voor de wegen gaat het onder meer om de realisatie van de N31 Brugge, de A12 Boom-Antwerpen, N8 Ieper-Veurne, N16 Sint Niklaas-Willebroek, N44 Aalter-Maldegem, A8 Halle, wegenprojecten in het kader van het Masterplan Antwerpen, ...

Daarnaast moeten de infrastructuurwerken ook onderhouden worden en is het de bedoeling om de onderhoudsachterstand weg te werken. De kosten voor het wegwerken van de onderhoudsachterstand op de autosnelwegen en gewestwegen bedragen respectievelijk ca. 188 miljoen euro en 652 miljoen euro.



Een ander aandachtspunt is de impact van de ontwikkelingen met betrekking tot het Europese programma Trans-European Transport Network (TEN-T) dat gelanceerd werd eind jaren '80 en binnen dat kader Europese steun geeft aan infrastructuurprojecten via cofinanciering.

In 2013 werd de Connecting Europe Facility (CEF) ingesteld die het financieel kader vastlegt voor de ontwikkeling van de TEN's in de loop van de periode 2014-2020. Het voorziet in een totaalbudget van 26 miljard euro voor de sector van het vervoer (TEN-T). Voor studies is er 50% percent cofinanciering voorzien, voor werken 20% (spoor- en binnenvaartwerken, havenprojecten, luchthavens en multimodale platformen, ...), voor bottlenecks 30% en voor grensoverschrijdende secties 40%.

Deze middelen worden geconcentreerd op 9 corridors. België en Vlaanderen zijn betrokken partij in 3 van deze corridors: de corridor Noordzee - Oostzee, de corridor en de corridor Rijn - Alpen. De Vlaamse projecten zijn vooral opgenomen in de corridor Noordzee - Middellandse Zee. Deze omvat alle Vlaamse havens, het Albertkanaal, de Seine-Scheldecorridor, het Kanaal Gent-Terneuzen, ...

Vlaanderen heeft een aanzienlijk aandeel in de Europese middelen voor cofinanciering van infrastructuurprojecten. Zo besliste de Europese Unie in 2012 bijvoorbeeld om Vlaanderen ca. 16 miljoen euro aan cofinanciering toe te kennen voor vijf watergebonden projecten (Deurganckdoksluis 5 miljoen euro, 3,9 miljoen euro voor de studie nieuwe sluis op het kanaal Gent-Terneuzen, verbeteringswerken op het Albertkanaal 3,3 miljoen euro, extra studies Seine-Scheldenetwerk 2,3 miljoen euro en 1,7 miljoen euro voor de modernisering van het Zeekanaal Brussel-Schelde). Daarnaast kunnen ook diverse andere Vlaamse projecten rekenen op Europese TEN-T-cofinanciering.

De infrastructuurprojecten waarvoor Vlaanderen Europese cofinanciering verkreeg zijn de facto te beschouwen als prioritaire projecten, aangezien de cofinanciering o.m. ook gepaard gaat met verwachtingen op het vlak van voortgang van uitvoering. Tegelijk leggen ze een aanzienlijke budgettaire druk op de begroting, daar het veelal om grote, dure investeringsprojecten gaat.

De MORA wijst erop dat de prioritaire status van de TEN-T projecten mogelijks de timing van andere projecten kan beïnvloeden. Uit het Mobiliteitsplan moet blijken hoe op basis van deze mix van TEN-T en niet TEN-T projecten de prioriteiten worden bepaald.



3. ELEMENTEN VOOR HET MAATSCHAPPELIJK DEBAT



Uit het ontwerp Mobiliteitsplan blijkt dat een scenario van ongewijzigd beleid op het vlak van infrastructuur niet zal volstaan om de capaciteit en in het verlengde daarvan de mobiliteit op de verschillende infrastructuurnetwerken te blijven garanderen.

Om hierop optimaal te kunnen anticiperen en om de doelstellingen op het vlak van bereikbaarheid, leefbaarheid, toegankelijkheid, veiligheid en milieu te kunnen realiseren is een duidelijke langetermijnvisie nodig.

Om te komen tot dergelijke visie zullen ook voor wat capaciteit betreft een aantal principiële en duidelijke maatschappelijke keuzes moeten gemaakt worden. Deze keuzes zullen dan vertaald moeten worden naar het langetermijnkader. Om het debat over de maatschappelijke keuzes optimaal te kunnen voeren is een duidelijk zicht op de verschillende consequenties van deze keuzes nodig.

De MORA geeft in dit punt de elementen aan die in het kader van het maatschappelijk debat over capaciteit aan bod moeten komen.

3.1 Hoe anticiperen op de toenemende capaciteitsvraag?

Het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen geeft aan dat ondanks de mobiliteitsgroei van de afgelopen decennia, de vraag naar zowel personen- als goederenvervoer nog aanzienlijk zal toenemen. De huidige capaciteit in combinatie met de manier waarop deze momenteel wordt benut (weinig spreiding van het verkeer in de tijd) zal de toenemende vraag niet kunnen opvangen.

Hoewel het ontwerp Mobiliteitsplan aangeeft werk te willen maken van een betere beheersing en sturing van de mobiliteitsvraag, ligt de focus van de concretere actielijnen toch vooral op vraagvolgende of aanbodgerichte maatregelen. Het ontwerp Mobiliteitsplan maakt echter weinig duidelijke keuzes die een langtermijn infrastructuurbeleid moeten onderbouwen. Volgens de MORA zijn dergelijke keuzes nodig om een robuuste langetermijnvisie te ontwikkelen.



De MORA ziet volgende elementen van maatschappelijk debat:

- Is een evolutie van een eerder aanbodgerichte aanpak van de capaciteitsproblematiek naar meer sturing van de vraag nodig?
- Hoe moet de infrastructuurcapaciteit worden aangepakt en/of ingericht om een betere sturing mogelijk te maken? Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden:

- Aanleg van de besliste en vooropgestelde missing links voor de verschillende infrastructuurnetwerken.

Voor de realisatie van alle missing links zullen aanzienlijke financiële middelen nodig zijn. Hoger in dit hoofdstuk is aangegeven dat dit binnen de huidige budgettaire context niet evident is.

Door de schaarsere middelen ontstaat het risico van een grotere concurrentie tussen en binnen de modi om projecten gerealiseerd te krijgen. In een scenario van ongewijzigd infrastructuurbeleid, waarbij de budgettaire marge kleiner wordt en er per modus prioriteiten worden bepaald, zal de urgentie om vanuit de verschillende infrastructuurbeheerders projecten gerealiseerd te krijgen toenemen.

De budgettaire krapte kan ook een vertragend effect hebben op de infrastructuurprocessen. De kans is reëel dat projecten noodgedwongen in de tijd moeten worden verschoven.

- Inzetten van beprijzingsinstrumenten voor vraagbeheersing en -sturing.

Via beprijzing is het in principe mogelijk om de vraag naar mobiliteit en/of capaciteit beter te beheersen en/of te sturen. Voorwaarde hierbij is dat het beprijzingsinstrument voldoende flexibel is om een betere sturing van de vraag (bv. naar tijd en plaats) effectief mogelijk te maken. Als gevolg van het intrinsiek sturend karakter van dergelijk prijsinstrument zou de huidige infrastructuur beter kunnen worden benut en zou minder bijkomende wegcapaciteit nodig kunnen zijn.

- Meer nadruk op benutting van infrastructuur, minder op aanleg.

De uitbreiding van infrastructuurcapaciteit botst meer en meer tegen maatschappelijke en ecologische grenzen aan. Meer inzetten op maatregelen die de bestaande capaciteit beter benutten kan de vraag naar meer capaciteit helpen beheersen.

Dergelijke maatregelen situeren zich op verschillende niveaus. Het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen verwacht veel van de technologische ontwikkelingen, vooral op het vlak van verkeersgeleiding en communicatie. Technologie en innovatie reiken echter veel verder. Momenteel zijn de innovatieve mobiliteitsconcepten volop in ontwikkeling. Een langetermijnvisie mag aan deze evoluties niet voorbijgaan. Naast toepassingen van eerder technologische aard kunnen ook andere maatregelen bijdragen tot een betere capaciteitsbenutting, bv. op het vlak van flexibilisering van werk- en lever-tijden, verhoging van de beladingsgraad, deelconcepten, ...



3.2 Naar een andere aanpak voor infrastructuurkeuzes?



Het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen wil de missing links in de hoofdinfrastructuurnetwerken realiseren. Deze keuze situeert zich op een generiek niveau waarbij het plan vertrekt vanuit een modusgerichte unimodale aanpak. Meer in het bijzonder verwijst het plan voor de realisatie van de missing links naar de investeringsplannen van de afzonderlijke infrastructuurbeheerders.

Eerder in dit Mobiliteitsverslag verwees de MORA naar de gewijzigde beleidscontext waardoor het merendeel van de huidige PPS-projecten in de begroting moeten worden opgenomen en die als gevolg daarvan een enorme druk leggen op de budgettaire ruimte voor financiering van alle vooropgestelde infrastructuurprojecten. Er zullen dus keuzes moeten gemaakt worden.

Daarnaast is er de vaststelling dat het ontwerp Mobiliteitsplan beter moet afgestemd worden op andere beleidsdomeinen zoals ruimtelijke ordening en milieu.

Nederland werkte een algemeen kader 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte' (SVIR) uit, dat de ruimtelijke, water- en mobiliteitsopgaven voor Nederland richting 2040 benoemt en de focus bepaalt voor de investeringen. Hierbij wordt infrastructuur, waterbeheer, bescherming tegen overstromingen en ruimtelijke ontwikkelingen in een onderlinge samenhang bekeken. Op basis van dit kader worden per regio Meerjarenprogramma's infrastructuur, Ruimte en transport (MIRT) opgesteld die voor de betreffende regio's infrastructuurprioriteiten vastleggen voor de verschillende netwerken.

Kan het Vlaams infrastructuurbeleid al dan niet evolueren naar een 'Vlaamse' MIRT-aanpak waarbinnen de infrastructuurkeuzes gezamenlijk voor alle modi onderbouwd en transparant worden vastgeklekt en dit binnen de contouren van een integraal strategisch plan voor ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit?

Om het debat over deze uitdagingen te kunnen aangaan, is volgens de MORA ook transparantie over de kostprijs van gewenste en geplande infrastructuur nodig, alsook zicht op de beschikbare middelen, de financieringswijze en de impact ervan.



3.3 Wat met het concept 'Vlaanderen logistieke topregio'?



De prognoses voor het goederenvervoer geven een grote groei aan van het goederenvervoer voor alle modi. Het ontwerp Mobiliteitsplan geeft impliciet aan dat bij ongewijzigd beleid de bereikbaarheid van de economische poorten zal afnemen.

Eén van de doelstellingen van PACT 2020 omtrent logistiek is de ontwikkeling van Vlaanderen tot Europese logistieke topregio. Het ontwerp Mobiliteitsplan neemt deze doelstelling mee.

Volgens de MORA moet het debat gaan over volgende vragen:

- Hoe willen we de doelstellingen van het PACT 2020 bereiken?
- Dringt een heroriëntatie van de logistiek zich op? Bv. via een beleid dat zich in de eerste plaats toespitst op het faciliteren van logistieke activiteiten met hoge toegevoegde waarde.

Beide keuzerichtingen hebben een impact op verschillende domeinen (impact op bereikbaarheid, tewerkstelling, attractiviteit als logistieke regio, milieu, ...). Het is essentieel voor het maatschappelijk debat dat deze duidelijk in kaart worden gebracht. Een duidelijk zicht op kosten en baten is hierbij essentieel.

Vlaanderen zal gegeven zijn centrale ligging steeds logistieke stromen blijven aantrekken en een belangrijke draaischijf voor logistiek blijven. De laatste jaren zijn er echter ingrijpende evoluties vast te stellen op het vlak van logistiek. Zo worden e-commerce en e-logistics steeds belangrijker en prominenter. De impact van deze trends is nog niet meteen zichtbaar, maar deze evoluties kunnen volgens de MORA niet ontbreken in een langetermijnvisie over mobiliteit en logistiek.



3.4 Betere spreiding van het capaciteitsgebruik?

Studies tonen aan dat de (over)belasting van de infrastructuur niet gelijkmatig is verdeeld over de dag en dat voornamelijk tijdens de zogenaamde spitsuren de infrastructuur-netwerken (vooral weg en spoor) kampen met overbelasting.

Be-Mobile bestudeerde recent de fileproblematiek op basis van een traagheidsindex, zowel op snelwegen als op onderliggende wegen in Vlaanderen en Brussel tussen zes uur 's morgens en acht uur 's avonds⁴. Het onderzoek wijst uit dat om 6 uur 's ochtends reeds 1,5 percent van het snelwegennet en 3,5 percent van het onderliggende wegennet vertraagd is. Zowel op snelwegen als op onderliggende wegen loopt dit percentage geleidelijk op tot een piek van ca. 13%. Deze piek komt overeen met de ochtendspits. Nadat de traagheidsindex tussen 12u en 13u een minimum bereikt heeft, is er opnieuw een geleidelijke stijging met een piek tijdens de avondspits. Hoewel de traagheidsindex geen meetinstrument is voor het bepalen van de restcapaciteit, geeft hij wel een indicatie over de spreiding van het verkeer in de tijd. De onderzoeksresultaten maken tevens duidelijk dat het onderliggend wegennet geen alternatief is om congestieproblemen op het auto-snelwegennet op te vangen.

Een langetermijnvisie op mobiliteit vereist een duidelijke kijk hoe zal worden omgegaan met de bestaande capaciteit en het gebruik ervan over de verschillende perioden van de dag (en de nacht).

⁴ Be-Mobile. Traagheidsindex. Identificatie van structurele files. 2015

De MORA ziet in het verlengde van deze vaststellingen volgende elementen voor het maatschappelijk debat:

- Moet een faciliterend beleid worden ontwikkeld om het verkeer beter te spreiden op de infrastructuurnetwerken?
- Welke instrumenten kunnen hiervoor worden ingezet?
- Moet hierbij werk gemaakt worden van een betere spreiding van zowel goederen- als personenvervoer?
- Hoe kunnen in functie van een betere spreiding van het capaciteitsgebruik en een betere benutting van de infrastructuur gebruikers gestuurd worden naar het gebruik van de infrastructuur op welbepaalde tijdstippen?

Een debat over de spreiding van het verkeer in de tijd is ook onlosmakelijk verbonden met een debat over de organisatie van de arbeid en over de ruimtelijke structuur. Een grotere flexibilisering in zowel het personen- als het goederenvervoer zal ingrepen vereisen op het vlak van arbeidsorganisatie en de ruimtelijke organisatie. Dit wijst op het belang van een beleidsdomeinoverschrijdende beleidsaanpak.

Zo zal een grotere flexibilisering van werken levertijden in het goederenvervoer niet alleen implicaties hebben voor de vrachtwagenchauffeurs, maar zullen ook de andere schakels in de logistieke ketting zoals terminals, distributiecentra, magazijnen en winkels mee moeten stappen in het flexibele concept. Elementen als ruimere openingstijden, andere arbeidsuren, ... zijn hierbij aan de orde. Meer vrachtvervoer buiten de reguliere werktijden heeft immers weinig zin als de vracht niet kan opgehaald of afgeleverd worden op de bestemming.



3.5 Hoe infrastructuurcapaciteit financieren?

Eerder in dit Mobiliteitsverslag is vastgesteld dat de budgettaire ruimte voor de uitvoering van het infrastructuurbeleid beperkt is. Om de verdere realisatie van infrastructuurcapaciteit mogelijk te maken, ziet de MORA volgende mogelijkheden als onderdeel van het maatschappelijk debat:

- Middelen zoeken om infrastructuur te financieren via de begroting.
- Nieuwe PPS-projecten opzetten die voldoen aan de Europese begrotingsnormering.
- Waar mogelijk bestaande PPS-contracten heronderhandelen en aanpassen volgens de Europese normeringen.
- Onderzoeken of en in welk kader andere beprijzingsinstrumenten dan de huidige (accijnzen, kilometerheffing voor vrachtwagens, ...) mogelijkheden bieden om de eventuele inkomsten ervan (ook) aan te wenden voor financiering van infrastructuurcapaciteit.
- Het volledig uitbesteden van infrastructuurprojecten aan een private partner die naast financiering van het ontwerp, de bouw en het onderhoud, ook instaat voor het operationele aspect (bv. via tolheffing).



Hoofdstuk 2

Openbaar vervoersysteem

In de actielijnen van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen lezen we dat wordt ingezet op:

1. ONTWERP MOBILITEITSPLAN VLAANDEREN

In het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen vormt de Mobiliteitsvisie 2020 van De Lijn de basis voor de verdere uitbouw van het stads- en streekvervoer. Die visie is vooral gericht op de uitbouw van het netwerk, de selectie van de knooppunten en de keuze van lijnvoering. Het is een vrij klassieke benadering van het openbaar vervoer die zich beperkt tot de rol van het stads- en streekvervoer. Andere modi die de MORA in vorige adviezen ook als 'openbaar vervoer' definieerde, zoals gedeelde modi, taxidiensten, andere vormen van collectief vervoer, bijzonder geregeld vervoer, en minder mobiele centrales, hebben hierin nog geen plaats gekregen.

Het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen verwijst voor de organisatie van het geregeld personenvervoer verder naar 2 bepalingen uit het decreet personenvervoer: basismobiliteit en netmanagement.

- Het verkleinen van de maaswijdte van sommige modale netwerken waardoor bestemmingen beter bereikbaar worden (actielijn 6). 'In functie van de vraag, met de Mobiliteitsvisie van De Lijn als uitgangspunt, bouwen we netwerken verder uit zodat alle belangrijke (ook recreatieve) bestemmingen binnen de stedelijke regio's met collectieve systemen bereikbaar zijn'. Verder lezen we in actielijn 6 dat 'in het kader van het verzekeren van de basismobiliteit, we voor gebieden met lagere verplaatsingspotentiëlen zoeken naar maatwerkoplossingen voor reizigers die op een kostefficiënte manier kunnen aangeboden worden'.
- Het versterken van de collectieve systemen (binnen de reguliere bedieningsuren) zodat ze als drager van de toekomstige ruimtelijke structuur kunnen functioneren (actielijn 7). 'Van het ruimtelijke beleid verwachten we dat het werk maakt van compact uitgebouwde kernen die het gebruik van collectieve systemen ondersteunen en van ruimtelijke verdichting rond corridors van het openbaar vervoer, stations of andere multimodaal ontsloten knooppunten'.
- De uitbouw van een hiërarchisch netwerk van knooppunten en een efficiënte overstap (actielijn 10).



2. GEWIJZIGDE BELEIDSCONTEXT



In het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 en de beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken 2014-2019 van minister Weyts lezen we dat de Vlaamse Regering wil inzetten op alle modi en op een verknoping van netwerken om 'combi-mobiliteit' te bewerkstelligen. De Vlaamse Regering wil een meer vraaggestuurd openbaar vervoersaanbod realiseren en wil daarom basismobiliteit evalueren en op basis hiervan evolueren naar basisbereikbaarheid. In functie hiervan zal het decreet Personenvervoer worden herzien.

Het maatschappelijk en parlementair debat over de concrete invulling van basisbereikbaarheid is momenteel volop aan de gang. De Vlaamse Regering heeft hierover nog geen beslissing genomen.

In zijn advies van 21 april 2015 stelt de MORA:

- Dat basisbereikbaarheid dient te vertrekken vanuit de nood van een inwoner van Vlaanderen aan de bereikbaarheid van basisfuncties om volwaardig te kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven. Bij basisbereikbaarheid gaat het niet om hoeveel kilometer iemand kan afleggen, maar wel over welke bestemmingen en activiteiten iemand kan bereiken.
- Dat het belangrijk is dat uit de verschillende bereikbaarheidsnoden van een inwoner van Vlaanderen rechten voortvloeien die decretaal worden verankerd en dat economische, socio-culturele, publieke en commerciële functies bereikbaar worden gemaakt. De uitwerking van basisbereikbaarheid zal moeten voldoen aan een aantal maatschappelijke randvoorwaarden: basisbereikbaarheid moet maatschappelijk efficiënt zijn, het moet kaderen in een totale mobiliteitsvisie en het moet sociaal-rechtvaardig zijn.
- Dat de Vlaamse overheid basisbereikbaarheid moet garanderen door in te zetten op een ruimtelijk beleid dat focust op nabijheid, verdichting en vermenging van functies en op een bestemmingsgericht mobiliteitssysteem dat duurzame verplaatsingen te voet, met de fiets en het openbaar vervoer stimuleert. Het openbaar vervoersnetwerk dient bestemmingsgericht en ruimtelijk structurerend te zijn en te bestaan uit verknoopte en hoogwaardige corridors. Op de knooppunten van die corridors kunnen dan vele modi aantakken. Er zal nood zijn aan een regisseur om een geïntegreerd openbaar vervoersnetwerk te bewerkstelligen.



De MORA stelt, o.a. op basis van de hoorzittingen⁵ in het Vlaams Parlement, vast dat een groot aantal stakeholders en politieke partijen vandaag volgende klemtonen leggen bij een mogelijke conceptualisering en uitwerking van basisbereikbaarheid:

- Basisbereikbaarheid is een gedeelde verantwoordelijkheid van de beleidsdomeinen mobiliteit en openbare werken en ruimte en wonen en vraagt om een integrale benadering van het ruimtelijk en mobiliteitsstelsel. Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 stelt dat het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen zal worden afgewerkt en goedgekeurd in samenhang met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Ook in de transversale beleidsnota 2050 van de Vlaamse overheid komt de koppeling tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening sterk naar voor:

- De visie op mobiliteit stelt dat in 2050 'tussen steden en verstreekte kernen het openbaar vervoer sterk is uitgebouwd, deelsystemen van het collectief vervoer zijn geïntegreerd of we gebruik maken van fiets(snel)wegen. Binnen en rond de kernen is er een netwerk van trage wegen. Binnen de kernen zijn nabijheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid de leidende ruimtelijke inrichtingsprincipes. Basisvoorzieningen liggen op wandel- en fietsafstand en zijn goed bereikbaar met het openbaar vervoer.'

- De visie op wonen en bebouwde ruimte stelt dat in 2050 'de kernen (stedelijke en kleinstedelijke) en de landelijke regio's met sterke kernen verder zijn uitgebouwd met verwevenheid van functies. Door wonen, werken en basisvoorzieningen te clusteren, met respect voor de leefomgeving, kunnen deze voorzieningen, diensten en functies op een efficiënte manier worden georganiseerd rond lokale multifunctionele hubs (meestal knooppunten van het openbaar vervoer)'. De transversale beleidsnota ziet kansen in 'de ruimtelijke transformatie van onze steden rond netwerken van openbaar vervoer (Transit Oriented Development) met hogere dichtheden en 80% van wat mensen dagelijks nodig hebben op wandelafstand. Dit biedt interessante kansen voor Vlaanderen, zeker in de centrale ruimte.'

⁵ In de Commissie Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement werden op 30 april 2015 en 7 mei 2015 hoorzittingen georganiseerd over basisbereikbaarheid met diverse stakeholders en experts.



- Basisbereikbaarheid dient te worden beschouwd als een opportuniteit om het bestaande openbaar vervoersnetwerk te herdenken en te verbeteren. Basisbereikbaarheid dient een instrument te zijn ter bevordering van sociale integratie, maatschappelijke participatie en tewerkstelling. Het zal daarom moeten beantwoorden aan de noden van groepen die fysieke, financiële en sociale problemen ervaren aan de hand van kwalitatieve en betrouwbare diensten, een verhoogde vervoersautonomie moeten nastreven voor mensen die voor hun verplaatsingen vaak afhankelijk zijn van derden en vervoersarmoede in Vlaanderen, ook in buitengebieden, weg moeten werken.
- Basisbereikbaarheid vraagt om een multimodale invulling waarin niet enkel (bel-)bussen en trams van De Lijn een plaats hebben. Ook andere publiek toegankelijke modi zoals gedeelde modi, taxidiensten,

andere vormen van collectief vervoer, bijzonder geregeld vervoer, minder mobiele centrales, ... spelen een rol. Conform het MORA-advies basisbereikbaarheid worden deze best opgebouwd met reguliere bus- en tramlijnen in en naar gebieden met voldoende vervoerspotentieel en met alternatieve vervoersoplossingen in gebieden waar onvoldoende vraag is voor een verantwoorde exploitatie van regulier openbaar vervoer.

- Er zal nood zijn aan een regisseur of 'mobiliteitsmakelaar' van het openbaar vervoersysteem zodat, op basis van de bereikbaarheidsnoden van de gebruiker, het juiste vervoersmiddel wordt ingeschakeld voor het garanderen van basisbereikbaarheid.

Het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen zal bijgevolg moeten aangepast worden aan deze nieuwe realiteit.



3. MAATSCHAPPELIJK DEBAT

In zijn advies van 21 april 2015 stelt de MORA dat basisbereikbaarheid zal moeten beantwoorden aan een aantal randvoorwaarden die grotendeels overeenstemmen met de 5 strategische doelstellingen uit het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen:

- Basisbereikbaarheid zal maatschappelijk efficiënt moeten zijn. Volgens de MORA zal basisbereikbaarheid niet altijd en overal met dezelfde instrumenten kunnen worden gerealiseerd. Het zal daarbij belangrijk zijn dat wordt vertrokken van de bereikbaarheidsnoden en dat dit wordt getoetst aan een maatschappelijke kosten-baten analyse die op een transparante manier de kostprijs voor de maatschappij afweegt tegenover de maatschappelijke baten.
- Basisbereikbaarheid moet kaderen in een totale mobiliteitsvisie en moet een hefboom zijn om mee de congestie te bestrijden en de 40/60 doelstelling van het PACT 2020 te behalen, alsook de milieu- en luchtkwaliteitsdoelstellingen en de doelstellingen inzake verkeersveiligheid en verkeersleefbaarheid.
- Basisbereikbaarheid moet vertrekken vanuit het perspectief en de vraag van alle reizigers om zo een inclusief en toegankelijk bereikbaarheidsmodel te garanderen.



Om van basisbereikbaarheid een instrument te maken dat de strategische doelstellingen van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen op middellange en lange termijn mee kan helpen realiseren, zullen vandaag maatschappelijke keuzes moeten gemaakt worden. Het gaat dan over:

- hoe het ruimtelijk systeem af te stemmen op het mobiliteitssysteem;
- de wijze van verdeling van de kosten en baten van het openbaarvervoerssysteem en hoe dat moet gefinancierd worden;
- de verdeling van de verantwoordelijkheden, onder meer voor De Lijn.

De MORA vraagt de Vlaamse Regering om, vóór het maken van deze keuzes, het maatschappelijk debat met het mobiliteitsmiddenveld te voeren via een grondig participatietraject.



3.1 Afstemming ruimtelijk systeem en mobiliteit

De concretisering van basisbereikbaarheid vraagt om een geïntegreerde aanpak van het ruimtelijk infrastructuur- en mobiliteitsbeleid. Om een integrale visie op basisbereikbaarheid uit te werken zullen de ruimtelijke principes van nabijheid, verdichting en vermenging van functies duidelijk moeten vastgelegd worden in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en het Woonbeleidsplan. Op basis van deze krijtlijnen voor het ruimtelijk beleid in 2050 kan het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen vervolgens aangeven hoe het de basisbereikbaarheid van kernen zal garanderen met een bestemmingsgericht en verknoopt openbaar vervoersysteem. Op zijn beurt kan het openbaar vervoersysteem zo de drager vormen van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

De MORA ziet volgende elementen voor het maatschappelijk debat:

- Moeten we het ruimtelijk, infrastructuur- en mobiliteitsbeleid op middellange en lange termijn inzetten op het terugdringen van de vervoersvraag? Hoe kan nabijheid bijdragen aan meer bereikbaarheid?

Voorbeelden uit het buitenland tonen aan dat kiezen voor een sturend ruimtelijk beleid dat inzet op nabijheid via principes als verdichting, functievermenging en een kwaliteitsvol publiek domein het recept kan zijn voor het terugdringen van de vervoersvraag. Het blijvend faciliteren van de mobiliteitsgroei moet vanuit economisch, sociaal en ecologisch oogpunt getoetst worden aan de maatschappelijke consequenties op de betaalbaarheid, toegankelijkheid, veiligheid, duurzaamheid en verkeersleefbaarheid van het mobiliteitssysteem.

- Met welke instrumenten moet een sturend locatiebeleid gevoerd worden?

Er zijn verschillende instrumenten die mogelijk kunnen gehanteerd worden: fiscaliteit, regelgeving, sensibilisering, ... Deze instrumenten zullen allemaal maatschappelijke consequenties hebben.



3.2 Kosten en baten basisbereikbaarheid

De Mobiliteitsraad stelt vast dat vandaag overwegend de kostprijs aanwezig is in het debat over openbaar vervoer en dat de maatschappelijke baten onderbelicht blijven. Om een objectief en genuanceerd debat te voeren stelt de MORA in zijn advies basisbereikbaarheid dat het noodzakelijk is voor de MORA dat er inzicht komt in de maatschappelijke baten van basisbereikbaarheid:

- de vermeden kosten, door over te schakelen naar een ruimtelijke ordening die inzet op nabijheid en een bestemmingsgericht duurzaam mobiliteitssysteem;
- de bijdrage van basisbereikbaarheid aan een regio, economie of mobiliteitsstelsel;
- de bijdrage van basisbereikbaarheid aan de sociale integratie, maatschappelijke participatie en tewerkstelling;
- de bijdrage van basisbereikbaarheid aan de reductie van de externe kosten door het vermijden van individuele, niet duurzame verplaatsingen.

In zijn Mobiliteitsrapport 2014 ziet de MORA het als een uitdaging om de economische efficiëntie van De Lijn te verhogen zonder daarbij de inclusieve opdracht van De Lijn uit het oog te verliezen. Het debat over de kostprijs en kostendekkingsgraad van De Lijn moet telkens gekaderd worden binnen deze sociale opdracht.

De MORA ziet volgende elementen voor het maatschappelijk debat over de financiering van basisbereikbaarheid:

- Debat over de kostendekkingsgraad van investeringen in basisbereikbaarheid en de mate waarin investeringen worden doorgerekend aan de gebruiker.
 - Welke tarieven moeten gelden voor het geregeld stads- en streekvervoer en voor andere publiek toegankelijke modi?
 - Welke criteria bepalen de tarieven die worden doorgerekend aan de gebruiker: de sociaaleconomische positie of het inkomen van de gebruiker? Het motief van de verplaatsingen, met aandacht voor woon-werk- en woon-schoolverkeer? De afstand of de tijdsduur van de rit? Het tijdstip van de rit (spits- en dal uren)? Het feit of de te bereiken bestemming in stedelijk of landelijk gebied ligt? Het feit dat diensten worden aangeboden door publieke of (semi-) private spelers? Het aangeboden comfortniveau: snelheid, beschikbaarheid van staan- of zitplaatsen, ...?
- Welke mogelijke inkomsten kunnen worden aangewend om basisbereikbaarheid mee te financieren? Kan het beprijzen van het wegverkeer basisbereikbaarheid mee financieren? Kunnen lokale prijsinstrumenten zoals parkeerkosten, een tolheffing, ... worden aangewend ter financiering van het lokale basisbereikbaarheidsverhaal?



3.3 Welke rol voor De Lijn?



In het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen vormt de Mobiliteitsvisie 2020 van De Lijn de basis voor de verdere uitbouw van het stads- en streekvervoer.

De MORA ziet vandaag twee keuzes die de Vlaamse Regering zal moeten nemen met betrekking tot De Lijn, waarover eerst het maatschappelijk debat zal moeten gevoerd worden:

- Wie moet de regisseursrol van basisbereikbaarheid op zich nemen?

Uit het maatschappelijk en parlementair debat over de concretisering van basisbereikbaarheid, kwam de nood aan een regisseur van het openbaar vervoerssysteem duidelijk naar voor. De MORA beklemtoont in zijn advies basisbereikbaarheid dat de regisseur op een voldoende hoog en strategisch niveau zijn regierol zal moeten spelen en zal moeten beschikken over een gedegen aantoonbare operationele kennis over de verschillende modi.

De MORA ziet volgende vragen waarover het debat zal moeten gaan: Wie wordt regisseur van basisbereikbaarheid? Is er een duidelijke scheiding tussen de rol als actoren als regisseur, conform het Zweedse model?

- Welke rol voor De Lijn in een geliberaliseerde markt?

Ten gevolge van de EU-regelgeving, met name Europese verordening 1370/2007⁶ betreffende een meer gecontroleerde mededinging, wordt de markt van het stads- en streekvervoer eind 2019 vrijgemaakt. De verordening laat lidstaten de keuze tussen twee opties:

- Een volledig gedereguleerde openbare vervoersmarkt, waarin concurrentie op de markt speelt.

- Of een markt waarin de overheid aan bepaalde operatoren exclusieve rechten toekent. De overheid kan hierbij kiezen voor een model op basis van marktraadpleging ('concurrentie om de markt') of een interne operator aanduiden die rechtstreeks de opdracht krijgt om het openbaar stads- en streekvervoer te organiseren en uit te voeren.

⁶ Europese verordening 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg.



Hoofdstuk 3

Beprijzing

Als derde thema in dit Mobiliteitsverslag komt 'beprijzing' aan bod. Net als voorgaande thema's is dit actueel en vereist de keuze om beprijzing al dan niet te overwegen nog een grondig maatschappelijk debat.

1. ONTWERP MOBILITEITSPLAN VLAANDEREN

Het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen neemt de optie van beprijzing op. Actielijn 20 'vervuiler en gebruiker laten betalen'⁷ gaat er volledig op in. Het doel van deze actielijn is om te komen tot een betere aanrekening van de interne en externe kosten aan gebruikers van de verschillende modale netwerken.

Voor 'de vervuiler betaalt' gaat het om een sturende vergroening van de fiscaliteit (BIV en Verkeersbelasting) om het wagenpark te vergroenen.

⁷ Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen, p. 344-346.

De doorrekening van de gebruikskosten zal enerzijds gebeuren door de invoering van een gedifferentieerde kilometerheffing voor vrachtwagens die technisch uitbreidbaar zal zijn naar personenwagens. Anderzijds zal Vlaanderen, op basis van de resultaten van een proefproject⁸ in overleg met de andere gewesten in de regeerperiode 2014-2019, evalueren of het opportuun is om zo snel mogelijk over te gaan tot de invoering van een gedifferentieerde kilometerheffing voor personenwagens of tot alternatieve systemen die een betere aanrekening van de gebruikskosten en de externe kosten aan gebruikers mogelijk te maken.

Bovendien zal onderzocht worden hoe op termijn tot een betere doorrekening van de externe en interne kosten en baten bij alle modi kan gekomen worden.

Het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen neemt geen concrete keuze omtrent beprijzing op. De toenmalige (najaar 2013) beleidsbeslissingen zijn opgenomen en de keuze voor beprijzing laat het Mobiliteitsplan over aan de volgende Vlaamse Regering.

Het meermaals vermelden van het principe 'de gebruiker/vervuiler betaalt', vermeldingen als "indien er geen sturende heffing wordt ingevoerd bij het wegverkeer ..." en het aangeven van het belang van actielijn 20 bij het verbeteren van de milieuvriendelijkheid en energie-efficiëntie van het voer- en vaartuigenpark, doet de Mobiliteitsraad veronderstellen dat het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen impliciet uitgaat van het plan om wegverkeer te beprijsen.

⁸ Het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen verduidelijkt de modaliteiten van dit proefproject niet.

⁹ Bv. p. 342.



2. GEWIJZIGDE BELEIDSCONTEXT

Sinds de publicatie van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen in het najaar van 2013 is er wel wat beweging vast te stellen op het vlak van beprijzing. Terwijl het ontwerp de optie van beprijzen open liet, gaat de trend in de richting van beprijzing. Omgevingsfactoren sturen naar een beleidskeuze omtrent het al dan niet beprijzen van mobiliteit. Vooral de realisatie van de kilometerheffing voor vrachtwagens en de aanbevelingen over een volledige fiscale hervorming spelen hierin een belangrijke rol. Deze paragraaf geeft een overzicht van de wijzigingen.

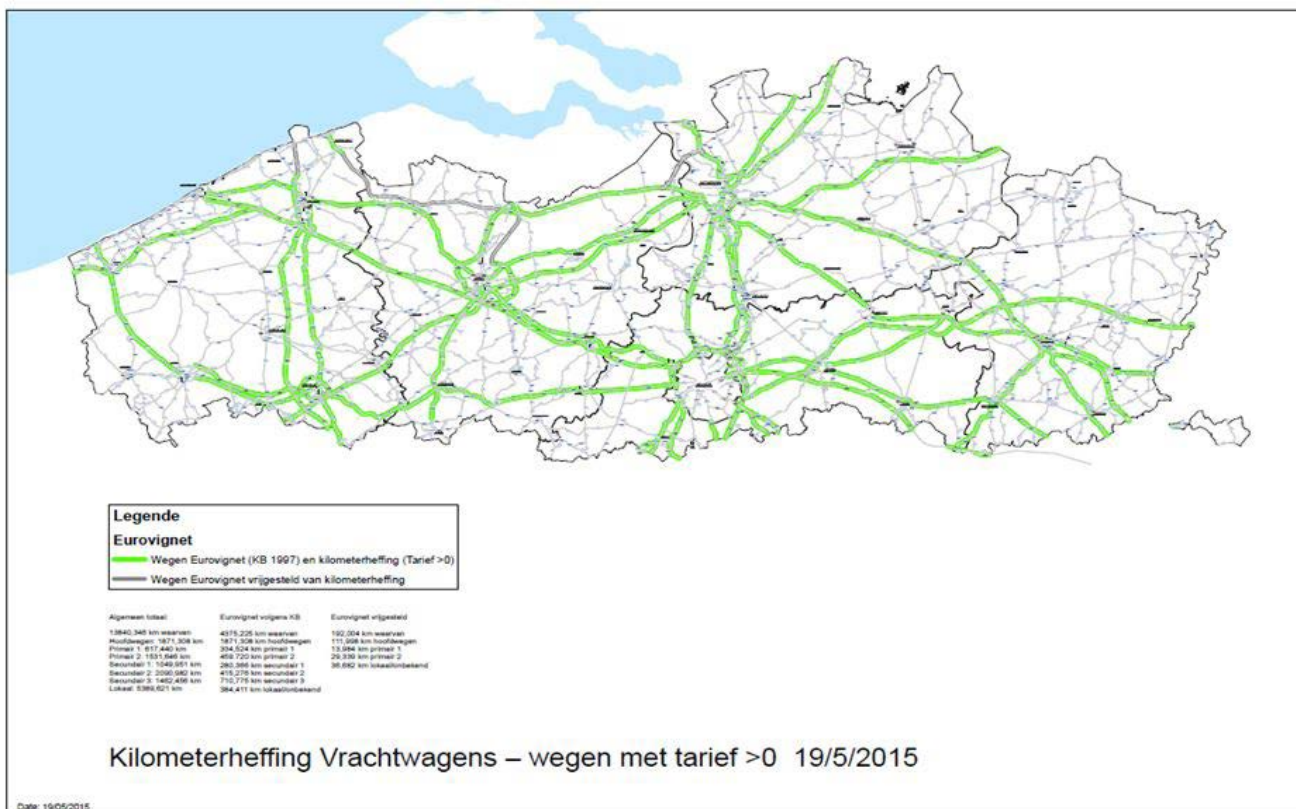
2.1 Concretisering kilometerheffing voor vrachtwagens

De kilometerheffing voor vrachtverkeer over de weg zoals deze is aangehaald in het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen, wordt steeds concreter. In dit dossier zijn sinds het najaar van 2013 een aantal belangrijke stappen gezet.

Op 31 januari 2014 ondertekenden het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een samenwerkingsakkoord¹⁰ dat de invoering van een kilometerheffing mogelijk maakt en dat de interregionale entiteit Viapass opricht om als

¹⁰ Verschenen in het Belgisch Staatsblad op 26 mei 2014.

Figuur 1 Het wegennet waarop de kilometerheffing van toepassing zal zijn



Bron: Weyts, B., 2015, Persconferentie 'De slimme kilometerheffing voor vrachtwagens, 19 mei 2015.



aanspreekpunt te dienen voor de Single Service Provider (SSP) die het kilometerheffingssysteem moet operationaliseren. Het samenwerkingsakkoord legt de principes van de kilometerheffing vast waartoe de gewesten zich engageren om deze tijdig om te zetten in wetgeving. Dit samenwerkingsakkoord is gewijzigd met een nieuw samenwerkingsakkoord getekend op 24 april 2015.

Het engagement om in 2016 een kilometerheffing in te voeren voor vrachtvervoer over de weg is eveneens opgenomen in het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019.

Ondertussen is het wetgevend werk rond de invoering van de kilometerheffing gestart. De MORA adviseerde¹¹ reeds over het voorontwerp van decreet dat de kilometerheffing in Vlaanderen mogelijk maakt. Op 18 mei 2015 keurde de Vlaamse Regering het ontwerp van decreet goed, de bespreking in het Vlaamse Parlement is gepland in juni-juli 2015¹².

11 MORA, 2015, Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de invoering van een kilometerheffing voor vrachtwagens, 27 februari 2015 - www.mobiliteitsraad.be/node/9707

12 De bespreking in de Commissie Mobiliteit en Openbare Werken van het gewijzigde samenwerkingsakkoord en het ontwerp van decreet vond plaats op 18 juni 2015.

Naar aanleiding van de goedkeuring van het ontwerp van decreet communiceerde de Vlaamse Regering ook het definitief voorstel van de tarieven van de kilometerheffing (zie tabel 1).

Tabel 1 Definitief voorstel tarieven kilometerheffing voor vrachtwagens (mei 2015)

	3,5-12ton	12-32ton	>32 ton
Euronorm 0	0,146 €	0,196 €	0,200 €
Euronorm 1	0,146 €	0,196 €	0,200 €
Euronorm 2	0,146 €	0,196 €	0,200 €
Euronorm 3	0,126 €	0,176 €	0,180 €
Euronorm 4	0,095 €	0,145 €	0,149€
Euronorm 5	0,074 €	0,124 €	0,128 €
Euronorm 6	0,074 €	0,124 €	0,128 €

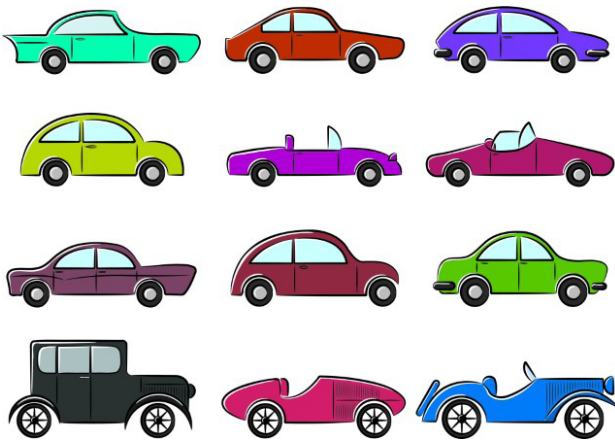
Bron: Weyts, B., 2015, Persconferentie 'De slimme kilometerheffing voor vrachtwagens, 19 mei 2015

In juli 2014 duidde de Vlaamse Regering Satellic aan als de Single Service Provider. Satellic is gestart met de uitrol van het kilometerheffingssysteem. Vanaf oktober 2015 zal Satellic on board units (OBU's) verdelen. De start van de kilometerheffing is, volgens de huidige timing, gepland voor 1 april 2016.

Om het maatschappelijk debat over de consequenties van een beprijzingssysteem te kunnen voeren, vraagt de MORA om de kilometerheffing voor vrachtwagens met de voorgestelde tarieven als beslist beleid mee te nemen in de scenario's voor het maatschappelijk debat over het Mobiliteitsplan Vlaanderen.



2.2 Alternatief beprijzen van personenwagens



In de periode februari - april 2014 liep een proefproject kilometerheffing voor personenwagens in de GEN-zone. De Vlaamse Regering heeft tot nu toe nog niet gecommuniceerd over de conclusies van dit proefproject. Na bespreking van de voorlopige resultaten stelt de MORA dat het proefproject onvoldoende informatie heeft aangeleverd voor het maatschappelijk debat. In zijn Mobiliteitsrapport 2014¹³ gaf de MORA aan welke informatie nodig is om zo'n debat te kunnen voeren.

In het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019 is het thema van beprijzing opgenomen. Analoot aan het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen bevat de tekst dat "voor personenwagens een wegbeprijzing kan gerealiseerd worden met een vignet of een heffing per kilometer. Op basis van de resultaten van het uitgevoerde proefproject in de GEN-zone wordt in overleg met de andere gewesten en de betrokken actoren onderzocht of en onder welke voorwaarden (mobiliteitsimpact, sociale impact, impact op leefbaarheid, haalbaarheid, voldoende alternatieven, ...) op termijn een kilometerheffing voor personenwagens budgetneutraal kan worden ingevoerd."

13 MORA, 2014, Mobiliteitsrapport 2014 - www.mobiliteitsrapport.be

Bij de communicatie van de tarieven van de kilometerheffing voor vrachtwagens op 19 mei 2015 formuleerde de Vlaamse Regering ook een aantal voorstellen van flankerend beleid. Eén van deze voorstellen is om een bijkomend onderzoek te voeren naar de invoering van een kilometerheffing voor personenwagens. Op 18 juni 2015 heeft de Vlaamse minister bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken dit voornemen herbevestigd. Daarmee zet de Vlaamse Regering het thema terug prominenter op de beleidsagenda.

Ook op het vlak van andere vormen van beprijzing doen zich evoluties voor. Zo bestaat op het federale beleidsniveau een wetsvoorstel omtrent de invoering van een mobiliteitsbudget om het woonwerkverkeer meer multimodaal te maken. Ook aan de vergroening van de verkeersfiscaliteit, die is opgenomen in het politiek akkoord van 21 januari 2011 tussen de gewesten over de globale hervorming van de verkeersbelastingen, wordt verder gewerkt.

Bij de afwerking van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen is het nodig dat in het plan een duidelijk standpunt komt over beprijzing van personenvervoer.



2.3 Aanbevelingen OESO - Europese Commissie

Jaarlijks publiceren de OESO en de Europese Commissie landenspecifieke aanbevelingen. Voor België gaat één van de vaak terugkerende aanbevelingen over een hervorming van de fiscaliteit en het verlagen van de arbeidskosten. De subsidiëring van de vervoersector is een ander punt dat in de aanbevelingen aan bod komt.

Specifiek beveelt de OESO in zijn aanbevelingen van 2015¹⁴ aan om fiscale duurzaamheid veilig te stellen en ondertussen de werkgelegenheid en de competitiviteit te bevorderen. Dit kan onder meer door arbeidskosten te verlagen en minder groeiverstorende taxen te verhogen zoals deze op consumptie en milieu te verhogen. De OESO beveelt eveneens aan om de subsidies voor woon-werkverkeer per auto te verlagen en een beprijzing ('congestion charging') te voorzien in de grootste steden. In 2013 gingen de OESO-aanbevelingen over de subsidiëring van woon-werkverplaatsingen via alle modi. De OESO stelt dat deze subsidies moeten verminderd worden en dat er meer gebruik moet gemaakt worden van vooral een tijds- en plaatsafhankelijke wegbeprijzing.

Op 13 mei 2015 heeft de Europese Commissie haar landenspecifieke aanbevelingen¹⁵ voor het economisch beleid in 2015 voorgesteld. Met haar aanbevelingen wil de Europese Commissie de lidstaten helpen om banen te scheppen en groei te stimuleren.

Specifiek voor België beveelt de Europese Commissie de invoering van een fundamentele belastinghervorming aan, die de belastbare basis verbreedt, de belastingdruk op arbeid verschuift en inefficiënte belastinguitgaven elimineert.

In het landverslag over België¹⁶ geeft de Europese Commissie ook een evaluatie van de aanbevelingen van 2014. Hierin haalt de Commissie onder meer aan dat er een beperkte vooruitgang geboekt is met een allesomvattende belastinghervorming die tot doel heeft de belasting op arbeid te verschuiven naar belastinggrondslagen die de groei minder verstoren. De Europese Commissie stelt ook vast dat de vooruitgang wat betreft het bereiken van de doelstellingen inzake de vermindering van de koolstofuitstoot beperkt is. Ook is er weinig vooruitgang gemaakt om de bijdrage van het vervoer af te stemmen op de doelstelling van vermindering van de verkeerscongestie.

De OESO en de Europese Commissie herhalen deze aanbevelingen al jaren. België en Vlaanderen zullen hierover een standpunt moeten innemen. Het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen is volgens de MORA een geschikt document om, vanuit het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, hierop een antwoord te formuleren.

¹⁶ Europese Commissie, 2015, Landverslag België met een diepgaande evaluatie betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, 18 maart 2015, SWD(2015) 21 final/2, COM(2015) 85 final.

¹⁴ OESO, 2015, OECD Economic Surveys Belgium, februari 2015.

¹⁵ http://ec.europa.eu/belgium/news/150513_economy_nl.htm



2.4 Debat over de tax shift

Met de aanbevelingen van de OESO en de Europese Commissie in het achterhoofd loopt op het federale beleidsniveau momenteel een debat over de tax shift met als belangrijkste doelstellingen de druk op de arbeidskosten te verlagen en extra inkomsten te genereren zonder de algemene belastingdruk te verhogen. De huidige timing voorziet een voorstel van de federale regering in de zomer van 2015.

Bij een herziening van het volledige fiscale systeem is de kans groot dat er zich ook op Vlaams niveau een debat opent over de volledige herziening van de fiscaliteit. Er gaan verschillende politieke stemmen op om een Vlaamse tax shift te realiseren. Een volledige herziening van de fiscaliteit zou een kans betekenen om ook een maatschappelijk debat te voeren over een beprijzingssysteem dat mobiliteitssturend kan werken, maar ook een positieve impact heeft op andere beleidsdomeinen.

Omdat deze tax shift actueel is, leidt dit tot het uitvoeren van meer studies die inzicht moeten geven in de effecten van een tax shift. Eén van deze studies is deze over de vergroening van de fiscaliteit¹⁷ door het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Deze studie onderzoekt het effect van verschillende milieubelastingen en het aanwenden van deze inkomsten voor het verlagen van de loonkosten of het verhogen van nettolonen.

De studie wil ook een breed zicht geven op ecologische effecten, sociale herverdelings-effecten en de economische impact (BBP, ISEW - Index voor duurzame economische welvaart, competitiviteit) en rekt hiertoe drie scenario's door.

¹⁷ Arcadis, 2014, Vergroening van de fiscaliteit, in opdracht van Vlaamse overheid, departement Leefmilieu, Natuur en Energie.



Het zogenaamde 'Vlaams scenario' bevat het invoeren van vier milieubelastingen, waaronder een kilometerheffing voor vrachtvervoer en een kilometerheffing voor personenvervoer. De studie gaat na wat de effecten zijn van het besteden van de opbrengsten aan het verlagen van het inkomenstarief van de personenbelasting en het besteden van de opbrengsten aan het verlagen van de werkgeversbijdrage.

De algemene conclusie van de studie is dat een taks shift naar groene belastingen kan leiden tot een positieve impact op milieu en werkgelegenheid. Indien effecten gewenst zijn op het BBP gebeurt een terugsluis best via de personenbelasting, voor effecten op de werkgelegenheid is een terugsluis via de werkgeversbijdrage de beste optie.

Deze studie kan als input dienen voor het maatschappelijk debat over het besteden van de inkomsten van een beprijzingssysteem. Dit is een aandachtspunt om mee te nemen bij het maatschappelijk debat over het afwerken van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen.



3. MAATSCHAPPELIJK DEBAT OVER BEPRIJZEN IS CRUCIAAL

De beleidscontext geeft aan dat het thema 'beprijzen' prominenter op de agenda komt. Bij de afwerking van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen is een beslissing nodig over een al dan niet andere vorm van beprijzen.

Beprijzen is echter een maatregel die niet zomaar kan opgenomen worden in een beleidsdocument en ingevoerd worden. Het is cruciaal dat er een maatschappelijk debat aan vooraf gaat. De maatregel heeft op meerdere domeinen effecten die het mobiliteitsvlak sterk overstijgen. De reikwijdte van de maatregel gecombineerd met het ontbreken van werkende voorbeelden maakt dat het thema erg gevoelig is, zowel bij de politiek, het individu als bij middenveldorganisaties.

Deze paragraaf geeft aan waarover het maatschappelijk debat zal gaan.

De MORA hanteert in deze paragraaf de term 'beprijzing'. De MORA maakt nog geen keuze over het instrument waarmee men eventueel zou beprijzen. Die keuze maakt deel uit van het maatschappelijk debat.

3.1 Maatschappelijk debat: tijd en informatie nodig

Omdat iedereen rechtstreeks of onrechtstreeks geraakt wordt door het invoeren van prijsmaatregelen is een maatschappelijk debat cruciaal. Zo'n maatschappelijk debat is nodig om de verschillende mogelijkheden en oplossingspistes voor het bereiken van de gewenste doelstellingen af te toetsen. Kennis verspreiden is een ander doel. Draagvlak aftoetsen en zoeken is de derde functie van het maatschappelijk debat. Dit maatschappelijk debat is nodig, zowel bij het wel als niet invoeren van een beprijzingsmaatregel, omdat deze keuze verreikende consequenties heeft.

Om zo'n maatschappelijk debat te voeren is er nood aan objectieve informatie die zicht geeft op de directe en indirecte effecten. Deze informatie is nodig om de emoties uit het debat te halen. Zo heeft het ontbreken van een sociaaleconomische impactstudie voor de kilometerheffing voor vrachtwagens de introductie ervan vertraagd. Het is nagenoeg onmogelijk om een gedegen maatschappelijk debat te voeren zonder zicht op de consequenties van een keuze. Dit is één van de redenen waarom de Mobiliteitsraad pleit om verschillende scenario's met hun effecten voor te leggen als basis voor het maatschappelijk debat.

In zijn Mobiliteitsrapport 2014 heeft de MORA aangegeven welke informatie hij verwacht om het debat te voeren. Deze vraag om informatie heeft de Mobiliteitsraad aangevuld met resultaten van studies omtrent dit thema.

Dit maatschappelijk debat voeren zal niet evident zijn, maar is gezien de bestaande verkeerscongestie en de voorspelde verkeersgroei wel noodzakelijk. Beprijzing is een thema waarover heel veel verschillende opinies de ronde doen en zal daarom vaak op tegenstellingen tussen de betrokken partijen botsen. De tijd die nodig is om een grondig debat te voeren en standpunten op elkaar af te stemmen, kan een vlotte afwerking van het Mobiliteitsplan tegengaan. Dat zo'n debat tijd vraagt, heeft de MORA ervaren bij de voorbereiding van de kilometerheffing voor vrachtwagens. Omdat een beprijzingsstelsel ingrijpt op het gedragspatroon van mensen en bijgevolg impact heeft op hun volledige leef- en werkpatroon, roept het voorstellen van een beprijzingsmaatregel heel snel weerstand op. Tijd, informatie en een grondig debat zijn nodig om de weerstand weg te werken.



3.2 Kaderen in een langetermijnvisie

Om te kunnen beslissen over het al dan niet invoeren van prijsmaatregelen is het nodig om eerst een langetermijnvisie te hebben, de doelstellingen op lange termijn vast te leggen en dan na te gaan welke maatregelen nodig zijn om deze doelstellingen te bereiken.

Bij het kiezen van een maatregel moet duidelijk zijn hoe deze kan bijdragen aan het bereiken van de langetermijndoelstellingen. Voor het mobiliteitsbeleid zijn dit de 5 strategische doelstellingen uit het mobiliteitsdecreet: de uitgangspunten voor het kiezen van maatregelen en instrumenten, het beoordelen van maatregelen en instrumenten, het bepalen van de modaliteiten van de instrumenten en het vastleggen van de tijdshorizon van voorbereidende acties en invoering van de maatregelen. Beprijzen van mobiliteit is een mogelijke maatregel die past in zo'n allesomvattend langetermijnbeleid. Dat is het uitgangspunt van het maatschappelijk debat.

Het opbouwen van scenario's voor het maatschappelijk debat moet helpen om duidelijkheid te scheppen tijdens het maatschappelijk debat over wat de gevolgen zijn van een keuze.

In dit langetermijnbeleid is één van de vragen die debat vereisen de wijze waarop de maatschappij wil omgaan met de mobiliteitsgroei. Moet het mobiliteitsbeleid maatregelen nemen om de transportvraag te beheersen? Zo ja, waarop wil men dan ingrijpen? Zo nee, welke gevolgen aanvaardt de maatschappij dan?

Om deze vragen te beantwoorden is een debat nodig over verkeerscongestie: aanvaardt de maatschappij de verkeerscongestie? Tot welk niveau? Wanneer is er te veel congestie? Staat het middenveld open voor het aanpakken van de congestie en de consequenties dat dat met zich meebrengt?



Als er een draagvlak is voor het aanpakken van verkeerscongestie en het beheersen van de mobiliteitsgroei, kan het debat over de wijze waarop dat best kan gebeuren starten. Beprijzing is één optie. Wetenschappelijk onderzoek toont dat om hetzelfde effect te krijgen als met een beprijzingsinstrument een combinatie van meerdere andere maatregelen nodig is. Beprijzing is niet de enige optie, maar lijkt de meest effectieve te zijn. Deze vaststelling maakt dat een debat erover nodig is. Ook hierover moeten de scenario's duidelijkheid brengen. De MORA ziet de noodzaak van minstens twee scenario's: beprijzing en niet beprijzing.

Als er draagvlak is voor de langetermijnvisie, veronderstelt de MORA dat het gemakkelijker is om draagvlak te vinden voor de maatregelen die nodig zijn om deze visie te realiseren.

Beprijzing kan voor alle modi, dus niet enkel voor wegverkeer. Ook hier moet het langetermijnkader bepalen over welke modi het gaat en voor welke doelstellingen het een geschikt instrument is.



3.3 Doelstellingen van beprijzen vastleggen

Bij keuze voor beprijzing is de eerste vraag van het maatschappelijk middenveld waarom? Zoals hierboven vermeld, moet het doel van de beprijzing volgen uit de langetermijndoelstellingen.

De MORA ziet binnen deze beprijzingspiste twee te overwegen elementen:

- In hoeverre mag de maatregel sturen?
- In hoeverre mag de maatregel zorgen voor opbrengsten?

Deze twee vragen staan niet los van elkaar. Het beleid en het middenveld zullen hierop een antwoord moeten geven in het kader van de langetermijnvisie: in welke mate draagt de voorkeurspiste bij tot het bereiken van het vooropgestelde lange termijn doel?

Sturen

Het uitgangspunt 'sturen' kan op verschillende domeinen: naar mobiliteit, naar milieu en/of naar fiscaliteit. Ook de mate waarin sturing gewenst is, hoort in dit debat thuis.

Binnen het sturen naar mobiliteit zijn er verschillende opties. Ook hier is de vraag waar er draagvlak voor te vinden is: sturen naar specifieke modi, sturen weg van specifieke modi, sturen naar milieukeurmerken van de gebruikte voertuigen, sturen naar locatie (woon- en werklocaties), sturen naar tijdstip van gebruik, ...

Het verminderen van de milieu-impact van het mobiliteitssysteem is één van de na te streven langetermijndoelstellingen, zowel in het Mobiliteitsplan Vlaanderen als opgelegd door de Europese Commissie. Ook hier rijst de vraag: sturen naar milieukeurmerken van voertuigen, sturen naar milieukeurmerken van modi, laten betalen volgens externe kosten, ...

Een andere doelstelling van een beprijzingsinstrument kan het belasten van het gebruik van voertuigen zijn in plaats van het bezit ervan. Het creëren van een tax shift van verkeersgerelateerde belastingen is bijgevolg ook een manier om naar beprijzing te kijken.

Opbrengsten

Een andere mogelijke doelstelling kan zijn om opbrengsten te genereren of te herverdelen. Een vraag voor maatschappelijk debat is of er meer inkomsten mogen zijn. Een duidelijk zicht op de kosten van de overheid voor alle modi en wat de gebruikers van de verschillende modi nu reeds betalen is minstens een vereiste. In het licht van de na te streven doelstellingen zal het debat moeten uitwijzen welke tarieven nodig zijn om de doelstellingen te bereiken en hoe deze tarieven zich verhouden tegenover de huidige kosten en opbrengsten voor de verschillende modi. Gaat het dus enkel over de opbrengsten van beprijzing of zullen meerinkomsten aanvaard zijn? Mag het aan de burger meer kosten of niet? Gemiddeld of individueel? Welke gebruikers mogen meer (of minder) betalen?

Ook de besteding van de opbrengsten of meeropbrengsten is een cruciale maatschappelijk vraag waarop het maatschappelijk debat een antwoord moet bieden. Ook hier zijn meerdere mogelijke antwoorden: extra capaciteit op de infrastructuurnetwerken, uitbouwen van het openbaar vervoerssysteem, verlagen van kosten op arbeid, ...



3.4 Modaliteiten vloeien voort uit doelstellingen

Als er draagvlak is voor het langetermijnsbeeld en voor de doelstellingen die men wil bereiken met een beprijzingsinstrument, kan men dit instrument verder vorm geven. De impact van de modaliteiten van het instrument op de interactie tussen de verschillende doelstellingen is een aandachtspunt bij de uitwerking ervan.

In het maatschappelijk debat komt zeker aan bod welke modi een andere manier van beprijzen nodig hebben: enkel wegverkeer, alle modi, specifieke openbaarvervoertarieven, ...

Een andere stap is nagaan welk prijsinstrument of combinatie van prijsinstrumenten het meest geschikt is om de gewenste doelstelling(en) te bereiken. Een voorbeeld van mogelijkheden (niet-limitatieve lijst): hervormen verkeersbelasting, accijnzen, kilometerheffing, spitsheffing, congestieheffing, cordonheffing, tolheffing, wegenvignet, tariefbeleid openbaar vervoer, aangepaste belasting op inverkeerstelling, ...

Na de keuze voor een prijsinstrument is het tarief een belangrijk onderwerp van debat: de doelstellingen bepalen de hoogte en samenstelling van de tarieven. Dit zal helpen om draagvlak te vinden voor de maatregel.

Maatschappelijk gezien zullen de elementen toegankelijkheid, herverdeling en rechtvaardigheid steeds dienen als toetssteen van de maatregel en als argument om randvoorwaarden te formuleren. Deze aspecten meenemen in de scenario's en de langetermijnvisie kunnen helpen om weerstand aan te pakken.

Voorbeelden

In de volgende tekst komt een mogelijke invulling aan bod van welke elementen naar boven komen in een maatschappelijk debat om het instrument vorm te geven, gelinkt aan de doelstellingen van het Mobiliteitsplan Vlaanderen. De MORA beschouwt dit niet als een uitwerking van het Mobiliteitsplan Vlaanderen. Het is eerder een denkoefening, niet onderbouwd met studies of modeldoorrekeningen, die wil aangeven wat de impact van een keuze mogelijk zou kunnen zijn.

- Bereikbaarheid

Zo kan bv., om te sturen naar bereikbaarheid, gekozen worden om te sturen op congestie. Verkeerscongestie doet zich voor op welbepaalde locaties en welbepaalde tijdstippen. Kiezen om te sturen betekent bijgevolg kiezen voor een instrument dat sturing naar tijd en plaats mogelijk maakt zoals bv. een spitsheffing¹⁸ of een congestieheffing. Dit kan zowel door het wegverkeer minder aantrekkelijk te maken, als door de alternatieven aantrekkelijker te maken of door beide maatregelen samen te nemen.

¹⁸ Een spitsheffing is een heffing te betalen tijdens vooraf bepaalde spitsuren. Een congestieheffing is een flexibele heffing die enkel moet betaald worden als er zich verkeerscongestie voordoet.



- Toegankelijkheid

Toegankelijkheid is de doelstelling die zich erop richt om alle burgers te laten deelnemen aan mobiliteit. Een element om het beprijzingsinstrument vorm te geven, kan dan bv. zijn: Welke tarieven aan welke gebruikers? Het zou dan kunnen gaan over een mogelijke onderverdeling volgens inkomensgroepen, volgens verplaatsingsmotieven, volgens tijdstip van gebruik of ...

- Verkeersveiligheid

De doelstelling verkeersveiligheid is moeilijker te sturen met een prijsbeleid. De 'kost' van verkeersveiligheid zal allereerst aan bod komen in de maatschappelijke kosten-batenanalyses voorafgaand aan de implementatie van mobiliteitsmaatregelen. Aan de overweging om de verkeersveiligheid ook te beïnvloeden via een tarieven of prijsbeleid zal een maatschappelijk debat voorafgaan met een grote ethische dimensie.

- Leefbaarheid

Om de doelstelling 'verhogen van de verkeersleefbaarheid' te bereiken, kunnen tarieven bv. variëren volgens de hinder die ze op bepaalde locaties veroorzaken. Mogelijke pistes zijn dan tarieven laten variëren volgens het wegennet, hoofdwegennet of onderliggend wegennet, verschillende tarieven in stedelijk of niet-stedelijk gebied, of bebouwde kom of niet, afhankelijk van de veroorzaakte externe kosten, ...

- Milieu- en natuurkwaliteit

Om te sturen naar milieu- en natuurkwaliteit zijn er ook verschillende mogelijke opties. Tarieven laten variëren volgens de milieukeurmerken van een voertuig is hierin een keuze-optie. Een andere mogelijkheid is mobiliteitsgebruikers sturen naar de meest milieuvriendelijke modus. Bij de samenstelling van de tarieven kan het debat gevoerd worden over welke externe kosten er worden doorgerekend aan de gebruiker.

- Budgetneutraliteit

Het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 stelt dat men de wijze zal onderzoeken waarop een kilometerheffing voor personenvervoer budgetneutraal kan ingevoerd worden. Indien uit het maatschappelijk debat de voorwaarde van budgetneutraliteit voor de overheid blijkt, evenals de vraag om te sturen, moet het gekozen systeem hiervoor zorgen. Een mogelijk systeem zou dan bv. een spitsheffing kunnen zijn die mensen ontmoedigt om met de auto te rijden tijdens de spits, maar tijdens de daluren lagere tarieven voorziet.

- Niet sturen met een prijsinstrument

Het maatschappelijk debat heeft dan zicht nodig op de gevolgen voor de capaciteit op de infrastructuurnetwerken, op milieudoelstellingen, op de druk op de ruimtelijke ordening in Vlaanderen, ... In vorige hoofdstukken zijn deze elementen ook al aan bod gekomen.



3.5 Randvoorwaarden

Een aspect dat zeker aan bod zal komen in het maatschappelijk debat zijn de randvoorwaarden. Bij het vermelden van de term 'beprijzingsinstrument', gaat het debat zeer snel over de randvoorwaarden. De MORA neemt in deze tekst de randvoorwaarden pas achteraan in dit hoofdstuk op omdat de raad ervan overtuigd is dat er eerst de doelstellingen en modaliteiten moeten vastliggen en dat dan pas de randvoorwaarden aan bod mogen komen.

Deze randvoorwaarden nemen echter een belangrijke deel van het debat in. Zonder een oplossing voor de randvoorwaarden zal het moeilijk of zelfs onmogelijk zijn om een draagvlak te vinden voor een beprijzingssysteem. Aandacht moet hierbij liggen op het steeds terugkoppelen van de randvoorwaarden aan de doelstellingen.

Een vaak terugkerende randvoorwaarde is dat er eerst volwaardige alternatieven voor autogebruik moeten zijn vooraleer een beprijzingsinstrument voor wegverkeer in te voeren. Er is een debat nodig over wat volwaardige alternatieven zijn. Aan welke voorwaarden moeten deze alternatieven voldoen? Welke zijn praktisch, financieel, ... mogelijk en haalbaar? Bovendien is er een verschil tussen alternatieven op korte en lange termijn.

De mogelijkheid en wenselijkheid van compensaties is een andere vaak voorkomende randvoorwaarde. De sociale gevolgen van de invoering van een kilometerheffing moeten duidelijk zijn, ook per inkomensgroep, want ze zullen belangrijk zijn voor het maatschappelijk debat en het draagvlak. Hierbij moet aandacht gaan naar inkomen, gezinsbudget, besteding van inkomsten van de kilometerheffing, herverdelingseffecten, ... Op het vlak van compensaties moet duidelijk zicht zijn op de mogelijkheden en beperkingen hierop vanuit de Europese regelgeving.

Meningen zullen verschillen over de wijze waarop het systeem wordt ingevoerd. Zo is het mogelijk om het systeem onmiddellijk overal voor iedereen in te voeren, maar ook een geleidelijke invoering in de tijd, van locaties, van doelgroepen, ... is mogelijk.

Enkele andere elementen die nog aan bod komen zijn privacy issues, de hoogte van de inningskost en mogelijke vrijstellingen voor de kilometerheffing. Uiteraard moet de uitwerking gekaderd zijn in een ondersteunend mobiliteits- en fiscaliteitsbeleid.



Objectieve informatie in scenariovorm

Zoals reeds eerder vermeld is het belangrijk om het maatschappelijk middenveld objectieve informatie aan te bieden om een gedegen debat te voeren. De voorkeur van de MORA gaat uit naar scenario's die de gevolgen van de keuze 'beprijzen of niet beprijzen' in kaart brengen. Het is noodzakelijk dat alle gevolgen duidelijk zijn.

De MORA heeft in zijn Mobiliteitsrapport 2014 een overzicht gegeven van de nodige informatie die minstens gekend moet zijn om draagvlak te kunnen zoeken voor een beslissing omtrent een alternatieve manier van beprijzen van wegverkeer. Het gaat onder meer over:

- de impact op de mobiliteitsontwikkeling;
- de impact op de ontwikkeling van het openbaarvervoerssysteem en de vereiste capaciteit van de verkeersnetwerken;
- de effecten op milieu en CO2 en het al dan niet halen van de milieudoelstellingen;
- de sociale impact van een alternatieve vorm van beprijzing;
- de consequenties van de toewijzing van de opbrengsten (mobiliteit, algemene tax shift,...) op mobiliteit, milieu, economie, sociale impact, ...;
- de consequenties van de tijdsperiode waarin de beprijzing wordt ingevoerd;
- de maatregelen die nodig zijn in andere beleidsdomeinen om de invoering van een prijsinstrument te kunnen faciliteren (arbeidsmarktbeleid, woonbeleid, ...);
- ...

Voor meer informatie¹⁹ verwijst de MORA naar het Mobiliteitsrapport 2014.

Een oplossing die vaak wordt aangegeven om aan informatie te geraken is het voeren van een proefproject. Indien een proefproject wordt uitgevoerd, moet eerst duidelijk zijn welke informatie nodig is voor het maatschappelijk middenveld en vervolgens het proefproject zo uitbouwen dat het deze informatie ook kan aanleveren. Zoals eerder in deze tekst vermeld voldeed het proefproject over de kilometerheffing voor personenwagens in de GEN-zone dat werd gevoerd in het voorjaar van 2014 niet aan de verwachting van het middenveld. Een proefproject uitvoeren mag geen doel op zich zijn.

¹⁹ www.mobiliteitsrapport.be



Conclusie

Om het Mobiliteitsplan Vlaanderen af te werken acht de MORA een maatschappelijk debat over het al dan niet anders beprijzen van mobiliteit noodzakelijk. De MORA vraagt hiervoor aan de Vlaamse Regering om scenario's uit te werken die het middenveld zicht geven op de gevolgen van de keuze tussen 'beprijzen of niet beprijzen'.

Het maatschappelijk debat geeft aan voor welke maatregelen er draagvlak is en welke consequenties van de keuze wel of niet aanvaard worden.

De Mobiliteitsraad is er zich van bewust dat dit een moeilijk en complex debat zal zijn en dat het tijd zal vragen, maar het debat is wel noodzakelijk. De gevolgen van zowel de keuze voor beprijzen als die voor niet-beprijzen zijn te verstrekkend voor zowel de maatschappij als het langetermijnmobiliteitsbeleid.

Elementen die het debat kunnen vereenvoudigen zijn objectieve informatie (scenario's)

en de kadering van de maatregel in een langetermijnvisie en -doelstellingen. Het terugkoppelen van de voorgestelde maatregelen met de visie kan helpen om draagvlak te vinden.

Meer bepaald vraagt de MORA op basis van de doelstellingen van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen 2 scenario's: het eerste scenario 'niet beprijzen' en het tweede scenario 'wel beprijzen'. Beide scenario's moeten aangeven hoe en onder welke voorwaarden de langetermijndoelstellingen kunnen bereikt worden en de consequenties ervan voor het middenveld aangeven.

De MORA is bereid om het maatschappelijk debat hierrond op te starten bij de afwerking van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen.



Afkortingen

ADSEI	Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie
BIVV	Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid
CEF	Connecting Europe Facility
FOD	federale overheidsdienst
GEN	Gewestelijk ExpresNet
IMOB	Instituut voor Mobiliteit
ISEW	Index voor Duurzame Economische Welvaart
ITS	Intelligente Transport Systemen
MAIS	Maximum Abbreviated Injury Score
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
OBU	On Board Unit
OESO	Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling
OVG	Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen
PPS	Publiek-Private Samenwerking
SSP	Single Service Provider
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
TEN-T	transeuropees transportnetwerk
VRIND	Vlaamse Regionale Indicatoren





MORA Mobiliteitsraad van Vlaanderen
Wetstraat 34-36, 1040 Brussel
T +32 2 209 01 11
info@mobiliteitsraad.be
www.mobiliteitsraad.be