

Advies

Vlaams kader voor lage-emissiezones

Brussel, 30 januari 2015

Adviesvraag: Advies over het voorontwerp van decreet betreffende lage-emissiezones en het Vlaams kader voor lage-emissiezones

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

Ontvangst adviesvraag: 22 december 2014

Adviestermijn: tegen 30 januari 2015

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 30 januari 2015

Inhoud

Krachtlijnen van het advies.....	4
1. Situering van de adviesvraag	5
2. Samenvatting van de adviesvraag.....	5
Advies.....	7
1. Nood aan verbeteren luchtkwaliteit.....	7
2. Vlaams beleid rond luchtkwaliteit nodig.....	7
3. LEZ als concrete, lokale maatregel	8
4. Maatregel met grote impact	9
5. Uniformiteit nastreven over gemeenten.....	9
6. Toegangsvoorwaarden.....	10
7. Vrijstellingen	12
8. Goede handhaving is cruciaal	12
9. Tijdige communicatie nodig.....	13
10. Inpassen in het lokaal beleid	13
11. Technische en juridische opmerkingen	15

Krachtlijnen van het advies

Om de Europese doelstellingen inzake luchtkwaliteit te halen is er nood aan een beleid dat de luchtvervuiling door verkeer aanpakt. Daarom vind je bij de MORA een breed draagvlak voor maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Deze vragen echter een beleidsdomeinoverschrijdend beleid dat impact heeft in heel Vlaanderen. Het Vlaams Luchtkwaliteitsplan en het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen zijn hiervoor belangrijke beleidsdocumenten.

Lage-emissiezones (LEZ's) zijn een maatregel uit het Vlaamse luchtkwaliteitsplan waarmee de luchtkwaliteit plaatselijk kan verbeteren. De MORA vindt het positief dat de Vlaamse Regering een Vlaams kader voor LEZ's heeft uitgewerkt aangezien er in meerdere steden plannen zijn voor het invoeren ervan. Zo'n uniform kader is voor de gebruiksvriendelijkheid cruciaal.

De impact van de maatregel gaat echter verder dan het verbeteren van de lokale luchtkwaliteit. Om de ongewenste gevolgen van een LEZ zoveel mogelijk te beperken vraagt de Raad aan het Vlaamse Gewest om te waken over de uniformiteit van de maatregel over de gemeenten heen en het correct inschatten van de sociale, economische en mobiliteitsimpact. De Raad stelt daarom voor om voor de invoering een lokale impactstudie uit te voeren en de resultaten daarvan te gebruiken bij het bepalen van het flankerend beleid in de af te sluiten convenants.

Daarnaast stelt de Raad vast dat dit convenant volledig los staat van het systeem van de bestaande samenwerkingsovereenkomsten en projectsubsidies tussen de gemeenten en het Vlaamse Gewest kaderend in het Mobiliteitsdecreet, wat de Raad niet efficiënt vindt. Om planlast te verminderen stelt hij daarom voor om de invoering van de LEZ mee op te nemen in deze samenwerkingsovereenkomsten. Dit maakt het mogelijk om de maatregel in te bedden in het lokale mobiliteitsbeleid.

De MORA vindt het belangrijk dat de LEZ geldt voor alle voertuigen, ook een goede handhaving is cruciaal. De Raad ondersteunt daarom de keuze om te werken met nummerplaatherkenning. De Raad roept de Vlaamse Regering en de gemeenten op om de buitenlandse voertuigen op gelijkwaardige wijze te handhaven en de administratieve lasten voor inschrijving zo veel mogelijk te beperken. De Raad vraagt dat het lokale beleid ook maatregelen neemt om onder meer de sociale consequenties van de invoering van LEZ's te beperken, een tijdige en goede communicatie te voorzien en de effecten van de maatregel te monitoren.

De vele vrijheidsgraden voor de gemeenten maken dat er ondanks een Vlaams kader nog steeds verschillen tussen de gemeenten zullen zijn. De Raad vraagt het Vlaams Gewest om een zo groot mogelijke uniformiteit na te streven. Ook dringt de raad erop aan om op Belgisch en Europees beleidsniveau te streven naar een geharmoniseerd beleid.

1. Situering van de adviesvraag

Op 30 maart 2012 keurde de Vlaamse Regering definitief het Luchtkwaliteitsplan goed. Dit document werd ingediend bij de Europese Commissie in het kader van de uitstel-aanvraag voor het behalen van de Europese normen voor NO₂ tegen 2015. Eén van de maatregelen in het luchtkwaliteitsplan is het instellen van lage-emissiezones om het gebruik van schonere voertuigen te stimuleren.

In het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019 wordt zowel het realiseren van het Luchtkwaliteitsplan als het faciliteren van lage-emissiezones herbevestigd:

“Rekening houdend met Europese doelstellingen en met het grensoverschrijdend karakter van de uitstoot leveren we inspanningen om de aanwezigheid van onder andere fijn stof, stikstofoxides en ozon te beperken. We implementeren het luchtkwaliteitsplan, evalueren de effecten en sturen desgevallend bij. We faciliteren de Lage Emissiezones en pakken de hot spots in agglomeraties aan. (p. 79)”

Het federale beleidsniveau heeft in de wegcode een verkeersbord opgenomen dat gemeenten kunnen gebruiken om een lage-emissiezone aan te duiden en in te voeren. De bevoegdheid om dit bord inhoudelijk in te vullen ligt bij de gewesten en in afwezigheid van een gewestelijk kader bij de gemeenten zelf.

Met het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering probeert de Vlaamse Regering om een uniform kader te scheppen voor alle Vlaamse steden en gemeenten die een lage-emissiezone willen invoeren.

De MORA heeft de adviesvraag ontvangen op 22 december 2014. Een vertegenwoordiger van het departement LNE heeft de inhoud van het Vlaams Kader lage-emissiezones toelicht op 15 januari 2015 aan de leden van de MORA en de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezin en Gezondheid. De plenaire MORA-raad heeft dit advies goedgekeurd tijdens zijn vergadering van 30 januari 2015.

2. Samenvatting van de adviesvraag

Het Vlaams kader lage-emissiezones wil een uniform kader bieden aan de gemeenten voor de inhoudelijke invulling van lage-emissiezones. Op Vlaams niveau wordt daartoe een decreet en een uitvoeringsbesluit voorzien. De concrete afspraken met de gemeenten over aspecten die niet decretaal kunnen worden vastgelegd, wil de Vlaamse Regering opnemen in een convenant.

Een lage-emissiezone is een lokaal afgebakende zone waaruit voertuigen die niet voldoen aan een specifieke emissienorm worden geweerd. Doel is om de roetuitstoot door verkeer in deze zones te verminderen. Ook zou er een positieve impact zijn op de NO_x-emissies. Het is niet de bedoeling om het verkeer in het algemeen te verminderen met deze maatregel.

De Vlaamse regelgeving bepaalt onder meer de toegangscriteria. Een LEZ is geldig voor de voertuigcategorieën M en N en geldt zowel voor binnenlandse als buitenlandse voertuigen. De toegangsvoorwaarden tot de LEZ worden gespecificeerd volgens euronorm. Voor de oudere voertuigen waarbij de euronorm niet vermeld wordt op het in-

schrijvingsbewijs, geldt de datum van eerste inschrijving. Het kader voorziet ook welke voertuigen zijn vrijgesteld.

De gemeenten kunnen voertuigen die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen onder bepaalde voorwaarden wel toelaten op hun grondgebied. Hiervoor kunnen zowel vrijstellingen als afkoopsommen worden gehanteerd. Deze uitzonderingen gelden per gemeente en zijn beperkt in de tijd. De tariefbepaling is een gemeentelijke bevoegdheid. Het Vlaamse kader kan enkel aanraden om de uitzonderingstoelatingen te koppelen aan een vergoeding om de effectiviteit van de maatregel niet in het gedrang te brengen.

Gemeenten moeten bij het verlenen van individuele toelatingen aan inwoners van een LEZ rekening houden met de mogelijke beperkte financiële draagkracht en een sociaal tarief voorzien voor mensen met een verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorg.

Het decreet voorziet dat, naast de politie, personeelsleden van de stad of gemeente toezicht kunnen uitoefenen op de naleving van de reglementering en overtredingen kunnen vaststellen in een proces-verbaal. Gemeenten kunnen hiervoor administratieve boetes opleggen. Dit toezicht gebeurt hoofdzakelijk via nummerplaatcontrole. Dit kan zowel via manuele als automatische nummerplaatherkenning via camera's. Handhaving is ook mogelijk via controle van de boorddocumenten, wat onder meer voor buitenlandse voertuigen nodig zal zijn.

Op Vlaams niveau zal een databank opgemaakt worden die nummerplaatgegevens bevat van de voertuigen die wel / niet toegelaten zijn tot de LEZ. Deze databank wordt opgebouwd met DIV-gegevens, gegevens over het bezit van een roetfilter die gekend zijn bij de Vlaamse overheid en, indien mogelijk, uit de databank met gegevens over de kilometerheffing voor vrachtwagens. Over een aantal categorieën van voertuigen zijn geen gegevens beschikbaar. Ook over de buitenlandse voertuigen zijn geen gegevens beschikbaar.

Voertuigen die niet zijn opgenomen in deze databank of niet aan de algemene toegangscriteria voldoen maar wel aan deze in een specifieke LEZ moeten zich hiervoor bij de desbetreffende gemeente registreren. Indien het gaat om voertuigen die niet in de databank waren opgenomen, worden zij hierin opgenomen en wordt deze informatie doorgegeven aan andere gemeenten. Indien het enkel over lokale toelatingen gaat, blijft de informatie bij de gemeente.

In het convenant tussen het Vlaamse Gewest en de gemeente zullen daarnaast afspraken staan over de gebiedsafbakening, flankerend beleid, communicatie en draagvlak, en effectmonitoring.

Advies

De Mobiliteitsraad vindt het belangrijk dat het Vlaams kader zorgt voor een uniforme regelgeving over lage-emissiezones die de impact op de gebruiker minimaliseert en de effectiviteit van de maatregel waarborgt. In zijn advies geeft de Raad de aandachtspunten van het mobiliteitsmiddenveld hierover aan.

1. Nood aan verbeteren luchtkwaliteit

De Mobiliteitsraad heeft zich in vorige adviezen al uitgesproken over de noodzaak aan een beleid om de luchtkwaliteit te verbeteren. Hierbij gaf de Raad aan dat er specifiek maatregelen nodig zijn om de luchtmissies veroorzaakt door verkeer te beperken.

In zijn advies over het Luchtkwaliteitsplan¹ heeft de MORA aangegeven in te stemmen met de invoering van lage-emissiezones (LEZ's) indien er een transparant en uniform systeem werd ingevoerd. De Raad heeft toen aangegeven betrokken te willen worden om aan te geven onder welke voorwaarden er draagvlak kan gevonden worden voor de maatregel. Dit advies stelt de MORA-leden in staat om deze voorwaarden te concretiseren.

De voorgedij voor het invoeren van een lage-emissiezone ligt bij de gemeente. De MORA vindt het positief dat er een uniform Vlaams kader is dat geldt over alle gemeenten. Dit kader maximaliseert door de uniformiteit de effectiviteit en de efficiëntie van de maatregel voor de gebruiker. Zonder Vlaams kader zouden de gemeenten via de aanvullende reglementen ook een lage-emissiezone kunnen invoeren en zelf de inhoudelijke invulling ervan bepalen.

2. Vlaams beleid rond luchtkwaliteit nodig

Het invoeren van een lage-emissiezone heeft vooral impact op de luchtkwaliteit in de zone waarin de maatregel van kracht is. Voor het verbeteren van de luchtkwaliteit in Vlaanderen zijn meerdere maatregelen nodig. In zijn advies van 27 april 2012 over het Klimaatbeleidsplan² geeft de MORA aan dat er nauwelijks individuele maatregelen zijn met een groot reductiepotentieel en met een breed draagvlak. Slechts door in te zetten op een groot aantal maatregelen, en deze met de focus op deze doelstelling met elkaar te verbinden, kunnen de emissies van de transportsector drastisch gereduceerd worden.

De MORA ervaart dat de maatregel over het invoeren van lage-emissiezones vanuit milieu en luchtkwaliteit is genomen. Het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie heeft daardoor kansen laten liggen om de maatregel te integreren in het bestaande beleidsinstrumentarium van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

¹ MORA, 2011, Advies Luchtkwaliteitsplan, 28 oktober 2011

² MORA, Advies Stakeholdersoverleg klimaat en transport, 27 april 2012

Daarom vindt de Mobiliteitsraad het belangrijk om de maatregel in te passen in een beleid dat gericht is op het verminderen van de luchtvervuiling door verkeer, zowel op Vlaams als op lokaal niveau. Het Vlaamse Gewest moet toezien dat hij is ingepast in het gemeentelijk mobiliteitsbeleid gezien de mobiliteitseffecten. Op Vlaams niveau moet hij passen binnen een beleid dat onder meer de vergroening van het wagenpark ondersteunt.

Om de milieu-impact van het volledige wagenpark te verminderen en te vergroenen is het nodig de maatregelen uit het Vlaams Luchtkwaliteitsplan en het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen consequent uit te voeren. Het realiseren van een duurzame mobiliteit zal een gunstig effect hebben overal in Vlaanderen. Hiervoor is een beleidsdomeinoverschrijdend beleid nodig, waarbij naast maatregelen inzake mobiliteit en milieu ook ruimtelijke ordening, verkeersfiscaliteit, economie,... mee deze doelstellingen nastreven.

Dat zo'n beleid nodig is, bevestigt ook de Europese Commissie die in het verleden al meermaals haar bezorgdheid heeft uitgedrukt over het feit dat de dat België de bevolking niet afdoende beschermt tegen vervuiling door fijn stof (PM10)³. Vlaanderen haalt de luchtkwaliteitsnormen, opgelegd door de Europese Commissie, niet of moeilijk. De MORA heeft in zijn advies over het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen⁴ gevraagd om een goed onderbouwd en realistisch stappenplan op te maken om de mobiliteitsdoelstellingen te verzoenen met de milieu- en gezondheidsdoelstellingen. Zo wordt een anders geïsoleerde maatregel ingepast in een structurele langetermijnaanpak.

3. LEZ als concrete, lokale maatregel

Een lage-emissiezone is een afgebakende zone op lokaal gebied waarin voertuigen die niet voldoen aan een specifieke emissienorm niet zijn toegelaten. Het invoeren van de zone gebeurt om de roetuitstoot door verkeer in deze zones te verminderen. Een LEZ zou ook positieve impact hebben op de NOx-emissies. De maatregel dient niet om het verkeer in het algemeen te verminderen. Wel om de meest vervuilende voertuigen, in casu de oude dieselveertuigen, te weren uit de steden en gemeenten.

De MORA stelt vast dat het invoeren van een lage-emissiezone vooral impact heeft op de emissie van elementaire koolstof (roet). Voor de andere luchtvervuilende stoffen (PM10, PM2,5 en NOX) zullen extra maatregelen nodig zijn om deze concentratie in de lucht te laten afnemen. Gezien de zware impact van elementair koolstof op de gezondheid, kan de MORA instemmen met de invoering van lage-emissiezones. De maatregel heeft vooral een zeer lokaal effect. De MORA schat in dat de toegangsbepalingen in de LEZ bewoners en bezoekers kan aanzetten om minder vervuilende voertuigen te kopen of een duurzamere manier van vervoer te kiezen, waardoor de maatregel indirect overal een gunstige invloed op de luchtkwaliteit kan hebben.

De doelstelling “de luchtkwaliteit verbeteren” moet voor de MORA het toetsingskader zijn voor alle modaliteiten bij het uitwerken van de maatregel.

³ European Commission – Memo/14/116 – 20/02/2014

⁴ MORA, 2014, Advies over het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen, 28 februari 2014

4. Maatregel met grote impact

Uit de Reguleringsimpact analyse⁵ blijkt dat ongeveer 22% van alle personenwagens die zijn ingeschreven in Vlaanderen niet aan de vooropgestelde milieucriteria voldoet in 2016. Voor het vrachtwagenpark zal 41% niet voldoen⁶. Dit resulteert in een belangrijke impact voor zowel bewoners als bezoekers. Vanuit mobiliteit dringt de MORA aan om de effectiviteit van de maatregel op voorhand goed te onderzoeken, de kosten en baten van de LEZ af te wegen en te zorgen voor een goed flankerend beleid.

Als de maatregel op korte termijn wordt ingevoerd, zal het voor de bevolking en de vervoersbedrijven een uitdaging zijn om zich erop voor te bereiden. De Raad vraagt om tijdig te communiceren en eventuele overgangsmaatregelen te voorzien.

De RIA vermeldt eveneens dat 32% van de voertuigen die niet aan de toegangscriteria voldoet (of 7% van het totale wagenpark) eigendom is van gezinnen of alleenstaanden met een netto-maandinkomen van minder dan 2.000 euro. Deze waarde wordt in verschillende bronnen gezien als een risicogrens voor armoede of sociale uitsluiting⁷. De MORA vraagt daarom om ook maatregelen te nemen om de sociale consequenties van de invoering van LEZ's te milderen.

Naast deze sociale consequenties wijst de MORA ook op het feit dat de impact van deze maatregel zeer verschillend is naargelang de plaats waar men woont. Iemand die in een LEZ woont en niet beschikt over een voertuig dat aan de normen voldoet, wordt logischerwijs harder getroffen dan iemand die er buiten woont. Dat geldt ook voor wie binnen of buiten een LEZ werkt of onderneemt en niet over het gepaste voertuig beschikt. De Raad vraagt de gemeenten om deze verschillende soorten impact grondig te evalueren alvorens de maatregel in te voeren.

De RIA gaat voorbij aan de impact op de economische sectoren. Daarom vraagt de MORA om bij de invoering in een stad, specifiek de impact op de lokale economie na te gaan.

De impact en de complexiteit van de maatregel maken dat de Vlaamse Regering een aantal aspecten centraal moet regelen in het Vlaams kader. Voor de MORA zijn dit de toegangsvoorwaarden, vrijstellingen, handhaving en communicatie. Deze punten worden in de volgende paragrafen verder uitgewerkt.

5. Uniformiteit nastreven over gemeenten

Het Vlaams kader lage-emissiezones wil zorgen voor uniformiteit maar daarnaast geeft het de steden en gemeenten autonomie om een aantal aspecten van de maatregel zelf in te vullen zoals vrijstellingen, tarieven en flankerend beleid. De invulling van deze factoren zal de grootte van de sociaal-economische impact van de maatregel bepalen.

⁵ RIA, p. 9-10

⁶ Voor de autobussen en touringcars zal 32% in 2016 niet voldoen aan de vooropgestelde milieucriteria (Bron: FBAA)

⁷ http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_aantal_armen.htm

Aangezien deze factoren nog niet bepaald zijn, laat dit het mobiliteitsmiddenveld niet toe om de grootte van de impact in te schatten. De MORA stelt voor dat gemeenten eerst een impactstudie uitvoeren die zicht geeft op de impact op milieu, gezondheid en luchtkwaliteit specifiek in hun gemeente en ook de sociale, economische en mobiliteits-impact in kaart brengt vooraleer een LEZ in te voeren. Met de resultaten van de studie moet rekening gehouden worden bij het uitwerken van flankerend beleid.

De MORA wil dat het Vlaamse Gewest waakt over de uniformiteit van de maatregel over de gemeenten heen. Dit om ongewenste effecten te vermijden, te waken over de efficiëntie en effectiviteit van de maatregel en om de gebruiksvriendelijkheid zo maximaal mogelijk te houden.

In het Vlaams kader is opgenomen dat er een convenant zal opgesteld worden tussen het Vlaamse Gewest en een gemeente die een LEZ wil invoeren. Dit convenant bevat afspraken over die elementen van de LEZ die niet decretaal kunnen geregeld worden. Om de planlast te beperken stelt de MORA voor om hiervoor geen nieuw convenant te creëren maar het te kaderen binnen het systeem van de bestaande samenwerkingsovereenkomsten en projectsubsidies kaderend in het Mobiliteitsdecreet.

Naast een uniform Vlaams kader benadrukt de Raad het belang van harmonisering binnen België en binnen de Europese Unie over de lidstaten. Nu legt ieder land zijn eigen normen op. Deze normen zorgen ook voor bijkomende administratieve lasten. De MORA vraagt aan de Vlaamse Regering om op het Europese beleidsniveau minstens aan te dringen op het linken van de verschillende databanken binnen de EU omwille van de gebruiksvriendelijkheid van de systemen.

6. Toegangsvoorwaarden

Het Vlaams kader bepaalt de algemene toegangsvoorwaarden voor voertuigen binnen de lage-emissiezone. De MORA vindt het noodzakelijk dat deze toegangsvoorwaarden voor alle Vlaamse gemeenten gelijk zijn. Dit werkt de gevraagde uniformiteit in de hand.

De MORA vindt het positief dat in het Vlaams kader al de toegangscriteria voor 2020 en 2025 zijn opgenomen. Dit werkt de voorspelbaarheid in de hand en maakt dat de gebruiker zijn gedrag tijdig kan aanpassen.

De gemeenten hebben de vrijheid om voertuigen die niet voldoen aan de opgelegde criteria de toegang volledig te ontzeggen, hen een geldsom laten betalen of vrijstellingen te verlenen voor een beperkte duur. De Raad betreurt dat met het lokaal laten toestaan van vrijstellingen, afkoopsommen, de hoogte van boetes,... een belangrijk deel van de nagestreefde uniformiteit riskeert verloren te gaan.

De MORA is voorstander om zo weinig mogelijk uitzonderingen te voorzien op de toegangsvoorwaarden en de criteria die gemeenten hanteren voor het bijkomend toegang geven van voertuigen in de LEZ op te nemen in het convenant. De Raad is geen voorstander van het voorzien van 'afkoopsommen' omdat deze de ongelijke behandeling van voertuigen in de hand werken en de facto kunnen leiden tot een vorm van stadstol met als doel bijkomende inkomsten te genereren. De Raad vindt het wel aanvaardbaar

dat gemeenten voor de uitzonderingen de administratieve kosten die gepaard gaan met het opstellen en afleveren van een toegangsvergunning een retributie aanrekenen.

Het Vlaamse Gewest zal zorgen voor de opmaak van een databank waarin alle binnenlandse voertuigen zijn opgenomen die wel / niet zijn toegelaten tot de LEZ onder de algemene toegangsvoorwaarden. De MORA benadrukt dat de databank automatisch de gegevens van minstens alle Belgische voertuigen moet bevatten. Het Vlaams kader bepaalt niet of zal gekozen worden voor een lijst met niet-toegelaten voertuigen (black list) of een lijst met toegelaten voertuigen (white list). Omwille van de hanteerbaarheid lijkt het voor de MORA beter om te werken met een black list, deze bevat veel minder gegevens dan een white list. Voor buitenlandse voertuigen zal echter steeds met een white list moeten gewerkt worden.

Indien een gebruiker een uitzondering wenst aan te vragen, moet dit per gemeente gebeuren. Dit werkt de gebruiksvriendelijkheid van het systeem niet in de hand. De MORA pleit om ook hiervoor vanuit het Vlaamse Gewest richtsnoeren te bepalen om de procedure hiervoor zo eenvoudig mogelijk te maken.

Over buitenlandse voertuigen zijn geen milieukeurmerken gekend bij de Vlaamse overheid. Hierdoor zijn alle buitenlandse voertuigen, zowel personen- als goederenvervoer, verplicht om zich in te schrijven in de LNE-databank. Ook zij moeten, indien ze een uitzondering wensen, in iedere gemeente waar een LEZ bestaat deze aanvragen. Dit zorgt voor bijkomende administratieve lasten voor gebruikers. De MORA vraagt om de procedure zo eenvoudig mogelijk te maken en maximaal gegevens op te nemen in de LNE-databank en te verspreiden onder alle gemeenten die een LEZ hebben ingevoerd.

Specifiek voor goederenvervoer is in het Vlaams kader opgenomen dat men zal nagaan hoe maximaal gebruik kan gemaakt worden van de data die worden opgevraagd in functie van de kilometerheffing voor vrachtwagens. Bij de registratie voor de kilometerheffing zullen voertuigen hun milieukeurmerken moeten overmaken. De MORA pleit ervoor om de afstemming met de kilometerheffingsdatabank voor vrachtverkeer zo maximaal mogelijk te maken om de gebruiksvriendelijkheid van het systeem te verhogen.

De algemene toegangscriteria in het Vlaams kader zijn gebaseerd op de euronormen. Indien de euronorm niet vermeld is op het inschrijvingsbewijs, geldt de datum van eerste inschrijving. Hierdoor kan aan voertuigen die wel aan de gevraagde euronorm voldoen de toegang ontzegd worden op basis van de datum van eerste inschrijving. De MORA vraagt daarom om in het Vlaams kader ook de mogelijkheid te voorzien om een door een overheidsinstantie aanvaard document als bewijs van euronorm te laten gelden.

Specifiek voor voertuigen van categorie M vraagt de MORA om een onderscheid te maken bij datum voor eerste inschrijving voor de categorieën M1, M2 en M3, analoog zoals gebeurd is bij categorie N.

De toegangsvoorwaarden zoals opgenomen in het Vlaams kader hebben tot gevolg dat bussen en autocars van 11 jaar oud geen toegang meer krijgen tot een LEZ, tenzij ze zijn uitgerust met een roetfilter voor de EURO III-voertuigen. Ondernemers gaan volgens de aanbestedingsvoorwaarden van De Lijn, bij de aankoop van hun voertuigen evenwel uit van een economische levensduur van maximum 15 jaar. De impact van de invoering van een LEZ overstijgt daarmee het gemeentelijke niveau.

7. Vrijstellingen

Voor het draagvlak vindt de MORA het belangrijk dat rekening houdend met het rechtvaardigheidsbeginsel alle voertuigen onderworpen zijn aan de maatregel (goederen- en personenvervoer). Momenteel voorziet het Vlaams Kader dat enkel voertuigen van categorie M en N⁸ onder de wetgeving moeten vallen. De MORA vraagt om dit uit te breiden met voertuigen van categorie T, de landbouwvoertuigen, rekening houdend met de voor hen geldende, vergelijkbare normen. Van zodra het mogelijk is, moeten ook bromfietsen onder de wetgeving vallen.

Omwille van de doelstelling van het weren van vervuilende voertuigen wenst de MORA dat indien een LEZ wordt ingevoerd dit gebeurt voor alle voertuigen. Voorlopig is een afwijking hiervan niet mogelijk, mocht dit in de toekomst toch mogelijk zijn vraagt dit een grondige verantwoording. Deze verantwoording zou voor de MORA ook moeten opgenomen worden in het af te sluiten convenant tussen het Vlaamse Gewest en de gemeente.

8. Goede handhaving is cruciaal

De maatregel wordt ingevoerd zowel voor personen- als goederenvervoer. Voor de aanvaardbaarheid van de maatregel is een goede handhaving is zeer belangrijk.

Het departement LNE zal een databank opmaken met daarin alle Belgische voertuigen die wel / niet voldoen aan de gestelde euronormen. Van buitenlanders zijn deze gegevens niet gekend (zie ook 'toegangsvoorwaarden'). De MORA acht het logisch dat er een even grote pakkans voor de buitenlanders als voor de Belgische voertuigen zou zijn. Het ziet er naar uit dat dit niet het geval zal zijn, zowel bij controle als bij invordering van boetes zullen er verschillen zijn. De Mobiliteitsraad vraagt de gemeenten om de nodige maatregelen te nemen om de verschillen tussen de behandeling van buitenlandse en Belgische voertuigen zoveel mogelijk weg te werken en de voorgestelde maatregelen op te nemen in het convenant.

Dit vereist niet alleen inspanning van steden en gemeenten die een LEZ willen invoeren, maar ook van het Vlaamse en federale beleidsniveau. Om toegang te krijgen tot de databanken van andere EU-landen met daarin de noodzakelijke gegevens inzake Euronormen, zijn bilaterale overeenkomsten nodig evenals voor het invorderen van boetes van buitenlandse voertuigen. Enkel op die manier is een directe en snelle vervolging mogelijk.

Het Vlaams kader legt op dat de handhaving moet gebeuren via nummerplaatherkenning. Dit kan zowel via automatische als manuele controles. Voor het verhogen van de efficiëntie van de controles is de MORA voorstander van automatische nummerplaat-herkenning (ANPR).

⁸ 15 MAART 1968. - Koninklijk besluit houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen. [BS 23.03.1968], zie artikel 1

De ANPR-handhavingmethode maakt dat een gemeente moet investeren in deze camera's. De kostprijs van het systeem hangt af van de grootte van de lage-emissiezone en de complexiteit van het wegennet van de LEZ. De gemeenten staan in voor deze investering aangezien ze ook de mogelijke milieu- en gezondheidsbaten van de LEZ krijgen. Deze camera's moeten zoveel mogelijk compatibel zijn met andere bestaande en geplande systemen. De MORA denkt hierbij in eerste instantie aan de handhaving van de kilometerheffing voor vrachtwagens.

De handhaving van buitenlandse voertuigen zal moeilijk zijn aangezien automatische handhaving verwacht dat de gegevens gekend zijn in databank. Indien het voertuig zich niet heeft ingeschreven, is automatische controle niet mogelijk. Het Vlaams kader voorziet echter ook de mogelijkheid van het controleren van de boorddocumenten. Voor het draagvlak is een goede handhaving van alle voertuigen van belang.

Het voorontwerp van decreet en het ontwerp van uitvoeringsbesluit bekijken een lage-emissiezone als een milieumaatregel. Dat maakt het Vlaamse Gewest bevoegd voor het bepalen van onder meer de inhoudelijke invulling, het voorzien van administratieve boetes en het bepalen wie de overtredingen mag vaststellen. De verkeersborden die het begin / einde van de LEZ⁹ aangeven, zijn echter opgenomen in de wegcode. Dit maakt dat het overtreden van het verkeersbord zowel een milieu-overtreding als een verkeersovertreding is. Een gevolg daarvan is dat afhankelijk van wie de overtreding vaststelt, de hoogte van de boete ervan verschillend kan zijn. De MORA vraagt om het onmogelijk te maken dat eenzelfde overtreding tweemaal kan gesanctioneerd worden of dat voor eenzelfde overtreding een verschillende boete zou kunnen opgelegd worden naargelang ze in het kader van de ene of de andere regelgeving werd vastgesteld.

9. Tijdige communicatie nodig

De MORA vindt dat maatregel moet uitgewerkt worden met aandacht voor de gebruiksvriendelijkheid van het systeem. Daarom benadrukt de MORA het belang van een goede communicatie naar de gebruikers, zowel naar de inwoners van de LEZ als de bezoekers, zowel in het binnen- als buitenland. De MORA verwacht dat in het convenant tussen de gemeenten en Vlaams Gewest hierover afspraken worden gemaakt.

De invoering van een lage-emissie zone op korte termijn maakt het voor autobezitters moeilijk om hun aankoopgedrag aan te passen. De MORA vraagt de Vlaamse Regering om toe te zien dat er voldoende tijd is tussen de eerste communicatie omtrent de maatregel en de eventuele invoering. De Raad ziet bij deze communicatie een belangrijke rol weggelegd voor de verenigingen voor autogebruikers.

10. Inpassen in het lokaal beleid

Zoals blijkt uit voorgaande paragrafen zijn gemeenten verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de inhoudelijke invulling van de lage-emissiezone. De MORA vindt het

⁹ Borden F117 en F118 uit de wegcode

belangrijk om de maatregel in de gemeenten ook in te passen in het lokale beleid en hem niet als een op zichzelf staande maatregel te bekijken.

In de overgrote meerderheid van de Vlaamse gemeenten bestaat een gemeentelijk mobiliteitsplan gelinkt aan de samenwerkingsovereenkomsten en projectsubsidies kaderend in het Mobiliteitsdecreet. De gemeentelijke mobiliteitsplannen zijn goedgekeurd door de gewestelijke overheid. Omwille van het vermijden van planlast vraagt de MORA om het convenant dat het Vlaamse Gewest wil afsluiten over de lage-emissiezones in te passen in het bestaand instrument van het mobiliteitsconvenant om zo naast elkaar staande regelgeving te vermijden. Zo is er ook geen aparte juridische grondslag nodig voor het convenant over de lage-emissiezones.

Indien de gemeentelijke of gewestelijke overheid in de toekomst bijkomende maatregelen neemt met een impact op de luchtkwaliteit, acht de MORA het wenselijk om de impact op het bestaande LEZ-beleid na te gaan en, indien nodig, te herzien.

Naast het mobiliteitsaspect vindt de MORA het ook belangrijk dat de gemeenten en het Vlaamse Gewest in het convenant afspraken maken over sociale correcties, lokale economie en stadsdistributie, gebiedsafbakening, effectmonitoring en een aantal andere aspecten. Volgende alinea's geven de concrete standpunten van de MORA hierover weer.

Sociale correcties

Het Vlaams kader bepaalt dat gemeenten bij het verlenen van individuele toelatingen rekening moet houden met inwoners met een beperkte financiële draagkracht en een sociaal tarief moet voorzien.

De MORA vindt het belangrijk dat er sociale correcties bestaan. De Raad is het echter niet eens met het Vlaams kader waarin is opgenomen dat inwoners met een beperkte financiële draagkracht een sociaal tarief moeten krijgen. Het voorzien van een sociaal tarief draagt niet bij tot het verbeteren van de luchtkwaliteit in de LEZ en tot de doelstelling om het wagenpark te vergroenen. De MORA vraagt dat gemeenten binnen hun lokaal sociaal beleid maatregelen voorstellen om de sociale consequenties te beperken en deze maatregelen op te nemen in het convenant. De MORA denkt onder meer aan een flankerend mobiliteitsbeleid via collectief of gedeeld vervoer.

Het Vlaams kader voorziet als criterium van beperkte financiële draagkracht de verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorg omwille van de eenvoudige controle. Gemeenten hanteren in hun sociaal beleid mogelijk andere criteria zoals leefloon of omnio-statuut. De MORA vindt het belangrijker dat de maatregel past in het lokaal sociaal beleid dan dat er een algemeen criterium wordt opgelegd vanuit de Vlaamse overheid, weliswaar moet het beleid de luchtkwaliteitsdoelstelling nastreven.

Lokale economie en stadsdistributie

De maatregel heeft eveneens een impact op de lokale economie. De Mobiliteitsraad voorziet dat bedrijven ook de impact van een LEZ zullen voelen. De Raad denkt hierbij in eerste instantie niet alleen aan lokale handelszaken die bevoorraad moeten worden of in het bezit zijn van (lichte) bedrijfsvoertuigen, maar ook aan de ambachtelijke bedrijven die aangewezen zijn op specifiek vervoer. De Raad verwacht dat indien een gemeente een LEZ invoert, ze minstens een flankerend beleid omtrent stadsdistributie voorziet.

Gebiedsafbakening

Een gemeente bepaalt zelf waar binnen haar grenzen de LEZ ligt. De MORA vraagt wel aan het Vlaamse Gewest om er op toe te zien dat wegen voor doorgaand vervoer binnen het grondgebied van de gemeente niet onder de LEZ kunnen vallen en dit in het gemeentelijk mobiliteitsplan te bekijken.

Effectmonitoring

In het Vlaams kader is opgenomen dat gemeenten het aantal overtredingen en lokale toelatingen in kaart moet brengen. De Vlaamse overheid zal samen met de gemeente instaan voor de luchtkwaliteitsmetingen. Voor het draagvlak vindt de MORA het belangrijk dat de effecten worden opgevolgd. Naast de effecten kunnen ervaringen van steden helpen om nieuwe LEZ's op een efficiëntere in te voeren.

Bijkomende aspecten

In het voorgaande advies heeft de MORA nog een aantal andere aspecten aangegeven waarvan de Raad verwacht dat ze worden opgenomen in het convenant:

- criteria voor het toegang geven van voertuigen die niet binnen de algemene toegangsvoorwaarden vallen
- verantwoording indien bepaalde categorieën voertuigen worden vrijgesteld van de lage-emissiezone
- afspraken over de communicatie naar burgers over de invoering en het bestaan van de LEZ.
- uitvoeren van een impactstudie die zicht geeft op sociale, economische en mobiliteitsimpact.
- afspraken over de communicatie naar de burger.

11. Technische en juridische opmerkingen

De MORA formuleert nog een aantal technische en juridische opmerkingen bij het voorliggende voorontwerp van decreet en het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

Voorontwerp van decreet betreffende lage-emissiezones

Art. 7: In de federale regelgeving gebruikt men de term “automatisch werkende toestellen”. In artikel 7 spreekt men van “automatische of manuele nummerplaatherkenning”. Het lijkt aangewezen om hier de ingeburgerde, juridische term te gebruiken.

Art. 7: In het Vlaams kader wordt aanbevolen om controles uit te voeren met automatische nummerplaatherkenning. Het verdient wel aanbeveling om in de tekst het woord “of” te vervangen door “eventueel aangevuld door”. Op die manier is duidelijker dat steden die een LEZ willen invoeren, zich niet kunnen beperken tot louter de manuele controle, aangezien dit niet voldoende efficiënt beschouwd wordt.

Art. 10: Waarom wordt hier gekozen voor de terminologie beboetingsambtenaar ipv sanctionerend ambtenaar, die gemeenten reeds kennen uit de GAS-wet?

Ontwerp van besluit

De MORA stelt vast dat op verschillende plaatsen bij de verwijzing naar het decreetsartikel de nummering niet klopt.

Art. 1 8°: In dit artikel wordt een oldtimer gedefinieerd als een voertuig ouder dan 25 jaar. Verder in het besluit wordt aangegeven dat voertuigen ouder dan 30 jaar omwille van hun historische patrimoniumwaarde een individuele toelating kunnen krijgen als oldtimer. Voor de duidelijkheid lijkt het voor de MORA beter om in het besluit één criterium te hanteren, namelijk voertuigen van minstens 30 jaar, dit ook zo op te nemen in de definitie en het criterium 'patrimoniumwaarde' te schrappen. De leeftijd van minstens 30 jaar is een voldoende criterium.

Art. 2: in 2° moet de einddatum wellicht 31/12/2019 zijn (en niet 01/01/2020), want 3° laat de nieuwe categorie de referentie zijn vanaf 01/01/2020. Op 1 dag kan je slechts 1 regime hebben, niet 2. De einddatum van 3° moet dan ook 31/12/2024 zijn (en niet 01/01/2025)

Art. 2: De MORA stelt vast dat bepaalde invoeringsdatums van sommige euronormen zoals beschreven in het tekstvoorstel van Vlaams kader LEZ lijken niet helemaal overeen te stemmen met de invoeringsdatums van de respectieve Euronormen in de betreffende EU wetgeving. Daarnaast zijn is de Euronormkalender van lichte voertuigen (M1 en N1) niet dezelfde dan die voor zware voertuigen (M2-3, N2-N3). Ook zijn de homologatieprocedures anders voor auto's dan voor vrachtwagens en voor autobussen en autocars. Bestelwagens tot 3.5 ton (N1) zit er tussen in: sommige N1 homologaties zijn afgeleid van personenwagen (M1), andere N1 zijn afgeleid van vrachtwagenhomologaties (N2-3). Daarom heeft de MORA in dit advies opgenomen dat voor voertuigen die toch voldoen aan de gevraagde euronorm maar waarvan deze niet vermeld is op het inschrijvingsbewijs, een door een overheidsinstantie erkend document moet kunnen dienen als bewijs van euronorm.