

DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:** Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de kwaliteitseisen voor het kernnet en het aanvullend net en de streefwaarden voor wegbeheerders inzake de doorstroming van het openbaar vervoer

## Samenvatting

Door middel van het voorliggende besluit wordt er uitvoering gegeven aan artikel 32, §2, vijfde lid en zevende lid, §3, vierde lid en achtste lid, artikel 44, tweede lid, artikel 47, §1, tweede lid en §2 en artikel 70 van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid.

Met het voorliggende ontwerp van besluit worden de nadere regels vastgesteld tot bepaling van de kwaliteitseisen van het kernnet en aanvullend net en de streefwaarden voor wegbeheerders inzake de doorstroming van het openbaar vervoer.

## 1. SITUERING

### A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Dit dossier heeft betrekking op het beleidsveld gemeenschappelijk vervoer, vermeld in artikel 6, §1, X, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

### B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

#### 1. Eerste principiële goedkeuring

De Vlaamse Regering verleende op 10 juli 2020 haar eerste principiële goedkeuring aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de kwaliteitseisen voor het kernnet en het aanvullend net (VR 2020 1007 DOC.0751/1BIS en VR 2020 1007 DOC.0751/2BIS).

Tevens werd de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken gelast om over het principiële goedgekeurde ontwerp advies van de Raad van State in te winnen.

## 2. Advies Raad van State

De Raad van State heeft haar advies nr. 67.795/1/V gegeven op 21 augustus 2020.

### 2.1. Noodzaak van een milieueffectbeoordeling

Vooreerst merkt de Raad van State op dat het ontwerp mogelijks moet worden beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 2, a) van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's'. Dit zou betekenen dat een milieubeoordeling zou moeten worden uitgevoerd voor zover het ontwerp aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Gelet echter dat het BVR geen kader vastlegt voor de vergunning van projecten en geen voorwaarden bepaalt waarbinnen de uitvoering van projecten kan worden toegestaan, heeft de inhoud van het BVR niet tot gevolg dat er een passende beoordeling moet worden opgesteld.

De regels die worden vastgelegd hebben tot doel om de kwaliteitseisen te bepalen op basis waarvan een kernnet en een aanvullend net moet worden uitgewerkt. Hierbij worden enkel ten algemene titel regels bepaald die minimaal moeten worden aangewend om in een volgende fase per regio de verbindingen vorm te geven op het vlak van bijvoorbeeld het traject en de frequentie van een verbinding. Het louter vormgeven van deze verbindingen, zonder enige infrastructurele aanpassingen, valt sowieso niet onder het toepassingsgebied van 'project'.

De voorliggende bepalingen vormen daarenboven geen kader voor toekomstige infrastructuraanpassingen in functie van het kernnet en het aanvullend net. Qua infrastructuur wordt enkel artikel 15 opgenomen dat stelt dat er een minimale afstand dient te worden gerespecteerd tussen twee haltes, waarbij in de toelichting ook wordt verduidelijkt dat de exacte ligging van de haltes hierdoor niet definitief is geregeld en idealiter verder uit elkaar is gelegen. De keuze omtrent de ligging van een halte zal dus nog steeds geval per geval moeten gebeuren in functie van de omgeving. Daarenboven zal het voorzien van een halte ook niet noodzakelijk vallen onder één van de projecten voorzien in de bijlagen van het project-m.e.r.-besluit.

Het aannemen van deze bepalingen heeft ook niet tot gevolg dat er significante gevolgen zouden kunnen ontstaan op een speciale beschermingszone (SBZ). De regels die worden aangenomen zijn dermate algemeen dat een risico op een dergelijk effect ten gevolge van de goedkeuring van deze regels niet bestaat. Op basis van het BVR worden de trajecten van de verbindingen niet vastgeklikt. De aard van de huidige bepalingen is niet van die orde dat er reeds gedetailleerde criteria worden vastgelegd voor het bepalen van het traject en de frequentie van de verbindingen, noch dat eventuele effecten van deze verbindingen op SBZ's moeten of kunnen worden beoordeeld.

Bijgevolg is het ook niet noodzakelijk om een milieueffectbeoordeling uit te voeren met betrekking tot het ontworpen BVR.

### 2.2. Gewestgrensoverschrijdende verbindingen

In navolging van de opmerking van de Raad van State is een nieuw artikel 2 ingevoegd dat duidelijk stelt dat grensoverschrijdende verbindingen niet binnen het toepassingsgebied van dit BVR vallen.

### 2.3. Het gebruik van het begrip 'kernen'

De Raad van State merkt op dat het begrip kernen, verder uitgelegd als dorps- of stadskern, niet voldoende genoeg gedefinieerd is en gelet op het doel van het BVR niet altijd het meest geschikt is.

Op basis van deze opmerking werd de definitie van kernen uit het ontwerp gehaald, werden de definities van extrastedelijke en intrastedelijke verbindingen aangepast en werden de artikelen 2 tot en met 4 (huidige artikelen 3 tot en met 5) aangepast, zodat de gebruikte terminologie meer gestroomlijnd en duidelijker is.

#### 2.4. Artikel 2

De Raad van State merkt terecht op dat de nota aan de Vlaamse Regering vermeldt dat de vervoersvraag wel de belangrijkste, maar niet het enige criterium is om een verbinding te plaatsen in het kernnet of aanvullend net.

Artikel 2 (huidig artikel 3) werd ingevolge deze opmerking verder aangepast om duidelijk te maken dat de invulling van een verbinding in kernnet of aanvullend net ook afhankelijk is van de beschikbare budgetten.

#### 2.5. Artikel 3

De Raad van State merkt op dat het raadzaam is om de opgenomen berekeningswijze nader toe te lichten.

De nota is in deze zin aangepast.

#### 2.6. Artikel 4

De Raad van State heeft bij artikel 4 de opmerking dat de draagwijdte van het potentieelonderzoek nader zou moeten toegelicht worden.

De nota is hiervoor aangepast.

De toelichting bij artikel 4 (huidig artikel 5) behoeft echter geen verdere correcties.

#### 2.7. Artikel 7 en 8

De Raad van State adviseert dat de woorden 'het intrinsieke potentieel' en 'het potentieelonderzoek' dienen te worden vervangen door de woorden 'de vereiste capaciteit in functie van het verwachte aantal gebruikers op basis van het potentieelonderzoek'.

Dit zou echter niet correct zijn met de gebruikte methodologie van het BVR. Bijgevolg wordt deze opmerking niet gevolgd.

De toelichting bij artikel 8 (huidig artikel 9) is wel aangepast gezien het niet de vereiste capaciteit, maar het te verwachten aantal gebruikers is dat zal bepalen welk kwaliteitsniveau een intrastedelijke kernnetlijn zal hebben.

#### 2.8. Artikel 17 en 18

De Raad van State laat weten dat het verkieselijk is om in de tekst van het ontwerp dan wel in de nota aan de Vlaamse Regering te preciseren dat de artikelen 17 en 18 zich enkel richten tot de gemeentelijke en gewestelijke wegbeheerders en niet tot de spoorweg- of waterwegbeheerders.

De nota werd in deze zin aangepast.

Verder stellen zij dat in de tekst ook moet gepreciseerd worden dat de doorstromingsparameters – waaronder “betrouwbaarheid” – zullen worden berekend op basis van de doorkomsttijden van voertuigen aan de haltes.

Artikel 17 (huidig artikel 18) is in deze zin ook aangepast.

## 2.9 Overige

Alle verdere opmerkingen van de Raad van State zijn meegenomen in het ontwerp BVR dan wel in de nota aan de Vlaamse Regering en behoeven geen verdere uitleg.

## 2. INHOUD

### ALGEMENE TOELICHTING

Dit besluit geeft uitvoering aan artikel 32, §2, vijfde lid en zevende lid, §3, vierde lid en achtste lid, artikel 44, tweede lid en artikel 47, §1, tweede lid en §2 van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid.

Met het voorliggende ontwerp van besluit worden de nadere regels vastgesteld tot bepaling van de kwaliteitseisen van het kernnet en aanvullend net.

Op basis van deze regels wordt een ontwerp van kernnet opgemaakt dat voor advies wordt voorgelegd aan de vervoerregioraad, waarna de Vlaamse Regering finaal het kernnet gaat vaststellen (artikel 8, tweede lid, 3° en artikel 32, §2, vijfde lid van het decreet Basisbereikbaarheid).

De vervoerregioraad zal het aanvullend net bepalen aan de hand van de in dit besluit bepaalde minimale kwaliteitseisen (artikel 8, tweede lid, 3° en artikel 32, §3, vijfde lid van het decreet Basisbereikbaarheid).

De VVM De Lijn is momenteel aangeduid als interne exploitant voor het kernnet en het aanvullend net. Het regulier aanbod van deze beide netten zal aangevuld worden door een flexibel en vraaggestuurd vervoer op maat.

### B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

#### **Artikel 1.**

Dit artikel bevat definities en spreekt voor zich.

#### **Artikel 2.**

Dit artikel spreekt voor zich.

### **Artikel 3.**

De vervoersvraag is de meest bepalende factor bij het vormgeven van kern- en aanvullend net en zal tevens een determinerende rol spelen bij het bepalen van de kwaliteit van de verschillende verbindingen. De vervoersvraag zal met name een belangrijk uitgangspunt vormen in de keuze of een verbinding al dan niet deel zal uitmaken van het kernnet of het aanvullend net. De vervoersvraag is een minimale drempel om een verbinding te voorzien binnen het kernnet en het aanvullend net. Omgekeerd geldt dit niet, het is niet dat elke vervoersvraag boven deze drempel een verbinding moet krijgen in het kernnet of het aanvullend net. Onder meer het budgettaire kader is een belangrijke bepalende factor.

### **Artikel 4.**

Dit artikel geeft aan dat door middel van de berekening van het intrinsiek potentieel, dat hierbij dienst doet als een indicator voor de vervoersvraag, een extrastedelijke verbinding toebedeeld kan worden aan het kernnet of desgevallend aan het aanvullend net.

Aan de basis ligt dus niet het aantal inwoners in een kern of het aantal bezoekers van een attractiepool of het aantal werknemers in een bedrijvenszone, maar wel de effectieve verplaatsingen die mensen naar en tussen deze bestemmingen maken.

Dit intrinsiek potentieel wordt berekend aan de hand van een wiskundige formule. Het intrinsiek potentieel houdt rekening met volgende aspecten:

1. Is de som van de vervoersstromen naar bediende kernen en attractiepolen groot genoeg?
2. Is de omrijfactor laag genoeg om aantrekkelijk te zijn?
3. Zijn de gevraagde verplaatsingen over een voldoende lange afstand om concurrentie met trage weggebruikers minimaal te houden?

De formule voor de berekening van het intrinsiek potentieel kan verduidelijkt worden aan de hand van een vereenvoudigd voorbeeld. Stel je hebt 3 gemeentes (G1, G2 en G3). De afstand van G1 naar G2 bedraagt 1 km en op dagbasis verplaatsen zich 2000 mensen tussen deze gemeentes. De afstand van G2 naar G3 bedraagt 9 km en op dagbasis verplaatsen zich 1000 mensen tussen deze gemeentes. Van G1 naar G3 bedraagt de afstand 10 km en op dagbasis verplaatsen zich 500 mensen tussen deze gemeentes. De formule resulteert in volgende berekening:  $IP = (2000 \text{ verplaatsingen} \times 1 \text{ km} + 1000 \text{ verplaatsingen} \times 9 \text{ km} + 500 \text{ verplaatsingen} \times 10 \text{ km}) / 10 \text{ km} = 1600$ .

Het hanteren van de gewogen vervoersvraag of met andere woorden het intrinsiek potentieel leidt tot een kernnetverbinding die op gewestelijk schaalniveau de grote kernen met elkaar verbindt (interregionaal) en daarin complementair is aan het treinnet. Op regionale schaal bedient het kernnet de belangrijke regionale kernen en attractiepolen. Het lagere intrinsiek potentieel en het ontsluitende karakter van het aanvullend net resulteert in verbindingen vanuit kleinere kernen en/of attractiepolen en in ontsluitende lijnen.

Voor de berekening van het intrinsiek potentieel wordt gebruik gemaakt van de verplaatsingsmatrices zoals opgenomen in de Vlaamse Provinciale Verkeersmodellen. Deze worden beheerd door het Departement Mobiliteit en Openbare Werken. De verplaatsingen tussen deelgemeentes worden geaggregeerd op dagbasis.

### **Artikel 5.**

Dit artikel hanteert een andere benadering dan het intrinsiek potentieel (gezien deze gebaseerd is op verplaatsingen op deelgemeenteniveau) voor het toewijzen van een intrastedelijke

verbinding aan het kernnet dan wel het aanvullend net. Voor de bepaling van het potentieel, i.e. het te verwachten aantal reizigers, van een intrastedelijke verbinding wordt potentieelonderzoek verricht. Hiervoor kunnen verschillende onderzoeksmethodes gehanteerd worden: inzet van verkeersmodellen, analyse van herkomst-bestemmingen, analyse van het effectieve gebruik van bestaande verbindingen en dergelijke meer.

Binnen de centrumsteden kan dit resulteren in intrastedelijke kernnetlijnen of lijnen binnen het aanvullend net. Dit wordt verder beschreven in artikel 6, derde lid.

#### **Artikel 6.**

Het kernnet geeft invulling aan de hoge vervoersvraag en zorgt voor een vlotte verbinding naar kernen en attractiepolen. Om deze reden wordt een minimum drempel gesteld naar intrinsiek potentieel en mag de omrijfactor niet hoger zijn dan 1,3.

Intrastedelijke verbindingen in centrumsteden moeten steeds structurerend zijn en zijn niet ontsluitend om te behoren tot het kernnet. Deze lijnen behoren tot het kernnet wanneer ze invulling geven aan de belangrijkste vervoersstromen en mee de hoofdstructuur van een stedelijk netwerk vormen. Lijnen die behoren tot het kernnet zijn niet ontsluitend, ze zetten dus niet in op een fijnmazige bediening.

Tramlijnen worden ingezet om een antwoord te bieden op een hoge vervoersvraag en vormen mee de hoofdstructuur van het netwerk. Tramlijnen behoren steeds tot het kernnet.

#### **Artikel 7.**

Dit artikel stelt dat er drie kwaliteitsniveaus voorzien worden binnen het kernnet. Deze niveaus worden beschreven in artikel 10.

Een bepaald bedieningsniveau hoeft niet noodzakelijk met één kernnetlijn ingevuld te worden. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Waar het intrinsiek potentieel in een bepaalde corridor een frequentie vereist van 2 ritten per uur (B-bediening) kan dit aanbod ook gerealiseerd worden met twee kernnetlijnen die elk voorzien in een bediening van 1 rit per uur, mits er een goede cadans wordt voorzien.

Met een type kalenderdag wordt bedoeld: de typedag binnen een jaarkalender met afgebakende periodes, zoals maar niet beperkt tot schoolvakanties en examenperiodes.

#### **Artikel 8.**

Dit artikel beschrijft de minimale drempel van het intrinsiek potentieel om een bedieningsniveau te voorzien voor extrastedelijke verbindingen in het kernnet. Vanaf die drempel wordt er gestreefd om een bepaald bedieningsniveau (A, B of C) te voorzien. Het is dus niet dat bij een IP van 4.500 automatisch een B-bediening zal ingelegd worden. In functie van onder andere budget kan geopteerd worden om een C-bediening te voorzien.

Intrastedelijke kernnetlijnen kennen twee bedieningsniveaus.

#### **Artikel 9.**

Dit artikel stelt dat het te hanteren kwaliteitsniveau A of B – zoals ingevuld door artikel 10 – wordt bepaald in functie van het verwachte aantal gebruikers op basis van het potentieelonderzoek.

Het intrinsiek potentieel kan immers niet berekend worden voor lijnen die grote verplaatsingsstromen binnen dezelfde deelgemeente bedienen, aangezien deze methodiek kijkt naar de stromen tussen deelgemeentes. Hierdoor biedt dit geen juist beeld van de grootte van de stromen die bediend dienen te worden in de steden. Deze worden dan ook door andere potentieelonderzoeken toegewezen aan het juiste kwaliteitsniveau (A of B).

#### **Artikel 10.**

De vooropgestelde kwaliteitsniveaus bepalen steeds de minimumnormering. Deze worden waar nodig in functie van de vervoersvraag verhoogd.

#### **Artikel 11.**

De eerste doelstelling van basisbereikbaarheid is het bereikbaar maken van belangrijke maatschappelijke functies op basis van een vraaggericht systeem en met een optimale inzet van vervoers- en financiële middelen. Het is daarom de opdracht van de exploitant om het kernnet te evalueren en het aanbod op economisch verantwoorde wijze af te stemmen op de reële vervoersvraag. De exploitant neemt pas na advies van de vervoerregioraad een onderbouwde beslissing.

#### **Artikel 12.**

Dit artikel maakt binnen het aanvullend net een onderscheid tussen cadanslijnen en functionele lijnen. Om een extrastedelijke gecadanseerde bediening te voorzien, dient het intrinsiek potentieel minimum 1000 te bedragen.

Een intrastedelijke gecadanseerde verbinding die ontsluitend of niet-structurerend is behoort tot het aanvullend net. Of deze verbinding voorzien kan worden hangt eveneens af van het potentieelonderzoek zoals beschreven in artikel 5.

Functionele lijnen kunnen voorzien worden waar er systematisch, op beperkte tijdstippen van de dag een voldoende hoge vervoersvraag aanwezig is. Het betreft voornamelijk woon-werk en woon-schoolvervoer (spitsuurritten naar de scholen en tewerkstellingsconcentraties in Vlaanderen).

#### **Artikel 13.**

Dit artikel stelt dat de amplitude wordt vastgesteld in functie van de vervoersvraag en dat op week- en zaterdagen er een minimale frequentie geboden moet worden van 1 rit per uur per richting. Op zon en feestdagen vervalt deze frequentievereiste.

#### **Artikel 14.**

Het is de vervoerregioraad die het aanvullend net zal bepalen. De vervoerregioraad dient daarbij rekening te houden met de eisen, vermeld in artikel 12 en 13.

#### **Artikel 15.**

De eerste doelstelling van basisbereikbaarheid is het bereikbaar maken van belangrijke maatschappelijke functies op basis van een vraaggericht systeem en met een optimale inzet van vervoers- en financiële middelen. Het is daarom de opdracht van de exploitant om het aanvullend net te evalueren en het aanbod op economisch verantwoorde wijze af te stemmen op de reële vervoersvraag. De exploitant doet hiervoor de nodige voorstellen en zal in consensus met de vervoerregioraad deze maatregelen uitvoeren. Bij het in eerste instantie uitblijven van een consensus is het aan de vervoerregioraad om een alternatief voorstel te formuleren om het aanbod op economische verantwoorde wijze bij sturen.

#### **Artikel 16.**

Dit artikel bepaalt de minimale afstand tussen 2 haltes. Een te korte afstand tussen haltes is immers nadelig voor een vlot openbaar vervoer. Bij voorkeur liggen haltes op een grotere afstand.

#### **Artikel 17.**

Dit artikel heeft aandacht voor het belang van voldoende capaciteit van de ingezette voertuigen. Voldoende capaciteit is immers belangrijk voor het tevredenheidsgevoel van de reiziger die hierdoor sneller zal beslissen om zijn verplaatsing met het openbaar vervoer uit te voeren in plaats van met de wagen.

#### **Artikel 18.**

Dit artikel richt zich in eerste instantie naar de wegbeheerder en legt hem op om gepaste doorstromingsmaatregelen te nemen. Ter uitvoering van het mobiliteitsbeleid beoogt de doelstelling, vermeld in artikel 4, 8° van het Decreet basisbereikbaarheid te zorgen voor een vlotte doorstroming van elke vervoersmodus. Een vlotte doorstroming voor het openbaar vervoer is immers essentieel om een hoge betrouwbaarheid en efficiëntie te kunnen bieden. Een vlotte doorstroming draagt daarenboven bij tot de gedragsverandering die men bij het publiek wil creëren om eerder voor het openbaar vervoer te kiezen dan voor de wagen.

Dit artikel is niet van toepassing op de spoorweg- en waterwegbeheerders.

#### **Artikel 19.**

Net zoals artikel 18 richt dit artikel zich tot de wegbeheerder en legt hem op om gepaste doorstromingsmaatregelen te nemen.

Dit artikel is opnieuw niet van toepassing op de spoorweg- en waterwegbeheerders.

#### **Artikel 20 tot en met 22.**

De bepalingen uit het besluit Basismobiliteit die de normen bevatten voor basismobiliteit, evenals de bepalingen uit het Exploitatie- en tarievenbesluit die betrekking hebben op doorstroming, worden opgeheven.

#### **Artikel 23.**

Met de inwerkingtreding van dit besluit, kunnen de punten 6° tot en met 14° van artikel 2 en Hoofdstuk 2, afdeling 1, bestaande uit artikel 4 tot en met 14, van het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg, gewijzigd bij het decreet van 8 mei 2009, opgeheven worden.



## Artikel 24.

Dit artikel behoeft geen verdere duiding.

### **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

#### BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Zie eerste principiële goedkeuring (VR 2020 1007 DOC.0751/1BIS).

#### IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Zie eerste principiële goedkeuring (VR 2020 1007 DOC.0751/1BIS).

#### IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Zie eerste principiële goedkeuring (VR 2020 1007 DOC.0751/1BIS).

### **4. VERDER TRAJECT**

Na de definitieve goedkeuring zal het besluit 10 dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad in werking treden.

### **5. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar definitieve goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de kwaliteitseisen van het kernnet en aanvullend net en de streefwaarden voor wegbeheerders inzake de doorstroming van het openbaar vervoer.

2° de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken te gelasten het voormelde besluit van de Vlaamse Regering in extenso te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Lydia PEETERS

Bijlagen:

- het definitief goed te keuren ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de kwaliteitseisen van het kernnet en aanvullend net en de streefwaarden voor wegbeheerders inzake de doorstroming van het openbaar vervoer
- het advies van de Raad van State nr. 67.795/1/V gegeven op 21 augustus 2020