



## Advies

# Wijziging decreet lage-emissiezones

Brussel, 23 november 2018

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 november 2015 betreffende lage-emissiezones

Adviesvrager: Joke Schauvliege - Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw

Ontvangst adviesvraag: 31 oktober 2018

Adviestermijn: 30

Goedkeuring raad: 23 november 2018

Contactpersoon: Ann Wuyts – [awuyts@serv.be](mailto:awuyts@serv.be)

# Inhoud

Inhoud .....	3
Krachtlijnen .....	4
Situering.....	5
1 Situering van de adviesvraag .....	5
2 Samenvatting van de adviesvraag.....	6
Advies .....	7
1 Kader maatregel in mobiliteitsbeleid.....	7
2 Blijf uniformiteit over de gemeenten nastreven .....	7
3 Handhaving zo optimaal mogelijk laten verlopen .....	8
4 Communicatie en voorspelbaarheid hebben effect .....	8
5 Effecten van LEZ opvolgen en communiceren.....	9

## Krachtlijnen

Het invoeren van een lage-emissiezone is een maatregel met groot potentieel voor het verbeteren van de luchtkwaliteit. Bovendien reiken de effecten ervan verder dan enkel 'lucht'. Effecten zijn onder meer vast te stellen op vergroening van het wagenpark, verkeerscirculatie en openbaarvervoergebruik, en kan informatie verschaffen over betalen voor mobiliteit.

De MORA vindt dat de Vlaamse regering deze maatregel daarom moet inbedden in een langetermijnvisie op mobiliteit. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen zou daar een goed kader voor zijn evenals de regionale beleidsplannen die binnen het decreet basisbereikbaarheid zijn voorzien.

De MORA verwacht dat de stad Antwerpen samen met het Vlaams Gewest op korte termijn een grondige effectanalyse maakt van de LEZ en hierbij zowel de effecten op luchtkwaliteit als de mobiliteits- en sociaal-economische effecten in kaart brengt. Zo komt belangrijke beleidsinformatie ter beschikking ter ondersteuning van andere lokale besturen die overwegen om een LEZ in te voeren of voor de Vlaamse overheid om een gepast flankerend beleid te ontwikkelen. Om de effecten van de LEZ voldoende in kaart te brengen, stelt de MORA voor dat de onderzoeksagenda van het departement MOW hierrond studies opneemt.

Het nastreven van uniformiteit over de gemeenten blijft een belangrijk aandachtspunt voor de MORA. Hij raadt daarom aan enkel die aspecten die rechtstreeks gelinkt zijn aan de eigenheid van een gemeente over te laten aan de steden en gemeenten en alle andere LEZ-criteria op te nemen in de Vlaamse regelgeving. Dit draagt bij aan het draagvlak, de transparantie en het gebruiksgemak bij de Vlaamse burger.

Op de voorgestelde wijzigingen uit het voorontwerp van decreet formuleert de Raad geen opmerkingen. Deze wijzigingen bevatten nagenoeg allemaal maatregelen die het verbeteren van de handhaving en het vereenvoudigen van het toezicht tot doel hebben. Aspecten die de MORA ondersteunt.

# Situering

## 1 Situering van de adviesvraag

De Vlaamse regering vroeg de Mobiliteitsraad om advies op 31 oktober 2018 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 november 2015 betreffende lage-emissiezones.

### Geschiedenis van het dossier

Het Vlaams Luchtkwaliteitsplan 2012-2016 bevatte de maatregel om een lage-emissiezone te kunnen instellen om het gebruik van schonere voertuigen te stimuleren. Het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019 herbevestigde het realiseren van dit Luchtkwaliteitsplan en het faciliteren van de lage-emissiezones.

Eind 2014 stelde de Vlaamse regering een Vlaams kader voor de lage-emissiezones op. Over dit document formuleerde de MORA een advies<sup>1</sup>. De Vlaamse regering bekrachtigde het LEZ-decreet op 27 november 2015 (BS 18/12/2015) en het besluit dat de toegangsvoorwaarden regelt op 26 februari 2016<sup>2</sup>. De meest recente aanpassing aan het decreet gebeurde op 8 juni 2018. Hierin werd het decreet aangepast aan de Europese verordening 2016/679 over de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en het vrije verkeer van die gegevens.

Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering het ontwerp van Luchtbeleidsplan 2030 voor een eerste keer principieel goed. Net als het vorige luchtbeleidsplan bevat het LEZ's als beleidsmaatregel om de transportemissies te verlagen. Omdat niet in alle gemeenten deze maatregel voor een voldoende daling van de NO<sub>2</sub>-emissies zal leiden tegen 2030, stelt het plan voor om een wetgevend kader uit te werken voor ultralage-emissiezones (ULEZ) waarin enkel nog zero-emissievoertuigen toegelaten zijn.

De stad Antwerpen voerde op 1 februari 2017 een LEZ in. De stad Gent plant de invoering op 1 januari 2020. Ook Hasselt zou in 2020 een LEZ invoeren. Mechelen en Willebroek volgen ten vroegste vanaf 2021<sup>3</sup>.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voerde op 1 januari 2018 een LEZ in. Deze valt buiten de Vlaamse decreetgeving en heeft andere toegangsvoorwaarden dan deze in het Vlaams Gewest. De toegangsvoorwaarden binnen het Vlaamse Gewest zijn strikter dan deze in Brussel. Verschillen situeren zich onder meer op het vlak van de voertuigen die altijd zijn toegelaten, het jaartal tot wanneer de voertuigen met specifieke euronormen zijn toegelaten, de mogelijke afwijkingen,...

<sup>1</sup> <http://www.mobiliteitsraad.be/mora/publicatie/advies-vlaams-kader-lage-emissiezones>

<sup>2</sup> Gewijzigd om technische redenen op 31 maart 2017

<sup>3</sup> <https://www.vlaanderen.be/nl/mobiliteit-en-openbare-werken/voertuigen/lage-emissiezones-lez>

## Aanleiding van de decreetswijziging

De aanleiding voor dit wijzigingsdecreet is tweeërlei:

- Sinds 1 februari 2017 is een lage-emissiezone (LEZ) van kracht in de stad Antwerpen. Op basis van de ervaringen van de stad Antwerpen zijn een aantal aanpassingen aan het decreet nodig.
- De stad Gent wil een LEZ invoeren vanaf 1 januari 2020 en wil het toezicht daarvan organiseren met mobiele camera's, een optie die in het oorspronkelijke decreet niet is voorzien.

## 2 Samenvatting van de adviesvraag

Zoals geformuleerd in vorige paragraaf, wil de Vlaamse Regering met dit decreet de beslissing van de stad Gent om een LEZ in te voeren faciliteren en een aantal wijzigingen uitvoeren volgend uit de praktijkervaringen in Antwerpen.

Het decreet voorziet de mogelijkheid dat gemeenten bij het toezicht op de LEZ gebruik kunnen maken van vaste camera's, tijdelijke vaste camera's en mobiele camera's. Het decreet neemt ook nog een aantal gebruiksmodaliteiten op omtrent de verwerking van gegevens en de aankondiging van het gebruik van (tijdelijk) vaste of mobiele camera's.

Met de voorziene wijzigingen aan het decreet wil de Vlaamse Regering de slagkracht van de LEZ-inrichters te verhogen en om de ruimte voor interpretatie in te perken. Het gaat om volgende aanpassingen:

- Natuurlijke personen zullen verplicht zijn om de identiteit van de bestuurder kenbaar te maken als de titularis van de nummerplaat het voertuig niet bestuurde op het moment van de overtreding.
- Naast gemeenten kunnen ook politiezones LEZ-toezichthouders aanstellen.
- De detectie van nummerplaten mag ook door private concessiehouders gebeuren.
- De procedure voor administratieve beboeting wordt geoptimaliseerd.
- Er worden maatregelen opgenomen om meer buitenlandse overtreeders te kunnen beboeten.

De Vlaamse regering schat de impact van deze decreetswijziging op de lokale overheden in als louter positief. Ook de impact op het maatschappelijk draagvlak is overwegend positief.

## Advies

De MORA gaat in zijn advies in op zowel dit decreet als op het algemene beleid omtrent lage-emissiezones. De MORA neemt daarbij zijn advies uit 2015 over het Vlaams kader lage-emissiezones als uitgangspunt.

### 1 Kader maatregel in mobiliteitsbeleid

De invoering van een lage-emissiezone kan lokaal een significant verschil maken bij het verbeteren van de luchtkwaliteit. De eerste metingen in Antwerpen wijzen op een positief effect, voornamelijk te danken aan de vergroening van het wagenpark dat binnen de LEZ rijdt. Antwerpen kampt wel met hoge achtergrondconcentraties door verkeer, haven en industrie. Op wetenschappelijk onderbouwde conclusies over de verbetering van de luchtkwaliteit is het nog wachten<sup>4</sup>.

De maatregel heeft naast impact op de lokale luchtkwaliteit gevolgen voor mobiliteit. De MORA vindt dat het beleidsdomein Mobiliteit de kans moet benutten om deze maatregel actief te ondersteunen. Het vergroenen van het wagenpark is één van de doelstellingen voor het mobiliteitsbeleid om de klimaatdoelstellingen te halen waartoe de LEZ kan bijdragen.

Momenteel gebeurt de aansturing van de maatregel vanuit het beleidsdomein Omgeving en kadert hij binnen het Luchtbeleidsplan. De Beleidsbrief MOW 2018-2019 haalt deze maatregel aan en plaats hem onmiddellijk in het luchtbeleid. De maatregel zou perfect passen in een strategisch langetermijnbeleid omtrent mobiliteit. Door het uitblijven van een Mobiliteitsplan Vlaanderen is dit momenteel nog niet het geval. Naast vergroenen van het wagenpark kan de maatregel ook passen in een beleid waarbij betaald wordt voor het gebruik van mobiliteit. Betalen voor mobiliteit wordt momenteel onderzocht in de studie rond de mogelijke invoering van een wegheffing in Vlaanderen.

Ook op lokaal niveau is het belangrijk om de maatregel in te bedden in het mobiliteitsbeleid en deze niet als een op zich staande maatregel te beschouwen.

Het inpassen in een langetermijnbeleidsplan binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken geldt eveneens voor de maatregel 'invoeren van ultralage-emissiezones' uit het Luchtbeleidsplan. Deze maatregel moet kaderen binnen het Mobiliteitsplan Vlaanderen en moet meegenomen worden bij de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen die voorzien zijn in het ontwerpdecreet basisbereikbaarheid.

### 2 Blijf uniformiteit over de gemeenten nastreven

De MORA roept de Vlaamse regering op om de uniformiteit over de gemeenten zo maximaal mogelijk te maken voor de gebruiksvriendelijkheid, de transparantie en het draagvlak.

Het decreet betreffende de lage-emissiezones zorgt voor uniformiteit in het Vlaams Gewest op het vlak van toegangsvoorwaarden, handhaving, controle, ... Toch geeft het steden en gemeenten

<sup>4</sup> Zie ook paragraaf 5 van dit advies: effecten van LEZ opvolgen en communiceren

autonomie om een aantal aspecten van de maatregel zelf in te vullen rekening houdend met de eigenheid van de gemeente en de (fiscale) autonomie. Het gaat dan onder meer over de keuze om een LEZ al dan niet in te voeren, de afbakening van het gebied waarin de LEZ van toepassing is, het vastleggen van de uitzonderingen op de toegangsvoorwaarden (verbieden of toegang afkopen) en de hoogte van de daaraan gekoppelde tarieven. De MORA vraagt de Vlaamse Regering om de uitzonderingen op de toegangsvoorwaarden op te nemen in de Vlaamse regelgeving. Dit zou de gebruiksvriendelijkheid van het systeem verhogen en vermijdt dat deze luchtbeleidsmaatregel als een vorm van gemeentelijke belasting kan gebruikt worden. Zo bestaat er geen centraal register van voertuigen die een uitzondering hebben aangevraagd en moet dit gebeuren in alle Vlaamse gemeenten met een LEZ.

Om die uniformiteit over de gemeenten heen te bewaren is een blijvende ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid noodzakelijk voor lokale overheden die de maatregel willen invoeren en, na inwerkingtreding van het decreet basisbereikbaarheid, ook voor de vervoerregioraden.

Ook in Brussel en in andere Europese steden worden LEZ steeds couranter. Deze vallen uiteraard buiten het Vlaamse LEZ-decreet. De MORA vraagt de Vlaamse regering om ook op Belgisch en Europees beleidsniveau zoveel mogelijk te werken aan een harmonisering van de regelgeving en toelatingsvoorwaarden van LEZ's.

### **3 Handhaving zo optimaal mogelijk laten verlopen**

Voor het draagvlak is goede handhaving cruciaal. Dat benadrukte de MORA al in zijn advies over het Vlaams kader lage-emissiezones. De wijzigingen die de Vlaamse regering met het voorliggende voorontwerp van decreet wil doorvoeren hebben nagenoeg allemaal te maken met het verbeteren van de handhaving en het vereenvoudigen van het toezicht. De Raad formuleert daarom geen opmerkingen op de voorgestelde wijzigingen aan het LEZ-decreet.

Aangezien de aanpassingen volgen uit een technische evolutie (mobiele camera's) en voortschrijdend inzicht omtrent de in het decreet opgenomen handhavingsvoorwaarden, stelt de MORA zich de vraag of het niet beter zou zijn om deze voorwaarden op te nemen in een ministerieel besluit in plaats van in een decreet. Dit is een meer flexibele vorm van regelgeving en staat een snellere aanpassing van de regelgeving aan wijzigende omstandigheden toe.

### **4 Communicatie en voorspelbaarheid hebben effect**

In zijn advies op het Vlaams kader lage-emissiezones benadrukte de MORA het belang van goede en tijdige communicatie zowel naar de inwoners van de LEZ als naar binnen- en buitenlandse bezoekers.

De MORA stelt vast dat de informatieverbreiding vrij goed verloopt. Gebruikers kunnen snel en eenvoudig de nodige informatie, zoals de huidige en toekomstige toegangsvoorwaarden, vinden.

Ook de communicatie omtrent de invoering van de beleidsmaatregel gebeurt tijdig. De stad Antwerpen communiceerde jaren op voorhand over de invoering van de LEZ. De communicatie



van de stad Gent loopt ook al geruime tijd. Dit is positief want het stelt autobezitters in staat om rekening houden met de LEZ-voorwaarden bij de aankoop van een nieuw voertuig. Het overtuigen van consumenten om bij de aankoop te kiezen voor een groener exemplaar is immers één van de doelstellingen van het Vlaamse lucht- en mobiliteitsbeleid.

Dat deze communicatie belangrijk is, blijkt ook uit de campagnes voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2018. Het al of niet invoeren (of uitbreiden) van een LEZ was een thema, evenals het belang van het verbeteren van luchtkwaliteit.

Deze communicatie kan best vanuit de Vlaamse overheid gebeuren. Door aan te geven op welke wijze de maatregel past in het Vlaamse beleid. Met een goede communicatie kan aan draagvlak gewerkt worden, kunnen de voordelen van de maatregel in de verf gezet worden en kunnen autobezitters zich voorbereiden op een strengere luchtbeleid.

## 5 Effecten van LEZ opvolgen en communiceren

In zijn advies uit 2015 vroeg de MORA om de effecten van een lage-emissiezone goed op te volgen. De MORA mist momenteel de communicatie hierrond.

### Evaluatie van de effecten van de maatregel

De stad Antwerpen communiceerde dat de luchtkwaliteit verbeterde sinds de invoering van de LEZ. Uit de evaluatiestudie<sup>5</sup> bleek dat het wagenpark dat in de LEZ rijdt sneller vergroent dan in de rest van Vlaanderen. De andere aspecten zijn voornamelijk via modelresultaten onderzocht en geven voor het maatschappelijk middenveld nog onvoldoende zicht op de werkelijke effecten.

Ook de metingen van de luchtkwaliteit die door het Vlaamse Gewest worden uitgevoerd geven nog geen uitsluitsel over de grootte van de impact van de maatregel. De eerste meetresultaten wijzen op een positieve ontwikkeling, maar pas na metingen over een langere termijn (> 3 jaar) kunnen deze wetenschappelijk onderbouwd genoemd worden.

De MORA betreurt dat de effecten van de maatregel maar amper zijn onderzocht, zowel op het vlak van luchtkwaliteit de mobiliteits- en sociaal-economische effecten. Hij verwacht dat de stad Antwerpen samen met het Vlaams Gewest werk maakt om op korte termijn een grondige effectanalyse te maken. Zo komt belangrijke beleidsinformatie ter beschikking ter ondersteuning van andere lokale besturen die overwegen om een LEZ in te voeren of voor de Vlaamse overheid om een gepast flankerend beleid te ontwikkelen.

Het Luchtkwaliteitsplan 2030 stelt dat de LEZ effect heeft op de luchtkwaliteit, maar dat enkel het invoeren van een LEZ voor de meeste steden onvoldoende is om de luchtkwaliteitsdoelstellingen in 2030 te halen. Vandaar dat het Luchtkwaliteitsplan spreekt over het invoeren van ultralage-emissiezones (ULEZ's), zones waarin enkel emissievrije voertuigen toegestaan zijn.

De MORA vraagt om de stakeholders actief te betrekken bij de totstandkoming van de regelgeving voor de ultralage-emissiezones om een zo groot mogelijk draagvlak voor deze nieuwe maatregel te realiseren.

<sup>5</sup> TML, VITO, 2018, Evaluatie 1 jaar LEZ in Antwerpen, 1 maart 2018, 17 p.

## Alle effecten van de LEZ onderzoeken

Over de andere effecten van de LEZ is eveneens weinig bekend.

Uit de Reguleringsimpactanalyse (RIA) over het Vlaamse kader LEZ's bleek dat de impact van de maatregel zeer groot was<sup>6</sup>. De RIA trok deze conclusie naar aanleiding van de verwachte impact op bewoners, bezoekers, de grootte van het (vracht)wagenpark dat niet voldoet aan de LEZ-criteria, het aantal van de voertuigen dat niet voldoet aan de LEZ-toegangscriteria dat in eigendom is van gezinnen met een netto-inkomen onder de risicogrens voor armoede of sociale uitsluiting,... en de sociale consequenties in het algemeen. De MORA stelde vast dat de RIA de input op de economische sectoren en de lokale economie niet had meegenomen.

De MORA vraagt om onderzoek te verrichten of te communiceren over draagvlak en lokale participatie, en over de sociale, economische en mobiliteitseffecten van de maatregel.

De MORA stelt voor om in de onderzoeksagenda van het departement MOW onderzoek op te nemen over de lage-emissiezones en hun impact of wisselwerking met: communicatiestrategieën, wegenheffing, parkeerbeleid, verkeerscirculatieplannen, openbaarvervoergebruik,...

---

<sup>6</sup> MORA, 2015, Advies Vlaams kader voor lage-emissiezones, p. 9 + RIA p. 9-10