



## HET BELEID INZAKE MOBILITEIT EN MILIEU

Wilfried Goossens\*

*De invloed van de mobiliteit op het leefmilieu hangt samen met de verplaatsingswijze en situeert zich niet alleen op het vlak van de verplaatsing zelf maar ook op het vlak van produktie en beheer van de verplaatsingsmiddelen- en infrastructuur. De private (vracht)wagen veroorzaakt de grootste milieuhinder.*

*Het huidige beleid streeft ernaar de vier hoofddoelstellingen (bereikbaarheid, betaalbaarheid, veiligheid, leefbaarheid) op een evenwichtige wijze te realiseren. Dit houdt een wijziging in van een (de verplaatsingsstromen) volgende wegeninfrastructuurpolitiek naar een sturende mobiliteitspolitiek.*

*Er kan aangetoond worden dat de laatste jaren de overheid meer aandacht besteedt aan deze sturende mobiliteitspolitiek waarbij meer aandacht aan milieuleefbaarheid wordt besteed. Dit situeert zich op het vlak van het openbaar en gemeenschappelijk vervoer, de infrastructuur voor milieuvriendelijker mobiliteit, de heraanleg van de bestaande wegeninfrastructuur, het niet aanleggen van milieuonvriendelijke(re) infrastructuurwerken en de wijze waarop infrastructuurwerken worden aangelegd. Desalniettemin wordt er tot op heden toch nog onvoldoende uitdrukking gegeven aan deze sturende mobiliteitspolitiek.*

## INLEIDING

In de hiernavolgende uiteenzetting over "het beleid inzake mobiliteit en milieu" zal nagegaan worden in hoeverre het mobiliteitsbeleid rekening houdt met milieufactoren. Of anders geformuleerd : in welke mate wordt de zorg voor het leefmilieu geïntegreerd in het mobiliteitsbeleid. Voor een goed begrip weze duidelijk gesteld dat deze mobiliteit zowel het personenverkeer als het goederenvervoer betreft en dat het begrip leefmilieu in zijn ruime betekenis moet geïnterpreteerd worden : dus niet alleen de strikt milieu-hygiënische aspecten (afval, watervervuiling, geluidshinder...), doch ook de aspecten ruimtelijke ordening, natuur en landschap.

Eerst wordt nagegaan wat de invloed van de mobiliteit is op het leefmilieu, zonder evenwel hieraan technische beschouwingen te koppelen. Vervolgens wordt het beleidsdoelstellingenkader omschreven. Tenslotte volgt een beschrijving van het gevoerde mobiliteitsbeleid, uiteraard beperkt tot het onderwerp van dit artikel. De wijzigingen die de laatste jaren bij het gevoerde beleid vastgesteld kunnen worden, is hierbij het uitgangspunt.

### 1. DE INVLOED VAN DE MOBILITEIT OP HET LEEFMILIEU

De invloed van de mobiliteit op het leefmilieu hangt af van de wijze waarop men zich verplaatst. Wanneer we wandelen is deze invloed minimaal : naast de biologisch bepaalde vervuiling (via ademen, zweten...) kan immers uitsluitend het slijten van het schoeisel en de aanleg van voet- en wandelpaden als milieu-'belastend' beschouwd worden, tenminste als we een heel strikt standpunt innemen.

Wanneer we fietsen is de invloed al wat groter. Bovenop de biologisch bepaalde vervuiling en de aanleg van het fietspad of de fietsstrook, moet de fiets ook nog geproduceerd worden. Deze produktie is vanzelfsprekend tot op zekere hoogte ook milieubelastend. Na gebruik komt de fiets (voorzover niet gerecycleerd) als afval in het milieu terecht.

Hier loopt een belangrijke scheidingslijn. De overige vervoerswijzen onderscheiden zich immers van de twee vorige doordat de vervoersactiviteit zelf op een niet biologisch bepaalde wijze milieubelastend is. Voor wagens, vrachtwagens, moto's, bromfietsen, bussen, trams, metro's, vliegtuigen, treinen en schepen is niet alleen de aanleg van infrastructuur en uitrusting, de produktie van de verplaatsingsmiddelen en het afvalbeheer ervan milieubelastend, maar eveneens het 'verplaatsen' zelf, zij het

wat trams, metro's en treinen betreft op onrechtstreekse wijze, namelijk via de elektriciteitsproductie.

De milieu-impact van mobiliteit kan dan grotendeels als volgt samengevat worden (1) :

- 1) *Productieproces* (van verplaatsingsmiddelen en componenten voor de infrastructuur en de uitrusting incl. het onderhoud ervan)
  - luchtverontreiniging
  - geluidshinder
  - watervervuiling (oppervlakte- en grondwater)
  - grondstoffen- en energieverbruik (globaal beschouwd b.v. vereist de productie van één wagen nagenoeg net zoveel energie als het gebruik ervan tijdens zijn levensduur)
  
- 2) *Infrastructuur (en uitrusting)*
  - grondstoffen- en energieverbruik (b.v. elektriciteit voor de verkeerslichten)
  - landschappelijke schade
  - ruimtelijke versnippering (breukvorming).
  
- 3) *Verplaatsingen*
  - luchtverontreiniging
  - geluidshinder
  - grondstoffen- en energieverbruik
  - bodemverontreiniging (via tankbeurten)
  - ruimtelijke versnippering (breukvorming); de verplaatsingen op de infrastructuur geven een supplementair effect.
  
- 4) *Afvalbeheer* (van verplaatsingsmiddelen en infrastructuur/uitrusting)
  - luchtverontreiniging
  - geluidshinder
  - watervervuiling
  - grondstoffen- en energieverbruik
  - landschappelijke schade.

De gemiddelde waarneming van de mobiliteitsvervuiling beperkt zich doorgaans tot die vervuiling die rechtstreeks verbonden is met de verplaatsing zelf en, doch in mindere mate, met de infrastructuur en de uitrusting (cfr. voorgaande punten 3) en 4)). De reden is evident : de verkeersdeelnemers en vooral de omwonenden worden immers op een directere wijze geconfronteerd met de 'verplaatsingsvervuiling' dan

met de 'produktie- of afvalvervuiling'. Hierin treedt - omwille van dezelfde zojuist vermelde reden - nog een supplementaire perceptievernauwing op voor de gemiddelde waarnemer: vooral luchtverontreiniging, geluidshinder en ruimtelijke versnippering worden als milieuproblemen gedefinieerd en in mindere mate het grondstoffen- en energieverbruik, de bodemverontreiniging of de landschappelijke schade.

Voor de negatieve milieueffecten van de mobiliteit wordt vaak automatisch de band gelegd met de wagen en de vrachtwagen. Overigens terecht. Toch moeten hier een aantal kanttekeningen bij geplaatst worden.

De bus is b.v. slechts milieuvriendelijker dan de wagen wanneer er minimaal ongeveer zes personen op de bus zitten. Welnu, heel wat bussen rijden vele kilometers met een aantal passagiers dat kleiner is dan zes. Dit is wel een maximalistisch cijfer waarbij de vergelijking wordt gebaseerd op een wagenbezettingsgraad die gelijk is aan 1 terwijl de wagenbezettingsgraad wordt geschat tussen 1,2 en 1,7 naargelang het verplaatsingsmotief (b.v. voor woon-werkverplaatsingen wordt dit geschat op 1,2).

Een ander voorbeeld situeert zich op het vlak van de toewijzing van de luchtvervuilingsbron. Vanzelfsprekend is de rechtstreekse luchtvervuiling van tram, metro, trein en de elektrische personenwagen quasi nihil. De vervuiling van de elektriciteitscentrales waarvan vernoemde vier verplaatsingsmiddelen hun energie afnemen, is nochtans aanzienlijk. De omzetting van de primaire energie in elektriciteit en de stroomverliezen tijdens het transport veroorzaken trouwens een dubbel zo hoog basisverbruik.

Niettemin is het natuurlijk zo dat, in het algemeen gesteld en rekening houdend met alle aspecten van de milieu-impact, de wagen en de vrachtwagen de milieuvriendelijkste verplaatsingsmiddelen zijn.

## 2. HET DOELSTELLINGENKADER

De essentiële doelstelling van het mobiliteitsbeleid komt overeen met de essentiële functie van de mobiliteit, namelijk die plaatsen waar de verschillende levensfuncties (wonen, werken...) uitgeoefend worden, met elkaar verbinden. Deze idee wordt verwoord door de doelstelling 'bereikbaarheid'.

Deze bereikbaarheid moet zowel voor de stedelijke als voor de landelijke bevolking, voor de huidige en toekomstige generaties gegarandeerd zijn. Deze bereikbaarheid

moet ook voor de hogere en de lagere inkomensklassen gelden (hetgeen verwijst naar de doelstelling 'betaalbaarheid') en zij mag niet ten koste gaan van de omgeving waarin deze verplaatsingen zich afspelen (hetgeen verwijst naar de doelstellingen 'veiligheid' en 'leefbaarheid').

Aan deze drie laatst geciteerde doelstellingen (betaalbaarheid, veiligheid en leefbaarheid) werd vroeger niet steeds dezelfde aandacht besteed. In de jaren 1950 tot de jaren 1980 werd het bereiken van de essentiële doelstelling (bereikbaarheid) zelf steeds belangrijker geacht dan de wijze waarop deze doelstelling bereikt werd, wat evenwel niet betekent dat aan, b.v. veiligheid geen aandacht werd besteed.

Samengevat stellen we dat het huidige mobiliteitsbeleid zich richt op de verwezenlijking van volgende vier doelstellingen : bereikbaarheid, betaalbaarheid (en dit zowel voor de burger als voor de overheid), veiligheid en leefbaarheid. Het is duidelijk dat de elimineren of de beperking van de negatieve milieueffecten zich binnen het domein van de leefbaarheidsdoelstelling situeert.

Wat uit deze opsomming niet als zodanig tot uiting komt, is het feit dat elke doelstelling wel afzonderlijk moet worden bereikt, doch dat de maatregelen die hiervoor worden genomen telkens de andere doelstellingen niet (te veel) in het gedrang mogen brengen. Het verkeers- en vervoerssysteem is immers een complex kluwen van variabelen die mekaar beïnvloeden. Elke beleidsmaatregel die genomen wordt in functie van één van de vier doelstellingen heeft vaak een weerslag op de andere. Deze weerslag kan zowel negatief als positief zijn.

Een verlaging van de snelheid met het oog op een verhoogde leefbaarheid (doordat een lagere snelheid o.a. een geringere luchtvervuiling tot gevolg heeft), heeft eveneens een (positieve) invloed op de veiligheid. Een sterke verhoging van de autokosten zal, zelfs bij een beter uitgebouwd openbaar vervoer, een (negatieve) invloed hebben op de bereikbaarheid en eventueel de betaalbaarheid. De leefbaarheid nochtans zal er wel bij varen.

Hieruit blijkt dat het mobiliteitsbeleid niet zozeer gericht moet zijn op een maximale verwezenlijking van deze vier doelstellingen als zodanig maar wel op een *maximale evenwichtige integratie ervan* (duurzaam evenwicht). In het project van de Vlaamse Regering *Vlaanderen-Europa 2002* wordt het als volgt verwoord : "De maatschappelijke verdeling van de beschikbare middelen moet zo georganiseerd worden dat voor zoveel mogelijk personen en goederen een optimale bereikbaarheid gegarandeerd wordt zonder de leefbaarheid en de veiligheid te schaden" (Van den Brande e.a., 1993 : 152). Het *Verkeers- en Vervoersplan voor Vlaanderen* verwoordt de idee

als volgt: "Doel van het meerjarenprogramma is, de mobiliteit in Vlaanderen te optimaliseren, door een beheersgericht, procesmatig beleid, dat de leefbaarheid in Vlaanderen in acht neemt, de bereikbaarheid van de gewenste bestemmingen garandeert, de mobiliteit betaalbaar houdt en uitgaat van de individuele keuzevrijheid" (Sauwens, 1990 : 7).

Naast de beleidssector verkeer en vervoer (bereikbaarheid) worden dus ook de sociale sector, de milieusector en de welzijnssector via de respectievelijke doelstellingen betaalbaarheid, leefbaarheid en veiligheid in de mobiliteitspolitiek geïntegreerd. Daarom kunnen we dit de *interne* doelstellingenconsistentie noemen. Daarnaast is er eveneens sprake van een *externe* doelstellingenconsistentie. Hiermee wordt verwezen naar de invloed die bepaalde mobiliteitsmaatregelen kunnen uitoefenen op bepaalde aspecten van andere beleidssectoren die niet reeds vervat zijn in de vier basisdoelstellingen.

Het is b.v. duidelijk dat de invoering van een energie en/of CO<sup>2</sup>-taks, naast een invloed op de vier basisdoelstellingen, een economische weerslag zal hebben. Terzake heeft het Planbureau van de Diensten van de Eerste Minister een studie uitgevoerd (Bossier, 1992). Hierin werd, volgens verschillende scenario's inzake CO<sup>2</sup>-taks, de weerslag onderzocht voor de belangrijkste indicatoren (o.a. werkgelegenheid, inflatie, handelsbalans enz.) van de Belgische economie.

Externe doelstellingenconsistentie betekent dat ook rekening wordt gehouden met de graad van sociale aanvaardbaarheid (wat niet noodzakelijk populistisch is) van een aantal maatregelen in functie van de politieke doelstellingen, namelijk de democratische machtsuitoefening.

Uit wat voorafgaat blijkt duidelijk dat de beleidsvoering inzake mobiliteitsleefbaarheid een dansen op een slappe koord is teneinde evenzeer de interne als de externe doelstellingen, zoals hierboven omschreven, voldoende tot hun recht te laten komen (2).

### 3. EEN ÉÉNDIMENSIONEEL EN EEN PLURIDIMENSIONEEL MOBILITEITSBELEID

In het vorige deel zijn we ingegaan op het theoretische aspect van het mobiliteitsbeleid : wat zijn de vooropgestelde doelstellingen; wat verkondigen beleidsvoerders m.b.t. het te voeren beleid ? In wat nu volgt, wordt het 'feitenbeleid' belicht, m.a.w. wat is het uiteindelijk gedrag ?

#### a) van een 'bereikbaarheidspolitiek'...

Tot 1980 heeft de mobiliteitspolitiek zich hoofdzakelijk geconcentreerd op de bereikbaarheidsdoelstelling, niet alleen in woord, zoals reeds gesteld, maar ook in daad. Daarom kunnen we dit een ééndimensioneel mobiliteitsbeleid noemen. Deze zgn. bereikbaarheidspolitiek is mede te verklaren door het belang van de bereikbaarheid als ondersteuning van de snelle economische groei (ook in perifeer gelegen gebieden) waarbij belangrijke economische ontwikkelingscentra met elkaar verbonden moesten worden. Door de maatschappelijke ontwikkeling kwamen allerhande sociale relaties (woon-werk, familie- en vriendschapsbanden enz.) ruimtelijk verder uit mekaar te liggen waardoor de noodzaak bestond om ze te verbinden. Vanzelfsprekend stelt zich voor beide vermelde beïnvloedende factoren de klassieke vraag van de kip en het ei : door de fysieke en niet-fysieke verbindingen te realiseren werden de bestaande ontwikkelingen verder gestimuleerd.

Deze bereikbaarheidspolitiek werd na WOII sterk verengd tot een wegeninfrastructuurpolitiek. Dit is het tweede aspect van het ééndimensioneel mobiliteitsbeleid. Bereikbaarheid wordt immers het best gegarandeerd door de wagen of vrachtwagen omdat een verplaatsing over gelijk welke afstand, op gelijk welk ogenblik, van gelijk welke plaats naar gelijk welke andere plaats en met een relatief hoge snelheid het best gegarandeerd wordt door deze twee verplaatsingsmiddelen die zich van de wegeninfrastructuur bedienen. De groei van de inkomens van de huishoudens maakte de aanschaf van wagens meer en meer mogelijk waardoor de nood aan wegeninfrastructuur toenam. Ook een aantal economische ontwikkelingen gaven aanleiding tot een sterk verhoogd vrachtwagengebruik. Hier stelt zich eveneens de vraag van de kip en het ei.

Aan de betaalbaarheidsdoelstelling werd weinig aandacht geschonken, gelet op de gezonde toestand van de overheidsfinanciën en de stijgende inkomens van de huishoudens. Aan de leefbaarheidsdoelstelling werd evenmin veel aandacht geschonken. De problematiek van luchtvervuiling, geluidshinder, grondstoffenverbruik enz. kwam niet aan bod.

Ook aan de landschappelijke inpassing werd weinig aandacht geschonken. Wanneer b.v. een weg werd aangelegd, dan had men enkel aandacht voor het infrastructuurwerk. De omgeving werd als restzone beschouwd en slechts minimaal 'aangekleed'. Aan de integratie van het infrastructuur- of kunstwerk in het landschap of aan een eventueel alternatief tracé werd nagenoeg geen aandacht geschonken. Deze houding (behalve misschien deze m.b.t. de landschappelijke inpassing) vindt haar rechtvaardiging in de tijdsgeest van de jaren vijftig en zestig en in het feit dat de leefbaarheidsproblematiek in geringere mate aanwezig was. Hierbij aansluitend merken we op dat de investeringen in de andere vervoersmodi (binnenvaart, openbaar vervoer) zeker niet vanuit hetzelfde oogpunt gebeurden als nu het geval is, d.w.z. dat het leefbaarheidsargument hierbij geen rol speelde, terwijl dat nu wél één van de motivaties is.

In de jaren zeventig werden de negatieve milieu-effecten alsmaar duidelijker en kwam, schoorvoetend althans, een beperkte maatschappelijke contestatie tot stand. Later, in de jaren tachtig, namen zowel de milieu-effecten als de maatschappelijke contestatie toe. De beleidsdoelstellingen evolueerden mee en terzelfdertijd kon eveneens een wijziging in de mobiliteitspolitiek worden waargenomen.

#### **b) ...via een overgangperiode...**

Tijdens de jaren zeventig ontstond nochtans een wetgeving m.b.t. de luchtvervuiling, zowel in de V.S.A. als op E.G.-niveau. In de V.S.A. werd b.v. de eerste *Clean Air Act* goedgekeurd door het Amerikaanse Congres in 1970. Deze *Clean Air Act* is van toepassing op alle vervuilingbronnen (wagens, fabrieken...). In Europa dateert de basisrichtlijn (3) eveneens van 1970 : zij bepaalde de emissienormen voor uitlaatgasen, in het bijzonder het CO-(koolstofmonoxide) en HC (koolwaterstof)-gehalte.

Dit politieke handelen kan bezwaarlijk een 'wijziging in de mobiliteitspolitiek' genoemd worden. Veeleer verwijst dit naar het feit dat in de vroege jaren zeventig de politieke besluitvorming zich meer en meer ook op het milieuvlak ging situeren. Er ontstond m.a.w. een 'milieupolitiek' die men toepaste op de sector verkeer en vervoer.

We kunnen dus niet stellen dat hierdoor de leefbaarheidsdoelstelling effectief in de mobiliteitspolitiek geïntegreerd wordt. Enerzijds werd slechts aan één aspect (de luchtvervuiling) aandacht geschonken, maar, anderzijds en belangrijker nog, betrof het niets meer dan het opleggen van technische emissienormen aan wagens, of liever aan de privé-producenten ervan. Visie, doelstelling en handelen van de overheid,



belast met de sector verkeer en vervoer, wijzigden nauwelijks. Hiervoor moest gewacht worden tot de jaren tachtig.

\*

\* \*

Het zal niemand verbazen dat deze wijziging in het mobiliteitsbeleid in eerste instantie niet vanuit de sector verkeer en vervoer zèlf ontstaan is, maar in de sector die uiteraard het meest gevoelig was voor de feitelijke milieueffecten : de sector milieu. Het is deze sector geweest die een eerste milieureglementering heeft opgesteld die van toepassing was voor de sector verkeer en vervoer en waarnaar deze laatste zich in principe moest richten. De integratie van de leefbaarheidsdoelstelling in het mobiliteitsbeleid (dus ook de integratie van milieu en verkeer en vervoer in het mobiliteitsbeleid) had dus oorspronkelijk een gedwongen karakter.

De reglementering waarover we het hier hebben is het zgn. *Bermbesluit* dat de Vlaamse Executieve op 27 juni 1984 heeft goedgekeurd in uitvoering van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud (4). Dit besluit beoogt een natuurvriendelijk bermbeheer via een aangepast maaibeheer en een verbod tot gebruik van biociden langs de verschillende (spoor-water)wegen beheerd door openbare besturen.

De effectieve toepassing van deze reglementering verliep niet van een leien dakje. Vooreerst is vastgesteld dat de betrokken administraties van het toenmalige nationale Ministerie van Openbare Werken (maar ook de NMBS) de reglementering vaak niet toepasten. Bovendien werd het besluit juridisch aangevochten op basis van het proportionaliteitsbeginsel. Dit beginsel stelt dat een overheid (i.c. de toenmalige A.R.O.L. of Administratie voor Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu) bij het voeren van het haar toevertrouwd beleid, geen zulkdanige verre gaande maatregelen mag treffen met als gevolg dat een andere overheid, i.c. het toenmalige nationale Ministerie van Openbare Werken, het onmogelijk of buitenmatig moeilijk krijgt om het haar toevertrouwd beleid efficiënt uit te voeren, tenzij hier redelijke gronden voor aan te voeren zijn. We gaan hier inhoudelijk niet verder op in.

We stellen vast dat het ontstaan van en de hieropvolgende discussies over het bermbesluit tekenend zijn voor een overgangperiode :de milieuinbreng kwam van buiten de sector verkeer en vervoer en de effectieve toepassing van de reglementering liet te wensen over. Voor dit laatste waren zeker een aantal inhoudelijke argumenten aan te voeren. Twee omzendbrieven (in 1987 en in 1991) (5) waren nodig om de toepas-

singsmodaliteiten zodanig te verfijnen dat de beide sectoren zich ermee konden verzoenen.

**c) ...naar een mobiliteitspolitiek**

Het is vooral sinds de staatshervorming van 1988 (6), waarbij de bevoegdheden inzake openbare werken en verkeer grotendeels geregionaliseerd werden, dat langzaam een kentering merkbaar is binnen de sector verkeer en vervoer zelf. Men kan een evolutie vaststellen naar een 'sturend' mobiliteitsbeleid in tegenstelling tot een 'volgend' infrastructuurbeleid. Hiermee wordt bedoeld dat de overheid het verplaatsingsvolume en de verplaatsingswijze tracht te richten en te leiden veeleer dan deze als een gegeven te beschouwen en hierop de wegeninfrastructuur voor-namelijk op af te stemmen. M.a.w. aan het verkeers-en vervoersbeleid is ook een maatschappelijk (dus economisch, sociologisch, psychologisch) aspect toegevoegd (7). De grotere milieubetrokkenheid van het beleid kan zich uiten in vijf verschillende handelingssectoren.

Allereerst door de mate waarin het openbaar en gemeenschappelijk vervoer wordt uitgebouwd waaraan nu, veel meer dan vroeger, milieudoelstellingen ten grondslag liggen. Ten tweede door de mate waarin infrastructuur aangelegd wordt voor milieuvriendelijker mobiliteit (voetgangers en fietsers). Ten derde door de mate waarin de bestaande wegeninfrastructuur wordt heraangelegd in functie van verhoogde omgevingskwaliteiten (d.i. een mengeling van veiligheids- en leefbaarheidsdoelstellingen). Ten vierde door de mate waarin beslist wordt bepaalde milieuvriendelijke(r) infrastructuurwerken niet aan te leggen. Ten vijfde, tenslotte, door de wijze waarop infrastructuurwerken worden aangelegd (tracé en aanleg).

We zullen nu voor deze vijf handelingssectoren enige voorbeelden aanbrengen waaruit de grotere milieubekommernis van het beleid moet blijken.

*1) Openbaar en gemeenschappelijk vervoer*

Het openbaar vervoer zit verstrengeld tussen enerzijds een tot op zekere hoogte aanvaardbare bedrijfseconomische verlieslatende exploitatie en anderzijds haar opdracht inzake de verschillende mobiliteitsdoelstellingen. Dit gegeven is onlosmakelijk verbonden met de huidige budgettaire (on)mogelijkheden. Toch kan men vaststellen dat de dotatie van het Vlaamse Gewest aan de Vlaamse Vervoermaatschappij de laatste jaren een stijgende lijn vertoont (8).

Via experimenten zoals de belbus (in West-Vlaanderen en Limburg) wordt er naar gestreefd het budgettaire spanningsveld te overstijgen. Hiernaast neemt de overheid ook initiatieven op het vlak van bedrijfsvervoerplannen die een vermindering van het wagengebruik in het woon-werkverkeer beogen ondermeer door een verhoging van het aandeel van het openbaar vervoer. Ook recent doorgevoerde wijzigingen in de fiscaliteit kaderen hierin.

Vaak wordt ingebracht dat de overheid een contradictorisch beleid voert. Volgende voorbeelden illustreren deze kritiek :

- a) Op dit ogenblik worden ook investeringen gedaan in weginfrastructuuruitbreiding of in verkeersbeheerstechnieken die tot doel hebben het wegverkeer vlotter te doen verlopen. Hierdoor wordt het (vracht)wagenvoer vergemakkelijkt en werkt het contra-productief t.o.v. openbaar vervoer.

Hoe moet dit geëvalueerd worden ? De (vracht)wagenverplaatsingen zijn een realiteit die tot op zekere hoogte een maatschappelijke noodzakelijkheid weerspiegelen. Dit niveau van (vracht)wagenverplaatsingen moet dan vervolgens in goede omstandigheden kunnen verlopen. De vraag is alleen maar hoe dit niveau moet/kan bepaald worden zodat ook de investeringen in de wegen hierop afgestemd kunnen worden.

We kunnen hier inhoudelijk niet verder op ingaan en beperken ons tot de stelling dat bepaalde infrastructuuruitbreidingen of toepassingen van een verkeersbeheerstechniek aan een maatschappelijke noodzakelijkheid kunnen beantwoorden. Zij spelen immers in op een verkeersvolume dat zich manifesteert, zelfs nadat maximale inspanningen voor het openbaar/gemeenschappelijk vervoer werden gerealiseerd. In die zin zijn zulke investeringen niet steeds en per definitie contra-productief. Wat niet wegneemt dat de praktijk vaak anders is (geweest).

- b) Op dit ogenblik worden bepaalde weekendbusdiensten (alleszins in hun huidige vorm) en bepaalde spoorstations afgeschaft. De kritiek stelt dat het openbaar vervoer tot op zekere hoogte wordt 'afgebouwd'.

Hoe moet dit worden geëvalueerd ? Het is hier niet de plaats om dit (gevoelig) probleem uitgebreid te bespreken in al zijn aspecten en in relatie met alle mobiliteitsdoelstellingen. We beperken ons tot de vaststelling dat de mate waarin deze ritten met het openbaar vervoer worden vervangen door wagenrit-

ten niet bekend is. Een ecologische kosten-batenanalyse is dus op dit ogenblik niet uit te voeren.

Het is wel duidelijk dat het afschaffen van de ritten van 'lege' bussen/treinen ecologisch efficiënt kan zijn en dus niet noodzakelijkerwijze in tegenspraak is met de leefbaarheidsdoelstelling. Wanneer geen alternatief wordt voorzien, is zij wel in tegenspraak met de bereikbaarheidsdoelstelling wanneer door deze afschaffing een elementair verzorgingsniveau niet meer zou worden bereikt.

- c) Op dit ogenblik wordt door de NMBS het binnenlands (d.w.z. op korte afstand) goederenvervoer afgebouwd.

Ook dit complex probleem kunnen we niet in al zijn facetten bespreken (probleem van de intermodale uitwisselingspunten, de relatieve kostprijs en snelheid in vergelijking met het wegvervoer, probleem van flexibiliteit op korte afstanden...). De afbouw op zich is zeker in tegenspraak met de leefbaarheidsdoelstelling. Doch, wanneer de NMBS hiernaast door de besparingen in het binnenlands goederenvervoer het internationaal goederenvervoer per spoor wil uitbouwen, dan wordt hierdoor de leefbaarheidsdoelstelling ondersteund. Een detailanalyse zou moeten uitmaken of het netto-effect al dan niet positief is.

Soms nemen bepaalde overheden nochtans politieke beslissingen die duidelijk ingaan tegen de hierboven vermelde uitgangspunten. Zo heeft b.v. de stad Leuven een ruime parking aangelegd in het stadscentrum, wat haaks staat op een beleid ter bevordering van het openbaar vervoer. Ook de stad Mechelen overweegt een gelijkwaardige aanleg. Het beleid is dus geen monolithisch blok maar gaat uit van verschillende politieke echelons (Europees, federaal, regionaal, gemeentelijk) waarvan het beleid verschillend en tegenstrijdig kan zijn. Vandaar de noodzaak om de coördinatie hiervan te verzekeren.

## 2) *Infrastructuur voor milieuvriendelijker mobiliteit*

Voor het uitvoeren van infrastructuurwerken voor een milieuvriendelijker mobiliteit geldt dezelfde gedachtengang m.b.t. de budgettaire aspecten als in het voorgaande punt. Toch kan men ook hier vaststellen dat de investeringen in b.v. fietsinfrastructuur de laatste jaren een stijgende trend vertonen. Bovendien wordt ook meer aandacht geschonken aan investeringen zoals carpoolparkings (b.v. te Lummen) en intermodale uitwisselingspunten (9).

### 3) *Heraanleg bestaande weginfrastructuur*

Sinds enige jaren wordt een programma *Leefbare Doortochten* uitgevoerd. Dit is een investeringsprogramma waarbij systematisch gewestwegen die doorheen bebouwde kommen gaan heraangelegd worden in functie van een verhoogde leefbaarheid en veiligheid.

Er werden reeds een aantal pilootprojecten gerealiseerd (b.v. te Rillaar) en voor de komende jaren worden andere projecten voorzien of afgewerkt (b.v. te Kalmthout, Brugge...).

Daarenboven lopen heel veel projecten voor aanpassingswerken aan bestaande weginfrastructuur die min of meer hetzelfde beogen : groenaanleg, fietspaden, wandelpaden, profielwijziging, affrezen van bestaande verhardingen tegen de geluidshinder enz. Soms gaat dit gepaard met bewonerscontestatie. Zo werd enige jaren terug de heraanleg van een gedeelte van de Leuvense vest gecontesteerd omdat deze gepaard ging met de verwijdering van zieke bomen. Deze bomen werden uiteraard vervangen door nieuwe maar het is duidelijk dat deze nieuwe niet dezelfde allures hebben als de oude. Na tussenkomst van de toenmalige bevoegde Minister werd de voorziene aanplanting van de vervangingsbomen zodanig gewijzigd dat de nieuwe bomen een grotere diameter hadden met als gevolg dat ze ook duurder waren.

Dit voorbeeld toont aan dat het doordringen van een bepaald gedachtegoed bij het beleid niet bij alle niveaus of deelsegmenten van dit beleid volgens eenzelfde ritme en in dezelfde mate gebeurt. In dit geval werkte dat deel van de administratie dat verantwoordelijk was voor de heraanleg mèer volgens de meer traditionele principes/uitgangspunten die gangbaar waren bij Openbare Werken dan de Minister die, mede door de contestatie van de plaatselijke bevolking, een meer geëvolueerd uitgangspunt hanteerde.

Het beleid is dus niet alleen geen monolithisch blok op het vlak van politieke echelons (zie punt 1) maar ook een verzameling van verschillende groepen en individuen (met vaak verschillende waarden en overtuigingen) binnen elk politiek echelon, die zich bevinden in de verschillende geledingen van administraties, parastatalen en kabinetten.

4) *Niet-aanleggen van milieuonvriendelijke(re) infrastructuurwerken (zie kaart 1)*

Op dit ogenblik staat de aanleg van de *Vlaamse transversale* (verbinding van de A2 over Mechelen naar de E40 rond Aalst) ter discussie. Het is duidelijk dat de huidige bevoegde Minister niet zomaar wil overgaan tot de aanleg ervan, ondanks het feit dat economische belangengroepen hiervoor druk uitoefenen. Het verschil met vroeger ligt hierin dat vroeger zonder veel discussie tot de aanleg zou overgegaan geweest zijn.

In de periode '89-92 werd door de toenmalige Minister beslist de op het Gewestplan voorziene A19 niet verder aan te leggen. Dezelfde beslissing werd ook genomen voor de A24. Nochtans wijst de huidige bevoegde Minister dit laatste project niet zonder meer af. Dit leidt ons tot het volgende.

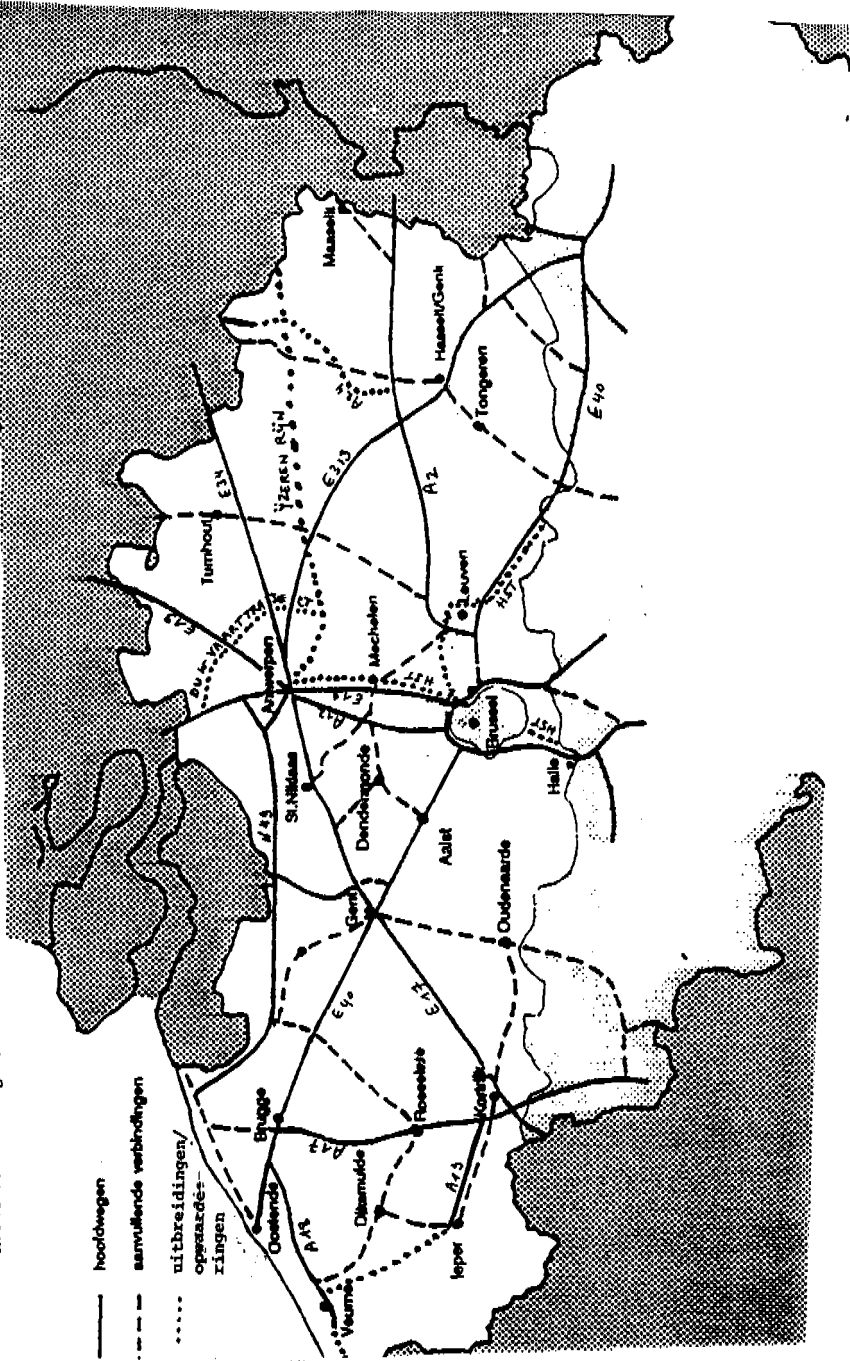
Men mag niet vergeten dat vele autowegen ook aangelegd zijn uit leefbaarheids-overwegingen. De 18de eeuwse gewestwegen (b.v. Leuven-Brussel) konden vanuit bereikbaarheidsoverwegingen doch ook vanuit leefbaarheidsoverwegingen de verkeersdichtheid niet verwerken. Daarom werd de E40 aangelegd, die eveneens negatieve milieu-effecten tot gevolg had en een wagenverkeersaantrekkende invloed uitoefende.

Op dat ogenblik moet een kosten-batenanalyse opgesteld worden. Dit is nu in het geding voor de aanleg van de A24 : zijn de leefbaarheidskosten voor de aanleg kleiner, groter of gelijk aan de leefbaarheidsbaten ervan en hoe verhouden zij zich tot de bereikbaarheidsproblematiek ? Het is duidelijk dat deze analyse niet louter kwantitatief kan verlopen en dat uiteindelijk het waardensysteem als ultieme beslissings-referentie zal gehanteerd moeten worden.

Hetzelfde waardenprobleem doet zich voor bij de afweging tussen economische en bereikbaarheidsvoordelen en leefbaarheidsnadelen. Dezelfde Minister die de beslissing nam de A19 niet verder aan te leggen, besliste ook de A18 wél verder aan te leggen, zelfs via de Moeren, naar Frankrijk om de verbinding met de Chunnel te vormen.

Dezelfde problematiek doet zich voor bij beslissingen tot aanleg van infrastructuur voor milieuvriendelijker mobiliteit. De eventuele aanleg van b.v. het duwvaarttraject rond Antwerpen en de eventuele opwaardering van de IJzeren Rijn door de NMBS, waardoor de mogelijkheid geboden wordt het aandeel van het goederenvervoer per spoor te doen stijgen, wordt in bepaalde kringen gecontesteerd.

Kaart 1. Hoofdwegen; aanvullende verbindingen, uitbreidingen en opwaarderingen van de wegen in Vlaanderen



### 5) *De wijze waarop infrastructuurwerken worden aangelegd*

Het gekozen tracé en de wijze waarop dit tracé wordt aangelegd geeft ons veel informatie over de mate waarin het beleidsgedrag mee-geëvolueerd is. Elke lezer zal zeker een aantal recente infrastructuurwerken in zijn woon/werkomgeving kunnen opnoemen die milieuvriendelijk zijn aangelegd. We denken hier b.v. aan het profiel van de weg en de materialen en de uitrusting waarmee hij wordt aangelegd. Maar eveneens aan investeringen inzake fluisterasfalt, geluidsschermen, doorgangen in functie van de migraties van bepaalde diersoorten enz. Maar evenzeer zal de lezer er een aantal kunnen opnoemen die dat niet zijn. Soms zijn dat dan realisaties van oudere uitvoeringsplannen die, uit gewoontegedrag, uitgevoerd worden zonder te trachten hierin een aantal wijzigingen/verbeteringen aan te brengen.

Het meest in het oog springende, recente voorbeeld is zeker het oorspronkelijk vooropgestelde HST-tracé : een gemeenschappelijke lijn voor Brussel/Antwerpen-Luik tot in de Antwerpse Kempen waar een splitsing in beide richtingen voorzien was en het huidig vastgelegde (tot Antwerpen) tracé. Hierbij aansluitend bewijst het geval 'Lembeek' (bij de HST-aanleg) nogmaals dat de toepassing van nieuwe principes/uitgangspunten niet evident is. De oorspronkelijke plannen voor de doortocht van de HST doorheen de dorpskern van Lembeek waren weinig omgevingsvriendelijk opgevat. Hierrond ontstond een sterke lokale contestatie met het doel de ondertunneling te bekomen van de ganse sporenbundel. In antwoord hierop werd een, omgevingsvriendelijker plan opgesteld, doch geen ondertunneling. Het is natuurlijk moeilijk uit te maken in hoeverre de N.M.B.S., anticiperend op de contestatie, met opzet het eerste (omgevingsonvriendelijk) plan heeft opgesteld om achteraf van een 'eerbaar compromis' te kunnen spreken. Men kan in dit geval natuurlijk ook stellen dat de incalculering van de leefbaarheid in het project vrijwel nihil is zolang geen ondertunneling is voorzien.

Dit brengt ons nogmaals tot de hierboven vermelde kosten-batenanalyse en tot het waardensysteem waarop een beslissing uiteindelijk gebaseerd is.

In dit kader is de milieu-effectenrapportering (MER) van belang (10). De MER is een instrument dat van noodzakelijk belang is om :

- een tracé of alternatieven te evalueren;
- richtlijnen te verschaffen omtrent de aanleg van een specifiek tracé.

Er werden reeds MER's opgesteld voor de aanleg van de HST, de N49, de A24 enz. De inhoudelijke kwaliteit ervan kan nochtans sterk variëren.



### 3. BESLUIT

Deze bijdrage wou aantonen dat er in het mobiliteitsbeleid een evolutie waar te nemen is naar uitgangspunten en ingrepen waarbij leefbaarheidsaspecten meer tot hun recht komen. Hierdoor kwam de klemtoon noodzakelijkerwijze op het 'positieve' te liggen, waardoor de werkelijkheid positiever wordt voorgesteld dan zij in feite is. Dat deze evolutie nochtans daadwerkelijk plaatsvindt, is zonder meer duidelijk.

Wil dit zeggen dat elke beleidsdaad van gelijk welk beleidssegment- of echelon consequent de leefbaarheidsdoelstelling volwaardig integreert in het doelstellingenpakket van de mobiliteitssector (zie p. 4). Of is er op zijn minst een duidelijke en ondubbelzinnige tendens hiernaar? Of, deze twee vragen parafraserend: is er nog steeds een echte 'kloof tussen groen woord en auto-dienende daad' (H. Van Dienderen in 'De Standaard' van 25/5/1993)?

Omtrent het belang van de leefbaarheidsdoelstelling bestaat een algemene consensus. Nochtans is de definitie van de situatie waarbij via een concreet project het saturatiepunt voor alle of een aantal leefbaarheidsaspecten overschreden wordt, voor verschillende maatschappelijke groepen verschillend. Vanzelfsprekend is dit niet voor alle mogelijke projecten het geval. Persoonlijk meen ik dat op bovenstaande eerste vraag negatief moet geantwoord worden. De tweede vraag kan slechts uitdrukkelijk positief beantwoord worden als er een duidelijke overgang van een volgend infrastructuurbeleid naar een sturend mobiliteitsbeleid (zie p. 10) kan worden waargenomen. Dit is vooral nog onvoldoende het geval. Vanzelfsprekend is het bewerkstelligen hiervan niet éénvoudig; het betekent het doorbreken van een vicieuze cirkel en dit is nooit gemakkelijk, zeker niet op korte en middellange termijn.

### VOETNOTEN

- \* Met dank aan de collega's van de Mobiliteitscel voor de opbouwende kritiek bij het tot stand brengen van deze tekst.
- (1) Voor meer informatie over milieu en mobiliteit zie o.m. :
  - het zgn. *Groenboek* van de E.G. mbt. de impact van transport op het milieu, COM(92)46, 20 februari 1992.
  - *Verkeer en Milieu, problemen en oplossingen*. Technologisch Instituut KVIV, verslag van een studiedag Antwerpen 13/11/1990.

- Verkeer en Klimaatwijziging, Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, september 1991.
- (2) Een meer theoretische onderbouwing van de begrippen mobiliteit en mobiliteitsbeleid vindt men o.m. in Sauwens, J. (1990); Febiac (1992); Vlaamse Stichting Verkeerskunde (1990).
- (3) E.G.-richtlijn van 20 maart 1970 : COM 70/220, Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 6.4.70 blz. 1, nadien nog herhaaldelijk gewijzigd.
- (4) Besluit van de Vlaamse Executieve van 27.6.1984 houdende maatregelen inzake natuurbehoud op de bermen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen (B.S. 2.10.1984); Wet op het natuurbehoud van 12 juli 1973 (B.S. 11.9.73)
- (5) Omzendbrieven van 4.6.1987 en 21.5.1991
- (6) Bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (B.S. 13.8.88); Grondwetswijziging van 7.7.88 (B.S. 9.7.88; err. 11.7.88) en 15.7.88 (B.S. 19.7.88)
- (7) Dit is de reden waarom de 'Mobiliteitscel' in 1990 werd opgericht binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap : het mobiliteitsbeleid is mèèr dan een (wegen)infrastructuurbeleid en overspant als zodanig de traditionele administraties van wegen en waterwegen. Het is ook mèèr dan een beleid inzake openbaar vervoer en overspant als zodanig de traditionele parastatale NMBS en Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn. Naast andere mobiliteitsvraagstukken (b.v. bedrijfsvervoerplannen, verplaatsingsgedrag enz.) is de integratie van deze verschillende vervoersmodi belangrijk : het is de taak van de Mobiliteitscel om dit te sturen. Vandaar dat de Mobiliteitscel rechtstreeks verbonden is aan de Secretaris-generaal van het Departement LIN (Leefmilieu en Infrastructuur).
- (8) 1991 : 7,862 MIA  
1992 : 8,385 MIA  
1993 : 8,979 MIA
- (9) Hiervoor werd onlangs de volgende studie uitgevoerd : Policy Research Company N.V., *Onderzoek naar de mogelijkheden voor het inplanten van multimodale terminals in het Vlaamse Gewest*, mei 1993.
- (10) E.G.-richtlijn van 27.6.1985, COM 85/337/, Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 5.7.85, p. 40; Besluit van de Vlaamse Executieve van 23.3.89 houdende bepaling voor het Vlaams Gewest van de categoriën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning (B.S. 17.5.89).

---

**BIBLIOGRAFIE**

- Bossier, P. (1992) *Conséquences pour l'économie belge de l'introduction d'une taxe sur l'énergie*. Brussel : Planbureau, Planning Papers, DG 4770.
- Febiac vzw (1992) *Mobilis, studie over de mobiliteit*. Brussel : Fabry.
- Sauwens, J. (1990) *Verkeers- en Vervoerplan Vlaanderen*. Brussel : Kabinet Openbare Werken en Verkeer.
- Van den Brande, L. e.a. (1993) *Vlaanderen-Europa 2002*. Brussel : Lannoo.
- Vlaamse Stichting Verkeerskunde vzw (1990) *Mobiliteit Vandaag en Morgen*. Oudenaken.

