

BIS-NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - **Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een sloop- en heropbouwpremie**
- **Principiële goedkeuring met het oog op de adviesvraag aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State**

I. Inleiding

I.1. Sloop van gebouwen: statistisch beeld

De CO₂-uitstoot van onze gebouwen is verantwoordelijk voor ongeveer 30% van de totale niet-ETS uitstoot.¹ Ongeveer driekwart daarvan is afkomstig van residentiële gebouwen. In het kader van het Renovatiepact engageerde de Vlaamse Regering zich daarom, om samen met de bouwsector en andere relevante stakeholders, het bestaande gebouwenpark tegen 2050 grondig te renoveren en de energieprestaties sterk te verbeteren. Tegen 2050 moeten alle gebouwen² even energiezuinig gemaakt worden als de energetisch performante nieuwbouw van vandaag. Dit moet een emissievermindering van minimaal 75% teweeg brengen.

Alle woningen tegen 2050 in lijn brengen met de doelstellingen uit het Renovatiepact vereist zeer verregaande inspanningen. Een blik op ons huidig woningenbestand leert dat een zeker deel ervan waarschijnlijk niet tegen een redelijke investeringskost op het niveau van deze lange-termijn-doelstelling van het Renovatiepact kan worden gebracht. Het Vlaamse gebouwenpark is relatief oud, met veel woningen die dateren van voor WOII en energetisch niet-performant zijn:

Tabel 1: Overzicht woongebouwen Vlaams Gewest gegroepeerd volgens bouwjaar

	Eengezinswoningen		Appartementsgebouwen	
	Aantal	%	Aantal	%
< 1945	613.897	29,0%	18.464	14,9%
1946-1970	567.114	26,7%	33.655	27,2%
1971-1991	516.973	24,4%	26.654	21,5%
1992-2011	357.414	16,9%	34.916	28,2%
>2011	64.969	3,1%	8.208	6,6%
Onbekend	172	0,0%	1.852	1,5%
TOTAAL	2.120.539	100,0%	123.749	100,0%

(*) Met 'eengezinswoningen' wordt de som van de gesloten, open en halfopen bebouwingen voor residentieel gebruik bedoeld

(**) Gemiddeld aantal wooneenheden per appartementsgebouw : 6,4

Bron : Kadastergegevens op 31 december 2016.

¹ Met 'niet-ETS' wordt de uitstoot in de sectoren gebouwen, transport, landbouw en afval bedoeld.

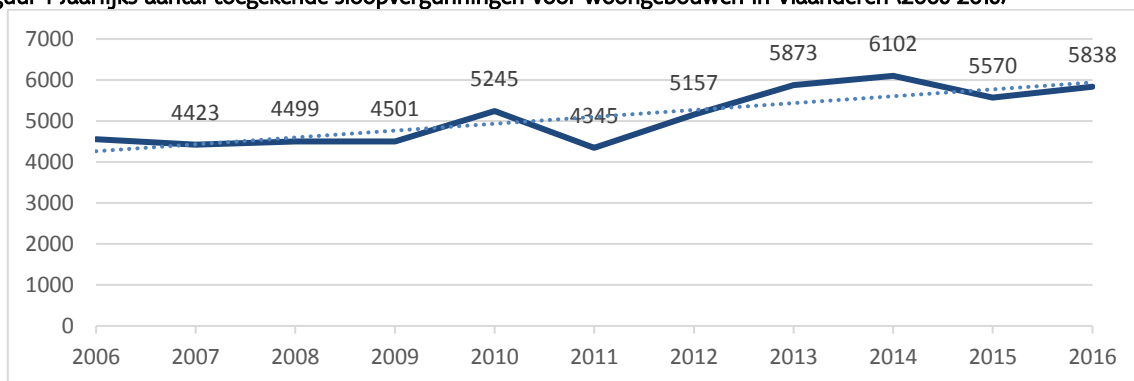
² Uitgezonderd onroerend erfgoed.

Een deel van deze woningen kampt bovendien met ernstige stabiliteits- en/of vochtproblemen en is niet meer aangepast aan de huidige comfortwensen. Vanuit maatschappelijk oogpunt kan het onwenselijk zijn om dit soort bouwwerken nog te renoveren of financieel niet zinvol. In deze gevallen kan sloop en vervanging door een energieperformante nieuwbouw die voldoet aan alle kwalitatieve vereisten en past binnen de toekomstige visie op wonen misschien een betere en kostenefficiëntere oplossing zijn.

Voor het slopen van een woning of een gebouw is er in de regel een vergunning nodig, die moet worden aangevraagd bij de gemeente. Figuur 1 geeft het aantal woongebouwen (dat is de som van eengezinswoningen en appartementsgebouwen) in het Vlaams Gewest waarvoor er een sloopvergunning werd toegekend. Bij het interpreteren van deze cijfers moet er rekening mee worden gehouden dat er nog een hele tijd verloopt tussen het toekennen van de vergunning en het effectief slopen. In principe moeten de afbraakwerken wel worden uitgevoerd binnen de twee jaar na het toekennen van de vergunning. Er kan dus aangenomen worden dat gebouwen/woningen waarvoor een sloopvergunning wordt toegekend in jaar_x in de regel gesloopt zullen worden het jaar nadien en ten laatste in jaar_{x+2}.

Het aantal woongebouwen waarvoor een sloopvergunning werd toegekend, is de voorbije 10 jaar gestegen met ongeveer 30 procent. In 2006 ging het nog om 4500 woongebouwen, in 2016 was dit opgelopen tot 5838. Hoewel er dus een duidelijke stijging te merken is, gaat het op een totaal van meer dan 2,1 miljoen eengezinswoningen en 115.000 appartementsgebouwen jaarlijks slechts om een aandeel van ongeveer 0,3 % van het totale residentiële woningenbestand.³ Ruw geschat zou de sloop van het aandeel woningen dat kampt met ernstige structurele en bouwtechnische tekortkomingen aan het huidige ritme zo meer dan 25 jaar in beslag nemen.

Figuur 1 Jaarlijks aantal toegekende sloopvergunningen voor woongebouwen in Vlaanderen (2006-2016)



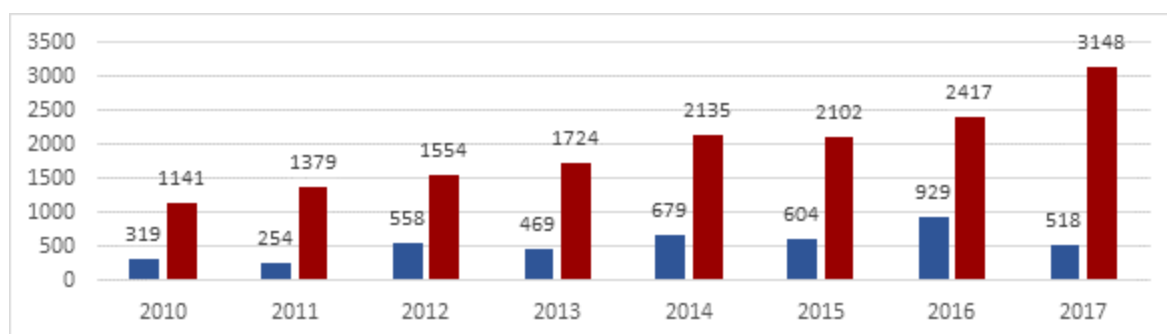
Bron: Kadastergegevens, opgevraagd oktober 2017⁴

Figuur 2 toont het aantal EPB-aangiftes per indienjaar waarin werd aangegeven dat het gaat om een herbouw na sloop. Dit type aangiftes zit in een stijgende lijn sinds 2010. Vooral in 2014 en 2016 was er een duidelijke toename, ook al gaat het in absolute aantallen gemiddeld maar om een 3000-tal aangiftes per jaar. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de 13 stadsgebieden waar de 6% van toepassing is voor herbouw en de rest van Vlaanderen.

³ Berekening o.b.v. het gemiddelde aantal uitgereikte bouwvergunningen voor renovatie in het Vlaams Gewest over de periode 2014-2016. Bron: <https://statbel.fgov.be>

⁴ Vanaf 1 januari 2017 kunnen regionale cijfers voor sloop niet meer worden opgevraagd bij de FOD Economie. Deze gegevens worden bijgehouden in de omgevingsvergunningendatabank. Voorlopig is het nog niet mogelijk om deze cijfers op te vragen vanwege technische moeilijkheden.

Figuur 2 Aantal EPB-aangiftes herbouw na sloop per indienjaar



Bron: EPB-databank

■ 13 Stadsgebieden ■ Rest van Vlaanderen

De sloop- en heropbouwpremie is opgenomen als één van de maatregelen binnen het Energieplan dat deel uitmaakt van het VEKP. Energie-efficiënte bij gebouwen is één van de speerpunten van het energiebeleid in Vlaanderen en cruciaal om de doelstellingen 2030 te halen.

1.2. BTW-problematiek bij sloop

De federale overheid voorziet een verlaagd BTW-tarief van 6% (in plaats van het gewone tarief van 21%) bij afbraak en wederopbouw van woningen gelegen in die 13 stadsgebieden. Voor Vlaanderen gaat het om 13 steden⁵. De andere Vlaamse steden en gemeenten komen zodoende hiervoor niet in aanmerking. Minister Tommelein heeft reeds meermaals bij de Europese Commissarissen Cañete en Sefcovic alsook bij de federale regering aangedrongen om deze belangrijke fiscale stimulans uit te breiden naar het ganse grondgebied, maar de strikte Europese regelgeving laat een dergelijke uitbreiding vandaag niet toe. De Vlaamse Regering neemt nu het heft in eigen handen en gebruikt zijn eigen bevoegdheden om een compenserende tegemoetkoming te voorzien voor eigenaars die geen aanspraak kunnen maken op dit verlaagd BTW-tarief omwille van de ligging van het onroerend goed en toch bereid zijn hun woning af te breken en te vervangen door een energie-efficiëntere woning.

In dit kader werd door de minister-president in de *Septemberverklaring*⁶ van 24 september 2018 het volgende vooropgesteld:

“Wie in een stadsgebied woont, een woning sloopt en een nieuwe woning bouwt, betaalt maar 6 procent btw. Minister van Begroting, Financiën en Energie Bart Tommelein neemt een vergelijkbare maatregel ten belope van 15 miljoen euro voor de rest van Vlaanderen. Eigenaars die niet in een stadsgebied wonen, die hun woning slopen en vervangen door een energie-efficiënte woning, krijgen een premie van 7500 euro. Met die maatregel gaan we niet alleen verkrotting tegen, maar stimuleren we ook vernieuwbouw, verbeteren we de kwaliteit van ons woningbestand en verlagen wij het energieverbruik.”

Ten einde de sloop- en heropbouwpremie in te voeren zijn een aantal wijzigingen aan het Energiebesluit van 19 november 2010 noodzakelijk. Dit betreft het invoeren van de premie en de daarmee samenhangende premiemodaliteiten, de controle op de naleving en een overgangsbepaling. Deze worden besproken onder punt II.

⁵ Te weten: de stedelijke centra van Antwerpen, Gent, Oostende, Mechelen, Sint-Niklaas, Leuven, Brugge, Kortrijk, Roeselare, Aalst, Dendermonde, Genk, en Hasselt.

⁶ Septemberverklaring van de Vlaamse Regering betreffende de algemeen maatschappelijke situatie en betreffende de krachtlijnen van de begroting 2019, Parl. St. Vlaams Parlement (2018-2019), St. 31/1.

II. Wijzigingen aan het Energiebesluit van 19 november 2010

II.1. Premiemodaliteiten

II.1.1. Premievoorwaarden

Om voor de sloop- en heropbouwpremie van 7.500 euro in aanmerking te komen moet cumulatief voldaan zijn aan de volgende voorwaarden:

- De premie kan enkel worden verkregen door natuurlijke personen.
- De grond, het af te breken gebouw of gebouwen, en het herop te richten appartementsgebouw of woning zijn volledig eigendom van één of meerdere natuurlijke personen. Dit betekent zodoende dat een situatie waarbij het gebouw deels eigendom is van een rechtspersoon (men denke aan de situatie waarbij het gebouw voor 90 percent eigendom is van een natuurlijke persoon, maar voor het resterende percentage om "fiscaaltechnische redenen" eigendom is van diens BVBA), of een situatie waarbij de eigendom van de grond en van het gebouw gesplitst zijn over een rechtspersoon en een natuurlijke persoon niet in aanmerking komen voor deze premie.
- Het af te breken gebouw of de af te breken gebouwen liggen in het Vlaamse Gewest buiten de stadsgebieden, die conform artikel 3 van de wet van 17 juli 2000 tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid, zijn vastgesteld.
- De aanvraag houdende het verkrijgen van de omgevingsvergunning aangaande het bouwproject bevat zowel het aspect afbraak als het aspect heropbouw. Indien sloop en heropbouw het voorwerp uitmaken van afzonderlijke vergunningsaanvragen en/of vergunningen dan komt het dossier niet in aanmerking voor deze premie.
- De aanvraag houdende het verkrijgen van de omgevingsvergunning wordt ingediend bij de vergunningverlenende overheid in de periode van 1 oktober 2018 tot en met 31 oktober 2019.

Gebouwen die over erfgoedwaarden beschikken of die opgenomen zijn in de inventaris van het bouwkundig erfgoed vallen niet onder deze regeling. Bij deze gebouwen genieten energiezuinige renovaties de voorkeur.

II.1.2. Aanvraagprocedure

Om in aanmerking te komen voor de premie meldt de aanvrager zich, op straffe van onontvankelijkheid, uiterlijk binnen één maand na het indienen van de aanvraag van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen aan via een webapplicatie die het Vlaams Energieagentschap hiervoor ter beschikking stelt. De aanmelding bevat minstens de volgende gegevens:

1° de unieke identificatie en contactgegevens van de premie-aanvrager;

2° een kopie van het ingediende aanvraagformulier van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen en het door de vergunningverlenende overheid afgeleverde ontvangstbewijs;

3° het rekeningnummer waarop de premie wordt uitbetaald;

4° een verklaring op erewoord dat aan de premievoorwaarden is voldaan.

II.1.3. Uitbetaling van de premie

Uit de verleende omgevingsvergunning blijkt dat zij zowel het aspect afbraak als het aspect herbouw van een woning of een appartementsgebouw bevat. De premie wordt door het Vlaams Energieagentschap uitbetaald binnen de drie maanden (termijn van orde) nadat door de aanvrager het bewijs van de uitgevoerde sloopwerken is voorgelegd. De minister kan in dit kader nadere regels bepalen met betrekking tot de bewijsstukken die worden aanvaard. De vergunningverlenende overheden bezorgen hiertoe ook maandelijks aan het Vlaams Energieagentschap elektronisch een lijst met de verleende en vernietigde omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen met als voorwerp de afbraak van een gebouw of gebouwen en de ermee gepaard gaande heropbouw van woningen of appartementen.

II.2. Controle & terugvordering

De personeelsleden van het Vlaams Energieagentschap worden aangesteld om de nodige controles met betrekking tot de naleving van de premievoorwaarden uit te voeren. De personeelsleden kunnen andere hen ter beschikking staande officiële documenten en gegevensbronnen, zoals de energieprestatiedatabank en de energieprestatiecertificatendatabank, consulteren om na te gaan of de vermeldingen in premie-aanvraagdossiers correct zijn. Zij kunnen zich bij de controles ook laten bijstaan door de netbeheerders, en door organisaties en personen die zij daartoe hebben aangewezen op grond van hun deskundigheid.

De uitbetaalde premie wordt door het Vlaams Energieagentschap teruggevorderd in de volgende gevallen:

- De door of krachtens deze premieregelgeving van toepassing zijnde premievoorwaarden zijn niet nageleefd. Dit kan bij bedrieglijk opzet zelfs energiefraude, zoals bedoeld in het Energiedecreet, betreffen.
- De voor het bouwproject verleende omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen wordt niet volledig uitgevoerd binnen de termijn, vermeld in artikel 99, §1, eerste lid, 1° en 2°, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning. Dit is evident want indien de verleende vergunning niet wordt uitgevoerd, dan heeft men geen recht op behoud van de ontvangen premie.
- De voor het bouwproject verleende omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen wordt vernietigd door de Deputatie, de Raad voor Vergunningsbetwistingen of de Raad van State, en de beslissing of het arrest heeft kracht van gewijsde. Indien de vergunning wordt vernietigd, kan ze ook niet worden uitgevoerd, en heeft men geen recht op behoud van de ontvangen premie.
- De voor het bouwproject verleende omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen wordt voorafgaand aan de ingebruikname van het herop te bouwen appartementsgebouw of woning overgedragen aan een rechtspersoon. Op deze manier wil men vermijden dat een projectontwikkelaar de premie kan krijgen door eerst de natuurlijke persoon de vergunning te laten aanvragen en vervolgens de vergunning, een zakelijk recht zijnde, aan hem te laten overdragen.
- De eigendom van de grond, van het af te breken gebouw of van het in heropbouw zijnde appartementsgebouw of woning wordt gedurende de loop van het bouwproject verkocht aan of met een zakelijk recht belast ten voordele van een rechtspersoon.

II.3. Overgangsbepaling

Het materiële toepassingsgebied van de premie is beperkt tot aanvragen houdende het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen die zijn ingediend in de periode van 1 oktober 2018 tot en met 31 oktober 2019. Gelet op de tijd die nodig is om dit ontwerp door het regelgevende proces te loodsen, wordt voorzien in een overgangsbepaling waardoor voor

dossiers waarbij de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen werd aangevraagd vanaf 1 oktober 2018 maar voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit besluit, de aanmelding, op straffe van onontvankelijkheid, nog kan worden ingediend binnen één maand volgende op de inwerkingtreding van dit besluit.

III. Weerslag van het voorstel op de begroting van de Vlaamse overheid

III.1. Beschikbaar budget

Het invoeren van een nieuwe premie heeft een impact op de Vlaamse begroting. Het Vlaams Energieagentschap verleent aan natuurlijke personen die premie binnen de perken van de daarvoor op de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare middelen en dit tot het budget is opgebruikt. Het betreft zodoende een gesloten enveloppe voor het begrotingsjaar 2019. Er wordt hiertoe in de uitgavenbegroting 2019 15 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskrediet voorzien. De voorziene premiehoogte is 7.500 euro per dossier zodat met het voorziene budget 2.000 premies kunnen worden verleend. Als op 1 april 2019 premieaanvragen zijn aangemeld voor meer dan 50 percent van het in de begroting beschikbaar gestelde budget, of als op 1 juni 2019 premieaanvragen zijn aangemeld voor meer dan 60 percent van het in de begroting beschikbaar gestelde budget, of als op 1 augustus 2019 premieaanvragen zijn aangemeld voor meer dan 75 percent van het in de begroting beschikbaar gestelde budget, kan de minister op basis van een cijfermatig onderbouwde evaluatie besluiten het premiebedrag voor toekomstige premieaanvragen verlagen.

III.2. Advies van de Inspectie van Financiën

Het ongunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 20 december 2018 en is opgenomen als bijlage 2.

IF oordeelt enerzijds dat de premie te laag is om effectief te zijn.

Hierop replicerend kunnen we stellen dat deze maatregel dient bekeken te worden enerzijds binnen de budgettaire context en anderzijds in relatie met andere reeds bestaande maatregelen zoals de energiegerichte verminderingen van onroerende voorheffing:

- als de nieuwbouw een hoger E-peil behaalt dan de wettelijk verplichte norm, dan kan je in aanmerking komen voor een halvering of vrijstelling van onroerende voorheffing gedurende 5 aanslagjaren – dit betekent een financieel voordeel van gemiddeld 750 EUR tot 1.500 EUR per jaar.
- als het gesloopte gebouw een onbewoonbare woning is of een woning met minstens 15 strafpunten op een gewestelijke inventaris, dan kan je voor de nieuwbouw ook gedurende 5 jaar genieten van een vermindering van onroerende voorheffing tot 1.000 EUR.

Anderzijds oordeelt IF dat de premie lager moet zijn omdat hij vreest dat mensen uit de boot zullen vallen. In het ontwerp BVR is nochtans een cascadesysteem opgenomen dat indien we zien dat de premie zeer succesvol is, we deze naar beneden toe aanpassen zodat iedereen die een premie aanvraagt, er ook één zal krijgen.

Verder baseert IF zich op een tabel waar ook rechtspersonen zijn inbegrepen, echter deze krijgen bij de voorgestelde maatregel geen premie.

Tenslotte kan worden vermeld dat de gemeentelijke slooppremies doorgaans lager zijn in bedrag (1.500 tot 3.000 euro, op een enkele uitschieter na). Er is in het voorliggende ontwerp van besluit geen verbod op cumulatie van beide voordelen ingeschreven, de effectiviteit van dit instrument wordt daardoor nog versterkt.

III.3. Begrotingsakkoord

Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, werd verleend op 20 december 2018 en is toegevoegd als bijlage 3.

IV. Weerslag van het voorstel op de lokale besturen

1. personeel: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeel van de lokale besturen.
2. werkingsuitgaven: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de werkingsuitgaven van de lokale besturen.
3. investerings en schuld: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de investeringen of de schuld van de lokale besturen.
4. ontvangsten: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de ontvangsten van de lokale besturen.

CONCLUSIE: Dit ontwerpbesluit heeft geen negatieve impact op de lokale besturen. De vergunningverlenende overheden moeten immers conform artikel 11.1.14, §2 van het Energiedecreet die gegevens reeds op reguliere basis aan het Vlaams Energieagentschap overmaken.

V. Weerslag van het voorstel op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten van de Vlaamse overheid

Het wijzigingsbesluit heeft impact op de lopende processen en activiteiten van het Vlaams Energieagentschap. De vereiste personeelsinzet voor het beheer van de aanmeldingsmodule, het infopunt, de dossierbehandeling van de premie-aanvragen en de uitbetaling van de toegekende premies (2.000), wordt ingeschat op 1,5 VTE (nl. 1 VTE niveau C en 0,5 VTE niveau B). Voor deze bijkomende taak wordt door de Vlaamse Regering geen personeelsuitbreiding voorzien. Dit nieuwe proces zal dus door het Vlaams Energieagentschap worden opgezet met het huidige personeelsbestand.

VI. Kwaliteit van de regelgeving

Het voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingstechnisch- en taalkundig advies nr. 2018/416.

Er dient voor dit ontwerpbesluit geen reguleringsimpactsanalyse worden opgemaakt daar het gaat om regelgeving waar geen vrije beleidsruimte bestaat⁷: de principes aangaande de invoering van

⁷ Dit betekent dat dossiers waar de Vlaamse regelgever geen vrije juridische beleidsruimte (door hogere regelgeving) of politieke beleidsruimte (meer) heeft, niet onderworpen moeten worden aan RIA. Onder 'geen vrije politieke beleidsruimte' wordt verstaan dat de Vlaamse Regering de beleidscontouren al vooraf heeft goedgekeurd (regerakkoord) of gevalideerd (beleidsnota's).

de Sloop- en heropbouwpremie zijn reeds opgenomen in de Septemberverklaring. De gevolgen die uitgaan van de aanpassingen zijn in extenso in deze nota beschreven.

VII. Voorstel van beslissing

De Vlaamse Regering:

1. beslist haar principiële goedkeuring te hechten aan het als bijlage 1 opgenomen ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een sloop- en heropbouwpremie;
2. machtigt de Vlaamse minister, bevoegd voor energie, hierover het advies in te winnen van de Raad van State met toepassing van artikel 84, §1 eerste lid, 2° van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met het verzoek het advies te verstrekken binnen een termijn van 30 dagen.

Bart TOMMELEIN

Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie

Bijlagen:

1. het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een sloop- en heropbouwpremie;
2. het advies van de Inspectie van Financiën d.d. 20 december 2018
3. het begrotingsakkoord d.d. 20 december 2018