

SALV
Strategische Adviesraad
voor
Landbouw en Visserij

SAR Minaraad



Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende een wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2000 betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de landbouw

Minaraad 28/10/2010
SALV 29/10/2010

Inleiding

De adviesvraag over het *ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende een wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2000 betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de landbouw* werd door SALV en Minaraad op 23 september 2010 ontvangen.

Op de SALV-zitting van 24 september werd het voornoemde ontwerp toegelicht door Luc Uytendewilligen, afdelingshoofd van de afdeling Structuur en Investerings bij het Agentschap voor Landbouw en Visserij (ALV).

Op 4 oktober 2010 werd op initiatief van de SALV een gezamenlijke werkgroepvergadering met de Minaraad gehouden om het ontwerpadvies voor te bereiden.

Het voorliggende gezamenlijke SALV-Minaraad advies werd op de Minaraad-zitting van 28/10/2010 en op de SALV-zitting van 29/10/10 definitief vastgesteld.

Piet Vanthemsche
Voorzitter SALV

Walter Roggeman
Voorzitter SAR Minaraad

1.Situering

1.1. Het VLIF-instrument

In het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2000, laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 2008¹, is bepaald dat een landbouwer die van investeringssteun of vestigingssteun wenst te genieten, een aanvraag hiervoor indient bij het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF).

Het VLIF werd in 1993 opgericht als Vlaamse openbare instelling van categorie A. Dit wil zeggen dat het een eigen rechtspersoonlijkheid heeft, rechtstreeks onder de hiërarchie van de Vlaamse regering. Het VLIF krijgt jaarlijks een dotatie uit de uitgavenbegroting van de Vlaamse Regering. Als opvolger van het federale Landbouwinvesteringsfonds is het een instrument ter ondersteuning van investeringen en vestigingen in de land- en tuinbouwsector.

Het VLIF stelt financiële hulpmiddelen ter beschikking van de land- en tuinbouwers, teneinde alle verrichtingen te bevorderen die de productiviteit van de land- en tuinbouwbedrijven verhogen, de rendabiliteit verzekeren en de kostprijzen verminderen (VLIF-jaarrapport 2009²).

1.2. Voorwerp van advies: het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering

Het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) is volgens de Vlaamse Regering³ het belangrijkste instrument van het Vlaams landbouwbeleid en ondersteunt landbouwers die investeren in onder andere milieu, voedselveiligheid, energie, water en andere aanpassingen aan hun bedrijf in functie van de huidige marktmogelijkheden. Binnen het kader van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds kan er bovendien vestigingssteun worden toegekend aan jongeren die een land- of tuinbouwbedrijf wensen over te nemen. Het Vlaams budget voor het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds situeert zich rond de 67 miljoen euro. Dit bedrag wordt afhankelijk van de geïndiceerde maatregel aangevuld met Europese middelen.

Het voorliggende ontwerpbesluit wijzigt de regelgeving inzake de steun aan de investeringen en de installatie in de landbouw. Bedoeling van de aanpassing is volgens de Vlaamse Regering⁴ in de eerste plaats de rechtszekerheid van het systeem overeind te houden en ten tweede om jongeren extra kansen te geven een landbouwbedrijf over te nemen. Een aantal technische aanpassingen zullen bovendien leiden tot een aanzienlijk snellere dossierbehandeling en administratieve vereenvoudiging.

De Vlaamse Regering motiveert de wijzigingen aan de steunmaatregelen investeringen en vestiging in de landbouw als volgt⁵:

- Ingevolge Verordening (EG) nr. 74/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling kan de vestigingssteun voor landbouwers verhoogd worden van 55.000 euro naar 70.000 euro. De verhoging van de vestigingssteun werd al ingeschreven in het Vlaams Programma voor Plattelandontwikkeling 2007-2013 maar werd nog niet verwerkt in het besluit van de Vlaamse regering;
- De procedures en de regelgeving moeten vereenvoudigd worden met het oog op een snellere doorlooptijd van de dossiers;
- Bij nagenoeg gelijkblijvend budget en de vaststelling van de verbetering van de economische situatie in belangrijke subsectoren en de talrijke aanvragen om steun voor investeringen in hernieuwbare energie, mag niet gerekend worden op een daling van de investeringen voor een verlichting van de budgettaire noden en moeten besparingen doorgevoerd worden. Op die

¹ Basisbesluit: staatsblad van 14.02.2001 N. 2001-412 [C-2001/35128]

² VLIF activiteitenverslag 2009 – Vlaamse overheid – Beleidsdomein Landbouw en Visserij

³ Persmededeling van de Vlaamse Regering, 17/09/2010

⁴ Persmededeling van de Vlaamse Regering, 17/09/2010

⁵ VR 2010 1709 DOC.0847

manier kan het open subsidie systeem behouden blijven wat de nodige rechtszekerheid biedt in een sector die voor de rest in tegenstelling tot de meeste andere economische sectoren met zeer veel onzekerheden te kampen heeft (klimaat, productie van levende dieren en planten);

- Vlaamse steunmaatregelen voor zonnecellen zijn onvoldoende samenhangend. Een vermindering van de steunintensiteit is mogelijk ingevolge de afschaffing van de steun voor niet landbouwondernemingen en een sterke daling van de prijs van de investeringsgoederen.

Het ontwerpbesluit stelt volgende wijzigingen voorop:

- De definitie van landbouwer wordt op diverse vlakken gewijzigd;
- Beperking van toegelaten niet-landbouwactiviteiten;
- Minimale bedrijfsomvang in plaats van levensvatbaar bedrijf;
- Fiscale boekhouding wordt aanvaard;
- Planmatige investeringen;
- Lineaire vermindering van steunintensiteit en aanpassing vorm van de steun;
- Omvang vestigingssteun;
- Wijziging aanvraagprocedure;
- Lijst subsidiabele investeringen.

2. Advies

Het ontwerp wijzigingsbesluit omvat 19 artikels en een bijlage (tabel met een overzicht van de investeringen volgens hun aard en het overeenstemmende percentage steun ten opzichte van subsidiabele investeringen).

Na het algemeen deel volgt de bespreking van een aantal artikels uit het ontwerpbesluit.

Algemeen

Het voorliggende wijzigingsbesluit heeft volgens de Vlaamse Regering de intentie binnen de bestaande VLIF-begroting en redenerend in constante termen (in de toekomst eenzelfde volume aan subsidiabele investeringen) door het verlagen van de VLIF-steunpercentages de achterstand in dossierbehandeling budgettair aanzienlijk te verminderen en een aanvaardbare termijn voor VLIF-dossiers te realiseren (termijn van 6 à 8 maanden tussen het tijdstip van de aanvraag om steun en het verkrijgen van een beslissing). Bedoeling met andere woorden is een beheersing van de VLIF-uitgaven. Daarnaast hebben de administratieve en procedurele vereenvoudigingen ook de intentie om de behandelingstermijnen te verkorten.

Aan de grondslag van het voorliggende wijzigingsbesluit ligt:

- de vaststelling dat het aantal investeringen in land- en tuinbouw de laatste jaren fors toenam en de verwachting dat het jaarlijks voor subsidie in aanmerking komende investeringsvolume in de toekomst niet zal afnemen;
- het feit of beperking dat het VLIF-budget behouden blijft (dus niet wordt verhoogd);
- de wens om het open-einde karakter van het VLIF te behouden. Open-einde staat tegenover een call systeem waarbij niet alle steunaanvragen meer gehonoreerd worden.

De Raden stellen vast dat de VLIF-steunregeling in 2008 om gelijkaardige redenen werd gewijzigd. Toen werd een vermindering van het aantal voor steun in aanmerking komende investeringen uit groep 1 (40%) doorgevoerd. In 2008 werd evenwel nog door de Vlaamse Regering beslist tot een verhoging van de VLIF-middelen met 14 miljoen euro. Een budgetverhoging is momenteel niet aan de orde. Voor de Raden is het niet duidelijk of de huidige ingreep voldoende is om het VLIF-budget in evenwicht te houden.

In elk geval is de strategische keuze die hier gemaakt wordt deze van continuïteit bewaren en geleidelijk bijsturen van het bestaande systeem, zoals ook in de Reguleringsimpactanalyse (p9) wordt

geconcludeerd. De Raden onderschrijven hierbij het uitgangspunt, met name het behoud van het open-einde karakter van het VLIF. Dat geeft de land- en tuinbouwer die investeringen plant en die voldoet aan de voorwaarden immers de garantie dat zijn dossier steun zal bekomen van het VLIF.

De Raden merken op dat de voorliggende wijziging voornamelijk een budgettaire en administratieve doelstelling nastreeft, en niet uitgaat van een inhoudelijke benadering. De Raden wijzen erop dat een strategische benadering van het VLIF, waarbij duidelijke en onderbouwde keuzes worden gemaakt, aangewezen is. De Minaraad pleitte eerder al voor dergelijke benadering.⁶ De resultaten van de momenteel lopende ‘halfweg’ evaluatie⁷ van het Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling (PDPO) 2007-2013, die eind 2010 verwacht worden, kunnen een aanzet vormen.

Artikel 1 en 2

Het ontwerpbesluit voert meetcriteria in omtrent begrippen als bruto bedrijfsresultaat, beroepsinkomen en bewijskrachtige fiscale boekhouding. De Raden vragen een goede omschrijving van voornoemde begrippen. Zo is het bruto bedrijfsresultaat reeds omschreven bij de wetgeving in verband met bedrijfseconomische boekhouding, maar er zal duidelijk moeten bepaald worden welke inkomsten mogen meegeteld worden. Tellen de diverse opbrengsten mee en hoe wordt omgegaan met inventarisverschillen? De term beroepsinkomen is eveneens een begrip dat diverse ladingen dekt. In de (bewijskrachtige fiscale) boekhouding dient duidelijk te zijn welke technische resultaten er moeten geregistreerd worden en hoe dit moet gebeuren. Het is dus belangrijk te weten wat er minimaal in de balans moet staan.

Artikel 1,2°

De in artikel 1, 2° van het ontwerpbesluit weergegeven inkomensvoorwaarde dat de landbouwer op jaarbasis minstens 12.000 euro beroepsinkomen haalt uit landbouwactiviteiten, is niet gemotiveerd. De Raden vragen aan te geven op welke basis dit bedrag werd ingesteld. Bijkomend wordt opgemerkt dat dit drempelbedrag niet geïndexeerd is en geen rekening houdt met conjuncturele situaties.

De Raden stellen voor het drempelbedrag van minimaal 12.000 euro te wijzigen in het begrip ‘een positief inkomen’. Daarbij wensen de Raden wel te benadrukken dat het niet de bedoeling kan zijn om aan niet-levensvatbare bedrijven investeringssteun toe te kennen.

Voor wat betreft het gehanteerde maximale bedrag van 12.000 euro dat de landbouwer mag halen uit niet landbouwactiviteiten, suggereren de Raden dit op te trekken naar +/- 15.000 euro⁸.

Artikel 1,3°

In artikel 1, 3° van het ontwerpbesluit betreffende de definitie van de landbouwer als rechtspersoon wordt onder meer bepaald dat de zaakvoerder of bestuurder van een handelsvennootschap minstens 30% van de aandelen bezit. Tot op heden stonden bij een overname ten minste 50% van de aandelen op naam van de overnemer. In het initiële ontwerp, dat besproken werd met de landbouworganisaties, was sprake van een verlaging naar 10%. Daarom zijn de Raden verwonderd dat de Vlaamse Regering

⁶ zie onder meer het advies van 20 december 2006 over het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2007-2013. Minaraad 2006/040

⁷ VR 2010 0810 DOC 0920. Monitoring Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 en Vlaanderen in Actie (07/10/2010), Monitoringsrapport 2010 p54-55: 1) Sleutelproject “*opmaken van PDPO III*” met als 2010-target: Mid Term Evaluatie PDPO II en 2) Sleutelproject “*VLIF als motor voor innovatie en verduurzaming van de landbouwsector*” met als 2010-target: de VLIF-milieueffecten aan de hand van kengetallen vanaf 01.01.07 doorgerekend

⁸ Het wettelijk vastgesteld gewaarborgd gemiddeld minimuminkomen is (afgerond) 20.000 euro bruto per jaar, het vergelijkbaar inkomen (FOD Economie) bedraagt 39300 euro. Een half time bevindt zich dan tussen de 10.000 euro en de 19560 euro

dit alsnog op 30% brengt. De voorwaarden waaraan een handelsvennootschap moet voldoen, bieden immers voldoende bescherming tegen eventuele misbruiken.

Artikel 4

Artikel 4 wijzigt de steunpercentages. Investerings worden door het VLIF ingedeeld in vier groepen, met telkens een ander steunpercentage ten opzichte van de subsidiabele investering:

- Groep 1: investeringen die specifiek zijn voor de biologische landbouw;
- Groep 2: investeringen die gericht zijn op een landbouw met verbrede doelstellingen, duurzame landbouw of de reconversie van het landbouwbedrijf;
- Groep 3: investeringen in onroerend erfgoed, gericht op de structuurverbetering;
- Groep 4: overige investeringen, gericht op structuurverbetering.

De wijziging brengt de steunpercentages van 40/30/20/10 % naar 38/28/18/8 % voor de 4 respectievelijke groepen. De Raden stellen vast de 2 procentpunt steunverlaging gunstiger uitvalt voor groepen 1 en 2 dan voor de groepen 3 en 4. Immers, voor deze laatste 2 groepen wordt de investeringssteun met respectievelijk 10% en 20% verminderd, terwijl voor de eerste groep de steun slechts met respectievelijk 5% en 6,7% vermindert. Dus relatieve verschillen tussen de groepen zijn dus iets groter geworden, in het voordeel van de groepen 1 en 2. De Raden menen hierin de ambitie van de Vlaamse overheid weerspiegeld te zien om investeringen die specifiek zijn voor de biologische landbouw (groep 1) en investeringen die gericht zijn op een landbouw met verbrede doelstellingen, duurzame landbouw of de reconversie van het landbouwbedrijf (groep 2), extra te blijven aanmoedigen.

Artikel 10

In Verordening (EG) nr. 74/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling in het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO), wordt de vestigingssteun voor een jonge land- of tuinbouwer opgetrokken van 55.000 naar 70.000 euro. Deze verhoging werd reeds ingeschreven in het Programmeringsdocument voor Plattelandontwikkeling (PDPO II) 2007-2013, aangemeld bij en goedgekeurd door de Europese Commissie. Met artikel 10 en 11 wordt deze beslissing nu ook ingeschreven in een besluit van de Vlaamse Regering.

De beslissing wordt met terugwerkende kracht uitgevoerd vanaf 01 januari 2010. Vaststelling is echter dat deze beslissing evenzo al gans 2010 van kracht had kunnen zijn, indien eind 2009 beslist. Hoewel de Raden verheugd zijn met de verhoging van de vestigingssteun voor jonge landbouwers, retroactief vanaf 01 januari 2010, wensen ze in dat verband een aantal zaken te herhalen:

In een advies van de Minaraad van 10 juli 2008⁹ over een eerdere wijziging van de regelgeving inzake steun aan de investeringen en de installatie in de landbouw, werden bedenkingen geformuleerd bij de toepassing van retroactiviteit. In dat advies werd ondermeer een vaststelling van het Rekenhof overgenomen: *“Vanuit het standpunt van een transparante communicatie naar de sector is de handelwijze van besluiten met terugwerkende kracht voor verbetering vatbaar. De sector dient immers tijdig te weten waaraan hij zich heeft te verwachten. Bovendien schept een dergelijke situatie rechtsonzekerheid.”*

Ook de Raad van State¹⁰ deed recent nog uitspraak omtrent het principe van terugwerkende kracht. Met name: het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder volgende voorwaarden toelaatbaar kan geacht worden, met name indien:

⁹ Minaraad advies van 10 juli 2008 inzake wijziging van de regelgeving inzake steun aan de investeringen en de installatie in de landbouw (2008/035)

¹⁰ Advies nr. 47.958/3 van 23 maart 2010 over het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 november 2006 tot instelling van een bedrijfsadviessysteem voor land- en tuinbouwers

- voor de retroactiviteit een bepaalde grondslag bestaat;
- de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtnaam van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of
- in zoverre retroactiviteit noodzakelijk is voor de continue of goede werking van een bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Artikel 18

Artikel 18 geeft aan dat het ontwerpbesluit in werking treedt op 6 september 2010, behalve artikelen 10 en 11 (vestigingssteun) die ingang vinden vanaf 01 januari 2010.

De Raden stellen vast dat de principiële beslissing pas op 17 september 2010 door de Vlaamse Regering werd genomen. Ze vragen dan ook om het besluit, met uitzondering van de artikelen 10 en 11, pas op die dag te laten ingaan en niet op 6 september 2010.

Minimum investeringsbedrag

In toepassing van artikel 28 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2000 stelt de minister via een ministerieel besluit een aantal zaken vast zoals de in aanmerking te nemen minimum- en maximuminvesteringen. In een wijzigingsbesluit van 20 januari 2009 tot wijziging van het ministerieel besluit van 24 november 2000 werd het minimum investeringsbedrag opgetrokken van 12.500 euro naar 15.000 euro per jaar. Vaak halen echter investeringen door bijvoorbeeld bio-landbouw of investeringen in verbreding van landbouwactiviteiten deze norm niet. De Raden dringen er daarom op aan om bij een aanpassing van het ministerieel besluit van 24 november 2000, het initiële bedrag van 12.500 euro terug op te nemen.

Fotovoltaïsche cellen

De Raden hebben geen principiële bezwaren tegen de verlaging van VLIF-steun voor fotovoltaïsche cellen, maar wijzen er wel op dat dan het steunmechanisme (in casu de groenestroomcertificaten), via de berekening van de onrendabele top, dient geactualiseerd te worden.