

Advies

Luchtkwaliteitsplan

Brussel, 28 oktober 2011

Adviesvraag: Luchtkwaliteitsplan en Uitstelaanvraag voor de normen van NO₂ in uitvoering van artikel 22 van de Europese richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa
Adviesvrager: Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur
Ontvangst adviesvraag: 5 oktober 2011
Adviestermijn: 30 dagen

Goedkeuring raad: 28 oktober 2011

Inhoud

Krachtlijnen van het advies.....	4
Inleiding.....	6
Advies.....	8
1. Algemene bemerkingen	8
2. Procesmatige aandachtspunten.....	10
2.1. Maak de koppeling met andere beleidsuitdagingen	10
2.2. Zet in op doeltreffendheid	11
2.3. Stel een monitoringstraject op.....	12
2.4. Subsidiariteit vereist goede afspraken tussen overheden	13
2.5. Werk aan draagvlak en engagement	14
3. Inhoudelijke aandachtspunten	14
3.1. Onderscheid goederenvervoer en personenvervoer	14
3.2. Doorstromingsmaatregelen.....	14
3.3. Visie op vergroening verkeersfiscaliteit noodzakelijk.....	15
3.4. Lage emissiezones	16
3.5. Snelheidsbeperking tot 100 km/u.....	17
3.6. Draagvlak creëren	17

Krachtlijnen van het advies

De MORA ziet in het ontwerp luchtkwaliteitsplan dat ingediend werd bij de Europese Commissie een aantal positieve elementen, maar stelt dat het plan nog dient bijgestuurd te worden. In het advies wordt ingegaan op enkele procesmatige aandachtspunten en inhoudelijke aanbevelingen met het oog op een sterk en beter gedragen plan en proces.

De Raad stelt vast dat het onvermijdelijk is dat een uitstelaanvraag werd ingediend. De grote bevolkingsconcentratie, haar dens wegennetwerk en haar centrale positie in Europa geven een gedeeltelijke verklaring waarom Vlaanderen, net als de meeste andere lidstaten of deelregio's, niet aan de vooropgestelde normen voldoet. De toename van reële NO_x-emissies (en vooral het aandeel van schadelijke NO₂) voor recente dieselwagens ten opzichte van oudere dieselwagens spelen daarbij een belangrijke rol.

Het voorliggend luchtkwaliteitsplan komt echter laat. Er was al vroeger te voorzien dat zonder grondige bijsturing van het beleid het behalen van NO_x-doelstellingen problematisch zou zijn. Om zowel bij de uitvoering van het plan als in de toekomst sneller en pro-actiever in te spelen op de uitdagingen, heeft de MORA enkele procesmatige aandachtspunten:

- De Raad verwacht dat de beleidsinspanningen voor verkeer inzake CO₂, fijn stof en geluidshinder worden gekoppeld en ingebed in een langetermijnstrategie.
- Er moet werk gemaakt worden van een prioritering van maatregelen zodat doeltreffend kan ingezet worden op het bereiken van de luchtkwaliteitsdoelstellingen
- Gezien de moeilijk in te schatten resultaten van de maatregelen is permanente monitoring noodzakelijk. Een goede opvolging van de effecten van maatregelen maakt tijdig bijsturen mogelijk.
- Transparantie inzake maatschappelijke kosten en baten is belangrijk met het oog op draagvlak.
- Gezien de bevoegdheidsverdelingen zijn goede afspraken op basis van partnership tussen overheden noodzakelijk

De MORA kon niet alle voorgestelde maatregelen uitvoerig becommentariëren. Voor de uitvoering van de strategische dossiers in het luchtkwaliteitsplan verwacht de adviesraad verder betrokken te worden. De adviesraad geeft alvast enkele inhoudelijke aandachtspunten met het oog op het genereren van het nodige effectiviteit en draagvlak:

- Maak steeds onderscheid tussen goederen- en personenvervoer
- Een ruime benadering van doorstromingsmaatregelen is nodig met afstemming tussen hoofdwegennet en onderliggend wegennet.
- Een lineaire snelheidsbeperking tot 100 km/u op snelwegen en ringwegen vindt geen draagvlak binnen de MORA.
- Vergroening van de verkeersfiscaliteit moet ingebed worden in een globale visie. Met het oog op vergroening van het wagenpark, en de daarbij benodigde omslag richting minder oneigenlijk gebruik van diesel personenwagens, zijn fiscale maatregelen erg belangrijk. De MORA is van oordeel dat gezien het precair evenwicht tussen de klimaat- en luchtkwaliteitsdoelstellingen een integrale aanpak geboden is. De keuze tussen

benzine en diesel houdt immers verband met het verplaatsingsgedrag. Naast fiscale instrumenten is daarbij ook tijdige en doelgerichte communicatie naar burgers van belang.

- ▀ De sociale verdelingseffecten moeten onderzocht worden. Sociaal rechtvaardige maatregelen hebben een grotere kans om een draagvlak te vinden bij de bevolking.
- ▀ Voor kilometerheffing voor vrachtwagens bestaat momenteel draagvlak, maar met duidelijke randvoorwaarden. Voor een variabele heffing volgens tijd en plaats bestaat geen draagvlak. Voor kilometerheffing voor personenwagens bestaat evenmin draagvlak.
- ▀ De maatregel voor lage emissiezones vereist voorafgaandelijk overleg met het oog op draagvlak.
- ▀ Communicatie is belangrijk met het oog op draagvlak.

Inleiding

Situering Adviesvraag

De adviesvraag inzake het luchtkwaliteitsplan kadert binnen de uitstelaanvraag voor het behalen van de normen voor NO₂ die Vlaanderen op 30 september 2011 heeft ingediend bij de Europese Commissie.

De richtlijn 2008/50/EG betreffende luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa bevat luchtkwaliteitsnormen voor verschillende luchtverontreinigende pollutanten waaronder NO₂ en NO_x. De meest kritische normen voor NO₂ gelden vanaf 1 januari 2010. In verschillende landen zijn er moeilijkheden om de jaargemiddelde grenswaarde voor NO₂ te halen (in 22 van de 27 lidstaten); ook in Vlaanderen en Brussel wordt deze grenswaarde niet gehaald.

De richtlijn voorziet de mogelijkheid om voor de grenswaarden van NO₂ uitstel van inwerkingtreding aan te vragen met als uiterste tijdstip 2015. De Europese Commissie koppelt aan uitstel wel een harde voorwaarde: er moet worden aangetoond dat met extra goedgekeurde maatregelen de grenswaarde zal gehaald worden in 2015.

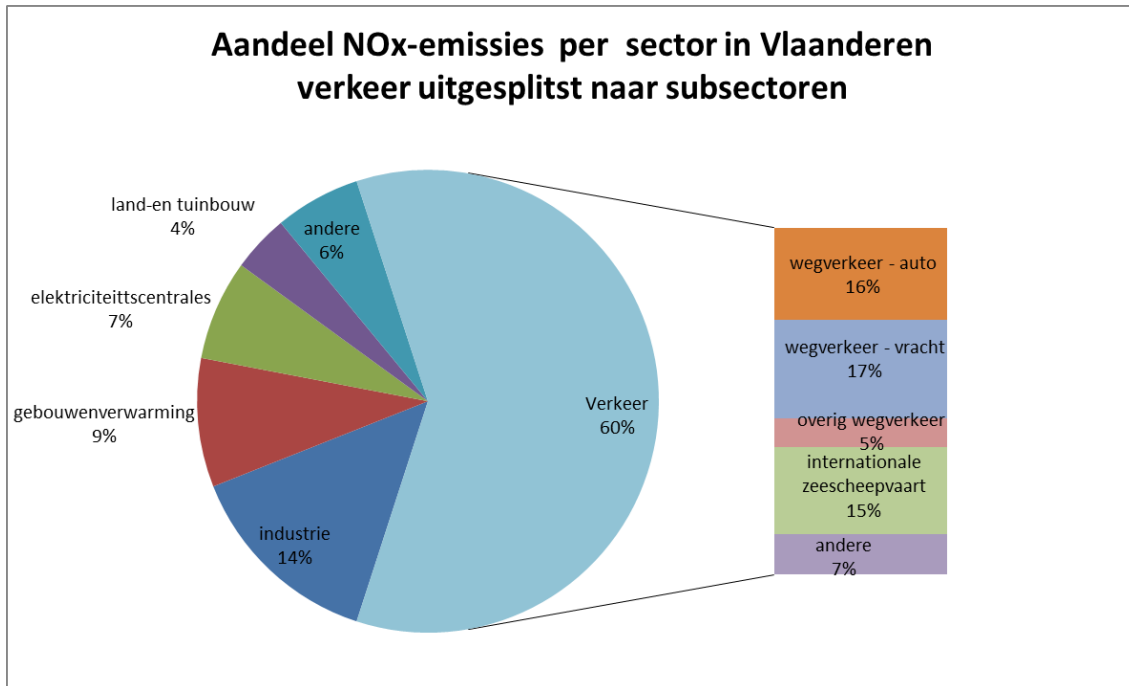
Voor de twee zones waar een overschrijding van de NO₂ grenswaarde wordt gemeten, heeft Vlaanderen in overeenstemming met de richtlijn uitstel gevraagd voor de inwerkingtreding van de grenswaarde tot 2015. Onder lopend beleid worden ook in 2015 de doelstellingen niet gehaald. Bijkomende maatregelen zijn noodzakelijk om ook in 2015 aan de normen te kunnen voldoen. Het ontwerp luchtkwaliteitsplan bevat de maatregelen die volgens de Vlaamse Regering nodig zijn om de luchtkwaliteitsnormen voor NO₂ in 2015 te halen.

Samenvatting ontwerp luchtkwaliteitsplan

Het luchtkwaliteitsplan richt zich tot een aantal emittoren of doelgroepen, meer bepaald verkeer, industrie, landbouw, huishoudens en tertiaire sector. Omwille van het belang van verkeer in de NO_x-emissies focust het luchtkwaliteitsplan zich voornamelijk op het terugdringen van verkeersemisies.

Verkeersemisies hebben een aandeel van 60% van de totale NO_x-emissies (zie figuur 1). Deze verkeersemisies komen voornamelijk voor rekening van wegverkeer (63% of 37,8% van de totale emissies) en vervolgens van de internationale zeescheepvaart (23%). Binnen wegverkeer hebben dieselloertuigen in 2009 een aandeel van 96,8% in de NO_x-emissies. Personenwagens hebben een aandeel van 42% en vrachtwagens een aandeel van 44,8%. Het resttaandeel is afkomstig van bestelwagens, bussen en moto's. In totaal is het autoverkeer verantwoordelijk voor 16%, vrachtverkeer 17%, overige wegverkeer 5% van de totale NO_x-emissies. Op straatniveau ligt het aandeel van het wegverkeer echter boven de 50%.

Figuur 1: Aandeel sectoren in NOx-emissies



In bepaalde stationaire bronnen is de afgelopen twee decennia een aanzienlijke NOx-reductie gerealiseerd. Tot voor kort is steeds aangenomen dat de laatste jaren een sterke daling van de verkeersemissies werd gerealiseerd door het Europese beleid m.b.t. de euronormen. Uit metingen blijkt echter dat de emissies van dieselpersonen-voertuigen in reële rijomstandigheden veel hoger zijn dan tijdens de testcycli en zelfs in die mate dat in de reële rijomstandigheden niet aan de euronormen wordt voldaan.

De verkeersemissies tussen 1990 en 2009 zullen vermoedelijk enkel gedaald zijn als gevolg van het toenemend aantal driewegkatalysatoren bij benzinewagens en de vervanging van oudere benzine voertuigen door wagens van een meer recente euro-klasse. De verjonging van het dieselwagenpark brengt, in tegenstelling tot wat algemeen werd verwacht, weinig daling van de totale NOx-emissies met zich mee.

Om tot een maatregelenpakket te komen werd modelmatig doorgerekend wat noodzakelijk is om in 2015 te kunnen voldoen aan de NO₂-jaargrenswaarde.

Binnen dit studiewerk is in eerste instantie gekeken naar het belang van de verschillende sectoren (wegverkeer, scheepvaart, industrie, energie, landbouw en gebouwenverwarming) die bijdragen tot de gemeten NO₂-concentraties. In een volgende stap is een analyse gemaakt van mogelijke (technisch en kostenhaalbare) maatregelen en hun emissiereductiepotentieel. Tot slot zijn deze maatregelen gebundeld in enkele maatregelenpakketten en is nagegaan welke maatregelenpakketten vereist zijn om in 2015 te kunnen voldoen aan de NO₂-jaargrenswaarde.

De samenstelling van mogelijke maatregelenpakketten voor verkeer is gebaseerd op een bepaalde combinatie van verkeersintensiteit, doorstroming (snelheid) en verkeerssamenstelling (milieukeurmerken voertuigen).

Advies

1. Algemene bemerkingen

De MORA brengt hieronder enkele algemene bemerkingen aan op de focus en de timing van het voorliggend ontwerp luchtkwaliteitsplan. De Raad geeft aan dat uitstel onvermijdelijk was, maar dat het plan en het planproces nog bijgewerkt moet worden.

Beperkte focus op NOx

De titel van voorliggend ontwerp luchtkwaliteitsplan laat vermoeden dat de algemene luchtkwaliteit wordt aangepakt. De Vlaamse Regering heeft in het plan echter enkel tot doel de uitdagingen en maatregelen inzake NOx te vatten ten einde aan de uitstelaanvraag voor NOx te kunnen voldoen en zo tegen 2015 de NOx-normen te kunnen bereiken. In die zin is de titel enigszins misleidend.

Het ontwerp luchtkwaliteitsplan komt laat

De NOx-doelstellingen werden voor het eerst vastgelegd in het Göteborg-protocol in 1999. De Europese NEC-richtlijn bevestigde de emissienormen in 2001.

De MORA stelt dat het vroeger te voorzien was dat zonder grondige bijsturing van het beleid het behalen van NOx-doelstellingen problematisch zou zijn. Al in 2006 bleek uit een evaluatie dat de gemeten NO₂-concentraties hoger lagen dan verwacht¹ en dit onder meer doordat de directe emissie van NO₂ van voertuigen steeg.

Ook een aantal andere ongunstige factoren konden al vroeg ingeschat worden, zoals onder meer de blijvende groei van het wegverkeer en het trage ritme van vergroening van het voertuigenpark. Het is bovendien al langer gekend dat heel wat vooropgestelde maatregelen met het oog op het terugdringen van de milieu-impact van verkeer niet of met vertraging uitgevoerd worden.

De uitdagingen van fijn stof (PM) voor verkeer komen in grote mate overeen met de uitdagingen voor NOx. De Europese Commissie heeft in 2009 de Vlaamse vraag om uitstel met betrekking tot de EU-normen voor fijn stof afgewezen.² De Commissie oordeelde dat niet was aangetoond dat alle mogelijke maatregelen werden genomen en verwees expliciet naar maatregelen in het verkeer. Dit was een duidelijk signaal voor Vlaanderen dat extra beleidsinspanningen noodzakelijk waren voor de aanpak van luchtvervuilende emissies.

¹ Initieel gaven een Europese studie (IIASA,1997) en Vlaamse studie (VITO,2001) nog aan dat Vlaanderen de normen in 2010 zou halen.de normen in 2010 zou halen.

² Op 6 april 2011 heeft de Europese Commissie België voor het Hof gedaagd en riskeert Vlaanderen boetes.

De aanvraag tot uitstel is onvermijdelijk

De MORA stelt vast dat het onvermijdelijk is dat een uitstelaanvraag werd ingediend. De grote bevolkingsconcentratie, haar dichte wegennetwerk en haar centrale positie in Europa geven een gedeeltelijke verklaring waarom Vlaanderen, net als de meeste andere lidstaten of deelregio's, niet aan de vooropgestelde normen kan voldoen. De toename van reële NO_x-emissies (en vooral het aandeel van schadelijke NO₂) voor recente dieselwagens ten opzichte van oudere dieselwagens spelen daarbij een belangrijke rol. Het falend Europees beleid als gevolg van testcycli die niet overeenkomen met reële rijomstandigheden, is één van de oorzaken voor de uitstelaanvraag. Doordat Vlaanderen bovendien met zijn centrale geografische ligging een heel grote verkeersintensiteit kent, zijn de gevolgen van de bestaande koppeling tussen economische groei en verkeersgroei een bijkomende verklaring voor het niet halen van de maxima inzake uitstoot.

Procesmatig zijn er nog uitdagingen

De MORA vindt het jammer dat het plan pas wordt voorgelegd aan de strategische adviesraden nadat het werd ingediend bij de Europese Commissie. Gezien het plan belangrijke consequenties heeft voor het Vlaams mobiliteits- en milieubeleid is het een gemiste kans om hierrond voorafgaand een grondig debat te voeren. De opmaak van het luchtkwaliteitsplan kan immers aangegrepen worden om een maatschappelijk proces op gang te trekken over een grondige bijsturing van het beleid rond milieu en mobiliteit. Een doorgedreven maatschappelijk debat vraagt meer tijd dan een adviesperiode van 30 dagen.

Een snellere, pro-actieve beslissing tot opmaak van een luchtkwaliteitsplan en bijhorend beleidsproces geeft de mogelijkheid om via overleg tot gedragen maatregelenpakketten te komen en waarvoor het nodige budget voorzien kan worden. Het laat bovendien toe dat meer in te zetten op maatregelen die veel tijd vragen om door te kunnen werken.

Het plan vereist bijsturing

De vereiste om uitstel te verkrijgen is dat in een luchtkwaliteitsplan aangegeven wordt op welke wijze de luchtkwaliteitsnormen tegen uiterlijk 2015 zullen behaald worden. De Vlaamse Regering heeft in het ontwerp luchtkwaliteitsplan een brede waaier aan maatregelen opgenomen om tegen 2015 te kunnen voldoen aan de Europese luchtkwaliteitsnormen voor NO₂. De MORA ziet in de opmaak van het plan een aantal positieve elementen:

- Voor de opmaak van het plan is vertrokken van reeds bestaande studies en scenario-oefeningen om de vooruitzichten betreffende de NO_x voor Vlaanderen in kaart te brengen.
- Bij de bespreking van de problematiek en de zoektocht naar oplossingen is duidelijk onderscheid gemaakt tussen generieke en lokale aspecten.
- Het plan wijst duidelijk per maatregel aan welke ministers en departementen verantwoordelijkheden dragen bij de implementatie ervan.
- Het plan benadert een langere termijn aanpak (2020). Het bevat immers ook maatregelen die pas na 2015 effect zullen hebben.

- Toch moet voorliggend ontwerp luchtkwaliteitsplan op een aantal aspecten bijgestuurd worden en ligt er nog heel wat werk op plank om het uit te voeren.
- Goederenvervoer en personenvervoer kennen elk een sterk verschillende dynamiek en vragen een afzonderlijke aanpak. Het luchtkwaliteitsplan moet rekening houden met de specifieke mogelijkheden en beperkingen van beide deelsectoren.
- Een duidelijk onderscheid moet gemaakt worden tussen lopend beleid en de nieuwe maatregelen.
- Een aantal maatregelen zijn nog erg vaag en vragen verder studiewerk en verfijning, onder meer inzake budget.
- Bepaalde maatregelen vragen verdere afspraken met federale en lokale overheden.
- Sommige maatregelen kennen (nog) geen maatschappelijk draagvlak.

De MORA geeft hieronder enkele procesmatige aandachtspunten die meegenomen moeten worden bij de verdere uitwerking en implementatie van het plan. Vervolgens geeft de Raad inhoudelijke aanbevelingen met het oog op een sterker en beter gedragen plan en proces.

2. Procesmatige aandachtspunten

Bij het creëren van oplossingen is er aandacht nodig voor het belang van mobiliteit in ons maatschappelijk weefsel. Het ingrijpen op het verkeer- en vervoerssysteem moet bijgevolg met de nodige omzichtigheid benaderd worden zowel vanuit economisch, ecologisch als sociaal perspectief. In Pact 2020 is de doelstelling opgenomen om tegen 2020 op deze drie vlakken top te zijn in Europa.

De beleidsopgave is dus complex en omvangrijk. De MORA formuleert hierbij enkele procesmatige aandachtspunten.

2.1. Maak de koppeling met andere beleidsuitdagingen

Voor verkeer zijn er immense uitdagingen in het terugdringen van CO₂, fijn stof en geluidshinder. De MORA verwacht dat de beleidsinspanningen voor elk van deze uitdagingen worden gekoppeld en ingebed in een globale visie en strategieopbouw op lange termijn. Er moet zoveel mogelijk naar maatregelen gezocht worden die een win-win opleveren om maximaal effect te bekomen.

Hoofdstuk 7 van de uitstelaanvraag geeft een overzicht tot 2010 van diverse plannen met maatregelen die verband houden met NO_x. Een visie over hoe dit plan en de afzonderlijke maatregelen passen in een globale strategie van Vlaanderen ontbreekt.

De MORA vraagt de doelstellingen van Pact 2020 op korte termijn te concretiseren in de plannings- en uitvoeringsprocessen van het Milieubeleidsplan, het Mobiliteitsplan en Beleidsplan Ruimte.

2.2. Zet in op doeltreffendheid

Doeltreffendheid tegen 2015 moet in het plan vooropstaan

Het is duidelijk dat een geïntegreerd pakket van maatregelen noodzakelijk is om de normdoelstelling van NO₂ in 2015 te kunnen halen. Het plan bevat een lijst van alle mogelijke maatregelen die eventueel een bijdrage kunnen leveren. De MORA vraagt echter een duidelijke prioritering aan te brengen en hiervoor een overzichtelijk implementeringstraject op te nemen zodat aangegeven wordt welke de cruciale maatregelen zijn en opgevolgd moeten worden. Het opnemen van maatregelen van lopend beleid waarvoor de haalbaarheid en effectiviteit onzeker zijn, kan beter vermeden worden.

Een duidelijk onderscheid tussen strategie, plan en maatregel is vereist. Zo is het aangewezen “de uitwerking van een duurzaam mobiliteitsplan Vlaanderen 2020” niet op te nemen als één maatregel in het kader van de efficiëntieverbetering van het wegverkeer. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen is immers het overkoepelende kader waarin de beleidsvisie en -strategie en bijhorende maatregelenpakket voor duurzame mobiliteit moet worden opgenomen.

Maak onderscheid tussen lange en korte termijn

De Raad vindt het positief dat in het plan plaats is voor zowel korte als langetermijnmaatregelen. Het is evenwel belangrijk het overzicht te bewaren tussen kortetermijn- en langetermijninspanningen en –effecten. In het plan staan maatregelen die haalbaar zijn en resultaten moeten opleveren tegen 2015 gemengd met maatregelen die pas op langere termijn (2020 of later) effecten zullen ressorteren. De MORA vraagt het onderscheid tussen lange en korte termijnmaatregelen voldoende te duiden.

Geef duidelijk aan waar het plan verschilt t.o.v. lopend beleid

Het plan en bijhorende documenten bevatten heel veel informatie over de luchtkwaliteitsproblematiek en mogelijke maatregelen om de doelstellingen te kunnen halen. Het ontbreekt evenwel aan een overzicht waarin wordt aangegeven waarin voorliggend plan met extra maatregelen precies verschilt ten aanzien van lopend beleid.

De MORA adviseert daarom in het plan en in uitvoeringsproces volgende aspecten op te nemen:

- Geef aan welke maatregelen extra zijn en wat het verwachte effect is op de luchtkwaliteit
- Vertrek voor de opmaak van het plan bij een evaluatie van het lopend beleid
- Werk met scenario's van maatregelenpakketten zodat een vergelijking van maatregelen(pakketten) mogelijk is en prioritering kan gebeuren op basis van deze inzichten
- Geef de budgettaire implicaties van de verschillende maatregelenpakketten weer
- Benoem de kritische succesfactoren

2.3. Stel een monitoringstraject op

Permanente monitor is noodzakelijk

Het is duidelijk dat de vereiste NO₂-normen zonder doeltreffende beleidsmaatregelen moeilijk haalbaar zijn tegen 2015. Om de doelstelling te kunnen halen, is permanente monitoring aangewezen zodat tijdig de nodige bijsturing kan gebeuren. Permanente opvolging is nodig omdat bij de metingen en het modelleren gebruik gemaakt wordt van allerlei aannames, inschattingen, veronderstellingen en prognoses. Sommige maatregelen zijn momenteel nog te vaag om precieze inschattingen te kunnen maken en ook economische omstandigheden en andere externe factoren kunnen de haalbaarheid van de doelstelling beïnvloeden.

Anticipeer op mogelijke tegenvallen

Het is steeds mogelijk dat potentieel effectieve maatregelen niet tijdig uitgevoerd kunnen worden of minder effectief blijken te zijn. Anticiperen op de mogelijkheid dat de effecten van de voorgenomen maatregelen tegenvallen kan nu reeds door werk te maken van een lijst van kansrijke alternatieve maatregelen. Hierbij verwijst de MORA naar de ambitie van PACT 2020 om een topregio te worden op ecologisch, sociaal en economisch vlak.

Communiceer over voortgang

Gezien de complexiteit en techniciteit van dit dossier is het belangrijk goede en permanente communicatie te voeren over de voortgang. De richtlijn voorziet dat de bevolking en belanghebbende groepen op de hoogte worden gesteld van de luchtkwaliteit. Het bepaalt dat het publiek niet alleen inspraak heeft bij de opmaak, maar ook achteraf wordt geïnformeerd.

De MORA vraagt in het monitoringstraject aandacht te besteden aan:

- de wijze waarop gemonitord wordt
- hoe en wanneer bijgestuurd zal worden
- hoe de strategische adviesraden daarbij betrokken worden

Transparantie inzake kosten en baten

De MORA vindt het zinvol om het instrument Regelgevingsimpactanalyse (RIA) in te zetten om beter inzicht te krijgen op opportuniteit van maatregelen. Een dure maatregel kan zinvol zijn als deze effectief is, terwijl soms beter niet ingezet kan worden op maatregelen die niet duur zijn als zij geen of nauwelijks effect ressorteren. In het ontwerp luchtkwaliteitsplan is onvoldoende inzicht gegeven in de budgettaire inschattingen en maatschappelijke haalbaarheid van de maatregelen.

Haalbaarheid en draagvlak voor maatregelen hangen nauw samen met de afweging van kosten en baten. De MORA vindt het daarom aangewezen dat voorafgaand aan de uitvoering van het pakket nieuwe maatregelen nog een maatschappelijke kosten-batenanalyse wordt uitgevoerd.

2.4. Subsidiariteit vereist goede afspraken tussen overheden

Het voorliggend luchtkwaliteitsplan is een Vlaams plan. Andere overheden hebben in hun bevoegdheid hefboomen om complementair maatregelen te nemen met het oog op het behalen van die doelstellingen. Het is belangrijk op basis van partnership tot afspraken te komen. Er moet naar gestreefd worden dat maatregelen gekozen worden op basis van het hoogste maatschappelijk nut en niet op basis van de bevoegdheden.

Federale overheid

Een aantal maatregelen (federale stimuli milieuvriendelijke voertuigen, mobiliteitsbudget) impliceren ook een debat met het federale beleidsniveau wat betreft (milieu)beleidsinspanningen.

Zo zal bijvoorbeeld, zoals in het ontwerpplan is opgenomen, de federale voertuigfiscaliteit worden bijgesteld met meer nadruk op luchtcomponenten. Dit betekent mogelijk dat de federale overheid en de regionale overheden bijkomende inspanningen moeten doen om toch aan de klimaatdoelstellingen te kunnen voldoen.

Het is belangrijk hierover op korte termijn duidelijke afspraken te maken.

Lokale overheden

Het ontwerp luchtkwaliteitsplan bevat enkele extra taken voor lokale besturen met het oog op een betere integratie van milieuaspecten lucht en geluid binnen het gemeentelijke mobiliteits –en ruimtelijk beleid. Wanneer generieke Vlaamse maatregelen niet volstaan, is het voor de MORA aanvaardbaar dat lokale problemen opgelost worden door het lokale bestuur met gebiedspecifieke maatregelen passend in een ruimer kader.

De MORA verwacht dat de in voorbereiding zijnde uitvoeringsbesluiten van de mobiliteitsconvenants middelen ter beschikking worden gesteld aan gemeenten zodat zij in hun mobiliteitsbeleid effectief bijkomende inspanningen inzake luchtkwaliteit kunnen leveren.

Voor knelpuntzones zal een vrijblijvend convenantkader niet volstaan. Voor de centrumsteden moet de luchtkwaliteitsuitdaging op korte termijn aangegrepen worden om te zoeken naar een structureel oplossingskader voor de uitdagingen inzake duurzame mobiliteit.

Gemeenten hebben nood aan ruggensteun van de hogere overheden en andere stakeholders. Er is immers niet alleen politieke moed maar ook een ruimer draagvlak nodig om doortastende maatregelen te kunnen nemen. Hier moet vanuit de Vlaamse overheid mee aan gewerkt worden.

2.5. Werk aan draagvlak en engagement

Maatregelen met het oog op het veranderen van mobiliteitsvraag en –aanbod zijn tot nog toe slechts in beperkte mate succesvol geweest. De afgelopen tien jaar is een gebrek aan politiek en maatschappelijk draagvlak een belangrijk element geweest in het niet of laat tot uitvoering komen van die maatregelen.³ Aandacht voor bovengenoemde procesmatige aspecten is voor de MORA een basis om tot draagvlak en engagement te komen bij overheden, burgers, middenveldorganisaties en marktpartijen.

Om met het luchtkwaliteitsplan in 2015 de Europese normen te halen en tegen 2020 de doelstellingen van Pact 2020 zal het permanent werken aan draagvlak en engagement belangrijk zijn.

3. Inhoudelijke aandachtspunten

Het ontwerp luchtkwaliteitsplan bevat een hele waaier aan maatregelen. De MORA kan in een kort tijdsbestek niet alle voorgestelde maatregelen uitvoerig becommentariëren. Heel wat maatregelen zijn bovendien nog vaag en vragen verder studiewerk en verfijning.

De MORA vindt het wel aangewezen voor enkele maatregelenpakketten om in grote lijnen aan te geven in welke richting het plan moet bijgewerkt en uitgevoerd worden met het oog op het genereren van het nodige effectiviteit en draagvlak. Voor de uitvoering van de strategische dossiers in het luchtkwaliteitsplan verwacht de MORA verder betrokken te worden.

3.1. Onderscheid goederenvervoer en personenvervoer

De MORA wil aandacht vragen in de uitwerking van maatregelen in het luchtkwaliteitsplan voor de complexiteit van het mobiliteitsbeleid. Het is belangrijk de verschillen tussen goederenvervoer en personenvervoer voldoende te erkennen als basis voor de selectie van maatregelen.

3.2. Doorstromingsmaatregelen

Maatregelen die de doorstroming moeten verbeteren hebben een groot theoretisch potentieel om de NOx-uitstoot terug te dringen. Bij traag verkeer en stop-en-go verkeer maar ook bij hogere toerentallen stoten voertuigen per gereden kilometer immers beduidend meer schadelijk stoffen uit.

³ Zie MORA-advies “Evaluatie ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen 2003” van 22 oktober 2010

Dynamische snelheidsaanduiding op primaire en secundaire wegen, verkeerslichten-synchronisatie (groene golf), en herinrichtingsmaatregelen worden ook door de MORA in het kader van een betere bereikbaarheid naar voor geschoven. Gezien de verzadiging van het hoofdwegennet en de verdere groei van verkeer is het echter moeilijk om daarmee op korte termijn grote doorbraken te realiseren.

Wat betreft dynamische routekeuzes gaat het ontwerp luchtkwaliteitsplan uit van de veronderstelling dat de slechte doorstroming het gevolg is van een verkeerde routekeuze. De MORA vraagt echter een ruimere benadering. Sluipverkeer kan ook het gevolg zijn van slechte doorstroming en capaciteitsproblemen.

3.3. Visie op vergroening verkeersfiscaliteit noodzakelijk

Met het oog op vergroening van het wagenpark, en de daarbij benodigde omslag richting minder oneigenlijk gebruik van dieselpersonenwagens, zijn fiscale maatregelen erg belangrijk.⁴

Het is de totale fiscaliteit die het aankoop- en consumptiegedrag in grote mate bepaalt. De voorgestelde fiscale maatregelen zijn voor de MORA moeilijk te beoordelen zonder zicht te hebben op de visie ten aanzien van de globale hervorming van de verkeersfiscaliteit zoals vooropgesteld in de nota „kosten voor mobiliteit objectief doorrekenen” en op de evolutie van de hoogte van de accijnzen.

Vlaanderen wordt geconfronteerd met verschillende doelstellingen op vlak van klimaat en luchtkwaliteit. Een evenwichtig beleid tussen klimaatdoelstelling en luchtkwaliteit is noodzakelijk. Dit vergt een omzichtig beleid ten aanzien van het gebruik van dieselwagens versus benzine wagens.

In het kader van de hervorming van de BIV gaf de Vlaamse regering aan gekozen te hebben om meer gewicht te geven aan het behalen van de klimaatdoelstellingen en CO₂-uitstoot een bepalende factor te maken. In het voorstel tot hervorming van BIV is hierdoor de heffing voor euro 5 en 6 dieselwagens nauwelijks hoger of lager dan voor benzine wagens.

Vanuit de lokale luchtkwaliteitsproblematiek is het gebruik van dieselwagens op dit ogenblik geen goede zaak. Zelfs bij Euro 6 is er nog een verschil van 25% in de norm-uitstoot van NOx tussen diesel en benzine (0,06 versus 0,08)⁵. In het ontwerp luchtkwaliteitsplan stelt de Vlaamse Regering dan ook tot doel het aandeel dieselveertuigen in het voertuigenpark te verminderen tot 57% van het aantal nieuwe verkochte wagens en 61,1% van het totale park.

⁴ Zie MORA-advies “Hervorming BIV” van 13 september 2011

⁵ NOx-emissienorm voor personenwagens

	Euro 1	Euro 2	Euro 3	Euro 4	Euro 5	Euro 6
benzine	0,4365	0,225	0,15	0,08	0,06	0,06
diesel	0,873	0,63	0,5	0,25	0,18	0,08

Het is opmerkelijk dat de hervorming van BIV toch wordt opgenomen als maatregel voor het verminderen van de NOx-uitstoot. Vanuit de vernieuwde BIV gaat volgens de MORA nauwelijks sturing uit richting een groene samenstelling van het voertuigenpark.

De MORA is van oordeel dat gezien het precair evenwicht tussen de klimaat- en luchtkwaliteitsdoelstellingen een globale aanpak geboden is. De keuze tussen benzine en diesel houdt immers verband met het verplaatsingsgedrag. Naast fiscale instrumenten is daarbij ook tijdige en doelgerichte communicatie naar burgers van belang.

Elk fiscaal instrument moet ingezet worden waarvoor het meest geschikt is om sturend op te treden met het oog op de te behalen doelstellingen inzake mobiliteit en milieu. De maatschappelijke discussie in hoeverre deze belastingen variabel moeten zijn, moet dringend gevoerd worden.

De MORA vindt noodzakelijk dat bij de hervorming van de fiscaliteit ook de impact op draagkracht (in het bijzonder de sociale verdelingseffecten) onderzocht wordt. Sociaal rechtvaardige maatregelen hebben een grotere kans om een draagvlak te vinden bij de bevolking.

De MORA wil er op wijzen dat voor kilometerheffing voor vrachtvervoer een draagvlak bestaat, maar met duidelijke randvoorwaarden⁶. Voor een variabele heffing volgens tijd en plaats bestaat nog geen draagvlak. De MORA vraagt de invoering van de kilometerheffing in Vlaanderen uit te werken binnen de marges van het draagvlak.

Bovendien wordt eveneens kilometerheffing met een gedifferentieerd tarief voor personenwagens vooropgesteld. De MORA wenst te benadrukken dat momenteel geen maatschappelijk draagvlak bestaat voor een kilometerheffing voor personenwagens. De MORA is wel bereid zich te buigen over de maatschappelijke effecten die moeten bestudeerd worden in het kader van het project proefzone kilometerheffing voor personenwagens.

3.4. Lage emissiezones

Voor de maatregel “lage emissiezones” zal nog een maatschappelijk debat gevoerd moeten worden. De MORA vraagt van nabij betrokken te worden bij de uitwerking van het Vlaams kader zodat kan aangegeven worden onder welke voorwaarden draagvlak kan gevonden worden. De MORA is zich bewust van de urgentie van het debat gezien de Europese Commissie naar aanleiding van de fijn stof problematiek al vroeg om lage emissiezones in de steden in te voeren. De per definitie lokale toepassing ervan vereist het nodige overleg met de lokale overheden. Hogere overheden zullen echter het wettelijk kader moeten vorm geven.

Voor de creatie van draagvlak voor lage emissiezones is een globale en coherente benadering een vereiste. Enkel een transparant systeem waarbij naburige gemeenten hun beleid afstemmen, onder meer voor het goederenvervoer, is aanvaardbaar.

⁶ Zie MORA-advies van 24/09/2010 over Kilometerheffing voor vrachtvervoer

3.5. Snelheidsbeperking tot 100 km/u

Binnen de MORA bestaat er geen draagvlak voor een lineaire snelheidsbeperking tot 100 km/u op snelwegen en ringwegen. De doelmatigheid voor een betere luchtkwaliteit is zeer twijfelachtig omwille van het beperkte toepassingsveld ervan.

3.6. Draagvlak creëren

Met het oog op draagvlak voor maatregelen voor een betere luchtkwaliteit en meer specifiek de vergroening van het wagenpark is het belangrijk dat de consument eenvoudige, duidelijke en toegankelijke communicatie ontvangt over milieu- en fiscaliteitsaspecten van voertuigen. Zowel de verkoper als koper van voertuigen moeten ondersteund worden.

Via allerlei communicatiemiddelen moet inzicht gegeven worden in de ecologische impact en de economische kosten verbonden aan de keuze van de wagen. Gezien de performantie van de verschillende types wagens (benzine, diesel, hybride, ...) afhangt van het type gebruik zullen ook tools die rekening houden met het verplaatsingsgedrag noodzakelijk zijn. Ook de verhouding van deze scores met die van duurzamere verplaatsingsmodi verdient hier de nodige aandacht.