Vlaams Parlement

454 (2014-2015) – Nr. 1
ingediend op 3 augustus 2015 (2014-2015)

Ontwerp van decreet

betreffende lage-emissiezones

verzendcode: LEE

INHOUD

Memorie van toelichting 3
Voorontwerp van decreet van 19 december 2014 21
Advies van de Strategische Adviesraad Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ... 29
Advies van de Mobiliteitsraad 35
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen 53
Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen 57
Advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten 87
Voorontwerp van decreet van 7 maart 2015 93
Advies van de Raad van State 101
Ontwerp van decreet 115
Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringsimpactanalyse (RIA) 123

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Situering

Op 30 mei 2013 werd door de Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu (ICL) een nota goedgekeurd, waarbij onder andere werd beslist dat de federale overheid, in overleg met de gewesten, zo snel mogelijk een nieuw wettelijk kader voor lage-emissiezones (LEZ's) zou uitwerken zodat steden een LEZ kunnen invoeren en handhaven. In uitvoering van deze beslissing werden op 30 november 2013 een ontwerp van koninklijk besluit (KB), dat de invoering van een nieuw verkeersbord in de wegcode regelt, en een ontwerp van ministerieel besluit (MB), dat de plaatsingsvoorwaarden voor dit nieuwe verkeersbord bepaalt, voorgelegd aan en goedgekeurd door een Uitgebreide Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu (UICL, bestaande uit de gewestelijke en federale ministers voor Leefmilieu en voor Mobiliteit).

Het ontwerp-KB en het ontwerp-MB werden op 25 februari 2014 voor advies voorgelegd aan de gewesten en aan de Raad van State. De Raad van State stelde in haar advies 55.485/4, respectievelijk 55.486/4, van 24 maart 2014 dat de federale overheid niet bevoegd is om de categorieën te bepalen van voertuigen die zijn toegelaten tot een LEZ. De federale overheid kan dus wel een nieuw verkeersbord voor LEZ's in de wegcode invoeren, maar de inhoudelijke invulling van deze reglementering moet daarna door de gewesten gebeuren. Op 21 juli 2014 werden het, aan het advies van de Raad van State aangepaste, KB en MB ondertekend. De teksten zijn op 15 oktober 2014 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

In het regeerakkoord 2014-2019 werd opgenomen dat de Vlaamse Regering de LEZ's zal faciliteren. Dit voornemen is ook opgenomen in de beleidsnota Omgeving en de beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken.

2. Context

Een LEZ is een lokaal afgebakend gebied, meestal een stadscentrum, waarbinnen een selectief toelatingsbeleid geldt op basis van de uitstoot van het voertuig. Het doel is om de gezondheidseffecten te verminderen die worden veroorzaakt door de roetuitstoot van wegverkeer. Daarnaast heeft het invoeren van een LEZ ook een impact op de NOx-emissies (stikstofoxiden).

Het instellen van een LEZ is een van de meest effectieve maatregelen op lokaal niveau om de gezondheidsimpact van luchtverontreiniging door verkeer te reduceren. Om een gelijkaardige impact te realiseren, maar dan zonder de invoering van een LEZ, zouden de verkeersintensiteiten in die zone met ongeveer 40% moeten dalen. Het instellen van een LEZ is dus een goed instrument om de lokale luchtkwaliteit te verbeteren op locaties waar een sterke reductie van de verkeersintensiteiten om bepaalde redenen niet mogelijk of gewenst is.

De interesse voor de maatregel neemt toe op lokaal niveau. De stad Antwerpen heeft in haar bestuursakkoord opgenomen dat ze een LEZ wil invoeren vanaf 2016. Ook de stad Gent overweegt om een LEZ in te voeren maar heeft hierover nog geen definitieve beslissing genomen.

Het invoeren van een LEZ is momenteel niet evident. In een haalbaarheidsstudie[1] werden de effectiviteit en kostenefficiëntie van verschillende invoeringsmogelijkheden onderzocht. De wijze van invoering heeft een belangrijke impact op de kostenefficiëntie en effectiviteit. Het scenario waarbij een nieuw wettelijk kader wordt ingevoerd, blijkt hierbij het meest effectief en kostenefficiënt.

De bedoeling van dit ontwerp van decreet is om de invoering van een LEZ door een gemeente mogelijk te maken omdat deze maatregel een belangrijke gezondheidswinst oplevert voor de lokale bevolking en de Vlaamse overheid helpt om de Europese emissie- en luchtkwaliteitsdoelstellingen sneller te bereiken op hotspotlocaties. Daarnaast is het de bedoeling om ervoor te zorgen dat de invoering van LEZ's in Vlaanderen op een zo uniform mogelijke wijze gebeurt, waarbij overal dezelfde algemene toegangscriteria gelden, op een gelijkaardige manier wordt gecontroleerd of de voertuigen aan de toegangscriteria voldoen enzovoort. Een eenduidige aanpak vermijdt onduidelijke situaties voor bewoners, bedrijven en bezoekers en beperkt de administratieve lasten voor deze doelgroepen. Er wordt ook rekening gehouden met de eigenheid en (fiscale) autonomie van elke gemeente. Daarom moet maatwerk binnen dit uniforme kader mogelijk zijn. Daartoe worden vooral de grote lijnen en principes vastgelegd en wordt de gemeente de nodige vrijheid gegeven om eigen accenten te leggen binnen dit kader.

3. Samenvatting van de inhoud

Dit ontwerp van decreet vormt de juridische basis van het kader voor LEZ's. Een LEZ wordt hierbij gedefinieerd als een zone, waar omwille van de leefbaarheid, in het bijzonder milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit, een selectief toelatingsbeleid voor voertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder.

In het ontwerp van decreet wordt aan de gemeenten de mogelijkheid gegeven om, via een gemeentelijk reglement, een LEZ in te voeren. Ze worden hiertoe dus niet verplicht. De LEZ kan geen autosnelwegen omvatten omdat op autosnelwegen ook doorgaand verkeer rijdt en bestuurders die geen bestemming hebben in de zone de mogelijkheid moeten hebben om de LEZ te vermijden. De kans is reëel dat in een LEZ gewestwegen zullen voorkomen. Als de LEZ zowel gemeente- als gewestwegen omvat, dan moet de gemeente gebruikmaken van de mogelijkheid die artikel 4 van het decreet van 16 mei 2008 betreffende aanvullende reglementen op het wegverkeer biedt. Dit betekent dat de gemeente het initiatief neemt om een aanvullend reglement op te stellen voor het plaatsen van de verkeersborden die het begin en einde van de LEZ bepalen. Dit aanvullend reglement moet daarna ter goedkeuring aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken worden voorgelegd.

Aan de Vlaamse Regering wordt de machtiging verleend om in een uitvoeringsbesluit de motorvoertuigen te bepalen waarvoor de toegang tot een LEZ steeds toegelaten is. De gemeenten kunnen aan deze voertuigen geen bijkomende toegangsvoorwaarden opleggen. Een aantal voertuigen, zoals buitenlandse voertuigen, zullen zich op voorhand wel moeten registreren (zie verder).

Aan de voertuigen die niet aan de algemene toegangscriteria voldoen moet de gemeente dan een toegangsverbod of aanvullende toegangsvoorwaarden opleggen, waarbij het de bedoeling is om milieuvervuilende voertuigen te ontmoedigen om de LEZ te betreden. Deze lokale toegangsvoorwaarden zijn enkel geldig voor de betrokken LEZ. De gemeente kan hieraan een bepaalde financiering koppelen, zoals onder meer een belasting of retributie (voor zover dit volgens de geldende

[1] Haalbaarheidsstudie voor invoering en beheer van lage emissiezone(s) in de stad Antwerpen, uitgevoerd door TML, PWC en TNO, november 2012.

wettelijke bepalingen kan). Voor het innen van deze geldsom kunnen ze een beheersovereenkomst afsluiten.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen rond de toelatingsvoorwaarden of het verbod, rekening houdende met de fiscale autonomie van de gemeenten.

Er is bewust voor geopteerd om de gevallen die toegelaten zijn in de LEZ niet te specificeren in het ontwerp van decreet zelf. Op die manier kan flexibeler worden omgesprongen met nieuwe inzichten, bijvoorbeeld met betrekking tot de categorie van bromfietsen. De handhaving is gebaseerd op nummerplaatcontrole (zie verder). Nieuwe bromfietsen moeten echter pas sinds 1 maart 2014 een nummerplaat hebben en bestaande vanaf 1 januari 2015. Het is op dit moment nog niet duidelijk welke technische data juist zullen worden opgenomen door de Dienst Inschrijvingen van Voertuigen (DIV) en of deze data zullen toelaten om de LEZ voor bromfietsen te handhaven. Bovendien moet nog worden onderzocht welke normen en criteria dan best worden gebruikt. Op dit moment is het dus niet mogelijk om een selectief toelatingsbeleid te hanteren voor bromfietsen op basis van hun uitstoot. Zodra dit wel mogelijk wordt, zal het regelgevend kader mogelijk in die zin worden aangepast.

Als door de gemeenten een financiële vergoeding aan de LEZ-reglementering wordt gekoppeld, dan wordt deze vergoeding ten laste gelegd aan de titularis van de nummerplaat, van de bestuurder van het voertuig of in voorkomend geval van de aanvrager van de toegang tot de LEZ. De gemeente kan naar keuze een van de hoofdelijk gehouden schuldenaren aanspreken tot betaling van de geldsom.

Het toepassen van en het toezicht op de LEZ-reglementering moet hoofdzakelijk via nummerplaatcontrole verlopen, al dan niet met automatisch werkende toestellen. Wel wordt de mogelijkheid voor handhaving via bijvoorbeeld controle van de voertuigdocumenten opengelaten omdat dit relevant kan zijn voor buitenlandse voertuigen. Er is geopteerd voor nummerplaatcontrole omdat dit sneller en effectiever is dan toezicht via een stickersysteem zoals in Duitsland. Het is bovendien goedkoper voor de gebruiker, enkel de vervuiler betaalt en fraude is moeilijker.

Om (automatische) nummerplaatcontrole toe te laten zal de door de Vlaamse Regering gemachtigde dienst een databank met nummerplaatgegevens opmaken en beheren. Op basis van de gegevens uit deze databank zal een lijst van nummerplaten van voertuigen die aan de algemene toelatingsvoorwaarden voldoen (de white list) ter beschikking gesteld worden van gemeenten die een LEZ inrichten. Lokale toelatingen zullen niet worden opgenomen in deze Vlaamse databank omdat deze toelatingen enkel voor een specifieke LEZ gelden.

Bij de opmaak en het beheer van de LEZ-databank wordt het principe gehanteerd dat er geen gegevens zullen opgevraagd worden aan burgers en bedrijven waarover de overheid al beschikt of die uit authentieke gegevensbronnen kunnen gehaald worden. De databank zal hoofdzakelijk gevoed worden met gegevens die worden opgevraagd bij DIV maar de gegevens kunnen ook van andere dataleveranciers afkomstig zijn. Voor een aantal voertuigen zullen echter geen gegevens beschikbaar zijn. Voor deze voertuigen is een aparte registratie vereist. Ook voertuigen die een lokale toelating willen verkrijgen, zullen zich moeten registeren. Voor de eenvoud werd geopteerd voor één (digitaal) loket voor voertuigregistraties. Hierbij is beslist om deze loketfunctie bij de gemeenten te lokaliseren omdat de toelatingsvoorwaarden lokaal kunnen verschillen en gekoppeld (kunnen) zijn aan een betalingssysteem waarvan de inkomsten voor de gemeente bestemd zijn. Door in het ontwerp van decreet op te nemen dat de Vlaamse Regering voertuiggegevens kan opvragen bij DIV, de gemeenten of andere dataleveranciers wordt een wettelijke basis gecreëerd op basis waarvan aan de Privacycommissie toelating

kan worden gevraagd om privacygegevens (met name de nummerplaat) uit te wisselen.

Personeelsleden van de gemeente zullen toezicht kunnen uitoefenen op de naleving van de reglementering inzake een LEZ en overtredingen van die reglementering kunnen vaststellen in een verslag van vaststelling. Deze bepaling is in het ontwerp van decreet opgenomen om gemeenten voldoende instrumenten te bieden voor een effectieve handhaving, naast de eventuele mogelijkheden die artikel 94 van het Gemeentedecreet en de artikelen 5 en 6 van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen bieden.

De LEZ-verkeersregel is zowel op binnen- als buitenlandse voertuigen van toepassing. Het vaststellen en sanctioneren van overtredingen door buitenlandse voertuigen is echter niet evident. Verkeersovertredingen, waarvoor het parket op basis van de nummerplaat identiteitsgegevens kan opvragen, zijn limitatief opgesomd in een EU-richtlijn (richtlijn 2011/82/EU). Het overtreden van de voorwaarden van een LEZ zijn hierin niet opgenomen. Met een aantal landen zijn wel uitgebreidere bilaterale verdragen afgesloten maar ook hierin zijn LEZ's meestal niet opgenomen. Vaak worden enkel voor de zwaardere verkeersovertredingen persoonsgegevens uitgewisseld. Om onder andere de controle van buitenlandse voertuigen mogelijk te maken, is in de regelgeving opgenomen dat de toezichthouders de bestuurders van voertuigen een bevel tot stopzetting kunnen geven, wettelijk voorgeschreven documenten (zoals het inschrijvingsbewijs en het certificaat van overeenstemming) kunnen opvragen en de identiteit van de vermoedelijke overtreder kunnen controleren. Ze kunnen zich hierbij, indien nodig, laten bijstaan door de politie.

Naast het opvragen van identiteitsgegevens vormt ook het innen van de boetes of heffingen zelf een belangrijk aspect. Er is een Europees kaderbesluit Geldelijke Sancties, waarin ook afspraken zijn opgenomen rond de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties opgelegd in procedures van administratieve aard voor zover hiertegen beroep openstaat op strafrechtelijk vlak. Dit is hier echter niet het geval. De gemeente zal wel gebruik kunnen maken van de mogelijkheid tot onmiddellijke inning bij overtredingen begaan door personen zonder vaste woon- of verblijfplaats in België.

In functie van de toepassing van het gemeentelijk reglement, het opstellen van een verslag van vaststelling of het innen van een financiële vergoeding of administratieve geldboete worden bepaalde personen gemachtigd om de daartoe noodzakelijke gegevens op te vragen bij de Dienst Inschrijvingen Voertuigen, de Kruispuntdatabank voor Sociale Zekerheid, het Rijksregister of andere bevoegde instanties. Noodzakelijke gegevens zijn onder andere de adres- en identiteitsgegevens van de titularis van de nummerplaat, uiterlijke voertuigkenmerken van het voertuig (kleur, merk), datum eerste en laatste inschrijving, recht op verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorg enzovoort. De toegang tot het Rijksregister is voorzien omdat de Dienst Inschrijvingen Voertuigen enkel het rijksregisternummer dat hoort bij een nummerplaat kan doorgeven. De bijhorende adresgegevens moeten bij de authentieke databron, namelijk het Rijksregister, worden opgevraagd. De toegang tot "andere bevoegde instanties" is toegevoegd om eventuele toekomstige linken met (Europese) databanken mogelijk te maken.

De gemeenten krijgen de mogelijkheid om overtredingen te sanctioneren met een administratieve geldboete. Het overtreden van de LEZ-verkeersregel wordt immers uit het strafrecht gehaald, wat betekent dat overtreders strafrechtelijk niet vervolgd kunnen worden.

Aangezien de LEZ een gewestelijke leefmilieubevoegdheid betreft, kan de gemeente geen beroep doen op de toepassing van de GAS-wet. Het decreet voorziet dan

ook een eigen regeling waarbij, omwille van de administratieve eenvoud, zo veel mogelijk aansluiting is gezocht bij de principes die in de GAS-wet zijn voorzien voor parkeerovertredingen. De administratieve geldboete bedraagt minstens 90 euro en maximaal 360 euro (15-60 euro, vermenigvuldigd met een factor 6, dat zijn de huidige opdeciemen volgens de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen inzake justitie). Deze boete moet binnen de 30 dagen betaald worden, tenzij de overtreder zich verweert. Als het verweer ongegrond wordt geacht, moet de boete alsnog betaald worden, binnen een nieuwe termijn van 30 dagen. Er wordt ook een beroepsmogelijkheid voorzien bij de politierechtbank volgens de burgerlijke procedure.

4. Bespreking van de adviezen

4.1. Advies van de SAR WGG

Op 22 januari 2015 bracht de SAR WGG advies uit over het wettelijk kader betreffende lage-emissiezones. De raad meent dat het positief is dat de Vlaamse Regering werk maakt van een uniform kader voor de invoering van lage-emissiezones. De raad benadrukt dat het invoeren van lage-emissiezones gepaard moet gaan met flankerende maatregelen. Het is noodzakelijk het invoeren van een LEZ te plaatsen binnen een duurzaam mobiliteitsbeleid en er moet over gewaakt worden dat uitzonderingen die een lokale overheid kan toestaan de effectiviteit van de maatregel niet onderuit halen. De raad vraagt om aandacht te hebben voor mensen die in armoede leven door de sociale verdelingsimpact van deze maatregelen grondig te evalueren vooraleer een LEZ in te voeren. Ten slotte ondersteunt de raad het voornemen om de effectiviteit van de maatregel goed te monitoren in samenspraak met de gemeenten. Meer algemeen is er voor de raad een gezondheidseffectenrapportage nodig die de meest kwetsbare of risicogroepen als norm neemt (ouderen, jongeren en kinderen).

In het advies zijn geen concrete opmerkingen op het ontwerp van decreet of het ontwerp van besluit opgenomen. De bezorgdheden van de SAR WGG zullen, voor zover mogelijk en met respect voor de lokale autonomie, worden meegenomen bij de concrete invoering van een LEZ.

4.2. Advies van de MORA

De MORA bracht op 30 januari 2015 uitgebreid advies uit. In deze bespreking worden alleen de elementen die betrekking hebben op het ontwerp van decreet besproken.

Naar aanleiding van de vraag van de MORA om op het Europese beleidsniveau minstens aan te dringen op het linken van verschillende databanken binnen de EU omwille van de gebruiksvriendelijkheid van de systemen, werd in artikel 9 opgenomen dat persoonsgegevens ook bij andere bevoegde instanties kunnen worden opgevraagd. Op die manier wordt al rekening gehouden met mogelijke toekomstige opportuniteiten. De MORA pleit ervoor om maximaal gegevens over buitenlandse voertuigen op te nemen in de LNE-databank en te verspreiden onder gemeenten die een LEZ hebben ingevoerd. De raad pleit daartoe om de afstemming met de kilometerheffingsdatabank voor vrachtverkeer zo maximaal mogelijk te maken om de gebruiksvriendelijkheid van het systeem te verhogen. Deze mogelijkheid is voorzien in artikel 5 van het decreet. Alle relevante voertuiggegevens voor het uitvoeren van het toezicht zullen maximaal in de databank worden opgenomen. Persoonsgegevens zullen niet in de databank worden opgenomen om privacyredenen. Hiervoor zullen gemeenten steeds terecht moeten bij de authentieke databron. Door de hogervermelde toevoeging aan artikel 9 kunnen verschillende authentieke databronnen door de gemeenten worden bevraagd.

De Vlaamse Regering gaat niet in op de vraag om de geldsom vermeld in artikel 6 te beperken tot de administratieve kosten die verbonden zijn aan het opstellen en afleveren van toegangsvergunningen. De huidige bepalingen in artikel 6 blijven behouden om lokale overheden de mogelijkheid tot maatwerk te bieden. De vergoedingen voor lokale toelatingen moeten voldoende hoog zijn om de toegang met vervuilende voertuigen af te remmen. Het beperken van deze vergoeding tot een administratieve kost zou dan ook een te beperkt ontradend effect hebben.

De MORA vraagt de gemeenten om de nodige maatregelen te nemen om de verschillen in behandeling van buitenlandse en Belgische voertuigen zoveel mogelijk weg te werken. Om de gemeenten daartoe voldoende handhavingsmiddelen te kunnen bieden, is in artikel 8, §4, een zesde punt toegevoegd waarbij toezichthoudende personeelsleden over kunnen gaan tot onmiddellijke inning bij overtredingen begaan door een persoon zonder een vaste woon- of verblijfplaats in België.

De MORA vraagt om het onmogelijk te maken dat eenzelfde overtreding tweemaal gesanctioneerd wordt 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. In het ontwerp van decreet is een regeling voorzien die moet zorgen voor de nodige afstemming tussen de strafrechtelijke vervolging en de administratieve beboeting omdat een overtreding niet twee keer kan bestraft worden (zie artikel 10, §3). De minimale en maximale boetebedragen worden niet aangepast. Ook een verkeersboete kan verschillen als deze onmiddellijk wordt geïnd, via minnelijke schikking gebeurt of via de rechtbank wordt opgelegd.

De MORA beveelt aan om in artikel 7 het woord "of" te vervangen door "eventueel aangevuld door" omdat loutere manuele controle als onvoldoende efficiënt wordt beschouwd. Ook wordt aangeraden om de term ''automatische nummerplaatherkenning'' te vervangen door ''nummerplaatherkenning met automatisch werkende toestellen'' omdat deze term juridisch is ingeburgerd. De tekst in artikel 7 wordt vervangen door "… aan de hand van nummerplaatherkenning, al dan niet met automatisch werkende toestellen.". Hoewel louter manuele controle inderdaad als minder effectief wordt beschouwd wil de Vlaamse Regering deze mogelijkheid wel open houden. Tot slot wordt de term ''beboetingsambtenaar'' niet vervangen door ''sanctioneringsambtenaar'', om verwarring met de GAS-wetgeving te vermijden en omdat het begrip in dit kader de lading beter dekt. De beboetingsambtenaar kan namelijk enkel een administratieve boete opleggen terwijl een sanctie ook een alternatieve straf kan zijn.

4.3. Advies van de SERV

De SERV deelde op 2 februari 2015 mee dat ze geen advies over de LEZ's formuleert vanuit selectiviteitsoverwegingen.

4.4. Advies van de Minaraad

Op 5 februari 2015 bracht de Minaraad uitgebreid advies uit. In deze bespreking worden alleen de elementen die betrekking hebben op het ontwerp van decreet besproken.

Hoewel de Minaraad voorstander is om een wettelijk kader te creëren zodat LEZ's kunnen ingesteld worden, betreurt de raad dat in de RIA geen alternatieve instrumenten werden onderzocht en dat er werd vanuit gegaan dat sowieso een LEZ wordt ingesteld. Het klopt dat de RIA zich beperkt tot de vraag hoe een LEZ het best kan worden ingesteld. De RIA werd in die zin opgesteld na het RIA-advies van de dienst Wetmatiging omdat de vrije beleidsruimte te beperkt was naar aanleiding van de opname van het verkeersbord in de wegcode. De RIA moest zich beperken tot de essentie van de probleemstelling, namelijk de handhaving van een LEZ.

De Minaraad wijst erop dat individuele toelatingen een negatief effect zullen hebben op de initiële doelstelling van een LEZ. De raad begrijpt dat elke gemeente zijn eigenheid heeft en fiscale autonomie bezit waardoor de gemeenten de vrijheid hebben om eigen accenten te leggen. Niettemin moet er volgens de raad gestreefd worden naar een zo groot mogelijke uniformiteit en een eenvoudig en transparant systeem, om het draagvlak te vergroten, de kosten te drukken en concurrentievervorming te vermijden. In deze optiek moet volgens de raad ook de samenwerking tussen steden en gemeenten met een LEZ aangespoord worden.

Bij de uitwerking van het wettelijke kader is gezocht naar een goed evenwicht tussen uniformiteit en lokaal maatwerk. De Vlaamse Regering wil de bepaling met betrekking tot de individuele toelatingen in het ontwerp van decreet behouden om lokale overheden de mogelijkheid tot maatwerk te bieden. De voorwaarden moeten echter van die aard zijn dat ze de toegang met vervuilende voertuigen voldoende afremmen. Intergemeentelijke samenwerking wordt mogelijk gemaakt via artikel 11 van het decreet. De gemeenten kunnen namelijk aan personeelsleden van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een aantal taken (geheel of gedeeltelijk) toevertrouwen, zoals het toezicht, de functie van beboetingsambtenaar of de tenuitvoerlegging van de betaling van de geldsom.

De raad vraagt om de administratieve lasten zo veel mogelijk te beperken door gebruik te maken van bestaande databanken. Deze mogelijkheid is voorzien in artikel 5. Alle relevante voertuiggegevens voor het uitvoeren van het toezicht zullen maximaal in de LEZ-databank worden opgenomen. Persoonsgegevens zullen niet in de databank worden opgenomen om privacyredenen. Hiervoor zullen gemeenten steeds terecht moeten bij de authentieke databron. Door de hogervermelde toevoeging aan artikel 9 (zie bespreking van het advies van de MORA) kunnen echter verschillende authentieke databronnen door de gemeenten worden bevraagd.

De Minaraad steunt de optie om gebruik te maken van automatische nummerplaatherkenning. De raad vraagt wel dat bij de conceptfase van dit systeem reeds rekening wordt gehouden met mogelijke win-winsituaties. De Vlaamse Regering ondersteunt het streven naar win-winsituaties maar dit behoort tot de autonomie van de lokale overheden.

4.5. Advies van de VVSG

De VVSG bracht op 5 maart 2015 advies uit. In deze bespreking worden alleen de elementen die betrekking hebben op het ontwerp van decreet besproken.

De VVSG vraagt zich af waarom in artikel 7 een andere terminologie gebruikt wordt dan in de federale regelgeving. De tekst "… aan de hand van automatische of manuele nummerplaatherkenning" wordt vervangen door "… aan de hand van nummerplaatherkenning, al dan niet met automatisch werkende toestellen.".

Daarnaast polst de VVSG of de verhouding tussen strafrechtelijke en administratieve vervolging voldoende is uitgeklaard om juridische zekerheid te hebben. Dit is het geval. Er is in het ontwerp van decreet een regeling voorzien die moet zorgen voor de nodige afstemming tussen de strafrechtelijke vervolging en de administratieve beboeting (zie artikel 10, §3).

Verder vraagt de VVSG om de term ''beboetingsambtenaar'' te vervangen door ''sanctionerend ambtenaar'' omdat gemeenten deze term al kennen uit de GAS-wet. Op deze vraag wordt niet ingegaan om verwarring met de GAS-wetgeving te vermijden en omdat het begrip in dit kader de lading beter dekt. De beboetingsambtenaar kan namelijk enkel een administratieve boete opleggen terwijl een sanctie ook een alternatieve straf kan zijn.

Tot slot geeft de VVSG aan dat best wordt opgenomen dat niet alleen de handhavingstaken maar ook de exploitatietaken door intergemeentelijke of intern verzelfstandige gemeentelijke organen kunnen gebeuren. Deze mogelijkheid is al voorzien in het eerste lid van artikel 11.

4.6 Advies van de Raad van State

Artikel 3

De Raad van State geeft in haar advies aan dat er moet vermeden worden om in de regelgeving van een gewest een door de federale overheid vastgestelde definitie geheel of gedeeltelijk te hernemen en suggereert om artikel 3, §1, van het ontwerp te schrappen en in artikel 2 volgende passage toe te voegen: "Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder 'lage-emissiezone', hierna 'LEZ' genoemd, de zone bedoeld in artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg.".

Deze suggestie wordt niet opportuun geacht omdat de Wegcode gewijzigd kan worden door een koninklijk besluit terwijl de definitie van een LEZ een essentieel element is van een decretale regeling. Bij een eventuele verwijzing is een verwijzing vanuit de Wegcode naar het LEZ-decreet dan ook eerder aangewezen dan omgekeerd. Een verwijzing is echter niet noodzakelijk. In artikel 3, §3, van het ontwerp wordt immers de link gelegd met de Wegcode.

In artikel 3, §2, van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt bepaald dat een gemeente een LEZ kan invoeren "met een gemeentelijk reglement". De Raad van State is van oordeel dat dergelijk reglement uitsluitend een aanvullend verkeersreglement kan zijn en niet een gemeentelijke politieverordening die door de gemeenteraad wordt vastgesteld met toepassing van artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet. Daarom beveelt de Raad van State aan om in artikel 3, §2, te expliciteren dat een LEZ door een gemeente kan worden ingevoerd "met een gemeentelijk aanvullend verkeersreglement".

De Raad van State verwijst in haar advies naar haar eerder uitgebrachte advies 52.007/VR/3/4 met betrekking tot de Brusselse ordonnantie die aan de Brusselse Regering de bevoegdheid gaf om lage-emissiezones in te voeren. Daarin wordt gesteld dat de gewesten aanvullende reglementen kunnen aannemen die ertoe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. Volgens de Vlaamse Regering gaat het in het geciteerde advies om een ander soort aanvullend reglement dan een aanvullend reglement van de gemeente zoals bedoeld in het decreet van 16 mei 2008. Het decreet van 16 mei 2008 is immers niet van toepassing op het Brusselse Gewest en in de Brusselse Ordonnantie gaat het om een regeling uitgevaardigd door de Brusselse Regering zelf, op grond van de ordonnantie en dus los van de verkeerswetgeving. Uit het geciteerde advies kan dan ook enkel afgeleid worden dat de federale bevoegdheid voor de algemene politie van het wegverkeer geen hinderpaal is voor het Gewest om de LEZ te regelen. Uit het geciteerde advies kan niet afgeleid worden dat de gemeente de LEZ moet regelen in een aanvullend reglement in de zin van de Wegverkeerswet en het decreet van 16 mei 2008.

Volgens de Vlaamse Regering is het Vlaamse Gewest bevoegd om de gemeente de bevoegdheid toe te kennen om een LEZ in te voeren en nadere regels daaromtrent op gemeentelijk niveau vast te leggen. De rechtsgrond voor deze bevoegdheid is te vinden in artikel 6, §1, VIII, 1°, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI), gelezen in samenhang met artikel 2, tweede lid, Gemeentedecreet.

Artikel 6, §1, VIII, van de BWHI regelt de bevoegdheidsverdeling betreffende de 'ondergeschikte besturen'. Ingevolge artikel 6, §1, VIII, 1°, eerste lid, van de BWHI zijn de gewesten bevoegd voor de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen met uitzondering van onder meer de organisatie en het beleid van de politie met inbegrip van artikel 135, §2, Nieuwe Gemeentewet. Artikel 6, §1, VIII, 1°, derde lid, van de BWHI bepaalt dat de gemeenteraden alles regelen wat van gemeentelijk belang is en dat zij besluiten over elk onderwerp dat hen door de federale overheid of door de gemeenschappen wordt voorgelegd.

In de voorbereidende werken betreffende de overdracht naar de gewesten van bovenvermelde bevoegdheid inzake ondergeschikte besturen wordt verduidelijkt dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om politieverordeningen te maken (artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet) een federale aangelegenheid blijft maar wordt ook het volgende gesteld: ''Het feit dat artikel 135, §2, van de gemeentewet is voorbehouden aan de federale overheid belet niet dat de Gewesten bevoegd zijn om politiemaatregelen te nemen met betrekking tot hun eigen bevoegdheden.'' (zie ontwerp van bijzondere wet houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *Parl.St*. Senaat, 2000-2001, 2-709/1, p. 17-18).

Artikel 2, tweede lid, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 bepaalt: ''Overeenkomstig artikel 6, §1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, oefenen de gemeenten ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd.''.

Ook in rechtsleer wordt gewezen op het feit dat de hogere overheid, zijnde de federale wetgever of de decreetgevers bevoegdheden kunnen toekennen aan de gemeenten (zie J. Vande Lanotte en G. Goedertier, Brugge, Die keure, 2013, punten 1892 en 1916; A. Mast, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Mechelen, Kluwer, 2009, punten 565 en 601). Zoals gezegd verleent artikel 135, §2, Nieuwe Gemeentewet aan de gemeente de bevoegdheid om politieverordeningen te maken betreffende de zogenaamde 'materiële openbare orde' in de gemeente. Ook het Vlaamse Gewest heeft al verordenende bevoegdheden aan de gemeenten toegekend, zie bijvoorbeeld artikel 2.3.2, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening dat aan de gemeenteraad de bevoegdheid geeft om stedenbouwkundige verordeningen vast te stellen.

Uit het bovenstaande volgt dat het Vlaamse Gewest bevoegd is om de gemeente de bevoegdheid toe te kennen om een LEZ in te voeren en om de nadere regels daaromtrent op gemeentelijk niveau te regelen.

Het advies van de Raad van State om in artikel 3, §2, te expliciteren dat een LEZ door een gemeente kan worden ingevoerd "met een gemeentelijk aanvullend verkeersreglement" wordt niet gevolgd. Een aanvullend reglement in de zin van het decreet van 16 mei 2008 lijkt namelijk niet het gepaste instrument om de gehele invoering en nadere regeling van de LEZ in op te nemen en dit om verscheidene redenen.

Hoewel het decreet van 16 mei 2008 niet uitdrukkelijk de link maakt naar de Wegverkeerswet, blijkt uit de voorbereidende werken duidelijk dat het gaat om een aanvullend reglement in de zin van de verkeerswetgeving. De draagwijdte van de inhoud van zo'n reglement lijkt dan ook begrensd door die verkeerscontext. Hier kan verwezen worden naar de oorspronkelijk voorziene definitie in het ontwerp van decreet, zijnde ''reglement tot aanpassing van de algemene reglementering betreffende de politie op het wegverkeer aan de plaatselijke of bijzondere om-

standigheden ter verzekering van de veiligheid en de vlotheid van het verkeer op de openbare wegen'' (zie *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-2008, stuk 1596, nr. 1, p. 11). De doelstelling van een LEZ is niet de veiligheid van vlotheid van het verkeer maar een verbetering van de luchtkwaliteit. Daarnaast betreft een regeling met betrekking tot LEZ een verreikende bevoegdheid waarbij de gemeenten een registratiesysteem en ook financiële lasten kunnen invoeren. Bovendien is voor de goedkeuring van een gemeentelijk aanvullend reglement op gewestwegen de goedkeuring nodig van de Vlaamse minister bevoegd voor mobiliteitsbeleid. Dit betekent dat de Vlaamse minister voor mobiliteitsbeleid zich dan zou kunnen uitspreken over de gehele inhoudelijke LEZ-regeling.

Het gebruik van een aanvullend reglement lijkt wel gepast voor het plaatsen van de verkeersborden die het begin en einde van de LEZ bepalen maar niet voor de gehele inhoudelijke regeling ervan. De verkeersborden die het begin en het einde van een LEZ aangeven zullen sowieso moeten geplaatst worden door de aanname van een aanvullend reglement op grond van artikel 5, §1, (voor de gemeentewegen) en artikel 4, §1, (voor de gewestwegen waarop de gemeente een LEZ invoert) van het decreet van 16 mei 2008, gelezen in samenhang met artikel 12 van de Wegverkeerswet. Er moet dan in het aanvullend reglement verwezen worden naar de betrokken gemeentelijke LEZ-verordening. Een vergelijkbare regeling is terug te vinden bij het parkeren waarbij de bebording en de afbakening van de zones via een aanvullend reglement gebeurt en de retributieregeling in een aparte gemeentelijke verordening is opgenomen.

Het lijkt niet noodzakelijk om uitdrukkelijk te bepalen dat de bevoegdheid berust bij de gemeenteraad. Ingevolge de artikelen 42 en 43 van het Gemeentedecreet berust binnen de gemeente de volheid van bevoegdheid bij de gemeenteraad en kan de bevoegdheid tot het vaststellen van gemeentelijke reglementen door de gemeenteraad ook niet worden toevertrouwd aan het college van burgemeester en schepenen.

Artikel 4

De Raad van State vraagt om in artikel 4, §1, de woorden "de gevallen waarin" te vervangen door de woorden "de motorvoertuigen waarvoor" gelet op hetgeen blijkens de memorie van toelichting de bedoeling is.

Dit advies wordt gevolgd. Voor alle duidelijkheid is ook in artikel 4, §2, en artikel 6, eerste lid, het woord "gevallen" vervangen door "motorvoertuigen".

Artikel 8 tot en met 10

De Raad van State meent dat de strafbaarstelling van artikel 29, §2, Wegverkeerswet niet van toepassing is op LEZ. Het Vlaamse Gewest heeft de Raad van State medegedeeld dat volgens haar de LEZ wel onder die strafbaarstelling valt en dit omdat de wegcode de naleving vereist van alle verkeersborden, inclusief de LEZ-borden die geplaatst zullen worden met een aanvullend reglement. De Raad van State is op deze argumentatie niet ingegaan en stelt dat wanneer het gewest wil blijven werken met een administratieve sanctionering ondergeschikt aan een strafrechtelijke sanctionering, het gewest alsnog zelf een strafrechtelijke sanctionering zal moeten voorzien.

Er bestaat dus onduidelijkheid over de al dan niet toepasselijkheid van de strafbaarstelling in artikel 29, §2, Wegverkeerswet op de LEZ. Bovendien speelt de terechte opmerking van de Raad van State dat er wat betreft onmiddellijke inning van boetes bij verkeersovertredingen al een federale regeling bestaat en dat dus moet onderzocht worden hoe de gewestelijke onmiddellijke inning zich daartoe verhoudt (zie verder). Omwille van de duidelijkheid wordt, naar analogie met de

regeling betreffende het parkeren (zie artikel 29, §2, tweede lid, Wegverkeerswet), via een bijkomende bepaling (artikel 13 van het ontwerp van decreet) de overtreding van de LEZ-reglementering uitgesloten van het toepassingsgebied van de strafbaarstelling in de Wegverkeerswet. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de federale regeling omtrent onmiddellijke inning dan niet van toepassing is.

Aangezien het LEZ-decreet aan de gemeenten de vrijheid geeft om al dan niet een LEZ in te voeren, wordt in het LEZ-decreet zelf geen strafbaarstelling opgenomen en de sanctionering volledig aan de gemeenten overgelaten. Bovendien heeft de louter bestuurlijke handhaving het voordeel dat de regeling voor administratieve beboeting door de gemeente veel eenvoudiger wordt omdat er niet moet teruggekoppeld worden met het parket.

De Raad van State vraagt of het aanwenden van audiovisuele middelen voor het vaststellen van overtredingen geen nadere regeling behoeft. Hierbij wordt erop gewezen dat het verzamelen van beeldmateriaal niet alleen onder de werkingssfeer van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer valt maar dat ook rekening moet worden gehouden met artikelen 12, tweede lid, en 22, eerste lid, van de Grondwet (overeenkomstig arrest 202/2004 van het Grondwettelijk Hof).

Artikel 12 van de Grondwet bevestigt het legaliteitsbeginsel dat geldt voor de strafvordering. Artikel 22 van de Grondwet behelst het recht op bescherming van het privéleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de Raad van State wordt in het ontwerp beklemtoond dat de privacyregelgeving in acht moet worden genomen bij het doen van vaststellingen met audiovisuele middelen. Deze regeling komt overeen met de regeling van de bevoegdheid van de toezichthouders in artikel 16.3.19 van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Daarnaast wordt in artikel 5 verduidelijkt dat bepaalde voertuiggegevens zullen worden verzameld en gedeeltelijk zullen worden ontsloten naar de gemeente in functie van het toezicht. Dit is noodzakelijk om vaststellingen van overtredingen te kunnen doen, aan de hand van nummerplaatherkenning, met audiovisuele middelen. Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de Raad van State wordt in het ontwerp van decreet beklemtoond dat, bij het opvragen van gegevens, het beheer en de gedeeltelijke ontsluiting naar de gemeente, de privacyregelgeving en het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer in acht moeten worden genomen. Eenzelfde bepaling is opgenomen in artikel 9. Daarnaast is verduidelijkt dat, in functie van het toezicht met audiovisuele middelen, het noodzakelijk is dat personeelsleden van de gemeente kunnen nagaan of een motorvoertuig, waarvoor de toegang tot een LEZ niet zonder meer is toegelaten, voldoet aan de voorwaarden die de gemeente kan opleggen overeenkomstig artikel 4, §2, van het ontwerp van decreet, en kan nagaan of een voertuig, waarvoor een registratieplicht bij de gemeente geldt, aan de door de Vlaamse Regering bepaalde toegangsvoorwaarden voldoet. In artikel 11 is opgenomen dat deze taakstelling ook kan worden toevertrouwd aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de gemeentelijke intern verzelfstandigde agentschappen, de autonome gemeentebedrijven en de autonome havenbedrijven.

Tot slot kan opgemerkt worden dat het arrest 202/2004 van het Grondwettelijk Hof betrekking heeft op de bijzondere opsporingsmethoden zoals infiltratie, observatie enzovoort, die gekenmerkt worden door heimelijkheid en die kaderen in het opsporingsonderzoek. De gewone vaststellingsbevoegdheid door middel van audiovisuele middelen is van een andere aard.

De Raad van State wijst erop dat personen zonder vaste woonplaats of vaste verblijfplaats in België op het vlak van onmiddellijke inning anders worden behandeld dan andere categorieën van personen. Dit moet in de memorie van toelichting worden verantwoord in het licht van de grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie. De Raad van State geeft hierbij aan dat de door de gemachtigde gegeven verduidelijking wat dat betreft een aanzet kan bieden tot dergelijke verantwoording en om die reden het best opgenomen wordt in de memorie van toelichting.

Bovendien merkt de Raad van State op dat er al een regeling op vlak van onmiddellijke inning bestaat en dat de regeling vervat in artikelen 8 tot 10 van het ontwerp dus aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen, waarbij er wordt op toegezien dat de federale bevoegdheden ter zake worden geëerbiedigd.

Op de vraag rond verduidelijking werd het volgende door de gemachtigde geantwoord:

"De mogelijkheid tot onmiddellijke inning voor buitenlandse voertuigen is toegevoegd als antwoord op de vraag van de MORA om, in functie van de draagvlakvorming, in een goede handhaving te voorzien voor alle voertuigen (zowel binnen- als buitenlandse voertuigen). De MORA vreest namelijk dat de handhaving van buitenlandse voertuigen moeilijk zal zijn omdat de handhaving voornamelijk automatisch zal verlopen (via controle van de nummerplaat) en automatische handhaving dus vereist dat de gegevens gekend zijn in een databank. Voor titularissen van een nummerplaat, die een vaste woon- of verblijfplaats in België hebben, is dit het geval. De persoons- en voertuiggegevens zijn via de dienst Inschrijvingen Voertuigen (rijksregisternummer die bij de nummerplaat hoort) en het Rijksregister (identiteit en woonplaats die bij het rijksregisternummer hoort) bekend. Indien een buitenlands voertuig zich niet heeft ingeschreven, is automatische controle en sanctionering echter niet mogelijk omdat er geen gegevens bekend zijn over het voertuig en de titularis van de nummerplaat. Het opvragen van identiteitsgegevens van buitenlandse overtreders en het innen van de boetes of heffingen in het buitenland is niet evident. Er is een Europees Kaderbesluit Geldelijke Sancties, waarin onder andere afspraken zijn opgenomen rond de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties, maar dit kaderbesluit kan in deze reglementering niet worden toegepast omdat er in de procedure van administratieve aard geen beroep openstaat op strafrechtelijk vlak.

Bij het toevoegen van de bepaling met betrekking tot de onmiddellijke inning is echter niet de nodige aandacht gegeven aan de samenhang van het gehele systeem. De bedoeling is om de mogelijkheid tot onmiddellijke inning te behouden waarbij de strafvordering vervalt bij onmiddellijke inning en waarbij voorzien wordt dat wanneer de overtreder in het buitenland gevestigd is én wanneer deze niet akkoord gaat met een onmiddellijke inning, de overtreder een som in consignatie moet geven in afwachting van een beslissing over de geldboete.".

Aangezien de strafbaarstelling niet wordt weerhouden (zie hoger), moet het hoger vermelde concept van de onmiddellijke inning echter herdacht worden. De strafvordering kan immers niet meer vervallen. Daarom wordt aangesloten bij de regeling van de onmiddellijke betaling van de administratieve geldboete in artikel 34 en volgende van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. Deze regeling is ook enkel mogelijk voor feiten gepleegd door een natuurlijk persoon die noch een woonplaats, noch een verblijfplaats in België heeft.

Zoals hoger reeds gesteld speelt de opmerking van de Raad van State betreffende de verhouding met de reeds bestaande regeling voor onmiddellijke inning bij verkeersovertredingen niet meer omdat de overtreding van de LEZ-reglementering

uitgesloten wordt van het toepassingsgebied van de strafbaarstelling in de Wegverkeerswet.

Tot slot vraagt de Raad van State in welke mate niet tevens in een beroepsmogelijkheid moet worden voorzien voor de gemeente, naast de beroepsmogelijkheid voor de overtreder bij de politierechtbank.

Het wordt niet nodig geacht om een beroepsmogelijkheid te voorzien voor de gemeente tegen een beslissing van de sanctionerend ambtenaar omdat overeenkomstig artikelen 10, 2°, en 11, 3°, van het ontwerp van decreet de sanctionerend ambtenaar steeds wordt aangesteld door de gemeenteraad en een beroepsmogelijkheid voor de gemeente slechts zinvol lijkt in het geval de sanctionerend ambtenaar geen orgaan is van de gemeente.

B. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 3

In dit artikel wordt voorzien dat de beslissing om een lage-emissiezone in te voeren, toekomt aan de gemeente. Het gemeentelijk reglement waarnaar verwezen wordt, betreft een gemeentelijke verordening die de invoering van de lage-emissiezone en de nadere uitwerking van het selectief toelatingsbeleid zoals bedoeld in artikel 4, §2, behelst. Daarnaast moet de lage-emissiezone voor de bestuurders zichtbaar worden gemaakt door het plaatsen van verkeersborden. Hiervoor volgt de gemeente de gebruikelijke regelgeving. Het verkeersbord betreffende de lage-emissiezone zoals bedoeld in artikel 2.63 van de Wegcode kan worden geplaatst door een gemeentelijk aanvullend reglement zoals bedoeld in het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens. Een vergelijkbare regeling is terug te vinden bij het parkeren waarbij de bebording en de afbakening van de zones via een aanvullend reglement gebeurt en de retributieregeling in een aparte gemeentelijke verordening is opgenomen.

Voor het plaatsen van een verkeersbord betreffende een lage-emissiezone op een gewestweg wordt steeds toepassing gemaakt van de in artikel 4 van voormeld decreet van 16 mei 2008 voorziene mogelijkheid om het initiatief aan de gemeente te geven, mits goedkeuring door de Vlaamse Regering met delegatie aan de Vlaamse minister bevoegd voor het mobiliteitsbeleid (zie artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 januari 2009 betreffende de aanvullende reglementen en de plaatsing en bekostiging van verkeerstekens).

Artikel 4

In uitvoering van paragraaf 1 bepaalt de Vlaamse Regering op uniforme wijze voor heel Vlaanderen voor welke motorvoertuigen de gemeente de toegang niet kan beperken. Het kan gaan om motorvoertuigen met een beperktere gezondheidsimpact alsook om motorvoertuigen die een bepaalde dienst van algemeen belang garanderen of om motorvoertuigen die gebruikt worden door een kwetsbare groep in de samenleving. Daarbij is het omwille van de handhaafbaarheid wel mogelijk dat bepaalde motorvoertuigen maar kunnen genieten van een vrijstelling voor zo-

ver ze op voorhand bij een gemeente die een lage-emissiezone heeft ingevoerd, werden geregistreerd. Dit is enkel het geval als de benodigde informatie over het betrokken voertuig niet beschikbaar is via bestaande authentieke databronnen of als om juridische of technische redenen de gegevens niet bij een authentieke databron kunnen worden opgevraagd.

Wanneer de gemeente een lage-emissiezone invoert, dan is zij gehouden om voor alle motorvoertuigen waarvoor de Vlaamse Regering geen vrijstelling heeft voorzien, een toelatingsbeleid te voeren dat het betreden door deze voertuigen van de lage-emissiezone afremt. De uitwerking van dat toelatingsbeleid ligt bij de gemeente en kan dus verschillen naargelang de betrokken gemeente. De opgelegde voorwaarden kunnen verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld al dan niet financieel van aard, en worden overgelaten aan de creativiteit van de gemeente voor zover zij van aard zijn om het niet-vrijgestelde verkeer af te remmen en voldoen aan de eventueel door de Vlaamse Regering te bepalen nadere regels.

Artikel 5

In dit artikel wordt bepaald dat de door de Vlaamse Regering gemachtigde dienst ten behoeve van de gemeenten een databank opstelt met de relevante voertuiggegevens. Dit is nodig om (automatische) nummerplaatcontrole mogelijk te maken. Deze databank zal uit nummerplaat- en voertuiggegevens (categorie, brandstoftype, euronorm, datum van eerste inschrijving enzovoort) bestaan. Op basis hiervan zal een lijst worden opgesteld met de nummerplaten van voertuigen die aan de algemene toelatingsvoorwaarden voldoen (de white list). Deze lijst wordt aan de gemeenten die een LEZ hebben ingericht bezorgd in functie van het toezicht ("Staat de gedetecteerde nummerplaat op de lijst of niet?"). Omdat de lijst enkel nummerplaten bevat, kan ze niet gebruikt worden voor het sanctioneren van overtreders. De identiteitsgegevens (rijksregisternummer, adresgegevens, KBO-nummer enzovoort) moeten immers bij de authentieke databron worden opgevraagd, namelijk bij DIV, het Rijksregister enzovoort.

De databank zal hoofdzakelijk gevoed worden met gegevens die worden opgevraagd bij de Dienst Inschrijvingen Voertuigen (DIV) maar de gegevens kunnen ook van andere dataleveranciers, zoals VIAPass, afkomstig zijn. Voor een aantal voertuigen, zoals buitenlandse voertuigen, zullen geen of onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Voor deze voertuigen is een aparte registratie, bij de gemeente die een LEZ inricht, vereist. De gemeente gaat na of het geregistreerde voertuig aan de toelatingsvoorwaarden voldoet en bezorgt deze gegevens aan de door de Vlaamse Regering gemachtigde dienst, die de gegevens op haar beurt in de Vlaamse databank en de white list opneemt. Deze white list wordt daarna ter beschikking gesteld van alle lokale overheden die een LEZ hebben ingevoerd, zodat toegelaten voertuigen maar één maal moeten worden geregistreerd. Lokale (tijdelijke) toelatingen zullen niet worden opgenomen in de Vlaamse databank omdat deze toelatingen enkel voor een specifieke LEZ gelden en dus niet relevant zijn voor andere lokale overheden.

Het opvragen en ontsluiten van deze gegevens moet uiteraard gebeuren in overeenstemming met de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer en zal zoveel mogelijk gebeuren met tussenkomst van de Vlaamse dienstenintegrator, vermeld in artikel 3 van het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator. De gegevens worden opgevraagd, beheerd en ontsloten zolang er in Vlaanderen een LEZ is ingevoerd.

Artikel 6

In dit artikel wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de gemeente de toegang tot een lage-emissiezone kan verbinden aan de betaling van een geldsom. Wanneer de gemeente dit doet, kan de heffing ten aanzien van de titularis van de nummerplaat of van de bestuurder van het voertuig geïnd worden. De onderlinge verhaalmogelijkheid moet niet geregeld worden aangezien ter zake de regels van de burgerlijke aansprakelijkheid spelen. De keuze voor een bepaalde financieringstechniek wordt overgelaten aan de gemeente, waarbij zij natuurlijk gehouden is het grondwettelijk kader, zoals de artikelen 170 en 173 van de Grondwet, en de eventuele andere toepasselijke regelgeving te respecteren. Het is niet de bedoeling om in dit decreet op exhaustieve wijze de mogelijkheden tot invordering en handhaving van de gekozen financieringstechniek te bepalen. Andere toepasselijke regelgeving is van cumulatieve toepassing.

Artikel 7

In dit artikel wordt de centrale rol van de nummerplaat in het functioneren van een lage-emissiezone vastgelegd en dit zowel voor het verlenen van toegang als voor het eventueel vaststellen van de te betalen geldsom als voor de uiteindelijke controle en handhaving. Daarbij wordt uitdrukkelijk voorzien dat in alle gevallen, dus bijvoorbeeld ook voor het vaststellen van een overtreding, kan worden gewerkt met nummerplaatherkenning, al dan niet met automatisch werkende toestellen. Door de verwijzing naar artikel 8, §4, wordt wel de mogelijkheid voor handhaving via bijvoorbeeld controle van de voertuigdocumenten opengelaten. Dit kan relevant zijn voor buitenlandse voertuigen.

Artikel 8

Dit artikel regelt het houden van toezicht op de naleving van de reglementering inzake een LEZ en de vaststelling van de overtreding ervan.

Aan de gemeente wordt de mogelijkheid gegeven om specifieke personeelsleden aan te wijzen om toezicht te houden op de naleving van de reglementering inzake de LEZ.

Deze LEZ-reglementering behelst zowel de eventueel rechtstreeks toepasselijke bepalingen van dit decreet of haar uitvoeringsbesluiten als de betrokken gemeentelijke reglementering, met inbegrip van het aanvullend reglement voor het plaatsen van de LEZ-bebording.

De overtredingen die in een verslag van vaststelling kunnen worden vastgesteld, kunnen ook vaststellingen betreffen die verricht zijn met audiovisuele middelen. Natuurlijk moet hierbij ook voldaan worden aan de andere eventueel toepasselijke wetgeving zoals de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's en de privacywetgeving.

Aangezien in strafzaken de vereiste van schuld een algemeen rechtsbeginsel is, kan de titularis van de nummerplaat het vermoeden van schuld weerleggen. Vandaar dat in deze bepaling sprake is van de overtreder, die in geval van tegenbewijs eventueel een bestuurder kan zijn die geen titularis is van de nummerplaat.

Als een overtreding bijvoorbeeld wordt begaan door een buitenlandse vrachtwagenbestuurder die geen titularis is van de nummerplaat en de toezichthoudende personeelsleden willen overgaan tot onmiddellijke inning (zoals voorzien in artikel 10, §9), dan is het vermoeden dat de overtreder de titularis is van de nummerplaat weerlegd. In dat geval speelt de gewone regel dat de bestuurder de overtreder is aan wie de boete kan worden opgelegd.

De bepaling in paragraaf 1, derde alinea, is verenigbaar met de werkwijze van administratieve beboeting (de mededelingsplicht geldt dan ten aanzien van de overheid waarbij ze de betwisting indienen).

De bevoegdheden die in paragraaf 4 worden toegekend, geven aan de bevoegde personeelsleden ook de mogelijkheid om 'op straat' te handhaven. Men zou daarbij kunnen denken aan het uitvoeren van sensibiliseringsacties. Paragraaf 2 bepaalt dat de onder paragraaf 1 bedoelde personeelsleden enkel toezicht kunnen uitoefenen en vaststellingen kunnen verrichten mits zij zijn beëdigd. Met deze eed wordt bedoeld de eed van de daartoe geëigende instantie.

Artikel 9

In dit artikel wordt aan bepaalde personeelsleden een rechtsgrond gegeven om relevante gegevens op te vragen bij bepaalde overheden. Het gaat hierbij onder andere over het opvragen van identiteits- en adresgegevens van overtreders, het opvragen van voertuig- en/of persoonsgegevens voor het registreren van (lokaal) toegelaten of vrijgestelde voertuigen bij de gemeente enzovoort. Deze vraag tot gegevensoverdracht gebeurt steeds bij de authentieke databron, met name DIV, het Rijksregister enzovoort en dus niet bij de door de Vlaamse Regering gemachtigde dienst vermeld in artikel 5.

Door de samenlezing van artikel 9 met artikel 11 hebben tevens de personeelsleden van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de autonome gemeentebedrijven, de gemeentelijke intern verzelfstandigde agentschappen en de autonome havenbedrijven die ingevolge artikel 9 bepaalde taken krijgen, de bevoegdheid om de relevante gegevens op te vragen.

Het opvragen en ontsluiten van deze gegevens moet uiteraard gebeuren in overeenstemming met de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer en zal zoveel mogelijk gebeuren met tussenkomst van de Vlaamse dienstenintegrator, vermeld in artikel 3 van het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator.

Artikel 10

Dit artikel regelt de mogelijkheid voor de gemeente om de overtreding van haar reglementering inzake de lage-emissiezone te sanctioneren met een administratieve geldboete.

Ook in dit artikel wordt omwille van de vereiste van schuld in strafzaken voorzien dat de administratieve geldboete moet worden opgelegd aan de overtreder waarbij het begrip overtreder moet begrepen worden in de zin van artikel 8, §1, tweede lid.

Aangezien de lage-emissiezone een gewestelijke leefmilieubevoegdheid betreft, kan de gemeente ter zake geen beroep doen op de toepassing van de GAS-wet. Daarom voorziet het decreet een eigen regeling ter zake. Wel werd getracht om omwille van administratieve eenvoud enigszins eenvormigheid te bekomen met de in de GAS-wet voorziene eenvoudige beboetingsprocedure voor parkeerovertredingen.

In paragraaf 9 is de mogelijkheid tot onmiddellijke inning voor buitenlandse voertuigen toegevoegd. De handhaving van buitenlandse voertuigen zal immers moeilijk zijn omdat de handhaving voornamelijk automatisch zal verlopen (via controle van de nummerplaat). Dit vereist dat deze gegevens gekend zijn in een databank. Voor titularissen van een nummerplaat, die een vaste woon- of verblijfplaats in België hebben, is dit het geval. De persoons- en voertuiggegevens zijn via de

dienst Inschrijvingen Voertuigen (rijksregisternummer dat bij de nummerplaat hoort) en het Rijksregister (identiteit en woonplaats die bij het rijksregisternummer horen) bekend. Indien een buitenlands voertuig zich niet heeft geregistreerd, is automatische controle en sanctionering echter niet mogelijk omdat er geen gegevens bekend zijn over het voertuig en de titularis van de nummerplaat. Het opvragen van identiteitsgegevens van buitenlandse overtreders en het innen van de boetes of heffingen in het buitenland is niet evident. Er is een Europees kaderbesluit Geldelijke Sancties, waarin onder andere afspraken zijn opgenomen rond de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties, maar dit kaderbesluit kan in deze reglementering niet worden toegepast omdat er in de procedure van administratieve aard geen beroep openstaat op strafrechtelijk vlak. De mogelijkheid tot onmiddellijke inning is dus voorzien om in een goede handhaving te voorzien voor alle voertuigen (zowel binnen- als buitenlandse voertuigen). Hierbij wordt aangesloten bij de regeling van de onmiddellijke betaling van de administratieve geldboete in artikel 34 en volgende van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. Deze regeling is ook enkel mogelijk voor feiten gepleegd door een natuurlijk persoon die noch een woonplaats, noch een verblijfplaats in België heeft.

Artikel 11

Ingevolge dit artikel kan de gemeente zowel de concrete uitvoering van een lage-emissiezone (bijvoorbeeld uitvoering van een door de gemeente bepaalde financieringstechniek) als het toezicht erop en de beboeting ervan toevertrouwen aan de in dit artikel genoemde overheden. Het is dus niet mogelijk om een van deze taken toe te vertrouwen aan een private concessiehouder. De daartoe bevoegde organen van de overheden aan wie de gemeente ingevolge dit artikel bepaalde taken heeft toevertrouwd, wijzen de bevoegde personeelsleden aan. Deze moeten in voorkomend geval beantwoorden aan dezelfde voorwaarden als de personeelsleden van de gemeente en hebben voor het uitoefenen van hun taken dezelfde bevoegdheden als deze voorzien voor de personeelsleden van de gemeente.

Artikel 12

Naar analogie met de GAS-wet wordt tegen een definitieve eindbeslissing over de administratieve geldboete een beroepsmogelijkheid voorzien bij de politierechter, burgerlijke kamer. Voor de goede orde wordt deze beroepsmogelijkheid ook opgenomen in artikel 601ter, Gerechtelijk Wetboek waar thans reeds verscheidene beroepsmogelijkheden tegen administratieve beboeting aan de politierechter worden toegewezen.

Artikel 13

Omdat er onduidelijkheid bestaat over de al dan niet toepasselijkheid van de strafbaarstelling in artikel 29, §2, Wegverkeerswet op de LEZ wordt, naar analogie met de regeling betreffende het parkeren (zie artikel 29, §2, tweede lid, Wegverkeerswet) de overtreding van de LEZ-reglementering uitgesloten van het toepassingsgebied van de strafbaarstelling in de Wegverkeerswet. De sanctionering wordt dus volledig aan de gemeenten overgelaten.

Artikel 14

Dit artikel behoeft geen toelichting.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE

VOORONTWERP VAN DECREET
van 19 december 2014

Voorontwerp van decreet betreffende lage-emissiezones

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder LEZ: een lage-emissiezone als vermeld in artikel 3, §1.

Art. 3. §1. Een lage-emissiezone is een zone waarin voor de leefbaarheid, in het bijzonder ter beperking van milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit, een selectief toelatingsbeleid voor motorvoertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder.

§2. Een gemeente kan met een gemeentelijk reglement een LEZ invoeren op de gemeente- en de gewestwegen die zich op haar grondgebied bevinden, met uitzondering van de autosnelwegen.

§3. Het plaatsen van de verkeersborden betreffende de LEZ, meer bepaald de verkeersborden F 117 en F 118, vermeld in artikel 71.2 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, gebeurt conform de bepalingen van het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens.

Als de verkeersborden betreffende de LEZ geplaatst moeten worden op een gewestweg , is artikel 4 van het voormelde decreet altijd van toepassing.

Art. 4. §1. De Vlaamse Regering bepaalt de gevallen waarin de toegang tot een LEZ zonder meer toegelaten is, met in voorkomend geval een registratie bij een gemeente die een LEZ op haar grondgebied invoert.

De Vlaamse Regering bepaalt de gevallen waarin de registratie, vermeld in het eerste lid, verplicht is.

§2. Voor de gevallen die niet onder toepassing van paragraaf 1 vallen, onderwerpt de gemeente die op haar grondgebied een LEZ invoert, de toegang tot de LEZ aan een verbod of aan voorwaarden die van dien aard zijn dat zij het gebruik van de LEZ door voertuigen die milieuhinder veroorzaken, afremmen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de voorwaarden en het verbod, vermeld in het eerste lid.

Art. 5. De door de Vlaamse Regering gemachtigde dienst stelt voor de gemeenten een databank op met de relevante voertuiggegevens. Daarvoor is deze dienst gemachtigd om de relevante voertuiggegevens op te vragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen, bij de gemeente die een LEZ op haar grondgebied invoert en bij andere dataleveranciers. Het opvragen van deze gegevens gebeurt in overeenstemming met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Art. 6. Voor de gevallen, vermeld in artikel 4, §2, kan een gemeente de toegang tot een LEZ verbinden aan de betaling van een geldsom, daarbij gebruikmakend van de haar beschikbare financieringstechnieken. Deze geldsom komt voor rekening van de titularis van de nummerplaat.

De mogelijkheden tot invordering en handhaving die in dit decreet worden bepaald, sluiten niet uit dat de gemeente in de gevallen, vermeld in het eerste lid, gebruikmaakt van de toepasselijke invorderings- en handhavingsmogelijkheden, zoals onder meer vermeld in artikel 94 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en artikel 5 en 6 van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen.

Art. 7. Onverminderd de bepalingen in artikel 8, §4, gebeuren de toepassing van en het toezicht op de LEZ-reglementering, alsook de vaststelling van overtredingen van die reglementering, aan de hand van automatische of manuele nummerplaatherkenning.

Art. 8. §1. De gemeente kan aan haar personeelsleden de bevoegdheid toekennen om toezicht uit te oefenen op de naleving van de LEZ-reglementering en om overtredingen van die reglementering vast te stellen in een proces-verbaal dat geldt tot bewijs van het tegendeel.

Als een overtreding op de LEZ-reglementering is begaan, wordt vermoed dat die is begaan door de titularis van de nummerplaat. Dit vermoeden geldt tot het bewijs van het tegendeel, dat door alle wettelijke bewijsmiddelen kan worden geleverd.

Op straffe van verval van de bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel, wordt aan de titularis van de nummerplaat ter kennisgeving een kopie van het proces-verbaal bezorgd. Die kennisgeving moet gebeuren binnen de vijftien dagen na afsluiting van het proces-verbaal.

Binnen de vijftien dagen na afsluiting van het proces-verbaal wordt ook een kopie van het proces-verbaal bezorgd aan de bevoegde procureur des Konings.

Voor zover de gemeente met toepassing van artikel 10 administratieve geldboeten bepaalt, wordt binnen de vijftien dagen na afsluiting van het proces-verbaal ook een kopie van het proces-verbaal bezorgd aan de beboetingsambtenaar.

§2. De personeelsleden, vermeld in paragraaf 1, eerste lid kunnen alleen toezicht uitoefenen en vaststellingen verrichten als zij zijn beëdigd.

§3. De Vlaamse Regering kan nadere voorwaarden bepalen betreffende de vereiste kwalificaties en eigenschappen waaraan de personeelsleden, vermeld in paragraaf 1, moeten voldoen.

§4. De personeelsleden, vermeld in paragraaf 1, zijn voor de uitvoering van hun opdracht bevoegd om:
1° een bevel te geven aan de bestuurder om het voertuig tot stilstand te brengen;
2° inzage te hebben in en een kopie te nemen van noodzakelijke zakelijke gegevens zoals de wettelijk voorgeschreven documenten die in het bezit moeten zijn van de bestuurder van een voertuig;
3° vaststellingen te doen met audiovisuele middelen;
4° bijstand van de politie in te roepen;
5° de identiteit van de vermoedelijke overtreder bij de vaststelling van een overtreding als vermeld in paragraaf 1, te controleren.

Art. 9. De volgende personen kunnen, in overeenstemming met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, de gegevens, die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging en het toezicht op de LEZ-reglementering, opvragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen, bij het Rijksregister en bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid:
1° de personeelsleden belast met het toezicht, vermeld in artikel 8, §1, van dit decreet;
2° de personeelsleden belast met de inning van de geldsom, vermeld in artikel 6, eerste lid, van dit decreet;
3° in voorkomend geval de financieel beheerder, vermeld in artikel 94 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, en de personeelsleden, vermeld in artikel 5 van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen;
4° de beboetingsambtenaren, vermeld in artikel 10, §2, van dit decreet.

Art. 10. §1. De gemeenteraad kan administratieve geldboeten bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen die in toepassing van huidig decreet werden vastgesteld. Deze administratieve geldboete komt voor rekening van de overtreder.

Het bedrag van de administratieve geldboete, vermeld in het eerste lid, bedraagt minimaal 15 euro en maximaal 60 euro. Het voormelde bedrag wordt vermeerderd met de opdeciemen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten.

§2. De administratieve geldboete, vermeld in paragraaf 1, wordt opgelegd door de beboetingsambtenaar.

De beboetingsambtenaar, vermeld in het eerste lid, wordt door de gemeenteraad aangewezen en kan niet tegelijkertijd de persoon zijn die, met toepassing van het artikel 8, de inbreuken vaststelt.

§3. Een administratieve geldboete kan opgelegd worden ofwel na bericht van de procureur des Konings aan de beboetingsambtenaar dat de betrokken overtreding niet zal vervolgd worden, ofwel bij gebreke aan een bericht van de procureur des Koning over zijn beslissing tot vervolging binnen een termijn van dertig dagen na de toezending van het proces-verbaal, vermeld in artikel 8, §1, vierde lid.

Van deze regeling kan afgeweken worden door een protocol afgesloten tussen de gemeente die de LEZ heeft ingevoerd en de bevoegde procureur des Konings. Het protocol moet namens de gemeente worden goedgekeurd of bekrachtigd en bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gemeentelijk reglement dat de administratieve geldboete inzake de LEZ invoert.

§4. De beboetingsambtenaar deelt binnen de vijftien dagen na ontvangst van het bericht van de procureur des Konings of na verloop van de termijn, vermeld in paragraaf 3, met een aangetekende brief, aan de overtreder de gegevens over de vastgestelde feiten en de begane inbreuk mee, alsook het bedrag van de administratieve geldboete.

De administratieve geldboete moet door de overtreder betaald worden binnen dertig dagen na de kennisgeving ervan, tenzij de overtreder binnen deze termijn schriftelijk met een aangetekende brief zijn verweermiddelen heeft bezorgd aan de beboetingsambtenaar.

§5. Verklaart de beboetingsambtenaar de verweermiddelen niet gegrond, dan brengt hij de overtreder met een aangetekende brief op de hoogte van zijn met redenen omklede beslissing, met vermelding van de te betalen administratieve geldboete die binnen een termijn van dertig dagen na de kennisgeving van deze beslissing moet worden betaald. Als de beboetingsambtenaar de ongegrondverklaring van de verweermiddelen niet verzendt binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het verweerschrift, dan vervalt de betwiste boetebeslissing.

§6. De overtreder kan tegen de beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete, vermeld in paragraaf 5, een beroep instellen door middel van een geschreven verzoekschrift bij de politierechtbank, volgens de burgerlijke procedure, binnen dertig dagen na de kennisgeving van de beslissing, vermeld in paragraaf 5.

§7. De beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete heeft uitvoerbare kracht als ze definitief geworden is; dit is ofwel na het verstrijken van dertig dagen na de kennisgeving van de administratieve geldboete, vermeld in paragraaf 4, zonder dat er beroep werd aangetekend, ofwel na het verstrijken van dertig dagen na de kennisgeving van de beslissing, vermeld in paragraaf 5, zonder dat er beroep werd aangetekend.

§8. De administratieve geldboete wordt geïnd ten voordele van de gemeente.

§9. De vordering tot voldoening van de administratieve geldboete verjaart door verloop van vijf jaar, te rekenen vanaf de dag waarop zij is ontstaan. De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden, vermeld in artikel 2244 tot en met artikel 2250, van het Burgerlijk Wetboek.

Art. 11. De gemeente kan aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de gemeentelijke intern verzelfstandigde agentschappen, de autonome gemeentebedrijven en de autonome havenbedrijven de volgende taken geheel of gedeeltelijk toevertrouwen:
1° de tenuitvoerlegging, met inbegrip van de oplegging en de inning, van de betaling van een geldsom als vermeld in artikel 6, eerste lid;
2° het uitoefenen van het toezicht op de naleving van de LEZ-reglementering, vermeld in artikel 8;
3° het aanduiden van een personeelslid als beboetingsambtenaar, vermeld in artikel 10, §2, voor zover deze aanduiding door de gemeenteraad wordt bevestigd.

De personeelsleden van deze instellingen die door de bevoegde organen worden aangewezen voor het uitvoeren van de taken, vermeld in het eerste lid, moeten beantwoorden aan dezelfde voorwaarden als de personeelsleden van de gemeente, hebben dezelfde bevoegdheden en hebben toegang tot de voor hun opdracht relevante gegevens, vermeld in artikel 9.

Art. 12. Aan artikel 601ter van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 13 mei 1999 en gewijzigd bij de wetten van 24 juni 2013 en 15 juli 2013, wordt een punt 6° toegevoegd, dat luidt als volgt:

"6° het beroep tegen de beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete, vermeld in artikel 10, §5, van het decreet van (datum) betreffende lage-emissiezones.".

Art. 13. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

SARWGG
Strategische Adviesraad
WELZIJN • GEZONDHEID • GEZIN

Mevrouw Joke SCHAUVLIEGE
Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw
Koning Albert II-laan 20 bus 1 - Ferrarisgebouw
1000 BRUSSEL

Contactpersoon	**ons kenmerk**	**Brussel**
Gunter Naets gnaets@serv.be	SARWGG_BR_20150122_LageEmissieZones	22 januari 2015

Geachte mevrouw de Minister,

Op 23 december 2014 ontving de SAR WGG een adviesvraag over het voorontwerp van decreet betreffende de lage emissiezones (LEZ). De SAR WGG zal in dit advies zijn appreciatie uitdrukken over de geplande maatregelen in het licht van de impact op de volksgezondheid. Gelet op het feit dat in de SAR WGG hiertoe de nodige technische expertise ontbreekt, zal de raad zich niet gedetailleerd uitspreken over de uitvoeringsbepalingen van dit decreet.

Luchtvervuiling is een belangrijk probleem dat de Vlaamse bevolking treft. Het heeft een negatieve impact op de cardiovasculaire, respiratoire en neurologische gezondheid. De SAR WGG heeft al eerder zijn bezorgdheid over de impact van luchtvervuiling op de gezondheid en het welzijn van mensen aan de Vlaamse regering overgemaakt. Gezien het belang van het probleem en de nood aan effectief beleid, heeft de SAR WGG immers op 27 juni 2013 op eigen initiatief een advies gegeven over *de impact van luchtvervuiling op de (volks)gezondheid en de nood aan nieuwe beleidsperspectieven*. Dit advies werd grondig voorbereid en geëvalueerd door experten. U vindt de tekst in bijlage.

De aanpak van luchtvervuiling vraagt een geheel aan maatregelen. Het is gekend dat wegverkeer en in het bijzonder dieselmotoren voor een groot deel verantwoordelijk zijn voor de emissie van fijn stof. Het is voor de raad dan ook essentieel dat er verder wordt gewerkt aan een beleid dat een verschuiving van de aankoop en gebruik van dieselmotoren naar benzinemotoren beoogt. Hiertoe blijft afstemming met de federale overheid noodzakelijk.

De raad heeft in eerder advies over luchtvervuiling gewezen op het belang van een goede beleidsafstemming tussen de verschillende beleidsniveaus én tussen de beleidsdomeinen volksgezondheid, mobiliteit, omgeving en landbouw.

In zijn advies over het luchtkwaliteitsplan heeft de raad ook al gesteld dat gegevens erop wijzen dat 'ultrafijn stof' nog gevaarlijker is dan PM_{10} en $PM_{2,5}$ en dat het – bij het nemen van beschermende maatregelen - belangrijk is te weten dat de concentratie van ultrafijne partikels uitgestoten door ontploffingsmotoren zeer sterk afneemt met de afstand tot de weg waarop het verkeer plaats grijpt[1].

[1] SAR WGG (27 oktober 2011) Advies over het luchtkwaliteitsplan en uitstelaanvraag NO_2-normen.

Gelet op deze twee eerdere adviezen meent de raad dat het positief is dat de Vlaamse Regering werk maakt van een uniform kader voor de invoering van lage emissiezones.

Het gaat om een beschermde maatregel die op lokaal niveau een wezenlijk effect kan hebben. De raad heeft, in zijn advies van 27 juni 2013, de lage emissiezones als een effectieve maatregel naar voor geschoven om fijn stof binnen een bepaalde zone terug te dringen. Hoewel het invoeren van lage emissiezones op zichzelf onvoldoende is om de problematiek ten gronde aan te pakken, beoordeelt de raad dit decreet-gevend initiatief dus als een stap in de goede richting. Bovendien zal het bestaan van lage emissiezones ook het bewustzijn van de bevolking en van de politieke overheden met betrekking tot luchtvervuiling gevoelig versterken. Dit bewustzijn kan het draagvlak voor andere maatregelen uit het luchtkwaliteitsplan verbreden.

De raad benadrukt wel dat het invoeren van lage emissiezones gepaard moet gaan met flankerende maatregelen.

- Naast lage emissiezones moeten andere maatregelen uit het luchtkwaliteitsplan uitvoering krijgen. Het luchtkwaliteitsplan bevat maatregelen op vlak van preventie, meer collectief of langzaam verkeer, betere doorstroming en vergroening van het voertuigenpark.

- Het is noodzakelijk het invoeren van een lage emissiezone te plaatsen binnen een duurzaam mobiliteitsbeleid (autoluwe binnensteden, autoluwe dorpskernen, vlot openbaar vervoer aan de rand van een stad of lage emissiezone, en zo meer). Blootstelling in woongebieden en stedelijke kernen verminderen, gebeurt bij voorkeur door niet enkel in te zetten op technologie maar ook door aangepaste vervoersmodi (wandelen, fietsen,…)[2].

- Het beleid met betrekking tot ruimtelijke ordening moet een zo groot mogelijke scheiding tussen leef- en woonomgevingen en verkeer nastreven. Enkel een scheiding tussen druk verkeer en leef- en woonomgevingen kan de emissie van 'klassieke' luchtpolluenten, maar ook van zogenaamd grof stof (zoals de slijtage van banden en remmen) – dat minstens even schadelijk is voor de gezondheid – duurzaam terugdringen[3].

- Er moet over gewaakt worden dat uitzonderingen die een lokale overheid kan toestaan de effectiviteit van de maatregel niet onderuit halen. Zo is het goed dat de mate van afwijking van de gestelde norm als criterium geldt voor het bepalen van de hoogte van eventuele boetes/retributies.

Vermits deze elementen niet tot de expertise van de SAR WGG behoren, verwijzen we hierbij naar de bevoegde adviesraden.

De raad wijst er ook op dat de impact van de maatregel op het dagelijks leven sterk kan verschillen naargelang de plaats waar men woont. Wie in de lage emissiezone woont en beschikt over een vervoersmiddel dat niet aan de vooropgestelde norm voldoet, wordt zwaarder getroffen dan wie buiten de LEZ woont en de keuze heeft zijn voertuig al dan niet te gebruiken om de LEZ binnen te rijden. De raad vraagt dan ook om aandacht te hebben voor mensen die in armoede leven door de sociale verdelingsimpact van deze maatregelen

---

[2] SAR WGG (27 juni 2013) Proactief advies. De impact van luchtvervuiling op de (volks)gezondheid en de nood aan nieuwe beleidsperspectieven, p. 25.

[3] SAR WGG (27 juni 2013), p. 5.

grondig te evalueren vooraleer een LEZ in te voeren. Zo kunnen onbedoelde asociale neveneffecten worden vermeden of verholpen.

Ten slotte ondersteunt de raad het voornemen de effectiviteit van de maatregel goed te monitoren in samenspraak met de gemeenten. Meer algemeen is er voor de raad een gezondheidseffectenrapportage nodig die de meest kwetsbare of risicogroepen als norm neemt (ouderen, jongeren en kinderen).

Met vriendelijke groeten

Gunter Naets
secretaris

Jan De Maeseneer
voorzitter

ADVIES VAN DE MOBILITEITSRAAD

MORA
Mobiliteitsraad

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 **40**
1. Situering van de adviesvraag **41**
2. Samenvatting van de adviesvraag **41**
Advies **43**
1. Nood aan verbeteren luchtkwaliteit **43**
2. Vlaams beleid rond luchtkwaliteit nodig **43**
3. LEZ als concrete, lokale maatregel **44**
4. Maatregel met grote impact **45**
5. Uniformiteit nastreven over gemeenten **45**
6. Toegangsvoorwaarden **46**
7. Vrijstellingen **48**
8. Goede handhaving is cruciaal **48**
9. Tijdige communicatie nodig **49**
10. Inpassen in het lokaal beleid **49**
11. Technische en juridische opmerkingen **51**

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 efficient 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 uitstelaanvraag voor het behalen van de Europese normen voor NO_2 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 NOx-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 gespecifieerd 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 luchtemissies veroorzaakt door verkeer te beperken.

In zijn advies over het Luchtkwaliteitsplan[1] 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 voogdij 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 Klimaatbeleidsplan[2] 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 Vlaanderen[4] 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 dieselvoertuigen, 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 toegangsbeperkingen 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 analyse[5] 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 voldoen[6]. 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 uitsluiting[7]. 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 mobiliteitsimpact 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 stel 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 automatische 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 milieukenmerken 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 milieukenmerken 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 N[8] 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 nummerplaatherkenning (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-handhavingsmethode 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 LEZ[9] 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 kaar 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 invoeren.

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.

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

SERV
sterk door overleg

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw

Graaf de Ferrarisgebouw
Koning Albert II-Laan 20 bus 1

1000 BRUSSEL

contactpersoon
Annick Lamote
alamote@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20150202_LEZ_ADV_alit

Brussel
2 februari 2015

Adviesvraag voorontwerp van decreet betreffende lage-emissiezones

Mevrouw de minister,

Op 22 december jl. vroeg u de SERV om advies over een voorontwerp van decreet betreffende lage-emissiezones.

De SERV besliste vanuit selectiviteitsoverwegingen om hierover geen advies te formuleren.

Hoogachtend,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Minaraad
milieu-en natuurraad van Vlaanderen

Advies

het voorontwerp van decreet betreffende LEZ's

Voorontwerp van decreet betreffende lage-emissiezones

Datum van goedkeuring	**5 februari 2015**
Volgnummer	**2015 | 04**
Coördinator + e-mailadres	**Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be**
Co-auteur + e-mailadres	

Inhoud

Krachtlijnen **61**

Procesbeschrijving **62**

Dossierbeschrijving **63**
1 Situering **63**
1.1 Luchtverontreiniging schaadt de gezondheid en de economie **63**
1.2 Regelgevend kader **65**
1.2.1 EU-Luchtkwaliteitsdoelstellingen **65**
1.2.2 Beleidspakket voor schone lucht **66**
1.2.3 Luchtkwaliteitsrichtwaarden van de WGO **67**
1.2.4 De Europese emissiestandaard **67**
1.3 Luchtkwaliteit is verbeterd maar onvoldoende **68**
1.4 Elementair koolstof is goede indicator doch niet genormeerd **69**
1.5 LEZ en het luchtkwaliteitsplan **70**
1.6 Nood aan een wettelijk kader **70**
2 Voorliggend decreet en uitvoeringsbesluit **71**
2.1 Voorbereidende studies **71**
2.2 Juridisch kader **72**
2.3 Werking LEZ **73**

Aanbevelingen **76**
3 Een LEZ zorgt voor gezondheidswinst **76**
3.1 LEZ zorgt voornamelijk voor afname van EC **76**
3.2 Gezondheidswinst **76**
3.3 Resultaat blijvend verzekeren via verstrenging toelatingsvoorwaarden **77**
3.4 Evalueer de effecten **77**
4 Een LEZ is geen oplossing voor alle luchtgerelateerde problemen **78**
4.1 Reële NOx-emissies zijn hoger dan euronorm doet vermoeden **78**
4.2 Recente benzinewagens met directe brandstofinjectie emitteren veel fijn stof **80**
4.3 Bijkomende maatregelen zijn nodig om de normen te halen **80**
5 Zorg voor ruim draagvlak **81**
5.1 Door een zo groot mogelijke uniformiteit **81**
5.2 Door vroege en intensieve communicatie **82**
5.3 Door verdelingsaspecten in kaart te brengen en milderende maatregelen te nemen **82**
5.4 Door te zorgen voor een zo laag mogelijke administratieve last **83**
6 Zorg dat individuele toelatingen de effecten niet uithollen **84**
7 Zoek naar win-win bij toezicht en handhaving **84**
8 Kader LEZ in een ambitieus lokaal mobiliteitsbeleid **84**

Krachtlijnen

De luchtkwaliteit in Vlaanderen is het voorbije decennia verbeterd. Niettemin blijft luchtverontreiniging in Vlaanderen een belangrijk probleem. De verkeersemissies zorgen er mede voor dat steden hotspots zijn op het vlak van elementair koolstof (EC), fijn stof en NOx. Blootstelling aan deze stoffen zorgt voor negatieve gezondheidseffecten. De invoering van een lage-emissiezone (LEZ) is een lokale maatregel die ervoor kan zorgen dat lokale verkeersemissies dalen. De meest schadelijke component die geëmitteerd wordt door voertuigen is elementair koolstof (EC) en net voor deze polluent is de relatieve emissiereductie ten gevolge van de instelling van een LEZ het grootst. De Minaraad vindt dan ook dat de reductie van EC en de daaraan gekoppelde gezondheidswinst de belangrijkste meerwaarde is van een LEZ. De Raad is dan ook voorstander om een wettelijk kader te creëren zodat LEZ's ingesteld kunnen worden.

De Minaraad is voorstander om de resultaten blijvend te verzekeren via in de tijd strenger wordende toelatingsvoorwaarden op vlak van emissies en via het uitbreiden van de categorieën van voertuigen die gevat worden door een LEZ.

De Minaraad vindt het belangrijk om de gevolgen van de instelling van een LEZ te meten, zowel op sociaal-economisch vlak als op vlak van emissiereducties, mobiliteit en gezondheidswinst en deze in te brengen in een evaluatie van het instrument.

Het instellen van LEZ zal ertoe leiden dat op lokaal niveau de impact van luchtverontreiniging op de volksgezondheid kleiner wordt. Dit neemt niet weg dat Vlaanderen maar ook steden ondanks het invoeren van LEZ de door Europa opgelegde normen voor fijn stof en NO_2 niet halen. Bijkomende maatregelen blijven noodzakelijk. Ook moet men rekening houden met feit dat de reële NOx-emissies van voertuigen een stuk hoger liggen dan wat de euronormen doen vermoeden en dat er aanwijzingen zijn dat recente benzinewagens met directe brandstofinjectie veel fijn stof emitteren.

Het is belangrijk om te zorgen voor een breed draagvlak voor een LEZ. Dit kan door te streven naar een zo groot mogelijke uniformiteit op het terrein, door een vroege en intensieve communicatie op te starten, door de verdelingsaspecten in kaart te brengen en milderende maatregelen te nemen en te zorgen voor een zo laag mogelijke administratieve last. Wel moet er over gewaakt worden dat omzichtig omgesprongen wordt met individuele toelatingen zodat de initiële doelstelling van een LEZ niet ondergraven wordt.

De VVSG onthoudt bij dit advies omdat zij hierover een apart advies uitbrengen.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	**22 december 2014**
Naam adviesvrager + functie	**Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw**
Rechtsgrond van de adviesvraag	**DABM, Art. 11.2.1§2, 1°**
Adviestermijn	**30 dagen**
Samenwerking	**SERV**
Overlegcommissie	**Werkcommissie Milieuhygiëne**
Vergaderingen: soort + datum	**Vergaderingen van de werkcommissie Milieuhygiene op 8, 15 en 29 januari 2015**

De Minaraad ontving van Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw op 22 december 2014 een adviesvraag over het voorontwerp van decreet betreffende lage-emissiezones. De adviestermijn is dertig dagen na ontvangst van de adviesvraag.

Het dossier bestond uit:
— Het voorontwerp van decreet.
— Een ontwerp van besluit.
— Een memorie van toelichting.
— De nota aan de leden van de Vlaamse Regering.
— Beslissingsfiche VR PV 2014/50.
— Het advies van 2 december 2014 van de Inspectie van financiën.
— Het begrotingsakkoord van 3 december 2014.
— Het advies van 2 april 2014 van de Raad van State.
— De reguleringsimpactanalyse voor de invoering van lage-emissiezones.
— Het LNE-document van 19 december 2014 over het Vlaams kader voor lage emissiezones.
— Uittreksel uit het Belgisch Staatsblad van 15 oktober 2014 met het Koninklijk besluit betreffende het signaleren van lage emissiezones.

De VVSG onthoudt bij dit advies omdat zij hierover een apart advies uitbrengen.

Dossierbeschrijving

1 Situering

1.1 Luchtverontreiniging schaadt de gezondheid en de economie

[1] De Minaraad wijst erop dat een groot aantal studies aangetoond heeft dat verontreiniging van de buitenlucht effecten heeft op de volksgezondheid en schade toebrengt aan de economie[1].

Nieuwe wetenschappelijke bevindingen suggereren dat de schadelijke effecten wellicht ruimer zijn dan aanvankelijk gedacht en reeds voorkomen bij niveaus die lager zijn dan eerder gedacht – met inbegrip van niveaus onder de WGO[2]-drempels[3]. WGO-studies linken langdurige blootstelling aan zeer fijne deeltjes ($PM_{2.5}$[4]) aan hart en ademhaling gerelateerde sterfgevallen, alsmede een toename van ziekte, zoals respiratoire aandoeningen bij kinderen. Er is ook nieuw bewijs voor de negatieve effecten van langdurige blootstelling aan ozon op de mortaliteit en reproductieve gezondheid.[5]

Luchtverontreiniging komt het meest voor in stedelijke gebieden, waar ook de bevolkingsdichtheid hoog is. Vooral verstedelijkte gebieden hebben te lijden onder de verkeersvervuiling.

Het Internationale Agentschap voor Onderzoek naar Kanker (IARC), dat deel uitmaakt van de WGO), heeft dieseluitlaatgassen van de motor als kankerverwekkend voor de mens (groep 1) geklasseerd. Reeds in 1988 was waarschijnlijk dat de uitlaatgassen kankerverwekkend waren voor de mens, maar op basis van voldoende bewijs is nu duidelijk gesteld dat blootstelling geassocieerd wordt met een verhoogd risico op longkanker[6].

[1] World Health Organization, 2006. Systematic review of air pollution, a global update.

[2] Wereldgezondheidsorganisatie - World Health Organization.

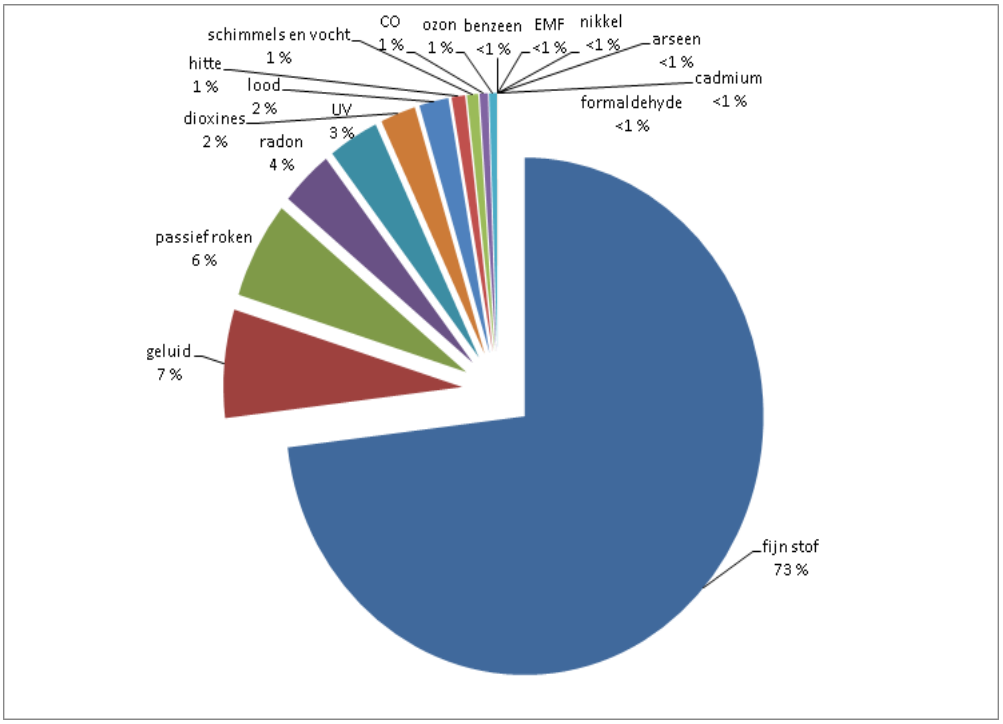
[3] Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP". WHO, January 2013.

[4] Fijn stof (PM1) is een verzamelnaam voor kleine deeltjes (vloeibaar - vast) van uiteenlopende grootte en samenstelling die zowel tijdens verbrandingsprocessen als door de slijtage van banden, remmen, wegen, … ontstaan. Ze worden rechtstreeks uitgestoten (primair fijn stof) of worden in de atmosfeer gevormd wanneer gasvormige polluenten zoals NOx en zwaveldioxide (SO2) een transformatie ondergaan (secundair fijn stof). Alle deeltjes kleiner dan 100 µm worden tot fijn stof gerekend. De deeltjes kleiner dan 10 µm (aangeduid als PM10) zijn schadelijk voor de gezondheid.

[5] WHO, REVIHAAP and HRAPIE projects.

[6] http://www.iarc.fr/en/media-centre/pr/2012/pdfs/pr213_E.pdf

De gezondheidseffecten van verschillende milieupolluenten zijn moeilijk onderling vergelijkbaar. Door ze op een gelijke noemer te brengen zoals de 'disability adjusted life years' (DALY's) of verloren gezonde levensjaren, is vergelijking toch mogelijk. Het aantal DALY's geeft het aantal gezonde levensjaren weer die een populatie verliest door sterfte of ziekte rekening houdend met de ernst en de duur van de ziekte. Het aantal DALY's ten gevolge van ziekte en sterfte door milieufactoren geeft het verlies aan levenskwaliteit weer en kan vergeleken worden met het verlies aan levenskwaliteit door andere factoren.



Figuur 1: Gezondheidseffecten door milieuverstoringen (DALY's) (Vlaanderen, 2010)[7]

[2] De ziektelast door de verschillende milieupolluenten samen bedraagt 108 863 DALY's voor de Vlaamse bevolking op jaarbasis. Omgerekend per inwoner van Vlaanderen bedraagt dit jaarlijks 5 verloren gezonde levensdagen of iets meer dan een verloren gezond levensjaar in een volledig leven bij een levenslange blootstelling aan de huidige blootstellingsniveaus van de berekende set milieufactoren. Belangrijk hierbij is dat dit gemiddelde waarden betreft. Bij bepaalde gevoelige personen (bv. astmapatiënten) zal de reële impact groter zijn, bij anderen lager. Dit totaal is zo'n 8 % van de

[7] MIRA: http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/gevolgen-voor-mens-natuur-en-economie/milieu-mens-en-gezondheid/verloren-gezonde-levensjaren-evaluatie-van-de-volksgezondheid/gezondheidseffecten-door-milieuverstoring-dalys/

totale ziektelast in Vlaanderen. De kosten lopen hiervoor op tot zo'n 3,6 % van het bruto binnenlands product van Vlaanderen[7].

[3] Voor Vlaanderen werd in 2012 becijferd dat de gezondheidskosten van chronische blootstelling aan fijn stof meer dan 3 miljard Euro per jaar bedragen[8].

[4] De transportsector[9] is in Vlaanderen in 2011 de belangrijkste emissiebron van NO_x, PAK's[10] (49,7%), $PM_{2.5}$ (30,5%) EC[11] (52,1%) en ozonprecursoren (37,5%) , daarnaast levert ze een belangrijke bijdrage aan de emissies van broeikasgassen, PM_{10} en potentieel verzurende stoffen[12].

1.2 Regelgevend kader

1.2.1 *EU-Luchtkwaliteitsdoelstellingen*

[5] Richtlijn 2001/81/EG inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen – veelal de NEC-richtlijn genoemd – legt de lidstaten van de Europese Unie absolute emissieplafonds op voor de NOx, SO_2, VOS (vluchtige organische stoffen – exclusief methaan) en NH_3, waaraan vanaf 2010 moet voldaan worden[13]. Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa[14] legt de lidstaten bovendien luchtkwaliteitsnormen op voor SO_2, NOx en NO_2, PM_{10} en $PM_{2.5}$, Pb, benzeen, CO (koolstofmonoxide) en O_3. De lidstaten dienen de feitelijke concentraties van deze vervuilende stoffen doorlopend te toetsen aan grenswaarden (SO_2, NO_2 en NOx, PM_{10}, $PM_{2.5}$, lood, CO, benzeen) en streefwaarden ($PM_{2.5}$ en O_3).

[8] Buekers J., Torfs R., Deutsch F., Lefebvre W., Bossuyt M. Inschatting ziektelast en externe kosten veroorzaakt door verschillende milieufactoren in Vlaanderen. Vito, VMM, Juli 2012.

[9] De sector transport omvat het wegvervoer, het spoor, de binnen-, de zee- en de luchtvaart.

[10] De polycyclische aromatische koolwaterstoffen met een hoger moleculair gewicht zijn grotendeels geassocieerd aan de partikelfase (op fijne en ultrafijne partikels).

[11] In de context van luchtverontreiniging wordt roet ook wel elementair koolstof ("EC") of zwarte rook genoemd.

[12] Bron: website MIRA, fiche Transport (http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/sectoren/transport/)

[13] Bijlage I van de Richtlijn 2001/81/EG bedragen de nationale emissiemaxima voor België in 2010 (in kton): VOS 139; NOx 176; SO_2 99; NH_3 74.

[14] De richtlijn verenigt vijf richtlijnen en één beschikking (Richtlijn 96/62/EG , Richtlijn 1999/30/EG , Richtlijn 2000/69/EG, Richtlijn 2002/3/EG en Beschikking 97/101/EG).

1.2.2 *Beleidspakket voor schone lucht*

[6] Op 18 december 2013 stelde de Europese Commissie een beleidspakket voor schone lucht vast bestaande uit (1) een nieuw programma "Schone lucht voor Europa" met maatregelen om ervoor te zorgen dat de bestaande doelstellingen op korte termijn worden gehaald en met nieuwe doelstellingen inzake luchtkwaliteit voor de periode tot 2030; (2) een voorstel[15] tot intrekking en vervanging van de huidige regeling inzake de jaarlijkse maximumwaarden voor nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG. Dit voorstel bevat striktere nationale emissieplafonds voor SO_2, NOx, NMVOC, NH_3, $PM_{2.5}$ en CH_4; (3) en een voorstel voor een nieuwe richtlijn voor de reductie van verontreiniging afkomstig van middelgrote stookinstallaties, zoals elektriciteitscentrales voor wijken of grote gebouwen, en kleine industriële installaties.

Voor $PM_{2.5}$ en NOx worden vanaf 2020 en 2030 volgende reducties voorgesteld t.o.v. basisjaar 2005: (1) 20% vanaf 2020 en 47% vanaf 2030 voor $PM_{2.5}$; (2) 41% vanaf 2020 en 63% vanaf 2030 voor NOx[16].

Tabel 1: Evolutie van de $PM_{2.5}$ en NOx-emissies (ton/jaar) in Vlaanderen in vergelijking met de voorstellen voor maximum toegelaten emissies van de Europese Commissie

	2005		2011		EC-voorstel vanaf 2020		EC-voorstel vanaf 2030	
	ton/jaar	%	ton/jaar	%	ton/jaar	%	ton/jaar	%
$PM_{2.5}$	13.239	100	10.739	81	10.591	80	7.016	53
NOx	180.601	100	132.292	73	106.554	59	66.822	37

Bron: eigen berekeningen, op basis van luchtemissies volgens MIRA 2012.

Op dinsdag 16 december 2014 lanceerde de nieuwe Europese Commissie het werkprogramma 2015. Het werkprogramma vertaalt de tien prioriteiten van de Commissie in concrete voorstellen. In het werkprogramma 2015 wordt voorgesteld om 80 stukken wetgeving in te trekken die in de pipeline zitten. Het werkprogramma van de Commissie bestaat uit een politieke mededeling en vier bijlagen. Bijlage II omvat de lijst met initiatieven die de Commissie wil intrekken. Deze bijlage bevat COM/2013/0920[17]. De reden hiervoor is omdat de Commissie het voorstel wil aanpassen in het kader

[15] COM(2013) 920.

[16] Annex II van COM(2013) 920 final.

[17] RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD ter vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG.

van het klimaat- en energiebeleid voor 2030[18]. Het Europees Parlement keurde op 15 januari 2015 een resolutie goed waarbij het aan de Commissie vroeg om het voorstel niet in te trekken. De Commissie heeft daarop besloten om het voorstel van richtlijn verder te behandelen.

1.2.3 *Luchtkwaliteitsrichtwaarden van de WGO*

[7] De luchtkwaliteitsrichtwaarden van de WGO zijn strenger dan de grens- en streefwaarden opgelegd door de Europese Unie. De grens- en streefwaarden van de EU zijn een politiek compromis dat niet alleen rekening houdt met gezondheidsredenen maar ook met de economische haalbaarheid om tot die doelstellingen te komen. Voor bijvoorbeeld fijn stof ($PM_{2.5}$) stelt de WGO een richtwaarde van 10 µg/m³ als jaargemiddelde voor, de Europese grenswaarde bedraagt 25 µg/m³, te halen vanaf 2015.

1.2.4 *De Europese emissiestandaard*

[8] De Europese emissiestandaard bevat de emissienorm voor voertuigen. De emissiestandaard wordt voortdurend strenger: voertuigen mogen steeds minder schadelijke stoffen in het milieu uitstoten. Door de Europese Unie is de emissiestandaard meerdere keren gewijzigd.

Tabel 2: Emissienormen voor nieuwe wagens volgens de Europese wetgeving (limietwaarden)

Norm	Datum Homologatie Inschrijving	Benzine g/km CO	HC	NOx	PM	Diesel g/km CO	HC+NOx	NOx	PM
Euro 1	1/07/1992 1/01/1993	2,72	0,5335	0,4365	-	2,72	0,97	0,873	0,14
Euro 2	1/07/1996 1/01/1997	2,30	0,275	0,225	-	1	0,7	0,630	0,08
Euro 3	1/01/2000 1/01/2001	2,00	0,20	0,15	-	0,64	0,56	0,500	0,05
Euro 4	1/01/2005 1/01/2006	1,00	0,10	0,08	-	0,50	0,30	0,250	0,025

[18] De Raadsconclusies van 24 oktober 2014 (EUCO 169/14) over het kader voor het klimaat- en energiebeleid 2030 bevatten (1) een bindend EU-streefcijfer voor de vermindering van broeikasgasemissies van ten minste 40% in 2030 ten opzichte van 1990. De ETS-sectoren dienen hier 43% en de niet ETS-sectoren (waaronder gebouwen, transport en landbouw) 30 % t.o.v. beginjaar 2005 aan bij te dragen. Voor de niet-ETS sectoren blijven de nationale emissiedoelstellingen gelden; (2) een bindende doelstelling op EU-niveau van 27% energieverbruik uit hernieuwbare energie tegen 2030; (3) een indicatieve doelstelling van tenminste 27% betere energie-efficiëntie tegen 2030 (ten aanzien van berekeningen van toekomstig energieverbruik gebaseerd op de huidige criteria). De beslissing voorziet een mogelijke herziening tegen 2020. Alle bovenstaande beslissingen kunnen via een flexibiliteitsclausule aangepast worden na de klimaattop in Parijs.

Euro 5	1/09/2009 1/01/2011	1,00	0,10	0,06	0,005	0,50	0,23	0,180	0,005
Euro 6	1/09/2014 1/09/2015	1,00	0,10	0,06	0,005	0,50	0,17	0,080	0,005

1.3 Luchtkwaliteit is verbeterd maar onvoldoende

[9] De luchtkwaliteit in Vlaanderen is het voorbije decennia verbeterd. Niettemin blijft luchtverontreiniging in Vlaanderen een belangrijk probleem. Uit metingen van de VMM[19] blijken vooral de normen voor fijn stof (daggrenswaarde voor PM_{10}), voor stikstofdioxide (jaargrenswaarde NO_2) en ozon knelpunten.

In 2012[20] werd de daggrenswaarde voor PM_{10} van 50 µg/m³ in 4 van de 35 meetstations op meer dagen overschreden dan toegelaten[21]. In 2012 hadden vier meetstations[22] voor NO_2 een jaargemiddelde boven de Europese grenswaarde van 40 µg/m^3. Ook de Europese lange termijndoelstellingen voor ozon zijn momenteel nog ver buiten bereik.

In 2013 overschreden drie van de 36 meetstations de PM_{10}-daggrenswaarde[23]. De jaargrenswaarde voor NOx werd in 2013 wel gehaald. De jaargemiddelde norm voor NO_2 (stikstofdioxide) in 2015 (norm geldig sinds 2010 maar uitstel van de Europese Commissie gekregen tot 2015) wordt nog niet gehaald. In 2013 waren er twee meetstations in de agglomeratie Antwerpen en in de Antwerpse haven die deze toekomstige Europese grenswaarde niet haalden. In 2013 startte de VMM met een nieuw verkeersgericht meetstation nabij een drukke verkeersweg in Gent. In Antwerpen was er al zo'n meetstation in werking. De resultaten van beide stations bevestigen dat het wegverkeer voor een toename zorgt van zwarte koolstof en stikstofoxiden in de lucht. Vermoed wordt dat ook in verschillende andere steden en verkeersintensieve plaatsen de jaargrenswaarde voor stikstofdioxide overschreden wordt.

De Europese Commissie constateert dat de Richtlijn Luchtkwaliteit onvoldoende wordt nageleefd. In de meeste lidstaten wordt niet (tijdig) voldaan aan de normen en tegen 17 lidstaten lopen inbreukprocedures.

[19] Jaarverslag Luchtkwaliteit in het Vlaamse Gewest 2011, 2012 en 2013.

[20] Luchtkwaliteit in het Vlaamse Gewest - jaarverslag immissiemeetnetten 2012.

[21] In 2011 waren 17 meetstations in overschrijding.

[22] Tot 2015 geldt er in zones waarin vier meetstations gelegen zijn een jaargrenswaarde van 60 µg/m3 zodat die niet in overschrijding zijn.

[23] Dit impliceert dat er meer dan 35 dagen waren met fijnstofconcentraties hoger dan 50 µg/m3.

1.4 Elementair koolstof is goede indicator doch niet genormeerd

[10] De WGO heeft vastgesteld dat deeltjes afkomstig van verbrandingsprocessen in brede zin het meest schadelijk zijn. Deze vaststelling is mede gebaseerd op twee studies[24] die aantoonden dat vooral deeltjes van verkeersemissies schadelijk zijn, terwijl zeezout en door de wind opgewaaid stof niet schadelijk waren.

[11] In de normstelling wordt deeltjesvormige luchtverontreiniging (fijn stof) met behulp van PM_{10} en $PM_{2.5}$ gekarakteriseerd. In deze normen wordt geen onderscheid gemaakt naar de samenstelling van het stof. Het wordt nu algemeen aangenomen dat niet alle componenten van fijn stof even schadelijk zijn. Zowel voor PM_{10} als voor $PM_{2.5}$ geldt dat ze niet geschikt zijn om het effect van lokale verkeersemissies op luchtkwaliteit en gezondheid te beschrijven. De invloed van een weg is gewoonlijk gering, ten gevolge van de hoge achtergrondbelasting. PM_{10} en $PM_{2.5}$ zijn wel goede indicatoren voor het verwachte gezondheidsverlies op een grotere ruimtelijke schaal.

[12] Onderzoek naar gezondheidseffecten van luchtverontreiniging toont aan dat deeltjes afkomstig uit de uitlaat van motorvoertuigen een gezondheidsrelevante fractie van fijn stof is. Zwarte rook of elementair koolstof (EC) als indicator van deze emissies is geassocieerd met diverse gezondheidseffecten. Effecten op gezondheid van verkeersmaatregelen kunnen onderschat worden wanneer de effecten worden beoordeeld op basis van $PM_{2.5}$ in plaats van zwarte rook of elementair koolstof. In verstedelijkte gebieden is de emissie van elementair koolstof sterk gelinkt met het verkeer, vooral van dieselvoertuigen. Er zijn nog geen beleidsdoelstellingen voor deze parameter.

[13] In 2012 werd in Vlaanderen voor het eerst ook de emissie van elementair koolstof (EC) bepaald[25]. In de periode 2000-2013 daalde de emissie van EC, en dit vooral na 2007. In 2013 bedroeg de emissie 4,0 kton, dit is 27 % lager dan in 2000. De sterkste dalingen deden zich voor in de sectoren energie (-94 %) en transport (-51 %). Het verstrengen van de EURO-normen voor voertuigen had een duidelijk effect. Toch is transport[26] nog steeds een belangrijke bron van EC-emissies. Ook de huishoudens hebben

[24] Laden, F., L. M. Neas, et al., 2000. Association of fine particulate matter from different sources with daily mortality in six U.S. cities. Environ Health Perspect.

Lanki, T., J. J. de Hartog, et al., 2006. Can we identify sources of fine particles responsible for exercise-induced ischemia on days with elevated air pollution? The ULTRA study.

[25] Mira: http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/milieuthemas/verspreiding-van-zwevend-stof/emissie-van-zwevend-stof-naar-lucht/emissie-van-primair-fijnstof/

[26] De sector transport omvat het wegvervoer, het spoor, de binnen-, de zee- en de luchtvaart.

een grote bijdrage. Hun aandeel is stijgend door een stijgend gebruik van biomassa bij huishoudelijke verwarming. De landbouw, vooral door emissies van landbouwvoertuigen, en de industrie stoten in mindere mate EC uit.

1.5 LEZ en het luchtkwaliteitsplan

[14] Als de Europese richt- of grenswaarden overschreden worden, moet Vlaanderen actieplannen opstellen. Deze plannen hebben tot doel om de EU te verzekeren dat deze waarden tegen de vooropgestelde datum gerespecteerd zullen worden. Vlaanderen stelde in september 2011 een luchtkwaliteitsplan op om éénmalig vijf jaar uitstel te krijgen van Europa voor het behalen van de NO_2 luchtkwaliteitsnormen[27]. Het luchtkwaliteitsplan toont aan hoe overeenstemming met de grenswaarden vóór het nieuwe uiterste tijdstip (2015) kan worden bereikt. In het najaar 2012 gaf Europa op basis van het ingediende luchtkwaliteitsplan uitstel tot 2015. Als één van de maatregelen vermeldt het luchtkwaliteitsplan "het instellen van lage emissiezones"[28].

1.6 Nood aan een wettelijk kader

[15] In uitvoering van het luchtkwaliteitsplan[29] werd onderzocht hoe binnen Vlaanderen een uniform kader kan worden uitgewerkt voor de invoering van lage-emissiezones (LEZ's)[30]. Uit het onderzoek bleek dat een wettelijk kader gewenst was.

[16] Op 30 mei 2013 besliste de Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu om een wettelijk kader voor LEZ's uit te werken zodat steden een LEZ kunnen invoeren en handhaven. Op 15 oktober publiceerde het Belgisch Staatsblad een Koninklijk besluit met een nieuw verkeersbord dat het begin en eind van een LEZ aanduidt. De federale overheid is bevoegd voor

[27] Luchtkwaliteitsplan in het kader van de uitstelaanvraag voor de normen van NO2, definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 30 maart 2012

[28] Het luchtkwaliteitsplan stelt "*LEZ's hebben tot doel om de verkeersemissies binnen een ruimtelijk begrensde knelpuntzone te reduceren door het opleggen van milieucriteria aan voertuigen die de zone willen binnenrijden. Door de vergroening van het voertuigenpark te versnellen t.o.v. de autonome ontwikkeling kunnen de Europese luchtkwaliteitsnormen sneller gehaald worden en kan bijgevolg de gezondheid voor de inwoners positief beïnvloed worden. Het invoeren van een LEZ heeft namelijk een grote impact op de uitstoot van EC (elementair koolstof).*".

[29] Goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 30 maart 2012.

[30] Art. 3. §1 van het voorontwerp van decreet definieert een lage-emissiezone als een zone waarin voor de leefbaarheid, in het bijzonder ter beperking van milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit, een selectief toelatingsbeleid voor motorvoertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder.

het invoeren van een nieuw verkeersbord in de wegcode maar de inhoudelijke invulling van deze reglementering moet daarna door de gewesten gebeuren.

2 Voorliggend decreet en uitvoeringsbesluit

2.1 Voorbereidende studies

[17] Ter voorbereiding van een mogelijke invoering van een LEZ in Vlaanderen werden twee studies uitgevoerd. In de eerste studie[31] werd nagegaan of het invoeren van lage-emissiezones ook een effectieve en geschikte maatregel zou kunnen zijn. Om de effectiviteit van LEZ in te schatten werden de emissies van het wegverkeer en de resulterende concentraties berekend in een aantal scenario's voor drie Vlaamse steden: Antwerpen, Leuven en Mechelen. De voornaamste conclusies met betrekking tot de milieu- en gezondheidsimpact van deze studie waren:

- Vergeleken met de autonome verbetering, is de verbetering als gevolg van LEZ's gering wanneer gekeken wordt naar de absolute concentratieafname. Voor PM_{10} en $PM_{2.5}$ zijn de verbeteringen relatief klein. Voor NO_2 zijn de verbeteringen groter. Op hotspot-locaties kunnen kleine afnames wel een rol van betekenis spelen in een versnelde daling tot onder de grenswaarden.
- De verlaging van de concentratie van elementair koolstof (EC)[32] heeft positieve effecten op de gezondheid van burgers.
- Om voldoende effect te sorteren wordt aanbevolen om lage-emissiezones ook voor personenverkeer te laten gelden. Dat komt omdat er in Vlaanderen in vergelijking met andere landen zoals Nederland of Duitsland een groot aantal diesel personenvoertuigen zijn.

[18] In een haalbaarheidsstudie[33] in opdracht van de stad Antwerpen werd nader ingegaan op de afbakening van de zone, de toegangsvoorwaarden, de impact op mobiliteit, omgevingslucht en geluid. Er werd een kosten-batenanalyse uitgevoerd en aanbevelingen geformuleerd met betrekking

[31] Yperman, I., Vanhove, F. en Voogt, M. 2011. Onderzoek naar de invoering van lage-emissiezones in Vlaanderen. TML rapport 10-07. In opdracht van: Vlaamse Overheid, departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

[32] Elementair koolstof is een fractie van de stofdeeltjes die specifiek gevormd wordt bij onvolledige verbrandingsreacties. De donkere deeltjes nemen licht op en zorgen ook voor opwarming van de omgeving.

[33] Yperman, I., Vanhove, F. etc. 2012. Haalbaarheidsstudie voor de invoering en beheer van lage emissiezone(s) in de stad Antwerpen. TML. In opdracht van: Stad Antwerpen.

tot het wettelijk kader, de technische uitwerking, de handhaving en flankerend beleid. De wijze van invoering heeft een belangrijke impact op de kostenefficiëntie en effectiviteit. Het scenario waarbij een nieuw wettelijk kader wordt ingevoerd blijkt hierbij het meest effectief en kostenefficiënt. De haalbaarheidsstudie besluit dat gezien de netto actuele waarde van de baten groter is dan de netto actuele waarde van de kosten.

Volgens de haalbaarheidsstudie zal door autonome ontwikkeling de luchtkwaliteit sterk verbeteren de komende 10 jaar. De emissiereducties zijn het sterkst voor EC en $PM_{2.5}$. Ook voor NOx is er een significante reductie. De concentratie van PM_{10}, $PM_{2.5}$ en EC nemen in ongeveer dezelfde absolute mate af. Dat is te verklaren doordat het schoner worden van de auto's vooral invloed heeft op deeltjes kleiner dan 100 nanometer.

Tabel 3: Emissies voor de autonome ontwikkeling en voor de LEZ

	Autonome ontwikkeling in Antwerpen		**Effect LEZ in Antwerpen t.o.v. autonome ontwikkeling**	
	2015 t.o.v. 2008	2020 t.o.v. 2008	2015	2020
NOx	-35%	-59%	-20%	-26%
NO_2	1%	-29%	-2%	-12%
$PM_{2.5}$	-50%	-72%	-37%	-41%
EC	-55%	-80%	-35%	-69%

Bron: Studie Onderzoek naar de invoering van lage-emissiezones in Vlaanderen

2.2 Juridisch kader

[19] De stad Antwerpen heeft in haar bestuursakkoord opgenomen dat ze een LEZ wil invoeren vanaf 4 januari 2016. Om de invoering van een LEZ door een gemeente mogelijk te maken, werkt de Vlaamse overheid een wettelijk kader uit. Het Vlaamse kader voor LEZ's bestaat uit 2 grote luiken: een juridisch luik, dat uit een decreet en uitvoeringsbesluit bestaat en een niet-juridisch luik dat uit een convenant bestaat[34].

[20] Het voorontwerp van decreet dat voorligt ter advisering vormt de juridische basis van het Vlaamse kader voor LEZ's. In het voorontwerp van decreet

[34] In het convenant, dat zal worden afgesloten met elke gemeente die een LEZ wil invoeren, zullen enkele afspraken rond de monitoring worden opgenomen. Het doel hierbij is om de effectiviteit van de maatregel in kaart te brengen. Daartoe zal de gemeente het aandeel overtredingen en lokale toelatingen monitoren terwijl de Vlaamse overheid, samen met de gemeente, voor de luchtkwaliteitsmetingen zal instaan. Hierbij zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande meetposten.

wordt aan de gemeenten de mogelijkheid gegeven om, via een gemeentelijk reglement, een LEZ in te voeren[35]. Ze worden hiertoe dus niet verplicht. Het ontwerp van decreet bevat vooral bepalingen i.v.m. het opstellen en beheer van een databank, het betalen van een toegang, het toezicht en de handhaving.

2.3 Werking LEZ

[21] Zowel het voorontwerp van decreet, het ontwerp uitvoeringsbesluit als het reeds goedgekeurd Vlaams kader voor emissiezones[36] bevatten elementen die de werking van een LEZ bepalen.

[22] Een LEZ is een afgebakend gebied waarbinnen toegangsvoorwaarden gelden voor bepaalde voertuigcategorieën (M en N) op basis van de uitstoot van het voertuig. Het gaat hierbij voornamelijk om personenwagens (M1), bestelwagens (N1), vrachtwagens (N2 en N3), autobussen en autocars (M2 en M3).

In het besluit wordt aangegeven welke voertuigen toegelaten worden. Voertuigen die NIET vallen onder categorieën N en M zijn toegelaten[37]. Voertuigen die behoren tot categorieën N en M zijn toegelaten mits ze voldoen aan bepaalde voorwaarden inzake de euronorm.

Tabel 4: De algemene toegangsvoorwaarden voor 2015, 2020 en 2025 (ontwerpbesluit)

vanaf	1 januari 2016	1 januari 2020	1 januari 2025
zijn voertuigen van de CATEGORIE M en N toegelaten	wanneer de motor van het voertuig minimaal voldoet aan …		
dieselvoertuigen	euronorm 4 of IV euronorm 3 of III als het voertuig is uitgerust met een roetfilter	euronorm 5 of V	euronorm 6 of VI
benzine- of aardgasvoertuigen	euronorm 1 of I	euronorm 2 of II	euronorm 3 of III

In de eerste fase, die loopt van 2016 tot 2020, zullen enkel dieselvoertuigen, die minimaal aan de euro 4 norm voldoen, en benzine- of aardgasvoertuigen, die minimaal aan de euro 1 norm voldoen, een lage-emissiezone mogen binnenrijden. Als overgangsmaatregel zullen ook euro

[35] De LEZ kan geen autosnelwegen omvatten. De kans is reëel dat in een LEZ gewestwegen zullen voorkomen. Als de LEZ zowel gemeente- als gewestwegen omvat, dan moet de gemeente het initiatief nemen om een aanvullend reglement voor de invoering van de LEZ op te stellen, dat daarna ter goedkeuring aan de minister van Mobiliteit en Openbare Werken moet worden voorgelegd.

[36] Op 19 december 2014 keurde de Vlaamse Regering het Vlaamse kader voor lage-emissiezones (LEZ) goed.

[37] Voertuigen die niet tot deze categorieën behoren zoals de snorfietsen, lichte motoren, motorfietsen, scooters, driewielige motorvoertuigen, land- en bosbouwtractors, werktuigen en mobiele machines en toestellen, … zijn dus zonder bijkomende voorwaarden toegelaten in een LEZ.

3 dieselvoertuigen worden toegelaten op voorwaarde dat ze voorzien zijn van een roetfilter (ontwerpbesluit art 2, 2°).

Dit houdt in dat in 2015 dieselwagens ouder dan 14 jaar in principe niet meer in de kernstad worden toegelaten. Dieselwagens ouder dan 9 jaar moeten een roetfilter hebben. Benzinewagens van na 1992 kunnen de kernstad binnenrijden.

Uit de besprekingen van de Commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement[38] blijkt dat ongeveer 22 procent van alle personenwagens die dit moment zijn ingeschreven, in 2016 niet zullen voldoen aan de vooropgestelde milieucriteria. Ongeveer de helft daarvan, 11 procent, betreft de Euro 3-dieselwagens, die na het plaatsen van een roetfilter wel nog in de zone kunnen tot 2020. In Vlaanderen rijden 5,5 miljoen wagens rond. Voor Vlaanderen betekent dit dat 600.000 wagens niet kunnen voldoen aan de toegangsvoorwaarden voor een lage-emissiezone. Specifiek voor Antwerpen gaat het over ongeveer 8500 wagens.

[23] De Vlaamse Regering heeft in het uitvoeringsbesluit de gevallen bepaald waarin de toegang tot een LEZ steeds toegelaten is (vrijstelling). De gemeente kan de toegang ervan niet beperken. Deze toelating geldt o.a. voor elektrische, plug-in-hybride of met waterstof aangedreven voertuigen en voertuigen van de krijgsmacht. Dit geldt ook voor prioritaire voertuigen, voertuigen die worden gebruikt door personen met een handicap (op voorwaarde dat die personen aan bepaalde voorwaarden voldoen), voertuigen die gebruikt worden door personen die recht hebben op verhoogde tegemoetkoming[39] (ontwerpbesluit art 2, 3° tot 8°). Deze laatste categorieën moeten zich evenals buitenlandse voertuigen en Euro 3- dieselwagens met roetfilter[40] registreren. De registratie dient plaats te vinden ten laatste 24u na het betreden van de LEZ.

[24] Aan de voertuigen die niet aan de algemene voorwaarden voldoen, moet de gemeente via een gemeentelijk reglement een toegangsverbod of aanvullende toegangsvoorwaarden (individuele toelating) opleggen. Dit laatste betekent dat bepaalde voertuigen, die niet aan de algemene toegangscriteria voldoen, onder voorwaarden toch in de LEZ kunnen worden toegelaten. Meer concreet zou een gemeente een toelating kunnen geven voor bijvoor-

[38] Verslag Commissievergadering C80, Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn van 13 januari 2015.

[39] Verhoogde tegemoetkoming volgens artikel 37, §19 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige zorgen en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994.

[40] behalve indien deze een premie hiervoor hebben bekomen van de Vlaamse Regering.

beeld oldtimers[41]. Deze lokale toegangsvoorwaarden zijn alleen geldig voor de betrokken LEZ. De gemeente kan hieraan een bepaalde financiering koppelen, zoals een belasting of retributie (voor zover dit volgens de geldende wettelijke bepalingen kan).

[25] Om de sociale impact te beperken, moet de gemeente bij het verlenen van individuele toelatingen aan de inwoners van een LEZ rekening met een mogelijke beperkte financiële draagkracht. In het ontwerpbesluit wordt als criterium voor een beperkte financiële draagkracht de verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorg gehanteerd omdat de doelgroep duidelijk is omschreven, de inkomensgrenzen in overeenstemming zijn met de armoederisicogrenzen en het inkomensonderzoek door derden gebeurt (met controle door de federale overheid). Zowel de bewijslast als de controle door de gemeente zijn dus eenvoudig (via de mutualiteitsklever of eventueel via de Kruispuntbank voor sociale zekerheid).

[26] Het toezicht gebeurt hoofdzakelijk via controle van de nummerplaat maar de mogelijkheid voor handhaving via bijvoorbeeld controle van de voertuigdocumenten wordt opengelaten omdat dit relevant kan zijn voor buitenlandse voertuigen. Zowel manuele als automatische nummerplaatcontrole zijn mogelijk. Een aantal voertuigen, zoals buitenlandse voertuigen, zullen zich op voorhand wel moeten registreren. Om o.a. de controle van buitenlandse voertuigen mogelijk te maken, wordt in de regelgeving opgenomen dat de toezichthouders de bestuurders van voertuigen een bevel tot stopzetting kunnen geven, wettelijk voorgeschreven documenten (zoals het inschrijvingsbewijs en het certificaat van overeenstemming) kunnen opvragen en de identiteit van de vermoedelijke overtreder kunnen controleren.

In het Vlaams kader wordt ook een procedure bepaald voor het administratief beboeten van de overtredingen. Die boete kan variëren tussen 90 en 360 euro. De gemeenten zijn dus verantwoordelijk voor die handhaving.

[41] Het ontwerpbesluit stelt dat oldtimers een historische partrimoniumwaarde moet hebben. Hiervan is sprake als het voertuig ouder is dan 30 jaar.

Aanbevelingen

3 Een LEZ zorgt voor gezondheidswinst

3.1 LEZ zorgt voornamelijk voor afname van EC

[27] De luchtkwaliteit in Vlaanderen is het voorbije decennia verbeterd. Niettemin blijft luchtverontreiniging in Vlaanderen een belangrijk probleem. Stedelijke gebieden worden bovendien geconfronteerd met een hoge bevolkingsdichtheid en hoge verkeersdensiteit. In een stedelijke context worden mensen in bepaalde assen meer blootgesteld aan de gevaarlijke stoffen dan in andere gebieden in Vlaanderen. Deze verkeersemissies zorgen er mede voor dat steden hotspots zijn op het vlak van elementair koolstof (EC), fijn stof en NOx. Blootstelling aan deze stoffen zorgt voor negatieve gezondheidseffecten (zie ook [1]).

[28] Uit de LNE-studie blijkt dat door autonome ontwikkeling de luchtkwaliteit sterk zal verbeteren de komende 10 jaar. Ondanks de gunstige autonome ontwikkeling worden in Antwerpen in 2020 nog steeds overschrijdingen verwacht van de grenswaarden voor NO_2, PM_{10} en $PM_{2.5}$. Extra maatregelen zoals het invoeren van een LEZ, kunnen helpen om aan deze normen te voldoen.

[29] De invoering van een LEZ is een lokale maatregel die ervoor kan zorgen dat lokale verkeersemissies dalen. Uit de haalbaarheidsstudie voor Antwerpen blijkt dat de instelling van een LEZ een verbetering inhoudt ten opzichte van de autonome ontwikkeling:

- Een bijkomende reductie in de emissies van NO_2 : -2 % in 2015 tot -12 % in 2020.
- Significante bijkomende uitlaatreducties in fijn stof (PM_{10} en $PM_{2.5}$) emissies: -37 % in 2015 tot -41 % in 2020.
- En zeer sterke bijkomende uitlaatreducties in de emissies van EC van -35 % in 2015 tot -69 % in 2020.

3.2 Gezondheidswinst

[30] De meest schadelijke component die geëmitteerd wordt door voertuigen is EC en net voor deze polluent is de relatieve emissiereductie t.g.v. een LEZ het grootst. Volgens de haalbaarheidsstudie kan een LEZ resulteren in reducties tot -1 µg/m^3 op een totaal van 3 tot 4 µg/m^3. Een studie van het RIVM (het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) schat de winst in levensverwachting op ca. 6 maanden voor een verbete-

ring met 1 µg/m^3.[42] Deze emissieprognoses liggen in lijn met de resultaten uit de praktijk. In Berlijn zijn de concentraties van elementaire koolstof met 20 procent gedaald nadat een LEZ werd ingesteld. Gelijkaardige resultaten zijn ook behaald in Keulen en München.

[31] De Minaraad vindt dan ook de reductie van EC en de daaraan gekoppelde gezondheidswinst de belangrijkste meerwaarde is van een LEZ. De Raad is dan ook voorstander om een wettelijk kader te creëren zodat LEZ's ingesteld kunnen worden.

3.3 Resultaat blijvend verzekeren via verstrenging toelatingsvoorwaarden

[32] De toegangsvoorwaarden tot een LEZ verschillen naargelang het brandstoftype en verstrengen elke 5 jaar opdat de maatregel effectief zou blijven. Op die manier wordt rekening gehouden met de autonome ontwikkeling van het wagenpark. Het ontwerpbesluit voorziet al in strengere normen vanaf 1 januari 2020 en 1 januari 2025.

[33] De Minaraad vindt het positief dat het uitvoeringsbesluit reeds de toegangscriteria bevat voor 2020 en 2025. Dit werkt de voorspelbaarheid in de hand en maakt dat de gebruiker zijn gedrag tijdig kan aanpassen. De Minaraad is voorstander om nu reeds te onderzoeken welke eisen in 2030 gehanteerd kunnen worden. Eén van de mogelijke onderzoekspistes is om te eisen dat deze wagens geen uitlaatemissies meer mogen hebben in de LEZ.

[34] De Minaraad vraagt om, van zodra dit praktisch mogelijk is, ook bromfietsen e.d. toe te voegen aan de lijst van voertuigen die gevat worden door een LEZ.

3.4 Evalueer de effecten

[35] De Minaraad vindt het belangrijk om de gevolgen van de instelling van een LEZ te meten, zowel op sociaal-economisch vlak als op vlak van emissiereducties, mobiliteit en gezondheidswinst. Ook de administratieve lasten moeten gemonitord worden met inbegrip van het verzamelen van administratieve gegevens die nodig zijn voor de werking van een LEZ. De regulerингsimpactanalyse (RIA) beschouwt dit immers niet of slechts gedeeltelijk als administratieve last. De resultaten van de monitoring dienen meegenomen te worden in de evaluatie van het instrument en kunnen een bron van inspiratie zijn voor andere gemeenten die een LEZ wensen te introdu-

[42] Voogt, M., Henzing, J. 2011. Onderzoek naar het effect van verkeersmaatregelen op het roetgehalte van fijn stof langs de Pleijroute (N325).

ceren. Ook het totale kostenplaatje van het invoeren van een LEZ (handhavingskosten, investeringskosten…) moet in kaart gebracht worden en meegenomen worden bij de beslissing om al dan niet een LEZ in te voeren.

[36] Op vlak van emissies moet er volgens de Minaraad ook aandacht zijn voor de impact van versterkende maatregelen zoals de kilometerheffing voor vrachtwagens in 2016. Een kilometerheffing die rekening houdt met de reele milieu-impact kan leiden tot een versnelde verschuiving naar schonere vrachtwagens.

4 Een LEZ is geen oplossing voor alle luchtgerelateerde problemen

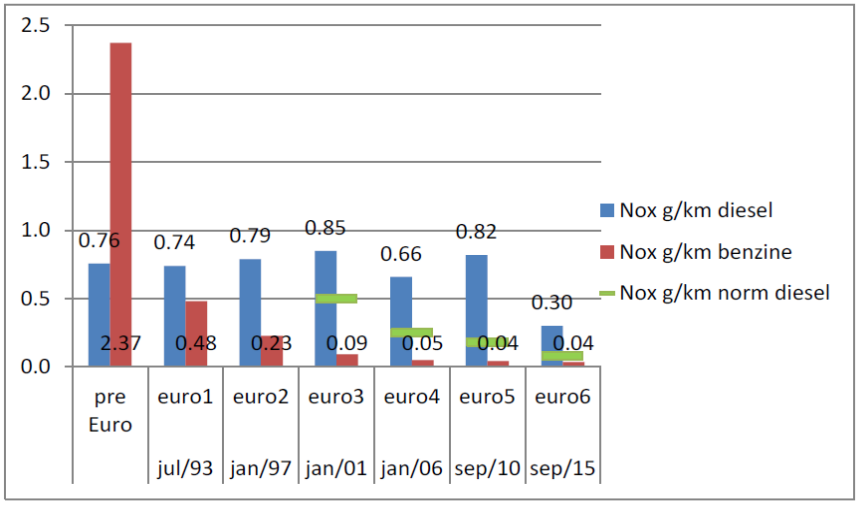
[37] Het instellen van LEZ zal ertoe leiden dat op lokaal niveau de impact van luchtverontreiniging op de volksgezondheid kleiner wordt. Dit neemt niet weg dat Vlaanderen maar ook steden ondanks het invoeren van LEZ blijvend geconfronteerd worden met een aantal problemen.

4.1 Reële NOx-emissies zijn hoger dan euronorm doet vermoeden

[38] Uit metingen blijkt dat de emissies van dieselpersonenvoertuigen in reële rijomstandigheden veel hoger zijn dan tijdens de testcycli. Zowel voor personenwagens als voor vrachtwagens[43] blijken de reële emissiecijfers voor NOx veel hoger te liggen. In Nederland is het geschatte effect van de milieuzonering voor vrachtwagens op de concentratie van NO_2 naar beneden bijgesteld met ca. 50%. Het Nederlandse onderzoekbureau TNO onderzocht recent de stikstofuitstoot van nieuwe Euro 6-dieselwagens in het echte verkeer. Hieruit blijkt dat nieuwe dieselwagens in de realiteit liefst zes keer meer NOx uitstoten dan toegelaten[44].

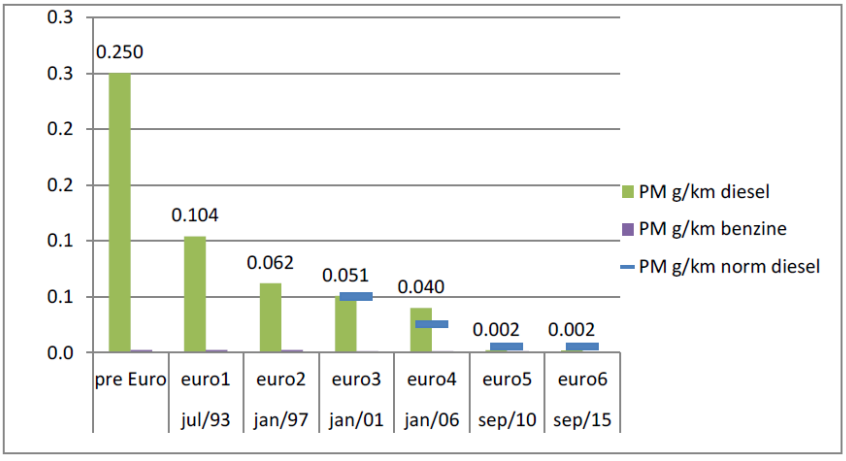
[43] Ligterink, N., de Lange, R., Vermeulen, R., Dekker, H. 2009. On-road NOx emissions of Euro-V trucks. TNO report MON-RPT-033-DTS-2009-03840.

[44] TNO, Investigations and real world emission performance of Euro 6 light-duty vehicels. December 2013.



Figuur 2: de evolutie van de gemiddelde reële uitstoot van personenwagens voor NOx in functie van de euronormen en de officiële normering voor dieselwagens

De NOx-emissies blijken helemaal niet te dalen in functie van de euronormen. De Minaraad vraagt dat bij de uitwerking van het beleid (vergroening autofiscaliteit, monitoring effecten LEZ, etc.) hiermee rekening wordt gehouden. In deze optiek wijst de Minaraad er ook op dat de haalbaarheidsstudie geen rekening heeft gehouden met de reële NOx-emissies waardoor de emissiereducties voor NOx overschat zijn. Voor fijn stof sluiten de euronormen veel beter aan bij reële emissiecijfers.



Figuur 3: de evolutie van de gemiddelde reële uitstoot van personenwagens voor PM in functie van de euronormen en de officiële normering voor dieselwagens

4.2 Recente benzinewagens met directe brandstofinjectie emitteren veel fijn stof

[39] De Minaraad stelt dat er aanwijzingen zijn dat recente benzinewagens met directe brandstofinjectie veel fijn stof emitteren. Uit een studie[45] blijkt dat recente benzinewagens (die voldoen aan Euro 5[46]-norm) die gebruik maken van directe brandstofinjectie in de praktijk[47] veel fijn stof emitteren, nl. 10 tot 40 keer meer in massa en tot 1000 keer meer in aantal deeltjes dan gewone benzinewagens, en tot 10 maal hoger in aantal deeltjes dan nieuwe dieselmotoren (Euro 6c) [48]. De studie toont ook aan dat via een eenvoudige en goedkope (circa 50€) filter de geëmitteerde massa en de hoeveelheid deeltjes respectievelijk tot 2/3 en 1/1000 kan worden teruggedrongen.

De Minaraad vraagt dat deze problematiek meegenomen wordt bij de actualisering van het luchtkwaliteitsplan en de verdere monitoring van de effecten binnen de LEZ. In het kader van het luchtkwaliteitsplan moet nagegaan worden een dergelijke filter niet gesubsidieerd of verplicht moet worden.

4.3 Bijkomende maatregelen zijn nodig om de normen te halen

[40] Hoewel de instelling van een LEZ kadert binnen het luchtkwaliteitsplan dat opgesteld werd om uitstel te krijgen voor het behalen van de NOx-norm zal het invoeren van een LEZ niet volstaan om de door Europa opgelegde normen van PM_{10} en NO_2 (40 µg/m^3) te halen. Bovendien zijn er op Europees vlak initiatieven, zoals het pakket schone lucht, die de normen nog verder zullen uitbreiden en aanscherpen. Bijkomende maatregelen blijven noodzakelijk.

[41] De Minaraad vraagt daartoe een actualisering van het luchtkwaliteitsplan. Dit nieuwe plan moet ook verschillende instrumenten en maatregelen afwegen ten opzichte van elkaar. De RIA die het voorontwerp van decreet

[45] TUV Nord, *Testing of particulate emissions from positive ignition vehicles with direct fuel injection system*, 26/09/2013.

[46] De Euro 5-norm is van toepassing sinds 1 september 2009 voor de typegoedkeuring en is van toepassing vanaf 1 januari 2011 voor de inschrijving en de verkoop van nieuwe voertuigtypen. Vanaf 1 januari 2014 kunnen voertuigen van de categorieën M1 goedgekeurd volgens emissienorm Euro 5b en Euro 6b.

[47] De personenwagens werden getest via drie verschillende (nieuwe en meer realistische) testcycli: NEDC, WLTC en US06.

[48] Norm voor deeltjesmassa (mg/km) en deeltjesaantal (#/km) voor voertuigen van categorie M1: Euro 5a 5 mg/km, Euro 5b 4,5 mg/km, Euro 6b 6.0E+12 #/km en Euro 6c 6.0E+11.

voorafgaat onderzocht geen alternatieve instrumenten[49]. De RIA ging er immers van uit dat sowieso een LEZ wordt ingesteld. De Raad betreurt dat en wijst erop dat RIA's bedoeld zijn om in een vroege fase reële beleidsopties te detecteren en op een onderbouwde en transparante wijze tegenover mekaar af te wegen zodat betere beleidskeuzes kunnen worden gemaakt en die beleidskeuzes beter kunnen worden gemotiveerd.

De Raad is van mening dat in de context van een nieuw luchtkwaliteitsplan wel nagegaan moet worden of gelijkaardige resultaten niet gehaald kunnen worden door de inzet van andere instrumenten of een combinatie ervan.

[42] De Minaraad vraagt ook dat in het kader van een geactualiseerd luchtbeleidsplan en de monitoring binnen LEZ's andere (stedelijke) bronnen van NOx, PM_{10}, $PM_{2.5}$ en EC in kaart worden gebracht. Zo zijn er aanwijzingen dat tweetaktmotoren in bromfietsen, bladblazers, etc. en oudere kachels niet te verwaarlozen bronnen zijn van luchtverontreiniging. Ook voor deze bronnen moet een aanpak uitgewerkt worden, vooral indien ze gelegen zijn binnen hotspotgebieden.

5 Zorg voor ruim draagvlak

5.1 Door een zo groot mogelijke uniformiteit

[43] De Minaraad vindt het positief dat via het decreet een kader wordt gecreëerd waarbinnen het voor de steden en gemeenten mogelijk wordt om een LEZ in te voeren.

[44] Het decreet en besluit moet volgens de Minaraad niet alleen zorgen voor een wettelijk kader, het moet er ook toe leiden dat de invoering van LEZ's in Vlaanderen zo uniform mogelijk gebeurt. Zo moeten overal dezelfde algemene toegangscriteria gelden, op een gelijkaardige manier worden gecontroleerd of de voertuigen aan de toegangscriteria voldoen,…

[45] De Minaraad begrijpt dat elke gemeente zijn eigenheid heeft en fiscale autonomie bezit waardoor de gemeenten de vrijheid hebben om eigen accenten te leggen. Niettemin moet er gestreefd worden naar een zo groot mogelijke uniformiteit en een eenvoudig en transparant systeem. Dit om het draagvlak te vergroten, de kosten te drukken en concurrentieverstoring te vermijden. In deze optiek moet ook de samenwerking tussen steden/gemeenten met een LEZ aangespoord worden.

[49] De RIA onderzocht 3 opties: invoering en handhaving binnen het bestaande kader, binnen een nieuw wettelijk kader met nummerplaatcontrole en binnen een nieuw wettelijk kader met een vignet.

5.2 Door vroege en intensieve communicatie

[46] De Minaraad meent dat de praktische invoering van een LEZ veel voorbereiding vergt. Zo moeten bewoners en bezoekers van de zone voldoende en ruim op voorhand geïnformeerd worden over de algemene en lokale toegangsvoorwaarden, het handhavingssysteem, de praktische modaliteiten om een lokale toelating te krijgen, de noodzaak tot registratie voor bepaalde categorieën van voertuigen,... Communicatie moet ruim op voorhand gebeuren anders dreigt het draagvlak voor deze maatregel aangetast te worden. De Minaraad vraagt de Vlaamse Regering de communicatieinspanningen van de steden te ondersteunen en te versterken. De invoering van LEZ heeft immers ook een effect op de luchtkwaliteit elders in Vlaanderen en vergemakkelijkt het behalen van de Europese normen. Daarnaast is een versterkend effect van de maatregel mogelijk. Overheden, bedrijven en particulieren zullen oude dieselwagens weren, zelfs als ze weinig of nooit in de steden moeten zijn die de LEZ invoeren.

5.3 Door verdelingsaspecten in kaart te brengen en milderende maatregelen te nemen

[47] Om de sociale impact te beperken, moet volgens het besluit en het Vlaams kader voor emissiezones de gemeente bij het verlenen van individuele toelatingen voor een voertuig waarvan de titularis van de nummerplaat gedomicilieerd in de LEZ rekening houden met een mogelijke beperkte financiele draagkracht[50].

[48] Noch in de voorbereidende studies noch in de RIA worden echter de verdelingsaspecten van een LEZ onderzocht. De voorbereidende studie gaat in op kosten en baten maar wijst deze niet toe aan specifieke doelgroepen. Dergelijk onderzoek moet een antwoord geven op de vragen: welke groepen ontvangen de baten? Welke groepen dragen de kosten? In welke mate ondervinden de kleine bedrijven en zelfstandigen binnen de LEZ, concurrentienadeel ten opzicht van collega's buiten de LEZ?[51] Deze verdelingsaspecten zijn volgens de Minaraad relevant.

[49] De Minaraad verwelkomt het feit dat de gezondheidswinst bij kwetsbare groepen groter zal zijn dan bij anderen. Er bestaan stevige wetenschappe-

[50] Als criterium voor een beperkte financiële draagkracht wordt de verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorg gehanteerd omdat de doelgroep duidelijk is omschreven, de inkomensgrenzen in overeenstemming zijn met de armoederisicogrenzen en het inkomensonderzoek door derden gebeurt (met controle door de federale overheid). Zowel de bewijslast als de controle door de stad/gemeente zijn dus eenvoudig (via de mutualiteitsklever of eventueel via de Kruispuntbank voor sociale zekerheid).

[51] In Utrecht kan voor zakelijk gereden bestelauto's van vóór 2001 op diesel per bedrijf maximaal zes keer per jaar een dagontheffing worden uitgegeven.

lijke indicaties[52] dat mensen met een lage sociaaleconomische status niet enkel disproportioneel blootgesteld zijn aan milieuvervuiling (zij wonen immers dichter bij drukke verkeersassen), maar ook disproportioneel gevoelig zijn voor de effecten van deze blootstelling. Het instellen van een LEZ heeft voor deze doelgroep bijzondere voordelen.

[50] De Raad is voorstander van flankerende maatregelen voor doelgroepen die onevenredige lasten oplopen. Er moet onderzocht worden welke flankerende maatregelen effectief, efficiënt en rechtvaardig zijn. Dit laatste is van belang om een draagvlak en acceptatie te creëren. De Raad vraagt dat de sociale impact voor de verschillende doelgroepen van een LEZ in kaart wordt gebracht en blijvend gemonitord zou worden.

De Raad heeft fundamentele vragen bij het voorstel van de overheid. 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.

[51] De Minaraad vraagt zich af of het de bedoeling is om sociale correcties enkel te hanteren voor titularissen van nummerplaten binnen een LEZ. Wat met personen die werken in de LEZ maar er niet wonen en een beperkte financiële draagkracht hebben?

5.4 Door te zorgen voor een zo laag mogelijke administratieve last

[52] Het invoeren van een LEZ gaat gepaard met een aantal administratieve lasten. Er is een registratieverplichting voorzien voor de eigenaars van voertuigen die in een LEZ zijn toegelaten en waarover op basis van de bestaande databronnen geen informatie beschikbaar is, zoals de bestuurder van een euro 3 dieselwagen die een roetfilter liet plaatsen maar hiervoor geen Vlaamse roetfilterpremie heeft aangevraagd, buitenlandse bezoekers waarvan het voertuig aan de algemene toelatingscriteria voldoen,... (Buitenlandse) voertuigen die niet aan de algemene toelatingscriteria voldoen, kunnen in één specifieke LEZ wel worden toegelaten als ze aan de lokale toelatingsvoorwaarden voldoen. In dat geval zullen zij zich ook moeten registreren.

[53] De Raad vraagt om de administratieve lasten zo veel als mogelijk te beperken door gebruik te maken van bestaande databanken, te zorgen voor

[52] Wheeler B.W., Ben-Shlomo Y. (2005), Environmental equity, air quality, socioeconomic status, and respiratory health: a linkage analysis of routine data from the Health Survey for England, in: Journal of Epidemiology and Community Health, vol. 59, 948-954.

een eenvoudig en transparant registratiesysteem en uniformiteit in de toelatingsvoorwaarden na te streven.

6 Zorg dat individuele toelatingen de effecten niet uithollen

[54] Aanvullend op de algemene toegangscriteria moet de gemeente eigen toegangsvoorwaarden of een toegangsverbod opleggen. Dit betekent dat bepaalde voertuigen, die niet aan de algemene toegangscriteria voldoen, onder voorwaarden toch in de LEZ kunnen worden toegelaten.

De Minaraad wijst erop dat individuele toelatingen een negatief effect zullen hebben op de initiële doelstelling van een LEZ.

7 Zoek naar win-win bij toezicht en handhaving

[55] Het toezicht gebeurt hoofdzakelijk via controle van de nummerplaat maar de mogelijkheid voor handhaving via bijvoorbeeld controle van de voertuigdocumenten wordt opengelaten omdat dit relevant kan zijn voor buitenlandse voertuigen. Zowel manuele als automatische nummerplaatcontrole (ANPR) zijn mogelijk.

[56] De Minaraad steunt de optie om gebruik te maken van automatische nummerplaatherkenning. Dit systeem gaat gepaard met een hoge pakkans, een hoge initiële handhavingskost en een lage jaarlijkse handhavingskost. De Raad vraagt wel dat bij conceptfase van dit systeem reeds rekening wordt gehouden met mogelijke win-winsituaties. Het systeem van automatische nummerplaatcontrole zou ook bruikbaar en compatibel moeten zijn voor en met andere ANPR gelinkte systemen. Zo zouden de camera's ook gebruikt moeten kunnen worden in het kader van een slimme kilometerheffing voor vrachtwagens en personenwagens en voor het opsporen van andere overtredingen zoals het rijden zonder keuringsbewijs[53], zonder verzekering, overdreven snelheid, …

8 Kader LEZ in een ambitieus lokaal mobiliteitsbeleid

[57] Het is van belang dat personen die niet beschikken over een voertuig dat aan de toegangscriteria van een LEZ voldoet, voldoende alternatieven aan-

[53] GOCA, Jaarverslag 2013: In 2013 werden in België 825.450 voertuigen laattijdig voorgereden voor een volledige keuring. In 2012 waren dit 781.057 voertuigen. Van de te laat voorgereden voertuigen, zijn bijna 60% minder dan één maand te laat en ongeveer 9% meer dan zes maanden te laat.

geboden worden. Uit de toelichting of de nota kan afgeleid worden dat aan volgende maatregelen wordt gedacht:

- Het voorzien van veilige en goed bereikbare randparkings met aansluiting op kwalitatief openbaar vervoer of een deelfietsensysteem.
- De oprichting van een stedelijk distributiecentrum voor het goederenvervoer.
- Het behoud van de Vlaamse roetfilterpremie en ecologiepremie voor dieselvoertuigen met een euro 3- of III-motor tot eind 2019.
- Versterkt openbaar vervoer, fietspaden, etc.

Een lage-emissiezone kan een nuttige maatregel zijn wanneer die is ingebed in een ambitieus lokaal mobiliteitsbeleid. De Minaraad is dan ook voorstander van uitgebreide flankerende maatregelen.

ADVIES VAN DE VERENIGING VAN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN

Decreet + BVR lage emissiezones

Advies VVSG – 26.02.2015

Verschillende gemeenten denken al langer luidop na over het ontmoedigen of verbieden van vervuilend verkeer in bepaalde straten of deelgebieden. Daartoe wordt nu met het decreet en uitvoeringsbesluit LEZ een kader aangereikt, waarmee gemeenten aan de slag kunnen.

Met het plaatsen van borden, zonale afbakeningen, handhaving via kentekengegevens zijn gemeenten al lang vertrouwd. En ook met de aangereikte heffingsmogelijkheden (retributie, belasting, administratieve sanctie). Met het gebruik van camera's ter controle mondjesmaat steeds meer.

Het basiskader lijkt dus aan te sluiten bij de gemeentelijke praktijk, en daardoor ook haalbaar voor lokale besturen. Niet onbelangrijk, want deze regelgeving is in de eerste plaats van toepassing op de gemeenten.
Toch willen ook enkele bekommernissen meegeven. Sommige toegespitst op bepaalde artikels. Die vindt u verder. Andere veeleer bij de voorziene omkadering. Die vindt u hier:

Omkadering

Luidens het 'Vlaamse kader voor lage emissiezones' moeten gemeenten die een LEZ invoeren ook flankerende maatregelen nemen.
LNE wil hiertoe een begeleidend convenant voor flankerend beleid invoeren. Dit convenant zal afgesloten worden met elke gemeente die een LEZ wenst in te voeren. Daarbij zouden niet-juridische aspecten worden opgenomen zoals "de zone-afbakening, het opzetten van een registratiesysteem, communicatie, effectmonitoring,…"
De MORA stelt voor om daar een bindend flankerend kader van te maken, waartoe "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."

De omschrijving van dit 'begeleidend convenant' door LNE, en zeker door de MORA, houdt het gevaar in dat het LEZ-decreet zijn doel voorbij schiet. Door talloze onderzoeken, bijkomende maatregelen, databijhouding,… op te leggen zullen vele potentieel geïnteresseerde gemeente bij voorbaat bedanken voor de invoering van een LEZ.
Bovendien bestaat al heel wat flankerend beleid. Toegespitst op de lokale situatie bovendien. Zo is er bv quasi overal een gemeentelijk mobiliteitsplan, mee goedgekeurd door maar liefst 5 Vlaamse en een provinciale instantie. Hetzelfde kan gezegd worden van het lokale sociale beleid.

En daarbovenop zou er nog maar eens een convenant moeten opgemaakt worden? Volgens sommigen best uniform en bindend, dus wars van het lokaal maatwerk in bijvoorbeeld het gemeentelijk mobiliteitsplan?
Het lijkt er op dat door een thematische (LEZ-)bril op te zetten andere belendende regelgeving over het hoofd gezien wordt en zo de integratie van de vele regelgeving op de lokale werkvloer en de uitvoering van de eigen gemeentelijke beleidsplannen nog meer (regel)puzzelwerk zal worden.
Of, is dit ingegeven door een gebrek aan vertrouwen ter zake in de lokale besturen? Die zullen heus niet over één nacht ijs gaan vooraleer een LEZ in te voeren.

Gemeenten zullen ook het aantal overtredingen en toelatingen in kaart moeten brengen, een registratiesysteem moeten opzetten...
Maar gemeenten zullen voor beiden echter sowieso een overzicht hebben via hun invordersysteem voor retributie, belasting of GAS en via hun uitreikingssysteem voor vergunningen. We hopen dan ook stellig dat de gemeenten dit niet nog eens in een aparte registratievorm van de Vlaamse overheid zullen moeten ingeven. Tenzij Vlaanderen voor de vergunningen een – gebruiksvriendelijke! – vergunningendatabank opmaakt, waardoor gemeenten niet de nood hebben om een eigen systeem te behouden of uit te werken.

Voor de controle en sanctionering van buitenlandse voertuigen wordt niet evident. De concrete praktijk zal moeten uitwijzen wat hierin de makkelijkste / minst moeilijke handelswijze is.

Artikels decreet en besluit

Voorontwerp van decreet:
Art. 6:
goed dat de gemeente – als ze een geldsom wenst in te voeren – de keuzevrijheid heeft uit de haar beschikbare financieringstechnieken. Zo kan ze een keuze maken op maat van haar eigen interne werking.

Art. 7:
waarom wordt hier een andere terminologie gebruikt dan in de federale regelgeving: “automatische of manuele nummerplaatherkenning” versus “automatisch werkende toestellen”? Zal dit niet leiden tot nodeloze, vermijdbare, juridische discussies?

Art. 10:
het onterecht voorbij rijden van een verbodsbord uit de – federale – wegcode, wordt beboet door een – Vlaamse – administratieve geldboete. Dit uiteraard op basis van de Vlaamse bevoegdheid om de concrete betekenis van het bord te bepalen. Maar sommigen opperen dat het verbods’bord’ overtreden wordt, en dat bijgevolg de federaal voorziene boetes bij overtredingen van de wegcode gelden. We gaan er van uit dat de Vlaamse overheid dit

discussiepunt preventief voldoende uitgeklaard heeft om juridische zekerheid te hebben. (De federale piste zou ook betekenen dat het toepassingsgebied van de GAS-wet zou moeten uitgebreid worden met deze materie.)

Art. 10:
waarom de terminologie 'beboetingsambtenaar' ipv 'sanctionerend ambtenaar', die gemeenten reeds kennen uit de GAS-wet?

Art. 11:
We nemen aan dat niet alleen handhavingstaken maar ook exploitatietaken zoals het uitreiken van vergunningen of toelatingen door de aangehaalde intergemeentelijke of intern gemeentelijke organen kan gebeuren. Dit wordt dan ook best zo opgenomen.

Ontwerp van besluit:

Art. 3, 4° besluit:
Een beperkte financiële draagkracht wordt hier verengd tot mensen met een recht op verhoogde tegemoetkoming. Het afbakenen van een groep in vaststaande statuten of criteria betekent altijd dat er mensen uit de boot zullen vallen die op basis van hun individuele situatie nood hebben aan ondersteuning. Niettemin begrijpen we dat het ook werkbaar moet zijn. Daarom lijkt het ons aangewezen de analogie te maken met de rechthebbenden inzake de verwarmingstoelage, nl.

- Categorie 1 : personen met recht op verhoogde verzekeringstegemoetkoming van de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Tevens is vereist dat het jaarlijks bruto belastbaar inkomen van het huishouden lager of gelijk is aan € 16.965,47€ verhoogd met € 3.140,77 per persoon ten laste*.
- Categorie 2 : personen met begrensd inkomen. Huishoudens met een jaarlijks bruto belastbaar inkomen lager of gelijk aan € 16.965,47 verhoogd met € 3.140,77 per persoon ten laste. Er wordt hierbij rekening gehouden met het niet-geïndexeerde kadastraal inkomen (x3) van de onroerende goederen buiten de gezinswoning.
- Categorie 3 : personen met schuldoverlast. Personen die een schuldbemiddeling of een collectieve schuldenregeling genieten (Cf. wet 12/6/1991 op het consumentenkrediet; art. 1675-2 e.v. van het Gerechtelijk Wetboek) .

** Met persoon ten laste wordt bedoeld een lid van het huishouden van de gerechtigde met een netto jaarinkomen, zonder de gezinsbijslag en het onderhoudsgeld voor kinderen, dat lager is dan € 3.110.*

Meerdere artikels:
Op verschillende plaatsen klopt de nummering van de verwijzing naar een decreetsartikel niet.

VOORONTWERP VAN DECREET
van 7 maart 2015

Ontwerp van decreet betreffende lage-emissiezones

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder LEZ: een lage-emissiezone als vermeld in artikel 3, §1.

Art. 3. §1. Een lage-emissiezone is een zone waarin voor de leefbaarheid, in het bijzonder ter beperking van milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit, een selectief toelatingsbeleid voor motorvoertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder.

§2. Een gemeente kan met een gemeentelijk reglement een LEZ invoeren op de gemeente- en de gewestwegen die zich op haar grondgebied bevinden, met uitzondering van de autosnelwegen.

§3. Het plaatsen van de verkeersborden betreffende de LEZ, meer bepaald de verkeersborden F 117 en F 118, vermeld in artikel 71.2 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, gebeurt conform de bepalingen van het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens.

Als de verkeersborden betreffende de LEZ die ingevoerd werd door de gemeente overeenkomstig paragraaf 2 geplaatst moeten worden op een gewestweg, is artikel 4 van het voormelde decreet altijd van toepassing.

Art. 4. §1. De Vlaamse Regering bepaalt de gevallen waarin de toegang tot een LEZ zonder meer toegelaten is, met in voorkomend geval een registratie bij een gemeente die een LEZ op haar grondgebied invoert.

De Vlaamse Regering bepaalt de gevallen waarin de registratie, vermeld in het eerste lid, verplicht is.

§2. Voor de gevallen die niet onder toepassing van paragraaf 1 vallen, onderwerpt de gemeente die op haar grondgebied een LEZ invoert, de toegang tot de LEZ aan een verbod of aan voorwaarden die van dien aard zijn dat zij het gebruik van de LEZ door voertuigen die milieuhinder veroorzaken, afremmen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de voorwaarden en het verbod, vermeld in het eerste lid.

Art. 5. De door de Vlaamse Regering gemachtigde dienst stelt voor de gemeenten een databank op met de relevante voertuiggegevens. Daarvoor is deze dienst gemachtigd om de relevante voertuiggegevens op te vragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen, bij de gemeente die een LEZ op haar grondgebied invoert en bij andere dataleveranciers. Het opvragen van deze gegevens gebeurt in overeenstemming met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Art. 6. Voor de gevallen, vermeld in artikel 4, §2, kan een gemeente de toegang tot een LEZ verbinden aan de betaling van een geldsom, daarbij gebruikmakend van de haar beschikbare financieringstechnieken. Deze geldsom komt voor rekening van de titularis van de nummerplaat, van de bestuurder van het betrokken voertuig of in voorkomend geval van de aanvrager van de toegang tot de LEZ. Deze zijn hoofdelijk gehouden tot betaling van de geldsom.

De mogelijkheden tot invordering en handhaving die in dit decreet worden bepaald, sluiten niet uit dat de gemeente in de gevallen, vermeld in het eerste lid, gebruikmaakt van de toepasselijke invorderings- en handhavingsmogelijkheden, zoals onder meer vermeld in artikel 94 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en artikel 5 en 6 van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen.

Art. 7. Onverminderd de bepalingen in artikel 8, §4, gebeuren de toepassing van en het toezicht op de LEZ-reglementering, alsook de vaststelling van overtredingen van die reglementering, aan de hand van nummerplaatherkenning, al dan niet met automatisch werkende toestellen.

Art. 8. §1. De gemeente kan aan haar personeelsleden de bevoegdheid toekennen om toezicht uit te oefenen op de naleving van de LEZ-reglementering en om overtredingen van die reglementering vast te stellen in een proces-verbaal dat geldt tot bewijs van het tegendeel.

Als een overtreding op de LEZ-reglementering is begaan, wordt vermoed dat die is begaan door de titularis van de nummerplaat. Dit vermoeden geldt tot het bewijs van het tegendeel, dat door alle wettelijke bewijsmiddelen kan worden geleverd.

Ingeval van betwisting van het vermoeden bedoeld in het tweede lid door een rechtspersoon, zijn de natuurlijke personen die de rechtspersoon in rechte vertegenwoordigen verplicht om de identiteit mede te delen van de bestuurder op het ogenblik van de betrokken feiten of, indien zij die niet kennen, de identiteit van de persoon die het voertuig onder zich heeft.

Op straffe van verval van de bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel, wordt aan de titularis van de nummerplaat ter kennisgeving een kopie van het proces-verbaal bezorgd. Die kennisgeving moet gebeuren binnen de vijftien dagen na afsluiting van het proces-verbaal.

Binnen de vijftien dagen na afsluiting van het proces-verbaal wordt ook een kopie van het proces-verbaal bezorgd aan de bevoegde procureur des Konings.

Voor zover de gemeente met toepassing van artikel 10 administratieve geldboeten bepaalt, wordt binnen de vijftien dagen na afsluiting van het proces-verbaal ook een kopie van het proces-verbaal bezorgd aan de beboetingsambtenaar.

§2. De personeelsleden, vermeld in paragraaf 1, eerste lid kunnen alleen toezicht uitoefenen en vaststellingen verrichten als zij zijn beëdigd.

§3. De Vlaamse Regering kan nadere voorwaarden bepalen betreffende de vereiste kwalificaties en eigenschappen waaraan de personeelsleden, vermeld in paragraaf 1, moeten voldoen.

§4. De personeelsleden, vermeld in paragraaf 1, zijn voor de uitvoering van hun opdracht bevoegd om:
1° een bevel te geven aan de bestuurder om het voertuig tot stilstand te brengen;
2° inzage te hebben in en een kopie te nemen van noodzakelijke zakelijke gegevens zoals de wettelijk voorgeschreven documenten die in het bezit moeten zijn van de bestuurder van een voertuig;
3° vaststellingen te doen met audiovisuele middelen;
4° bijstand van de politie in te roepen;
5° de identiteit van de vermoedelijke overtreder bij de vaststelling van een overtreding als vermeld in paragraaf 1, te controleren;
6° over te gaan tot onmiddellijke inning bij overtredingen begaan door een persoon zonder een vaste woonplaats of vaste verblijfplaats in België.

Art. 9. De volgende personen kunnen, in overeenstemming met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, de gegevens, die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging en het toezicht op de LEZ-reglementering, opvragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen, bij het Rijksregister, bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of bij andere bevoegde instanties:
1° de personeelsleden belast met het toezicht, vermeld in artikel 8, §1, van dit decreet;
2° de personeelsleden belast met de inning van de geldsom, vermeld in artikel 6, eerste lid, van dit decreet;
3° in voorkomend geval de financieel beheerder, vermeld in artikel 94 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, en de personeelsleden, vermeld in artikel 5 van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen;
4° de beboetingsambtenaren, vermeld in artikel 10, §2, van dit decreet.

Art. 10. §1. De gemeenteraad kan administratieve geldboeten bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen die in toepassing van huidig decreet werden vastgesteld. Deze administratieve geldboete komt voor rekening van de overtreder.

Het bedrag van de administratieve geldboete, vermeld in het eerste lid, bedraagt minimaal 15 euro en maximaal 60 euro. Het voormelde bedrag wordt vermeerderd met de opdeciemen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten.

§2. De administratieve geldboete, vermeld in paragraaf 1, wordt opgelegd door de beboetingsambtenaar.

De beboetingsambtenaar, vermeld in het eerste lid, wordt door de gemeenteraad aangewezen en kan niet tegelijkertijd de persoon zijn die, met toepassing van het artikel 8, de inbreuken vaststelt.

§3. Een administratieve geldboete kan opgelegd worden ofwel na bericht van de procureur des Konings aan de beboetingsambtenaar dat de betrokken overtreding niet zal vervolgd worden, ofwel bij gebreke aan een bericht van de procureur des Koning over zijn beslissing tot vervolging binnen een termijn van dertig dagen na de toezending van het proces-verbaal, vermeld in artikel 8, §1, vierde lid.

Van deze regeling kan afgeweken worden door een protocol afgesloten tussen de gemeente die de LEZ heeft ingevoerd en de bevoegde procureur des Konings. Het protocol

moet namens de gemeente worden goedgekeurd of bekrachtigd en bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gemeentelijk reglement dat de administratieve geldboete inzake de LEZ invoert.

§4. Binnen de vijftien dagen na ontvangst van het bericht van de procureur des Konings of na verloop van de termijn, vermeld in paragraaf 3, eerste lid of vanaf een termijn overeengekomen in een protocol zoals bedoeld in paragraaf 3, tweede lid, deelt de beboetingsambtenaar met een aangetekende brief aan de overtreder de gegevens over de vastgestelde feiten en de begane inbreuk mee, alsook het bedrag van de administratieve geldboete.

De administratieve geldboete moet door de overtreder betaald worden binnen dertig dagen na de kennisgeving ervan, tenzij de overtreder binnen deze termijn schriftelijk met een aangetekende brief zijn verweermiddelen heeft bezorgd aan de beboetingsambtenaar.

§5. Verklaart de beboetingsambtenaar de verweermiddelen niet gegrond, dan brengt hij de overtreder met een aangetekende brief op de hoogte van zijn met redenen omklede beslissing, met vermelding van de te betalen administratieve geldboete die binnen een termijn van dertig dagen na de kennisgeving van deze beslissing moet worden betaald. Als de beboetingsambtenaar de ongegrondverklaring van de verweermiddelen niet verzendt binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het verweerschrift, dan vervalt de betwiste boetebeslissing.

§6. De overtreder kan tegen de beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete, vermeld in paragraaf 5, een beroep instellen door middel van een geschreven verzoekschrift bij de politierechtbank, volgens de burgerlijke procedure, binnen dertig dagen na de kennisgeving van de beslissing, vermeld in paragraaf 5.

§7. De beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete heeft uitvoerbare kracht als ze definitief geworden is; dit is ofwel na het verstrijken van dertig dagen na de kennisgeving van de administratieve geldboete, vermeld in paragraaf 4, zonder dat er beroep werd aangetekend, ofwel na het verstrijken van dertig dagen na de kennisgeving van de beslissing, vermeld in paragraaf 5, zonder dat er beroep werd aangetekend.

§8. De administratieve geldboete wordt geïnd ten voordele van de gemeente.

§9. De vordering tot voldoening van de administratieve geldboete verjaart door verloop van vijf jaar, te rekenen vanaf de dag waarop zij is ontstaan. De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden, vermeld in artikel 2244 tot en met artikel 2250, van het Burgerlijk Wetboek.

Art. 11. De gemeente kan aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de gemeentelijke intern verzelfstandigde agentschappen, de autonome gemeentebedrijven en de autonome havenbedrijven de volgende taken geheel of gedeeltelijk toevertrouwen:

1° de tenuitvoerlegging, met inbegrip van de oplegging en de inning, van de betaling van een geldsom als vermeld in artikel 6, eerste lid;
2° het uitoefenen van het toezicht op de naleving van de LEZ-reglementering, vermeld in artikel 8;
3° het aanduiden van een personeelslid als beboetingsambtenaar, vermeld in artikel 10, §2, voor zover deze aanduiding door de gemeenteraad wordt bevestigd.

De personeelsleden van deze instellingen die door de bevoegde organen worden aangewezen voor het uitvoeren van de taken, vermeld in het eerste lid, moeten beantwoorden aan dezelfde voorwaarden als de personeelsleden van de gemeente, hebben dezelfde bevoegdheden en hebben toegang tot de voor hun opdracht relevante gegevens, vermeld in artikel 9.

Art. 12. Aan artikel 601ter van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 13 mei 1999 en gewijzigd bij de wetten van 24 juni 2013 en 15 juli 2013, wordt een punt 6° toegevoegd, dat luidt als volgt:

"6° het beroep tegen de beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete, vermeld in artikel 10, §5, van het decreet van (datum) betreffende lage-emissiezones.".

Art. 13. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.459/1
van 28 mei 2015

over

een voorontwerp van decreet ‘betreffende lage-emissiezones’

Op 28 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende lage-emissiezones’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2015.

*

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van decreet strekt ertoe een decretaal kader tot stand te brengen voor het invoeren van lage-emissiezones, hierna afgekort weergegeven als "LEZ". In artikel 3, § 1, van het ontwerp wordt – zij het niet woordelijk – de omschrijving van het begrip "LEZ" overgenomen die voorkomt in artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 'houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg'. Nog in artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald dat de gemeenten door middel van een gemeentelijk reglement een LEZ kunnen invoeren op de gemeente- en de gewestwegen die zich op hun grondgebied bevinden, met uitzondering van de autosnelwegen (artikel 3, § 2) en wordt in een regeling voorzien met betrekking tot het plaatsen van de verkeersborden betreffende de LEZ (artikel 3, § 3).

In artikel 4, § 1, wordt de Vlaamse Regering opgedragen de gevallen te bepalen waarin de toegang tot een LEZ zonder meer toegelaten is en die waarin een eventuele registratie wordt verplicht. Artikel 4, § 2, belast de Vlaamse Regering met het bepalen van de nadere regels inzake de voorwaarden en het verbod dat aan voertuigen die milieuhinder veroorzaken, wordt opgelegd in een LEZ. De toegang tot een LEZ kan volgens artikel 6, eerste lid, afhankelijk worden gemaakt van het betalen van een geldsom. Artikel 5 voorziet in het instellen voor de gemeenten van een databank met de relevante voertuiggegevens. Artikel 6, tweede lid, regelt de mogelijkheden tot invordering en handhaving. Luidens artikel 7 gebeuren de toepassing van en het toezicht op de LEZ-reglementering, alsook de vaststelling van overtredingen van die reglementering, aan de hand van nummerplaatherkenning en al dan niet met automatisch werkende toestellen.

Artikel 8 regelt het toezicht op de naleving van de reglementering inzake een LEZ en het vaststellen van de overtreding ervan. In artikel 9 worden de personen opgesomd die de noodzakelijke gegevens voor de tenuitvoerlegging van en het toezicht op de LEZ-reglementering kunnen opvragen bij de desbetreffende instanties. In artikel 10 wordt de mogelijkheid geregeld voor de gemeenten om de overtreding van hun reglementering inzake LEZ te sanctioneren met een administratieve geldboete. In artikel 11 wordt bepaald dat de gemeenten zowel de concrete uitvoering van een LEZ, als het toezicht erop en de beboeting ervan kunnen toevertrouwen aan de in die bepaling genoemde overheden. Beroep tegen een beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete voor een inbreuk op de gemeentelijke reglementering inzake LEZ is mogelijk bij de politierechtbank (artikel 12).

In artikel 13 wordt bepaald dat het ontworpen decreet in werking treedt op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

BEVOEGDHEID

3.1. Het invoeren van lage-emissiezones is zowel zaak van de politie over het wegverkeer, als van de bestrijding van de luchtverontreiniging. De vraag welke instantie bevoegd is voor het invoeren van die lage-emissiezones is reeds onderzocht door de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 52.007/VR/3/4 dat gegeven is op 16 oktober 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 2 mei 2013 'houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing'[1]. De verenigde kamers van de afdeling Wetgeving hebben in dat advies met betrekking tot artikel 3.2.17 van het voorontwerp, dat geleid heeft tot artikel 3.2.16 van de ordonnantie van 2 mei 2013, de volgende opmerking gemaakt:

> "1.1. Luidens artikel 3.2.17, § 1, eerste lid, kan de Regering lage emissiezones vastleggen en op basis van een haalbaarheidsstudie en in overleg met de gemeenten, de uitoefening van sommige activiteiten op het vlak van vervoer en mobiliteit, permanent, tijdelijk of recurrent aanmoedigen, beperken of verbieden teneinde de luchtkwaliteit te verbeteren. Zij kan daarbij specifieke maatregelen nemen voor de voertuigen die in een lage emissiezone rijden en dit op basis van criteria in verband met motorisatie, tijdstip of bestemming (artikel 3.2.17, § 1, tweede lid). De Regering kan ook toelagen verlenen aan gemeenten voor het instellen van lage emissiezones (artikel 3.2.17, § 1, eerste lid).
>
> Als de Regering tot een beperking van het toegangsrecht van voertuigen tot lage emissiezones overgaat, dient dit onder meer gekoppeld te zijn aan de mate waarin het voertuig luchtverontreinigende stoffen uitstoot (artikel 3.2.17, § 2, eerste zin). De Regering dient daarbij in uitzonderingen op de beperking van het toegangsrecht te voorzien en in het voorontwerp worden daartoe criteria bepaald (artikel 3.2.17, § 2, tweede zin, en § 3).
>
> 1.2.1. Volgens de memorie van toelichting bij artikel 3.2.17 is de invoering van lage emissiezones één van de meest effectieve maatregelen in de bestrijding van stadsvervuiling, vooral indien de vervuiling te wijten is aan fijn stof en stikstofdioxide. Eén van de belangrijkste maatregelen daarbij is de beperking van het toegangsrecht voor voertuigen op basis van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door deze voertuigen.
>
> Met de ontworpen regeling wordt beoogd de luchtkwaliteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verbeteren.
>
> Op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' zijn de gewesten bevoegd inzake "de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder". Krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' is die bepaling van toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In de voornoemde bepalingen vindt het gewest dan ook de algemene bevoegdheid om met betrekking tot de verontreiniging en de aantasting van de lucht, regelend op te treden. De ontworpen regeling behoort dan ook in beginsel tot de bevoegdheid van de ordonnantiegever.
>
> 1.2.2. Hoewel het ontworpen artikel 3.2.17 aldus een duidelijk aanknopingspunt heeft met betrekking tot de gewestelijke bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu tegen luchtverontreiniging, doet het toch de vraag rijzen naar de bevoegdheid van het gewest om het toegangsrecht van voertuigen in lage emissiezones te beperken en zelfs te

[1] *Parl.St.* Br.H.Parl. 2012-13, nr. 1-353/1, 190-192.

verbieden. Meer bepaald rijst de vraag of hiermee niet het federale bevoegdheidsdomein inzake de algemene politie en de reglementering van het verkeer wordt betreden. De federale overheid is immers bevoegd voor "het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen" (6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft de "algemene politie (van het verkeer)" betrekking op de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen. Wat de openbare wegen betreft, gaat het in het bijzonder om "de politie over het wegverkeer".[2] Zo is de federale overheid bevoegd voor het vaststellen van regels die onder meer de openbare wegen definiëren en die de categorieën van gebruikers definiëren die al dan niet de openbare wegen mogen gebruiken.[3]

De "reglementering van het verkeer" heeft betrekking op het verloop van het verkeer in zijn geheel, en is erop gericht dat verkeer vlot en zonder gevaar voor anderen te organiseren, alsmede het ontstaan van gevaarlijke situaties te vermijden.[4] De bevoegdheid inzake de algemene politie (van het verkeer) en de reglementering van het verkeer is dan de bevoegdheid om de ordening van het wegverkeer op zich te regelen.[5]

Hoewel de federale overheid aldus bevoegd is voor het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, en op grond hiervan kan bepalen welke categorieën van gebruikers al dan niet de openbare wegen mogen gebruiken, volgt uit de recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de aanvullende verkeersreglementen tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.[6-7] Zij kunnen bijgevolg aanvullende verkeersreglementen aannemen die ertoe strekken de (algemene) verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden,[8-9] op voorwaarde dat deze reglementen betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de

---

[2] *Voetnoot 25 van het geciteerde advies:* Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl.St.* Kamer B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21. Zie GwH 18 januari 1996, nr. 5/96, B.1.2; GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.2; GwH 13 juli 2000, nr. 91/2000, B.3.1; GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.5.3.

[3] *Voetnoot 26 van het geciteerde advies:* GwH 28 november 1996, nr. 68/96, B.10.4.

[4] *Voetnoot 27 van het geciteerde advies:* GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.3.

[5] *Voetnoot 28 van het geciteerde advies:* In de praktijk worden de begrippen "algemene politie (van het verkeer)" en "reglementering van het verkeer" als één begrip gezien en spreekt men vaak van "de verkeersregels" (vgl. GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.4.3) of "de regels van politie over het wegverkeer" (vgl. GwH 28 november 1996, nr. 68/96, B.10.2).

[6] *Voetnoot 29 van het geciteerde advies:* GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.7.4; GwH 11 januari 2012, nr. 2/2012, B.8.

[7] *Voetnoot 30 van het geciteerde advies:* Niettegenstaande het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 174/2004 van 3 november 2004 reeds van oordeel was dat de gewesten voor de aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn, aanvullende reglementen kunnen aannemen die ertoe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden, verschafte het genoemde arrest geen volledige duidelijkheid omtrent de omvang van de erin omschreven gewestbevoegdheid.

[8] *Voetnoot 31 van het geciteerde advies:* Volgens het Grondwettelijk Hof hebben aanvullende reglementen een bijzonder toepassingsgebied en strekken ze ertoe de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. Uit hun aard zelf kunnen aanvullende verkeersreglementen geen regels van algemene politie bevatten: GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.7.2 en 9 juli 2010, nr. 89/2010, B.6.2.

[9] *Voetnoot 32 van het geciteerde advies:* Op grond van artikel 2, eerste lid, van de wetten 'betreffende de politie over het wegverkeer', gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968, kunnen ook de gemeenteraden aanvullende verkeersreglementen vaststellen die enkel gelden voor de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen.

gewesten behoren.[10] Zij moeten daarbij wel de bevoegdheden van de federale overheid in acht nemen.[11-12]

Zoals hierboven is uiteengezet, behoort het tot de bevoegdheid van de gewesten om normerend op te treden tegen de verontreiniging en de aantasting van de lucht. De mogelijkheid voor de Regering om het toegangsrecht van voertuigen in bepaalde zones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te beperken of te verbieden op basis van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door deze voertuigen, heeft ontegensprekelijk als doel de luchtvervuiling in deze zones terug te dringen. Deze machtiging aan de Regering dient aldus te worden beschouwd als een machtiging om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu.

Aangezien deze bevoegdheid van de Regering is beperkt tot plaatselijke en bijzondere omstandigheden, kan de ontworpen regeling worden ingepast binnen de grenzen die het Grondwettelijk Hof in dit verband heeft aangegeven.

1.2.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de ordonnantiegever bevoegd is om de ontworpen regeling aan te nemen"[13].

In advies 52.007/VR/3/4 werd de daar uitgewerkte regeling om het toegangsrecht van voertuigen in bepaalde zones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te beperken of te verbieden op grond van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door die voertuigen, beschouwd als een regeling om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu[14].

Rekening houdend met de omschrijving die in artikel 3, § 1, van het ontwerp van een LEZ wordt gegeven en met het bepaalde in artikel 4, § 2, van het ontwerp naar luid waarvan het toegangsrecht tot een LEZ kan worden verboden of beperkt voor voertuigen die milieuhinder veroorzaken dient, naar analogie van het voornoemde advies 52.007/VR/3/4, het hier ontworpen decretale kader eveneens te worden beschouwd als betrekking hebbende op een regeling om

---

[10] *Voetnoot 33 van het geciteerde advies:* GwH 3 november 2004, nr. 174/2004, B.5.3; GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010; GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010; Adv.RvS 43.437/AV, 18 september 2007, *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1596/1 en adv.RvS 43.518/AV, 18 september 2007, *Parl.St.* W.Parl. 2007-08, nr. 680/1; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 455, nr. 407; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2011, p. 142-145, nr. 167.

[11] *Voetnoot 34 van het geciteerde advies:* GwH 11 januari 2012, nr. 2/2012, B.8.

[12] *Voetnoot 35 van het geciteerde advies:* Zo zal bijvoorbeeld een gewest bij het aannemen van een aanvullend verkeersreglement dat het toegangsrecht voor voertuigen beperkt op basis van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door deze voertuigen, geen technische eisen kunnen stellen die behoren tot het federale bevoegdheidsdomein van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen. Ook zal een gewest bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid, het evenredigheidsbeginsel in acht dienen te nemen en zich ervoor moeten hoeden dat het voor de federale overheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren.

[13] In verband met de bevoegdheid van de gewesten inzake aanvullende verkeersreglementen, zie eveneens advies 54.650/VR, gegeven op 27 januari 2014 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot oprichting van het luchthavengebied in de verkeersreglementering en de reglementering betreffende de voertuigen en hun inschrijving', alsook advies 54.872/VR, gegeven op 29 januari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 28 maart 2014 'betreffende het verkeer van havenvoertuigen tussen de laad- en loskaaien, de opslagplaatsen, de hangars en de magazijnen die binnen het havengebied liggen' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2425/1, 31-46).

[14] I.v.m. de bevoegdheid voor het aannemen van aanvullende verkeersreglementen zie ook D. VAN EECKHOUTTE, "De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheid" in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (457), 475, nr. 34.

aanvullende verkeersreglementen aan te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu.

3.2. In het arrest 2/2012 van 11 januari 2012 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de aanvullende verkeersreglementen behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, zij het dat zij moeten worden aangenomen met inachtneming van de bevoegdheden van de federale overheid op het vlak van, met name, de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer[15]. In het arrest 44/2015 van 23 april 2015 bevestigde het Grondwettelijk Hof, met verwijzing naar arrest 59/2010 van 27 mei 2010, dat de aanvullende verkeersreglementen behoren tot de bevoegdheid van de gewesten[16].

3.3. Ermee rekening houdend dat het blijkens de ontworpen regeling de gemeenten zijn die door middel van een gemeentelijk reglement een LEZ kunnen invoeren en dat de gemeenten bij diverse andere aspecten van het decretaal uitgetekende kader worden betrokken, dient de *sub* 3.1 en 3.2 beschreven gewestbevoegdheid voor het aannemen van aanvullende verkeersreglementen met het oog op de bescherming van het leefmilieu te worden gelezen in samenhang met de gewestbevoegdheid die inzake ondergeschikte besturen voortvloeit uit artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. In artikel 3, § 1, van het ontwerp wordt het begrip "lage-emissiezone" omschreven. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet wordt verduidelijkt dat "[d]eze definitie strookt met de definitie opgenomen in artikel 2.63 van het KB van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg". Er moet evenwel worden vastgesteld dat, de in de memorie van toelichting gegeven verduidelijking ten spijt, de in artikel 3, § 1, van het ontwerp weergegeven omschrijving niet geheel in overeenstemming is met die van artikel 2.63 van het voornoemde koninklijk besluit van 1 december 1975.[17] Daarnaast moet worden opgemerkt dat de definitie in de laatstgenoemde bepaling is opgenomen op grond van de bevoegdheid van de federale regelgever inzake de algemene politie en de reglementering van het verkeer.

Er moet worden vermeden om in de regelgeving van een gewest een door de federale overheid vastgestelde definitie geheel of gedeeltelijk te hernemen. Ter wille van de duidelijkheid en de toegankelijkheid van de ontworpen regeling kan er daarom het best voor

[15] GwH 11 januari 2012, nr. 2/2012, B.8 en B.9.1.

worden geopteerd om artikel 3, § 1, van het ontwerp te schrappen[18], maar in artikel 2 van het ontwerp te schrijven:

"Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder 'lage-emissiezone', hierna 'LEZ' genoemd, de zone bedoeld in artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg".

5. In artikel 3, § 2, van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt bepaald dat een gemeente een LEZ kan invoeren "met een gemeentelijk reglement". Anders dan wat uit de door de gemachtigde verstrekte uitleg lijkt te moeten worden afgeleid, kan dergelijk reglement uitsluitend een aanvullend verkeersreglement zijn en niet een gemeentelijke politieverordening die door de gemeenteraad wordt vastgesteld met toepassing van artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet.

In het reeds aangehaalde advies 52.007/VR/3/4 van 16 oktober 2012 werd er reeds op gewezen dat de mogelijkheid om het toegangsrecht van voertuigen in bepaalde zones te beperken of te verbieden op basis van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen, het voorwerp uitmaakt van een regeling betreffende de aanvullende verkeersreglementen.

Daarnaast moet worden gewezen op artikel 10 van de wet 'betreffende de politie over het wegverkeer', gecoördineerd op 16 maart 1968, dat bepaalt dat, voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, zij niet valt onder de bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet. In het verlengde hiervan heeft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, al geoordeeld dat de gemeenten op grond van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, geen regels kunnen aannemen voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden.[19] Uit de voornoemde bepalingen volgt dat de gemeenteraad evenmin op grond van artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet een politieverordening kan aannemen die op blijvende wijze de toegang van motorvoertuigen tot een LEZ kan beperken.

Ter wille van de rechtszekerheid zou in artikel 3, § 2, van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, het best worden geëxpliciteerd dat een LEZ door een gemeente kan worden ingevoerd "met een gemeentelijk aanvullend verkeersreglement".

Artikel 4

6. Gelet op hetgeen blijkens de memorie van toelichting de bedoeling is die aan artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp ten grondslag ligt en op de door de gemachtigde in dat verband verstrekte uitleg, vervange men in het betrokken lid de woorden "de gevallen waarin" door de woorden "de motorvoertuigen waarvoor".

[18] In dat geval dienen uiteraard de nummering van de paragraafsgewijze indeling van artikel 3 van het ontwerp en sommige interne verwijzingen te worden aangepast.

[19] RvS nr. 159.613 van 6 juni 2006, inzake NV Carmeuse; nr. 217.843 van 9 februari 2012, inzake De Backer.

Artikelen 8 tot 10

7. Bij de regeling die inzake het sanctioneren van een overtreding van de reglementering betreffende een LEZ is vervat in de artikelen 8 tot 10 van het ontwerp wordt ervan uitgegaan dat dergelijke overtredingen tevens een strafrechtelijk gesanctioneerde inbreuk uitmaken.[20] Het is de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel niet duidelijk op grond van welke wets- of decreetsbepaling de betrokken inbreuken strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

> "De strafbaarstelling is opgenomen in artikel 29, § 2 van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie op het wegverkeer. Het gaat immers over een overtreding van een verkeersregel die in de Wegcode is opgenomen en die bijgevolg strafrechtelijk kan gesanctioneerd worden. Het overtreden van de reglementering verbonden aan de verkeersborden F117 en F118 is niet uit het strafrecht gehaald.
>
> De strafbaarstelling in artikel 29, § 2 Wegverkeerswet geldt wel voor alle overtredingen van de Wegcode. Aangezien de verkeersborden betreffende een LEZ en hun bindende kracht wanneer ze op wettige wijze (al dan niet op grond van het decreet van 16 mei 2008) geplaatst zijn ook zijn opgenomen in de Wegcode (zie artikel 2.63 en artikel 5 van de Wegcode) is de strafbaarstelling uit artikel 29, § 2 Wegverkeerswet van toepassing. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat geen enkele negatie van een verkeersbord nog strafrechtelijk zou beteugeld zijn in het Vlaamse Gewest aangezien het decreet van 16 mei 2008 zelf geen strafbaarstelling voorziet. In artikel 12 van de Wegverkeerswet wordt uitdrukkelijk verwezen naar het decreet van 16 mei 2008."

Het door de gemachtigde aangehaalde artikel 29, § 2, van de wet 'betreffende de politie over het wegverkeer', gecoördineerd op 16 maart 1968, regelt inderdaad de strafbaarstelling van overtredingen van de reglementen die worden uitgevaardigd op grond van de betrokken gecoördineerde wetten.

Wat dat betreft, moet evenwel worden opgemerkt dat de artikelen 2, 2*bis* en 3, van die gecoördineerde wetten, die betrekking hebben op de totstandkoming van aanvullende verkeersreglementen, wat het Vlaamse Gewest betreft, werden opgeheven bij artikel 13 van het decreet van 16 mei 2008 'betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens'. Als gevolg daarvan kunnen, wat het Vlaamse Gewest betreft, geen aanvullende reglementen meer worden vastgesteld met toepassing van de artikelen 2, 2*bis* en 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten en geldt derhalve evenmin nog de strafbaarstelling bedoeld in artikel 29, § 2, van dezelfde wetten. In de plaats ervan wordt het vaststellen van aanvullende verkeersreglementen in het Vlaamse Gewest nu geregeld in de artikelen 3 tot 6 en 10/1 tot 10/3 van het voornoemde decreet van 16 mei 2008. Het betrokken decreet voorziet evenwel niet in een specifieke bestraffing van overtredingen van een LEZ-reglement.

Daarenboven maakt de ontworpen regeling betreffende lage-emissiezones een bijzondere regeling uit waarop niet zonder meer de regels van toepassing zijn die op het vlak van aanvullende verkeersreglementen zijn opgenomen in het decreet van 16 mei 2008.

[20] Zie inzonderheid het bepaalde in artikel 10, § 3, van het ontwerp.

Uit wat voorafgaat volgt dat, in zoverre in de ontworpen regeling wordt voorzien in een administratieve sanctionering die ondergeschikt is aan een strafrechtelijke bestraffing, die regeling enkel kan worden gehandhaafd indien deze laatste bestraffing effectief mogelijk is. Dit is in de huidige stand van de wetgeving evenwel niet het geval. Teneinde dat te verhelpen zal de decreetgever op dat vlak zelf in een regeling moeten voorzien en dient hij daartoe de tekst van het ontworpen decreet in die zin aan te vullen.

8. In artikel 8, § 4, 3°, van het ontwerp wordt bepaald dat de betrokken personeelsleden voor het uitvoeren van hun opdracht onder meer bevoegd zijn "vaststellingen te doen met audiovisuele middelen".

Het inschakelen van die middelen roept een aantal vragen op.

Enerzijds wordt het gebruik van foto's, films en video's als bewijsmateriaal in het strafprocesrecht zelf, behoudens in het raam van de bijzondere opsporingsmethodes, niet door de wetgever geregeld. Dat leidt tot onzekerheid omtrent de bewijswaarde die aan die middelen zal worden toegekend, zelfs als ze onder bepaalde voorwaarden in sommige gerechtelijke beslissingen worden aanvaard, in naam van de vrijheid van het bewijs in het strafrecht.[21]

Anderzijds valt het verzamelen van beeldmateriaal niet alleen onder de werkingssfeer van de wet van 8 december 1992 'tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens',[22] waarnaar men zich bij gebrek aan afwijkende bepalingen moet gedragen,[23] maar dient ook rekening te worden gehouden met de artikelen 12, tweede lid, en 22, eerste lid, van de Grondwet.[24]

Vraag is derhalve of het aanwenden van de genoemde middelen geen nadere regeling behoeft.

9. In artikel 8, § 4, 6°, van het ontwerp wordt bepaald dat de betrokken personeelsleden voor het uitvoeren van hun opdracht onder meer bevoegd zijn "over te gaan tot onmiddellijke inning bij overtredingen begaan door een persoon zonder een vaste woonplaats of vaste verblijfplaats in België".

---

[21] Zie bijvoorbeeld: Corr. Brussel 18 december 1990, *JT* 1991, 819; Gent 6 februari 1992, *RW* 1992-93, 570. In burgerrechtelijke zaken, zie Rb. Namen (kortgeding) 31 oktober 1995, *JT* 1996, 192.

[22] M.-H. BOULANGER, C. DE TERWANGNE en TH. LÉONARD, « La protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. La loi du 8 décembre 1992 », *JT* 1993, 371; O. DE SCHUTTER, « La vidéosurveillance et le droit au respect de la vie privée », *Journ. proc.* 1996, afl. 296, 14; P. DE HERT, O. DE SCHUTTER en S. GUTWIRTH, « Pour une réglementation de la vidéosurveillance », *JT* 1996, 569-570. Zie ook nr. 25.093/9-25.094/9 van 6 mei 1996 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996 'betreffende de erkenning en het gebruik van bemande en onbemande automatisch werkende toestellen in het wegverkeer', *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 577/1, 12-14.

[23] Zie in die zin Adv.RvS nr. 25.969/2 van 26 mei 1997 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de decreten van het Waalse Gewest van 5 februari 1998 'relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi' en 'relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la reconversion et au recyclage professionnels', *Parl.St.* W.Parl. 1997-98, nrs. 319/1 en 320/1.

[24] Zie GwH 21 december 2004, nr. 202/2004.

Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom in artikel 8, § 4, 6°, van het ontwerp wordt bepaald dat een onmiddellijke inning enkel mogelijk is ten aanzien van een welbepaalde categorie van personen, namelijk zij die "zonder een vaste woonplaats of vaste verblijfplaats [zijn] in België". De gemachtigde antwoordde:

> "De mogelijkheid tot onmiddellijke inning voor buitenlandse voertuigen is toegevoegd als antwoord op de vraag van de MORA om, in functie van de draagvlakvorming, in een goede handhaving te voorzien voor alle voertuigen (zowel binnen- als buitenlandse voertuigen). De MORA vreest namelijk dat de handhaving van buitenlandse voertuigen moeilijk zal zijn omdat de handhaving voornamelijk automatisch zal verlopen (via controle van de nummerplaat) en automatische handhaving dus vereist dat de gegevens gekend zijn in een databank. Voor titularissen van een nummerplaat, die een vaste woon- of verblijfplaats in België hebben, is dit het geval. De persoons- en voertuiggegevens zijn via de dienst Inschrijvingen Voertuigen (rijksregisternummer die bij de nummerplaat hoort) en het Rijksregister (identiteit en woonplaats die bij het rijksregisternummer hoort) bekend. Indien een buitenlands voertuig zich niet heeft ingeschreven, is automatische controle en sanctionering echter niet mogelijk omdat er geen gegevens bekend zijn over het voertuig en de titularis van de nummerplaat. Het opvragen van identiteitsgegevens van buitenlandse overtreders en het innen van de boetes of heffingen in het buitenland is niet evident. Er is een Europees Kaderbesluit Geldelijke Sancties, waarin o.a. afspraken zijn opgenomen rond de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties, maar dit kaderbesluit kan in deze reglementering niet worden toegepast omdat er in de procedure van administratieve aard geen beroep openstaat op strafrechtelijk vlak.
>
> Bij het toevoegen van de bepaling m.b.t. de onmiddellijke inning is echter niet de nodige aandacht gegeven aan de samenhang van het gehele systeem. De bedoeling is om de mogelijkheid tot onmiddellijke inning te behouden waarbij de strafvordering vervalt bij onmiddellijke inning en waarbij voorzien wordt dat wanneer de overtreder in het buitenland gevestigd is én wanneer deze niet akkoord gaat met een onmiddellijke inning, de overtreder een som in consignatie moet geven in afwachting van een beslissing over de geldboete."

Dat personen die "zonder een vaste woonplaats of vaste verblijfplaats [zijn] in België" op het vlak van de onmiddellijke inning anders worden behandeld dan andere categorieën van personen, dient uiteraard te kunnen worden verantwoord in het licht van de grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie. De door de gemachtigde gegeven verduidelijking kan wat dat betreft een aanzet bieden tot dergelijke verantwoording en wordt om die reden het best opgenomen in de memorie van toelichting.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat er bij het uitwerken van een regeling inzake onmiddellijke inning rekening moet mee worden gehouden dat er op dat vlak al een regeling bestaat. Meer bepaald heeft de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake algemene politie en de reglementering van het verkeer het koninklijk besluit van 19 april 2014 'betreffende de inning en de consignatie van een som bij de vaststelling van overtredingen inzake het wegverkeer' tot stand gebracht. De regeling die is vervat in de artikelen 8 tot 10 van het ontwerp dient derhalve aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen[25], rekening houdend met

[25] Dat bijkomend onderzoek moet niet enkel artikel 8, § 4, 6°, van het ontwerp omvatten, maar ook andere bepalingen van het ontwerp waarin blijkbaar geen rekening is gehouden met de mogelijkheid om tot onmiddellijke inning over te gaan, zoals in artikel 10, § 3, eerste lid, het geval is.

het op dat punt al bestaande regelgevende kader, waarbij er uiteraard dient op toegezien te worden dat de federale bevoegdheden ter zake worden geëerbiedigd.

10. In artikel 10, § 6, van het ontwerp wordt voor de overtreder in de mogelijkheid voorzien van het instellen van een beroep bij de politierechtbank tegen de beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd. Vraag is of niet tevens in een beroepsmogelijkheid voor de gemeente moet worden voorzien en of artikel 10, § 6, van het ontwerp, maar ook het ontworpen artikel 601*ter*, 6°, van het Gerechtelijk Wetboek (artikel 12 van het ontwerp), op dat punt niet moeten worden aangevuld.[26]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN Marnix VAN DAMME

[26] Vergelijk wat dat betreft met de artikelen 31 en 49 van de wet van 24 juni 2013 'betreffende de gemeentelijke administratieve sancties'.

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder LEZ: een lage-emissiezone als vermeld in artikel 3, §1.

Art. 3. §1. Een lage-emissiezone is een zone waarin voor de leefbaarheid, in het bijzonder ter beperking van milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit, een selectief toelatingsbeleid voor motorvoertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder.

§2. Een gemeente kan met een gemeentelijk reglement een LEZ invoeren op de gemeente- en de gewestwegen die zich op haar grondgebied bevinden, met uitzondering van de autosnelwegen.

§3. Het plaatsen van de verkeersborden betreffende de LEZ, meer bepaald de verkeersborden F 117 en F 118, vermeld in artikel 71.2 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, gebeurt conform de bepalingen van het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens.

Als de verkeersborden betreffende de LEZ die ingevoerd werd door de gemeente overeenkomstig paragraaf 2 geplaatst moeten worden op een gewestweg, is artikel 4 van het voormelde decreet altijd van toepassing.

Art. 4. §1. De Vlaamse Regering bepaalt de motorvoertuigen waarvoor de toegang tot een LEZ zonder meer toegelaten is, met in voorkomend geval een registratie bij een gemeente die een LEZ op haar grondgebied invoert.

De Vlaamse Regering bepaalt de gevallen waarin de registratie, vermeld in het eerste lid, verplicht is.

§2. Voor de motorvoertuigen die niet onder toepassing van paragraaf 1 vallen, onderwerpt de gemeente die op haar grondgebied een LEZ invoert, de toegang tot de LEZ aan een verbod of aan voorwaarden die van dien aard zijn dat zij het gebruik van de LEZ door voertuigen die milieuhinder veroorzaken, afremmen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de voorwaarden en het verbod, vermeld in het eerste lid.

Art. 5. Met het oog op het toezicht op de LEZ-reglementering door de gemeente worden de relevante voertuiggegevens in een databank verzameld. De door de Vlaamse Regering gemachtigde dienst beheert die databank overeenkomstig het

decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

Die gemachtigde dienst vraagt daarvoor digitaal bij de bevoegde instanties, zoals de instantie die belast is met de inschrijving van de voertuigen en de lokale besturen die een LEZ op hun grondgebied invoeren, de noodzakelijke gegevens over de voertuigen op.

Het opvragen van deze gegevens, het beheer van de databank en de ontsluiting naar de gemeente van bepaalde gegevens uit de databank gebeuren in overeenstemming met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

De Vlaamse Regering kan nadere voorwaarden omtrent de inhoud en de werking van de databank bepalen.

Art. 6. Voor de motorvoertuigen, vermeld in artikel 4, §2, kan een gemeente de toegang tot een LEZ verbinden aan de betaling van een geldsom, daarbij gebruikmakend van de haar beschikbare financieringstechnieken. Deze geldsom komt voor rekening van de titularis van de nummerplaat, van de bestuurder van het betrokken voertuig of in voorkomend geval van de aanvrager van de toegang tot de LEZ. Deze zijn hoofdelijk gehouden tot betaling van de geldsom.

De mogelijkheden tot invordering en handhaving die in dit decreet worden bepaald, sluiten niet uit dat de gemeente in de gevallen, vermeld in het eerste lid, gebruikmaakt van de toepasselijke invorderings- en handhavingsmogelijkheden, zoals onder meer vermeld in artikel 94 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en artikel 5 en 6 van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen.

Art. 7. Onverminderd de bepalingen in artikel 8, §4, gebeuren de toepassing van en het toezicht op de LEZ-reglementering, alsook de vaststelling van overtredingen van die reglementering, aan de hand van nummerplaatherkenning, al dan niet met automatisch werkende toestellen.

Art. 8. §1. De gemeente kan aan haar personeelsleden de bevoegdheid toekennen om toezicht uit te oefenen op de naleving van de LEZ-reglementering en om overtredingen van die reglementering vast te stellen in een verslag van vaststelling.

Als een overtreding op de LEZ-reglementering is begaan, wordt vermoed dat die is begaan door de titularis van de nummerplaat. Dit vermoeden geldt tot het bewijs van het tegendeel, dat door alle wettelijke bewijsmiddelen kan worden geleverd.

Ingeval van betwisting van het vermoeden bedoeld in het tweede lid door een rechtspersoon, zijn de natuurlijke personen die de rechtspersoon in rechte vertegenwoordigen verplicht om de identiteit mede te delen van de bestuurder op het ogenblik van de betrokken feiten of, indien zij die niet kennen, de identiteit van de persoon die het voertuig onder zich heeft.

Aan de titularis van de nummerplaat wordt ter kennisgeving een kopie van het verslag van vaststelling binnen de vijftien dagen na opstelling van dat verslag bezorgd.

Voor zover de gemeente met toepassing van artikel 10 administratieve geldboeten bepaalt, wordt binnen de vijftien dagen na opstelling van het verslag van vaststelling een kopie van dat verslag bezorgd aan de beboetingsambtenaar.

§2. De personeelsleden, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, kunnen alleen toezicht uitoefenen en vaststellingen verrichten als zij zijn beëdigd.

§3. De Vlaamse Regering kan nadere voorwaarden bepalen betreffende de vereiste kwalificaties en eigenschappen waaraan de personeelsleden, vermeld in paragraaf 1, moeten voldoen.

§4. De personeelsleden, vermeld in paragraaf 1, zijn voor de uitvoering van hun opdracht bevoegd om:
1° een bevel te geven aan de bestuurder om het voertuig tot stilstand te brengen;
2° inzage te hebben in en een kopie te nemen van noodzakelijke zakelijke gegevens zoals de wettelijk voorgeschreven documenten die in het bezit moeten zijn van de bestuurder van een voertuig;
3° vaststellingen te doen met audiovisuele middelen met inachtneming van de regelgeving inzake privacy zoals onder meer artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens;
4° bijstand van de politie in te roepen;
5° de identiteit van de vermoedelijke overtreder bij de vaststelling van een overtreding als vermeld in paragraaf 1, te controleren;
6° over te gaan tot onmiddellijke inning zoals bedoeld in artikel 10, §9.

Art. 9. De volgende personen kunnen, in overeenstemming met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, de gegevens, die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging en het toezicht op de LEZ-reglementering, opvragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen, bij het Rijksregister, bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of bij andere bevoegde instanties:
1° de personeelsleden belast met het toezicht, vermeld in artikel 8, §1, van dit decreet;
2° de personeelsleden belast met de inning van de geldsom, vermeld in artikel 6, eerste lid, van dit decreet;
3° in voorkomend geval de financieel beheerder, vermeld in artikel 94 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, en de personeelsleden, vermeld in artikel 5 van het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen;
4° de beboetingsambtenaren, vermeld in artikel 10, §2, van dit decreet;
5° de personeelsleden belast met de registratie vermeld in artikel 4, §1, van dit decreet;
6° de personeelsleden belast met de controle van de voorwaarden vermeld in artikel 4, §2, van dit decreet.

Art. 10. §1. De gemeenteraad kan administratieve geldboeten bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen die in toepassing van huidig decreet werden vastgesteld. Deze administratieve geldboete komt voor rekening van de overtreder.

Het bedrag van de administratieve geldboete, vermeld in het eerste lid, bedraagt minimaal 15 euro en maximaal 60 euro. Het voormelde bedrag wordt vermeerderd met de opdeciemen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten.

§2. De administratieve geldboete, vermeld in paragraaf 1, wordt opgelegd door de beboetingsambtenaar.

De beboetingsambtenaar, vermeld in het eerste lid, wordt door de gemeenteraad aangewezen en kan niet tegelijkertijd de persoon zijn die, met toepassing van het artikel 8, de inbreuken vaststelt.

§3. Binnen de vijftien dagen na ontvangst van het verslag van vaststelling bedoeld in artikel 8, §1, vijfde lid, deelt de beboetingsambtenaar met een aangetekende brief aan de overtreder de gegevens over de vastgestelde feiten en de begane inbreuk mee, alsook het bedrag van de administratieve geldboete.

De administratieve geldboete moet door de overtreder betaald worden binnen dertig dagen na de kennisgeving ervan, tenzij de overtreder binnen deze termijn schriftelijk met een aangetekende brief zijn verweermiddelen heeft bezorgd aan de beboetingsambtenaar.

§4. Verklaart de beboetingsambtenaar de verweermiddelen niet gegrond, dan brengt hij de overtreder met een aangetekende brief op de hoogte van zijn met redenen omklede beslissing, met vermelding van de te betalen administratieve geldboete die binnen een termijn van dertig dagen na de kennisgeving van deze beslissing moet worden betaald. Als de beboetingsambtenaar de ongegrondverklaring van de verweermiddelen niet verzendt binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het verweerschrift, dan vervalt de betwiste boetebeslissing.

§5. De overtreder kan tegen de beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete, vermeld in paragraaf 4, een beroep instellen door middel van een geschreven verzoekschrift bij de politierechtbank, volgens de burgerlijke procedure, binnen dertig dagen na de kennisgeving van de beslissing, vermeld in paragraaf 4.

§6. De beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete heeft uitvoerbare kracht als ze definitief geworden is; dit is ofwel na het verstrijken van dertig dagen na de kennisgeving van de administratieve geldboete, vermeld in paragraaf 3, zonder dat er beroep werd aangetekend, ofwel na het verstrijken van dertig dagen na de kennisgeving van de beslissing, vermeld in paragraaf 4, zonder dat er beroep werd aangetekend.

§7. De administratieve geldboete wordt geïnd ten voordele van de gemeente.

§8. De vordering tot voldoening van de administratieve geldboete verjaart door verloop van vijf jaar, te rekenen vanaf de dag waarop zij is ontstaan. De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden, vermeld in artikel 2244 tot en met artikel 2250, van het Burgerlijk Wetboek.

§9. Wanneer de overtreding begaan werd door een persoon zonder een vaste woonplaats of vaste verblijfplaats in België kunnen de personeelsleden vermeld in artikel 8, §1, overgaan tot onmiddellijke inning.

De administratieve geldboete kan alleen onmiddellijk worden geïnd mits akkoordbevinding van de overtreder.

Ingeval van onmiddellijke inning bedraagt de administratieve geldboete 15 euro vermeerderd met de opdeciemen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten.

De onmiddellijke betaling doet de mogelijkheid vervallen om aan de overtreder een administratieve geldboete op te leggen conform de procedure bedoeld in §2 tot en met §6.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen betreffende de toepassing van de onmiddellijke inning en kan de gemeente machtigen om de concrete uitvoering van de onmiddellijke inning nader te regelen.

Art. 11. De gemeente kan aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de gemeentelijke intern verzelfstandigde agentschappen, de autonome gemeente-

bedrijven en de autonome havenbedrijven de volgende taken geheel of gedeeltelijk toevertrouwen:
1° de tenuitvoerlegging, met inbegrip van de oplegging en de inning, van de betaling van een geldsom als vermeld in artikel 6, eerste lid;
2° het uitoefenen van het toezicht op de naleving van de LEZ-reglementering, vermeld in artikel 8;
3° het aanduiden van een personeelslid als beboetingsambtenaar, vermeld in artikel 10, §2, voor zover deze aanduiding door de gemeenteraad wordt bevestigd;
4° de registratie vermeld in artikel 4, §1, van dit decreet;
5° de controle van de voorwaarden vermeld in artikel 4, §2, van dit decreet.

De personeelsleden van deze instellingen die door de bevoegde organen worden aangewezen voor het uitvoeren van de taken, vermeld in het eerste lid, moeten beantwoorden aan dezelfde voorwaarden als de personeelsleden van de gemeente, hebben dezelfde bevoegdheden en hebben toegang tot de voor hun opdracht relevante gegevens, vermeld in artikel 9.

Art. 12. Aan artikel 601ter van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 13 mei 1999 en gewijzigd bij de wetten van 24 juni 2013 en 15 juli 2013, wordt een punt 6° toegevoegd, dat luidt als volgt:

"6° het beroep tegen de beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete, vermeld in artikel 10, §4, van het decreet van [...] betreffende lage-emissiezones.".

Art. 13. Aan artikel 29, §2, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, gewijzigd bij de wet van 1 april 2006 en de wet van 20 maart 2007, wordt een vierde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"De overtreding van de reglementen bedoeld in het eerste lid die betrekking hebben op een lage-emissiezone zoals bedoeld in artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, worden niet strafrechtelijk bestraft.".

Art. 14. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel, 3 juli 2015.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE

BIJLAGE

bij de memorie van toelichting:

REGULERINGSIMPACTANALYSE

Vlaamse overheid

Reguleringsimpactanalyse voor
de invoering van lage-emissiezones

1 Gegevens van het advies

1.1 Gegevens van de regelgeving

nummer taal- en wetgevingstechnisch advies	2014.427
bevoegde minister(s) van de regelgeving	Minister bevoegd voor Omgeving, Natuur en Landbouw
RIA en JoKER	neen
link naar de regelgevingsagenda	http://regelgevingsagenda.bestuurszaken.be/regelgevingsagenda-initiatief/titel-lne-11226

1.2 Gegevens van de aanvrager

e-mailadres	lieslotte.wackenier@lne.vlaanderen.be
organisatie	Vlaamse overheid
beleidsdomein	Departement LNE
Entiteit	Afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer en Milieu en Gezondheid

2 Titel en fase

CONCEPT EN PLANNING | ANALYSE EN REDACTIE | GOEDKEURING | PUBLICATIE EN OPVOLGING

Dit document werd opgemaakt tijdens fase 2, stap 13 (eindredactie).

3 Samenvatting

Om de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging in Vlaanderen te reduceren wil de Vlaamse overheid de invoering van lage-emissiezones (LEZ's) door gemeenten mogelijk maken. Een LEZ is een lokaal afgebakend gebied waarbinnen een permanent selectief toelatingsbeleid geldt op basis van de uitstoot van het voertuig. Het instellen van een lage-emissiezone (LEZ) is één van de meest effectieve maatregelen op lokaal niveau om de

lokale luchtkwaliteit te verbeteren. De maatregel levert een belangrijke gezondheidswinst voor de bevolking op en helpt ons om de Europese emissie- en luchtkwaliteitsdoelstellingen sneller te bereiken.
De invoering van een LEZ heeft een direct effect op alle burgers (inwoners, bezoekers) en bedrijven (lokale bedrijven, toeleverings- en transportbedrijven) die de zone willen binnenrijden met een personenwagen, lichte vrachtwagen (< 3,5 ton) of zware vrachtwagen (> 3,5 ton). Het voertuig waarmee ze de zone willen binnenrijden moet dan immers aan specifieke milieucriteria voldoen. De maatregel heeft ook een indirect effect op alle inwoners van de zone. Door de invoering van een LEZ verbetert de lokale luchtkwaliteit en stijgt de levensverwachting. Kwetsbare groepen zoals kinderen jonger dan 15 jaar, ouderen en zieken zijn extra gevoelig voor de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging. De vrees bestaat dat vooral lagere inkomensklassen door de maatregel worden getroffen omdat die vaak over een oudere wagen beschikken. Het autobezit ligt echter ook lager bij deze inkomensklassen. Bovendien wonen lagere inkomensklassen vaak op de meest vervuilde locaties en zal de gezondheidsbaat op deze locaties het grootst zijn.

Binnen dit RIA werden 3 opties onderzocht:

1) Invoering en handhaving van een LEZ binnen het bestaande juridische kader (via 2 subopties)
2) Invoering en handhaving van een LEZ binnen een nieuw wettelijk kader met handhaving via nummerplaatcontrole
3) Invoering en handhaving van een LEZ binnen een nieuw wettelijk kader met handhaving via een LEZ-vignet

Binnen optie 1 geeft de gemeente zelf inhoudelijk invulling geeft aan het LEZ-verkeersbord. Elke gemeente beslist autonoom welke toegangscriteria ze hanteert. De handhaving gebeurt door de lokale politie (toezicht) en het parket (sanctionering). De politie beslist zelf hoe ze de regel controleert: via nummerplaatherkenning of steekproefsgewijs, waarbij het inschrijvingsbewijs van het betrokken voertuig wordt opgevraagd.
Binnen optie 2 geeft de Vlaamse overheid inhoudelijk invulling aan het LEZ-verkeersbord. Via een nieuw wettelijk kader worden de toegangscriteria, die minimaal in alle Vlaamse LEZ's gelden, vastgelegd. Daarnaast wordt bepaald dat de gemeenten, naast de politie en het parket, zelf ook kunnen instaan voor het toezicht en de sanctionering. De wijze van toezicht wordt in grote lijnen vastgelegd, in die zin dat het toezicht via manuele of automatische nummerplaatherkenning moet gebeuren.
Net zoals in optie 2 wordt in optie 3 een nieuw wettelijk kader door de Vlaamse overheid ingevoerd, waarin de algemene toegangscriteria worden vastgelegd en de gemeenten ook bevoegd worden voor de handhaving. Het toezicht gebeurt echter niet via nummerplaatherkenning maar via een LEZ-vignet, zoals toegepast in de Duitse steden.

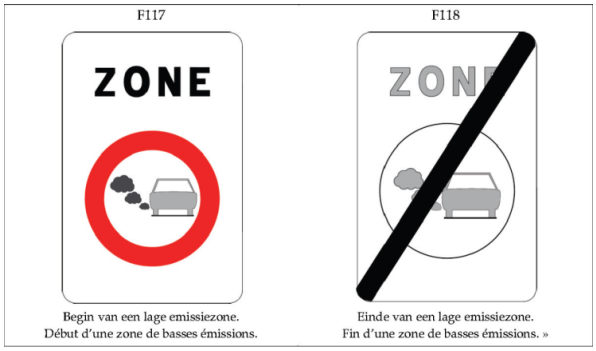
Bij het vergelijken van de opties werd vooral gekeken naar de effectiviteit: via welke optie kunnen we het grootste effect behalen op vlak van gezondheid en wat het behalen van de Europese luchtkwaliteitsdoelstellingen betreft? De effectiviteit is het grootst bij optie 2. Enkel deze optie is duidelijk voor alle weggebruikers en laat een effectieve handhaving van de maatregel toe, met voldoende pakkans. Zowel binnen de opties 2 en 3 is een zekere mate van uniformiteit mogelijk. Optie 3 is echter gevoeliger voor fraude, automatische handhaving is niet mogelijk waardoor de handhaving minder effectief zal zijn. Bovendien zullen de kosten voor de Vlaamse overheid groter zijn bij optie 3 en de administratieve lasten voor de gebruikers hoger: elk voertuig moet dan met een LEZ-vignet zijn uitgerust. Dit vignet kan enkel tegen betaling worden verkregen. Dit betekent dat dus niet enkel de vervuiler betaalt. Dit systeem is ook gevoeliger voor fraude.
Er zal dus een nieuw wettelijk kader worden uitgewerkt voor de invoering van LEZ's. In een apart decreet en bijhorend uitvoeringsbesluit zullen de toegang tot de zone en de handhaving van de maatregel geregeld worden, waarbij ook de gemeente zelf kan instaan voor het toezicht en de sanctionering. Het toezicht zal verlopen via nummerplaatherkenning.

4 Probleembeschrijving

Luchtverontreiniging vormt in Vlaanderen een belangrijk probleem. Zo overschreden we de Europese emissiedoelstellingen die voor NOx (stikstofoxiden) in 2010 moesten worden gehaald en voldoen we niet aan de Europese luchtkwaliteitsnormen voor PM_{10} (fijn stof, daggemiddelde norm, geldig sinds 2005). Verder dreigen we ook de jaargemiddelde norm voor NO_2 (stikstofdioxide) niet te halen in 2015 (norm geldig sinds 2010 maar uitstel van de Europese Commissie gekregen tot 2015).

Op 30 maart 2012 werd het Vlaamse luchtkwaliteitsplan door de Vlaamse Regering goedgekeurd. Dit plan heeft tot doel om de luchtkwaliteitsnormen voor NO_2 te halen in 2015 en bevat daartoe verschillende maatregelen. Eén van de opgenomen maatregelen is om te onderzoeken hoe binnen Vlaanderen een uniform kader kan worden uitgewerkt voor de invoering van lage-emissiezones.

Op 30 mei 2013 werd door de Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu (ICL) het volgende beslist: "*De Federale overheid zal, in overleg met de Gewesten, zo snel mogelijk een nieuw wettelijk kader voor LEZ's uitwerken zodat steden een LEZ kunnen invoeren en handhaven. Dit houdt in dat een nieuw verkeersbord in de verkeersreglementering wordt opgenomen en dat de handhavingsbevoegdheid voor deze verkeersregel wordt overgeheveld naar de lokale besturen.*" Op 30 november 2013 werden de ontwerpteksten die uitvoering gaven aan deze beslissing voorgelegd en goedgekeurd door een Uitgebreide Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu (UICL, bestaande uit de gewestelijke en federale ministers voor Leefmilieu en voor Mobiliteit). De ontwerpteksten werden vervolgens voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Uit hun advies (nr. 55.485/4 en 55.486/4) blijkt dat de federale overheid wel een nieuw verkeersbord voor een LEZ kan invoeren maar dat het bepalen van de categorieën van motorvoertuigen die worden toegelaten in een LEZ tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Het KB dat een nieuw verkeersbord voor LEZ's invoert is goedgekeurd op 21 juli 2014 en gepubliceerd in het Belgische staatsblad op 15 oktober 2014. Via dit KB worden onderstaande verkeersborden ingevoerd voor de aanduiding van LEZ's waarbij een LEZ als volgt wordt gedefinieerd: "*een zone waarin omwille van de leefbaarheid, in het bijzonder de milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit, een selectief toelatingsbeleid voor motorvoertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder; het begin ervan is aangeduid met het verkeersbord F117 en het einde met het verkeersbord F118.*"



In het Vlaamse regeerakkoord is de volgende passage opgenomen: "*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 Emissie-zones en pakken de hot spots in agglomeraties aan.*"

Ook in de beleidsnota Omgeving 2014-2019 is een passage rond de LEZ opgenomen: *"Ik faciliteer de invoering van lage-emissiezones (LEZ) via een nieuw wettelijk kader over de voorwaarden, de handhaving en de ontheffingen."*

Ondertussen heeft de stad Antwerpen in haar bestuursakkoord opgenomen dat ze een LEZ wil invoeren vanaf 4 januari 2016: "*Antwerpen voert in stappen een lage-emissiezone in om, met het oog op de luchtkwaliteit, voertuigen die niet voldoen aan bepaalde milieunormen te weren in de kernstad binnen de ring. Uit recente onafhankelijke studies blijkt dat de sociale baten hiervan immens zijn. De stad kiest voor een systeem van camera's met nummerplaatherkenning om de Antwerpen inrijdende wagens te verifiëren en zo nodig te beboeten".*

Ook de stad Gent overweegt om een LEZ in te voeren maar heeft hierover nog geen definitieve beslissing genomen: *"Gent is bereid om de invoering van een milieuzone te onderzoeken. Zo de Vlaamse overheid hiervoor een initiatief neemt, stelt de Stad zich kandidaat om als pilootstad op te treden*."

Op dit ogenblik is dus een specifiek verkeersbord voor LEZ's in de wegcode opgenomen waarvan de inhoud niet concreet is vastgelegd terwijl alvast één Vlaamse stad binnenkort een LEZ wil invoeren. Als de Vlaamse overheid dus geen wettelijk kader opmaakt dat inhoudelijk invulling geeft aan het verkeersbord voor LEZ's en een lokale overheid plaatst dit verkeersbord via een aanvullend verkeersreglement, dan zal dit leiden tot verwarring bij bestuurders omdat niet duidelijk is wat met dit verkeersbord wordt bedoeld. Verder bestaat het gevaar dat elke stad, die een LEZ wenst in te invoeren, hieraan een eigen invulling geeft. Dit zou tot nog meer verwarring leiden omdat in elke stad dan andere toegangscriteria van toepassing kunnen zijn. In deze situatie zou van elke bestuurder verwacht worden dat hij/zij alle afzonderlijke verordeningen, waarin de toegangsregelingen worden bepaald, moet lezen.

Als geen wettelijk kader door de Vlaamse overheid wordt uitgewerkt dan blijft de handhaving bij de politie en het parket terwijl de politieke wil er in bestaat om de handhaving over te hevelen naar de gemeenten. De vrees bestaat namelijk dat de handhaving van een LEZ geen prioriteit zal vormen voor politie en parket. Verkeersveiligheid vormt een veel grotere prioriteit voor de politie en de werkdruk bij het parket is te hoog zodat kleine misdrijven momenteel vaak onbestraft blijven. Op dit ogenblik vraagt het parket de gemeenten al om kleinere misdrijven zoals diefstal te bestraffen via de GAS-reglementering[1]. Het overtreden van de LEZ-verkeersregel zal vermoedelijk ook als een klein misdrijf worden beschouwd. Als de verkeersregel niet strikt wordt gehandhaafd dan zal de verkeersregel vermoedelijk ook niet spontaan worden opgevolgd wat leidt tot een geringe effectiviteit. Als de overtreding toch zou bestraft worden, bv. via een minnelijke schikking dan verdwijnen de inkomsten uit de sancties in het algemene Verkeersfonds terwijl de kosten voor het plaatsen van de verkeersborden, communicatie, flankerend beleid (zoals het voorzien van P&R's of P&B's), … voor rekening van de stad zijn.

5 Beleidsdoelstelling

Het is de bedoeling van de Vlaamse Regering om ervoor te zorgen dat gemeenten tegen 2016 een LEZ kunnen invoeren en handhaven. Dit gebeurt op een zo uniform mogelijke manier zodat onduidelijke situaties voor bewoners en bezoekers worden vermeden en de administratieve lasten voor deze doelgroep tot een minimum worden beperkt. Dit houdt in dat alle gemeenten dezelfde algemene toegangscriteria hanteren en op een gelijkaardige manier controleren of de voertuigen aan de toegangscriteria voldoen. Hierbij laten we de nodige vrijheid aan gemeenten om het toezicht en de sanctionering op maat van de gemeente te organiseren op voorwaarde dat dit niet leidt tot extra administratieve lasten voor de gebruiker. Alle gebruikers kennen

[1] http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.2108329

voorafgaand aan het betreden van een LEZ welke algemene toegangscriteria er op dat ogenblik gelden en zijn op de hoogte over wat van hen wordt verwacht om de zone rechtsgeldig te kunnen betreden.

6 Opties

➔ Nuloptie: voortzetting van een bestaande toestand

Invoering en handhaving van een LEZ binnen het bestaande juridische kader

Binnen deze optie worden de verkeersborden F117 en F118 (begin en einde van een lage-emissiezone) door een gemeente aan de rand van de LEZ geplaatst via een gemeentelijk aanvullend reglement waarbij de gemeente zelf inhoudelijk invulling geeft aan het verkeersbord. Elke gemeente beslist autonoom welke toegangscriteria ze hanteert. De handhaving gebeurt door de lokale politie (toezicht) en het parket (sanctionering). De politie beslist zelf hoe ze de regel controleert: via nummerplaatherkenning of steekproefsgewijs, waarbij het inschrijvingsbewijs van het betrokken voertuig wordt opgevraagd.

➔ Optie 2: nieuwe beleidsmaatregel(en) – gekozen optie

<invoering en handhaving van een LEZ binnen een nieuw wettelijk kader, handhaving via nummerplaatherkenning>

Binnen deze optie geeft de Vlaamse overheid inhoudelijk invulling aan de betekenis van de verkeersborden F117 en F118 (begin en einde van een lage-emissiezone). De gemeente voert via een gemeentelijk aanvullend reglement de LEZ in. Via een nieuw wettelijk kader worden de toegangscriteria, die minimaal in alle Vlaamse LEZ's gelden, vastgelegd. Als milieucriterium wordt de euronorm, een Europese milieustandaard voor voertuigen gebruikt. Deze norm wordt vermeld op het inschrijvingsbewijs van een voertuig. Als de euronorm niet wordt vermeld kan op basis van de datum van eerste inschrijving de overeenkomstige euronorm worden afgeleid. Vanaf 2016 zullen dieselwagens die minimaal aan de euro 3 norm voldoen en die zijn uitgerust met een roetfilter en benzine- of aardgasvoertuigen die minimaal aan de euro 1 voldoen in alle LEZ's in Vlaanderen worden toegelaten. Deze criteria worden strenger in 2020 en in 2025 om rekening te kunnen houden met de autonome vergroening van het wagenpark. Deze inhoudelijke invulling wordt in de Wegcode ingeschreven zodat elke bestuurder geacht wordt deze verkeersregel te kennen.

In het nieuwe wettelijke kader wordt ook bepaald dat de gemeenten, naast de politie en het parket, zelf ook kunnen instaan voor het toezicht en de sanctionering. De wijze van toezicht wordt in grote lijnen vastgelegd, in die zin dat het toezicht via manuele of automatische nummerplaatherkenning moet gebeuren. Om dit mogelijk te maken zal de Vlaamse overheid een databank ter beschikking stellen van de gemeenten waaruit een lijst kan worden geëxtraheerd met nummerplaten van voertuigen die al dan niet aan de LEZ-criteria voldoen.

➔ Optie 3: nieuwe beleidsmaatregel(en)

<Invoering van een LEZ binnen een nieuw wettelijk kader, handhaving via een LEZ-vignet>

Net zoals in optie 2 wordt een nieuw wettelijk kader door de Vlaamse overheid ingevoerd, waarin de algemene toegangscriteria worden vastgelegd en de gemeenten ook bevoegd worden voor de handhaving. Het toezicht gebeurt echter niet via nummerplaatherkenning maar via een LEZ-vignet, zoals toegepast in de Duitse steden. Dit vignet kan worden aangekocht in bepaalde verdeelcentra. De verdeling van dit vignet wordt door de Vlaamse overheid georganiseerd.

7 Analyse van de effecten

Doelgroepen

De invoering van een LEZ heeft een direct effect op alle burgers (inwoners, bezoekers) en bedrijven (lokale bedrijven, toeleverings- en transportbedrijven) die de zone willen binnenrijden met een personenwagen, lichte vrachtwagen (< 3,5 ton) of zware vrachtwagen (> 3,5 ton). Het voertuig waarmee ze de zone willen binnenrijden moet dan immers aan specifieke milieucriteria voldoen. Afhankelijk van de optie bepaalt de gemeente of de Vlaamse welke milieucriteria worden gebruikt. Het meest logische is om hierbij de euronorm, de Europese milieustandaard voor voertuigen, te gebruiken.

Als het voertuig waarmee de bestuurder de LEZ wil binnenrijden niet aan de toegangscriteria voldoet heeft de bestuurder verschillende opties:

1) Hij/zij kan ervoor opteren om het voertuig vroegtijdig te vervangen door een voertuig dat wel aan de toegangscriteria voldoet.
2) Hij/zij kan ervoor opteren om de zone niet binnen te rijden met het voertuig en gebruik te maken van een alternatief vervoersmiddel (openbaar vervoer, fiets, te voet) of
3) Hij/zij kan ervoor opteren om een geldsom te betalen om te zone te betreden (het gaat dan om een boete, belasting of retributie afhankelijk van de wettelijke mogelijkheden).

De maatregel heeft ook een indirect effect op alle inwoners van de zone. Door de invoering van een LEZ kan de lokale luchtkwaliteit verbeteren en de levensverwachting stijgen. Kwetsbare groepen zoals kinderen jonger dan 15 jaar, ouderen en zieken zijn extra gevoelig voor de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging.

De vrees bestaat dat vooral lagere inkomensklassen door de maatregel worden getroffen omdat die vaak over een oudere wagen beschikken. Het autobezit ligt echter ook lager bij deze inkomensklassen. Daartegenover staat dat lagere inkomensklassen vaak op de meest vervuilde locaties wonen[2] en dat de gezondheidsbaat het grootst zal zijn op deze locaties.

Welke optie wordt gekozen heeft een impact op de gemeente die de maatregel wil invoeren, omdat de keuze bepalend is voor de manier waarop de maatregel kan worden gehandhaafd, de effectiviteit en kostenefficiëntie.

Binnen de Vlaamse overheid zijn de Afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer en Milieu & Gezondheid (ALHRMG) en de Juridische dienst (JD) van het departement LNE betrokken. De ALHRMG staat in voor de inhoudelijke invulling van het wettelijke kader en voor de operationalisering van een mogelijke invoering (vb. hoe zal de maatregel kunnen gecontroleerd worden). De JD staat in voor de juridische aspecten (opstellen ontwerpteksten, nagaan juridische vrijheidsgraden voor handhaving, …).

Nuloptie

Effectbeschrijving

In deze situatie kan elke gemeente zelf bepalen welke toegangscriteria ze hanteert. Het is voor de bestuurder dan niet duidelijk waar welke toegangscriteria gelden. Van bestuurders wordt verwacht dat ze alle gemeentelijke LEZ-reglementering kennen en kunnen toepassen, vooraleer ze de LEZ betreden.

Als een LEZ wordt ingevoerd binnen het bestaande wettelijke kader dan is de pakkans voor overtreders zeer klein. De handhaving van de verkeersreglementering moet namelijk door de lokale politie gebeuren. De politie

[2] http://www.milieu-en-gezondheid.be/rapporten/Sociale%20ongelijkheid%20en%20humane%20biomonitoring-literatuurstudie.pdf

kiest zelf hoe ze het toezicht organiseert. In principe kan dit via nummerplaatherkenning maar de milieucriteria die bij een bepaalde nummerplaat horen zijn niet onmiddellijk voor handen. Deze gegevens moeten bij de Dienst Inschrijvingen Voertuigen worden opgevraagd en vervolgens moet uit deze gegevens een lijst worden geëxtraheerd van nummerplaten, die al dan niet voldoen aan de voorwaarden opgenomen in de gemeentelijke LEZ-reglementering. Milieuaspecten bij verkeersovertredingen vormen voor de politie echter geen prioriteit. Het valt dan ook te verwachten dat de politie zelf geen initiatief zal nemen om een lijst met nummerplaatgegevens samen te stellen. Het toezicht zal dus vermoedelijk via controle van het inschrijvingsbewijs moeten gebeuren. De euronorm of datum van eerste inschrijving, die een indicatie geven van de milieukenmerken van het voertuig, staan immers op het inschrijvingsbewijs vermeld. Verkeersveiligheid vormt echter een grotere prioriteit voor de politie en de middelen zijn beperkt. De lokale politie zal dus vermoedelijk geen gerichte controleacties in de LEZ ondernemen waardoor het toezicht op de regel eerder beperkt zal zijn.

Ook de kans op verdere vervolging is klein. De werkdruk bij het parket is momenteel te hoog zodat kleine misdrijven vaak onbestraft blijven. Op dit ogenblik vraagt het parket de gemeenten al om kleinere misdrijven zoals diefstal te bestraffen via de GAS-reglementering. Het overtreden van de LEZ-verkeersregel zal vermoedelijk ook als een klein misdrijf worden beschouwd.

Als de verkeersregel niet strikt wordt gehandhaafd dan zal de verkeersregel vermoedelijk ook niet spontaan worden opgevolgd wat leidt tot een geringe effectiviteit en een gering draagvlak bij de bevolking.

Als de overtreding toch zou bestraft worden, bv. via een minnelijke schikking dan verdwijnen de inkomsten uit de sancties in het algemene Verkeersfonds terwijl de kosten voor het plaatsen van de verkeersborden, communicatie, flankerend beleid (zoals het voorzien van P&R's of P&B's), … voor rekening van de stad zijn.

Vergelijkingstabel van alle effecten

doelgroepen	voordelen		nadelen	
	omschrijving	schatting	omschrijving	schatting
De eigenaars van voertuigen die een bestemming hebben in de zone (bezoekers, inwoners, bedrijven)	Positieve effecten op de gezondheid, zowel voor de inzittenden van de wagen als voor de inwoners van de zone.	Het effect is moeilijk te kwantificeren maar is vermoedelijk beperkt omdat de pakkans en kans op vervolging van overtreders zeer klein is en de reglementering vermoedelijk niet spontaan zal worden toegepast.	Voertuigen die niet aan de toegangscriteria voldoen moeten vroegtijdig worden vervangen of uitgerust worden met een roetfilter. Het is voor bestuurders niet in één oogopslag duidelijk wat met de LEZ-verkeersbord wordt bedoeld en welke actie de bestuurder moet ondernemen om in regel te zijn. De regels kunnen sterk verschillen van gemeente tot gemeente, waardoor de aanpassingen die in functie van de ene LEZ worden gedaan misschien niet voldoende zijn om een andere LEZ te kunnen betreden. Er kunnen geen maatregelen worden opgelegd om de effecten op personen met lagere inkomens te beperken.	De effecten zijn moeilijk in te schatten omdat de toegangscriteria van gemeente tot gemeente kunnen verschillen.

Lokale overheid	Geen handhavingskosten. De maatregel kan in principe snel worden ingevoerd. Grote autonomie voor de gemeente. De gemeente kiest zelf welke criteria ze hanteert.		Hoge investeringskosten in een groot aantal verkeersborden terwijl de directe inkomsten niet naar de stad terugvloeien en het draagvlak voor de maatregel zeer klein zal zijn. Onzeker of de gemeentelijke LEZ-reglementering zonder Vlaams wetgeving kader juridisch stand houdt.	Afhankelijk van de grootte van de zone en het aantal kruispunten. Dit aantal kan echter hoog oplopen. De gemiddelde kost voor de aankoop en plaatsing van 1 bord bedraagt 400 à 500 euro.
Vlaamse overheid	Geen initiatief van de Vlaamse overheid vereist.		De maatregel draagt, door zijn geringe effectiviteit, niet bij aan het bereiken van de Europese doelstellingen op vlak van luchtkwaliteit.	Moeilijk in te schatten maar vermoedelijk heeft het invoeren van een LEZ volgens deze optie slechts een beperkt effect op de concentraties.

Optie 2: nieuwe beleidsmaatregel(en) – gekozen optie

Effectbeschrijving
In elke LEZ gelden dezelfde milieucriteria. Deze criteria zijn ook in de Wegcode opgenomen zodat elke bestuurder geacht wordt de verkeersregels te kennen.

Elke voertuig die een LEZ binnenrijdt moet aan de algemeen gedefinieerde milieucriteria voldoen. Voldoet het voertuig niet, dan moet het voertuig vroegtijdig worden vervangen of voorzien worden van een roetfilter. Als de gemeente hiervoor opteert dan kan ze ook een lokaal toelatingsbeleid uitwerken waarbij de toegang voor bepaalde niet-toegelaten voertuigcategorieën tegen betaling wordt verleend. De andere optie is om de voertuigen die niet aan de algemene (op Vlaams niveau bepaalde) toegangscriteria voldoen zonder meer te verbieden.

Uit onderzoek[3] blijkt dat ongeveer 22 % van alle personenwagens die zijn ingeschreven in Vlaanderen niet aan de vooropgestelde milieucriteria voldoet (in 2016). Ongeveer de helft daarvan (dus 11 % van het totale personenwagenpark) betreft euro 3 dieselwagens en zou dus na het plaatsen van een roetfilter de zone toch kunnen binnenrijden (tot 2020). In de haalbaarheidsstudie van de stad Antwerpen wordt ervan uitgegaan dat een kleine 8 % van de personenwagens een roetfilter zal plaatsen. De plaatsing van een roetfilter kost gemiddeld ongeveer 600 euro. Dit bedrag (max. 600 euro) kan gerecupereerd worden via de Vlaamse roetfilterpremie als aan de bijhorende voorwaarden is voldaan. Er wordt in de haalbaarheidsstudie van uitgegaan dat 13 à 14 % van

[3] Eigen onderzoek op basis van de resultaten van het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (versie 4.4, 2013)

de personenvoertuigen zal worden vervangen, gelet op vrijstellingen, lokale toelatingen (tegen betaling) en bewuste overtredingen. Deze vervangingskost zou gemiddeld 3.896 euro bedragen. 32 % van de voertuigen die niet aan de toegangscriteria voldoen (d.i. 7% van het totale personenwagenpark) is eigendom van gezinnen of alleenstaanden met een netto-maandinkomen van minder dan 2.000 euro. Een kleine helft daarvan (nl. 3 % van het totale wagenpark) komt in aanmerking voor retrofit (d.i. het plaatsen van een roetfilter nadat het voertuig de fabriek heeft verlaten). Het vrijstellen van deze doelgroep zou de effectiviteit van de maatregel sterk ondermijnen maar de Vlaamse overheid kan aan de lokale overheid wel opleggen dat, wanneer een aanvullend lokaal toelatingsbeleid wordt ingevoerd waarbij niet-toegelaten voertuigen de LEZ toch kunnen betreden mits betaling, ze een sociaal tarief moeten hanteren voor mensen met een lager inkomen.

Wat het vrachtwagenpark betreft voldoet 41 % niet aan de vooropgestelde toegangscriteria. Ongeveer 29 % van dit wagenpark komt wel in aanmerking voor retrofit. Een gesloten roetfilter voor vrachtwagens kost ongeveer 5.000 euro. De installatie ervan komt in aanmerking voor de Vlaamse ecologiepremie. Verwacht wordt dat ongeveer 32 % van de vrachtwagens zal worden vervangen. De gemiddelde vervangingskost zou voor lichte vrachtwagens 9.359 euro bedragen en voor zware vrachtwagens 14.884 euro.
Grotere vervoersbedrijven kunnen naast vervanging ook opteren voor verschuivingen in de exploitatie. Dit is niet mogelijk voor kleinere lokale vervoerders omdat hun vloot beperkter is. Zij kunnen hierbij dus concurrentiële nadelen ondervinden.

De impact van de maatregel op de eigenlijke gezondheidskosten is niet bekend. Om de gezondheidsbaat te bepalen wordt vaak gebruik gemaakt van de DALY methode. DALY staat voor Disability Adjusted Life Years en betekent het aantal gewonnen gezonde levensjaren. Uit een haalbaarheidsstudie voor de stad Antwerpen blijkt dat, wanneer de vooropgestelde milieucriteria worden gehanteerd, de totale winst in levensduur (daly's) voor alle inwoners van de LEZ (= kernstad) samen 12.554 jaar kan bedragen, wat neerkomt op een gemiddelde winst van 25 dagen per inwoner. De monetaire gezondheidsbaat kan bepaald worden door de winst in levensjaren te vermenigvuldigen met een vaste prijs per levensjaar. De prijs van een verloren levensjaar kan geschat worden op 50.345 euro. De totale baat bedraagt dan 12.554 jaar x 50.345 euro/jaar = 632 miljoen euro. Het gaat hier om een baat op levenslange termijn.

De gemeenten worden bevoegd voor de handhaving en kunnen hiervan een prioriteit maken. Hierdoor is de pakkans en de kans op vervolging groot. Het toezicht verloopt via nummerplaatherkenning. Dit kan zowel manueel (via bv. een parkeerwachter die via een handcomputer de nummerplaat controleert) of automatisch via een netwerk van ANPR camera's. De Vlaamse overheid stelt een databank ter beschikking waaruit een lijst kan worden geëxtraheerd met nummerplaten van voertuigen die al dan niet aan de LEZ-criteria voldoen. De gemeente die een LEZ invoert zal dus moeten investeren in extra personeel en handcomputers (bij een manuele controle) of in ANPR-camera's.

De inkomsten (uit sancties en/of lokale toelatingen) vloeien terug naar de gemeente en kunnen dus in principe geïnvesteerd worden in een strenge handhaving of in flankerende maatregelen. Hierdoor is de effectiviteit hoog en is het draagvlak bij de bevolking groter.

Een nieuw wettelijk kader invoeren vergt echter de nodige tijd. De maatregel kan dus niet onmiddellijk geïmplementeerd worden.

Vergelijkingstabel van alle effecten

doelgroepen	voordelen		nadelen	
	omschrijving	schatting	omschrijving	schatting
bestuurders die de zone willen binnenrijden (bezoekers, ondernemers, leveranciers, …)	Positieve effecten op de gezondheid van de inzittenden van een wagen: de blootstelling aan luchtverontreiniging in de wagen zelf daalt waardoor de levensverwachting stijgt. In alle LEZ's in Vlaanderen gelden dezelfde algemene toelatingscriteria zodat voor iedereen duidelijk is aan welke voorwaarden een voertuig moet voldoen om een LEZ te kunnen betreden. De maatregel wordt gehandhaafd via de nummerplaat. De administratieve lasten voor bezoekers zijn hierdoor beperkt.	Het effect is moeilijk te kwantificeren maar is vermoedelijk significant. Bestuurders worden aan hogere concentraties blootgesteld dan inwoners die op verdere afstand van de bron wonen. De blootstellingstijd is wel korter.	Voertuigen die niet aan de toegangscriteria voldoen moeten vroegtijdig worden vervangen of met een roetfilter uitgerust worden. Als het gemeentelijke reglement dit toelaat kunnen bepaalde niet-toegelaten voertuigcategorieën de LEZ toch betreden, mits betaling.	Het gaat om 22 % van het totale personenwagenpark en om 41 % van het totale vrachtwagenpark. Op basis van praktijkresultaten in Duitsland wordt ervan uitgegaan dat 23 - 25 % van de niet-toegelaten voertuigen (d.i. 5 % van het totale wagenpark) is vrijgesteld, een lokale toelating zal aanvragen of de criteria bewust zal overtreden. In Duitsland gebeurt de controle manueel, met een lagere effectiviteit tot gevolg. Bij automatische controle zal het aandeel overtredingen normaalgezien lager liggen.

inwoners van de zone	Positieve gezondheidseffecten door een daling van de uitstoot van luchtverontreinigende emissies. In alle LEZ's in Vlaanderen gelden dezelfde algemene toelatingscriteria zodat voor iedereen duidelijk is aan welke voorwaarden een voertuig moet voldoen om een LEZ te kunnen betreden. De Vlaamse overheid kan als voorwaarde opleggen dat inwoners met een lager inkomen een individuele toelating moeten krijgen tegen een lager, sociaal tarief. De maatregel wordt gehandhaafd via de nummerplaat. De administratieve lasten voor inwoners zijn hierdoor beperkt.	In de LEZ van de stad Antwerpen zou de levensverwachting per inwoner met 25 dagen toenemen.	De voertuigen van inwoners die niet aan de toegangscriteria voldoen moeten vroegtijdig worden vervangen of met een roetfilter uitgerust worden. Als het gemeentelijke reglement dit toelaat kunnen bepaalde niet-toegelaten voertuigcategorieën de LEZ toch betreden, mits betaling.	Het gaat gemiddeld om 22 % van de ingeschreven voertuigen. Het is niet duidelijk in welke mate het voertuigenpark in de steden vervuilender is dan gemiddeld.

Lokale overheid	Inkomsten uit overtredingen en lokale toelatingen zijn voor de gemeente. Rechtszekerheid dat de gemeentelijke LEZ-reglementering juridisch stand houdt.	Voor de stad Antwerpen wordt het eerste jaar een opbrengst van 531.000 euro verwacht uit de overtredingen en 144.000 euro uit de lokale toelatingen.	Het duurt langer voor een LEZ kan worden ingevoerd. Minder autonomie voor de gemeente. De algemene toegangsvoorwaarden worden op Vlaams niveau bepaald. Gemeenten kunnen aanvullend wel een selectief toelatingsbeleid uitwerken maar dit moet aan bepaalde voorwaarden voldoen. De handhavingskosten zijn voor rekening van de gemeente.	Bij inzet van ANPR[4] camera's werd in de haalbaarheidsstudie gerekend op een kost van 400.000 euro (40 camera's, 10.000 euro/stuk). Vermoedelijk zullen de kosten wel hoger liggen (30.000 euro/stuk). Bij manuele controle wordt in dezelfde studie uitgegaan dat 12 extra parkeerwachters (40.000 euro/jaar) moet worden ingezet en 13 handcomputers (2.600 euro/stuk) moeten worden aangekocht. Verder wordt voor de inning bij overtredingen het eerste jaar uitgegaan van een kost van 174.000 euro.
Vlaamse overheid	De maatregel draagt in belangrijke mate bij aan het bereiken van de Europese doelstellingen op vlak van luchtkwaliteit. Grotere invloed op de manier waarop de LEZ wordt ingevoerd. Een bepaalde mate van uniformiteit in mogelijk.	In 2015 zou de LEZ de NO_2 concentraties tot 2 µg/m³ kunnen doen dalen. Dit effect is vermoedelijk een overschatting maar de maatregel kan er wel toe leiden dat de Europese doelstellingen op bepaalde knelpuntlocaties sneller worden gehaald.	Wetgevend initiatief van de Vlaamse overheid vereist. Om de handhaving door lokale overheden mogelijk te maken is er nood aan een Vlaamse LEZ databank. Dit vergt inzet van personeel en middelen.	De uitwerking van een LEZ databank wordt geraamd op 100.000 euro.

Optie 3: nieuwe beleidsmaatregel(en)

Effectbeschrijving

Het grote verschil met optie 2 bestaat er in dat de LEZ gehandhaafd wordt via een LEZ-vignet i.p.v. via nummerplaatcontrole. Deze optie heeft als nadeel dat de administratieve lasten voor bestuurders die de LEZ

[4] Automatische nummerplaatherkenning

willen binnenrijden groter zijn. Elk voertuig moet dan met een LEZ-vignet zijn uitgerust. Dit vignet kan enkel tegen betaling worden verkregen. Dit betekent dat dus niet enkel de vervuiler betaalt. Dit systeem is ook gevoeliger voor fraude. Bovendien kan de aanwezigheid van het LEZ-vignet niet via automatische systemen worden gecontroleerd waardoor de handhaving minder effectief zal zijn. Deze optie vereist ook een grotere (financiële) inspanning van de Vlaamse overheid omdat een verdeelsysteem in gans Vlaanderen moet worden opgezet, zowel voor binnen- als buitenlandse voertuigen.

Vergelijkingstabel van alle effecten

doelgroepen	voordelen		nadelen	
	omschrijving	schatting	omschrijving	schatting
bestuurders die de zone willen binnenrijden (bezoekers, ondernemers, leveranciers, …)	Positieve effecten op de gezondheid van de inzittenden van een wagen: de blootstelling aan luchtverontreiniging in de wagen zelf daalt waardoor de levensverwachting stijgt. In alle LEZ's in Vlaanderen gelden dezelfde algemene toelatingscriteria zodat voor iedereen duidelijk is aan welke voorwaarden een voertuig moet voldoen om een LEZ te kunnen betreden.	Het effect is moeilijk te kwantificeren maar zal lager zijn dan bij optie 2 omdat een LEZ-vignet niet via automatische systemen kan worden gehandhaafd. Dit zorgt voor een lagere effectiviteit.	Iedere bestuurder die de zone wil binnenrijden moet een LEZ-vignet aankopen. Voertuigen die niet aan de toegangscriteria voldoen moeten vroegtijdig worden vervangen of met een roetfilter uitgerust worden. Als het gemeentelijke reglement dit toelaat kunnen bepaalde niet-toegelaten voertuigcategorieën de LEZ toch betreden, mits betaling.	Het gaat om 22 % van het totale personenwagenpark en om 41 % van het totale vrachtwagenpark. Op basis van praktijkresultaten in Duitsland wordt ervan uitgegaan dat 23 - 25 % van de niet-toegelaten voertuigen (d.i. 5 % van het totale wagenpark) is vrijgesteld, een lokale toelating zal aanvragen of de criteria bewust zal overtreden.

inwoners van de zone	Positieve gezondheidseffecten door een daling van de uitstoot van luchtverontreinigende emissies. In alle LEZ's in Vlaanderen gelden dezelfde algemene toelatingscriteria zodat voor iedereen duidelijk is aan welke voorwaarden een voertuig moet voldoen om een LEZ te kunnen betreden. De Vlaamse overheid kan als voorwaarde opleggen dat inwoners met een lager inkomen een individuele toelating moeten krijgen tegen een lager, sociaal tarief.	In de LEZ van de stad Antwerpen zou de levensverwachting per inwoner met 25 dagen toenemen.	Elk voertuig moet zijn uitgerust met een LEZ-vignet. Dit zorgt voor grotere administratieve lasten en iedereen, dus niet enkel de vervuiler, betaalt. De voertuigen van inwoners die niet aan de toegangscriteria voldoen moeten vroegtijdig worden vervangen of met een roetfilter uitgerust worden. Als het gemeentelijke reglement dit toelaat kunnen bepaalde niet-toegelaten voertuigcategorieën de LEZ toch betreden, mits betaling.	Het gaat gemiddeld om 22 % van de ingeschreven voertuigen. Het is niet duidelijk in welke mate het voertuigenpark in de steden vervuilender is dan gemiddeld.
Lokale overheid	Inkomsten uit overtredingen en lokale toelatingen zijn voor de gemeente. Rechtszekerheid dat de gemeentelijke LEZ-reglementering juridisch stand houdt. De kosten voor handhaving zullen lager zijn dan wanneer de stad of gemeente zou opteren voor automatische controle.	Voor de stad Antwerpen wordt het eerste jaar een opbrengst van 531.000 euro verwacht uit de overtredingen en 144.000 euro uit de lokale toelatingen. Naar schatting zullen 12 extra parkeerwachters (40.000 euro/jaar) moeten worden uitgerust en 13 handcomputers (2.600 euro/stuk) moeten worden aangekocht.	Het duurt langer voor een LEZ kan worden ingevoerd. Minder autonomie voor de gemeente. De algemene toegangsvoorwaarden worden op Vlaams niveau bepaald. Gemeenten kunnen aanvullend wel een selectief toelatingsbeleid uitwerken maar dit moet aan bepaalde voorwaarden voldoen. De handhavingskosten zijn voor rekening van de gemeente.	

Vlaamse overheid	De maatregel draagt bij aan het bereiken van de Europese doelstellingen op vlak van luchtkwaliteit. Grotere invloed op de manier waarop de LEZ wordt ingevoerd. Een bepaalde mate van uniformiteit in mogelijk.	Door de lagere effectiviteit van de handhavingswijze zal de impact op de NO_2 concentraties vermoedelijk beperkter zijn dan in optie 2.	Om de handhaving door lokale overheden mogelijk te maken moet een verdeelsysteem voor LEZ-vignetten worden uitgerold in gans Vlaanderen. Dit vergt een belangrijke inzet van personeel en middelen. Wetgevend initiatief van de Vlaamse overheid vereist.	Hoeveel de uitrol van een LEZ-vignet distributiesysteem zou kosten is niet bekend. Het is wel zeker dat deze optie veel duurder zal zijn dan optie 2.

8 Vergelijking van de opties

Bij het vergelijken van de opties werd vooral gekeken naar de effectiviteit: via welke optie kunnen we het grootste effect behalen op vlak van gezondheid en wat het behalen van de Europese luchtkwaliteitsdoelstellingen betreft?

De effectiviteit is het grootst bij optie 2. Enkel deze optie is duidelijk voor alle weggebruikers en laat een effectieve handhaving van de maatregel toe, met voldoende pakkans. Of een LEZ effect zal hebben op de gezondheid van de inwoners en op de luchtkwaliteit in het gebied staat of valt met de handhaving: hoe hoog is de pakkans en hoe groot is de kans op sanctionering? Milieuovertredingen zijn voor politie en parket vermoedelijk geen prioriteit. Als gemeenten de maatregel ook zelf kunnen handhaven dan kunnen ze hier een prioriteit van maken. Bijkomend voordeel voor de gemeenten is dat ze bij optie 2 niet alleen de lasten (investeringen) maar ook de lusten (inkomsten via sanctionering, lokale toelatingen, …) hebben. Optie 1 heeft als bijkomend nadeel dat elke gemeente eigen regels kan opleggen. Een zekere mate van uniformiteit in Vlaanderen is dan niet mogelijk. In opties 2 en 3 kunnen wel overal dezelfde algemene toegangscriteria worden opgelegd. Optie 2 en 3 hebben als nadeel voor de Vlaamse overheid dat deze optie de inzet van personeel en middelen vraagt. Daar staat tegenover dat de Vlaamse overheid verantwoordelijk is voor het halen van de Europese luchtkwaliteitsnormen en dat deze maatregel kan bijdragen aan het halen van deze doelstelling. Door de invoering van LEZ's mogelijk te maken worden gemeenten bovendien gestimuleerd om mee de verantwoordelijkheid op te nemen voor het verbeteren van de lokale luchtkwaliteit. De inzet van personeel en middelen door de Vlaamse overheid is groter in optie 3 dan in optie 2. Optie 3 heeft bovendien als nadeel dat de administratieve lasten voor bestuurders die de LEZ willen binnenrijden groter zijn. Elk voertuig moet dan met een LEZ-vignet zijn uitgerust. Dit vignet kan enkel tegen betaling worden verkregen. Dit betekent dat dus niet enkel de vervuiler betaalt. Dit systeem is ook gevoeliger voor fraude. Bovendien kan de aanwezigheid van het LEZ-vignet niet via automatische systemen worden gecontroleerd waardoor de handhaving minder effectief zal zijn.

9 Uitvoering

Vanaf het najaar van 2014 wordt een nieuwe regelgeving uitgewerkt voor de invoering van LEZ's. In een decreet en een uitvoeringsbesluit zullen de toegang tot de zone en de handhaving van de maatregel geregeld worden. Er wordt een juridische basis voorzien waarbij machtiging wordt verleend aan de regering om de toegangscriteria te bepalen. De toegangsbepalingen worden in een uitvoeringsbesluit opgenomen om voldoende flexibiliteit in te bouwen. In het decreet wordt verder voorzien dat lokale overheden een eigen selectief toelatingsbeleid voeren, aanvullend op de toegangscriteria die bepaald worden door de Vlaamse Regering en gekoppeld aan de voor hen beschikbare financieringsmechanismen (en bijhorende handhavingsmogelijkheden). Daarnaast krijgen ze ook de machtiging om noodzakelijke gegevens van de titularis van de nummerplaat op te vragen bij de overheid die

belast is met de inschrijving van voertuigen, de Kruispuntdatabank voor Sociale Zekerheid, het Rijksregister of andere bevoegde instanties. Verder zullen toezichthoudende ambtenaren overtreders een administratieve geldboete kunnen opleggen.

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat, naast het wettelijke kader, een convenant zou worden opgesteld en afgesloten met gemeenten die een LEZ willen invoeren. De bedoeling hierbij was om ook een aantal concrete afspraken op maat van de gemeente vast te leggen rond communicatie, effectmonitoring, flankerende maatregelen, data-uitwisseling, etc. Naar aanleiding van het advies van de VVSG (zie verder) is echter beslist om geen convenant op te stellen maar om gemeenten het vertrouwen te geven om deze aspecten binnen hun eigen lokale context vorm te geven.

Het blijft echter belangrijk om ook vanuit de Vlaamse overheid goed en gericht te communiceren zodat voor iedere weggebruiker duidelijk is waar, wanneer en voor wie bepaalde toegangscriteria gelden. Zodra het wettelijk kader is goedgekeurd zal hierover worden gecommuniceerd via verschillende kanalen. Het is ook de bedoeling, mits akkoord van de privacycommissie, om een zelfcontroletool op de website te plaatsen waarmee elke eigenaar van een voertuig kan nagaan of zijn/haar voertuig al dan niet aan de algemene toegangscriteria van een LEZ voldoet.

In functie van de handhaving en het beschikbaar stellen van de hoger vermelde zelfcontroletool zal een LEZ databank worden ontwikkeld door de Vlaamse overheid. Aan de hand van deze databank zal, op basis van alle beschikbare data, een *white list* van alle (Belgische) nummerplaten die de LEZ mogen binnenrijden worden gegenereerd. De ontwikkeling hiervan vergt IT-ondersteuning. Momenteel wordt de ontwikkelingskost op 100.000 euro geraamd. Daarnaast moeten ook nog jaarlijks een aantal operationele kosten worden voorzien, zoals service- en onderhoudskosten (vermoedelijk 15 % van de ontwikkelingskost) en eventuele infrastructuurkosten (vb. jaarlijkse huurkost voor cloudservices).

De nieuwe beleidsmaatregel heeft een beperkte weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap aangezien de LEZ's worden ingevoerd door de gemeenten. De acties die door de Vlaamse overheid zullen worden uitgevoerd worden uitgevoerd, worden binnen de bestaande refertekredieten opgevangen. Het gaat hierbij om

- de opmaak en het beheer van de LEZ-databank (raming 100.000 euro),
- het toekennen van een roetfilterpremie voor personenwagens (afhankelijk van het aantal aanvragen),
- het toekennen van een ecologiepremie voor de installatie van een roetfilter op vrachtwagens (afhankelijk van het aantal aanvragen).

10 Administratieve lasten

Onder administratieve lasten worden informatieverplichtingen aan de Vlaamse overheid of derden verstaan, over de naleving van inhoudelijke verplichtingen, ongeacht of die handelingen worden uitgevoerd met of zonder dwingende initiële basis. Het invoeren van een LEZ is een vrijwillige keuze van een gemeente. Ondanks dit initiële vrijwillige karakter worden de bijhorende informatieverplichtingen wel als administratieve lasten beschouwd. Administratieve gegevens die nodig zijn voor het welslagen van een bepaalde kerntaak worden niet of slechts gedeeltelijk als administratieve last beschouwd.

De bijhorende administratieve lasten zijn beperkt. Er is enkel een registratieverplichting voorzien voor de eigenaars van voertuigen die in een LEZ zijn toegelaten en waarover op basis van de bestaande databronnen geen informatie beschikbaar is, zoals de bestuurder van een euro 3 dieselwagen die een roetfilter liet plaatsen maar hiervoor geen Vlaamse roetfilterpremie heeft aangevraagd, buitenlandse bezoekers waarvan het voertuig aan de algemene toelatingscriteria voldoen,.. . Deze eigenaars zullen zich bij een gemeente die een LEZ heeft ingevoerd moeten registreren. De gemeente zal vervolgens deze gegevens ter beschikking van andere gemeenten moeten stellen waar een LEZ is/wordt ingevoerd zodat deze eigenaars zich slechts eenmaal moeten

registreren en niet telkens in elke LEZ opnieuw. Het verzamelen van deze data vormt een onderdeel van het kernproces voor de lokale overheid. Zonder deze data kan de maatregel immers niet gehandhaafd worden. Bijkomend aan de handelingen binnen het kernproces zal de geregistreerde data wel aan andere gemeenten moeten worden bezorgd, via de Vlaamse overheid. Deze extra handeling vormt een administratieve last voor de gemeente maar zorgt voor een daling van de administratieve lasten voor de burgers en ondernemingen omdat zij zich zo slechts eenmalig moeten registreren (of voor personen met een handicap maximaal 1 keer om de 5 jaar) en niet telkens opnieuw in elke stad waar een LEZ is ingevoerd. De administratieve last voor de gemeente is structureel omdat de aangevraagde toelating in principe op elk moment kan gebeuren en elke stad over de meest actuele data moet kunnen beschikken, de administratieve last voor de burger of onderneming is eenmalig. Personen met een handicap zullen zich maximaal 1 keer om de 5 jaar (nl. telkens wanneer de toegangsvoorwaarden wijzigen) moeten registreren om voor een uitzondering in aanmerking te komen.

BEREKENING ADMINISTRATIEVE LASTEN:

Regelgevingsdocument: Voorontwerp van decreet houdende lage-emissiezones

nr IV	nr AH	omschrijving informatieverplichting / handeling/out-of-pocketkosten	doelgroep informatieverplichting: uitbestedings-percentage	doelgroep informatieverplichting: toerekenings-percentage	parameters: tijd	parameters: uurtarief	parameters: externe kost	parameters: aantal actoren/dossiers	parameters: periodiciteit	Administratieve Lasten	Gemiddelde administratieve last
1		het doorgeven aan de Vlaamse overheid van de nummerplaatgegevens van voertuigen die in elke LEZ zijn toegelaten	overheid	lokale overheid			*TOTAAL informatieverplichting 1*			1.320,08	1.320,08
		stap 4: tijdsbestedingskosten administratieve handelingen									
	1.1	cvs bestand aanmaken met registratiegegevens toegelaten voertuigen	0%	100%	5	31,00		1	365	942,92	942,92
	1.2	cvs bestand doorsturen naar Vlaamse overheid	0%	100%	2	31,00		1	365	377,17	377,17
									TOTAAL tijdsbestedingskosten	1.320,08	1.320,08
2		het aanvragen van een uitzondering tot een LEZ	burgers	--specifieer de subdoelgroep--			*TOTAAL informatieverplichting 2*			3.450,74	20,86
		stap 4: tijdsbestedingskosten administratieve handelingen									
	2.1	het indienen van de uitzonderingsaanvraag via de website	0%	100%	20	19,85		500	1	3.308,33	6,62
	2.2	het indienen van de uitzonderingsaanvraag via het loket van de gemeente	0%	100%	37	19,85		10	1	122,41	12,24
									TOTAAL tijdsbestedingskosten	3.430,74	18,86
		stap 4: paramaters out-of-pocketkosten									
	2.11	naar het gemeentehuis gaan voor een uitzonderingsaanvraag	0%	100%		2,00		10	1	20,00	2,00
									TOTAAL out-of-pocketkosten	20,00	2,00
3		het aanvragen van een niet-locatiegebonden toelating tot een LEZ	ondernemingen	--specifieer de subdoelgroep--			*TOTAAL informatieverplichting 3*			2.266,67	11,33
		stap 4: tijdsbestedingskosten administratieve handelingen									
	3.1	het indienen van de uitzonderingsaanvraag via de website	0%	100%	20	34,00		200	1	2.266,67	11,33
									TOTAAL tijdsbestedingskosten	2.266,67	11,33
							TOTALE ADMINISTRATIEVE LASTEN			7.037,49	

11 Handhaving

Het toezicht op de LEZ-reglementering zal via nummerplaatcontrole verlopen, al dan niet met automatisch werkende toestellen. Daartoe zal de Vlaamse overheid een databank met nummerplaatgegevens opmaken en beheren. Op basis van deze databank kunnen lijsten gegenereerd worden van nummerplaten die een LEZ steeds mogen betreden (white list).

Naast de toezichtsmogelijkheden die o.a. artikel 94 van het gemeentedecreet en het decreet van 30 mei 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen bieden, zullen personeelsleden van de gemeente toezicht kunnen uitoefenen op de naleving van de reglementering inzake een LEZ en overtredingen van die reglementering kunnen vaststellen in een proces-verbaal. Op die manier worden aan gemeenten voldoende instrumenten aangeboden voor een effectieve handhaving. Het toezicht zal niet door de politie kunnen gebeuren omdat de verkeersregel uit het strafrecht wordt gehaald naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

De LEZ-verkeersregel is zowel op binnen- als buitenlandse voertuigen van toepassing. Het vaststellen en sanctioneren van overtredingen door buitenlandse voertuigen is echter niet evident. Om o.a. de controle van buitenlandse voertuigen mogelijk te maken zal in de regelgeving worden opgenomen dat de toezichthouders de bestuurders van voertuigen een bevel tot stopzetting kunnen geven, wettelijk voorgeschreven documenten (zoals het inschrijvingsbewijs en het certificaat van overeenstemming) zullen kunnen opvragen en de identiteit van de vermoedelijke overtreder zullen kunnen controleren. Ze zullen zich hierbij, indien nodig, kunnen laten bijstaan door de politie.
Naast het opvragen van identiteitsgegevens vormt ook het innen van de boetes of heffingen zelf een belangrijk aspect. Er is een Europees Kaderbesluit Geldelijke Sancties, waarin ook afspraken zijn opgenomen rond de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties opgelegd in procedures van administratieve aard voor zover hiertegen beroep openstaat op strafrechtelijk vlak. Dit is hier echter niet het geval. De gemeente zal wel gebruik kunnen maken van de mogelijkheid tot onmiddellijke inning bij overtredingen begaan door personen zonder vaste woon- of verblijfplaats in België.

In functie van het toepassen van de LEZ-reglementering, het opstellen van een verslag tot vaststelling of het innen van een financiële vergoeding of administratieve geldboete zullen bepaalde personen gemachtigd worden om de noodzakelijke gegevens van de houder van de nummerplaat op te vragen bij de dienst Inschrijvingen Voertuigen, de Kruispuntdatabank voor Sociale Zekerheid, het Rijksregister of andere bevoegde instanties.

12 Evaluatie

In 2017-2018 zal worden geëvalueerd of de algemene toelatingscriteria moeten worden aangepast, bv. of de voertuigcategorieën van de bromfietsen al dan niet moeten worden toegevoegd en of andere aanpassingen aan het wettelijke kader noodzakelijk zijn. Deze evaluatie zal door de Vlaamse overheid (afdeling LHRMG en de JD) gebeuren.

13 Consultatie

Ter voorbereiding van de eerste principiële goedkeuring werd voornamelijk de stad Antwerpen geconsulteerd omdat deze stad al effectief beslist heeft om een LEZ in te voeren. Voor de stad Antwerpen was het vooral van belang dat de wettelijke bepalingen m.b.t. toezicht en sanctionering voldoende vrijheid voor gemeenten bieden. Met deze bezorgdheid werd rekening gehouden door gemeenten de keuzevrijheid te geven tussen verschillende bestaande financieringstechnieken en een specifiek administratieve beboetingsprocedure.
Na de eerste principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet en het kader voor lage-emissiezones door de Vlaamse Regering op 19 december 2014 werden de VVSG, de SERV, de MORA, de SAR WGG en de MINA-raad geconsulteerd. Na de tweede principiële goedkeuring van het ontwerp van decreet door de Vlaamse Regering op 13 maart 2015 werd tot slot ook de Raad van State geconsulteerd.

13.1. Advies van de SARWGG

Op 22 januari 2015 bracht de SARWGG advies uit over het wettelijk kader betreffende lage-emissiezones. De Raad meent dat het positief is dat de Vlaamse Regering werk maakt van een uniform kader voor de invoering van lage-emissiezones. De Raad benadrukt dat de invoering van lage-emissiezones gepaard moet gaan met flankerende maatregelen. Het is noodzakelijk om de invoering van een LEZ te plaatsen binnen een duurzaam mobiliteitsbeleid en er moet over gewaakt worden dat uitzonderingen die een lokale overheid kan toestaan de effectiviteit van de maatregel niet onderuit halen. De Raad vraagt om aandacht te hebben voor mensen die in armoede leven door de sociale verdelingsimpact van deze maatregelen grondig te evalueren vooraleer een LEZ in te voeren. Ten slotte ondersteunt de Raad het voornemen om de effectiviteit van de maatregel goed te monitoren in samenspraak met de gemeenten. Meer algemeen is er voor de Raad een gezondheidseffectenrapportage nodig die de meest kwetsbare of risicogroepen als norm neemt (ouderen, jongeren en kinderen).

In het advies zijn geen concrete opmerkingen op het ontwerp van decreet of het ontwerp van besluit opgenomen. De bezorgdheden van de SAR WGG zullen, voor zover mogelijk en met respect voor de lokale autonomie, worden meegenomen bij de concrete invoering van een LEZ.

13.2. Advies van de MORA

De MORA bracht op 30 januari 2015 uitgebreid advies uit. In deze bespreking worden enkel de elementen die betrekking hebben op het ontwerp van decreet en het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering besproken. De overige elementen worden in deze nota inhoudelijk niet besproken maar zullen, voor zover mogelijk en met respect voor de lokale autonomie, worden meegenomen bij de concrete invoering van een LEZ. Het gaat hierbij o.a. over opmerkingen met betrekking tot het convenant, het flankerende beleid, communicatie, monitoring, handhaving, het selectieve toelatingsbeleid, gebiedsafbakening,…

Met betrekking tot het ontwerp van decreet werd naar aanleiding van de vraag van de MORA, om op het Europese beleidsniveau minstens aan te dringen op het linken van verschillende databanken binnen de EU omwille van de gebruiksvriendelijkheid van de systemen, in artikel 9 opgenomen dat persoonsgegevens ook bij andere bevoegde instanties kunnen worden opgevraagd. Op die manier wordt al rekening gehouden met mogelijke toekomstige opportuniteiten. De MORA pleit ervoor om maximaal gegevens over buitenlandse voertuigen op te nemen in de LNE-databank en te verspreiden onder gemeenten die een LEZ hebben ingevoerd. De raad pleit daartoe om de afstemming met de kilometerheffingsdatabank voor vrachtverkeer zo maximaal mogelijk te maken om de gebruiksvriendelijkheid van het systeem te verhogen. Deze mogelijkheid is voorzien in artikel 5 van het decreet. Alle relevante voertuiggegevens voor het uitvoeren van het toezicht zullen maximaal in de databank worden opgenomen. Persoonsgegevens zullen niet in de databank worden opgenomen om privacyredenen. Hiervoor zullen gemeenten steeds terecht moeten bij de authentieke databron. Door de hogervermelde toevoeging aan artikel 9 kunnen verschillende authentieke databronnen door de gemeenten worden bevraagd.

De Vlaamse Regering gaat niet in op de vraag om de geldsom vermeldt in artikel 6 te beperken tot de administratieve kosten die verbonden zijn aan het opstellen en afleveren van toegangsvergunningen. De huidige bepalingen in artikel 6 blijven behouden om lokale overheden de mogelijkheid tot maatwerk te bieden. De vergoedingen voor lokale toelatingen moeten voldoende hoog zijn om de toegang met vervuilende voertuigen af te remmen. Het beperken van deze vergoeding tot een administratieve kost zou dan ook een te beperkt ontradend effect hebben.

De MORA vraagt de gemeenten om de nodige maatregelen te nemen om de verschillen in behandeling van buitenlandse en Belgische voertuigen zoveel mogelijk weg te werken. Om de gemeenten daartoe voldoende handhavingsmiddelen te bieden, is in artikel 8, §4, een zesde punt toegevoegd waarbij toezichthoudende personeelsleden over kunnen gaan tot onmiddellijke inning bij overtredingen begaan door een persoon zonder een vaste woon- of verblijfplaats in België.

De MORA vraagt om het onmogelijk te maken dat eenzelfde overtreding tweemaal gesanctioneerd wordt 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. In het ontwerp van decreet is een regeling voorzien die moet zorgen voor de nodige afstemming tussen de strafrechtelijke vervolging en de administratieve beboeting omdat een overtreding niet twee keer kan bestraft worden (zie artikel 10, §3). De minimale en maximale boetebedragen worden niet aangepast. Ook een verkeersboete kan verschillen als deze onmiddellijk wordt geïnd, via minnelijke schikking gebeurt of via de rechtbank wordt opgelegd.

Volgens het ontwerp van decreet moet het toezicht via automatische of manuele nummerplaatherkenning gebeuren. De MORA beveelt aan om in de tekst het woord “of” te vervangen door “eventueel aangevuld door”

omdat loutere manuele controle als onvoldoende efficiënt wordt beschouwd. Ook wordt aangeraden om de term automatische nummerplaatherkenning te vervangen door nummerplaatherkenning met automatisch werkende toestellen omdat deze term juridisch is ingeburgerd. De tekst in artikel 7 wordt vervangen door "… aan de hand van nummerplaatherkenning, al dan niet met automatisch werkende toestellen." Hoewel louter manuele controle inderdaad als minder effectief wordt beschouwd, wil de Vlaamse Regering deze mogelijkheid wel open houden. Tot slot wordt de term beboetingsambtenaar niet vervangen door sanctioneringsambtenaar, om verwarring met de GAS-wetgeving te vermijden en omdat het begrip in dit kader de lading beter dekt. De beboetingsambtenaar kan namelijk enkel een administratieve boete opleggen terwijl een sanctie ook een alternatieve straf kan zijn.

Met betrekking tot het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd op vraag van de MORA het toepassingsgebied uitgebreid met voertuigen van de categorie T (landbouwvoertuigen) en een onderscheid gemaakt bij de datum van eerste inschrijving binnen de categorie M (M1, M2 en M3). De data werden zo goed mogelijk afgestemd op de invoeringsdata van de respectievelijke Euronormen in de EU-wetgeving zonder hierbij een te complex systeem uit te werken. De data worden immers enkel gebruikt wanneer de Euronorm niet gekend is. Ook de einddata van de verschillende fasen werden aangepast. "Vanaf 1 januari 2015 tot 1 januari 2020" wordt "vanaf 1 januari 2015 tot en met 31 december 2019". In principe betekent "tot" exclusief 1 januari 2020 maar de tekst werd aangepast om verwarring te vermijden. De einddatum van de tweede fase werd op analoge manier gewijzigd.

Verder werd verduidelijkt dat de Euronorm die bij een voertuig hoort, op drie manieren kan worden bepaald: via de DIV-databank, via het inschrijvingsbewijs of via een ander door een overheidsinstantie aanvaard document. Hiermee komt de Vlaamse Regering tegemoet aan de vraag van de MORA om ook andere documenten dan het inschrijvingsbewijs als erkend bewijs voor de Euronorm te laten gelden. Voor binnenlandse voertuigen, waarvoor geen gegevens over de Euronorm in de DIV-databank zijn opgenomen maar waarvoor de Euronorm met een ander erkend officieel document kan worden aangetoond, geldt een registratieverplichting (zie toevoeging aan artikel 4). Als het voertuig niet wordt geregistreerd dan geldt de datum van eerste inschrijving.

De MORA wenst dat als een LEZ wordt ingevoerd, dit gebeurt voor alle voertuigen. Voorlopig is een afwijking hiervan niet mogelijk. Als een afwijking in de toekomst mogelijk zou worden, dan vraagt dit volgens de MORA een grondige verantwoording. De Vlaamse Regering volgt dit advies. Een afwijkingsmogelijkheid wordt niet voorzien omdat er momenteel geen doorslaggevende argumenten zijn om in bepaalde gebieden afwijkingen toe te staan.

De MORA vindt het belangrijk dat er sociale correcties bestaan. De Raad is het echter niet eens met het Vlaamse kader waarin is opgenomen dat inwoners met een beperkte financiële draagkracht een sociaal tarief moeten krijgen. De MORA vraagt dat gemeenten binnen hun lokaal sociaal beleid maatregelen voorstellen om de sociale consequenties te beperken. 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.
Het ontwerp van besluit sluit sociale correcties zoals een flankerend mobiliteitsbeleid niet uit. Er wordt enkel gesteld dat, als een gemeente er voor opteert om tijdelijk toegang te verlenen onder voorwaarden, bij het bepalen van deze voorwaarden ook rekening moet gehouden worden met de impact ervan op bewoners met een beperkte financiële draagkracht. Als toegang tegen betaling wordt voorzien dan moet een sociaal tarief voor deze categorie worden gehanteerd. Een sociaal tarief draagt niet bij tot de effectiviteit maar zorgt wel voor een groter draagvlak bij mensen die potentieel het sterkst getroffen worden. .Het algemeen criterium (nl. de verhoogde tegemoetkoming) wordt niet gewijzigd omdat dit criterium het eindresultaat vormt van een streven naar zoveel mogelijk uniformiteit, naar eenvoudige controle en naar een evenwicht tussen sociale aspecten en effectiviteit.

Tot slot merkte de MORA op dat de bepalingen m.b.t. oldtimers onduidelijk zijn. Deze opmerking verliest zijn relevantie omdat de uitzondering voor oldtimers werd geschrapt om het draagvlak bij de bevolking niet in het gedrang te brengen.

13.3. Advies van de SERV

De SERV deelde op 2 februari 2015 mee dat ze geen advies over de LEZ's formuleren vanuit selectiviteitsoverwegingen.

13.4. Advies van de Minaraad

Op 5 februari 2015 bracht de Minaraad uitgebreid advies uit. In deze bespreking worden alleen de elementen die betrekking hebben op het ontwerp van decreet en het besluit van de Vlaamse Regering besproken. De overige elementen zullen, voor zover mogelijk en met respect voor de lokale autonomie, worden meegenomen bij de concrete invoering van een LEZ. Het gaat hierbij o.a. over opmerkingen met betrekking tot het flankerende beleid, effectmonitoring, communicatie, …

Hoewel de Minaraad voorstander is om een wettelijk kader te creëren zodat LEZ's kunnen ingesteld worden, betreurt de raad dat in de RIA geen alternatieve instrumenten werden onderzocht en dat er werd vanuit gegaan dat sowieso een LEZ wordt ingesteld. Het klopt dat de RIA zich beperkt tot de vraag hoe een LEZ het best kan worden ingesteld. De RIA werd in die zin opgesteld na het RIA-advies van de dienst wetmatiging omdat de vrije beleidsruimte te beperkt was naar aanleiding van de opname van het verkeersbord in de wegcode. De RIA moest zich beperken tot de essentie van de probleemstelling, nl. de handhaving van een LEZ.

De Minaraad wijst er op dat individuele toelatingen een negatief effect zullen hebben op de initiële doelstelling van een LEZ. De Raad begrijpt dat elke gemeente zijn eigenheid heeft en fiscale autonomie bezit waardoor de gemeenten de vrijheid hebben om eigen accenten te leggen. Niettemin moet er volgens de Raad gestreefd worden naar een zo groot mogelijke uniformiteit en een eenvoudig en transparant systeem, om het draagvlak te vergroten, de kosten te drukken en concurrentieverstoring te vermijden. In deze optiek moet volgens de Raad ook de samenwerking tussen steden/gemeenten met een LEZ aangespoord worden.
Bij de uitwerking van het wettelijke kader is gezocht naar een goed evenwicht tussen uniformiteit en lokaal maatwerk. De Vlaamse Regering wil de bepaling met betrekking tot de individuele toelatingen in het ontwerp van decreet behouden om lokale overheden de mogelijkheid tot maatwerk te bieden. De voorwaarden moeten echter van die aard zijn dat ze de toegang met vervuilende voertuigen voldoende afremmen. Daarnaast zijn in het ontwerp van besluit een aantal bepalingen opgenomen die voor een zo groot mogelijke vorm van uniformiteit moeten zorgen binnen het lokale selectieve toelatingsbeleid (zie artikel 3 van het ontwerp van besluit).
Intergemeentelijke samenwerking wordt mogelijk gemaakt via het ontwerp van decreet. De gemeenten kunnen namelijk aan personeelsleden van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een aantal taken (geheel of gedeeltelijk) toevertrouwen, zoals het toezicht, de functie van beboetingsambtenaar of de tenuitvoerlegging van de betaling van de geldsom (zie artikel 11 van het ontwerp van decreet).

De Raad vraagt om de administratieve lasten zo veel als mogelijk te beperken door gebruik te maken van bestaande databanken. Deze mogelijkheid is voorzien in artikel 5 van het ontwerp van decreet. Alle relevante voertuiggegevens voor het uitvoeren van het toezicht zullen maximaal in de LEZ-databank worden opgenomen. Persoonsgegevens zullen niet in de databank worden opgenomen om privacyredenen. Hiervoor zullen gemeenten steeds terecht moeten bij de authentieke databron. Door de hogervermelde toevoeging aan artikel 9 (zie bespreking van het advies van de MORA) kunnen echter verschillende authentieke databronnen door de gemeenten worden bevraagd.

De Minaraad steunt de optie om gebruik te maken van automatische nummerplaatherkenning. De Raad vraagt wel dat bij de conceptfase van dit systeem reeds rekening wordt gehouden met mogelijke win-winsituaties. De Vlaamse Regering ondersteunt het streven naar win-winsituaties maar dit behoort tot de autonomie van de lokale overheden.

De Minaraad is voorstander om nu reeds te onderzoeken welke toegangseisen in 2030 gehanteerd kunnen worden. De Minaraad vraagt om, van zodra dit praktisch mogelijk is, ook bromfietsen e.d. toe te voegen aan de lijst van voertuigen die gevat worden door een LEZ. In het ontwerp van besluit zijn in de tijd strenger wordende toelatingsvoorwaarden voorzien tot na 2025. Het lijkt de Vlaamse Regering in dit stadium echter nog te vroeg om al na te denken over de te hanteren eisen in 2030 zolang de effecten van de maatregel niet grondig zijn geëvalueerd. Het toepassingsgebied wordt nu reeds uitgebreid met de categorie T (landbouwvoertuigen). Zodra mogelijk zal ook de categorie bromfietsen worden toegevoegd.

De Minaraad vraagt dat bij de uitwerking van het beleid (vergroening autofiscaliteit, monitoring effecten LEZ,…) rekening wordt gehouden met het feit dat de NOx-emissies helemaal niet blijken te dalen in functie van de Euronormen. Dit probleem is gelinkt aan de Europese testcycli en meetmethodes. Op Europees niveau wordt gewerkt aan een aanpassing van de testcycli en meetmethodes zodat de reële emissies beter in rekening worden gebracht (de WLTP-cyclus en RDE-procedure). Verwacht wordt dat de nieuwe testcyclus en meetmethode tegen september 2018-2019 van toepassing zullen zijn maar deze timing is nog onzeker. Ondanks deze onzekerheid is het wenselijk om te anticiperen op de toekomstige wijzigingen van de Europese regelgeving en om zo goed mogelijk rekening te houden met de reële emissies van personenwagens en lichte bedrijfsvoertuigen bij het bepalen van de toegangscriteria voor de LEZ's. Daarom wordt een vierde fase toegevoegd die zal ingaan op een door de minister nader te bepalen datum. Vanaf die datum zal voor dieselvoertuigen nog steeds de Euronorm 6 als toegangscriterium gelden maar wordt als bijkomende voorwaarde opgelegd dat het voertuig moet ingeschreven zijn na een nader te bepalen datum. Deze datum wordt gelijkgesteld aan de datum waarop de nieuwe Europese testprocedure in werking zal treden. De vierde fase zal vervolgens 8 jaar na deze datum ingaan. Voor zware voertuigen is geen aanpassing vereist omdat de testmethodes al vanaf euro VI werden gewijzigd.

De Raad heeft fundamentele vragen bij het voorstel met betrekking tot de sociale correcties. Het voorzien van een sociaal tarief draagt volgens de Raad niet bij tot het verbeteren van de luchtkwaliteit in de LEZ en tot de doelstelling om het wagenpark te vergroenen. De Minaraad vraagt zich af of het de bedoeling is om sociale correcties enkel te hanteren voor titularissen van nummerplaten binnen een LEZ. Wat met personen die werken in de LEZ maar er niet wonen en een beperkte financiële draagkracht hebben?
Het ontwerp van besluit voorziet dat, als toegang tegen betaling wordt voorzien, een sociaal tarief moet worden gehanteerd voor mensen met een beperkte financiële draagkracht. Een sociaal tarief draagt niet bij tot de effectiviteit maar zorgt wel voor een groter draagvlak bij mensen die potentieel het sterkst getroffen worden. Er is hierbij niet geopteerd voor een globale vrijstelling omdat de effectiviteit van de maatregel hierdoor te sterk zou worden ondermijnd. Om die reden wordt ook geen sociale correctie voorzien voor niet-inwoners.

13.5. Advies van de VVSG

De VVSG bracht op 5 maart 2015 advies uit.

De VVSG is geen voorstander van een convenant omdat het gevaar bestaat dat het LEZ-decreet hierdoor zijn doel voorbij schiet. Volgens de VVSG zullen veel potentieel geïnteresseerde gemeenten namelijk bij voorbaat bedanken voor de invoering van een LEZ als talloze onderzoeken, bijkomende maatregelen, dataverzameling, … worden opgelegd. Bovendien bestaat al heel wat flankerend beleid. De Vlaamse Regering volgt dit advies en vertrouwt er op dat de gemeenten deze aspecten binnen hun eigen lokale context vorm zullen geven.

Met betrekking tot het ontwerp van decreet vraagt de VVSG zich af waarom in artikel 7 een andere terminologie gebruikt wordt dan in de Federale regelgeving. De tekst " … aan de hand van automatische of manuele nummerplaatherkenning" wordt vervangen door "… aan de hand van nummerplaatherkenning, al dan niet met automatisch werkende toestellen.".

Daarnaast polst de VVSG of de verhouding tussen strafrechterlijke en administratieve vervolging voldoende is uitgeklaard om juridische zekerheid te hebben. Dit is het geval. Er is in het ontwerp van decreet een regeling voorzien die moet zorgen voor de nodige afstemming tussen de strafrechtelijke vervolging en de administratieve beboeting (zie artikel 10, §3).

Verder vraagt de VVSG om de term beboetingsambtenaar te vervangen door sanctionerend ambtenaar omdat gemeenten deze term al kennen uit de GAS-wet. Op deze vraag wordt niet ingegaan om verwarring met de GAS-wetgeving te vermijden en omdat het begrip in dit kader de lading beter dekt. De beboetingsambtenaar kan namelijk enkel een administratieve boete opleggen terwijl een sanctie ook een alternatieve straf kan zijn.

Tot slot geeft de VVSG aan dat best wordt opgenomen dat niet alleen de handhavingstaken maar ook de exploitatietaken door intergemeentelijke of intern verzelfstandige gemeentelijke organen kunnen gebeuren. Deze mogelijkheid is al voorzien in het eerste lid van artikel 11.

Met betrekking tot het voorontwerp van besluit pleit de VVSG ervoor om het criterium voor beperkte financiële draagkracht te verruimen naar de rechthebbenden inzake de verwarmingstoelage. Dit advies wordt niet gevolgd. Het in het besluit opgenomen criterium (nl. de verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorg) vormt immers het eindresultaat van een streven naar eenvoudige controle en naar een evenwicht tussen sociale aspecten en effectiviteit.

13.6 Advies van de Raad van State

Op 28 mei 2015 bracht de Raad van State advies uit (nr. 57.459/1).

Artikel 3
De Raad van State geeft in haar advies aan dat er moet vermeden worden om in de regelgeving van een gewest een door de federale overheid vastgestelde definitie geheel of gedeeltelijk te hernemen en suggereert om artikel 3, §1 van het ontwerp te schrappen en in artikel 2 volgende passage toe te voegen: “Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder ‘lage-emissiezone’, hierna ‘LEZ’ genoemd, de zone bedoeld in artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg”.

Deze suggestie wordt niet opportuun geacht omdat de Wegcode gewijzigd kan worden door een Koninklijk Besluit terwijl de definitie van een LEZ een essentieel element is van een decretale regeling. Bij een eventuele verwijzing is een verwijzing vanuit de Wegcode naar het LEZ-decreet dan ook eerder aangewezen dan omgekeerd. Een verwijzing is echter niet noodzakelijk. In artikel 3, §3 van het ontwerp wordt immers de link gelegd met de Wegcode.

In artikel 3, §2 van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt bepaald dat een gemeente een LEZ kan invoeren “met een gemeentelijk reglement”. De Raad van State is van oordeel dat dergelijk reglement uitsluitend een aanvullend verkeersreglement kan zijn en niet een gemeentelijke politieverordening die door de gemeenteraad wordt vastgesteld met toepassing van artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet. Daarom beveelt de Raad van State aan om in artikel 3, §2 te expliciteren dat een LEZ door een gemeente kan worden ingevoerd “met een gemeentelijk aanvullend verkeersreglement”.

De Raad van State verwijst in haar advies naar haar eerder uitgebrachte advies 52.007/VR/3/4 m.b.t. de Brusselse ordonnantie die aan de Brusselse Regering de bevoegdheid gaf om lage emissiezones in te voeren. Daarin wordt gesteld dat de gewesten aanvullende reglementen kunnen aannemen die ertoe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. Volgens de Vlaamse Regering gaat het in het geciteerde advies om een ander soort aanvullend reglement dan een aanvullend

reglement van de gemeente zoals bedoeld in het decreet van 16 mei 2008. Het decreet van 16 mei 2008 is immers niet van toepassing op het Brusselse Gewest en in de Brusselse Ordonnantie gaat het om een regeling uitgevaardigd door de Brusselse Regering zelf, op grond van de ordonnantie en dus los van de verkeerswetgeving. Uit het geciteerde advies kan dan ook enkel afgeleid worden dat de federale bevoegdheid voor de algemene politie van het wegverkeer geen hinderpaal is voor het Gewest om de LEZ te regelen. Uit het geciteerde advies kan niet afgeleid worden dat de gemeente de LEZ moet regelen in een aanvullend reglement in de zin van de Wegverkeerswet en het decreet van 16 mei 2008.

Volgens de Vlaamse Regering is het Vlaamse gewest bevoegd om de gemeente de bevoegdheid toe te kennen om een LEZ in te voeren en nadere regels daaromtrent op gemeentelijk niveau vast te leggen. De rechtsgrond voor deze bevoegdheid is te vinden in artikel 6, §1, VIII, 1°, derde lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI), gelezen in samenhang met artikel 2, tweede lid Gemeentedecreet.

Artikel 6, §1, VIII van de BWHI regelt de bevoegdheidsverdeling betreffende de 'ondergeschikte besturen'. Ingevolge artikel 6, §1, VIII, 1°, eerste lid van de BWHI zijn de gewesten bevoegd voor de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen met uitzondering van ondermeer de organisatie en het beleid van de politie met inbegrip van artikel 135, §2 nieuwe gemeentewet. Artikel 6, §1, VIII, 1°, derde lid van de BWHI bepaalt dat de gemeenteraden alles regelen wat van gemeentelijk belang is en dat zij besluiten over elk onderwerp dat hen door de federale overheid of door de gemeenschappen wordt voorgelegd.
In de voorbereidende werken betreffende de overdracht naar de gewesten van bovenvermelde bevoegdheid inzake ondergeschikte besturen wordt verduidelijkt dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om politieverordeningen te maken (artikel 119 nieuwe gemeentewet) een federale aangelegenheid blijft maar wordt ook het volgende gesteld: "Het feit dat artikel 135, §2 van de gemeentewet is voorbehouden aan de federale overheid belet niet dat de Gewesten bevoegd zijn om politiemaatregelen te nemen met betrekking tot hun eigen bevoegdheden." (zie Ontwerp van bijzondere wet houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, Gedr.St.Senaat, 2000-2001, 2-709/1, p.17-18)

Artikel 2, tweede lid van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 bepaalt:
"Overeenkomstig artikel 6, §1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, oefenen de gemeenten ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd."

Ook in rechtsleer wordt gewezen op het feit dat de hogere overheid, zijnde de federale wetgever of de decreetgevers bevoegdheden kunnen toekennen aan de gemeenten (zie J. Vande Lanotte en G. Goedertier, Brugge, die keure, 2013, punten 1892 en 1916; A. Mast, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Mechelen, kluwer, 2009, punten 565 en 601). Zoals gezegd verleent artikel 135, §2 nieuwe gemeentewet aan de gemeente de bevoegdheid om politieverordeningen te maken betreffende de zogenaamde 'materiële openbare orde' in de gemeente. Ook het Vlaamse Gewest heeft al verordenende bevoegdheden aan de gemeenten toegekend, zie bvb. artikel 2.3.2, §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening dat aan de gemeenteraad de bevoegdheid geeft om stedenbouwkundige verordeningen vast te stellen.

Uit het bovenstaande volgt dat het Vlaamse Gewest bevoegd is om de gemeente de bevoegdheid tot te kennen om een LEZ in te voeren en om de nadere regels daaromtrent op gemeentelijk niveau te regelen.

Het advies van de Raad van State om in artikel 3, §2 te expliciteren dat een LEZ door een gemeente kan worden ingevoerd “met een gemeentelijk aanvullend verkeersreglement” wordt niet gevolgd. Een aanvullend reglement in de zin van het decreet van 16 mei 2008 lijkt namelijk niet het gepaste instrument om de gehele invoering en nadere regeling van de LEZ in op te nemen en dit om verscheidene redenen.

Hoewel het decreet van 16 mei 2008 niet uitdrukkelijk de link maakt naar de Wegverkeerswet, blijkt uit de voorbereidende werken duidelijk dat het gaat om een aanvullend reglement in de zin van de verkeerswetgeving. De draagwijdte van de inhoud van zo'n reglement lijkt dan ook begrensd door die verkeerscontext. Hier kan verwezen worden naar de oorspronkelijk voorziene definitie in het ontwerpdecreet, zijnde "reglement tot aanpassing van de algemene reglementering betreffende de politie op het wegverkeer aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden ter verzekering van de veiligheid en de vlotheid van het verkeer op de openbare wegen" (zie Gedr.St. Vl.Parl. 2007-2008, stuk 1596, nr.1, p.11). De doelstelling van een LEZ is niet de veiligheid van vlotheid van het verkeer maar een verbetering van de luchtkwaliteit. Daarnaast betreft een regeling m.b.t. LEZ een verreikende bevoegdheid waarbij de gemeenten een registratiesysteem en ook financiële lasten kunnen invoeren. Bovendien is voor de goedkeuring van een gemeentelijk aanvullend reglement op gewestwegen de goedkeuring nodig van de Vlaamse minister bevoegd voor mobiliteitsbeleid. Dit betekent dat de Vlaamse minister voor mobiliteitsbeleid zich dan zou kunnen uitspreken over de gehele inhoudelijke LEZ-regeling.

Het gebruik van een aanvullend reglement lijkt wel gepast voor het plaatsen van de verkeersborden die het begin en einde van de LEZ bepalen maar niet voor de gehele inhoudelijke regeling ervan. De verkeersborden die het begin en het einde van een LEZ aangeven zullen sowieso moeten geplaatst worden door de aanname van een aanvullend reglement op grond van artikel 5, §1 (voor de gemeentewegen) en artikel 4, §1 (voor de gewestwegen waarop de gemeente een LEZ invoert) van het decreet van 16 mei 2008, gelezen in samenhang met artikel 12 Wegverkeerswet. Er moet dan in het aanvullend reglement verwezen worden naar de betrokken gemeentelijke LEZ-verordening. Een vergelijkbare regeling is terug te vinden bij het parkeren waarbij de bebording en de afbakening van de zones via een aanvullend reglement gebeurt en de retributieregeling in een aparte gemeentelijke verordening is opgenomen.

Het lijkt niet noodzakelijk om uitdrukkelijk te bepalen dat de bevoegdheid berust bij de gemeenteraad. Ingevolge de artikelen 42 en 43 van het Gemeentedecreet berust binnen de gemeente de volheid van bevoegdheid bij de gemeenteraad en kan de bevoegdheid tot het vaststellen van gemeentelijke reglementen door de gemeenteraad ook niet worden toevertrouwd aan het college van burgemeester en schepenen.

Artikel 4

De Raad van State vraagt om in artikel 4, §1 de woorden “de gevallen waarin” te vervangen door de woorden “de motorvoertuigen waarvoor” gelet op hetgeen blijkens de memorie van toelichting de bedoeling is.
Dit advies wordt gevolgd. Voor alle duidelijkheid is ook in artikel 4, §2 en in artikel 6, eerste lid, het woord “gevallen” vervangen door “motorvoertuigen”.

Artikelen 8 tot en met 10

De Raad van State meent dat de strafbaarstelling van artikel 29, §2 Wegverkeerswet niet van toepassing is op LEZ. Het Vlaamse Gewest heeft de Raad van State medegedeeld dat volgens haar de LEZ wel onder die strafbaarstelling valt en dit omdat de wegcode de naleving vereist van alle verkeersborden, inclusief de LEZ-borden die geplaatst zullen worden met een aanvullend reglement. De Raad van State is op deze argumentatie niet ingegaan en stelt dat wanneer het gewest wil blijven werken met een administratieve sanctionering ondergeschikt aan een strafrechtelijke sanctionering, het gewest alsnog zelf een strafrechtelijke sanctionering zal moeten voorzien

Er bestaat dus onduidelijkheid over de al dan niet toepasselijkheid van de strafbaarstelling in artikel 29, §2 Wegverkeerswet op de LEZ. Bovendien speelt de terechte opmerking van de Raad van State dat er wat betreft onmiddellijke inning van boetes bij verkeersovertredingen al een federale regeling bestaat en dat dus moet onderzocht worden hoe de gewestelijke onmiddellijke inning zich daartoe verhoudt (zie verder). Omwille van de duidelijkheid wordt, naar analogie met de regeling betreffende het parkeren (zie artikel 29, §2, tweede lid Wegverkeerswet), via een bijkomende bepaling (artikel 13 van het ontwerp van decreet) de overtreding van de

LEZ-reglementering uitgesloten van het toepassingsgebied van de strafbaarstelling in de Wegverkeerswet. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de federale regeling omtrent onmiddellijke inning dan niet van toepassing is.
Aangezien het LEZ-decreet aan de gemeenten de vrijheid geeft om al dan niet een LEZ in te voeren, wordt in het LEZ-decreet zelf geen strafbaarstelling opgenomen en de sanctionering volledig aan de gemeenten overgelaten. Bovendien heeft de louter bestuurlijke handhaving het voordeel dat de regeling voor administratieve beboeting door de gemeente veel eenvoudiger wordt omdat er niet moet teruggekoppeld worden met het parket.

De Raad van State vraagt of het aanwenden van audiovisuele middelen voor het vaststellen van overtredingen geen nadere regeling behoeft. Hierbij wordt er op gewezen dat het verzamelen van beeldmateriaal niet alleen onder de werkingssfeer van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer valt maar dat ook rekening moet worden gehouden met artikelen 12, tweede lid en 22, eerste lid van de grondwet (overeenkomstig arrest 202/2004 van het Grondwettelijk Hof).

Artikel 12 van de Grondwet bevestigt het legaliteitsbeginsel dat geldt voor de strafvordering. Artikel 22 van de Grondwet behelst het recht op bescherming van het privéleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.
Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de Raad van state wordt in het ontwerp beklemtoont dat de privacyregelgeving in acht moet worden genomen bij het doen van vaststellingen met audiovisuele middelen. Deze regeling komt overeen met de regeling van de bevoegdheid van de toezichthouders in artikel 16.3.19 van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Daarnaast wordt in artikel 5 verduidelijkt dat bepaalde voertuiggegevens zullen worden verzameld en gedeeltelijk zullen worden ontsloten naar de gemeente in functie van het toezicht. Dit is noodzakelijk om vaststellingen van overtredingen te kunnen doen, aan de hand van nummerplaatherkenning, met audiovisuele middelen. Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de Raad van State wordt in het ontwerp van decreet beklemtoont dat, bij het opvragen van gegevens, het beheer en de gedeeltelijke ontsluiting naar de gemeente, de privacyregelgeving en het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer in acht moeten worden genomen. Eenzelfde bepaling is opgenomen in artikel 9. Daarnaast is verduidelijkt dat, in functie van het toezicht met audiovisuele middelen, het noodzakelijk is dat personeelsleden van de gemeente kunnen nagaan of een motorvoertuig, waarvoor de toegang tot een LEZ niet zonder meer is toegelaten, voldoet aan de voorwaarden die de gemeente kan opleggen overeenkomstig artikel 4 § 2 van het ontwerp van decreet, en kan nagaan of een voertuig, waarvoor een registratieplicht bij de gemeente geldt, aan de door de Vlaamse Regering bepaalde toegangsvoorwaarden voldoet. In artikel 11 is opgenomen dat deze taakstelling ook kan worden toevertrouwd aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de gemeentelijke intern verzelfstandigde agentschappen, de autonome gemeentebedrijven en de autonome havenbedrijven.

Tot slot kan opgemerkt worden dat het arrest 202/2004 van het Grondwettelijk Hof betrekking heeft op de bijzondere opsporingsmethoden zoals infiltratie, observatie enz. die gekenmerkt worden door heimelijkheid en die kaderen in het opsporingsonderzoek. De gewone vaststellingsbevoegdheid door middel van audiovisuele middelen is van een andere aard.

De Raad van State wijst er op dat personen zonder vaste woonplaats of vaste verblijfplaats in België op het vlak van onmiddellijke inning anders worden behandeld dan andere categorieën van personen. Dit moet in de memorie van toelichting worden verantwoord in het licht van de grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie. De Raad van State geeft hierbij aan dat de door de gemachtigde gegeven verduidelijking wat dat betreft een aanzet kan bieden tot dergelijke verantwoording en om die reden het best opgenomen wordt in de memorie van toelichting.
Bovendien merkt de Raad van State op dat er al een regeling op vlak van onmiddellijke inning bestaat en dat de regeling vervat in artikelen 8 tot 10 van het ontwerp dus aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen, waarbij er wordt op toegezien dat de federale bevoegdheden ter zake worden geëerbiedigd.

Op de vraag rond verduidelijking werd het volgende door de gemachtigde geantwoord:
“De mogelijkheid tot onmiddellijke inning voor buitenlandse voertuigen is toegevoegd als antwoord op de vraag van de MORA om, in functie van de draagvlakvorming, in een goede handhaving te voorzien voor alle voertuigen (zowel binnen- als buitenlandse voertuigen). De MORA vreest namelijk dat de handhaving van buitenlandse voertuigen moeilijk zal zijn omdat de handhaving voornamelijk automatisch zal verlopen (via controle van de nummerplaat) en automatische handhaving dus vereist dat de gegevens gekend zijn in een databank. Voor titularissen van een nummerplaat, die een vaste woon- of verblijfplaats in België hebben, is dit het geval. De persoons- en voertuiggegevens zijn via de dienst Inschrijvingen Voertuigen (rijksregisternummer die bij de nummerplaat hoort) en het Rijksregister (identiteit en woonplaats die bij het rijksregisternummer hoort) bekend. Indien een buitenlands voertuig zich niet heeft ingeschreven, is automatische controle en sanctionering echter niet mogelijk omdat er geen gegevens bekend zijn over het voertuig en de titularis van de nummerplaat. Het opvragen van identiteitsgegevens van buitenlandse overtreders en het innen van de boetes of heffingen in het buitenland is niet evident. Er is een Europees Kaderbesluit Geldelijke Sancties, waarin o.a. afspraken zijn opgenomen rond de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties, maar dit kaderbesluit kan in deze reglementering niet worden toegepast omdat er in de procedure van administratieve aard geen beroep openstaat op strafrechtelijk vlak.
Bij het toevoegen van de bepaling m.b.t. de onmiddellijke inning is echter niet de nodige aandacht gegeven aan de samenhang van het gehele systeem. De bedoeling is om de mogelijkheid tot onmiddellijke inning te behouden waarbij de strafvordering vervalt bij onmiddellijke inning en waarbij voorzien wordt dat wanneer de overtreder in het buitenland gevestigd is én wanneer deze niet akkoord gaat met een onmiddellijke inning, de overtreder een som in consignatie moet geven in afwachting van een beslissing over de geldboete.”
Aangezien de strafbaarstelling niet wordt weerhouden (zie hoger), moet het hoger vermelde concept van de onmiddellijke inning echter herdacht worden. De strafvordering kan immers niet meer vervallen. Daarom wordt aangesloten bij de regeling van de onmiddellijke betaling van de administratieve geldboete in artikel 34 en volgende van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. Deze regeling is ook enkel mogelijk voor feiten gepleegd door een natuurlijk persoon die noch een woonplaats, noch een verblijfplaats in België heeft.

Zoals hoger reeds gesteld speelt de opmerking van de Raad van State betreffende de verhouding met de reeds bestaande regeling voor onmiddellijke inning bij verkeersovertredingen niet meer omdat de overtreding van de LEZ-reglementering uitgesloten wordt van het toepassingsgebied van de strafbaarstelling in de Wegverkeerswet.

Tot slot vraagt de Raad van State in welke mate niet tevens in een beroepsmogelijkheid moet worden voorzien voor de gemeente, naast de beroepsmogelijkheid voor de overtreder bij de politierechtbank.
Het wordt niet nodig geacht om een beroepsmogelijkheid te voorzien voor de gemeente tegen een beslissing van de sanctionerend ambtenaar omdat overeenkomstig artikelen 10, 2° en 11, 3° van het ontwerp van decreet de sanctionerend ambtenaar steeds wordt aangesteld door de gemeenteraad en een beroepsmogelijkheid voor de gemeente slechts zinvol lijkt in het geval de sanctionerend ambtenaar geen orgaan is van de gemeente.

14 Contactinformatie

Lieslotte Wackenier
Beleidsmedewerker milieu en mobiliteit
Dienst Lucht,
Afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer en Milieu en Gezondheid
Departement LNE
Koning Albert II laan 20, bus 8
1000 Brussel
lieslotte.wackenier@lne.vlaanderen.be
02/553 11 26