

**ONTWERP VAN DECREET tot wijziging van de wet van 28 december 1964
betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging en het decreet
van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid**

Samenvatting

In voorliggend voorontwerp van decreet worden wijzigingen voorgesteld aan de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging en het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid die nodig zijn om de wet van 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging gedeeltelijk op te heffen, zodanig dat de rechtsgrond voor de omzetting van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa wordt verankerd in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Deze bepalingen hebben geen beleidsimpact.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

De wet van 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging bevat de rechtsgrond voor de omzetting van de richtlijn 2024/2881 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

B. Inhoud

Gedeeltelijk opheffen van de wet van 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging

De wet van 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging bevat de rechtsgrond voor de omzetting van de richtlijn 2024/2881 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. De bescherming van het leefmilieu, waaronder de verontreiniging van de lucht, is een aangelegenheid van de gewesten volgens artikel 6, 1§ van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Dit decreetontwerp heft de wet van 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging gedeeltelijk op en verankert de rechtsgrond voor de omzetting van de richtlijn 2024/2881 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Impactanalyse

Er wordt geen bijkomende impact verwacht door het voorstaande ontwerpdecreet.

Implementatie

De wijzigingsbepalingen van het decreet treden onmiddellijk in werking.

C. Totstandkomingsprocedure

[...]

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Deze wijzigingen betreffen een gewestaangelegenheid.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen uitleg.

Artikel 2

Artikel 2.2.8 wordt geïntegreerd in titel IX van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Deze titel bevat de rechtsgrond voor de omzetting van de richtlijn luchtkwaliteit (2024/2881) en een kader voor het opstellen van een luchtbeleidsplan, een luchtkwaliteitsplan, een routekaart inzake luchtkwaliteit, een kortetermijnactieplannen en een emissiereductieprogramma.

Artikel 3

Er wordt een nieuwe titel ingevoegd, namelijk titel IX lucht, in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Artikel 4

Er wordt een hoofdstuk I. Algemene bepalingen ingevoegd in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Artikel 5

Dit artikel bevat de definities die van toepassing zijn in titel IX van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Deze definities zijn gebaseerd op de bestaande definities uit richtlijn 2024/2881 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa en uit de richtlijn 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende

stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG.

Artikel 6

Dit artikel behoeft geen uitleg.

Artikel 7

Dit artikel bepaalt, in overeenstemming met de doelstellingen van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, dat het luchtbeleid streeft naar een luchtkwaliteit die niet schadelijk is voor de gezondheid van de mens, de natuurlijke ecosystemen en de biodiversiteit. Daarnaast streeft het luchtbeleid ernaar om tegemoet te komen aan de behoefte van de huidige generaties zonder de mogelijkheden van de toekomstige generaties om aan hun behoefte te voldoen, in het gedrang te brengen.

Artikel 8

Overeenkomstig artikel 10.2.3, §2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid is de Vlaamse Milieumaatschappij bevoegd voor de coördinatie en organisatie van het luchtbeleid.

Artikel 9

Er wordt een hoofdstuk II. Kortetermijnactieplan ingevoegd in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Artikel 10

Dit artikel is op basis van artikel 20 van de nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn (2024/2881) geactualiseerd en vervangt tevens de inhoud zoals opgenomen in het artikel 2.2.8 van het DABM dat met artikel 2 van dit decreet wordt opgeheven.

Artikel 11

Dit artikel behoeft geen uitleg.

Artikel 12

Dit artikel bevat bepalingen omtrent het vaststellen van een Vlaams luchtbeleidsplan en omtrent het voorleggen van het voortgangsrapport aan de Vlaamse Regering. Met het luchtbeleidsplan wordt de geïntegreerde aanpak van het emissiereductie- en het luchtkwaliteitsbeleid verankerd zoals het sinds 2018 al door de Vlaamse regering wordt toegepast, met een plan afgestemd op beleid in andere domeinen die een impact hebben op luchtverontreiniging zoals het VEKP, het Mobiliteitsplan Vlaanderen, het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS),...

De Vlaamse Regering is verantwoordelijk voor het vaststellen van het Vlaams luchtbeleidsplan. Er wordt minstens om de vijf jaar een Vlaams luchtbeleidsplan vastgesteld. De Vlaamse Milieumaatschappij is verantwoordelijk voor het opmaken van een ontwerp van het luchtbeleidsplan, dat aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Het Vlaams luchtbeleidsplan moet prognoses van emissies en immissies bevatten zodanig dat er kan worden getoetst aan bestaande luchtkwaliteitsnormen en emissieplafonds, zoals wordt vastgelegd in de NEC-richtlijn (2016/2284) en luchtkwaliteitsrichtlijn (2024/2881). Het opstellen van prognoses en het toetsen

aan de vooropgestelde doelstellingen is een verantwoordelijkheid van de Vlaamse Milieumaatschappij, zoals bepaald in artikel 2.10.3 van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid. Daarnaast kan de Vlaamse Milieumaatschappij maatregelen voorstellen aan de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering neemt de nodige maatregelen om te verzekeren dat de vooropgestelde doelstellingen van het luchtbeleidsplan worden gehaald.

Naast het Vlaams luchtbeleidsplan legt de Vlaamse Milieumaatschappij minstens om de twee en half jaar een ontwerp van voortgangsrapport aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring voor waarbij de stand van zaken wordt weergegeven van de maatregelen die zijn opgenomen in het Vlaams luchtbeleidsplan. Het voortgangsrapport zal ook minstens informatie bevatten over de meest recente emissies, de emissieprognoses die de Vlaamse Milieumaatschappij elke twee jaar opstelt in kader van de NEC-richtlijn (2016/2284) en de concentraties van het afgelopen jaar.

Artikel 13

Een luchtkwaliteitsplan moet worden opgemaakt zoals bepaald in de luchtkwaliteitsrichtlijn 2024/2881. Dit luchtkwaliteitsplan kan worden geïntegreerd in het Vlaams luchtbeleidsplan.

Artikel 14

Een routekaart inzake luchtkwaliteit moet worden opgemaakt zoals bepaald in de luchtkwaliteitsrichtlijn 2024/2881. Een routekaart inzake luchtkwaliteit kan worden geïntegreerd in het Vlaams luchtbeleidsplan.

Artikel 15

Een emissiereductieprogramma moet worden opgemaakt zoals bepaald in de nationale emissieplafond richtlijn 2016/2284. Dit emissiereductieprogramma kan worden geïntegreerd in het Vlaams luchtbeleidsplan.

Artikel 16

Er wordt een hoofdstuk IV. Schadevergoeding voor gezondheidsschade ingevoegd in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Artikel 17

Op grond van artikel 28 van de luchtkwaliteitsrichtlijn 2024/2881 moeten de lidstaten ervoor zorgen dat natuurlijke personen die gezondheidsschade lijden door fouten van de bevoegde autoriteiten m.b.t. de luchtkwaliteitsplannen, routekaarten inzake luchtkwaliteit en kortetermijnactieplannen, hiervoor een schadevergoeding kunnen vorderen en krijgen.

Het eerste en tweede lid van dit artikel moeten niet worden omgezet. De bestaande wetgeving en rechtspraak met betrekking tot de buitencontractuele aansprakelijkheid van overheidsinstanties, biedt hiervoor voldoende garanties.

Wat het derde lid betreft, is de bestaande wetgeving en rechtspraak echter niet volledig in lijn met de vereisten van de luchtkwaliteitsrichtlijn 2024/2881. Op grond daarvan mogen de verjaringstermijnen (de lidstaten mogen zelf de duur hiervan bepalen), niet beginnen lopen *"voordat de schending is beëindigd en de persoon die schadevergoeding vordert, weet, of redelijkerwijs geacht kan worden te weten,*

dat hij of zij schade heeft geleden als gevolg van een schending zoals bedoeld in lid 1."

Op de vorderingen voor gezondheidsschade die op basis van de bestaande wetgeving en rechtspraak worden ingesteld, zijn de verjaringstermijnen voor buitencontractuele aansprakelijkheid van artikel 2262*bis*, §1, tweede en derde lid van het oud Burgerlijk Wetboek van toepassing. Op grond van dit artikel geldt er een dubbele verjaringstermijn. Ten eerste geldt er een relatieve verjaringstermijn van vijf jaar die start op de dag na de dag waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de verzwarende ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon. Ten tweede geldt er een absolute verjaringstermijn: de vordering tot schadevergoeding verjaart in ieder geval twintig jaar te rekenen vanaf de dag nadat het schadeverwekkende feit zich heeft voorgedaan.

In een recent arrest heeft het Hof van Cassatie bevestigd dat een voortdurende fout geen impact heeft op de start van de relatieve verjaringstermijn van vijf jaar (Cass. 17 januari 2025, nr. C.21.0435.N/1). Vanaf het moment dat de schadelijder kennis heeft van (een deel van) de schade, begint die verjaringstermijn dus te lopen. Het feit dat de fout nog voortduurt, verandert daar niets aan. Dit is niet in overeenstemming met artikel 28, derde lid van de luchtkwaliteitsrichtlijn 2024/2881, dat vereist dat de verjaringstermijn niet mag beginnen lopen voordat de schending werd beëindigd.

Ook de absolute verjaringstermijn van 20 jaar na het schadeverwekkende feit is niet in lijn met artikel 28, derde lid van de luchtkwaliteitsrichtlijn 2024/2881, dat vereist dat de verjaringstermijn niet begint te lopen als de schadelijder nog geen kennis heeft, of wordt geacht te hebben, van zijn schade.

Om hieraan tegemoet te komen, wordt in het nieuwe artikel 9.4.1 van het DABM verduidelijkt dat de verjaringstermijnen van artikel 2262*bis*, §1, tweede en derde lid van het oud Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn op de vordering voor gezondheidsschade zoals bedoeld in artikel 28 van de luchtkwaliteitsrichtlijn 2024/2881, maar dat deze verjaringstermijnen niet beginnen te lopen voordat de schending werd beëindigd en de natuurlijke persoon die de schadevergoeding vordert, weet, of redelijkerwijs behoort weten, dat hij of zij schade heeft geleden als gevolg van de schending.

De decreetgever is strikt genomen niet bevoegd om een aansprakelijkheidsregeling in te voeren die afwijkt van de federale aansprakelijkheidsregeling van het Burgerlijk Wetboek. Het Vlaams Gewest kan zich echter beroepen op de impliciete bevoegdheden, zoals vervat in artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980. De drie voorwaarden hiertoe zijn vervuld. Ten eerste is de specifieke regeling met betrekking tot het startpunt van de verjaringstermijnen, noodzakelijk om de gewestelijke bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu te kunnen uitoefenen. Het zijn immers de gewesten die de bepalingen van de luchtkwaliteitsrichtlijn 2024/2881 moeten omzetten, gelet op hun toegewezen bevoegdheden in deze materie. Ten tweede leent artikel 2262*bis*, §1, tweede en derde lid van het oud Burgerlijk Wetboek zich tot een gedifferentieerde regeling. Het nieuwe artikel 9.4.1 van het DABM verandert immers niets aan de verjaringstermijnen die gelden op basis van dit artikel, maar voegt slechts een specifieke uitzondering toe met betrekking tot het startpunt van deze verjaringstermijnen. Ten slotte is er ook slechts een marginale weerslag op de federale bevoegdheid met betrekking tot het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht. Het nieuwe artikel 9.4.1 DABM laat de voorwaarden voor de buitencontractuele aansprakelijkheid van de overheid en de verjaringstermijnen die hiervoor gelden, onverlet, maar voegt slechts een beperkte uitzondering toe. Die uitzondering heeft enkel betrekking op het startpunt van de verjaringstermijnen in zeer specifieke gevallen, namelijk als

een natuurlijke persoon gezondheidsschade lijdt als gevolg van een schending door het Vlaams Gewest van de nieuwe artikelen 2.5.2.4.1, § 1 t.e.m. 5 of 2.5.2.4.2, § 1 en 2 van het DABM.

Artikel 18

Er wordt een hoofdstuk V. Sancties ingevoegd in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Artikel 19

Dit artikel vervangt artikel 9 van de wet van 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging, dat wordt opgeheven (zie de toelichting bij artikel 21). Dit artikel vormt de nieuwe decretale rechtsgrond voor het VEKA om administratieve geldboetes te kunnen opleggen aan erkende technici die de meldingsplichten inzake de keuring en het onderhoud van een centraal stooktoestel, vervat in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater, niet naleven. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het advies van de Minaraad, waarin werd opgemerkt dat de versie van het ontwerpdecreet die op 17 oktober 2025 werd aangenomen, geen vervangende rechtsgrond bevat voor bepaalde klimaatmaatregelen.

Artikel 20

De artikelen 2, 5, 6, 9 en 10 van de wet van 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging worden opgeheven. De inhoud van deze artikelen wordt opgenomen in de nieuwe titel IX. Lucht bij het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Op deze manier wordt de regelgeving omtrent het luchtbeleid geharmoniseerd binnen het DABM en titel II van VLAREM.

Artikel 21

Dit artikel bepaalt dat dit decreet in werking treedt op 11 december 2026, conform de deadline die door de richtlijn 2024/2281 wordt gegeven. Het uitvoeringsbesluit zal op dezelfde dag in werking treden, zodat de continuïteit inzake de handhaving van het luchtbeleid wordt gegarandeerd.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS