

GOUVERNEMENTS DE COMMUNAUTE ET DE REGION
GEMEENSCHAPS- EN GEWESTREGERINGEN
GEMEINSCHAFTS- UND REGIONALREGIERUNGEN

VLAAMSE GEMEENSCHAP — COMMUNAUTE FLAMANDE

VLAAMSE OVERHEID

[C – 2023/41372]

10 MAART 2023. — Vaststelling van een programmatische aanpak stikstof

Bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2023 wordt bepaald:

Artikel 1. De bij dit besluit gevoegde programmatische aanpak stikstof wordt definitief vastgesteld.

Art. 2. De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, is belast met de opmaak van een ontwerp van decreet voor verankering van alle onderdelen van de programmatische aanpak stikstof die in regelgeving verankerd moeten worden.

Art. 3. De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, is belast met de uitvoering van dit besluit.

Programmatische Aanpak Stikstof

Bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof

Onderdelen van de PAS | leeswijzer

Dit document is de definitieve **Programmatische Aanpak Stikstof** voor het Vlaams Gewest, en omvat volgende onderdelen:

- Een analyse van de stikstofuitdaging in Vlaanderen en de hieruit voortkomende programmadoelstelling 2030 (Hoofdstuk 2)
- Brongerichte maatregelen om de emissie en depositie van stikstof te verminderen (Hoofdstuk 3)
- Beoordelingskaders voor de impact van stikstof bij vergunningverlening (Hoofdstuk 4)
- Stikstofsaneringsplan met ecologische herstelmaatregelen (Hoofdstuk 5)
- Flankerend beleid en begeleidingstraject landbouwers (Hoofdstuk 6)
- Systeem voor monitoring en borging van de programmadoelen (Hoofdstuk 7)

Hoofdstuk 1 situeert de stikstofuitdaging, mede binnen het Europese kader van de Habitatrictlijn. Het motiveert de noodzaak om de stikstofuitdaging programmatisch aan te pakken en beschrijft de opzet en de doelstelling van de PAS. Daarnaast wordt het traject geschetst dat afgelegd werd om te komen tot een definitieve PAS.

Hoofdstuk 2 bevat een analyse van de problematiek van atmosferische depositie van stikstof in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen natuur. Deze toestandsanalyse vormt de grondslag voor de concrete programmadoelstellingen van de PAS tegen 2030. De achterliggende keuzes worden in dit hoofdstuk toegelicht en gemotiveerd.

Hoofdstuk 3 licht uitvoerig de emissiereducties van NO_x en ammoniak toe die nodig zijn om de 2030-doelstelling te kunnen realiseren. Om die opgave te realiseren bevat de PAS een uitgebreid pakket emissie-reducerende bronmaatregelen. In een aantal Speciale Beschermingszones zijn, in aanvulling op de generieke emissiereducties, tegen 2030 bijkomende inspanningen nodig. Daartoe werden op maat van elk gebied gerichte maatregelen uitgewerkt.

De PAS vormt de basis voor toekomstige vergunnings- en toestemmingsverlening aan activiteiten die stikstof uitstoten. Daartoe bevat de PAS kaders voor de impactbeoordeling van individuele projecten, die onderworpen werden aan een milieueffectenbeoordeling en een passende beoordeling welke in regelgeving zullen worden omgezet. **Hoofdstuk 4** beschrijft de opzet van de beoordelingskaders en onderbouwt de gemaakte keuzes. Die onderbouwing is zowel geënt op een uitvoerige wetenschappelijke analyse van de stikstofimpact van verschillende sectoren en activiteiten als op een juridische analyse.

Hoofdstuk 5 detailleert het stikstofsaneringsplan met ecologische herstelmaatregelen voor Europese natuur. Dit plan bestaat uit een algemene herstelstrategie en een uitvoeringsagenda gebaseerd op een gebiedsanalyse van elke speciale beschermingszone, die de nodige sanerings- en herstelmaatregelen in kaart brengt.

De PAS vergt grote inspanningen van onder meer de landbouwsector. Daarom wordt voorzien in een flankerend beleid voor landbouwers onder de vorm van stimulerende en compenserende maatregelen om de stikstofimpact van hun bedrijfsvoering structureel te verminderen. Om die transitie van de sector te begeleiden wordt tevens ingezet op intensieve begeleiding van landbouwers. **Hoofdstuk 6** beschrijft de verschillende elementen van het voorziene flankerend beleid.

Om te garanderen dat de PAS een rechtszeker kader vormt voor vergunningverlening moet de uitvoering van zowel emissiereductie als stikstofsanering afdoende geborgd zijn. **Hoofdstuk 7** licht het voorziene mechanisme van monitoring en borging toe. Dit moet toelaten om, waar en wanneer nodig, via gerichte bijsturing in maatregelen, kaders en acties, de vereiste verbetering van de stikstoftoestand te garanderen.

INHOUD

Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1. Het Europese kader	8
1.1. Natura 2000 en instandhoudingsdoelstellingen	8
1.2. Breder Europees kader	8
2. Stikstof	9
3. Programmatische aanpak stikstof	9
4. Doelstelling van de PAS	10
5. Traject naar een definitieve PAS	11
5.1. Aanwijzing van de habitatrictlijngebieden	11
5.2. Stikstofuitdaging programmatisch aanpakken	11
5.3. Het stikstofarrest van 25 februari 2021	12
5.4. Opmaak PAS	13
Hoofdstuk 2 Probleemanalyse en 2030-doelstelling	15
1. Emissie en depositie van stikstof in Vlaanderen	15
1.1. Emissie	15
1.2. Depositie	18
2. Impact van stikstofdepositie op natuur	21
2.1. Kritische depositiewaarden en habitattherstel	21
2.1.1. Kritische depositiewaarde	21
2.1.2. Instandhouding en herstelbeheer onder hoge stikstofdepositie	22
2.2. Staat van instandhouding habitats in Vlaanderen	25
2.3. Stikstofdepositie in SBZ-H	26
3. 2030-doelstelling	31
Hoofdstuk 3 Emissiereductie en bronmaatregelen	33
1. Taakstelling emissiereductie 2030	33
1.1. Inleiding	33
1.2. Emissiereductie-scenario G8	33
1.2.1. Omschrijving	34
1.2.2. Emissies	34
1.2.3. Depositie	34
1.2.4. Realisatie 2030-doelstelling	39
1.3. Maatwerkgebieden	41
1.3.1. SBZ-H BE2100015 - Kalmthoutse Heide	41
1.3.2. SBZ-H BE2200028 - De Maten	42
1.3.3. SBZ-H BE2200035 - Mechelse Heide en vallei van de Ziepbeek	42
1.3.4. SBZ-H BE2200039 - Voerstreek	42
1.3.5. SBZ-H BE2100024 - Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout	42
2. Bronmaatregelen	46
2.1. Luchtbeleidsplan	46
2.2. Stopzetting emissies piekbelasters	46
2.3. Maatregelen veehouderijen	48
2.3.1. Generieke bronmaatregelen varkens en pluimvee	48
2.3.2. Generieke bronmaatregelen rundvee	49
2.3.3. Correctiemechanisme	51
2.3.4. Vrijwillige stopzetting bedrijven met impactscore >5%	52
2.3.5. Afbouw varkensstapel	53
2.4. Nulbemesting	54
2.5. Mestverwerking	54
2.6. Nutriëntenemissierechten	55
Hoofdstuk 4 Beoordelingskaders	57
1. Situering: voortoets en passende beoordeling	57

2.	Stikstofevolutie: NOx vs ammoniak	59
2.1.	Emissie	59
2.2.	Atmosferische concentraties	61
2.3.	Depositie	61
2.4.	Gevolgen voor de beoordelingskaders	62
3.	Juridische elementen	63
3.1.	Passende beoordeling en effecten van toekomstig beleid	63
3.2.	Gebruik van <i>de minimis</i> drempels	64
4.	Beoordelingskaders.....	65
4.1.	Inleiding	65
4.1.1.	Definities en begrippen	66
4.1.2.	Interne saldering en mitigerende maatregelen	67
4.1.3.	Bemesting en beweiding	67
4.2.	Beoordelingskader NOx Stationaire Bronnen	69
4.2.1.	Toepassingsgebied	69
4.2.2.	Voortoets- of <i>de minimis</i> drempel	71
4.2.3.	Passende beoordeling	72
4.3.	Beoordelingskader NOx Mobiliteit	74
4.3.1.	Toepassingsgebied	74
4.3.2.	Voortoets- of <i>de minimis</i> drempel	74
4.3.3.	Passende beoordeling	75
4.4.	Beoordelingskader NH₃ Veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties	76
4.4.1.	Toepassingsgebied	76
4.4.2.	Voortoets- of <i>de minimis</i> drempel	76
4.4.3.	Passende beoordeling	77
4.4.4.	Variabele drempel	78
4.5.	Monitoring en evaluatie	80
4.6.	Overgangsregeling	80
	Hoofdstuk 5 Stikstofsanering	82
1.	Inleiding.....	82
1.1.	Stikstofsanering als onderdeel van de PAS	82
1.2.	Scope van het saneringsbeleid	83
2.	Wat zijn PAS-herstelmaatregelen?	85
3.	Waar zijn PAS-herstelmaatregelen nodig?.....	89
3.1.	Gebiedsanalyses	89
3.2.	Hydrologisch herstel: voelbaar en nodig buiten SBZ-H	95
4.	Plan van aanpak.....	97
4.1	Inleiding	97
4.2.	Maatregelen op perceelsschaal	97
4.3.	Maatregelen op landschapsschaal	98
4.3.1.	Uitgangspunten	98
4.3.2.	Planning	99
5.	Monitoring stikstofsanering	102
5.1.	MONITORING VOORTGANG SANERINGSMAATREGELN	102
5.1.1.	Op perceelsschaal: natuurbeheerplannen	102
5.1.2.	Op landschapsschaal: projecten	102
5.2.	MONITORING RESULTATEN SANERINGSMAATREGELN	102
5.2.1.	Meetnet voor de zesjaarlijkse bepaling 'regionale staat van instandhouding'	102
5.2.2.	Meetnet resultaten PAS-herstelmaatregelen	103
6.	Modaliteiten voor een effectieve en doelmatige uitvoering	105
	Hoofdstuk 6 Flankerend beleid en begeleidingstraject landbouwers	106
1.	Flankerend beleid	106
1.1.	VLIF investeringssteun	106
1.2.	Stopzettingsregeling piekbelasters	107

1.3.	Vrijwillige stopzettingregeling bedrijven met impactscore >5%	109
1.4.	Versnelde stopzettingregeling varkenshouders	110
1.5.	Vergoedingsregeling nulbemesting	110
1.6.	Onderzoek	111
1.7.	Regeling nutriëntenemissierechten	112
1.8.	Regeling bij natuurherstel	113
2.	Begeleidingstraject landbouwers	113
2.1.	Algemeen	113
2.2.	Turnhouts Vennengebied	113
Hoofdstuk 7 Monitoring en borging		115
1.	Situering	115
2.	Borging van de programmadoelstellingen	115
2.1.	2030-doelstelling	115
2.2.	stikstofsanering	116
3.	Monitoring, rapportering, periodieke evaluatie en bijsturing.....	116
3.1.	Monitoring	117
3.2.	Evaluaties en mogelijke bijsturing	120
3.3.	Evaluatie van de beoordelingskaders	121
4.	Vlaams vergunningenregister	122
5.	Handhaving.....	122
6.	Afstemming en samenwerking met Nederland en aangrenzende regio's.....	123
7.	Doorkijk na 2030	124
Bijlage 1. Lijst van de 193 deelzones met hydrologisch herstel op landschapsschaal met fasering		125
Referenties		138
Afkortingen.....		140

TRADUCTION

AUTORITE FLAMANDE

[C - 2023/41372]

10 MARS 2023. — Etablissement d'une approche programmatique de l'azote

L'arrêté du Gouvernement flamand du 10 mars 2023 prévoit ce qui suit :

Article 1^{er}. L'approche programmatique de l'azote, jointe au présent arrêté, est définitivement établie.

Art. 2. Le ministre flamand qui a l'environnement et la nature dans ses attributions, est chargé d'élaborer un projet de décret visant à ancrer toutes les composantes de l'approche programmatique de l'azote dans la réglementation.

Art. 3. Le ministre flamand qui a l'environnement, l'aménagement du territoire et la nature dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Approche programmatique de l'azote (APA)

Annexe à l'Arrêté du Gouvernement flamand établissant une approche programmatique de l'azote

Sections de l'APA | guide de lecture

Ce document est la version définitive de l'**Approche programmatique de l'azote** pour la Région flamande et comprend les sections suivantes :

- Une analyse du défi de l'azote en Flandre et l'objectif du programme 2030 qui en découle (Chapitre 2)
- Les mesures à la source visant à réduire les émissions et les dépôts d'azote (Chapitre 3)
- Les cadres d'évaluation de l'impact de l'azote lors de l'octroi d'autorisations (Chapitre 4)
- Le plan d'assainissement de l'azote avec mesures de restauration écologique (Chapitre 5)
- La politique d'accompagnement et parcours d'accompagnement pour les agriculteurs (Chapitre 6)
- Le système de surveillance et de garantie des objectifs du programme (Chapitre 7)

Le chapitre 1 situe le défi de l'azote, entre autres dans le cadre européen de la directive Habitats. Il justifie la nécessité de relever le défi de l'azote de manière programmatique et décrit la structure et l'objectif de l'APA. Il décrit également le processus ayant abouti à une APA définitive.

Le chapitre 2 comprend une analyse de la problématique des dépôts atmosphériques d'azote en relation avec les objectifs de conservation de la nature à protéger au niveau européen. Cette analyse de la situation constitue la base des objectifs concrets du programme de l'APA à l'horizon 2030. Les choix sous-jacents sont expliqués et justifiés dans ce chapitre.

Le chapitre 3 décrit en détail les réductions d'émissions de NOx et d'ammoniac nécessaires pour atteindre l'objectif 2030. Pour ce faire, l'APA comprend un ensemble complet de mesures de réduction des émissions à la source. Dans un certain nombre de zones de protection spéciale, outre les réductions d'émissions génériques, des efforts supplémentaires sont nécessaires d'ici 2030. À cette fin, des mesures ciblées adaptées à chaque domaine ont été élaborées.

L'APA constitue la base de l'octroi futur de permis et d'autorisations aux activités qui émettent de l'azote. Dans cette optique, l'APA contient des cadres pour l'évaluation de l'impact des projets individuels, qui ont fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement et d'une évaluation appropriée, et qui seront transposés dans les règlements. **Le chapitre 4** décrit la conception des cadres d'évaluation et étaye les choix effectués. Ce fondement repose à la fois sur une analyse scientifique détaillée de l'impact de l'azote de différents secteurs et activités et sur une analyse juridique.

Le chapitre 5 détaille le plan d'assainissement de l'azote avec des mesures de restauration écologique pour la nature européenne. Ce plan consiste en une stratégie globale de restauration et un calendrier de mise en œuvre basé sur une analyse de chaque zone de protection spéciale, qui identifie les mesures d'assainissement et de restauration nécessaires.

L'APA réclame des efforts importants de la part du secteur agricole, entre autres. Elle prévoit donc une politique d'accompagnement pour les agriculteurs sous la forme de mesures incitatives et compensatoires visant à réduire structurellement l'impact de l'azote de leurs activités. Pour accompagner cette transition du secteur, un encadrement intensif des agriculteurs est également prévu. **Le chapitre 6** décrit les différents éléments de la politique d'accompagnement prévue.

Pour que l'APA fournisse un cadre juridiquement sûr pour l'octroi des autorisations, la mise en œuvre de la réduction des émissions et de l'assainissement de l'azote doit être garantie de manière adéquate. **Le chapitre 7** explique le mécanisme prévu en matière de surveillance et de garantie. Cela devrait permettre, le cas échéant, par des ajustements ciblés des mesures, des cadres et des actions, de garantir l'amélioration requise de la situation en matière de dépôts d'azote.

CONTENU

Chapitre 1 Introduction	8
1. Le cadre européen	8
1.1. Natura 2000 et les objectifs de conservation	8
1.2. Cadre européen élargi	8
2. Azote	9
3. Approche programmatique de l'azote	9
4. Objectif de l'APA	10
5. Parcours vers une APA définitive	11
5.1. Désignation des zones soumises à la directive Habitats	11
5.2. Répondre de manière programmatique au défi de l'azote	11
5.3. L'arrêt azote du 25 février 2021	12
5.4. Élaboration de l'APA	13
Chapitre 2 Analyse du problème et objectif 2030	15
1. Émissions et dépôts d'azote en Flandre	15
1.1. Émissions	15
1.2. Dépôts	18
2. Impact des dépôts d'azote sur la nature	21
2.1. Valeurs critiques de dépôt et restauration de l'habitat	21
2.1.1. Valeur critique de dépôt	21
2.1.2. Conservation et gestion de la restauration en cas de dépôts élevés d'azote	22
2.2. État de conservation des habitats en Flandre	25
2.3. Dépôts d'azote dans ZPS-H	26
3. Objectif 2030	31
Chapitre 3 Réduction des émissions et mesures à la source	33
1. Mission de réduction des émissions 2030	33
1.1. Introduction	33
1.2. Scénario de réduction des émissions G8	33
1.2.1. Description	34
1.2.2. Émissions	34
1.2.3. Dépôts	34
1.2.4. Réalisation de l'objectif 2030	39
1.3. Zones à mesures supplémentaires adaptées	41
1.3.1. ZPS-H BE2100015 - Kalmthoutse Heide	41
1.3.2. ZPS-H BE2200028 - De Maten	42
1.3.3. ZPS-H BE2200035 - Mechelse Heide et Vallei van de Ziepbek	42
1.3.4. ZPS-H BE2200039 - Voerstreek	42
1.3.5. ZPS-H BE2100024 - Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout	42
2. Mesures à la source	46
2.1. Plan relatif à la politique de l'air	46
2.2. Arrêt des émissions des entreprises responsables de dépôts excessifs d'azote	46
2.3. Mesures concernant les élevages	48
2.3.1. Mesures génériques à la source porcs et volaille	48
2.3.2. Mesures génériques à la source bovins	49
2.3.3. Mécanisme de correction	51
2.3.4. Cessation volontaire d'entreprises ayant un score d'impact >5%	52
2.3.5. Diminution du cheptel porcin	53
2.4. Interdiction de fertilisation	54
2.5. Traitement des effluents d'élevage	54
2.6. Droits d'émission d'éléments fertilisants	55
Chapitre 4 Cadres d'évaluation.....	57
1. Contexte : Pré-évaluation et évaluation appropriée	57

2.	Évolution de l'azote : NOx vs ammoniac	59
2.1.	Émission	59
2.2.	Concentrations atmosphériques	61
2.3.	Dépôts	61
2.4.	Conséquences pour les cadres d'évaluation	62
3.	Éléments juridiques	63
3.1.	Évaluation appropriée et effets des politiques futures	63
3.2.	Utilisation des seuils <i>de minimis</i>	64
4.	Cadres d'évaluation	65
4.1.	Introduction	65
4.1.1.	Définitions et notions	66
4.1.2.	Compensation interne et mesures d'atténuation	67
4.1.3.	Fertilisation et pâturage	67
4.2.	Cadre d'évaluation NOx Sources stationnaires	69
4.2.1.	Champ d'application	69
4.2.2.	Pré-évaluation ou seuil <i>de minimis</i>	71
4.2.3.	Évaluation appropriée	72
4.3.	Cadre d'évaluation NOx Mobilité	74
4.3.1.	Champ d'application	74
4.3.2.	Pré-évaluation ou seuil <i>de minimis</i>	74
4.3.3.	Évaluation appropriée	75
4.4.	Cadre d'évaluation NH ₃ Élevages et installations de traitement du fumier	76
4.4.1.	Champ d'application	76
4.4.2.	Pré-évaluation ou seuil <i>de minimis</i>	76
4.4.3.	Évaluation appropriée	77
4.4.4.	Seuil variable	78
4.5.	Surveillance et évaluation	80
4.6.	Régime transitoire	80
Chapitre 5 Assainissement de l'azote	82	
1.	Introduction	82
1.1.	Assainissement de l'azote dans le cadre de l'APA	82
1.2.	Portée de la politique d'assainissement	83
2.	Qu'entend-on par mesures de restauration APA ?.....	85
3.	Où les mesures de restauration APA sont-elles nécessaires ?.....	89
3.1.	Analyses des zones	89
3.2.	Restauration hydrologique : ressentie et nécessaire en dehors de la ZPS-H	95
4.	Plan d'approche	97
4.1	Introduction	97
4.2.	Mesures à l'échelle de la parcelle	97
4.3.	Mesures à l'échelle du paysage	98
4.3.1.	Principes	98
4.3.2.	Planification	99
5.	Surveillance de l'assainissement de l'azote	102
5.1.	SURVEILLANCE DE L'AVANCEMENT DES MESURES D'ASSAINISSEMENT	102
5.1.1.	À l'échelle de la parcelle : plans de gestion de la nature	102
5.1.2.	À l'échelle du paysage : projets	102
5.2.	SURVEILLANCE DES RÉSULTATS DES MESURES D'ASSAINISSEMENT	102
5.2.1.	Réseau de mesure pour la détermination de « l'état de conservation régional » tous les six ans	102
5.2.2.	Réseau de mesure des résultats des mesures de restauration APA	103
6.	Modalités d'une mise en œuvre effective et efficace	105
Chapitre 6 Politique d'accompagnement et parcours d'accompagnement pour les agriculteurs	106	
1.	Politique d'accompagnement	106
1.1.	Aide à l'investissement du VLIF	106
1.2.	Règlement de cessation d'activité des entreprises responsables de dépôts excessifs d'azote	107

1.3.	Règlement de cessation volontaire d'activité d'entreprises ayant un score d'impact >5 %	109
1.4.	Règlement de cessation accélérée d'activité pour les éleveurs porcins	110
1.5.	Régime d'indemnisation pour l'interdiction de fertilisation	110
1.6.	Recherche	111
1.7.	Règlement des droits d'émission d'éléments fertilisants	112
1.8.	Règlement en cas de restauration de la nature	113
2.	Parcours d'accompagnement pour les agriculteurs	113
2.1.	Généralités	113
2.2.	Turnhouts Vennengebied	113
Chapitre 7 Surveillance et garantie		115
1.	Contexte	115
2.	Garantie des objectifs du programme	115
2.1.	Objectif 2030	115
2.2.	Assainissement de l'azote	116
3.	Surveillance, rapports, évaluation périodique et ajustement	116
3.1.	Surveillance	117
3.2.	Évaluations et ajustement éventuel	120
3.3.	Évaluation des cadres d'évaluation	121
4.	Registre flamand des permis	122
5.	Maintien	122
6.	Coordination et coopération avec les Pays-Bas et les régions limitrophes	123
7.	Projection au-delà de 2030	124
Annexe 1. Liste des 193 zones partielles avec restauration hydrologique à l'échelle du paysage avec phasage		125
Références		138
Abréviations		140