

Achtergronddocument

Wetgevend kader van lage-emissiezones

Om de luchtkwaliteit op locaties met veel verkeer te verbeteren, heeft de Vlaamse regering een wetgevend kader voor lage-emissiezones goedgekeurd. Met dit Vlaamse kader kunnen steden aan de slag om lokaal het verschil te maken. Uit de recente evaluatie van de impact van de lage-emissiezones blijkt dat de maatregel werkt. Een lage-emissiezone komt het milieu en de gezondheid ten goede.

In een lage-emissiezone worden de meest vervuilende voertuigen gebannen om de luchtkwaliteit in die zone te verbeteren. Dat gebeurt in verschillende stappen. De toegangsregels zijn op Vlaams niveau bepaald en houden rekening met hoeveel roet en stikstofoxiden een voertuig in realiteit uitstoot. De combinatie van de euronorm (een cijfer van 1 tot 6 - hoe hoger het cijfer, hoe recenter) en het brandstoftype (diesel, benzine) van een voertuig vertelt ons hoeveel roet en stikstofoxiden het voertuig uitstoot. Roet zijn zeer fijne stofdeeltjes die kanker kunnen veroorzaken. Stikstofoxiden zijn schadelijke gassen die vooral tot klachten aan de luchtwegen leiden en de kans op astma-aanvallen verhogen.

In het begin ligt de focus op het bannen van **oude dieselwagens zonder roetfilter** (euro 0 t.e.m. euro 4) omdat die voertuigen zeer veel **roet** uitstoten. De roetuitstoot van een dieselwagen zonder roetfilter is vergelijkbaar met de roetuitstoot van 60 tot 100 dieselwagens met een roetfilter. Oude benzinewagens zijn wel nog toegelaten in een lage-emissiezone omdat hun roetuitstoot gelijkaardig is aan de roetuitstoot van dieselwagens met roetfilter.

Zodra de roetuitstoot maximaal is teruggedrongen, verschuift de focus naar de uitstoot van **stikstofoxiden (NOx)**. Op dat ogenblik zullen ook de **recentere dieselwagens** met een roetfilter in het vizier komen omdat die ongeveer evenveel stikstofoxiden blijven uitstoten als de oudere dieselwagens die nu niet meer zijn toegelaten (euro 0-4). Ook voor benzinewagens worden de toegangscriteria geleidelijk strenger maar oudere benzinewagens blijven toegelaten. Het verschil in behandeling is eenvoudig te verklaren. De meeste dieselwagens stoten (veel) meer stikstofoxiden (NOx) uit dan benzinevoertuigen. We zien pas bij de recentste dieselwagens die niet alleen in het labo maar ook op de baan worden getest (aangeduid als euro 6d) een grote daling van de uitstoot.

Binnen een lage-emissiezone worden dus stap voor stap vooral dieselwagens geweerd. De minder strenge toegangsvoorwaarden voor benzinevoertuigen moeten mensen overtuigen om vaker te kiezen voor een benzinevoertuig. Dit kan ook een ouder benzinevoertuig zijn. Het doel is dat er geleidelijk veel minder dieselwagens en meer benzinewagens in de lage-emissiezone rondrijden dan vroeger het geval was. Hierdoor zullen zowel de roetuitstoot als de uitstoot aan stikstofoxiden dalen. Dat zorgt voor een betere luchtkwaliteit, wat dan weer positief is voor onze gezondheid.

De lage-emissiezones in praktijk: effecten op het wagenpark en de luchtkwaliteit

In Antwerpen werd op 1 februari 2017 een lage-emissiezone ingevoerd. Alle oude dieservoertuigen met een euronorm 0 t.e.m. 3 waren er vanaf dan niet meer toegelaten. Vanaf 1 januari 2020 zijn de Vlaamse toegangscriteria gewijzigd. Dieservoertuigen met euronorm 4 zijn vanaf dan ook niet meer toegelaten. In Gent is de lage-emissiezone pas vanaf 1 januari 2020 ingevoerd en zijn dus meteen alle oude dieservoertuigen zonder roetfilter (euro 0 t.e.m. 4) niet meer toegelaten. Om mensen de mogelijkheid te geven om de vervanging van hun niet-toegelaten voertuig nog even uit te stellen, laten zowel de stad Antwerpen als de stad Gent dieservoertuigen die de lat net niet halen tijdelijk toe tegen betaling.

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is sinds 1 januari 2018 een lage-emissiezone maar daar geldt de Brusselse regelgeving. Die regelgeving verschilt van de Vlaamse regelgeving (omdat het over een gewestelijke bevoegdheid gaat) en verloopt in kleinere stappen.

Minder oude dieselwagens en meer benzinewagens in de lage-emissiezones

De meeste inwoners en (frequente) bezoekers van de lage-emissiezone, met een niet-toegelaten dieservoertuig, hebben hun voertuig vóór of meteen na de invoering van de lage-emissiezone of de verstrenging van de voorwaarden verkocht. Hierdoor zijn in 2017 (in Antwerpen) en in 2019 (in Antwerpen en in Gent) oude dieselwagens zonder roetfilter veel sneller uit het wagenpark van de inwoners van de lage-emissiezone verdwenen dan in de rest van Vlaanderen.

Wie een oud voertuig verving, koos vaker voor een (tweedehands) benzinevoertuig omdat een benzinevoertuig veel langer is toegelaten in een lage-emissiezone. Binnen de lage-emissiezone van Antwerpen en Gent werden in 2019 ongeveer 6 keer meer tweedehandse dan nieuwe voertuigen ingeschreven. Het benzineaandeel bij deze tweedehandse inschrijvingen steeg binnen de lage-emissiezones van Antwerpen (+10%) en Gent (+13%) beduidend sneller dan in de rest van Vlaanderen (+6%). Die snellere stijging kan vooral aan de lage-emissiezones worden toegeschreven. Ook bij de nieuwe inschrijvingen steeg het benzineaandeel sterk maar dat was ook het geval in de rest van Vlaanderen.

Ook meer benzinewagens in de rest van Vlaanderen

De impact van de lage-emissiezones reikt verder dan de lage-emissiezone alleen. Er zijn lage-emissiezones ingevoerd in de twee grootste steden van Vlaanderen en in de hoofdstad. Mensen die in de nabije of ruime omgeving van die steden wonen en er frequent een bestemming hebben, hebben hun voertuig ook vervangen. Daarnaast hebben ongetwijfeld ook een aantal mensen uit voorzorg een benzine- in plaats van een dieservoertuig gekocht omdat verschillende steden aangaven dat ze overwogen om een lage-emissiezone in te voeren.

Om de impact van de lage-emissiezones op het aankoopgedrag in Vlaanderen te onderzoeken hebben we een vergelijking gemaakt van het aankoopgedrag in de 3 gewesten. In alle drie de gewesten is het benzineaandeel bij de inschrijvingen van tweedehandse en nieuwe (private) voertuigen tussen 2015 en 2019 sterk gestegen. Deze globale stijging is toe te schrijven aan de aanpassing van de brandstofaccijnzen en het dieselschandaal die in alle drie de gewesten het aankoopgedrag gelijkaardig hebben beïnvloed. In Vlaanderen zien we een grotere verschuiving van diesel- naar benzinevoertuigen dan in Wallonië, waar (nog) geen lage-emissiezones zijn ingevoerd en waar de verkeersfiscaliteit benzinevoertuigen niet bevoordeelt. De sterkere stijging van het benzineaandeel in Vlaanderen kan dus worden toegeschreven aan de komst van de lage-emissiezones en de gunstigere verkeersfiscaliteit. In de periode tussen 2015 en 2019 zijn gemiddeld 2,4 keer zoveel tweedehandse voertuigen als nieuwe voertuigen in Vlaanderen ingeschreven. Bij de inschrijvingen van de tweedehandse voertuigen steeg het benzineaandeel in Vlaanderen in die periode 2,3 keer sneller dan in Wallonië. Het benzineaandeel bij de inschrijvingen van nieuwe private voertuigen steeg in beide gewesten met 25%.

Het is onmogelijk om de impact van de lage-emissiezones op de verschuiving van diesel naar benzine volledig te isoleren van de impact van de verkeersfiscaliteit. Dat de komst van de lage-emissiezones hierop een impact heeft gehad blijkt wanneer we de inschrijvingen van oudere voertuigen (met euronorm 1 t.e.m. 3) meer in detail analyseren. Op deze inschrijvingen is de impact van de verkeersfiscaliteit minimaal en de impact van de lage-emissiezone het grootst. In Vlaanderen steeg in 2019 het benzineaandeel bij die inschrijvingen 1,6 keer sneller dan in Wallonië. Dit wijst er op de komst van de lage-emissiezones in Antwerpen, Gent en Brussel er voor heeft gezorgd dat meer Vlamingen bij de aankoop van een tweedehands voertuig voor een benzinevoertuig kozen. Op de aankoop van nieuwe (private) voertuigen lijkt de impact van de lage-emissiezones eerder beperkt.

De versnelde vergroening van het wagenpark heeft voor een betere luchtkwaliteit gezorgd, in de lage-emissiezones en in de rest van Vlaanderen

Doordat er minder (oude) dieselwagens en meer benzinewagens rond reden, is de uitstoot van stikstofoxiden (NO_x) en zwarte koolstof (roet) in de lage-emissiezones sterk gedaald. In Antwerpen daalde de roetuitstoot door de lage-emissiezone tussen 2019 en 2018 zelfs meer dan dubbel zo snel als zonder de lage-emissiezone het geval zou zijn geweest.

De lagere uitstoot heeft voor een betere luchtkwaliteit gezorgd. Dat geldt vooral voor de roetconcentraties (zwarte koolstof), waarvoor het effect van de lage-emissiezone in Antwerpen ook duidelijk te zien is in de meetresultaten. Doordat oude dieselwagens in de lage-emissiezone sneller zijn verdwenen, daalden de roetconcentraties sterker op de meetlocaties in en aan de rand van de lage-emissiezone dan in de rest van Vlaanderen. De lage-emissiezone in Antwerpen heeft dus voor een extra lokale daling van de roetconcentraties gezorgd in de zone zelf.

Ook de concentraties aan stikstofdioxide (NO₂) daalden sterk, zowel in de lage-emissiezone zelf als in de rest van Vlaanderen. Die sterk dalende trend kan worden toegeschreven aan de algemene, sterke verschuiving van dieselwagens naar benzinewagens. De lage-emissiezones van Antwerpen, Brussel en Gent hebben hier mee voor gezorgd. Het sneller verdwijnen van de oude dieselwagens binnen de lage-emissiezones had geen bijkomend

effect op de NO₂-concentraties in de lage-emissiezones zelf omdat recentere dieselwagens bijna evenveel stikstofoxide uitstoten als oude dieselwagens. Wanneer in de lage-emissiezones ook de recentere dieselwagens niet meer zijn toegelaten, zullen we in de lage-emissiezones sterkere dalingen van de NO₂-concentraties meten dan in de rest van Vlaanderen.

Impact op de sociaal kwetsbare inwoners van de lage-emissiezones

De gezondheidswinst is het grootst voor de sociaal kwetsbare inwoners van de lage-emissiezone

Een betere luchtkwaliteit is goed voor de gezondheid. De lage-emissiezone van Antwerpen zorgde in eerste instantie vooral voor een daling van de blootstelling aan roet. Dit heeft geleid tot een vermindering van de gezondheidseffecten die geassocieerd worden met de blootstelling aan fijn stof, zoals ademhalingsziekten (astma, chronische longziekten (COPD) en longkanker), allerlei hart- en vaatziekten, hersenaandoeningen, diabetes, vroegtijdige sterfte, ...

Niet iedereen ondervindt evenveel gezondheidsschade door luchtvervuiling. Een verhoogd gezondheidsrisico treedt op bij mensen die meer zijn blootgesteld aan luchtvervuiling of bij mensen die gevoeliger zijn voor de schadelijke effecten ervan. Mensen die én meer blootgesteld zijn, én gevoeliger zijn, lopen het meeste risico. Dit is vooral het geval bij sociaal kwetsbare groepen, zoals mensen met een laag inkomen, mensen van niet-Europese herkomst, werklozen en huurders. Zij worden niet alleen aan hogere concentraties aan luchtvervuiling blootgesteld maar ondervinden ook meer of sneller gezondheidseffecten door deze luchtvervuiling.

Sociaal kwetsbare inwoners kunnen dus meer dan anderen profiteren van maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren, zoals de invoering van een lage-emissiezone. Daartoe moeten de lage-emissiezones die buurten omvatten waar veel sociaal kwetsbare mensen wonen. Zowel in Antwerpen als in Gent is dit het geval.

De luchtkwaliteitszone 'agglomeratie Antwerpen', dat grote delen van de stad (zonder de haven) en zijn randgemeenten omvat, telt 29 buurten waar veel sociaal kwetsbare mensen wonen en waar de luchtkwaliteit minder goed is. Bijna 80% van deze buurten ligt in de lage-emissiezone. Ook in de luchtkwaliteitszone 'agglomeratie Gent' ligt ongeveer 70% van de sociaal kwetsbare buurten waar de luchtkwaliteit minder goed is binnen de lage-emissiezone. Een belangrijk aandeel van de inwoners van de lage-emissiezones is dus sociaal kwetsbaar en wordt blootgesteld aan hoge concentraties aan luchtvervuiling. Voor deze inwoners is de gezondheidswinst door de komst van de lage-emissiezones het grootst.

Sociaal kwetsbare inwoners hebben vaak geen auto maar als ze een auto hebben, dan worden ze harder getroffen door de komst van de lage-emissiezone dan andere gezinnen

Sociaal kwetsbare gezinnen hebben vaak geen auto. Verschillende onderzoeken wijzen daarop. Zo zien we dat in Vlaanderen het gemiddeld aantal auto's per huishouden lager is in buurten met een lager mediaaninkomen, een hoger percentage aan inwoners van niet-Europese afkomst, een hoger percentage huurders en een hogere werkloosheid. Dit verband is nog sterker in de onderzochte zones in en rond Antwerpen en Gent. Dat gezinnen met een laag inkomen vaak geen auto bezitten wordt ook bevestigd door de resultaten van het Onderzoek

Verplaatsingsgedrag van het Departement Mobiliteit en Openbare werken (OVG versie 5.4). Ongeveer 56 % van de gezinnen met een maandelijks netto-gezinsinkomen van maximum 1500 euro bezit geen auto. Deze gezinnen ondervinden enkel positieve effecten van de lage-emissiezone.

Een deel van de sociaal kwetsbare gezinnen die in de lage-emissiezones wonen heeft wel een auto. De bezorgdheid bestaat dat vooral (of zelfs enkel) die kwetsbare gezinnen een oud voertuig bezitten dat niet meer is toegelaten in de lage-emissiezone. Het zijn niet enkel de sociaal kwetsbare gezinnen die een impact van de lage-emissiezone ondervinden. Zij worden wel het hardst getroffen. Van alle Antwerpse en Gentse gezinnen, die minstens één voertuig bezitten waarmee ze geen toegang tot de lage-emissiezone hebben, behoort 40% tot de kwart gezinnen die met het laagste inkomen moeten rondkomen. Toch is het niet zo dat die gezinnen per definitie een auto hebben waarmee ze niet in de lage-emissiezone zijn toegelaten. De meerderheid van de 25% Antwerpse en Gentse gezinnen die met het laagste inkomen moeten rondkomen bezitten een wagen die toegelaten is. Ongeveer 30% van hen heeft echter enkel een niet-toegelaten voertuig. Het is die groep die het hardst door de invoering van de lage-emissiezone wordt getroffen.

Met de juiste ondersteunende maatregelen kunnen we de positieve sociale effecten maximaal behouden en de negatieve sociale effecten verminderen

Het is belangrijk om ondersteunende maatregelen te nemen die de sociale gevolgen verzachten voor zij die dit het meest nodig hebben. Tegelijkertijd mogen deze ondersteunende maatregelen de effectiviteit van de lage-emissiezones niet verminderen omdat zij die het hardst getroffen worden ook het meeste baat hebben bij een sterke verbetering van de luchtkwaliteit. Met de juiste ondersteunende maatregelen kunnen we er voor zorgen dat de positieve sociale effecten groter zijn dan de negatieve sociale effecten. Daartoe is het essentieel om een juist evenwicht te vinden tussen de effectiviteit en het sociale draagvlak.

Eén van de belangrijkste verzachtende maatregelen is de beslissing van de Vlaamse Regering om oudere benzinevoertuigen (tot 24 jaar oud) toe te laten in een lage-emissiezone. Deze voertuigen stoten veel minder stikstofoxiden uit dan dieselvoertuigen die even oud zijn en stoten bijna geen roet uit. Door oudere benzinevoertuigen toe te laten vermindert de effectiviteit van een lage-emissiezone een beetje, maar wordt de aankoop van een vervangend voertuig dat wel aan de toegangscriteria voldoet gemakkelijker voor mensen met een beperkte financiële draagkracht. De slooppremie van de stad Gent heeft geen negatieve gevolgen voor de effectiviteit en helpt mensen met een lager inkomen wel om een vervangend voertuig te kopen.

Voor zij die het echt nodig hebben heeft de Vlaamse regering een vrijstelling voorzien. Dit is het geval voor personen met een handicap die het financieel niet breed hebben. Zij zijn immers meer dan andere mensen aangewezen op een auto om zich te kunnen verplaatsen. Tot slot bieden de steden de mogelijkheid om de aankoop van een vervangend voertuig uit te stellen. Mensen met een beperkte financiële draagkracht betalen hiervoor een verlaagd tarief en kunnen voor een bedrag, dat ongeveer gelijk is aan de boete voor het (eenmalig) overtreden van de toegangscriteria, de aankoop van een vervangend voertuig al met één jaar uitstellen.

Een vergelijking met de aanpak in buitenlandse lage-emissiezones leert dat er in Vlaanderen vaak meer aandacht is voor de sociaal kwetsbare groepen. Zo is er in bijna geen enkele buitenlandse lage-emissiezone een vrijstelling voorzien voor mensen met een handicap en een beperkte financiële draagkracht. Enkel in Noordrein-Westfalen vinden we een gelijkaardige vrijstelling. De tijdelijke uitstelmogelijkheid voor mensen met een laag inkomen door de aankoop van een lokale toelating aan een lager tarief blijkt uniek in Europa. De slooppremie vinden we wel in andere lage-emissiezones terug. Dit is o.a. het geval in enkele Nederlandse milieuzones en in de Londense Ultralage-emissiezone.

Al deze maatregelen zorgen ervoor dat de negatieve sociale impact beperkt blijft terwijl de positieve impact van de lage-emissiezone op de luchtkwaliteit zoveel mogelijk behouden wordt. Dat is vanuit sociaal oogpunt erg belangrijk want, hoewel een goede luchtkwaliteit goed is voor de gezondheid van iedereen, hebben toch vooral sociaal kwetsbare mensen er baat bij.