



Vlaams
Parlement

ingediend op **1040** (2016-2017) – Nr. 1
10 januari 2017 (2016-2017)

Voorstel van resolutie

van Axel Ronse, An Christiaens, Lydia Peeters, Grete Remen,
Robrecht Bothuyne en Wilfried Vandaele

betreffende de aanpassing van het decreet
houdende maatregelen ter bestrijding en
voorkoming van leegstand en
verwaarlozing van bedrijfsruimten

TOELICHTING

I. Context

Leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten en andere gebouwen zorgen voor een onderbenutting van de open ruimte. Deze gebouwen nemen ruimte in die niet gebruikt wordt. We moeten dus meer inzetten op inbreiding, activering en herontwikkeling van verlaten terreinen en gebouwen. Leegstaande en verwaarloosde bedrijfsgebouwen kunnen ook een smet op onze leefomgeving vormen. Zeker als ze jarenlang staan te verkommeren, trekken ze zwerfvuil en vandalisme aan en zorgen ze voor een negatieve spiraal in de omgeving.

De Vlaamse overheid neemt sinds 1995 maatregelen waarmee zij een bijdrage wil leveren aan het voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsgebouwen. Met het decreet van 19 april 1995 ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten beoogt de Vlaamse overheid een planmatige, gestructureerde aanpak van de problematiek.

In 2014 waren in totaal 2356 panden opgenomen op de inventaris van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsgebouwen. Hieruit blijkt dat op vandaag nog steeds heel wat bedrijfsgebouwen leegstaan en onderbenut worden, waar in principe nog nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden zijn.

Dat de bezorgdheid en de uitgangspunten van het initiële decreet na 20 jaar nog steeds actueel zijn, wordt ook duidelijk als we kijken naar de ambities omtrent het ruimtelijk beleid in het regeerakkoord 2014-2019: "De rode draad is doordacht en zuinig ruimtegebruik en we vrijwaren maximaal de waardevolle open ruimte."¹. Ook het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen² wil inzetten op een aantal sleutelkwesties die herbenutting willen bevorderen en het aansnijden van nieuwe open ruimte beperken.

II. Optimalisatie van de regelgeving rond leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten

Het decreet van 19 april 1995 ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten had tot doelstelling "de opstelling van een coherent geheel van bepalingen die de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten ertoe moeten aanzetten om deze gebouwen te recupereren of ze opnieuw op de markt te brengen met eerbied voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied."

Het decreet bestaat daartoe uit drie luiken: inventarisatie, heffing en stimulering van de vernieuwing via financiële ondersteuning. De inventarisbeheerder is het Vlaamse Gewest, op voorstel van de gemeente. De inkomsten van de gewestelijke heffing worden – via het Vernieuwingsfonds – aangewend voor sloop, sanering en renovatie. Het huidige decreet maakt hierbij een onderscheid tussen financiële steunmaatregelen voor verwerving en sanering:

- a) de verwervingssubsidie bedraagt 30% en kan enkel toegekend worden aan (semi)publieke instellingen;
- b) de subsidie voor saneringswerkzaamheden bedraagt 90% en kan zowel aan private als publieke initiatiefnemers toegekend worden.

In de legislatuur 2009-2014 werden een aantal – eerder technische – knelpunten aangepakt en werd een uniformisering doorgevoerd door een integratie van de

¹ Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan; Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, blz. 55.

² Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool? Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

heffing in de Vlaamse Codex Fiscaliteit. Toch zijn op vandaag niet alle knelpunten weggewerkt en bestaan een aantal onlogische situaties bij toepassing van het (al meermaals gewijzigde) decreet uit 1995.

Het Vlaams regeerakkoord voor 2014-2019 zegt dan ook onder meer het volgende:

“We evalueren en stellen het decreet tot bestrijding en voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten bij. Het decreet moet een duidelijk kader scheppen waarbij we maximaal focussen op een herbenutting van de gebouwen en de bedrijfsruimte in functie van nieuwe activiteiten. De leegstandsheffing wordt herwerkt tot een billijke heffing met soepele procedures en voldoende rechtsbescherming. We gaan hierbij na welke instrumenten ter beschikking kunnen gesteld worden van de overheid om actief leegstand en verwaarlozing aan te pakken. De subsidieregeling wordt gefocust op hergebruik en herbestemming.”.³

In de conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende de herwerking van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten⁴ worden een aantal knelpunten en aandachtspunten omtrent de huidige regeling opgesomd.

Registratiebasis voor opname in het register van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsgebouwen

In de huidige regeling vertrekt men van de totale ‘bedrijfsruimte’. Dit is de totaliteit van de percelen waarop bedrijfsgebouwen staan. De drempelwaarde voor registratie ligt momenteel op 500 m² perceelsoppervlakte. Dit leidt er onder meer toe dat er geen registratie mogelijk is (en bijgevolg ook geen heffing verschuldigd is) voor de onderbenutting van grootschalige, volledig verharde bedrijfsterreinen, waarop geen leegstaande of verwaarloosde gebouwen staan. Omgekeerd staan dan weer heel vaak kleinere nutsgebouwen (schuren en stallen) van gedesaffekteerde hoes of schuilhokken en stallen op weides op de inventaris, onafhankelijk van de omvang van het gebouw. Doordat men vandaag enkel naar de perceelsoppervlakte kijkt, leidt dit soms ook tot een heffing op kleine gebouwtjes van enkele vierkante meters, louter omdat het om een groot perceel gaat.

Om een efficiënt beleid en inventarisatie te bewerkstelligen, is een aanpassing van de basis voor registratie noodzakelijk. Een mogelijkheid hiertoe is om niet langer gebruik te maken van de kadastrale oppervlakte van de bedrijfsruimte als registratiebasis, maar wel van de effectief bebouwde oppervlakte op de percelen die deel uitmaken van de bedrijfsruimte.

Vlaanderen moet zich focussen op de grotere bedrijfsruimten. Een drempelwaarde van 500 m² effectief bebouwde oppervlakte is hierbij een mogelijkheid. Ook een drempelwaarde van 400 m² behoort tot de mogelijkheden, gezien de huidige grens voor het bekomen van een socio-economische vergunning. Kleinere (bedrijfs)gebouwen kunnen opgenomen worden op het gemeentelijke leegstandsregister indien de gemeente hier rond een specifiek beleid wenst te voeren. Deze gewijzigde registratiemethode moet ervoor zorgen dat kleine gebouwen op grote percelen niet onevenredig getaxeerd worden.

Leegstandsheffing op basis van effectieve leegstand van de gebouwen

Eenmaal 50% van de vloeroppervlakte leegstaat, wordt de heffing vandaag vastgesteld op basis van het kadastraal inkomen van de gronden waarvan de bedrijfsruimte deel uitmaakt. Dit betekent dat gekeken wordt naar de oppervlakte van de

³ Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan; Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, blz. 63.

⁴ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 563/1.

kadastrale percelen. Dit heeft dit ook tot gevolg dat geen rekening gehouden wordt met een gedeeltelijke vermindering van de leegstand. Het bedrag van de heffing wordt immers niet aangepast naarmate de leegstand procentueel wordt vermindert tussen 100% en 50%. Dit kan leiden tot absurde situaties, waarbij een eigenaar die gerichte acties onderneemt om de leegstand gradueel te verminderen, toch geconfronteerd wordt met een heffing op het totale perceel.

Om tegemoet te komen aan de vraag naar een billijke heffing kan onderzocht worden om de heffing niet langer (louter) te bepalen op basis van het kadastraal inkomen van de percelen maar op basis van de effectieve leegstaande vloeroppervlakte van de bebouwing. Dit zou resulteren in een graduele vermindering van de heffing naarmate de leegstand procentueel verminderd wordt.

Koppeling tussen het moment van registratie en het moment van de heffing

De leegstandsheffing bedrijfsruimten is verschuldigd vanaf 1 januari van het kalenderjaar dat volgt op de derde opeenvolgende registratie in de inventaris. Afhankelijk van de datum van de opeenvolgende registraties heeft dit een ongelijke behandeling tot gevolg. Een aanpassing in deze dringt zich dan ook op om de koppeling tussen het moment van registratie en het moment van heffing duidelijker, transparanter en billijker te maken.

Opschorting bij juridische procedures tegen vergunningen voor vernieuwing

In de huidige regeling bestaat een mogelijkheid tot opschorting van de heffing voor bedrijfsruimten waarvoor een vernieuwingsvoorstel werd ingediend. De opschorting blijft beperkt tot een termijn van twee jaar vanaf de betekening van het vernieuwingsvoorstel aan het departement. Er zijn gevallen waarbij de afgeleverde vergunningen worden aangevallen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Milieuhandhavingscollege of de Raad van State en waardoor het onmogelijk is de vernieuwing te starten (en de leegstand te beëindigen) binnen de termijn van twee jaar.

De huidige regeling met betrekking tot 'opschorting door vernieuwing' wordt daarom best aangepast, waarbij de termijn van opschorting van rechtswege wordt verlengd met de periode van beroep tegen de vergunningen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Milieuhandhavingscollege of de Raad van State. De inventarisbeheerder dient de Vlaamse Belastingdienst daarvan op de hoogte te stellen.

Naar een gelijke behandeling van publieke en private actoren

De Vlaamse Regering kan subsidies verlenen voor de vernieuwing van gebouwen die in de inventaris zijn opgenomen. Het huidige decreet maakt hierbij een onderscheid tussen financiële steunmaatregelen voor verwerving en sanering:

- a) de verwervingssubsidie bedraagt 30% en kan enkel toegekend worden aan (semi)publieke instellingen;
- b) de subsidie voor saneringswerkzaamheden bedraagt 90% en kan zowel aan private als publieke initiatiefnemers toegekend worden.

In de adviezen van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)⁵ op een voorontwerp van decreetswijziging in 2013 werd kritiek geuit op de ongelijke behandeling tussen privé/publiek. De SERV had er in 2012 ook al op gewezen dat dergelijke subsidie de prijs van het onroerend goed kan opdrijven. Heel wat gebouwen en terreinen blijven jarenlang leegstaan tot de overheid uiteindelijk zelf

⁵ SARO 2013-08 advies van 27 maart 2013. SERV_ADV_20130415. Advies van 15 april 2013.

het initiatief neemt, financieel ondersteund door de verwervingssubsidie. De verwervingssubsidie kan een omgekeerd effect hebben op de snelheid waarbij leegstaande en verwaarloosde panden worden herontwikkeld. Nochtans kan het in specifieke situaties en complexe dossiers aangewezen zijn dat de (lokale) overheid als regisseur optreedt en de terreinen verwerft met het oog op nieuwe ontwikkeling of herbestemming. Bijkomende ondersteuning vanuit het Vernieuwingsfonds kan hierbij een extra stimulans zijn om de situatie aan te pakken.

Het is aangewezen de subsidieregeling te herwerken en de middelen uit het Vernieuwingsfonds vooral in te zetten ten voordele van de effectieve sanering van de sites, eerder dan de aankoop.

Differentiatie van de saneringssubsidie met focus op herbenutting van de bestaande gebouwen

De saneringssubsidie is gericht op werken die “noodzakelijk zijn om het bedrijfsgebouw in een zodanige staat te brengen om de eigenlijke herbestemmingsbouwwerkzaamheden te kunnen beginnen”. Door deze ruime omschrijving van het begrip ‘saneringswerkzaamheden’ worden subsidies zowel toegekend voor volledige sloop en grondwerken als een renovatie en herbenutting.

Dit resulteert vaak in een totale sloop van de bestaande bedrijfsgebouwen, waarna het gebied een nieuwe bestemming krijgt. In een aantal gevallen gaat het bijvoorbeeld ook om een louter residentiële ontwikkeling via een nieuwe verkaveling of de sloop van een voormalig landbouwbedrijf in functie van de oprichting van een nieuwe residentiële woning.

Het is niet gewenst om de middelen uit het Vernieuwingsfonds in te zetten voor dergelijke projecten. Daarom wordt een differentiatie ingevoerd van de subsidiepercentages, rekening houdende met de manier waarop de bestaande bebouwing wordt hergebruikt. De subsidies worden hierbij maximaal toegekend voor herbestemmingsprojecten in functie van nieuwe activiteiten. Omdat de planologische bestemming in bepaalde gevallen geen nieuwe economische activiteiten toelaat, of omdat in bepaalde gebieden nieuwe industriële activiteiten niet langer gewenst zijn gezien de ruimtelijke context, zullen vernieuwingsprojecten ook in deze gevallen ondersteund blijven, zij het aan een minder hoog percentage.

Hier kan overwogen worden om de principes uit het witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen in de praktijk te brengen en als hefboom te gebruiken. Zo dient in dit opzicht geen steun gegeven te worden aan slecht gelegen gebouwen en percelen die vanuit een goede ruimtelijke ordening beter terug open ruimte worden.

III. Naar een coherent en slagkrachtig grond- en pandenbeleidsinstrumentarium

Dit decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten staat uiteraard niet alleen.

Naast het decreet van 19 april 1995 ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten komt leegstand en verwaarlozing ook aan bod in twee andere decreten, meer bepaald:

- 1° de heffing op verwaarloosde gebouwen en verwaarloosde, ongeschikte en/of onbewoonbare woningen in artikel 25 van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996;
- 2° het leegstandsregister voor leegstaande gebouwen en woningen, vermeld in artikel 2.2.6 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid. De gemeente treedt hier op als inventarisbeheerder en er bestaat een mogelijkheid tot het heffen van een gemeentelijke leegstandsbelasting.

Het is de uitdrukkelijke bedoeling van de Vlaamse Regering om een gecoördineerd en strategisch grond- en pandenbeleid te voeren. In het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (artikel 2.1.1) wordt de missie van het Vlaamse grond- en pandenbeleid omschreven als volgt:

“Het Vlaamse Gewest voert in samenwerking met de provincies en de gemeenten een grond- en pandenbeleid dat bestaat uit de aansturing, de coördinatie, de ontwikkeling en de aanwending van ruimtelijke en sectorale beleidsstrategieën en instrumenten om de grond- en pandenmarkt te faciliteren, te stimuleren, te bevorderen en desnoods te corrigeren.”.⁶

Op 4 april 2014 al keurde de Vlaamse Regering de krijtlijnen voor een geïntegreerd grond- en pandenbeleid op gewestelijk niveau goed.⁷ De visie op een Vlaams grond- en pandenbeleid wordt hierin als volgt verwoord:

“De Vlaamse overheid beschikt over een slagkrachtig grond- en pandenbeleidsinstrumentarium dat haar in staat stelt om vanuit een gebiedsgerichte en geïntegreerde benadering op transparante wijze tot realisaties op het terrein te komen.”.

Eén van de deelaspecten hiervan is de “vereenvoudiging en bundeling van het bestaand grond- en pandenbeleidsinstrumentarium tot een coherent en sectoroverschrijdend geheel, zonder overlap”.

In uitvoering van de beleidsnota Omgeving 2014-2019 wordt ook gewerkt aan een ‘Instrumentendecreet’ met als doel (a) het bundelen van bestaande realisatiegerichte instrumenten die reeds een decretale basis hebben maar omwille van de transparantie beter worden samengebracht in één overzicht, (b) het verbeteren van bestaande instrumenten waarvoor wijzigingen nodig zijn in de huidige regelgeving, en (c) het ontwikkelen van nieuwe regelgeving voor ontbrekende (realisatiegerichte) instrumenten.

In de conceptnota betreffende de inhoudelijke en proces-gerelateerde krijtlijnen bij de opmaak van een ‘Instrumentendecreet’ (VR 2016 13 05 DOC.0454/1) wordt dit decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten ook expliciet vernoemd.

Met dit voorstel van resolutie roepen wij de Vlaamse Regering dan ook op verder werk te maken van dit Instrumentendecreet en te voorzien in een coherent en slagkrachtig grond- en pandenbeleidsinstrumentarium.

Axel RONSE
An CHRISTIAENS
Lydia PEETERS
Grete REMEN
Robrecht BOTHUYNE
Wilfried VANDAELE

⁶ Decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, artikel 2.1.1.

⁷ VR 2014 0404 DOC.0384/1BIS, DOC.0384/2BIS en VR 2014 2803 DOC.0384/3.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
 - 1° de inhoud van het Vlaamse regeerakkoord (*Parl.St.* VI.Parl. 2014, nr. 31/1), waarin onder meer gepleit wordt voor een herziening van het decreet tot bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten en nieuwe economische impulsen via inbreiding, activering en herontwikkeling van bestaande terreinen en de valorisatie van black- en brownfields;
 - 2° de beleidsnota Omgeving 2014-2019 (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 142/1), in het bijzonder de doelstelling om het decreet tot bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten te evalueren en bij te stellen;
 - 3° de nota 'Krijtlijnen voor een geïntegreerd grond- en pandenbeleid op gewestelijk niveau' (VR 2014 0404 DOC.0384/1BIS);
 - 4° de conceptnota betreffende de inhoudelijke en proces-gerelateerde krijtlijnen bij de opmaak van een 'Instrumentendecreet' (VR 2016 13 05 DOC.0454/1);
 - 5° het witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, waarbij een verhoging van het ruimtelijk rendement binnen het huidig ruimtebeslag door zorgvuldig ruimtegebruik, intensivering, verweving en hergebruik centraal staat;
 - 6° het verslag van de hoorzitting over de conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende de herwerking van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 563/1 en 563/2);
- overwegende dat:
 - 1° leegstaande en verwaarloosde bedrijfspanden beschouwd moeten worden als probleemgebieden, zowel vanuit een economisch oogpunt als vanuit het streven naar een kwaliteitsvolle leef- en woonomgeving;
 - 2° de Vlaamse overheid al sinds 1995 maatregelen neemt waarmee zij een bijdrage wil leveren aan het voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsgebouwen;
 - 3° op vandaag meer dan 2300 panden opgenomen zijn op de inventaris van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsgebouwen;
 - 4° het ruimtelijk beleid gericht is op een verhoging van het ruimtelijk rendement binnen het huidig ruimtebeslag door zorgvuldig ruimtegebruik, intensivering, verweving en hergebruik;
 - 5° de Vlaamse overheid dient te beschikken over een slagkrachtig grond- en pandenbeleidsinstrumentarium dat haar in staat stelt om vanuit een gebiedsgerichte en geïntegreerde benadering op transparante wijze tot realisaties op het terrein te komen;
 - 6° het huidige decreet een aantal anomalieën en verbeterpunten bevat, zoals duidelijk aan bod is gekomen tijdens de hoorzitting;
 - 7° het aangewezen is de leegstandsheffing te koppelen aan de effectieve leegstand van het bedrijfsgebouw;
 - 8° een differentiatie van de subsidiepercentages aangewezen is naargelang er sprake is van een hergebruik voor economische activiteiten;
 - 9° de herwerking van het decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten samen dient te verlopen met de uitbouw van een geïntegreerd grond- en pandenbeleid, de opmaak van een Instrumentendecreet en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen;

- vraagt de Vlaamse Regering:
 - 1° om blijvend in te zetten op de bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van gebouwen en bedrijfsruimten in het bijzonder;
 - 2° bijkomende maatregelen te nemen om het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte te verhogen door in te zetten op verdichting, renovatie en hergebruik, en hiervoor ook in de nodige instrumenten en financiële middelen te voorzien;
 - 3° nieuwe economische impulsen te geven via inbreiding, activering en herontwikkeling van bestaande terreinen en de valorisatie van black- en brown-fields;
 - 4° lokale besturen te stimuleren en te ondersteunen bij de bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van gebouwen en bedrijfsruimten in het bijzonder;
 - 5° om dringend werk te maken van de evaluatie en aanpassing van het decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten;
 - 6° om bij de herziening van het decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten rekening te houden met de codificatieopdracht, zoals bepaald in artikel 7.4.1 van het decreet Grond- en Pandenbeleid;
 - 7° bij de aanpassingen aan het decreet in het kader van een geïntegreerd grond- en pandenbeleid op gewestelijk niveau en de opmaak van een Instrumentendecreet:
 - a) maximaal te focussen op een herbenutting van de gebouwen en de bedrijfsruimte in functie van nieuwe activiteiten;
 - b) de leegstandsheffing te herwerken tot een billijke en uitvoerbare heffing door in de heffing rekening te houden met de bebouwde oppervlakte en de effectieve leegstand van de bedrijfsgebouwen;
 - c) de subsidieregeling te hervormen met het oog op een effectieve stimulans voor hergebruik en herbestemming van de bestaande gebouwen in functie van nieuwe economische activiteiten.

Axel RONSE
An CHRISTIAENS
Lydia PEETERS
Grete REMEN
Robrecht BOTHUYNE
Wilfried VANDAELE