

Haalbaarheidsstudie lage emissiezone verklarende tekst bij de presentatie

De haalbaarheidsstudie voor invoering en beheer van een lage emissiezone (LEZ) werd begin november 2012 afgewerkt. In de studie is, conform de opdracht, alleen gekeken naar de invoering van een LEZ, ook milieuzone genoemd. Een LEZ is een ruimtelijk begrensd gebied, waar bepaalde toegangsbeperkingen gelden met het oog op de verbetering van de luchtkwaliteit.

De studie bestaat uit drie delen:

- gebiedsafbakening, toegangsvoorwaarden en milieueffecten
- praktische invoering
- kosten-batenanalyse

1. Gebiedsafbakening, toegangsvoorwaarden en milieueffecten

Eerst werd gezocht naar de geschikte locatie, grootte en afbakening van één of meerdere al dan niet gedifferentieerde lage emissiezones in de stad Antwerpen. Op basis van de vele voorbeelden in andere Europese steden werd gekozen voor een aaneengesloten zone rond het stadscentrum, afgebakend door de Schelde en herkenbare (ring)wegen en gekenmerkt door een hoge bevolkingsdichtheid. Drie gebieden zijn onderzocht:

- LEZ Binnenstad, afgebakend door de Schelde en de Leien;
- LEZ Kernstad, afgebakend door de Schelde en de Singel;
- LEZ Agglomeratie, afgebakend door de gemeentegrenzen van de stadsagglomeratie.

Voor elke gebiedsafbakening werden de te verwachten effecten bepaald voor de emissies van stikstof (NOX, NO2) en fijn stof (PM10, PM2,5 en EC). Er werd eveneens gekeken naar duidelijkheid en eenvoud, handhaafbaarheid, mogelijkheden voor doorgaand verkeer, mogelijkheid tot flankerend beleid en complementariteit met het mobiliteitsbeleid van de stad. *De LEZ Kernstad, inclusief Singel, komt hier uit als de meest efficiënte en effectieve gebied voor afbakening van de lage emissiezone.*

Volgende minimale toegangsvoorwaarden worden als uitgangspunt genomen voor 2015 en 2020:

2015:

- personenwagen benzine Euro 1
- personenwagen diesel Euro 4 of 3 met roetfilter
- vrachtwagen (diesel) Euro 4

2020:

- personenwagen benzine Euro 2
- personenwagen diesel Euro 5
- vrachtwagen (diesel) Euro 5

Dit betekent 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 geproduceerd na 1992 kunnen de stad binnenrijden. Deze toegangsvoorwaarden zijn in overeenstemming met buitenlandse voorbeelden en aanvaardbaar op basis van de te verwachten milieueffecten en op basis van de maatschappelijke aanvaardbaarheid gegeven de samenstelling van het huidige wagenpark. *Er wordt geschat dat in 2015 74,6% van de voertuigen voldoet, 9,7% niet voldoet en 15,7% kan voldoen mits het installeren van een roetfilter.*

De invoering van een LEZ leidt ten opzichte van de verwachte verbetering van de luchtkwaliteit door de autonome wijziging in het wagenpark tot:

- bijkomende reducties in de emissies van NO₂ (-2% in 2015 tot -12% in 2020);
- significante bijkomende reducties in de emissies van PM₁₀ en PM_{2,5} (-32% in 2015 tot -41% in 2020) en zeer sterke bijkomende reducties in de emissies van EC (-30% in 2015 tot -69% in 2020).

De verkeersbijdrage aan de totale concentratie van deze pollutanten daalt in dezelfde mate. De opgelegde EU-normen voor PM₁₀ en NO₂ zullen door de invoering van een LEZ nog niet gehaald worden aangezien de rechtstreekse verkeersbijdrage aan deze emissies minder doorslaggevend is. Voor het bereiken van deze normen zijn nog andere bijkomende maatregelen vereist. *Wel kan de invoering van een LEZ een belangrijke impact hebben op de volksgezondheid door de zeer sterke bijkomende reductie in de emissies van EC. EC is een sterk verkeersgerelateerde indicator waardoor de daling in emissies onmiddellijk leidt tot daling in de concentraties in de lucht.*

2. Praktische invoering

In het tweede deel werden de mogelijkheden en beperkingen die in de verschillende stappen van de invoering en handhaving van de LEZ nodig zijn achtereenvolgens geanalyseerd. De verschillende stappen zijn: Reglementering > Aankondiging > Erkenning en ontheffing > Handhaving > Inning

2.1. Reglementering

Er werd nagegaan welke wettelijke mogelijkheden bestaan of wenselijk zijn voor het invoeren van een lage emissiezone. Onderzochte mogelijkheden zijn via:

- een gemeentelijke politiereglementering
- een aanvullend verkeersreglement
- een nieuw bovenlokaal reglementair kader
- en een aanpassing van de parkeerreglementering

Invoering via wijziging van het politiereglement blijkt juridisch moeilijk haalbaar. Invoering via een aanvullend verkeersreglement is een optie. *De aanbevolen optie is het creëren van een nieuw reglementair kader om een toegangsbeperking in te voeren.* Dit reglement kan specifiek focussen op emissies en een lage emissiezone. De snelheid waarmee dit kan opgezet en geïmplementeerd worden hangt echter af van andere beleidsniveaus. Een aanpassing van de parkeerreglementering is eveneens mogelijk en in handen van de stad zelf. Ze vereist vooral een aanpassing van de parkeersignalisatie en een aanpassing van de modaliteiten voor betalend parkeren.

2.2. Aankondiging

Als de LEZ ingevoerd wordt via een toegangsbeperking, zijn er een viertal opties voor de aankondiging van de toegangsbeperking:

- bestaande verkeersborden op het wegennet waar de LEZ van toepassing is (bijvoorbeeld C3 met onderbord "uitgezonderd vergunninghouders");
- bordengordel met bestaande verkeersborden op de stedelijke invalswegen;
- bestaande zonale verkeersborden;
- nieuw verkeersbord.

De beste optie bestaat erin een nieuw zonaal bord te creëren dat de toegangsvoorwaarden tot de LEZ aanduidt en cumuleerbaar is met andere zonale reglementeringen (zone 30, parkeerzone ...).

Een alternatieve oplossing bestaat erin om op de stedelijke invalswegen van de kernstad een bordengordel te creëren met verbodsborden om op deze manier het verbod aan te kondigen bij het binnenrijden van de stad en op deze plaatsen handhaving te organiseren.

Voor het invoeren van de LEZ via een parkeerbeperking zijn er twee opties voor de aankondiging:

- voorbehouden parkeerplaatsen voor geregistreerde en goedgekeurde voertuigen (met aanduiding van een bord E9 met onderbord 'parkeerkaart');
- bijkomende voorwaarden voor betalend parkeren vermeld bij de modaliteiten op de parkeermeters.

2.3. Erkenning en ontheffing

Voor de erkenning van de voertuigen die toegelaten worden in de LEZ zijn onderzocht:

- het gebruik van de bestaande databank Directe Inschrijvingen van Voertuigen (DIV), zonder bijkomende registratie;
- een centrale databank gebaseerd op de bestaande DIV databank met bijkomende registratie voor buitenlandse voertuigen, geretrofite voertuigen (achteraf geïnstalleerde roetfilter) ... om tot een volledige dataset van toegelaten voertuigen te komen;
- een vignetsysteem zonder centrale registratie;
- bedeling van bewonerskaarten verbinden aan emissienormen van de voertuigen.

De opzet van een centraal registratiesysteem, gekoppeld aan bestaande databanken, is aan te bevelen om een volledige erkenning van toegelaten voertuigen te bewerkstelligen.

Hier kunnen synergiën worden gevonden met de registratie voor het geplande wegvignet- en kilometerheffingssysteem. Een alternatief is het invoeren van een vignetsysteem naar Duits model. Verbinden van de LEZ-toegangsvoorwaarden aan de bewonerskaart is evident bij de invoering van de LEZ.

Ontheffingen worden ingevoerd voor doelgroepen die onevenredige lasten oplopen door de invoering van LEZ. Voor voertuigen met een ontheffing (vrijstelling) wordt de LEZ vrij toegankelijk. Voor vrachtwagens is deze ontheffing vaak gekoppeld aan het type voertuig. Voor personenwagens kunnen ontheffingen ook gekoppeld worden aan de specifieke situatie van de eigenaar (zoals het inkomen). Ontheffingen zijn cruciaal om draagvlak en acceptatie te creëren,

maar het aantal uitgereikte ontheffingen moet beperkt blijven om de milieueffecten niet te sterk te ondermijnen. Het is ook aangewezen de looptijd van de ontheffing te beperken in de tijd.

2.4. Handhaving en inning

De praktische toepassing van de handhaving hangt af van de eerder gemaakte keuzes aangaande reglementering en erkenning van voertuigen:

- toegangsverbod zonder registratie: enkel controle door sporadische controleacties van politie;
- toegangsverbod met vignet: visuele controle van vignet door politie;
- toegangsverbod met centrale registratie: automatische nummerplaatcontrole door politie of derde partij (indien nieuw reglementair kader);
- parkeerbepanking met vignet: visuele controle van vignet door parkeerwachters;
- parkeerbepanking met centrale registratie: nummerplaatcontrole door parkeerwachters.

De analyse gaf aan dat zonder centrale registratie van voertuigen geen volledige handhaving van de LEZ kan plaatsvinden, behalve als er een parkeerbepanking wordt ingevoerd. Als er geopteerd wordt voor een toegangsverbod met een centrale databank waar alle nummerplaatgegevens van goedgekeurde voertuigen zijn opgeslagen, kan een automatische controle met ANPR-camera's plaatsvinden op in- en uitgaand verkeer. De inning kan op verscheidene manieren gebeuren. Bij controle door politie zal de inning gebeuren zoals bij verkeersovertredingen, bij controle door parkeerwachters zal de inning plaatsvinden in de vorm van een retributie, geïnd door GAPA. De handhaving en inning kan, als derde mogelijkheid, ook gebeuren door een derde partij. Dit kan enkel binnen een aangepast bovenlokaal reglementair kader.

2.5. Conclusies voor praktische invoering

Bovenstaande opties zijn gecombineerd in wettelijk (eventueel na creatie van nieuw kader) en praktisch haalbare scenario's:

- toegangsverbod - vignet - controle door politie (of derde partij indien voorzien in nieuw kader);
- toegangsverbod - centrale registratie - controle met ANPR (politie of derde partij indien voorzien);
- parkeerbepanking - vignet - controle door parkeerwachters;
- parkeerbepanking - centrale registratie - controle door parkeerwachters.

Rekening houdend met de pakkans, handhavingskosten, gebruikerskosten en synergie met andere systemen werden volgende scenario's behouden voor de verdere analyse:

- toegangsverbod – centrale registratie – controle met ANPR;
- parkeerbepanking - centrale registratie - controle door parkeerwachters.

Voor het eerstgenoemde scenario is hoger wetgevend kader nodig. Het tweede scenario kan de stad binnen haar eigen bevoegdheden uitwerken. *Een combinatiescenario bestaat erin om de LEZ in te voeren via een parkeerbepanking en toegangsverbod met C3-borden met onderbord aan de invalswegen vanaf de Singel tot enkele kruispunten verderop.* Op deze manier vallen niet enkel de voertuigen geparkeerd op openbaar domein onder de LEZ, maar ook alle voertuigen die de kernstad binnenrijden. De studie vermeldt een aantal flankerende

maatregelen om de sociale aanvaardbaarheid te verhogen en om de effectiviteit van de LEZ te ondersteunen. Om maatschappelijk draagvlak te creëren is het van belang om voor een heel duidelijke en logische gebiedsafbakening te kiezen, die ook aansluit op het mobiliteitsbeleid van de stad. Ook de toegangsvoorwaarden tot de LEZ moeten redelijk en aanvaardbaar zijn. Een gefaseerde invoering van deze toegangsvoorwaarden heeft een positieve impact op de sociale acceptatie. Een geschikt ontheffingenbeleid en het aanbieden van kwaliteitsvolle mobiliteitsalternatieven dragen bij tot de aanvaardbaarheid van de LEZ. Degelijke handhaving, stevige juridische verankering en een adequate communicatiestrategie zijn eveneens noodzakelijk.

3. Kosten-batenanalyse

In het derde luik van de studie werd een kosten-batenanalyse gemaakt voor de hierboven genoemde weerhouden scenario's. Er is een inschatting gemaakt van de opstart-, beheers- en handhavingskosten voor de overheid, de financiële inkomsten voor de overheid, de kosten voor de gebruikers en de gezondheidsbaten voor de maatschappij. Om de kosten en baten met elkaar te kunnen vergelijken werden ze tenslotte teruggebracht naar hun netto actuele waarde (NAW) in 2012, met een discontovoet van 4%. Voor de NAW is de termijn van het project op tien jaar gesteld, de hieronder vermelde bedragen zijn met andere woorden de totale kosten en inkomsten gegenereerd gedurende een periode van tien jaar. De opstart-, beheers- en handhavingskosten bevatten de ontwikkelings- en jaarlijks weerkerende kost van een centraal registratiesysteem, de investerings- en handhavingskosten voor controle door parkeerwachters en/of ANPR, de kosten voor inning en de aankondigings- en communicatiekosten. Aan de andere kant zijn er inkomsten uit ontvangen boetes en gelden van vrijstellingen en ontheffingen.

De NAW van de nettokosten voor de overheid bedraagt 5 tot 8 miljoen euro, afhankelijk van het scenario. De kosten voor de gebruikers omvatten de kosten voor het aankopen van een ontheffing, de boetes of retributiekosten, de eventuele kosten voor het plaatsen van een roetfilter en de kosten voor de vroegtijdige vervanging van personenwagens en vrachtwagens. De NAW van deze kosten wordt geschat op 119 tot 122 miljoen euro afhankelijk van het scenario, waarvan het belangrijkste deel voor de vroegtijdige vervanging van personenwagens. De gezondheidsbaat ten gevolge van de invoering van de LEZ is bepaald op basis van de DALY-methode (DALY: disability adjusted life year) waarbij de winst of het verlies aan gezonde levensjaren bepaald en gewaardeerd wordt. *De totale winst in levensduur voor alle inwoners van de kernstad samen wordt geraamd op 12 554 jaar, wat neerkomt op een gemiddelde winst van 25 dagen per inwoner.* De prijs van een verloren levensjaar wordt in studies gewaardeerd op 50 345 euro. De totale baat bedraagt dan 632 miljoen euro, gerekend op levenslange termijn en bepaald op de concentratieverschillen in 2015. De NAW van de gezondheidsbaat van de invoering van de LEZ bedraagt uiteindelijk 200 miljoen euro.

De haalbaarheidsstudie besluit dat gezien de NAW van de baten groter is dan de NAW van de kosten, we kunnen spreken van een maatschappelijk rendabel project.