



ADVIES
VAN 26 OKTOBER 2016
OVER HET ONTWERP VAN DECREET HOUDENDE WIJZIGING VAN
HET ONROERENDERFGOEDDECREET EN DE VLAAMSE CODEX FISCALITEIT
WAT BETREFT DE VERMINDERING VAN VERKOOPRECHTEN EN DE
SCHENKBELASTING VOOR BESCHERMDE MONUMENTEN

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	SAMENHANG TUSSEN FISCALE MAATREGELEN EN PREMIES.....	2
IV.	VOORWAARDEN GEKOPPELD AAN DE FISCALE MAATREGELEN	3
V.	BEOOGDE EFFECTEN VAN DE FISCALE MAATREGELEN	5

I. SITUERING

1. SARO ontving op 5 oktober 2016 een adviesvraag van Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed Geert Bourgeois en Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie Bart Tommelein over het ontwerp van decreet houdende wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, wat betreft de vermindering van het verkooprecht en de schenkbelasting voor beschermde monumenten.¹ Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raad van 26 oktober 2016, komt de raad tegemoet aan de adviestermijn van dertig dagen.

2. Het ontwerp van decreet geeft invulling aan het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019, waarin wordt gesteld: 'We zetten de restauratiepremies selectief in, zodat enkel werken die noodzakelijk zijn voor het behoud of het herstel van de erfgoedkenmerken en -elementen van een beschermd goed nog in aanmerking komen voor premietoekenning. We evalueren de premiepercentages zodra we fiscale stimulansen voor investeringen in onroerend erfgoed ingevoerd hebben.'²

De Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2014-2019 en de beleidsnota Financiën en Begroting 2014-2019 kondigden een onderzoek aan naar de mogelijke fiscale stimulansen voor de erfgoedzorg.³ Op basis van de bevindingen uit het onderzoek, uitgevoerd in 2015, keurde de Vlaamse Regering op 18 december 2015 de conceptnota 'fiscale stimulansen in onroerend erfgoed' goed.

3. Het ontwerp van decreet voert twee fiscale maatregelen in met name 1° een halvering van het registratierecht op de verkoop van beschermde monumenten en 2° een vermindering van de schenkbelasting voor beschermde monumenten. Beide maatregelen kunnen worden toegepast mits het naleven van een aantal investeringsverplichtingen. De eigenaar moet het bekomen voordeel investeren in beheersmaatregelen, werkzaamheden of diensten die noodzakelijk zijn voor het behoud of de herwaardering van erfgoedkenmerken en -elementen van het beschermd monument.

In het geval van het gehalveerde verkooprecht wordt het fiscaal voordeel omgezet in een (fictieve) subsidie die enkel toepasbaar is op werken die in een (door het agentschap) goedgekeurd beheersplan zijn opgenomen. Voor deze werken kan geen beroep meer worden gedaan op de erfgoedpremie. Om van de verminderde schenkbelasting te kunnen genieten moet de begunstigde eveneens een beheersplan opmaken en na vijf jaar met een attest aantonen dat de voorwaarden van het voordeel vervuld zijn, waarna het bekomen voordeel wordt terugbetaald aan de belastingplichtige.

Beide maatregelen worden ingeschreven in zowel de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 als in het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013.

¹ <http://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/09013557801a054f>

² [Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019](#), pag. 145.

³ [Beleidsnota Onroerend Erfgoed](#), pag. 33.

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. De raad vindt het positief dat met voorliggend ontwerp van decreet twee nieuwe fiscale maatregelen worden ingevoerd ter stimulering van het behoud en beheer van beschermd monumenten. De raad formuleert hierna evenwel nog diverse bemerkingen ten aanzien van:
 - de samenhang tussen de fiscale maatregelen en de onroerendergoedpremies (zie deel II),
 - de voorwaarden die worden gekoppeld aan de fiscale maatregelen (deel IV),
 - en de beoogde effecten van de maatregelen (deel V).

Een aantal vragen blijven nog onbeantwoord. De raad vraagt om hierover meer duidelijkheid te brengen voorafgaand aan een definitieve goedkeuring van het decreet. Bovendien bestaat de vrees dat de Vlaamse Regering met dit ontwerp van decreet opteert voor een fiscaal minimumscenario, enkel maar om te voldoen aan de voorwaarde om in een volgende stap de erfgoedpremiepercentages te verlagen.

III. SAMENHANG TUSSEN FISCALE MAATREGELLEN EN PREMIES

5. Op basis van de conceptnota 'fiscale stimulansen in onroerend erfgoed' van 18 december 2015, besliste de Vlaamse Regering de bevoegde ministers te gelasten met het onderzoek, de uitwerking en verfijning van 1° nieuwe fiscale stimulansen in het verkooprecht en de schenkbelasting en 2° noodzakelijke aanpassingen aan de bestaande belastingsvermindering in de personenbelasting voor uitgevoerde werken aan beschermd onroerend erfgoed.

6. De raad stelt vast dat met voorliggend ontwerp van decreet enkel de maatregelen m.b.t. het verkooprecht en de schenkbelasting worden ingevoerd. Het ontwerp van decreet gaat niet in op de aangekondigde optimalisatie van de belastingsvermindering.⁴ De conceptnota motiveerde nochtans uitvoerig waarom een optimalisatie van deze maatregel aangewezen is en formuleerde een aantal voorstellen.

De Memorie van Toelichting motiveert niet waarom deze piste niet werd uitgewerkt. Het is voor de raad niet duidelijk in hoeverre in de nabije toekomst nog voorstellen zullen worden uitgewerkt voor de hervorming of optimalisatie van de personenbelasting. De raad vraagt dit verder te verduidelijken voorafgaand aan de definitieve goedkeuring van het ontwerp van decreet.

7. Het Vlaams Regeerakkoord gaat uit van een evaluatie van de premiepercentages zodra de fiscale stimulansen voor investeringen in onroerend erfgoed zijn ingevoerd.

Het ontwerp van decreet bepaalt dat het fiscaal voordeel bij schenking en aankoop van een beschermd onroerend erfgoed niet kan worden gecumuleerd met de erfgoedpremie. De beheersmaatregelen, werkzaamheden of diensten waarvoor gebruik gemaakt wordt van het belastingvoordeel, komen niet meer in aanmerking voor een erfgoedpremie. Wie dus gebruikt maakt van de fiscale voordelen ziet af van de mogelijkheid om aanspraak te maken op erfgoedpremies voor die bepaalde maatregelen (maar niet voor andere maatregelen: bijvoorbeeld een erfgoedpremie voor funderingen en een fiscaal voordeel voor de restauratie van het dak is wel mogelijk).

Dit veronderstelt dat bij aankoop of schenking (indien het aantal maatregelen beperkt is) een keuze moet worden gemaakt onder meer uitgaande van de tarieven voor de erfgoedpremie. De aangekondigde evaluatie en hervorming van het premiestelsel maken deze keuze onzeker; het is zeer onduidelijk in hoeverre een verlaging van de erfgoedpremies zal worden doorgevoerd. Het is bovendien onduidelijk hoe dit zich verder in de praktijk zal vertalen. Dit veronderstelt immers dat op het moment van aankoop of schenking reeds duidelijk moet zijn wat de totale restauratiekost zal zijn en welk scenario - met name het fiscaal voordeel of de erfgoedpremie -

⁴ Conceptnota: 'Als stimulans voor de huidige onroerend erfgoedeigenaars wordt de huidige fiscale maatregel in de personenbelasting behouden maar deze wordt geanalyseerd en geoptimaliseerd.'

het voordeligst is. Er is momenteel dus geen zicht op het uiteindelijke totaalplaatje inzake erfgoed-financiering of de samenhang tussen premies, fiscale maatregelen en verlaagde successierechten (zie volgende paragraaf).

8. De raad wees in eerdere adviezen ook op de mogelijkheden van verlaagde successierechten voor onroerend erfgoed (zoals voorzien voor bossen en natuurgebieden). Het voorliggend ontwerp van decreet geeft hieraan geen invulling.

Het feit dat de conceptnota niet ingaat op maatregelen voor successierechten maar wel de verkopen en giften aan derden aanmoedigt zou de indruk kunnen geven dat de Vlaamse Regering opteert voor 'vervreemding' van onroerend erfgoed. Voor de particulieren is de voorgestelde regeling slechts in uitzonderlijke gevallen nuttig bij overdracht intern in de families. Het is dus wenselijk om ook een regeling uit te werken inzake successierechten en zo de overdracht te bewaken van beschermde monumenten binnen families die met open geest en grondige kennis van het goed hun monumenten verder willen beheren en bewonen.

9. Tot slot merkt de raad op dat de voorgestelde fiscale maatregelen enkel van toepassing zijn op beschermde monumenten. Dit betekent dat voor een groot deel van het onroerend erfgoed (o.a. beschermde landschappen, archeologische sites, stads- en dorpsgezichten) de twee nieuwe fiscale maatregelen niet van toepassing zijn. Voor dit onroerend erfgoed is enkel het premiestelsel van toepassing. De raad vraagt om deze onderscheiden behandeling verder te motiveren.

De raad op dat in het ontwerp van decreet naast de term 'beschermd monument' ook sprake is van 'onroerende goederen'. De raad vraagt verdere verduidelijking en afstemming omtrent het gebruik van beide termen. Zo wijst de raad er onder meer op dat in sommige gevallen het beschermd monument een onderdeel uitmaakt van het onroerend goed.

Volledigheidshalve benadrukt de raad dat beschermde monumenten meer omvatten dan louter 'beschermd bouwkundig erfgoed'. Immers, heel wat landschappelijke of natuurlijke elementen worden vandaag als monument beschermd. De conceptnota (pag.3) toont aan dat de term 'beschermd monument' een zeer diverse lading dekt. Het gaat onder meer om huizen, appartementen, gronden (bosgrond, landbouwgrond en bouwgrond), commerciële ruimten, publieke gebouwen, garages, nutsgebouwen. Het is onduidelijk in welke mate de voorgestelde maatregelen zijn afgestemd op deze differentiatie aan erfgoedtypes.

IV. VOORWAARDEN GEKOPPELD AAN DE FISCALE MAATREGELEN

10. Het ontwerp van decreet legt een aantal voorwaarden vast waaraan moet worden voldaan om aanspraak te kunnen maken op de fiscale voordelen inzake verkooprecht en schenking: (a) het investeren van de besparing in het monument binnen de vijf jaar, (b) het verplicht opstellen van een beheersplan voordat de kosten, die in het beheersplan moeten opgenomen zijn, kunnen in rekening worden gebracht (dus niet de onverwachte kosten), (c) het niet vervreemden binnen de vijf jaren, (d) het verplicht schenken van de geheelheid van eigendom en (e) het niet cumuleren van de beheersmaatregelen. De raad gaat hierna in op de diverse voorwaarden.

11. Het ontwerp van decreet koppelt beide fiscale maatregelen aan de verplichte opmaak van een door het agentschap goedgekeurd beheersplan.

De raad vindt het positief dat de fiscale voordelen moeten worden geïnvesteerd in het beheer van het beschermd monument. De raad ondersteunt de bepaling dat deze werken moeten worden opgenomen in een goedgekeurd beheersplan. Niettemin wijst de raad op de grote onzekerheid voor de aanvrager omtrent de mogelijke 'betoelaagde' beheersmaatregelen. Het gaat immers over werken die via een goed te keuren beheersplan door het agentschap eventueel aanvaard zullen worden terwijl in deze fase van het proces reeds een aantal beslissingen moeten genomen worden zoals de keuze tussen aankoop of schenking en de keuze voor het al dan niet opmaken van een beheersplan.

De raad verwijst in dit kader naar de conceptnota 'fiscale stimulansen in onroerend erfgoed': *'Ook om zekerheid te geven aan de eigenaars, is het nodig om de werken en de diensten die in aanmerking komen, duidelijk af te bakenen. ...Het is niet haalbaar om bij de controle van de voorwaarden van de maatregel, hiervoor telkens een inhoudelijke afweging te maken of hierover in overleg met aanvrager te gaan'*. Het besef dat er voor de aanvrager duidelijkheid moet zijn over welke werken betoelaagbaar zijn binnen deze context, is niet vertaald in het ontwerp van decreet. Voor de aanvrager is het wenselijk om een idee te krijgen welke werken worden bedoeld met de *'beheersmaatregelen, werkzaamheden of diensten die noodzakelijk zijn voor het behoud of de herwaardering van de erfgoedkenmerken en -elementen van het beschermd monument'*. Voor de raad is het duidelijk dat de inwerkingtreding van het decreet niet kan vooraleer dit uitgeklaard is. Volledigheidshalve merkt de raad op dat de opmaak van een beheersplan op zich reeds onderworpen is aan een reeks voorwaarden (zie art. 8.1.4 Onroerenderfgoedbesluit). Een beheersplan veronderstelt onder meer de opmaak van een historische nota, een inventarisatie van de erfgoed-elementen, de situering en beschrijving van de erfgoedwaarden, een visie op het beheer, een overzicht van maatregelen en werkzaamheden, alsook een timing inzake de realisatie en evaluatie van de beheersdoelstellingen. De raad wijst op de financiële kosten verbonden aan de opmaak van een beheersplan. Het is onduidelijk of voor de opmaak van het beheersplan gebruik kan worden gemaakt van het bestaand premiestelsel (artikel 10.2.1, 3° Onroerenderfgoeddecreet).

12. Een bijkomende onzekerheid ontstaat door het feit dat het belastingsvoordeel dat voortvloeit uit de verkoop van een monument, wordt beschouwd als een (fictieve) subsidie. Het bekomen voordeel moet binnen de vijf jaar worden geïnvesteerd. Indien het bedrag van de subsidie niet wordt geïnvesteerd zal het voordeel worden teruggevorderd door het agentschap.

In het geval van een schenking moet de volledige belasting echter eerst worden betaald en kan het bekomen voordeel pas nadien worden teruggevorderd op basis van een door het agentschap afgeleverd attest. Het zal voor vele kandidaten niet echt stimulerend werken dat het fiscaal voordeel pas na vijf jaar kan worden verkregen. Bij de schenking van een beschermd monument zullen heel wat kosten samenkomen: de schenkingsbelasting, de verplichte opmaak van een beheersplan en verplicht uit te voeren werken.

13. Om van het voordeel te kunnen genieten, moet het beschermd monument in 'geheelheid van eigendom' worden geschonken of verkocht. De Memorie van Toelichting verduidelijkt dat een schenking of verkoop in verschillende delen zou leiden tot een complexe situatie op het vlak van het startpunt van de vijfjarige termijn voor de te realiseren investering. De raad wijst erop dat de verkoop of schenking in geheelheid van eigendom niet steeds evident is.

Het is bovendien niet duidelijk waarom in de Memorie van Toelichting sprake is van een complexe situatie. De fiscale besparing is deze op de geschonken schijf en moet geïnvesteerd worden in de vijf jaren. Bij het later schenken van een bijkomende schijf is er een bijkomende betaling van rechten en een bijkomende mogelijke besparing die zal geïnvesteerd worden in de vijf jaren van de bijkomende schenking. Dit is gewoon een opeenvolgende toepassing van de regel zonder bijkomende complexiteit. Indien schijven niet mogelijk zijn zal door de progressiviteit van de schenkingsvoeten het gebruik van het instrument zwaar ontmoedigd worden ten voordele van premies. Bovendien mag zowel in geval van schenking als in het geval van verkoop, het beschermd monument gedurende vijf jaar niet worden vervreemd onder levenden.

14. De hoger genoemde voorwaarden kunnen aldus een drempel vormen voor het gebruik van beide fiscale maatregelen. Het is nog zeer onduidelijk in hoeverre deze maatregelen ook effectief zullen worden gebruikt.

De financiële steun die voortvloeit uit beide fiscale maatregelen is eerder beperkt. Volgens raming (zie conceptnota pag.3) bedraagt het gemiddelde belastingsvoordeel ongeveer 6.000 tot 12.500 euro die in de vijf jaren moet geïnvesteerd worden terwijl dit vergelijkbaar is met de onderhoudspremie die in die vijf jaar kan bekomen worden (nl. 50.000 €).

Zoals dus terecht wordt gesteld in de conceptnota wordt een mix aan fiscale maatregelen en subsidies nagestreefd. In de praktijk zullen een deel van de werkzaamheden (zoals opgenomen in het beheersplan) gefinancierd worden vanuit de fiscale maatregelen en andere deel vanuit de onroerenderfgoedpremie.

V. BEOOGDE EFFECTEN VAN DE FISCALE MAATREGELLEN

15. Volgens de Memorie van Toelichting (pag.3) zullen de voorgestelde maatregelen de aankoop van beschermd erfgoed waarvoor investeringen nodig zijn, fiscaal aantrekkelijker maken. Beschermd monumenten zullen daardoor sneller verkocht worden. Langdurige leegstand en verval kan zo vermeden worden. Bovendien stelt de Memorie van Toelichting dat de druk op het premiestelsel hierdoor zal verminderen.
16. Het is evenwel zeer de vraag of deze stimuli voldoende zijn om een effectieve toename van het aantal aankopen of schenkingen te realiseren om zo te komen tot een verminderde verwaarlozing en leegstand van beschermde monumenten. Om de uitgave (1 à 2 miljoen €) ten gevolge van het verminderde verkooprecht te compenseren moet het aantal verkoopakten verdubbelen. Het is onduidelijk of dit realistisch is. De aankoop en verkoop van onroerende goederen is immers onderhevig aan heel wat variabelen. Bovendien merkt de raad op dat het stimulerende effect pas optreedt vanaf bepaalde drempelwaarden. In de meeste gevallen zal het premiestelsel (momenteel) een gunstiger alternatief vormen en zijn de fiscale maatregelen niet effectief.
17. Het is onduidelijk welke impact de voorgestelde maatregelen uiteindelijk zullen hebben op het premiestelsel. Uit de conceptnota blijkt onvoldoende duidelijk op welk segment van de premieaanvragen de maatregelen het meest effect zullen hebben. Het is bovendien onduidelijk of de maatregelen invloed zullen hebben op de bestaande wachtlijsten voor de erfgoedpremie.
De raad merkt op dat Inspectie Financiën aanbeveelt om de min- en meerwaarden ten gevolge van de fiscale stimuli te compenseren op het krediet van onroerend erfgoed. SARO verwijst hieromtrent verder naar zijn advies van 27 januari 2016 waarin de raad pleitte voor een grondige hervorming van de financiering van het onroerenderfgoedbeleid en dit met het oog op het oplossen van het precaire financiële toestand. Hiertoe moet een samenhangend geheel van (financiële) instrumenten worden uitgewerkt.⁵
18. Ten slotte wenst de raad nog de nadruk te leggen op de ontsluiting van onroerend erfgoed. De conceptnota van 18 december 2015 benadrukte immers dat de fiscale stimulansen ook gericht zijn op de ontsluiting van onroerend erfgoed: *'De fiscale instrumenten van de gewesten zijn dankzij de vijfde en de zesde staatshervorming aanzienlijk uitgebreid. Dit biedt de kans om ook binnen het beleidsveld onroerend erfgoed de mogelijkheden om de verwerving, het beheer en de ontsluiting van onroerend erfgoed te stimuleren met de fiscale instrumenten waarvoor de Vlaamse Overheid bevoegd is.'*
Het raad merkt op dat het voorliggend ontwerp van decreet geen maatregelen formuleert voor de ontsluiting van onroerend erfgoed. De raad vraagt de fiscale stimuli verder te onderzoeken in functie van de ontsluiting van beschermde monumenten. De erkenning als open erfgoed, gekoppeld aan een goedgekeurd beheersplan, kan als voorwaarde worden opgenomen om de begunstigen van een schenking en kopers volledig vrij te stellen van respectievelijk schenkings- of registratierechten. In de praktijk kan een nieuwe eigenaar inzetten op een erkenning als open erfgoed in combinatie met ofwel de verhoogde erfgoedpremie, ofwel een vrijstelling van registratie- of successierechten. Een dergelijke maatregel stimuleert de bewustwording inzake het belang van ontsluiting van erfgoed.

⁵ SARO 2016|02. Advies van 27 januari 2016 over de wijzigingen aan het Onroerenderfgoeddecreet. www.sarovaanderen.be