

DE VLAAMSE MINISTER VAN ECONOMIE, INNOVATIE, WERK, SOCIALE ECONOMIE EN
LANDBOUW

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot
wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober
2015 betreffende steun aan niet-productieve investeringen en
aan de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven
- Principiële goedkeuring

Het ontwerp van besluit wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van Regering van 2 oktober 2015 betreffende steun aan niet-productieve investeringen en aan de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven. De wijziging beoogt uitvoering te geven aan het regeerakkoord 2019-2024 dat voorziet in het inzetten van 10% van het VLIF-budget voor niet-productieve investeringen waarbij landbouwers onder meer steun krijgen voor landschapselementen en niet-productieve investeringen in water- of bodembeheer. De verruimde toepassing van de betoelaging van niet-productieve investeringen wordt nagestreefd door:

- Uitbreiding van de investeringen die voor betoelaging in aanmerking komen;
- Invoering van steunintensiteit die omgekeerd evenredig is met het effect van de betoelaagde investering op de productie;
- Afzien van de te lage normbedragen;
- Procedurele vereenvoudiging;
- Beter afbakenen van de doelgroep en aanpassing aan de gewijzigde vennootschapswetgeving.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Landbouw en Visserij
Beleidsveld: landbouw en zeevisserij

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2020/403 van 26 november 2020.

Het ontwerp van besluit heeft geen strategisch belang en moet dus niet voorgelegd worden aan de

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

In artikel 17 van Verordening EU nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad is o.m. voorzien in de mogelijkheid tot steunverlening voor roerende en/of onroerende investeringen die worden beschouwd als niet-productieve investeringen. Die investeringen moeten verband houden met de verwezenlijking van agromilieu- en klimaatdoelstellingen waaronder:

- de staat van instandhouding van de biodiversiteit op het gebied van soorten en habitats;
- de vergroting van de maatschappelijke belevingswaarde van een Natura 2000-gebied of van andere gebieden met een hoge natuurwaarde in de lidstaten.

In Vlaanderen is met PDPO III geopteerd voor een erg strikte complementariteit met andere maatregelen met name de agromilieu- en klimaatmaatregelen. Vlaanderen subsidieert momenteel vanuit die optiek enkel maatregelen die bijdragen aan:

- Het verhogen van de biodiversiteit (beperkt tot kleine landschapselementen)
- Een verbeterd waterbeheer (beperkt tot kleinschalige waterinfrastructuur)
- Het verminderen van erosie (beperkt tot erosiedammen)

Dit alles is reglementair verankerd in het met het voorontwerp te wijzigen besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 betreffende steun aan niet-productieve investeringen en aan de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven voorzags reeds in investeringssteun voor bepaalde niet-productieve investeringen.

In principe kunnen in kader van PDPO III de niet-productieve investeringen eveneens betoelaagd worden als ze bijdragen aan de realisatie van andere in het PDPO opgenomen milieu- en klimaatdoelstellingen. Dit is echter in het te wijzigen besluit niet voorzien.

Van begin 2014 tot 24 september 2020 werden 18 investeringen gunstig beslist. Daarnaast zijn er nog 17 investeringen die gerealiseerd werden, maar waar de dossierbehandeling nog lopende is. Voor deze lage realisatiegraad bestaan een aantal oorzaken:

- Beperkte bekendheid
- Beperkte lijst met investeringen
- Omslachtige procedure met attest van andere instanties ter goedkeuring
- Lage normbedragen op basis van de gegevens verkregen van VLM, VMM en ex-ALBON in 2014
- Andere subsidiekanalen (met meer begeleiding of betere voorwaarden).

Het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 voorziet dat *“10% van het VLIF-budget ingezet wordt voor niet-productieve investeringen waarbij landbouwers onder meer steun krijgen voor landschapselementen en niet-productieve investeringen in water- of bodembeheer”*.

Volgens een studie van de Europese Rekenkamer (2015)¹ zijn niet-productieve investeringen, investeringen die geen aanzienlijke baten, inkomsten of opbrengsten opleveren, noch de waarde van het bedrijf van de begunstigde aanzienlijk vergroten, maar wel een positieve impact hebben op het milieu.” In Vlaanderen is er met PDPO III en het te wijzigen besluit voor geopteerd slechts steun te verlenen als er geen productief voordeel is. In andere lidstaten gaat men hier soepeler mee om en

¹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_20/SR15_20_AGRIL_INVEST_EN.pdf

ook de Europese Rekenkamer toont enige souplesse. De Europese Rekenkamer geeft immers aan dat bij deels productieve investeringen het steunpercentage pro rata verlaagd dient te worden. In de richtsnoeren van de Europese Commissie voor de investeringsmaatregel werd dit principe (naar aanleiding van deze audit) toegevoegd.

Met het voorliggende voorontwerp van besluit worden dan ook volgende wijzigingen aangebracht aan het te wijzigen besluit:

- Uitbreiding van de investeringen die voor betoelaging in aanmerking komen;
- Invoering van steunintensiteit die omgekeerd evenredig is met het effect van de betoelaagde investering op de productie;
- Afzien van de te lage normbedragen;
- Procedurele vereenvoudiging;
- Beter afbakenen van de doelgroep en aanpassing aan de gewijzigde vennootschapsregelgeving.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 preciseert de definitie van het begrip landbouwbedrijf. Er is niet langer voorzien in de vereiste over een voldoende brutobedrijfsresultaat te beschikken, noch dat het brutobedrijfsresultaat van de landbouwactiviteiten groter moet zijn dan het brutobedrijfsresultaat van de verruimde activiteiten. Hierdoor kunnen ook kleinere bedrijven in aanmerking komen. Door het expliciet vermelden van het ondernemingsnummer naast het landbouwnummer kunnen enkel actieve landbouwers in aanmerking komen en kan een particulier zonder ondernemingsnummer die een stuk landbouwgrond heeft dat enkel in goede milieuconditie gehouden wordt, geen begunstigde zijn.

Verder worden de definities van de begrippen maatschap en rechtspersoon in artikel 1 van het te wijzigen besluit aangepast aan de vernieuwde vennootschapswetgeving.

Artikel 2 verduidelijkt in artikel 3, eerste lid, van het te wijzigen besluit in samenlezing met de nieuwe bijlage 1 welke niet-productieve investeringen voor betoelaging in aanmerking komen. De betoelaagbare investeringen worden volgens volgende thema's gegroepeerd: biodiversiteit, landschap, water, erosie en bodem.

Artikel 3 vervangt artikel 4 van het te wijzigen besluit waarbij niet langer voorzien wordt in geografische verantwoording aan de hand van attesten van VLM, VMM of de Dienst Land- en Bodembescherming van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse Overheid voor investeringen in erosiedammen.

Deze attestering is een administratieve belasting voor de landbouwer en verklaart deels de beperkte aanvragen van het verleden. Daarenboven is er voor verschillende van de niet-productieve investeringen meer kennis nodig dan louter de geografisch verantwoorde plaatsing van de investering. Daarom zal niet meer gewerkt worden met attesten, maar met verplichte begeleiding door private of publieke organisaties actief rond agrarisch landschap- en natuurbeheer. In zoverre de investering niet aan een wettelijke vergunningsplicht onderworpen is. Deze begeleiding moet resulteren in een technisch verantwoordingsadvies dat zowel de omvang als geografische locatie verantwoord en dat vermeldt dat de investering milieu-, natuurkundig en landschappelijk verantwoord is. Daarenboven worden ook specifieke voorwaarden rond inzetbaarheid en doelmatigheid van de investering opgenomen. Zo zal bijvoorbeeld bij de plas-dras pomp worden nagegaan of de capaciteit in overeenstemming is met de grootte, de locatie en de beoogde finaliteit van het te vernatten gebied. De minister kan de elementen die zulk een advies dienen te bevatten nader bepalen. Deze advisering wordt slechts verplicht voor die investeringen die uitdrukkelijk in bijlage 2 worden vermeld en met name:

- aanleg kleine landschapselementen (bomenrij, haag, heg, houtkant, poel),

- Aanleg natuurvriendelijke oevers,
- Infiltratiesystemen (WADI en andere),
- Ondergrondse infiltratiesystemen,
- Wetland en kleinschalige waterinfrastructuur (plas-dras pomp, regelbare stuw, grond- en stenen dammen, knijpconstructies)
- Omvorming van gewone drainage naar peilgestuurde drainage,
- Buffer- en spaarbekken (met ecologische inrichting),
- Waterreservoir voor regenwateropvang,
- Aanleg van helofytenfilters / rietveld
- Plantaardige erosiedammen.

Het technisch verantwoordingsadvies moet echter niet worden opgemaakt als de investering het voorwerp uitmaakt van een vergunningsplicht die een gelijkwaardige verantwoording biedt als het verantwoordingsadvies. De minister heeft delegatie om die vergunningsplichten op te lijsten.

Artikel 4 vervangt de maximale steunintensiteit van 100% in artikel 5, tweede lid van het te wijzigen besluit door een maximale steunintensiteit die vermindert naarmate de investering opbrengst verhogend of kostenbesparend is.

De maximale steunintensiteit bedraagt:

- 100% voor investeringen met een verwaarloosbaar productief karakter;
- 75% voor investeringen waarvoor een secundair positief effect op de productie bewezen is of waarbij een secundair negatief effect van de productie vermeden wordt;
- 50% voor investeringen die enkel een niet-productieve meerwaarde hebben tegenover andere bestaande productieve systemen.

Binnen deze maxima wordt in bijlage 3 per niet-productieve investering de maximale steunintensiteit vermeld.

In het bestaande derde lid en de nieuw toe te voegen leden 4-6 wordt de indieningsprocedure verder uitgewerkt. De aanvraag wordt niet langer via de verzamelaanvraag ingediend, aangezien ook machines kunnen worden betaald. Uitbetaling wordt voorzien na indiening van de betalingsaanvraag en na een controle op de voorwaarden. Bij de aanvraag moeten in voorkomend geval het technisch verantwoordingsadvies en de facturen worden gevoegd. De minister kan nog bijkomende documenten voorzien die bij de betalingsaanvraag moeten worden gevoegd.”;

Er wordt tenslotte uitdrukkelijk bepaald dat het technisch verantwoordingsadvies slechts 10% van de aanvaardbare investeringskosten mag beslaan.

Artikel 5 vervangt artikel 6 van het te wijzigen besluit. Vooreerst wordt nu ook betoelaging van investeringen in immateriële vaste activa mogelijk gemaakt. Hiermee wordt met name het technisch verantwoordingsadvies bedoeld.

Verder worden de doelstellingen waar de investeringen een bijdrage moeten aan leveren om voor betoelaging in aanmerking te komen uitgebreid. Hieronder is een overzicht opgenomen van de uitbreiding van de doelstellingen.

Huidige doelstellingen	Uitbreiding van doelstellingen
Biodiversiteit	Biodiversiteit bevorderen en habitatbescherming
Verminderde erosie	Verminderde erosie en bodemkwaliteit
Waterbeheer	Verbeteren waterbeheer en waterkwaliteit
Landschappelijke integratie van bedrijfsgebouwen.	Landschappelijke ontwikkeling
	Landschappelijke integratie van bedrijfsgebouwen

Ook de types van investeringen die voor betoelaging in aanmerking komen worden uitgebreid. Hieronder een overzicht:

Huidige types van investeringen	Uitbreiding van de types investeringen
1° de aanleg en de heraanleg van kleine landschapselementen, zoals hagen, heggen, houtkanten en bomenrijen	1° de aanleg en de heraanleg van kleine landschapselementen, zoals hagen, heggen, houtkanten en bomenrijen
2° de aanleg en de heraanleg van poelen;	2° de aanleg en de heraanleg van poelen;
3° de aanleg en de heraanleg van dammen op erosiestroken;	3° de aanleg en de heraanleg van dammen op erosiestroken;
4° de aanleg en de heraanleg van kleinschalige waterinfrastructuur, zoals regelbare stuwtejes, grond- en stenen dammen,	4° de aanleg en heraanleg van kleinschalige waterinfrastructuur ter bevordering van wateropslag met infiltratie, zoals regelbare stuwtejes, grond en stenen dammen, plas/dras pomp, aanleg van een natuurvriendelijke oever,
5° de heraanleg van kleinschalige waterinfrastructuur, zoals regelbare stuwtejes, de aanpassing van een slootprofiel en het herstel van een gracht, om water vast te houden of vertraagd af te voeren;	
6° het herstel van aanplantingen langs helle en publiek toegankelijke trage wegen.	
	5° de aanleg van wateropslagsystemen: spaar- en bufferbekken en waterreservoir of -bassin
	6° de aanleg van infiltratiesystemen zoals infiltratiebekken en water infiltrerende erfverharding
	7° investeringen die de verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen in het milieu voorkomen zoals mechanische onkruidbestrijding
	8° investeringen die de biodiversiteit op en rond het bedrijf vergroten zoals nest- en bijenkasten en wildredders
	9° investeringen ivm preventie van de wolf
	10° Landschappelijke integratie van bedrijfsgebouwen zoals gevelbegroeiing en groendaken
	11° investeringen die bodemkwaliteit verbeteren zoals graslandwoeler en compostkeerder

Tenslotte wordt de lijst van investeringen die niet voor betoelaging in aanmerking komen, aangepast. De eerdere uitsluitingen waren immers gebaseerd op het principe dat investeringen 100% niet-productief mochten zijn, terwijl dit principe nu genuanceerder wordt toegepast. Investeringen die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen of opgelegd worden in het kader van vergunningen, zoals verplichte bedrijfsbeplanting of voorwaarden over waterinfiltratie in het kader van het bekomen van een omgevingsvergunning worden uitgesloten evenals investeringen in kleine waterinfrastructuur die strijdig zijn met de gewestelijke regelgeving inzake duurzaam waterbeheer. Aangezien nu ook machines voor betoelaging in aanmerking komen, wordt nu ook uitdrukkelijk tweedehandsmateriaal uitgesloten.

Artikel 6 past de selectiemethodiek aan door de doelmatigheidsscore toe te passen op de uitgebreide doelstellingen. De investeringen met de hoogste impact zullen de hoogste doelmatigheidsscore halen en als eerste geselecteerd worden.

Verder is niet langer voorzien in een beperking tot maximaal 2 aanvragen per kalenderjaar per bedrijf.

Artikel 7 vereenvoudigt de procedure voor het indienen van de betalingsaanvraag voorzien in artikel 9 van het te wijzigen besluit. De termijn voor het indienen van de betalingsaanvraag wordt eenduidig bepaald op 30 maanden na het verstrijken van de blokperiode waarin de steunaanvraag is ingediend.

Verder wordt de minister de mogelijkheid geboden het subsidiabele bedrag te beperken op basis van maximale subsidiabele investeringsbedragen per oppervlakte-eenheid, lengte-eenheid of per stuk. Daarnaast kan de minister voor investeringen bijkomende voorwaarden opleggen, zoals voor machines waarvoor een technische omschrijving en specificaties worden opgesteld. Voor het wolfproof maken van omheiningen zal er afstemming gebeuren met het Agentschap Natuur en Bos.

Artikel 8-10 vervangt de bijlagen 1 en 2 en voegt een bijlage 3 in het te wijzigen besluit in. In de bijlagen worden de niet-productieve investeringen vermeld die voor betoelaging in aanmerking komen, deze investeringen waarvoor een technisch verantwoordingsadvies vereist is en de maximale steunintensiteit.

Artikel 11 bepaalt dat het besluit reeds in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan.

Artikel 12 behoeft geen commentaar.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De voorgelegde aanpassingen worden aangerekend op:

- De beschikbare reguliere VLIF kredieten;
- Het Europees landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling;
- De bijkomende middelen die uit de relance provisie ter beschikking worden gesteld in de strijd tegen droogte in landbouw de zgn. Blue Deal;
- De middelen die vanuit het klimaatfonds ter beschikking worden gesteld

Er zal een afzonderlijke financiële monitoring gebeuren per financieringskanaal.

De voorgelegde aanpassingen zullen er toe bijdragen dat de huidige realisatiegraad bij de investeringen wordt verhoogd.

Het advies van de Inspectie van Financiën van 30 november 2020 gaat als bijlage 2.

De opmerkingen uit het advies worden hierna geparafraseerd. Onder elke opmerking volgt een repliek.

- Door de ruime uitbreiding van de niet-productieve investeringen waarvoor investeringssteun zou kunnen verkregen worden kan de budgettaire doelmatigheid van sommige ondersteuning in vraag gesteld worden.

Er wordt binnen het VLIF een specifieke enveloppe voorzien voor niet productieve investeringen alsook een specifieke selectiemethodiek.

Enkel niet-productieve investeringen die geselecteerd worden komen voor steun in aanmerking. Enkel investeringen die de minimaal noodzakelijke doelmatigheidsscore behalen kunnen geselecteerd worden. De selectiemethodiek voor niet productieve investeringen bewaakt zo de

doelmatigheid van alle investeringen en geeft de voorkeur aan die investeringen die niet bijdragen aan de productie. Nadien zullen de investeringen die in zeer beperkte mate bijdragen aan de productie opgenomen worden in de uiteindelijke selectietabel en er zal budgettaire afgetopt worden in functie van de beschikbare enveloppe.

- Er is slechts voor een klein aantal investeringen een technisch verantwoordingsadvies vereist.

Een technisch verantwoordingsadvies is enkel vereist voor die investeringen waarvoor geen vergunning vereist is. Voor die investeringen motiveert het verantwoordingsadvies dat de investering past in bestaande visies op ruimtelijke inplanting, landschappelijke kwaliteit en gewenste biodiversiteit.

Nu is uitdrukkelijk in een delegatie aan de minister voorzien voor het vastleggen van de lijst van vergunningen die een gelijkwaardige verantwoording bieden als het verantwoordingsadvies. In dat geval moet geen verantwoordingsadvies worden opgemaakt.

- De inhoudelijke en de vormelijke regels waar het technisch verantwoordingsadvies aan zal moeten voldoen moeten nog door de minister bepaald worden. Deze zijn echter belangrijk voor de verzekering van de doelmatigheid.

De doelmatigheid wordt in de eerste plaats bewaakt door de selectiemethodiek. De bedoeling van deze delegatie is om een sjabloon uit te werken dat als bijlage bij een ministerieel besluit wordt opgenomen en waarin wordt vastgelegd op welke manier de doelmatigheid van de voorgestelde investering beoordeeld wordt.

- Kan dezelfde kwaliteitsgarantie voor het technische verantwoordingsadvies verwacht worden bij private organisaties?

Bij de private organisaties die beoogd worden zit voldoende expertise om te kunnen beoordelen of bepaalde niet-productieve investeringen al dan niet verantwoord zijn in een ruimtelijke context, landschappelijke context of biodiversiteitscontext. De kwaliteit van het technische verantwoordingsadvies wordt uiteindelijk mee beoordeeld in het selectieproces door de administratie.

- De beperking tot maximaal twee aanvragen per jaar valt weg.

Het opheffen van deze beperking kan bedrijven stimuleren om meer te investeren in doelmatige niet-productieve investeringen. Er wordt niet verwacht dat dit een grote impact zal hebben aangezien in het verleden maar weinig bedrijven meerdere aanvragen per jaar indienen.

- De normbedragen vallen weg.

De normbedragen zullen opgenomen worden in het ministerieel besluit dat wordt opgemaakt.

- Het voorgelegde dossier verschaft onvoldoende duidelijkheid over de mogelijke ter beschikking gestelde middelen vanuit de diverse vermelde financieringskanalen.

Er wordt van uitgegaan dat de voorziene Europese middelen vanuit het ELFPO en andere kanalen (relance provisie) kunnen ingezet worden in Vlaanderen voor de land- en tuinbouwers via het goedgekeurde programmeringsdocument voor plattelandsontwikkeling (PDPO). Deze middelen vragen een cofinanciering voor de beschikbare Europese fondsen. Voor PDPO bedraagt deze 50%.

Het VLIF beschikt over volgende financieringsbronnen:

- In eerste instantie de beschikbare VLIF kredieten waarvoor jaarlijks 55 à 60 miljoen aan vastleggingskredieten beschikbaar is.
- Het beschikbare PDPO budget in de jaren 2021-2022 heeft betrekking op de overgangsjaren in kader van het GLB en hangt af van het meerjarig financieel kader (MFK). De onderhandelingen over het MFK zijn echter nog niet afgerond. Er wordt wel uitgegaan van bedragen in dezelfde grootteorde als de voorgaande jaren, waardoor via het plan voor plattelandsontwikkeling vergelijkbare bedragen ter beschikking zouden komen voor de maatregelen. Hier wordt dus uitgegaan van continuïteit, zonder exacte bedragen te kennen.
- Vanuit Europa zullen tevens middelen voorzien worden voor Vlaanderen in het kader van het relance beleid, doch ook de verdeling hiervan binnen Vlaanderen is nog niet gekend.
- In het verleden werden tevens middelen vanuit het klimaatfonds via het VLIF ingezet voor land- en tuinbouwers wat eveneens in de toekomst opnieuw kan geactiveerd worden in functie van eventuele beschikbare bedragen.

- Er wordt niet aangetoond dat er geen netto bezwarend effect zal zijn voor de Vlaamse begroting.

De VLIF selectiemethodiek topt telkens al de aanvragen budgettair af binnen de voorziene kredieten (10% van de VLIF middelen voor de niet-productieve investeringen in overeenstemming met het regeerakkoord) wat maakt dat er geen netto bezwarend effect kan zijn voor de Vlaamse begroting in relatie tot de beschikbare Europese middelen.

Het akkoord van de Vlaamse minister van Begroting van 15 december 2020 gaat als bijlage 3.

B. ESR-TOETS

Het voorstel van beslissing heeft geen ESR impact.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp van besluit heeft geen rechtstreekse gevolgen op personeels- of organisatorisch vlak. Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor HR, is dus niet vereist

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het ontwerp van besluit heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen voor wat hun personeel, werkingsuitgaven, investeringen en schulden of ontvangsten betreft.

4. VERDER TRAJECT

Na de principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering, zal het ontwerp van besluit voor advies voorgelegd worden aan de Raad van State.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 betreffende steun aan niet-productieve investeringen en aan de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven;
- 2° de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw te gelasten over het voormelde voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies van de Raad van State in te winnen, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

De viceminister-president van de Vlaamse Regering
De Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en
Landbouw,

Hilde CREVITS