

Basisinkomenssteun voor duurzaamheid

mr. H.A. van Bommel

1. Inleiding

We hebben even geduld moeten hebben, maar op 8 november 2022 is de Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 1 november 2022, houdende de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor wat betreft de rechtstreekse betalingen en de conditionaliteiten (Uitvoeringsregeling GLB 2023; hierna ‘de Uitvoeringsregeling’) gepubliceerd.¹ De Uitvoeringsregeling is op 1 januari 2023 in werking getreden.

Inmiddels is ook al de eerste wijziging van deze regeling gepubliceerd.²

Rechtstreekse betalingen blijven als vangnet fungeren voor landbouwers. In deze bijdrage zal ik aandacht schenken aan twee onderdelen van de rechtstreekse betalingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: GLB); de basisinkomenssteun voor duurzaamheid (hierna ook basispremie genoemd) en de aanvullende herverdelende inkomenssteun voor duurzaamheid. De gewijzigde aanvraagprocedure passeert ook de revue.

Eerst echter aandacht voor een aantal kernbegrippen.

2. Aantal kernbegrippen

2.1 Inleiding

In artikel 4 van Verordening (EU) 2021/2115 van 2 december 2021 van het Europese Parlement en de Raad³ (hierna: de Verordening) is bepaald dat de lidstaten in hun strategische plannen een definitie moeten opnemen van (onder andere) de begrippen landbouwactiviteit, landbouwareaal, subsidiabele hectare, actieve landbouwers, jonge landbouwers en nieuwe landbouwers. In genoemd artikel zijn de

kaders opgenomen waaraan deze definities moeten voldoen.

In Nederland zijn deze begrippen niet alleen in het NSP opgenomen, maar uiteraard ook in de Uitvoeringsregeling. Dit is immers de regeling die de burgers (landbouwers in dit geval) bindt.

Het zijn ‘oude bekenden’. Ik zal vooral de wijzigingen ten opzichte van het verleden bespreken.

2.2 Actieve landbouwer

Ook in het kader van het nieuwe GLB worden alleen betalingen toegekend aan landbouwers die aan te merken zijn als zogenoemde actieve landbouwers. Deze lijn kennen we al sinds het stelsel van betalingsrechten.⁴

Artikel 4 lid 5 van Verordening (EU) 2021/2115 geeft het kader van de definitie van het begrip actieve landbouwer aan. Dit artikel luidt als volgt:

“Actieve landbouwers” wordt zodanig gedefinieerd dat uitsluitend steun wordt verleend aan natuurlijke of rechtspersonen dan wel groepen natuurlijke of rechtspersonen die ten minste een minimumniveau aan landbouwactiviteit verrichten, waarbij pluri-actieve landbouwers of deeltijdlandbouwers niet noodzakelijk-kernijs van steun worden uitgesloten. Wanneer lidstaten bepalen wie een “actieve landbouwer” is, passen zij objectieve en niet-discriminerende criteria toe, zoals: een inkomenstoets, de arbeidsinput op het landbouwbedrijf, het ondernemingsdoel, en de opname van hun landbouwactiviteiten in nationale of regionale registers. Dergelijke criteria kunnen een of meerdere door de lidstaten gekozen vormen aannemen, bijvoorbeeld van een negatieve lijst waarbij een landbouwer het predicaat actieve landbouwer ontzegd wordt. Indien een lidstaat landbouwers die voor het

¹ Stcrt. 2022, 29696.

² Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 februari 2023, houdende wijziging van de Uitvoeringsregeling GLB 2023, Stcrt. 2023, 4967.

³ PbEU 2021, L 435/1.

⁴ Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB, Stcrt. 2014, 36127, laatstelijk gewijzigd bij regeling van 23 augustus 2022, Stcrt. 2022, 22809. Die uitvoeringsregeling gold van 1 januari 2015 tot 1 januari 2023.

voorgaande jaar geen rechtstreekse betalingen boven een bepaald bedrag hebben ontvangen als “actieve landbouwers” aanmerkt, mag dat bedrag niet hoger zijn dan 5 000 EUR.”

In artikel 5 van de Uitvoeringsregeling is het begrip ‘actieve landbouwer’ opgenomen.⁵ De gekozen definitie komt nagenoeg overeen met de definitie zoals opgenomen in het voormalige artikel 2.3 van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB.

Onder ‘landbouwer’ wordt verstaan een natuurlijke of rechtspersoon of groep natuurlijke of rechtspersonen die een minimumniveau aan landbouwactiviteiten uitvoert.⁶ Ten aanzien van de actieve landbouwer is het uitgangspunt gehandhaafd dat geen betalingen worden verricht aan landbouwers die niet uiterlijk op de peildatum, 15 mei van het aanvraagjaar, zijn ingeschreven of waarvan de onderneming niet uiterlijk op de peildatum is ingeschreven in het handelsregister onder de vermelding van de verkorte omschrijving van de landbouwactiviteit en de daarbij behorende code van de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) beginnend met de cijfers 011, 012, 013, 014, 015, 016 of 1051, voor zover minimaal 50 procent van de melk die wordt verwerkt op het eigen melkveebedrijf geproduceerd wordt.

Daarnaast moet uit de inschrijving volgen dat de landbouwactiviteit een hoofdactiviteit is. In de praktijk betekent dit dat één van genoemde SBI-codes als eerste (bovenaan) vermeld moet staan in het handelsregister.

Als de landbouwer aantoont door middel van een accountantsverklaring dat de landbouwactiviteit een nevenactiviteit is waarmee een derde van het totale bedrag aan inkomsten in het meest recente belastingjaar wordt verdiend, dan wel een derde van een gemiddeld bedrag aan inkomsten over de drie meest recente belastingjaren, kan de landbouwer toch in aanmerking komen voor een betaling.

Een en ander is, zoals reeds opgemerkt, voortzetting van voormalige regelgeving.

Nieuw ten opzichte van de voorgaande regeling is dat geen registratie in het handelsregister zoals hiervoor beschreven is vereist als de landbouwer voor het voorgaande aanvraagjaar minder dan € 5.000 aan rechtstreekse betalingen heeft ontvangen.

Volgens de toelichting bij de Uitvoeringsregeling is dit drempelbedrag opgenomen uit oogpunt van het vereenvoudigen van de uitvoeringspraktijk. Er

is dan geen toetsing aan inschrijving bij de Kamer van Koophandel.

Op de website van RVO is opgenomen dat dit drempelbedrag ook geldt als een landbouwer in 2022 in totaal minder dan € 5.000 aan rechtstreekse betalingen heeft ontvangen. Dan wordt in 2023 automatisch voldaan aan de voorwaarde van actieve landbouwer.

Dit heeft naar mijn mening tot gevolg dat ook landbouwers die geen onderneming meer exploiteren in de zin van de Handelsregisterwet 2007 in aanmerking kunnen komen voor rechtstreekse betalingen. Denk hierbij aan de situatie dat een landbouwer zijn onderneming heeft overgedragen aan een andere partij, (fiscaal) is gestaakt en zijn onderneming heeft laten uitschrijven uit het handelsregister. Hij heeft echter een beperkte oppervlakte landbouwgrond behouden. Er wordt door hem op deze gronden een subsidiabel gewas geteeld. Deze (ex)landbouwer kan nog in aanmerking komen voor rechtstreekse betalingen in de zin van de Uitvoeringsregeling, mits uiteraard voldaan wordt aan alle overige subsidievoorwaarden.

2.3 Landbouwactiviteit

In de definitie van landbouwactiviteit⁷ is opgenomen dat dit een activiteit is die nodig is om landbouwareaal in een staat te houden die teelt of begrazing mogelijk maakt. Er worden drie activiteiten beschreven die aan deze voorwaarde voldoen:

- het jaarlijks, vóór 1 oktober, maaien van het areaal grasland;
- het inzaaiklaar houden van bouwland;
- het areaal blijvende teelt in goede vegetatieve staat houden.

2.4 Perceel landbouwgrond/landbouwareaal

In artikel 1, lid 1 en artikel 4 van de Uitvoeringsregeling wordt uitvoerig beschreven wat onder landbouwareaal wordt verstaan. De toelichting bij de Uitvoeringsregeling vat het als volgt samen:

“Landbouwareaal is grond die wordt gebruikt als bouwland, blijvend grasland of blijvende teelt. In dit artikel worden deze drie begrippen nader ingevuld. Ook boslandbouw dat in de periode van het voorgaande GLB landbouwareaal was, wordt in dit artikel als landbouwareaal aangemerkt.”

5 Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB, Stcrt. 2014, 36127, laatstelijk gewijzigd bij regeling van 23 augustus 2022, Stcrt. 2022, 22809. Die uitvoeringsregeling gold van 1 januari 2015 tot 1 januari 2023.

6 Art. 1 lid 1 van de Uitvoeringsregeling.

7 Art. 1 lid 1 en artikel 3 van de Uitvoeringsregeling.

Een perceel landbouwgrond wordt gedefinieerd als een aaneengesloten stuk landbouwareaal, waaronder begrepen aangrenzende landschapselementen die ter beschikking van de landbouwer staan, dat door één landbouwer is aangegeven.⁸

Opvallend is dat in de Uitvoeringsregeling zoals gepubliceerd in november 2022 in artikel 4 lid 2 was bepaald dat de landbouwer het perceel landbouwgrond op de peildatum (15 mei) ter beschikking moet hebben op grond van eigendom, huur of pacht dan wel in gebruik met schriftelijke toestemming van de eigenaar, verhuurder of de verpachter.

De voorwaarde dat sprake moet zijn van een schriftelijke toestemming was nieuw ten opzichte van de voorgaande regeling/jaren. In de voormalige Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen werd gesproken over areaal dat ter beschikking moet staan van de landbouwer. Dit was conform Verordening (EU) nr. 1307/2013.⁹

Een reden voor de (aanvankelijk) extra eis vanuit Nederland dat sprake moet zijn van een schriftelijke toestemming is mogelijk gelegen in het feit dat met enige regelmaat sprake is van een zogenoemde dubbelclaim. Een dubbelclaim betreft de situatie dat meerdere landbouwers hetzelfde perceel landbouwgrond opgeven in hun Gecombineerde Opgave. Daarnaast is het vanuit oogpunt van controle en handhaving eenvoudiger als sprake is van een schriftelijke overeenkomst.

Het is in de sector niet ongebruikelijk om percelen landbouwgrond in gebruik te hebben op basis van een mondelinge overeenkomst. In het verleden heeft het Europese Hof van Justitie geoordeeld dat percelen tot een bedrijf behoren als de landbouwer het perceel in gebruik heeft en beschikt over een rechtsgeldige gebruikstitel. De gebruikstitel is vormvrij.

In de huidige Verordening 2021/2115 is de eis van een schriftelijke toestemming niet gesteld. Het in Nederland alleen mogen 'meetellen' van landbouwgrond die op basis van een schriftelijke overeenkomst in gebruik is, zou derhalve vergaande gevolgen hebben. Hiervoor is vanuit de praktijk aandacht gevraagd.

De Uitvoeringsregeling is op dit punt inmiddels gewijzigd met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2023.¹⁰ De passage in artikel 4, lid 2, 'met schriftelijk toestemming' is vervangen door 'met toestemming'. In de toelichting bij de wijziging is hieromtrent aangegeven dat in het verleden ook altijd

een mondelinge overeenkomst is geaccepteerd. Om administratieve lasten en uitvoeringslasten niet onnodig te verhogen, is ervoor gekozen om de eis van schriftelijke toestemming te laten vervallen.

De uitleg van het perceel landbouwgrond zal dan ook naar mijn mening niet wijzigen. Percelen behoren tot een bedrijf als de landbouwer het perceel feitelijk in gebruik heeft en tevens beschikt over een (vormvrije) gebruikstitel voor dat perceel.¹¹ De gebruikstitel moet de landbouwer de bevoegdheid geven om de percelen met een zekere autonomie voor de uitoefening van zijn landbouwactiviteiten te gebruiken.

Het blijft uiteraard van belang dat ten aanzien van een perceel landbouwgrond waarvan de landbouwer zelf geen eigenaar is, kan worden aangetoond dat dit perceel met toestemming van de eigenaar, verhuurder of verpachter, in gebruik is. Als sprake is van een dubbelclaim zal in een mogelijke procedure de landbouwer alsnog een (schriftelijke) verklaring van de eigenaar, verpachter of verhuurder moeten kunnen overleggen. De bewijslast ligt immers bij de desbetreffende landbouwer.

In dit kader wijs ik op een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 8 juni 2021.¹² In deze zaak was de grond opgegeven door de pachter van de grond. Deze pachter had echter met een andere partij een beweidingsovereenkomst gesloten. Ook deze partij had de grond in het kader van de Gecombineerde Opgave opgegeven en aangekruist voor uitbetaling van betalingsrechten. Niet in geschil was dat de landbouwer die beschikte over een beweidingsovereenkomst op 15 mei (peildatum) landbouwactiviteiten verrichtte op de percelen landbouwgrond. Hij liet daar schapen weiden. Er was derhalve sprake van feitelijk gebruik. De desbetreffende landbouwer beschikte tevens over een akte van beweidingsovereenkomst. Deze overeenkomst had hij, zoals reeds vermeld, gesloten met de pachter van het perceel. Eigenaar van de grond was de gemeente Haarlemmermeer. In de pachtovereenkomst tussen deze gemeente en de pachter was vastgelegd dat de pachter niet bevoegd is om de grond aan een derde in gebruik te geven zonder toestemming van de gemeente. De gemeente heeft de pachter geen toestemming verleend voor het sluiten van genoemde beweidingsovereenkomst. Vanwege het ontbreken van de vereiste toestemming van de grondeigenaar,

8 Art. 1 lid 1 van de Uitvoeringsregeling.<

9 PbEU 2013, L 347/608.

10 Regeling van 8 februari 2023, houdende wijziging van de Uitvoeringsregeling GLB 2023, Stcrt. 2023, 4967.

11 Zie HvJ EU 14 oktober 2010, C-61/09, ECLI:EU:C:2010:606 (Landkreis Bad Dürkheim).

12 ECLI:NL:CBB:2021:589.

was geen rechtsgeldige titel van gebruik aanwezig en was er dus geen sprake is van beheer van de landbouwgrond. De aanvraag is volgens het College terecht afgewezen, ondanks het feit dat de landbouwer die beschikt over een beweidingsovereenkomst te goeder trouw is.

Deze uitspraak is gewezen onder het voormalige stelsel van betalingsrechten, maar naar mijn oordeel in het kader van het ‘nieuwe’ artikel 4 lid 2 van de Uitvoeringsregeling nog steeds relevant.

Een op schrift gestelde overeenkomst biedt geen volledige zekerheid. Een pachter doet er goed aan om na te gaan of hij bevoegd is pachtgrond geheel of gedeeltelijk uit gebruik te geven. Dit geldt niet alleen voor een beweidingsovereenkomst zoals hiervoor omschreven, maar ook voor bijvoorbeeld tijdelijke grondruil. Volgens vaste rechtspraak is een pachter immers gehouden tot persoonlijk gebruik van het gepachte. Het afstaan van de zeggenschap aan anderen geldt als een tekortkoming, ook als geen sprake is van een (verboden) onderverpachting. Hierop zal ik in dit kader echter niet nader ingaan.

2.5 Subsidiabele hectare

2.4.1 De definitie

Een subsidiabele hectare is:

*“landbouwareaal van het landbouwbedrijf dat wordt gebruikt voor een landbouwactiviteit of in overwegende mate voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt en ter beschikking van de landbouwer staat, landschapselementen aanwezig op of grenzend aan landbouwareaal dit ter beschikking van de landbouwer staan, areaal dat wordt ingezet voor een conditionaliteitsnorm als bedoeld in bijlage III, onder GLMC 8, van de Verordening, alsmede de natte teelten op areaal als bedoeld in artikel 4, vierde lid, onderdeel c, onder ii van de Verordening”.*¹³

Ook hier zien we dat de Verordening en de (gewijzigde) Uitvoeringsregeling niet een specifieke titel van gebruik eisen (zie ook paragraaf 2.3 inzake landbouwareaal). De minimumoppervlakte waarvoor steun kan worden aangevraagd bedraagt in beginsel 0,01 hectare.¹⁴

Nieuw is dat natte teelten als landbouwproductie worden aangemerkt en hierdoor ook als subsidiabele hectare.

2.4.2 Landschapselementen

Ook is nieuw dat landschapselementen op of grenzend aan landbouwareaal, die ter beschikking van de landbouwer staan, worden gerekend tot de subsidiabele hectare. Ook hier is de zinsnede ‘die ter beschikking van de landbouwer staan’ opgenomen. Dit betekent dat men bijvoorbeeld geen elementen, zoals een rij bomen, mag meetellen als deze in eigendom aan een overheidsinstelling toebehoren en hierover geen afspraken zijn gemaakt met de landbouwer. Daarnaast moeten deze afspraken meer omvatten dan alleen de toestemming om deze elementen op te geven voor subsidie. De term ‘ter beschikking staan’ is naar mijn mening ruimer. Gesteld kan worden dat bijvoorbeeld onderhoud alsdan voor rekening van de landbouwer dient te komen. Hierover zal in de toekomst jurisprudentie verschijnen. Het ter beschikking hebben van landschapselementen is immers een geheel ander ‘vak’ dan het ter beschikking hebben van landbouwgrond.

Overigens is iemand met alleen landschapselementen niet aan te merken als een landbouwer.

2.4.3 Niet-landbouwactiviteiten

Onder de huidige regeling is het uitgangspunt gehandhaafd dat landbouwareaal dat ook wordt gebruikt voor niet-landbouwactiviteiten, toch als subsidiabel kan worden aangemerkt als geen sprake is van noemenswaardige hinder voor de uitoefening van landbouwactiviteiten.

In artikel 6 lid 2 is bepaald dat geen sprake is van noemenswaardige hinder als de niet-landbouwactiviteit maximaal 90 dagen in het jaar van aanvraag duurt en het landbouwareaal na afloop weer in een staat verkeert waarin begrazing of teelt mogelijk is.

Als sprake is van een niet-landbouwactiviteit op basis van de subsidieregelingen ANLb of de Catalogis Groenblauwe diensten en na afloop begrazing of teelt weer mogelijk is, mag genoemde 90 dagen grens overschreden worden.

In artikel 6 lid 4 wordt een aantal niet-landbouwactiviteiten opgesomd dat in ieder geval niet subsidiabel is. Het betreffen moes- en siertuinen, bermen tot een breedte van drie meter van de weg of breder voor zover de verkeersbestemming landbouw hindert, speelweides, stroken grasland langs verharde landingsbanen voor luchtvaart en luchtvaart, stroken langs gebouwen of kassen smaller dan één meter, geluidswallen, springweides, kinderboerderijen, erven, areaal waarop installaties voor de benutting

¹³ Art. 1 lid 1 en artikel 6 van de Uitvoeringsregeling.

¹⁴ Zie voor uitzonderingen artikel 6 lid 7 van de Uitvoeringsregeling.

van zonne-energie aanwezig zijn. Het betreft een niet-limitatieve opsomming.

Ten aanzien van zonneweiden is echter (aanvullend) bepaald dat deze niet subsidiabel zijn, tenzij het gaat om maximaal 100 zonnepanelen per hectare en deze gelijkmatig verspreid staan op het areaal. Oppervlakten met geclusterde zonnepanelen van meer dan 10 m² zijn echter niet subsidiabel en worden op het aantal subsidiabele hectares in mindering gebracht. Percelen waar zonnepanelen samen een oppervlakte van meer dan 100 m² per hectare beslaan, zijn in het geheel niet subsidiabel.

Deze regeling is geïntroduceerd om verduurzaming van de landbouw niet tegen te gaan, maar het is wel de bedoeling dat landbouw de hoofdactiviteit blijft.

In de praktijk bestaan redelijk veel initiatieven met zonnepanelen op landbouwgrond. De voorwaarden die nu in de Uitvoeringsregeling zijn opgenomen, zullen zeer waarschijnlijk gaan leiden tot discussies en (dus) procedures.

2.6 Landschapselementen

In artikel 1 lid 1 van de Uitvoeringsregeling is bepaald dat begroeide terrein- en waterdelen en overige elementen waarop het uitoefenen van een landbouwactiviteit niet mogelijk is, worden aangemerkt als landschapselementen.

In artikel 7 van de Uitvoeringsregeling is een opsomming gegeven van de diverse landschapselementen. Ik verwijs graag naar het desbetreffende artikelen. Ik beperk mij tot het geven van een aantal voorbeelden: boomgroepen met een maximum oppervlakte van 1,5 hectare op maaiveldniveau, geïsoleerde bomen, heggen en hagen, houtsingels of houtwallen en struwelen, waterlopen, niet zijnde grachten, smaller dan tien meter van insteek naar insteek, waarbij geldt dat ze geheel meetellen als ten minste 90 procent van de waterloop smaller is dan tien meter, en watervlakten met een oppervlakte tussen 0,001 hectare en 0,5 hectare, natuurvriendelijke oevers, schouwpaden, ruigtes op landbouwpercelen, rietland etc.

Er kan sprake zijn van aangrenzende landschapselementen. Als sprake is van lijnvormige landschapselementen dan moet ten minste één lange zijde daarvan zijn gelegen binnen vijf meter van landbouwareaal. Alleen dat deel telt mee dat langs het landbouwareaal ligt. Als sprake is van niet-lijnvormige landschapselementen moeten deze binnen vijf meter van landbouwareaal liggen.

Zoals reeds vermeld geldt ook ten aanzien van de landschapselementen dat de landbouwer deze op de peildatum ter beschikking moet hebben op grond van eigendom, huur of pacht dan wel in gebruik met toestemming van de eigenaar, de verhuurder of de pachter. Voor aangrenzende landschapselementen is het derhalve van belang dat toestemming van de eigenaar is verkregen. Ik verwijs kortheidshalve naar mijn opmerking hieromtrent in paragraaf 2.4.2.

Landschapselementen die volledig zijn omsloten door niet subsidiabele hectaren zijn overigens niet subsidiabel.

3. Basispremie en Aanvullende herverdelende inkomenssteun voor duurzaamheid

In het kader van het nieuwe GLB is het stelsel van betalingsrechten komen te vervallen.

De basisinkomenssteun is hierdoor een premie per subsidiabele hectare landbouwgrond geworden. Het betreft een uniform bedrag per hectare dat elk jaar door de minister van LNV wordt vastgesteld. Het bedrag is in 2023 ongeveer € 220 per subsidiabele hectare. Het exacte bedrag wordt in november 2023 bekend gemaakt. Ter vergelijking: in 2022 ontving een landbouwer € 262 per hectare als basisbetaling en € 117 als vergroeningspremie.

Het GLB-budget neemt de komende jaren verder af. Daarnaast zal Nederland een deel van het budget voor de eerste pijler overhevelen naar de tweede pijler. Nederland is namelijk van oordeel dat een basisbetaling noodzakelijk is voor de landbouwers, maar wil zich meer gaan richten op doelgerichte betalingen.

Een landbouwer die recht heeft op de basispremie krijgt voor de eerste veertig subsidiabele hectaren een extra betaling.¹⁵ Deze bedraagt ongeveer € 54 per subsidiabele hectare. Ook dit bedrag staat pas in november 2023 vast. De achtergrond van deze betaling is om overheidssteun toe te bedelen aan degenen die dat het hardste nodig hebben; de kleine en middelgrote landbouwbedrijven.

Voorbeeld:

Een (actieve) landbouwer exploiteert een bedrijf met 60 subsidiabele hectaren.

De basispremie bedraagt 60 ha X € 220 = € 13.200,00.

Voor 40 hectare wordt de aanvullende premie ontvangen: 40 ha X € 54 = € 2.160.

In totaal ontvangt de landbouwer € 15.360.

¹⁵ Art. 14 van de Uitvoeringsregeling.

Kort samengevat houdt de basispremie het volgende in.

Een landbouwer die op 15 mei subsidiabele landbouwgrond (landbouwareaal + landschapselementen) ter beschikking heeft kan een aanvraag doen voor de basispremie en de aanvullende betaling. Landbouwgrond moet gebruikt worden als bouwland, blijvend grasland of blijvende teelt. Er moeten subsidiabele gewassen worden geteeld. Hiervoor ontwikkelt RVO momenteel een Tabel Gewassen en GLB 2023. De landbouwgrond mag in beginsel in het aanvraagjaar niet meer dan 90 dagen voor niet-landbouwactiviteiten worden gebruikt.

Geen rechtstreekse betalingen, en dus ook geen basispremie, worden toegekend aan een landbouwer als het totaalbedrag lager is dan € 500. Dit betreft het bedrag voor toepassing van eventuele sancties of kortingen. Een perceel landbouwgrond bedraagt (afgerond) minstens 0,01 hectare.

Wanneer zijn sancties of kortingen aan de orde? Hierop gaat mr. P. Stehouwer in zijn bijdrage “Controle en handhaving van het nieuwe GLB, wat gaat er veranderen?”, gepubliceerd in dit tijdschrift, uitvoerig in.

Voor wat betreft de basispremie geldt, kort samengevat, dat sprake is van een sanctie als de subsidievoorwaarden niet worden vervuld. Denk hierbij aan het niet telen van een subsidieabel gewas of de landbouwgrond behoort niet tot het bedrijf van de desbetreffende landbouwer. Daarnaast kan sprake zijn van een korting als niet wordt voldaan aan de zogenoemde conditionaliteiten. Deze conditionaliteiten zijn strenger dan de voorwaarden die golden onder het voormalige GLB-beleid.

4. Conditionaliteiten

4.1 Algemeen

Een landbouwer die een aanvraag indient voor een grondgebonden premie in het kader van het GLB moet zich houden aan de zogenoemde conditionaliteiten.¹⁶ Dit geldt derhalve voor de (grondgebonden) basispremie, inclusief aanvullende betaling, de eco-regeling, de extra betaling voor jonge landbouwers en de ANLb.¹⁷

Sinds 2005 komen landbouwers alleen in aanmerking voor rechtstreekse betalingen als ze voldoen aan de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) op het terrein van milieu, dierenwelzijn en dierengezondheid, en de normen voor een goede landbouw- en milieueconditie van de grond (GLMC's). Voorheen werden dit de randvoorwaarden of cross compliance genoemd.

In de Uitvoeringsregeling worden deze eisen opnieuw gesteld, met een aantal aanpassingen.

4.2 Beheerseisen (RBE's)

In artikel 12 van de Verordening (EU) 2021/2115 zijn de beheerseisen geformuleerd. Door Nederland zijn deze ‘uitgewerkt’ en vastgelegd in bijlage 3 bij de Uitvoeringsregeling. De RBE's bestaan uit algemeen wettelijke verplichtingen uit de Europese verordeningen en richtlijnen. Denk hierbij aan voorschriften met betrekking tot meststoffenwetgeving, dierenwelzijn, diervoederhygiëne en toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Voor de details verwijs ik graag naar: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047444/2023-02-11/0> (bijlage 3 van de Uitvoeringsregeling).



4.3 GLMC's

In artikel 13 van de Verordening (EU) 2021/2115 zijn de normen voor een goede landbouw- en milieueconditie van grond geformuleerd. Door Nederland zijn deze ‘uitgewerkt’ en vastgelegd in bijlage 4 bij de Uitvoeringsregeling. Hoewel er al onder het voormalige GLB GLMC's golden, zijn de nieuwe GLMC's verder uitgebreid en aangescherpt. Voor de details verwijs ik ook hier graag naar: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047444/2023-02-11/0> (tekst bijlage 4 van de Uitvoeringsregeling).



Nederland heeft bij de invulling/uitvoering ervoor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.¹⁸ Denk hierbij aan de regelgeving omtrent de bufferstroken (GLMC-norm 4) en gewasrotatie (GLMC-norm 7). In het Nationaal Strategisch Plan is verwoord dat is getracht de (verhoogde) conditionaliteit zo in te vullen dat de premie opweegt tegen de voorwaarden. Uiteraard blijft het de vraag of Nederland hierin is geslaagd. In het rapport “Conditionaliteit en het nieuwe GLB: strengere eisen, behoorlijke kostenposten” van Wageningen University & research¹⁹ wordt hieromtrent het volgende geconcludeerd:

“Uit dit overzicht komt duidelijk naar voren dat de (economische) gevolgen van de GLMC-normen, zeker voor de strengste variant, fors kunnen zijn. Daar komt nog bij dat de kosten per bedrijf, ook binnen eenzelfde bedrijfstype, sterk verschillen. Zodra de basispremie

¹⁶ Art. 32 van de Uitvoeringsregeling.

¹⁷ Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

¹⁸ Kamerdossier 33037

¹⁹ 2022, opgesteld door Jop Woltjer en Martien Voskuilen.

van circa 220 euro per ha – die na 2023 nog verder terugloopt – niet meer opweegt tegen de (gestapelde) kosten van de GLMC's, bestaat het risico dat een bedrijf niet meer meedoet aan het GLB-programma. Het GLB verliest dan een deel van de (milieu) voordelen die men wil bereiken met de verhoogde conditionaliteit en de boer mist de voordelen van de toeslag. Echter, een deel van de voorwaarden in de GLMC's is ook vastgelegd in Europese richtlijnen. Voorbeelden hiervan zijn gewasrotatie voor bedrijven op zand- en lössgronden en bufferstroken langs waterlopen, zoals vastgelegd in het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Aangezien agrariërs zich al aan deze richtlijnen dienen te houden, ongeacht of zij GLB-steun ontvangen of niet, ontmoedigen alleen additionele voorwaarden in de GLMC's bedrijven van deelname aan het GLB."

De tijd zal het leren.

Het niet voldoen aan de conditionaliteiten kan in ieder geval een korting op de uitbetaling van de rechtstreekse betalingen, waaronder de basispremie, tot gevolg hebben. Lidstaten zijn op grond van artikel 12, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 2021/2115 verplicht om landbouwers die niet voldoen aan de conditionaliteiten een administratieve sanctie op te leggen. De hoogte van de sanctie is afhankelijk van de ernst, de omvang en de duur van de niet-naleving, van de vaststelling of de niet-naleving het gevolg is van nalatigheid of een opzettelijk handelen of niet-handelen, en van de vaststelling dat sprake is van een herhaalde niet-naleving. Een niet-naleving als gevolg van nalatigheid leidt in beginsel tot een korting van 3 procent en een opzettelijke niet-naleving leidt in beginsel tot een korting van 15 procent. In de toelichting op de Uitvoeringsregeling is opgenomen dat indien een niet-naleving geen of slechts onbeduidende gevolgen heeft voor het bereiken van de betrokken norm of eis wordt geen korting toegepast, maar een waarschuwing gegeven.

Graag verwijs ik voor alle ins en outs naar de bijdrage "Controle en handhaving van het nieuwe GLB, wat gaat er veranderen?", gepubliceerd in dit tijdschrift.

5. Aanvraagprocedure

5.1 Verleden

Landbouwers moeten in de periode van 1 maart tot en met 15 mei jaarlijks de zogenoemde Gecombineerde

Opgave indienen.²⁰ Met deze opgave worden diverse gegevens over het bedrijf en de landbouwer aangeleverd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Denk hierbij aan gegevens over de percelen landbouwgrond die tot het bedrijf behoren op 15 mei, gewassen die worden geteeld, omvang van de veestapel op 1 april, informatie over het bedrijfs-hoofd en werknemers, informatie over emissie van verwarmde kassen etc.

Hetgeen moet worden opgegeven, wordt jaarlijks vastgelegd in de Regeling landbouwtelling en gecombineerde opgave.²¹ Landbouwers dienen in dit kader gebruik te maken van het door de overheid ter beschikking gestelde (elektronische) formulier.

Al jarenlang wordt dit formulier ook gebruikt voor het doen van aanvragen van rechtstreekse betalingen in het kader van de GLB. De aanvraag voor uitbetaling van rechtstreekse betalingen (de betalingsrechten) vond plaats in het kader van de Gecombineerde Opgave. De aanvraag werd door de landbouwer derhalve ingediend in de periode van 1 maart tot en met 15 mei van het desbetreffende aanvraagjaar.

Deze systematiek is sinds 2023 verlaten. Landbouwers moeten nog steeds jaarlijks de Gecombineerde Opgave indienen, maar de aanvraag tot uitbetaling van rechtstreekse betalingen GLB wordt niet meer via dit formulier gedaan. Hieronder de belangrijkste wijzigingen voor u op een rij.

5.2 Aanmelding

Allereerst moeten landbouwers zich voortaan eerst aanmelden voor de rechtstreekse betalingen. Deze aanmelding moet plaatsvinden in de periode van 15 oktober tot en met 30 november van het jaar voorafgaand aan het aanvraagjaar.^{22 23} De aanmelding moet plaatsvinden met gebruikmaking van een door de overheid ter beschikking gesteld elektronisch formulier.²⁴ In de aanmelding wordt door de landbouwer aangegeven voor welke rechtstreekse betalingen hij zich aanmeldt. Vervolgens geeft hij het landbouwareaal op en de landschapselementen die naar verwachting op de peildatum (15 mei) hem ter beschikking staan. In dat kader wordt ook het concept-bouwplan opgegeven. Als hij zich aanmeldt voor de eco-regeling dient ook te worden opgegeven welke eco-activiteiten hij voornemens is uit te voeren.

²⁰ Art. 24 Landbouwwet.

²¹ Zie bijvoorbeeld de Regeling landbouwtelling en gecombineerde opgave 2022.

²² Art. 10 van de Uitvoeringsregeling

²³ Voor een starter geldt de mogelijkheid om zich tot 15 mei van het aanvraagjaar te melden; artikel 10 lid 6 van de Uitvoeringsregeling

²⁴ Ontheffing is mogelijk op grond van artikel 13 van de Uitvoeringsregeling

Deze aanmelding is cruciaal. Als deze niet of niet tijdig wordt gedaan, komt de landbouwer dat jaar niet in aanmerking voor rechtstreekse betalingen GLB.

In artikel 48 van de Uitvoeringsregeling treffen we overigens wel een hardheidsclausule aan. Als een landbouwer niet of niet tijdig de aanmelding heeft verricht, kan een beroep op dit artikel worden gedaan. Er zal moeten worden aangetoond worden dat strikte handhaving gelet het doel ervan zal leiden tot ene onbillijkheid van overwegende aard. De vraag is dan wat het doel van deze aanmelding, een extra handeling ten opzichte van het verleden, is. De toelichting van artikel 10 luidt als volgt:

“In dit artikel is de aanmeldprocedure opgenomen, die plaats vindt in het jaar vóór de aanvraag (t-1). Het betreft bepalingen ten aanzien van de aanmeldperiode, de inhoud van het elektronisch aanmeldformulier, in te dienen bewijsstukken, toestemmingen en de verplichting om alle gegevens actueel te houden. Voor 2023 is een afwijkende aanmeldperiode opgenomen, aangezien deze regeling in werking treedt in het eerste aanvraagjaar en dit na de reguliere aanmeldperiode is”.

De nieuwe procedure heeft naar ik heb begrepen (mede) tot doel dat uiteindelijk minder fouten worden gemaakt in de definitieve aanvraag. Hierop zal ik nog nader ingaan. Artikel 10 lijkt derhalve ter bescherming van de aanvrager te zijn geschreven. Ik ben dan ook benieuwd in welke situaties de hardheidsclausule wordt toegepast. Welke criteria hanteert de minister? Elke landbouwer die de aanmelding niet correct, niet of niet tijdig heeft gedaan en hiervoor rechtstreekse betalingen zal missen, zal een beroep doen op de hardheidsclausule. Ik verwacht niet dat de minister hier zeer ruimhartig beleid gaat toepassen. We zullen hieromtrent zeker de komende jaren jurisprudentie voorbij zien komen.

De aanmelding wordt verricht in voorafgaande jaar. De aanmelding wordt op de peildatum 15 mei als het ware ‘definitief’ gesteld; althans zo begrijp ik het.

Landbouwers moeten nog steeds de Gecombineerde Opgave indienen in de periode van 1 maart tot en met 15 mei. Zoals reeds vermeld telt alleen landbouwareaal mee dat op 15 mei aan de landbouwer ter beschikking stond. Deze wordt opgegeven in het kader van de Gecombineerde Opgave. In bijlage 2 bij de Uitvoeringsregeling wordt per eco-activiteit de uiterlijke datum van deelnamemelding aangegeven. Bij alle activiteiten betreft dit 15 mei, met

uitzondering van de activiteit ‘groenbedekking’. Daar geldt vanaf 2024 de uiterlijke datum van aanmelding van 1 januari.

Redenen waarom de Gecombineerde Opgave ook voor de rechtstreekse betalingen nog steeds van groot belang is.

Vervolgens moet de landbouwer de bij RVO geregistreerde gegevens met betrekking tot de percelen en landschapselementen en de eco-activiteiten gedurende de periode tussen aanmelding en definitieve aanvraag (zie hierna) actueel houden. Als een wijziging zich voordoet moet de landbouwer deze melden; wederom met gebruikmaking van een elektronisch formulier.

5.3 2023

Voor het jaar 2023 is in de Uitvoeringsregeling een specifieke regeling getroffen voor wat betreft de aanmelding voor rechtstreekse betalingen. Aanmelding was immers in 2022 niet meer mogelijk vanwege de late publicatie (november 2022). Voor het jaar 2023 geldt de periode van 1 maart 2023 tot en met 15 mei 2023 als aanmeldperiode.²⁵ Deze periode loopt dus gelijk met de periode van de Gecombineerde Opgave. De aanmelding zal hierin verwerkt worden.

5.4 Aanvraag

De aanvraag om uitbetaling van aangemelde rechtstreekse betalingen vindt plaats in de periode van 15 oktober tot en met 30 november van het desbetreffende aanvraagjaar. Ook deze aanvraag vindt elektronisch plaats.

In de aanvraag moeten wederom diverse opgaves worden gedaan. Dit betreft onder andere al het landbouwareaal en de landschapselementen die daadwerkelijk op de peildatum (15 mei) aan de landbouwer ter beschikking stonden. Vervolgens geeft de landbouwer ook alle gerealiseerd eco-activiteiten op.

De gegevens die in de aanvraag opgenomen moeten worden, zijn derhalve bekend. Zoals hiervoor weergegeven is de definitieve aanvraag een ‘afgeleide’ van de aanmelding, de Gecombineerde Opgave en eventueel gemelde tussentijdse wijzigingen. Dit is een wezenlijk verschil met voorgaande jaren. In het verleden werd de aanvraag gedaan en moesten de activiteiten nog uitgevoerd worden. Nu kan men in de aanvraag alleen dat ‘meenemen’ wat ook daadwerkelijk is uitgevoerd. Tussen de aanmelding voor de rechtstreekse betalingen en de daadwerkelijke aanvraag

²⁵ Art. 10 lid 7 van de Uitvoeringsregeling

zit een periode van een jaar. Alle gegevens moeten actueel worden gehouden. Dit betekent dat de kans op fouten en dus sancties hierdoor minder groot is dan in het verleden.

De aanvraag betreft een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De Uitvoeringsregeling schrijft voor dat het besluit uiterlijk 30 juni van het jaar volgend op het aanvraagjaar moet zijn genomen. Overigens kan de minister de landbouwer verzoeken ten behoeve van de beoordeling van de aanmelding en de aanvraag extra gegevens of inlichtingen te verschaffen. De landbouwer krijgt maximaal vier weken de tijd om deze informatie te verstrekken.²⁶

Overigens is het mogelijk een voorschotbetaling aan te vragen. Dit zal in het najaar mogelijk zijn; mogelijk tegelijk met de ‘reguliere’ aanvraag.

Tegen het besluit dat wordt genomen op de aanvraag om uitbetaling van rechtstreekse betalingen staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

5.5 Bedrijfswijzigingen

5.5.1 Algemeen

Tussen de aanmelding en de daadwerkelijke aanvraag zit een periode van één jaar. In dat jaar kan er binnen een bedrijf een en ander wijzigen.

In paragraaf 5.3 heb ik aangegeven dat in de aanvraag alleen datgene wordt opgegeven wat daadwerkelijk is uitgevoerd. Daarnaast moet de landbouwer in de periode tussen aanmelding en aanvraag bepaalde gegevens (percelen en eco-activiteiten) actueel houden. RVO kan op deze wijze ook ‘meekijken’ en waar mogelijk ingrijpen; uiteraard in overleg met de desbetreffende landbouwer.

De kans op sanctionering is dan gering, althans dat stelt de minister. Zoals reeds eerder gemeld, treft u in dit tijdschrift de bijdrage “Controle en handhaving van het nieuwe GLB, wat gaat er veranderen?” van mr. P. Stehouwer aan. Hierin wordt nader ingegaan op dit onderwerp. Graag verwijs ik naar deze bijdrage.

In dit kader wil ik op een aantal mogelijke wijzigingen binnen een bedrijf ingaan.

5.5.2 Bedrijfsoverdracht

De gevolgen van een bedrijfsoverdracht zijn vastgelegd in artikel 40 van de Uitvoeringsregeling. In artikel 40 is “overdracht van een bedrijf” als volgt

gedefinieerd: “*de verkoop, verhuur of welke soortgelijke transactie ook van de betrokken productie-eenheden*”.

RVO heeft aangegeven dat zij voor wat betreft de uitleg van het begrip bedrijfsoverdracht het beleid zullen hanteren wat zij al een aantal jaren uitvoeren. Kort samengevat houdt dit in dat als sprake is van een overdracht van productie-eenheden waardoor sprake is van een andere ondernemer in de zin van de Handelsregisterwet 2007, en dus een ander KvK-nummer, er sprake is van een bedrijfsoverdracht in de zin van de Uitvoeringsregeling. Ik verwijs voor meer informatie over het beleid van RVO naar de in dit tijdschrift gepubliceerde bijdrage “De registratie van een agrarische bedrijfsoverdracht”.²⁷ In genoemde bijdrage wordt uitvoerig ingegaan op het vraagstuk wanneer sprake is van een bedrijfsoverdracht, de datum van de bedrijfsoverdracht en het beleid van RVO dienaangaande.

Als de overdracht plaatsvindt na de aanmelding zoals beschreven in paragraaf 5.2 moeten partijen dit “*onverwijld*” melden bij RVO. Er wordt in de Uitvoeringsregeling geen duidelijke termijn genoemd. Dit overigens in tegenstelling tot de meststoffenwetgeving waar een termijn van 30 dagen geldt voor het melden van wijzigingen.²⁸

In de melding van de overdracht kunnen partijen verklaren dat de overnemer alle rechten en plichten van de overnemer heeft overgenomen. De overnemer kan vervolgens zelf de aanvraag indienen.

Wel gelden op basis van artikel 40 van de Uitvoeringsregeling twee voorwaarden:

- De overdracht moet uiterlijk 30 november van het aanvraagjaar zijn gemeld. Dit is immers de laatste dag waarop de aanvraag kan worden ingediend.
- de overnemer moet vanaf het moment van de overdracht als actieve landbouwer zijn of, als de overdracht na 15 mei plaatsvindt, moet de overdrager op 15 mei als actieve landbouwer aan te merken zijn.

In artikel 5 van de Uitvoeringsregeling (actieve landbouwer) wordt nog een aanvullende eis gesteld. De overnemer wordt als actieve landbouw aangemerkt als de hierboven bedoelde inschrijving op correcte wijze heeft plaatsgevonden én uit de inschrijving blijkt dat het bedrijf van de overnemer is opgericht uiterlijk op de datum van de bedrijfsoverdracht.

Het opmerkelijke is dat op de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland een enigszins

26 Art. 39 van de Uitvoeringsregeling

27 C.C. van Harten en H.A. van Bommel, TvAR 2021/7-8, p 338.

28 Art. 37 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet

afwijkende regeling is opgenomen. De tekst van de Uitvoeringsregeling stelt duidelijk de eis dat de overnemer op het moment van de bedrijfsoverdracht aangemerkt moet kunnen worden als een actieve landbouwer. Op de website van RVO²⁹ treffen we echter de volgende passage aan:

“Overdracht melden uiterlijk 30 november: uitbetaling aan overnemer

Meld uw bedrijfsoverdracht zo snel mogelijk bij ons. Doe dit uiterlijk op 30 november van het aanvraagjaar. Wij betalen dan uit aan de overnemende partij. De overnemer moet op 30 november wel actieve landbouwer zijn, dus ingeschreven staan bij KVK. Schrijft de overnemer zich voor het eerst in bij KVK? Dan moet deze KVK-inschrijving ingaan op de datum van de bedrijfsoverdracht.

De overnemer verklaart in het formulier Melding overdracht bedrijf dat hij alle rechten en plichten van de overdrager heeft overgenomen. Dan kan de overnemer aanspraak maken op de betalingen, waarvoor de overdrager een aanmelding heeft gedaan.”

Niet op het moment van bedrijfsoverdracht maar op 30 november van het aanvraagjaar moet de overnemer als actieve landbouwer aan te merken zijn. Dat is een wezenlijk andere insteek. De overdracht kan immers reeds op 1 augustus hebben plaatsgevonden. Op basis van de Uitvoeringsregeling moet op dat moment de onderneming van de overnemer geregistreerd zijn in het Handelsregister conform de voorgeschreven voorwaarden. RVO lijkt de datum 30 november, de laatste dag van termijn van indienen van de definitieve aanvraag, te gaan hanteren. Ik raad echter aan om geen risico's dienaangaande te nemen en uit te gaan van de datum van bedrijfsoverdracht. Echter, in de praktijk blijkt het soms lastig te zijn om een tijdige registratie in het handelsregister te realiseren. Het beleid dat RVO op de website heeft gecommuniceerd kan wellicht in die situaties uitkomst bieden.

Als de overdracht na 30 november plaatsvindt of als de overnemer op moment van overdracht nog niet als actieve landbouwer aan te merken was, kan de steun worden uitbetaald aan de overdrager, mits laatstgenoemde tijdig een aanvraag heeft ingediend. Daarnaast moet de overdrager op peildatum 15 mei nog als actieve landbouwer te boek hebben gestaan.

Dit zou betekenen dat in de situatie dat een bedrijfs-overdracht plaatsvindt op 1 juli en de overnemer op het moment van overdracht nog niet is aan te merken als actieve landbouwer vanwege ontbreken van een registratie in het handelsregister, de overdrager nog de aanvraag kan indienen. Het is raadzaam dat partijen hieromtrent afspraken maken. Deze afspraken zouden wat mij betreft niet alleen moeten zien op het indienen van de aanvraag, maar ook over de aanspraak op de gelden. Worden deze volledig doorbetaald aan overnemer of betreft het een gedeelte? En hoe wordt een eventuele korting of terugvordering tussen partijen verdeeld? De sanctionering vindt immers plaats bij de aanvrager; in het voorbeeld de overdrager. De reden van sanctionering kan veroorzaakt zijn door handelen of nalaten van de overnemer.

De melding van de overdracht vindt plaats met gebruikmaking van het elektronische formulier ‘Melding overdracht of beëindiging agrarisch bedrijf’. Op het formulier is de volgende passage afgedrukt:

“U vult dit formulier in als:

- de rechtsvorm van uw bedrijf verandert;*
- u uw bedrijf volledig overdraagt;*
- u uw bedrijf splitst of een deel van uw bedrijf afsplitst;*
- u uw bedrijf met één of meer bedrijven samenvoegt;*
- u stopt met uw bedrijf.”*

Genoemd formulier is geen onbekende. Dit formulier wordt al jarenlang gebruikt voor de melding van omschreven bedrijfswijzigingen. In het formulier moeten overdrager en overnemer diverse vragen beantwoorden. Deze hebben betrekking op de identiteit van partijen, de datum van overdracht, diverse onderdelen van de mestwetgeving, overdracht van het Unieke Bedrijfsnummer (UBN) en het al dan niet overgaan van percelen.

Er zijn in verband met de inwerkingtreding van de Uitvoeringsregeling nieuwe vragen aan het formulier toegevoegd. Onder het (nieuwe) onderdeel 12 van het formulier kunnen partijen aangeven of de aanmelding en/of aanvraag wordt overgenomen. De overnemende partij moet hiervoor een verklaring ondertekenen die tevens is opgenomen in het formulier.³⁰

5.5.3 Overige wijzigingen

De titel van artikel 41 van de Uitvoeringsregeling luidt: Gedeeltelijke bedrijfsoverdracht, fusie, splitsing, vererving en bedrijfsbeëindiging. De gevolgen van

²⁹ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/glb-2023/bedrijfsoverdracht-en-glb-2023>

³⁰ Formulier Melding overdracht of beëindiging agrarisch bedrijf, onderdeel 17

dergelijke wijzigingen wordt echter in dit artikel niet beschreven.

Het enige wat artikel 41 bepaald is dat als van een dergelijk feit sprake is na aanmelding zoals beschreven in paragraaf 5.2, de landbouwer die deze aanmelding heeft verricht onverwijld melding moet doen van de wijziging met gebruikmaking van een elektronisch formulier. Ook in dit kader moet gebruik worden gemaakt van het formulier Melding overdracht of beëindiging agrarisch bedrijf³¹.

Zoals vermeld, treffen we in artikel 41 geen volledige beschrijving aan van de gevolgen van genoemde bedrijfswijzigingen. We moeten aldus de feiten beoordelen en de systematiek 'toepassen'.

Het is mogelijk dat een fusie of een vererving tevens kan worden aangemerkt als een overdracht van het gehele bedrijf. Denk hierbij aan de situatie dat een landbouwer al een landbouwbedrijf exploiteert en een ander (geheel) bedrijf verwerft. Dit bedrijf wordt als het ware toegevoegd aan zijn bestaande bedrijf; geregistreerd onder zijn bestaande relatienummer bij RVO. Dit beschouwt RVO als een fusie. De gevolgen zijn echter identiek aan een bedrijfsoverdracht. Hetzelfde geldt als twee landbouwers gaan samenwerken. Twee bedrijven worden alsdan samengevoegd. Ook dit wordt aangemerkt als een fusie. Wederom gelden de regels omtrent de bedrijfsoverdracht.

Als sprake is van een bedrijfsbeëindiging kan ook sprake zijn van een bedrijfsoverdracht. De ene landbouwer eindigt zijn bedrijf en de andere landbouwer neemt het bedrijf over. Als de stakende landbouwer zijn bedrijf in gedeelten gaat overdragen aan verschillende landbouwers is sprake van een splitsing. Dit betreft geen bedrijfsoverdracht.

Onder een splitsing wordt ook de situatie verstaan de landbouwer die een gedeelte van zijn bedrijf vervreemdt en het andere gedeelte voortzet.

Wat zijn de gevolgen van een dergelijke splitsing?

Als de landbouwer die een gedeelte van zijn bedrijf heeft vervreemd, de deelnamemelding heeft verricht, kan hij de definitieve aanvraag nog steeds indienen. Echter, deze aanvraag ziet uiteraard alleen op de percelen landbouwgrond die hij op 15 mei ter beschikking had. Daarnaast moet hij ten tijde van het indienen van de aanvraag nog als een actieve landbouwer aangemerkt kunnen worden. De hoofdregel is immers dat alleen actieve landbouwers een beroep kunnen doen op de rechtstreekse betalingen.

Of de landbouwer die een deel van het bedrijf heeft overgenomen ook een aanvraag kan indienen voor de bijbehorende basispremie, aanvullende betaling en eco-regeling is allereerst afhankelijk van de vraag of hij voor zijn bedrijf destijds (ook) een aanmelding heeft verricht. Als dat niet het geval is, komt de landbouwer in beginsel niet in aanmerking voor rechtstreekse betalingen.³¹

Als de landbouwer een deelnamemelding heeft verricht, kan hij de 'bijbehorende' rechtstreekse betalingen wel aanvragen. Voorwaarde is dan wel dat de desbetreffende percelen landbouwgrond op 15 mei (de peildatum) tot zijn beschikking stonden. Oftewel: de splitsing moet voor 15 mei hebben plaatsgevonden en de percelen moeten zijn opgegeven door de overnemende landbouwer in de Gecombineerde Opgave.

Als splitsing ná de peildatum plaatsvindt, kan de overnemende landbouwer de rechtstreekse betalingen die samenhangen met de desbetreffende percelen niet aanvragen. In artikel 4 lid 2 van de Uitvoeringsregeling van 1 november 2022 is immers bepaald dat de landbouwer het perceel landbouwgrond op de peildatum (15 mei) ter beschikking moet hebben op grond van eigendom, huur of pacht dan wel in gebruik met toestemming van de eigenaar, verhuurder of de verpachter (zie paragraaf 2.3).

In deze situatie kunnen de desbetreffende rechtstreekse betalingen nog wel aangevraagd worden door de overdragende landbouwer. Deze had de percelen immers op de peildatum tot zijn beschikking staan. Voorwaarde is wederom dat deze overdragende landbouwer op het moment van aanvraag nog als actieve landbouwer aan te merken is.

5.5.4 Overdracht perceel landbouwgrond

Het is uiteraard mogelijk dat na een aanmelding een landbouwer een perceel landbouwgrond overdraagt aan een andere landbouwer. Dit kan zijn vanwege verkoop, verpachting, maar ook bijvoorbeeld op basis van een mondelinge overeenkomst van grondruil. Wat betekent dit voor het verkrijgen van de rechtstreekse steun die samenhangt met deze percelen? Uiteraard is ook hier van belang dat alleen de landbouwer die een perceel op de peildatum 15 mei in beheer had, een aanvraag kan doen voor dit perceel. De gevolgen van een overdracht van percelen landbouwgrond zijn naar mijn mening vergelijkbaar met het afsplitsen van productie-eenheden van een bedrijf (zie paragraaf 5.5.2). Graag verwijs ik naar deze toelichting.

31 Er geldt een uitzondering voor de landbouwer een starter is. Deze kan zich tot 15 mei van het aanvraagjaar aanmelden voor de rechtstreekse betalingen

De artikelen 36 en 43 van de Uitvoeringsregeling is hieromtrent nog relevant. In genoemde artikelen is bepaald dat wanneer de landbouwgrond, dan wel een deel hiervan, in het betrokken kalenderjaar wordt overgedragen, de administratieve sancties, worden opgelegd aan de actieve landbouwer die op de peildatum het perceel landbouwgrond ter beschikking heeft. Oftewel: als de overnemer op een wijze handelt waardoor het perceel bijvoorbeeld niet meer als subsidiabel kan worden aangemerkt of de voorgenomen eco-activiteit niet uitvoert, komt dit voor rekening van de aanvrager. Dit kan derhalve de landbouwer zijn dit het perceel heeft overgedragen. Het is dus van belang dat in het kader van een overdracht van een perceel partijen goede afspraken maken omtrent het al dan niet aanvragen van rechtstreekse betalingen. Men dient op de hoogte zijn van de toepasselijke subsidievoorwaarden. Als subsidie immers ten onrechte is aangevraagd, komt dit wat betreft sanctionering van uit de Uitvoeringsregeling voor rekening van de aanvrager. Of dit ook geldt voor partijen onderling is uiteraard afhankelijk van gemaakte afspraken.

6. Tot slot

Wat betreft de basispremie voor duurzaamheid is een groot aantal onderdelen van de Uitvoeringsregeling herkenbaar. Dit betreft met name de definities en

de systematiek. Er heeft een aantal verscherpingen plaatsgevonden (bijvoorbeeld de conditionaliteiten), maar tegelijkertijd zien we ook een aantal versoepelingen (bijvoorbeeld definitie actieve landbouwer).

Nieuw is de wijze van aanvragen van de rechtstreekse betalingen. De aanvraag moet voortaan voorafgegaan worden door een deelnamemelding. Als deze melding ontbreekt, kan een landbouwer in beginsel geen beroep doen op rechtstreekse betalingen. Een uitzondering op dit uitgangspunt is de situatie waarbij sprake is van een bedrijfsoverdracht. Dan is het mogelijk om een gedane melding over te nemen. Van belang is om bij elke (voorgenomen) bedrijfswijziging vast te stellen of deze wijziging gevolgen heeft voor aanspraak op rechtstreekse betalingen en of er 'onverwijld' melding moet worden gedaan. Daarnaast is het relevant dat partijen bij een bedrijfsoverdracht of een (feitelijke) overdracht van percelen landbouwgrond afspraken maken omtrent het aanvragen van rechtstreekse betalingen en welke rechten en plichten partijen dienaangaande jegens zowel de minister als elkaar hebben. Het spreekt voor zich dat het raadzaam is om deze goed vast te leggen.

Over de auteur

mr. H.A. (Rianne) van Bommel is werkzaam als senior jurist bij Remie Fiscaal Juridisch Adviesbureau B.V.