



Vlaams
Parlement

ingediend op **563** (2015-2016) – Nr. 1
5 november 2015 (2015-2016)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Axel Ronse

betreffende de herwerking van het decreet
van 19 april 1995 houdende maatregelen
ter bestrijding en voorkoming van leegstand
en verwaarlozing van bedrijfsruimten

INHOUD

I. Context.....	3
II. Relatie tot het decreet Grond- en Pandenbeleid	5
III. Basisprincipes en doelstellingen voor een herwerking van het decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten	6
IV. Beleidsvoorstellen tot optimalisatie van de regelgeving rond leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.....	6
1. Aanpassing van de basis voor registratie op de inventaris	6
1.1 Inventarisatie op basis van oppervlakte van de gebouwen	7
1.2 Afstemming met andere decreten.....	8
2. Aanpassing van de leegstandsheffing	8
2.1 Leegstandsheffing op basis van effectieve leegstand van de gebouwen	8
2.2 Koppeling tussen het moment van registratie en het moment van de heffing.....	9
2.3 Opschorting bij juridische procedures tegen de vergunningen voor de vernieuwing	10
3. Aanpassing subsidieregeling	10
3.1 Naar een gelijke behandeling van publieke en private actoren	12
3.2 Differentiatie van de subsidie voor saneringswerkzaamheden met maximale focus op herbenutting van de bestaande gebouwen.....	13

I. Context

Leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten en andere gebouwen zorgen voor een onderbenutting en verspilling van de open ruimte. Deze gebouwen nemen ruimte in die niet gebruikt wordt. Ondertussen blijven we aan de randen van de steden steeds nieuwe gronden bebouwen. Er zijn betere manieren om met onze schaarse Vlaamse ruimte om te gaan. We moeten dus meer inzetten op inbreiding, activering en herontwikkeling van verlaten terreinen en gebouwen. Leegstaande en verwaarloosde bedrijfsgebouwen vormen ook vaak een smet op onze leef-omgeving. Zij staan soms jarenlang te verkommeren, trekken zwerfvuil en vandalisme aan en zorgen 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. Toen werd de toenemende ruimteconsumptie en de onderbenutting van ruimte via hergebruik reeds aangegrepen om een decretaal initiatief te nemen om in te grijpen in de markt. Leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfspanden "moeten beschouwd worden als probleemgebieden zowel vanuit een economisch oogpunt als vanuit het streven naar een kwaliteitsvolle leef- en woonomgeving."¹

Het decreet ter bestrijding en voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten van 19 april 1995 beoogt een planmatige, gestructureerde aanpak van de problematiek. De doelstelling bestond in "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."²

Het decreet bestaat uit drie luiken:

- inventarisatie;
- heffing;
- stimulering van de vernieuwing via financiële ondersteuning.

Het toepassingsgebied van het decreet 'beperkt' zich tot die gebouwen die als laatste bestemming een economische activiteit hebben gekend, voor zover de perceelsoppervlakte minstens 5 aren bedraagt. Dit omvat dus zowel industriële en ambachtelijke bedrijfsgebouwen, landbouwgebouwen, gebouwen voor handel of horeca enzovoort.

De inventarisbeheerder is het Vlaamse Gewest, op voorstel van de gemeente. De inkomsten van de gewestelijke heffing worden – via het vernieuwingsfonds – aangewend voor sanering, renovatie of nieuwbouw (na sloop). Er zijn twee gewestelijke administraties bij betrokken:

- Ruimte Vlaanderen als inventarisbeheerder, die instaat voor de registratie en de schrapping van de inventaris;
- de Vlaamse Belastingdienst VLABEL, die instaat voor de heffing en de inning.

¹ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de bestrijding van de voorkoming van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten (*Parl.St.* VI.Parl. 1993-94, nr. 591/1, blz. 2).

² Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de bestrijding van de voorkoming van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten (*Parl.St.* VI.Parl. 1993-94, nr. 591/1, blz. 2).

In 2014 waren in totaal 2356 panden opgenomen op de inventaris van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsgebouwen³. Uit de gedetailleerde cijfers kunnen we volgende opdeling maken:

– land- en tuinbouw	27%
– transport, bouw en (industriële) productie	27%
– handel	21%
– kantoren, diensten en openbare gebouwen	12%
– horeca en recreatie	10%
– overige	3%

Opvallend zijn de hoge cijfers voor leegstaande handelspanden. Daarnaast vallen ook de hoge cijfers op voor leegstaande gebouwen in de categorie land- en tuinbouw. In bepaalde gevallen gaat het om leegstaande hoevecomplexen, maar vaak ook over kleinere nutsgebouwen (schuren en stallen) van gedesaffekteerde hoeves die inmiddels zijn omgevormd tot residentiële woningen of om schuilhokken en stallen op weides, zonder actuele link met agrarische bedrijfsvoering.

Hieruit blijkt dat op vandaag nog steeds heel wat bedrijfsgebouwen leegstaan en onderbenut worden, terwijl overal nieuwe open ruimte wordt aangesneden. Dat de bezorgdheid en de uitgangspunten van het initiële decreet na 20 jaar dus 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 (...) vrijwaren maximaal de waardevolle open ruimte."⁴. Ook het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen⁵ wil inzetten op een aantal sleutelkwesties die herbenutting boven het aansnijden van nieuwe open ruimte stellen, zoals bijvoorbeeld:

- het inperken van verdere verharding van de open ruimte, door bijvoorbeeld verdichting en hergebruik van verouderde gebouwen en terreinen;
- meer doen met minder ruimte, door efficiënter om te gaan met beschikbare ruimte.

In de zittingsperiode 2009-2014 werden al een aantal – eerder technische – knelpunten aangepakt in het decreet ter bestrijding en voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten van 19 april 1995. Tegelijk werd een zekere uniformisering doorgevoerd door een integratie van de bepalingen rond de heffing in de Vlaamse Codex Fiscaliteit. Toch zijn op vandaag niet alle knelpunten weggewerkt en bestaan er een aantal onlogische situaties bij toepassing van het (al meermaals gewijzigde) decreet uit 1995 (zie verder). De toepassing van het decreet vormt ook stevast een onderdeel van het jaarrapport van de Vlaamse Ombudsdienst.

Het Vlaams Regeerakkoord voor 2014-2019 zegt dan ook 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."⁶

³ Verslag van de commissie Leefmilieu van 21 april 2015.

⁴ Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan; Regeerakkoord Vlaamse Regering 2009-2014, blz. 55.

⁵ Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool? Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

⁶ Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan; Regeerakkoord Vlaamse Regering 2009-2014, blz. 63.

Het concreet en gedetailleerd herwerken van het decreet inzake leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten vergt een voorafgaande keuze met betrekking tot een aantal aspecten. Deze nota gaat in op hoofdlijnen. Verder onderzoek zal nodig zijn over de verschillende deelaspecten.

II. Relatie tot het decreet Grond- en Pandenbeleid

Naast het decreet van 19 april 1995 ter bestrijding en voorkomen 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.

Deze drie decreten hebben duidelijk gelijkaardige doelstellingen. Bovendien zijn de instrumenten grotendeels gelijklopend. Toch bestaan belangrijke verschillen tussen deze decreten. Overlap wordt duidelijk vermeden. Bij wijze van voorbeeld wordt in het Grond- en Pandendecreet (artikel 2.2.6, §5) duidelijk bepaald dat gebouwen, die in aanmerking komen voor inventarisatie in de zin van het decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, niet kunnen opgenomen worden in het leegstandsregister in het kader van het decreet Grond- en Pandenbeleid.

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 wordt de missie van het Vlaams grond- en pandenbeleid (artikel 2.1.1) 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.”⁷.

Op 4 april 2014 keurde de Vlaamse Regering de krijtlijnen voor een geïntegreerd grond- en pandenbeleid op gewestelijk niveau goed.⁸ De visie op een Vlaams grond- en pandenbeleid wordt hierin als volgt verwoord:

“De Vlaamse overheid beschikt over een slagkrachtig grond- en pandenbeleids-instrumentarium 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”.

Het decreet Grond- en Pandenbeleid⁹ bevatte reeds de codificatieopdracht om alle reglementering met betrekking tot grond- en pandenbeleid onder te brengen in één Vlaamse codex Grond- en Pandenbeleid. In de (niet-limitatieve) opsomming worden ook deze drie reglementeringen met betrekking tot leegstand en verwaarlozing van woningen en (bedrijfs)gebouwen opgesomd.

⁷ Decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, artikel 2.1.1.

⁸ VR 2014 0404 DOC.0384/1BIS, DOC.0384/2BIS en VR 2014 2803 DOC.0384/3.

⁹ Decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, artikel 7.4.1.

Het is dan ook logisch om de herwerking van het decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten aan te grijpen voor een inhoudelijke en procedurele coördinatie van alle decreten rond leegstand en verwaarlozing (bedrijfsgebouwen, woningen en andere gebouwen) en de integratie in één Vlaamse codex Grond- en Pandenbeleid.

III. Basisprincipes en doelstellingen voor een herwerking van het decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten

Het initiële decreet is sinds 1995 al enkele keren gewijzigd. Dit gebeurde niet altijd vanuit een geïntegreerde benadering, waardoor de samenhang (op bepaalde punten) is verloren gegaan. De talrijke vonnissen en arresten over betwistingen van de registratie én de heffing hebben ook geleid tot ad-hoc-aanpassingen. Daarom is het aangewezen om te komen tot een grondige herziening van het decreet.

Het herwerkte en geïntegreerde decreet moet een kaderdecreet vormen waarin de doelstellingen en instrumenten bepaald worden. Vlaanderen past ook hier het subsidiariteitsbeginsel toe.

De globale doelstellingen van het herwerkte decreet blijven ongewijzigd en kunnen als volgt samengevat worden:

- wegwerken van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsgebouwen;
- optimaal benutten van bestaande gebouwen en ruimte;
- maximaal vrijwaren van de open ruimte;
- inpassen van de nieuwe functies in de hedendaagse ruimtelijk-economische context;
- focus op hergebruik en herbestemming van de gebouwen, bij voorkeur in functie van nieuwe economische activiteiten.

De herwerking van het decreet tot bestrijding en voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsgebouwen kadert ook in de modernisering van het instrumentarium en een efficiëntere overheid. Procedures moeten vereenvoudigd worden, zonder de rechtszekerheid in het gedrang te brengen. De administratieve lasten worden afgebouwd, zowel voor de overheid als de burger. Gegevens waarover de overheid reeds beschikt, worden niet meer gevraagd (MAGDA: maximale gegevensdeling tussen administraties). Verdere digitalisering en gekoppelde databanken – ook tussen de verschillende bestuursniveaus – zijn hierin belangrijk.

IV. Beleidsvoorstellen tot optimalisatie van de regelgeving rond leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten

De drie luiken van het initiële decreet:

- inventarisatie;
 - heffing;
 - stimulering van de vernieuwing via financiële ondersteuning;
- blijven behouden en worden geoptimaliseerd in functie van deze doelstellingen en basisprincipes.

1. Aanpassing van de basis voor registratie op de inventaris

De huidige regeling met betrekking tot leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten gebeurt in twee fasen: inventarisatie en heffing.

Volgens artikel 2 van het decreet wordt een bedrijfsruimte als geheel of gedeeltelijk leegstaand beschouwd (en komt ze dus in aanmerking voor registratie op de inventaris) “vanaf het ogenblik dat meer dan 50% van de totale vloeroppervlakte van de bedrijfsgebouwen niet effectief wordt benut.”.

Onder 'bedrijfsruimte' wordt verstaan "de verzameling van alle percelen waarop zich minstens één bedrijfsgebouw bevindt, als één geheel te beschouwen en die toebehoren aan dezelfde eigenaar. Deze verzameling heeft een minimale oppervlakte van 5 aren. (...)".

Dit betekent dat de drempelwaarde voor registratie momenteel ligt op 500 m² perceelsoppervlakte. Er wordt dus louter gekeken naar de perceelsoppervlakte om te bepalen of een bedrijfsgebouw – klein of groot – op de Vlaamse inventarislijst van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen wordt geplaatst.

Dit leidt bijvoorbeeld tot volgende situaties:

- 1° er is geen registratie mogelijk (en geen heffing verschuldigd) voor de onderbenutting van volledig verharde bedrijfsterreinen van bijvoorbeeld 9000 m² oppervlakte, waarop een klein gebouw van 600 m² staat dat gebruikt wordt voor opslag;
- 2° op de inventaris staan heel wat gebouwen uit de categorie land- en tuinbouw (27%). In bepaalde gevallen gaat het inderdaad om leegstaande hoevecomplexen, maar vaak ook over kleinere nutsgebouwen (schuren en stallen) van gedesaffekteerde hoeves of schuilhokken en stallen op weides. Volgens de huidige criteria is het immers mogelijk om kleine schuilhokken en oudere stallen op een groot weiland op de inventaris te plaatsen, onafhankelijk van de omvang van het gebouw;
- 3° solitaire leegstaande winkelpanden in het stadscentrum zorgen voor een negatief beeld. Gelet op het feit dat deze panden vaak op percelen staan die kleiner zijn dan 500 m², worden deze niet opgenomen op de inventaris. Anderzijds zal een kleine winkel van 80 m² in een groter shoppingcenter wél onmiddellijk geïnventariseerd worden (gezien perceelsoppervlakte hier >500 m²).

1.1 Inventarisatie op basis van oppervlakte van de gebouwen

Om een efficiënt beleid en inventarisatie te bewerkstelligen, is een aanpassing van de basis voor registratie noodzakelijk. Hierbij wordt in de gewijzigde regelgeving niet langer gebruikgemaakt van de kadastrale oppervlakte van de bedrijfsruimte, maar wel van de effectief bebouwde oppervlakte op de percelen die deel uitmaken van de bedrijfsruimte.

Vlaanderen wil vooral de grotere bedrijfsruimten aanpakken. Daarom wordt de drempelwaarde voor de effectief bebouwde oppervlakte genomen op 500 m². Kleinere (bedrijfs-)gebouwen kunnen worden opgenomen op het gemeentelijk leegstandsregister indien de gemeente hierrond een specifiek beleid wenst te voeren.

Dit leidt bijgevolg tot een zuivere opsplitsing tussen:

- bedrijfsgebouwen <500 m² → gemeentelijk leegstandsregister en gebouwen;
- bedrijfsgebouwen >500 m² → gewestelijke heffing.

Deze gewijzigde registratiemethode zal tot gevolg hebben dat meerdere gebouwen (>500 m²) op dezelfde bedrijfssite of hetzelfde perceel opgenomen kunnen zijn op de inventaris. Dit leidt ook tot een billijke registratie (en heffing), die wijzigt naar gelang de leegstand van elk individueel gebouw wordt verholpen. Bij de verdere uitwerking moet nagegaan worden in hoeverre kan gewerkt worden met volgende begrippen:

- gebouwencomplex: een functioneel geheel bestaande uit fysiek niet met elkaar verbonden gebouwen¹⁰;
- gebouwengroep: minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen¹¹.

Opmerking:

Gelet op de huidige drempelwaarde voor het bekomen van een socio-economische vergunning (= bedrijfsactiviteit) kan overwogen worden de drempelwaarde op 400 m² te leggen.

1.2 Afstemming met andere decreten

Als de basis van registratie gewijzigd wordt van de perceelsoppervlakte naar de oppervlakte van de gebouwen, zal een verschuiving optreden van panden op de inventaris leegstaande bedrijfsruimten en het leegstandsregister voor gebouwen en woningen¹², en omgekeerd.

Het is dan ook logisch om de herwerking van het decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkomen van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten aan te grijpen voor een inhoudelijke en procedurele coördinatie van alle decreten rond leegstand en verwaarlozing (bedrijfsgebouwen, woningen en andere gebouwen) en de integratie in één Vlaamse codex Grond- en Pandenbeleid.

2. Aanpassing van de leegstandsheffing

2.1 Leegstandsheffing op basis van effectieve leegstand van de gebouwen

De heffing wordt op vandaag vastgesteld op basis van het kadastraal inkomen (ki) van de gronden waarvan de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte deel uitmaakt. Voor niet-landbouwbedrijven worden ook alle aangrenzende percelen die één geheel ermee vormen (en die behoren tot dezelfde eigenaar) meegenomen in functie van de berekening van de heffing.

Dit betekent in eerste instantie dat louter gekeken wordt naar de oppervlakte van de (totaliteit van de) kadastrale percelen (zie hoger), onafhankelijk van de omvang van de bebouwing, de bebouwde oppervlakte of de vloeroppervlakte van de bebouwing.

In tweede instantie 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 verminderd. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat een vermindering van de leegstand van bijvoorbeeld 100% naar 70% niet resulteert in een vermindering van de heffing met bijvoorbeeld 30%. Enkel indien het leegstandspercentage daalt onder de 50% wordt het onroerend goed geschrapt uit de inventaris en zal dus ook niet langer een heffing verschuldigd zijn.

Het is duidelijk dat deze regeling in bepaalde gevallen leidt tot absurde situaties. Hieronder enkele voorbeelden.

- A. Neem een situatie waarbij twee gebouwen met een oppervlakte van 500 m² zich bevinden op een terrein met een oppervlakte van 2000 m². Beide panden staan leeg, waardoor de bedrijfsruimte wordt opgenomen op de inventaris en (na

¹⁰ VCRO artikel 4.1.1, 4°.

¹¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, artikel 1, 2°.

¹² Artikel 2.2.6 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

2 jaar) een heffing verschuldigd is. Deze heffing wordt berekend op (het ki van) de totale perceelsoppervlakte (2000 m²). Als vervolgens een gebouw wordt afgebroken en het andere gebouw blijft leegstaand, blijft de leegstand 100% en is dus een belasting verschuldigd, nog steeds op basis van de totale perceelsoppervlakte (2000 m²). Men gaat er vanuit dat het ki in dit geval dermate zal verminderd zijn ingevolge de sloop van het ene gebouw, waardoor het bedrag van de heffing eveneens vermindert. Men houdt hier echter geen rekening met de vertraging in de aanpassingen van het ki door het kadaster.

- B. Stel een situatie met een leegstaand gebouw van 10.000 m². De eigenaar breekt 9900 m² van de leegstaande bebouwing af, maar laat 100 m² staan. De eigenaar zal nog steeds een belasting verschuldigd zijn gezien de leegstand niet volledig is weggewerkt (en er geen procentuele vermindering telt ingevolge de gedeeltelijke afbraak). De eigenaar wordt in dit geval bovendien belast op basis van het ki van de totale perceelsoppervlakte (en niet op basis van die 100 m²).
- C. Stel opnieuw de situatie waarbij een leegstand pand van 10.000 m² bestaat. In het geval de eigenaar bijvoorbeeld 6000 m² opnieuw benut maar 4000 m² laat leegstaan, zal het pand geschrapt worden van de inventaris (gezien benutting >50%) en is niet langer een belasting verschuldigd. De effectieve leegstand is in dit geval echter 40 maal groter dan in situatie B.

In uitvoering van het regeerakkoord 2014-2019 worden daarom wijzigingen voorgesteld aan de leegstandsheffing. Hierbij wordt gestreefd naar een redelijke en billijke heffing met soepele procedures, die maximaal aansluit bij de realiteit en absurde situaties als hierboven vermijdt.

Om tegemoet te komen aan de vraag naar een billijke heffing wordt de heffing niet langer vastgesteld op basis van het ki van de gronden maar op basis van de effectieve leegstaande vloeroppervlakte van de bebouwing.

Dit resulteert automatisch ook in een graduele vermindering van de heffing naarmate de leegstand procentueel verminderd wordt. De bewijslast voor deze verminderde heffing zal in dit geval bij de eigenaar liggen.

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

Het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) staat in voor de definitieve registratie in de inventaris op voorstel van de gemeente. Deze definitieve registratie moet gebeuren binnen 90 kalenderdagen na ontvangst van de ontwerprijst van de gemeenten. Volgens het uitvoeringsbesluit (artikel 6) moet deze lijst jaarlijks vóór 1 maart toegestuurd worden aan het departement.

De leegstandsheffing bedrijfsruimten is vervolgens verschuldigd vanaf het kalenderjaar dat volgt op de derde opeenvolgende registratie in de inventaris¹³.

Uiteraard is er een temporeel verband tussen het moment van de definitieve registratie en het moment van de heffing. Tijdens de vorige regeerperiode werd reeds een aanpassing gedaan met het oog op verdere verduidelijking. Toch blijven ook hier nog steeds onduidelijkheden en twistpunten te bestaan. In de praktijk gebeurt het immers dat het eerste registratieattest (eventueel na beroep) pas in november van het jaar X definitief wordt betekend aan de eigenaar(s). Het tweede en derde registratieattest volgen dan bijvoorbeeld steeds vroeger in het kalenderjaar, bijvoorbeeld in augustus van het jaar X+1 en mei van het jaar X+2. De belasting is vervolgens verschuldigd vanaf 1 januari van het jaar X+3, wat in de praktijk dus minder dan 3 x 12 maanden is.

¹³ Vlaamse Codex Fiscaliteit, artikel 2.6.2.0.1.

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.

De regeling inzake de verkrottingsheffing op verwaarloosde gebouwen en verwaarloosde, ongeschikte of onbewoonbare woningen kan hierbij inspirerend werken. Deze verkrottingsheffing is verschuldigd van zodra een pand gedurende 12 maand opgenomen is in de inventaris¹⁴. Bij een aanpassing wordt gestreefd naar een maximale harmonisatie met andere heffingen in de Vlaamse Codex Fiscaliteit. Ik verwijs hier ook naar het voorstel tot harmonisatie en coördinatie van alle decreten rond leegstand en verwaarlozing van gebouwen (zie IV.1) en de integratie in één Vlaamse codex Grond- en Pandenbeleid.

2.3 Opschorting bij juridische procedures tegen de vergunningen voor de vernieuwing

In de huidige regeling¹⁵ bestaat een mogelijkheid tot opschorting van de heffing voor bedrijfsruimten waarvoor een vernieuwingsvoorstel werd ingediend.

Volgens het uitvoeringsbesluit van 20 december 2013 moet een dergelijk vernieuwingsvoorstel ook een afschrift van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning bevatten als die vereist zijn volgens de aard van de werkzaamheden.

De opschorting blijft beperkt tot een termijn van twee jaar vanaf de betekening van het vernieuwingsvoorstel aan het departement. Tijdens die periode moet ook de eventuele leegstand zijn beëindigd. Het departement kan eenmalig een verlenging van de opschortingstermijn toestaan met hoogstens twee jaar als:

- 1° de aanvraag tot subsidiëring met toepassing van artikel 42, §1, van het decreet van 19 april 1995, wegens budgettaire redenen niet kan worden ingewilligd;
- 2° de aanvaarde vernieuwing dermate buitengewone werkzaamheden omvat dat ze niet kan worden voltooid binnen de opschortingstermijn, vermeld in het tweede lid;
- 3° de aanvaarde vernieuwing vanwege economische, ruimtelijke, juridische of (milieu)technische redenen dermate complex is dat ze niet kan worden voltooid binnen de opschortingstermijn, vermeld in het tweede lid.

Er zijn gevallen bekend waarbij de afgeleverde vergunningen worden aangevallen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Milieuhandavingscollege of de Raad van State en waardoor het onmogelijk is de vernieuwing te starten (en de leegstand te beëindigen) binnen de termijn van 2 jaar.

De huidige regeling met betrekking tot 'opschorting door vernieuwing' wordt daarom aangepast, waarbij de termijn van opschorting van rechtswege wordt verlengd met de periode van beroep tegen de vergunningen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Milieuhandavingscollege of de Raad van State.

3. Aanpassing subsidieregeling

Binnen de perken van de beschikbare kredieten kunnen subsidies verleend worden – via het Vernieuwingsfonds – 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. Het besluit¹⁶ bevat de nodige reglementaire bepalingen omtrent de aanvraagprocedure en uitbetaling.

¹⁴ Vlaamse Codex Fiscaliteit, artikel 2.5.2.0.1.

¹⁵ Vlaamse Codex Fiscaliteit, artikel 2.6.7.1.1.

¹⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 1997, artikel 28.

- A. De verwervingssubsidie bedraagt 30% en kan enkel toegekend worden aan (semi)publieke instellingen¹⁷. Deze subsidie kan (vanzelfsprekend) slechts één keer per terrein worden toegekend.
- B. De subsidie voor saneringswerkzaamheden bedraagt 90% en kan zowel aan private als publieke initiatiefnemers toegekend worden. De subsidie wordt slechts toegekend aan 'nieuwe eigenaars' (2 jaar).

Het begrip 'saneringswerkzaamheden' moet volgens het uitvoeringsbesluit ruim geïnterpreteerd worden en omvat alle werken die "noodzakelijk zijn om het bedrijfsgebouw in een zodanige staat te brengen om de eigenlijke herbestemmingsbouwwerkzaamheden te kunnen beginnen":

- 1° de gedeeltelijke sloping van interne en externe constructies en het verwijderen van uitrustingen, elementen, materialen en puin die niet bruikbaar zijn voor de herbestemmingsbouwwerkzaamheden;
- 2° stuttings- en schoringswerken, nieuwbouwconstructies voor zover deze laatste noodzakelijk zijn om de stabiliteit van de te behouden constructies en, in voorkomend geval, ook van aanpalende constructies, te verzekeren of om de verdere aftakeling van te behouden constructies te voorkomen;
- 3° grondwerken die nodig zijn om het terrein op het gepaste niveau te brengen om de eigenlijke herbestemmingsbouwwerkzaamheden te kunnen beginnen, met uitsluiting van saneringswerken voorzien in het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming;
- 4° de verwijdering in de bedrijfsgebouwen van elementen die een gevaar inhouden of die de gezondheid kunnen schaden.

Het kan dus zowel gaan om renovatie- en herbestemmingswerkzaamheden als de volledige sloop van de bestaande gebouwen. De subsidie wordt toegekend onafhankelijk van de nieuwe bestemming of functie van het gebouw of het terrein (na sloop).

Bij de decreetswijziging¹⁸ van 2013 werden de vaste percentages voor de verwervings- en saneringssubsidies uit het decreet gehaald. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd een nieuwe regeling uit te werken om de percentages aan te passen aan bepaalde prioriteiten en hierbij gedifferentieerd en beleidsgericht te werk te kunnen gaan. Tot op vandaag werden geen nieuwe % vastgelegd.

Toegekende saneringssubsidies:

	2010	2011	2012	2013	2014
Private sector	5.555.485 euro	4.563.140 euro	3.160.800 euro	4.975.934 euro	8.217.443 euro
<i>gemiddeld per dossier</i>	<i>241.542 euro</i>	<i>240.165 euro</i>	<i>185.929 euro</i>	<i>310.995 euro</i>	<i>265.078 euro</i>
Publieke sector	1.437.622 euro	4.071.441 euro	2.185.000 euro	1.582.613 euro	523.104 euro
<i>gemiddeld per dossier</i>	<i>287.531 euro</i>	<i>581.634 euro</i>	<i>312.142 euro</i>	<i>175.845 euro</i>	<i>104.620 euro</i>

Evolutie aantal saneringsdossiers:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Privésector	17	19	20	22	23	19	17	16	31
Openbare sector	3	8	2	7	5	5	7	9	5

¹⁷ OCMW, gemeenten, vereniging van gemeenten, erkende SHM, erkende POM, Vlaams Woningfonds.

¹⁸ Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (Parl.St. VI.Parl. 2012-13, nr. 2052/1).

Toegekende verwervingssubsidies aan overheden (uit Vernieuwingsfonds):

	2009	2010	2011
Publieke sector	3.910.997 euro	2.500.163 euro	2.330.212 euro
<i>gemiddeld per dossier</i>	<i>325.916 euro</i>	<i>416.693 euro</i>	<i>388.368 euro</i>
<i>max. subsidiebedrag</i>	<i>1.140.000 euro</i>	<i>1.590.000 euro</i>	<i>1.500.000 euro</i>

In 2009 werden twaalf verwervingssubsidies toegekend; voor de jaren 2010 en 2011 waren dit telkenmale zes dossiers. Een groot deel van het jaarlijkse subsidiebedrag wordt toegekend aan één specifiek en groot dossier.

3.1 Naar een gelijke behandeling van publieke en private actoren

In het oorspronkelijke decreet van 1995 werden enkel saneringswerken gesubsidieerd omdat men vanuit het fonds niet wenste tussen te komen in werken die een meerwaarde creëren voor de initiatiefnemer:

“Er werd geopteerd om (...) niet tussen te komen in de kosten voor verwerving. De reden hiervoor is dat de verwervingskosten niet als kosten “a fond perdu” kunnen beschouwd worden, aangezien op het verworven perceel na herbestemming een meerwaarde kan gecreëerd worden.”.

De mogelijkheid om ook subsidies voor verwerving door (semi)publieke overheden te voorzien, werd ingevoerd met het begrotingsdecreet van 20 december 1996. De memorie van toelichting bij dit decreet omvat weinig of geen motivering en verwijst enkel naar het (inmiddels opgeheven) besluit van de Vlaamse Regering van 19 mei 1993, dat een subsidiemogelijkheid bood voor verwerving door bepaalde publieke instanties:

“De bedoeling van de opsplitsing van artikel 42 van het decreet in twee verschillende delen schuilt in het feit dat in dit ontwerpdecreet een subsidie voor de verwerving van onroerende goederen voor bepaalde initiatiefnemers wordt opgenomen. Zoals in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 mei 1993 kan de verwerving door bepaalde instanties gesubsidieerd worden.”.

De Raad van State maakte naar aanleiding van deze wijziging in 1996 al opmerkingen omtrent de mogelijkheid dat de financiële steun kan aanzien worden als een steunmaatregel volgens artikel 93 van het EG-Verdrag. De bepaling werd toch opgenomen in het decreet gezien de steun “enkel mogelijk is voor saneringswerken van verlaten bedrijfsruimten en bijgevolg een ander karakter heeft dan economische steun.”.

Bij de decreetswijziging van 2013 werden beide subsidiemechanismen (verwerving en sanering) behouden, evenals het onderscheid tussen private en (semi)publieke personen. In de adviezen van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) op het voorontwerp van decreetswijziging¹⁹ werd echter kritiek geuit op de ongelijke behandeling tussen privé/publiek.

Uit de cijfers blijkt dat het aantal dossiers en het totale subsidiebedrag dat vanuit het Vernieuwingsfonds wordt toegekend aan projecten vanuit de private sector beduidend hoger ligt dan het bedrag toegekend aan de openbare sector. Wel kan afgeleid worden dat de overheid vooral in laatste instantie optreedt in die gevallen waarbij de private actor schijnbaar niet bij machte is de leegstand/verwaarlozing aan te pakken. Het gaat veelal om complexe dossiers met een hoge kostprijs.

¹⁹ SARO 2013-08 advies van 27 maart 2013. SERV_ADV_20130415. Advies van 15 april 2013.

Er lijkt dan ook een verstoring te zijn van de markt voor de herontwikkeling van verlaten bedrijfsruimten, zoals de SARO in 2012 reeds stelde. Heel wat gebouwen en terreinen blijven jarenlang leegstaan tot de overheid uiteindelijk zélf het initiatief neemt, financieel ondersteund door de verwervingssubsidie (momenteel 30%). De verwervingssubsidie lijkt dus een omgekeerd effect te hebben op de snelheid waarbij leegstaande en verwaarloosde panden worden herontwikkeld. De SERV had er in 2012 ook al op gewezen dat dergelijke subsidie de prijs van het onroerend goed kan opdrijven. De private investeringen haken af.

Een gelijkschakeling van private actoren en (semi)publieke actoren met betrekking tot de ingang tot de verwervingssubsidie zou de prijs van het onroerend goed dermate de hoogte injagen dat de middelen van het Vernieuwingsfonds ontoereikend zouden zijn. Daarom wordt de verwervingssubsidie voor (semi)publieke overheden opgeheven. Hierdoor komen meer middelen uit het Vernieuwingsfonds ten voordele van de effectieve sanering van de sites, eerder dan de aankoop door de overheid. De nodige overgangsmaatregelen zullen worden voorzien.

Er moet ook op gewezen worden dat het decreet Ruimtelijke Economie van 4 juli 2012 nog steeds diverse subsidiemogelijkheden voorziet voor de herontwikkeling van bedrijfsterreinen. Hierbij zijn ook steunmaatregelen voorzien voor de verwerving van gronden met het oog op de (her)ontwikkeling als bedrijventerrein door de overheid, onder meer van uit de doelstelling voor bestrijding van leegstand en verlaten terreinen.

3.2 Differentiatie van de subsidie voor saneringswerkzaamheden met maximale focus op herbenutting van de bestaande gebouwen

Momenteel bedragen de subsidiepercentages voor verwerving en saneringswerkzaamheden respectievelijk 30% en 90%. Zoals reeds gesteld werd naar aanleiding van de decreetswijziging van 2013 geopteerd voor een mogelijkheid om bij besluit van de Vlaamse Regering een differentiatie door te voeren.

Volgens het huidige uitvoeringsbesluit is de saneringssubsidie gericht op werken die "noodzakelijk zijn om het bedrijfsgebouw in een zodanige staat te brengen om de eigenlijke herbestemmingsbouwwerkzaamheden te kunnen beginnen".

Door de ruime omschrijving van het begrip 'saneringswerkzaamheden' in het huidige uitvoeringsbesluit (zie hoger) worden subsidies toegekend voor volledige of gedeeltelijke sloop, grondwerken, strippen en renovatie.

De huidige regeling maakt bijgevolg geen onderscheid in subsidiëring naargelang de gebouwen worden gesloopt of gerenoveerd en hergebruikt in functie van nieuwe activiteiten. Enerzijds is dit logisch, gezien het decreet voornamelijk focust op het wegwerken van verwaarlozing en het vermijden van leegstaande gebouwen. Anderzijds resulteert dit systeem 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 lijkt niet gewenst om de middelen uit het Vernieuwingsfonds in te zetten voor dergelijke (eerder winstgevende) 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 in bepaalde gebieden nieuwe industriële activiteiten niet langer gewenst zijn gezien de ruimtelijke context, zullen vernieuwingsprojecten ook in deze gevallen ondersteund blijven.

Axel RONSE