

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:** - Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de indeling van de afstroomzones in gebiedstypes vanaf 2023 en wat betreft de aanvulling van de lijst van equivalente maatregelen  
- Definitieve goedkeuring

## Samenvatting

In het Mestdecreet is bepaald dat de afstroomzones in Vlaanderen ingedeeld worden in 4 gebiedstypes, op basis van de waterkwaliteit in de betreffende afstroomzone, en dat deze indeling tweejaarlijks geëvalueerd moet worden. Met voorliggend besluit wordt de nieuwe indeling van de afstroomzones in de 4 gebiedstypes die zal gelden vanaf 2023 vastgelegd. Belangrijk is dat het bepalen van de nieuwe indeling louter de toepassing is van de criteria voor de evaluatie die strikt zijn vastgelegd in het Mestdecreet. Zowel uit de gegevens van de laatste meetcampagne als op basis van de globale evolutie van de waterkwaliteit blijkt duidelijk dat de inspanningen inzake waterkwaliteit onverminderd moeten worden voortgezet. De lopende gesprekken in functie van MAP 7 zijn daarbij essentieel. Om echter een juridisch vacuüm te vermijden moet, in afwachting van de uitwerking van het MAP 7, de bestaande regelgeving worden uitgevoerd, hetgeen in voorliggend besluit heeft geresulteerd.

Daarnaast wordt met voorliggend besluit ook gezorgd dat in 2023 dezelfde equivalente maatregelen toegepast kunnen worden als in 2022. Dit door de equivalente maatregel "Wintergranen of wintervlas na nitraatgevoelige hoofdteelten", die reeds bestond in 2022 ook van toepassing te maken voor 2023.

## 1. SITUERING

### A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Omgeving

Beleidsveld: Omgeving en natuur

### B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2022/452.

Op de Vlaamse Regering van 3 februari 2023 werd voorliggend ontwerp van besluit principieel goedgekeurd (VR 20230302 DOC.0103-1), met het oog op advies van de Raad van State.

Op 10 maart 2023 verleende de Raad van State haar advies (advies nr. 73.097/1) over voorliggend ontwerp van besluit. In haar advies formuleerde de Raad de volgende opmerkingen:

1° aangaande het advies van de beoordelingscommissie voor equivalente maatregelen (hierna de BEM), stelt de Raad van State zich de vraag of dit advies nog voldoende actueel is, aangezien het dateert van december 2021.

De Raad merkt in dat opzicht op dat een advies enkel in aanmerking kan worden genomen als “er kan worden van uitgegaan dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarop het adviesorgaan zich heeft gebaseerd, niet zodanig zijn gewijzigd dat de eerdere raadpleging van het adviesorgaan als niet meer ter zake dienend of niet langer als voldoende actueel kan worden aangemerkt zodat de betrokken pleegvorm eigenlijk zou moeten worden overgedaan.”

In casu menen we dat dit hier het geval is. Het gaat hier immers over de beoordeling van de effecten van een welbepaalde teeltcombinatie (wintergranen of wintervlas na niet-nitraatgevoelige hoofdteelt). Dit betekent dus dat er, sinds het advies van de BEM, slechts één teeltseizoen is geweest waaruit nieuwe, actuele gegevens zouden kunnen komen waardoor het advies niet langer actueel zou kunnen zijn. Daarenboven is het zo dat de verschillende experts die in het BEM zetelen, bij het tot stand komen van hun adviezen, de gegevens van meerdere jaren in rekening brengen, dat het vorige advies op zijn beurt ook voortbouwde op een eerder gegeven advies, en dat er over het advies consensus was bij de leden van de BEM.

Rekening houdende met dit alles, kan er wel degelijk van uitgegaan worden dat het advies van de BEM op heden nog steeds als ter zake dienend en voldoende actueel kan aangemerkt worden en dat een nieuw advies van de BEM niet nodig is.

2° de Raad van State merkt op dat het aangewezen zou zijn te verduidelijken op welke wijze tegemoetgekomen is aan de verplichtingen van de Habitatrictlijn.

Wat dit betreft is het zo dat, ongeacht of het voorliggend besluit op zichzelf beschouwd aanzien moet worden als betrekking hebbend op een “plan” in de zin van de Habitatrictlijn, er voor dit besluit tegemoetgekomen is aan de verplichtingen uit de Habitatrictlijn, via de plan-Mer-procedure met bijhorende passende beoordeling die uitgevoerd werd voor het MAP 6. De aanduiding van de gebiedstypes gebeurt op basis van strikte criteria, die opgenomen werden in het Mestdecreet bij de omzetting van het MAP6 in regelgeving. De Vlaamse Regering heeft ter zake dan ook een gebonden bevoegdheid. Het vastleggen van de criteria voor de aanduiding van de gebiedstypes werd aan een plan-Mer-procedure met bijhorende passende beoordeling onderworpen (deze bij MAP 6). De afbakening die hier toegepast wordt, en die ingaat vanaf 2023, is nog onderdeel van MAP 6. Deze gebiedstypes worden immers bepaald op basis van de resultaten van de waterkwaliteit van de voorbije jaren (gedurende het MAP6). Een afbakening van de gebiedstypes, ingaande vanaf 2023, is dan ook steeds vereist om de uitgangssituatie te bepalen, van waaruit MAP7 dan verder vorm kan krijgen. Bovendien, doordat de opmaak van het MAP7 vertraging heeft opgelopen, blijft het MAP 6 ook verder gelden in 2023.

Daarenboven kan de afbakening van de gebiedstypes op zichzelf niet aanzien worden als een plan dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken. Hoewel het zo is dat de gebiedstypes voor het ganse grondgebied van het Vlaamse Gewest gelden, dient vastgesteld te worden dat voor de meerderheid van de gebieden het gebiedstype niet wijzigt. De indeling van gebiedstypes is daarenboven relevant voor wat betreft op bedrijfsniveau te realiseren verplichtingen rond vanggewassen en bemestingsvermindering. Deze verplichtingen worden dus niet gekoppeld aan individuele percelen, maar aan individuele

landbouwers. Individuele landbouwers die de vrijheid hebben om zelf te kiezen waar en hoe ze aan hun verplichtingen voldoen en die daarenboven, mits goede nitraatresiduesresultaten, vrijgesteld kunnen worden van deze verplichtingen. Bovendien laten deze verplichtingen, de bestaande verplichtingen die in bepaalde gebieden al bestaan, ongemoeid, zoals bijvoorbeeld de regels rond nulbemesting. Gelet hierop menen we dan ook dat de afbakening van de gebiedstypes op zichzelf niet aanzien kan worden als een plan dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken. Dit geldt des te meer aangezien de gevolgen van dit nieuwe besluit in de tijd beperkt zullen zijn, aangezien momenteel een MAP7 voorbereid wordt, waarin de gebiedsafbakening en de verplichtingen ter zake hervormd zullen worden.

3° tenslotte maakt de Raad van State nog een technische opmerking. Bij de vermelding van het advies van de Inspectie van Financiën werd verkeerdelijk de datum van 2 december genoteerd, terwijl dit advies dateert van 30 november. Dit werd aangepast in de aanhef van voorliggend ontwerp van besluit en verder ook in deze nota.

## 2. INHOUD

### A. ALGEMENE TOELICHTING

Met het decreet van 24 mei 2019 houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van het Mestdecreet van 22 december 2006, wat de implementatie van het zesde mestactieprogramma betreft, is het zesde Mestactieprogramma (MAP 6), dewelke opgesteld is in navolging van de verplichtingen van de Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, in de decretale regelgeving omgezet.

Met de hoger vermelde wijziging van het Mestdecreet van 22 december 2006 werd Vlaanderen ingedeeld in vier verschillende gebiedstypes, op basis van de waterkwaliteit. Daarnaast werd bepaald dat deze indeling tweejaarlijks geëvalueerd moet worden. Met een besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2020 werd reeds, naar aanleiding van een eerste tweejaarlijkse evaluatie, de indeling in de vier verschillende gebiedstypes aangepast vanaf 2021. Met voorliggend besluit wordt, naar aanleiding van een volgende tweejaarlijkse evaluatie, de nieuwe indeling van de afstroomzones in de 4 gebiedstypes, die zal gelden vanaf 2023, vastgelegd.

Voor het bepalen van de nieuwe indeling zijn de criteria strikt vastgelegd in het Mestdecreet. Met voorliggend besluit wordt dan ook louter uitvoering gegeven aan de decretaal verplichte tussentijdse herziening van de indeling in gebiedstypes.

Zowel uit de gegevens van de nu lopende meetcampagne voor het winterjaar 2022-2023 (op 12 januari 2023 werd op 19% van MAP-meetpunten een overschrijding vastgesteld van de drempelwaarde van 50mg NO<sub>3</sub>/l (situatie februari) als op basis van de globale evolutie van de waterkwaliteit gedurende het MAP 6 blijkt evenwel dat de decretaal vastgelegde doelstellingen van MAP 6 niet gehaald zijn. Binnen MAP7, waarvan de voorbereiding ondertussen volop bezig is, zal daar de nodige aandacht moeten worden aan besteed en zullen de nodige oplossingen worden

voorgesteld. Een herziening van de indeling in gebiedstypes, al dan niet gecorreleerd met een op maat-aanpak, behoort daarbij tot de onderzochte pistes.

Op basis van de vastgelegde criteria voor de herziening van de indeling in gebiedstypes worden met voorliggend besluit onder meer minder afstroomzones ingedeeld in de slechtere gebiedstypes. Zo lag in de periode 2021-2022 nog 42% van het landbouwareaal in de gebiedstypes 2(12%) of 3 (30%), terwijl 33% in gebiedstype 1 lag en slechts 25% gebiedstype 0 was. Op basis van de nieuwe afbakening komt 35% te liggen in gebiedstype 0 en 31% in gebiedstype 1. De gebiedstypes 2 en 3 vertegenwoordigen respectievelijk 16% (GBT 2) en 18% (gbt3). Dit betekent dat de verstrengde maatregelen die gelden in de gebiedstypes 2 en 3, zoals met name het toepassen van de vanggewasregeling, de strengere transportregels en de vermindering van de bemestingsnormen, vanaf 2023 slechts op 34% van het areaal van toepassing zijn, in plaats van op 42%. Bovendien situeert de daling zich in het areaal van gebiedstype 3 (daling van 30% naar 18%), waar de verplichtingen strenger zijn dan in gebiedstype 2 en dit zowel voor de vanggewasverplichting (20% bovenop het referentiepercentage in gebiedstype 3 tegenover 10% in gebiedstype 2) als voor de daling van de bemestingsnormen (daling van 20% in gebiedstype 3 en 10% in gebiedstype 2). Hoewel deze resultaten duidelijk positief zijn en de marsrichting aangeven, dienen de resultaten met de nodige omzichtigheid te worden bekeken. Nadere analyse van de meetresultaten<sup>1</sup> leert echter dat vooral de klimatologische omstandigheden (droge of natte jaren) een belangrijke rol spelen. Bij toekomstige maatregelen zal dan ook moeten worden nagedacht hoe om te gaan met de weerschommelingen en de eraan gerelateerde maatregelen.

In de gebiedstypes 2 en 3 moeten een aantal maatregelen nageleefd worden. Voor een aantal van deze maatregelen is voorzien dat er equivalente maatregelen kunnen vastgelegd worden die de landbouwers als alternatief voor deze standaardmaatregelen kunnen uitvoeren. De mogelijke equivalente maatregelen zijn opgenomen in bijlage 8 bij de VLAREME. De maatregel "Wintergranen of wintervlas na nitraatgevoelige hoofdteelten", was ingeschreven als een tijdelijke equivalente maatregel, voor 2022, aangezien er in 2023 een herziening van de vanggewasregeling zou komen in het licht van MAP 7. Aangezien MAP 7 momenteel nog niet uitgewerkt is, is om de continuïteit te verzekeren in afwachting van de uitwerking van MAP 7 besloten deze maatregel te verlengen.

## B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Het voorliggend ontwerp van besluit bevat vijf artikelen en een bijlage.

Artikel 1 voegt een tweede, een derde en een vierde lid toe aan artikel 3.1.1. van de VLAREME.

Het nieuw toegevoegde tweede lid bepaalt dat, in afwijking van de indeling opgenomen in bijlage 7 van de VLAREME (zijnde de indeling die gold vanaf 2021), de indeling van de afstroomzones in gebiedstypes zal gelden, die als bijlage 9 is gevoegd (zijnde dus de indeling die zal gelden vanaf 2023).

De basis voor de indeling in gebiedstypes, zijn de afstroomzones, zoals afgebakend door de VMM. Elk van deze afstroomzones wordt aangeduid met een code, ter identificatie van de betreffende afstroomzone. De code waarmee een afstroomzone geïdentificeerd wordt, wordt in bijlage 2 van het Mestdecreet ook gebruikt voor het bepalen, per afstroomzone, van het overeenkomstige referentiepercentage voor vanggewassen voor de betreffende afstroomzone.

---

<sup>1</sup> <https://www.vmm.be/publicaties/nutrienten-in-oppervlaktewater-en-grondwater-in-landbouwgebied-2021-2022>

Naar aanleiding van een herziening van de afbakening van een aantal afstroomzones, werden een aantal afstroomzones hernummerd. Voor de nieuwe nummers van deze afstroomzones is in bijlage 2 van het Mestdecreet nog geen referentiepercentage opgenomen. Om deze lacune op te vangen, is er aan artikel 3.1.1 een nieuw derde en vierde lid toegevoegd, dat de referentiepercentages vastlegt voor de nieuw genummerde afstroomzones die als gebiedstype 2 of 3 zijn ingedeeld. Dit, aangezien het referentiepercentage enkel een rol speelt voor het bepalen van de vanggewasverplichtingen bij afstroomzones die als gebiedstype 2 of 3 zijn ingedeeld. Het gaat hierbij om 9 nieuw genummerde afstroomzones. Voor elk van deze afstroomzones is het referentiepercentage genomen van de overeenkomstige afstroomzone, voor de hernummering.

Oude nr.	Referentie%	Nieuwe nr.
A0_VL11_96	49%	A0_VL20_96
A0_VL11_33	43%	A0_VL21_33
A0_VL11L1	38%	A0_VL21_1
A0_VL17_183	57%	A0_VL22_221
A0_G_L217_5465	48%	A0_G_L222_5465
A0_VL11_181	45%	A0_VL22_215
A0_VL05_149	63%	A0_VL22_217
A0_VL05_149	63%	A0_VL22_218
A0_VL05_158	47%	A0_VL22_219

Met artikel 2 van voorliggend besluit wordt aan de VLAREME dan de hoger vermelde nieuwe bijlage 9 toegevoegd.

De artikelen 1 en 2 vertalen de nieuwe indeling in gebiedstypes, op basis van de criteria, strikt vastgelegd in het Mestdecreet. Op basis van de vastgelegde criteria voor de herziening van de indeling in gebiedstypes worden met voorliggend besluit onder meer minder afstroomzones ingedeeld in de slechtere gebiedstypes. Op basis van de meetresultaten blijkt dat dit niet het gevolg is van een structurele verbetering van de waterkwaliteit, doch eerder de weergave is van klimatologische omstandigheden (droge of natte jaren). Zo leidt vooral het natte jaar 2021 tot een stevige verschuiving van gebiedstypes 3 en 2 richting 1 en 0. Tegelijk blijkt ook dat door het systeem van 2-jaarlijkse evaluatie en herziening er jojo-effecten ontstaan, waarbij gebieden bij een eerste herziening van de gebiedstypes een verbetering van de waterkwaliteit kunnen aantonen, die echter bij een volgende herziening reeds tenietgaat. Zo blijkt dat van de 24 afstroomzones die bij de vorige tussentijdse evaluatie in een lager gebiedstype kwamen te liggen, er slechts 2 afstroomzones zijn die nog verder verbeterd zijn, terwijl de overige afstroomzones geen verdere verbetering vertoonden (12 bleven in hetzelfde gebiedstype liggen) of zelfs terug verslechterden (van de 24 afstroomzones komen er maar liefst 10 afstroomzones terug in een hoger gebiedstype terecht). Indien MAP 7 opnieuw gebiedsgerichte maatregelen zal voorzien, dringt een herziening van dit systeem zich op. Het zal hierbij noodzakelijk zijn om (her)afbakeningen van gebieden te baseren op structurele verbeteringen van de waterkwaliteit, die niet het gevolg zijn van klimatologische fluctuaties of van verbeteringen door het toepassen van verstrengde maatregelen die vervolgens tenietgaan van zodra deze verstrengde maatregelen wegvallen of versoepeld worden.

Artikel 3 wijzigt artikel 16 van bijlage 8 bij de VLAREME. In dit artikel zijn de voorwaarden opgenomen voor de equivalente maatregel "wintergranen of wintervlas na nitraatgevoelige hoofdteelten". De wijzigingen zijn beperkt tot het vervangen van verwijzingen naar de kalenderjaren 2022 en 2023. In plaats hiervan wordt gebruik gemaakt van de termen "kalenderjaar in kwestie" en "volgende kalenderjaar". Hierdoor kan deze maatregel ook in 2023 verder toegepast worden.

Artikel 4 bepaalt dat dit besluit van kracht wordt vanaf 1 januari 2023. Dit betekent dat aan dit besluit een (beperkte) retroactieve werking zal gegeven worden. In de praktijk is het echter zo dat er geen terugwerkende kracht is van dit besluit aangezien beide aanpassingen pas later op het jaar effect genereren (en dan met name vooral in het najaar).

Het artikel 5 van voorliggend besluit ten slotte bevat de uitvoeringsbepaling.

### **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

#### **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

Het voorliggend ontwerp van besluit heeft geen weerslag op de begroting van het Vlaams Gewest.

Met voorliggend besluit wordt de indeling van de afstroomzones in gebiedstypes herzien. Aan de ligging van een perceel in een bepaald gebiedstypes zijn geen rechtstreekse financiële gevolgen gekoppeld. Wel zijn er voor percelen in gebieden met een minder goede waterkwaliteit, en dan met name in de gebiedstypes 2 en 3, extra maatregelen die nageleefd moeten worden en waarbij de niet naleving van deze extra maatregelen (zoals onder meer het inzaaien van vanggewassen) een administratieve geldboete tot gevolg heeft. Ten opzichte van de vorige indeling in gebiedstypes wordt nu een kleiner gebied ingedeeld in de gebiedstypes 2 en 3. Hetgeen betekent dat er dus minder extra maatregelen nageleefd moeten worden. De overgrote meerderheid van deze maatregelen worden echter nageleefd en leiden niet tot administratieve geldboete. Omwille hiervan wordt dan ook niet verwacht dat dit een significant verschil zal betekenen voor de inkomsten uit de administratieve geldboetes.

De Inspectie van Financiën verleende op 30 november 2022 een gunstig advies en stelde dat het akkoord van de Vlaamse minister van Begroting niet vereist is.

#### **B. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID**

Het ontwerp van besluit heeft geen weerslag op het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de interne dienstverlening van de Vlaamse overheid, niet vereist is.

#### **C. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN**

Het ontwerp van besluit heeft geen weerslag op de lokale en provinciale besturen.

### **4. VERDER TRAJECT**

Na definitieve goedkeuring wordt dit besluit bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

## 5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de indeling van de afstroomzones in gebiedstypes vanaf 2023 en wat betreft de aanvulling van de lijst van equivalente maatregelen;
  
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten het voormelde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal DEMIR