RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.566/3
van 18 januari 2021

over

een ontwerp 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’

‡LW-BIBVKAJBG-GIFGGUQ‡

Op 21 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 januari 2021.

*

‡LW-BIBVKAJBG-GIFGGUQ‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de 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'. Naast de aanpassing van een aantal definities in artikel 1 van het te wijzigen besluit, hebben de ontworpen wijzigingen betrekking op de steun aan niet-productieve investeringen in de landbouw, zoals geregeld in hoofdstuk 2 van dat besluit.

Luidens de nota aan de Vlaamse Regering over het ontwerp worden de volgende doelstellingen beoogd met de ontworpen wijzigingen: de uitbreiding van de investeringen die voor betoelaging in aanmerking komen, de invoering van een steunintensiteit die omgekeerd evenredig is met het effect van de betoelaagde investering op de productie,[1] het afzien van wat wordt omschreven als "te lage normbedragen", procedurele vereenvoudigingen, alsook het beter afbakenen van de doelgroep en de aanpassing aan de gewijzigde vennootschapswetgeving.

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid', op grond waarvan de Vlaamse Regering "steunmaatregelen voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1" kan nemen, alsook "de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor de maatregelen" kan bepalen.

VORMVEREISTEN

4. De steunregeling voor niet-productieve investeringen in de landbouw is een "maatregel" in de zin van artikel 2, lid 1, tweede alinea, c), van verordening (EU) nr. 1305/2013.[2] Artikel 17, lid 1, d), van die verordening voorziet in de mogelijkheid om steun te verlenen voor roerende en/of onroerende investeringen die "worden beschouwd als niet-productieve

[1] Het actueel geldende artikel 5, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 voorziet in een steunintensiteit van maximaal 100% van de aanvaardbare investeringskosten. Het ontwerp voorziet in een getrapt systeem waarbij de steunintensiteit maximum 100%, 75% dan wel 50% bedraagt, afhankelijk van de gunstige effecten van de investering op de productiviteit.

[2] Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 'inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad'.

‡LW-BIBVKAJBG-GIFGGUQ‡

investeringen die verband houden met de verwezenlijking van de in het kader van deze verordening nagestreefde agromilieu- en klimaatdoelstellingen, waaronder de staat van instandhouding van de biodiversiteit op het gebied van soorten en habitats, alsmede met het oog op de vergroting van de maatschappelijke belevingswaarde van een Natura 2000-gebied of van andere in het programma te omschrijven systemen met een hoge natuurwaarde".

Deze maatregel maakt deel uit van een plattelandsontwikkelingsprogramma, in dit geval PDPO III voor de periode 2014-2020.[3-4] Krachtens artikel 10, lid 2, van verordening (EU) nr. 1305/2013 moet elk plattelandsontwikkelingsprogramma worden goedgekeurd door de Europese Commissie. Artikel 11 van die verordening voorziet in een procedure voor de goedkeuring door de Europese Commissie van verzoeken tot wijziging van plattelandsontwikkelingsprogramma's. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

> "Het gaat inderdaad om een maatregel in de zin van artikel 17, lid 1, d) van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad. Het ontwerp van besluit geeft inderdaad aanleiding tot een aanpassing van het programma conform artikel 11 van voornoemde verordening. De aanpassing moet nog bij de Europese Commissie worden ingediend, een indiening die in voorbereiding is. Krachtens artikel 65, lid 9, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad kan er al uitvoering worden gegeven aan de wijziging van zodra het verzoek tot aanpassing bij de Europese Commissie is ingediend."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4 en bijlage 3

5. Het ontworpen artikel 5, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 (artikel 4, 1°, van het ontwerp) voorziet in verschillende niveaus van de toepasselijke maximale steunintensiteit. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen "investeringen met een verwaarloosbaar productief karakter, vermeld in bijlage 3", "investeringen waarvoor een secundair positief effect op de productie bewezen is of waarbij een secundair negatief effect van

[3] Het integrale programma is beschikbaar op https://lv.vlaanderen.be/nl/landbouwbeleid/plattelandsontwikkeling/publicaties.

[4] Bepaalde programma's zijn verlengd bij verordening (EU) 2020/2220 van het Europees Parlement en de Raad van 23 december 2020 'tot vaststelling van een aantal overgangsbepalingen voor steun uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) in de jaren 2021 en 2022 en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013 en (EU) nr. 1307/2013 wat betreft de middelen en toepassing in de jaren 2021 en 2022 en van Verordening (EU) nr. 1308/2013 wat betreft de middelen en verdeling van die steun voor de jaren 2021 en 2022'.

‡LW-BIBVKAJBG-GIFGGUQ‡

de productie vermeden wordt, vermeld in bijlage 3" en "investeringen die alleen een niet-productieve meerwaarde hebben tegenover de andere productieve systemen, vermeld in bijlage 3", waarbij de maximale steunintensiteit respectievelijk 100%, 75% en 50% van de investering bedraagt.

De ontworpen bijlage 3 (bijlage 3 bij het ontwerp) bevat als dusdanig echter geen opsomming van de verschillende soorten investeringen. De ontworpen bijlage bestaat uit een tabel waarbij voor elke investering telkens de maximale steunintensiteit wordt vermeld. De in het ontworpen artikel 5, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 gegeven omschrijving van het karakter van de investering lijkt bijgevolg niet relevant te zijn, aangezien in de ontworpen bijlage 3 hoe dan ook de maximale steunintensiteit voor concrete categorieën van investeringen wordt bepaald.

Zo wordt voor investeringen in "wateropslag voor regenwater" in de ontworpen bijlage 3 een maximale steunintensiteit bepaald van 50%. Het is niet duidelijk of een hogere steunintensiteit kan worden bekomen door te argumenteren dat het een investering betreft "waarvoor een secundair positief effect op de productie bewezen is of waarbij een secundair negatief effect van de productie vermeden wordt", waarvoor het ontworpen artikel 5, tweede lid, 2°, in een maximale steunintensiteit van 75% voorziet. Indien dat niet mogelijk wordt geacht door de stellers van het ontwerp, rijst de vraag of de zo-even aangehaalde omschrijvingen in het ontworpen artikel 5, tweede lid, niet beter worden weggelaten.

6. De wijzigingen vervat in artikel 4, 2° en 3°, van het ontwerp strekken er onder meer toe de aanvraag voor de steun aan niet-productieve investeringen niet langer via de verzamelaanvraag[5] te laten verlopen.

Het lijkt dan ook zinvol dat de stellers van het ontwerp nagaan of artikel 4, § 1, 16°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 'houdende bepalingen tot inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid' niet moet worden opgeheven.[6]

Artikel 11

7. Artikel 11 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

[5] Artikel 1, 16°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 bevat een definitie van verzamelaanvraag.

[6] Krachtens die bepaling is de "verzamelaanvraag (...) de basis voor: (...) de aangifte van niet-productieve investeringen, vermeld in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 betreffende steun aan niet-productieve investeringen en aan de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven".

‡LW-BIBVKAJBG-GIFGGUQ‡

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, vastgesteld bij artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, moet worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-BIBVKAJBG-GIFGGUQ‡