

Samenvatting onderzoek 'Fiscale stimulering herstructurering bedrijventerreinen', Resco Partners b.v in opdracht van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, juli 2008

Opdracht

Het voorliggende rapport is het resultaat van een aan Resco Partners verleende opdracht van het Ministerie van VROM naar de effectiviteit en doeltreffendheid van fiscale maatregelen gericht op de revitalisering en herstructurering van bedrijventerreinen, alsmede naar de invloed van die maatregelen op de staatsinkomsten. De opdracht is verleend binnen het kader van de werkzaamheden van de door de ministeries van VROM en EZ ingestelde Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB).

Voor dit doel zijn de in een eerdere fase van onderzoek door derden geïnventariseerde fiscale instrumenten nader beoordeeld.

Methode van onderzoek

Vanwege de korte periode, van slechts drie weken, waarbinnen het onderzoek moest worden afgerond is voor de toetsing van doelmatigheid en effectiviteit van de geïnventariseerde fiscale instrumenten gekozen voor een enquête onder representatief te achten vertegenwoordigers van overheid, semioverheid en bedrijfsleven. Aan de hand van een vragenlijst is bij de geïnterviewden geïnformeerd naar hun verwachtingen omtrent gedragingen van belastingsubjecten in reactie op fiscale maatregelen. Vervolgens heeft met ieder van hen een diepte-interview plaatsgevonden waarin op de problematiek en verwachtingen omtrent de fiscale instrumenten nader is ingegaan.

Bij de beoordeling van de doelmatigheid en effectiviteit van de voorgelegde fiscale instrumenten kan voor dit onderzoek niet voorbij worden gegaan aan een bepaalde mate van subjectiviteit die zijn oorsprong vindt in het onderscheid in ieders achtergrond en betrokkenheid bij de onderhavige problematiek. Voor een evenwichtige beoordeling wordt daarom in dit rapport stilgestaan bij zowel fiscale als niet-fiscale overwegingen en bij het verschil in achtergrond van de diverse respondenten.

Voor de kwantitatieve analyse van dit onderzoek is gebruik gemaakt van de diensten van Stec Groep te Arnhem.

Aandachtsgebied

Voor de aanpak van verouderde bedrijventerreinen is door de THB onderscheid gemaakt naar verschillende niveaus van herstructurering. De THB richt zich primair op de niveaus Revitalisering en Herprofilering van verouderde bedrijventerreinen, maar wil zich daarnaast ook graag een oordeel vormen over mogelijkheden om werkzaamheden in de sfeer van het regulier onderhoud aan gebouwen en terreinen te bevorderen, waardoor veroudering van bestaande bedrijventerreinen kan worden tegengegaan. Dit onderzoek beperkt zich tot het hierboven geformuleerde primaire aandachtsgebied van de THB (revitalisering en herprofilering) waarbij de aandacht tevens is gericht op fiscale instrumenten die kunnen bijdragen aan het voorkomen van achterstallig onderhoud en de bevordering van regulier onderhoud.

Omvang van het vraagstuk

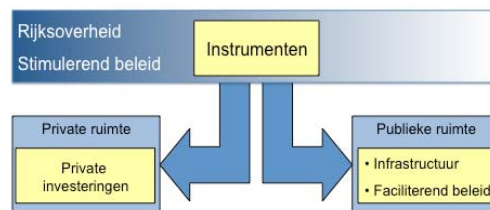
Ondernemers blijken bij navraag minder snel geneigd hun vestiging als verouderd te bestempelen, dan overheden dat doen voor wat betreft de bedrijventerreinen. Deze waarneming wordt bevestigd door diverse bij herstructurering betrokken partijen. Volgens hen gaat het bij nadere beschouwing vaak maar om een klein deel van het terrein dat moet worden aangepakt. Bovendien zouden daarvoor relatief eenvoudige ingrepen kunnen volstaan en vereist dit maatwerk: 'het gaat om individuele problemen die alleen individueel kunnen worden opgelost'.

Bij het ontbreken van objectieve criteria voor het benoemen van 'veroudering' bestaat het risico dat de herstructureringsopgave wordt overschat. Circa 30% van alle terreinen (het gaat hier om het aantal terreinen) zou voor herstructurering in aanmerking komen. Wanneer echter wordt gekeken naar de leegstand en inefficiënt gebruik (naar schatting in Brabant tezamen niet meer dan 7 tot 10% van de voorraad; het aandeel leegstand daarbinnen is niet meer dan 3 tot 6%), dan ziet het er naar uit dat een veel geringer deel dan 30% van de oppervlakte aan bedrijventerreinen voor herstructurering in aanmerking komt.

Volgens de van het adviesbureau Stec Groep verkregen informatie bestaan er op dit moment voor circa 12.000 ha aan bedrijventerreinen herstructureringsplannen. Daarvan wordt in de praktijk iets minder dan 4.000 ha daadwerkelijk aangepakt. Hiervan valt circa 3.000 ha binnen de categorieën revitalisering en herprofilering, waarop de THB zich richt. De totale omvang van de kosten van herstructurering voor deze beide categorieën wordt door Stec Groep geraamd op € 3,1 miljard.¹

Doelgerichtheid

Fiscale maatregelen hebben naar hun aard een generiek karakter. De meeste fiscale maatregelen zijn daarmee niet specifiek te richten op bepaald sturend beleid, zoals de herstructurering van bedrijventerreinen. Het invoeren van een nieuwe belastingmaatregel, die zich beperkt tot een bepaalde groep van belastingplichtigen, bijvoorbeeld alleen voor diegenen die vastgoed bezitten op verouderde bedrijventerreinen, komt mogelijk in conflict met het gelijkheidsbeginsel en is daarmee discriminatoir.



De voorgenomen herstructurering heeft twee te onderscheiden doelgebieden:

- De private ruimte (grond en gebouwen in bezit van beleggers, ontwikkelaars en eigenaren/gebruikers);
- De publieke ruimte (grond – en eventueel gebouwen – in bezit van de overheid, in het bijzonder van gemeenten).

Voor het bevorderen van investeringen *binnen de private ruimte* kunnen zowel fiscale instrumenten in de inkomenssfeer (vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting), als fiscale instrumenten gerelateerd aan de verkrijging van vastgoed (overdrachtsbelasting) worden gehanteerd. De opbrengst als gevolg van het inzetten van de (verruimde) fiscale instrumenten in de inkomenssfeer komt uitsluitend terecht bij de belastingplichtige en kan dus niet worden aangewend voor besteding in het publieke domein.

Binnen het publieke domein van de overheid kunnen heffingen gerelateerd aan de transacties van vastgoed eveneens voor de herstructurering van bedrijventerreinen worden aangewend.

Effectiviteit

Van versoepeling van fiscale regelingen – zoals het verruimen van de fiscale investeringsaftrek, vervroegde afschrijving, aftrek groot onderhoud e.d. – mag voor de doelstelling van de THB een stimulerende werking worden verwacht. Ook ligt het voor de hand om fiscale belemmeringen op (her)ontwikkelingen weg te nemen, zoals de heffing van overdrachtsbelasting. De effectiviteit die van elk van deze maatregelen uitgaat op de doelstellingen van de THB verschilt echter fors.

Direct genoten fiscale stimulansen hebben voor de belastingplichtige een veel grotere attractieve waarde dan fiscale opbrengsten die pas op termijn worden genoten en deze directe stimulansen zullen dus in veel sterkere mate van invloed zijn op het beoogde gedrag.

Als ondernemers niet belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting of de inkomstenbelasting, treedt vanuit daarop gerichte instrumenten geen fiscale prikkel op. Dat geldt tevens in mindere mate voor ondernemers die al meerdere jaren in een fiscale verliespositie zitten. De fiscale instrumenten hebben


¹ Na voltooiing van ons onderzoek is ons op 8 juli 2008 aanvullende informatie ter beschikking gesteld door Buck Consultants International (BCI). Deze informatie bestaat uit de samenvatting van het door BCI in opdracht van de THB uitgebrachte rapport inzake het door BCI verrichte onderzoek naar de omvang van de herstructureringsopgave.

De door BCI in die samenvatting afgegeven indicatie voor die omvang ligt hoger (€ 4,1 tot € 4,5 miljard) dan die door Stec Groep is gegeven. Er lijkt vooral sprake van verschillen in de gehanteerde definities. Een analyse van de verschillen valt buiten onze opdracht.

vooral nog minder effect op hen omdat zij pas op termijn (uitgaande van een toekomstige winstpositie) profijt hebben bij deze fiscale regelingen.

Negatieve gevoeligheid voor dwangmaatregelen ('Push') is bij ondernemers groot. Maatregelen die uitnodigen om mee te doen ('Pull') worden in de regel goed ontvangen en zijn daardoor effectiever voor de herstructureringsopgave.

In de navolgende tabel is de verwachte effectiviteit per maatregel samengevat, in afnemende volgorde van de verwachte effectiviteit:

Maatregel	Effectiviteit
Aan te wenden in de publieke ruimte	
Heffing op uitgifte nieuwe terreinen	Hoog
Oormerken overdrachtsbelasting	Hoog
Aan te wenden in de private ruimte	
Vrijstelling overdrachtsbelasting	Hoger
Investeringspremieregeling	
Investeringsaftrek	
Vervroegde/willekeurige afschrijving	
Vervallen beperkingen op afschrijving	

De effectiviteit van de diverse maatregelen kan als volgt worden toegelicht:

A. Wegnemen belemmering heffing overdrachtsbelasting op bedrijventerreinen

Bij verkrijging van in Nederland gelegen vastgoed is in beginsel 6% overdrachtsbelasting verschuldigd. Bij nieuwbouw en herontwikkeling kan levering en verkrijging van vastgoed zowel gepaard gaan met overdrachtsbelasting als met omzetbelasting. Vanuit de praktijk wordt die gecompliceerde samenloop als belemmerend ervaren hetgeen zijn weerslag heeft op de herstructurering van bedrijventerreinen.

Ondernemers zien de overdrachtsbelasting namelijk als kostenpost. Deze kostenpost treedt normaliter niet op bij verkrijgingen van grondposities gelegen op nieuw uitgegeven bedrijventerreinen. In dat geval is sprake van een levering in de BTW-sfeer waarbij geen overdrachtsbelasting is verschuldigd.

Voorstel:

1. Voorgesteld wordt een (algemene) vrijstelling te introduceren voor vastgoedverkrijgingen op nader aan te wijzen bedrijventerreinen. Door bedoelde vrijstelling te introduceren worden bedrijfsverplaatsingen en herontwikkelingen vergemakkelijkt en kan (deels) een sturend beleid worden gevoerd voor de herstructureringsopgave.
2. Een vrijstelling voor op bedrijventerreinen gerichte herstructureringsmaatschappijen, analoog aan de Wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM), zal gericht bijdragen aan de bevordering van de beoogde herstructurering.

Voor elke maatregel dient vanzelfsprekend nog geverifieerd te worden dat deze niet in strijd is met EU-regelgeving.

Ervan uitgaande dat bij herstructurering van bedrijventerreinen circa 30% van de gebouwen en terreinen die in de herstructurering betrokken zijn van eigenaar wisselt (3.600 ha.), tegen een gemiddelde prijs van € 300 per m² inclusief de opstallen (ervaringscijfers van BOM / BHB), dan zal de som van de daarmee gemoeide overdrachtsbelasting circa € 600 miljoen bedragen.

Alternatief:

Als alternatief voor de vrijstelling van overdrachtsbelasting kan er ook aan worden gedacht om de overdrachtsbelasting, geheven bij belaste verkrijgingen van vastgoed op aangewezen bedrijventerreinen, te bestemmen voor herstructurering. De heffing blijft dan in stand, maar wordt ondergebracht in een 'Bestemmingsreserve Herstructurering Aangewezen Bedrijventerreinen' en kan vervolgens gericht worden ingezet.

B. Verruiming (willekeurige/vervroegde) afschrijvingen, stimulansen voor (groot) onderhoud, verruiming herinvesteringsreserve en investeringsaftrek

Verruiming van de mogelijkheden tot afschrijving, tot aftrek van de kosten van groot onderhoud, tot verruiming van de herinvesteringsreserve alsmede investeringsaftrek-regelingen hebben een positieve invloed op de bereidheid tot investeren. Deze fiscale instrumenten lopen via de verlies- en winstrekening van de ondernemer. Het succes van deze maatregelen zal daarmee sterk afhankelijk zijn van de belasting- en premiedruk van de individuele ondernemer.

Het liquiditeitsvoordeel voor de ondernemer bij vervroegde (of willekeurige) afschrijving is in beginsel tijdelijk en afhankelijk van eventuele verliessituaties en levensduur van het bedrijfsmiddel waarin is geïnvesteerd.

Onder meer gelet op deze variabiliteit is effectmeting binnen dit korte tijdsbestek niet goed mogelijk. Welk bedrag precies gemoeid is met elke variant aan maatregelen, gerelateerd aan de investeringsomvang, is te sturen met de tarifiering.

C. Investeringspremieregeling

Indien een investeringspremieregeling zou worden ingevoerd, die niet via de fiscale verlies- en winstrekening loopt, dan zal dit naar overtuiging van vele respondenten veel effect sorteren en gericht bijdragen aan initiatieven voor (her)ontwikkeling en herstructurering. Een investeringspremieregeling, die los van marginale belastingtarieven tot een directe belastingteruggave leidt, heeft immers voor ondernemers effectief een lager (netto) investeringsbedrag tot gevolg. Bovendien verschaft de investeringsbijdrage ondernemers extra eigen vermogen, waardoor de bancaire financierbaarheid van de investering wordt vergroot.

D. Marktconforme prijzen als financieringsbron voor de taakstelling

Een belangrijk item dat steeds terugkeert in alle gesprekken is de marktverstoring die optreedt doordat gemeenten elkaar beconcurreren met de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen. Gemeenten zijn er soms zo op gebrand om bedrijven naar zich toe te halen (of te voorkomen dat zittende bedrijven naar elders vertrekken), dat zij overgaan tot concessies. Zoals het onderzoek van Stec Groep aangeeft worden nieuwe bedrijventerreinen soms verkocht tegen prijzen die wel 10 tot 15% (en zelfs meer) beneden de ter plaatse geldende marktwaarde (berekend op basis van de residueel berekende grondwaarde) liggen.

Deze gang van zaken staat een evenwichtige prijsontwikkeling op bedrijventerreinen in de weg. Het door overheden gehanteerde – niet zuiver rationeel economisch bepaalde – prijsniveau bij de uitgifte van concurrerende (nieuwe) terreinen levert beperkingen op voor de waardeontwikkeling van investeringen op bestaande bedrijventerreinen. De matige waardeontwikkeling heeft een negatief effect op de bereidheid van beleggers om in bedrijventerreinen te investeren.

De door Stec Groep uitgevoerde berekeningen geven aan dat in geval van uitgifte van nieuwe terreinen tegen een reële marktwaarde, in plaats van de nu geheven prijzen, een meeropbrengst kan worden gegenereerd van zo'n € 2,5 miljard. Met een dergelijke meeropbrengst zou 75% van de kosten van de geraamde 3,1 miljard aan uitgaven voor herstructurering (d.w.z. de onderdelen revitalisering en herprofilering) van bestaande bedrijventerreinen financieel kunnen worden gedekt. Hiervoor kan worden gedacht aan gedeeltelijke afroaming van de grondprijs bij nieuwe gronduitgifte.

Langs die weg ontstaat evenwicht in de marktverhoudingen, tussen nieuwe bedrijventerreinen en de bestaande voorraad, met marktconforme prijsontwikkeling en wordt de gesignaleerde marktverstoring opgeheven. Daardoor wordt het tevens aantrekkelijker om in bestaande bedrijventerreinen te investeren. De druk op de uitgifte van nieuwe terreinen, deels verantwoordelijk voor de "verrommeling" van ons land, wordt daarmee verminderd.

Wanneer de opbrengsten uit een dergelijke heffing – die kan worden opgelegd bij het transport bij de notaris – worden gestort in herstructuringsfondsen, dan kan daar effectief gebruik van worden gemaakt voor de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen.

Het invoeren van een dergelijke heffing zal op de nodige uitvoeringsproblemen stuiten, maar verwacht mag worden dat de voordelen – alleen al door de omvang van de bedragen – daar ruimschoots tegenop wegen. Het is in elk geval al wenselijk dat de overheid, in casu gemeenten, economisch met het schaarse grondbezit omgaat en er tenminste naar streeft daarvoor de marktwaarde te realiseren.

Het verdelingsvraagstuk van de meeropbrengsten – m.a.w. welk deel van de opbrengst boven de kostprijs valt ten gunste van de gemeente en welk deel komt beschikbaar voor de herstructurering – valt buiten het kader van deze opdracht.

Geen open eind

Bij de terbeschikkingstelling van financiële middelen moet rekening worden gehouden met de doorlooptijd van de herstructurering en mogelijk niet synchroon verlopende processen.

Bij elk van de maatregelen geldt dat het nuttig is om faciliteiten te limiteren, zowel in tijd als in omvang van de totale aanspraken. Dit ter voorkoming van open einde financiering. Door de uitgaven zo veel mogelijk gelijke tred te laten houden met de inkomsten kan een tekort aan financiering worden voorkomen.

Tenslotte

De benodigde omvang aan financiële middelen om de herstructurering mogelijk te maken kan op dit moment niet met zekerheid worden gekwantificeerd. Op grond van voorlopige gegevens is uitgegaan van een behoefte ter grootte van circa € 3,1 miljard, voor de onderdelen revitalisering en herprofilering.

De voornoemde heffing van een toeslag op de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen en de ter beschikking stelling van de overdrachtsbelasting bij de overdracht van vastgoed binnen herstructureringsgebieden, kunnen tezamen naar verwachting een financiële opbrengst genereren van zo'n € 3,1 miljard. Daarmee zou de totale omvang van de op grond van de cijfers van Stec Groep begrote bijdrage in de kosten van herstructurering geheel zijn gedekt.