



Woninggebonden financiering van woningverduurzaming met baatbelasting

mr. dr. A.W. (Arjen) Schep

© ESBL, Rotterdam, december 2018

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

Inleiding	4
1. Klimaatdoelen	4
2. Rol van gemeenten	4
3. woninggebonden financiering in het Klimaatakkoord	5
4. Basisprincipes van woninggebonden financiering via een gemeentelijke heffing	5
5. Baatbelasting als gemeentelijk incasso-instrument bij woninggebonden financiering	6
7. Het proces en tijdpad	8
8. Fasering van werkzaamheden	9
Bijlage: Het studiecentrum en de onderzoeker	10

Inleiding

In dit rapport wordt het juridische kader uitgewerkt voor woninggebonden financiering van verduurzaming van particuliere woningen met baatbelasting. Dit rapport is geschreven vanuit de rol als partner binnen het consortium van onder meer de Woonpas, Bank Nederlandse Gemeenten, het Kadaster en TNO, die woninggebonden financiering van woningverduurzaming met baatbelasting uitwerken en faciliteren ten behoeve van een verantwoorde en gestroomlijnde toepassing hiervan.

1. Klimaatdoelen

Het Kabinet Rutte III heeft een hoog ambitieniveau als het gaat om reductie van de broeikasgassen. Van de 49% reductiedoelstelling moet 7% worden behaald binnen het domein 'Gebouwde omgeving'. De aansluitplicht van gas zal vervangen worden door een warmterecht, waarmee eindgebruikers aanspraak kunnen maken op een aansluiting op een (verzwaard) elektriciteitsnet of een warmtenet. Het ligt in de bedoeling dat voor het einde van de kabinetsperiode per jaar 30.000 tot 50.000 bestaande woningen aardgasvrij gemaakt kunnen worden of dusdanig energie-efficiënt gemaakt kunnen worden dat ze op korte termijn onafhankelijk van het aardgas gemaakt kunnen worden. Uiteindelijk zal dit aantal moeten groeien naar 200.000 woningen per jaar om in 2050 de gehele woningvoorraad van 6 miljoen woningen duurzaam te krijgen. Het betreft zowel maatregelen van isolatie als van aanbrengen van alternatieve warmte- en energiebronnen.

2. Rol van gemeenten

Gemeenten zullen (samen met netbeheerders) in deze transitie een cruciale rol spelen. Dit is ook als uitgangspunt geformuleerd in het Interbestuurlijk programma. In dat kader is de volgende passage van belang:

“Bij de invulling van de klimaatdoelstellingen voor de gebouwde omgeving ligt een grote rol voor de medeoverheden, met een regierol voor gemeenten op het gebied van aardgasvrije buurten en wijken. Met het oog daarop is de inzet dat alle gemeenten uiterlijk in 2021 een planning vaststellen in de gemeenteraad voor de transitie van de gebouwde omgeving naar aardgasvrij (woningen, maatschappelijk- en commercieel vastgoed) gericht op een CO2-arme gebouwde omgeving in 2050. Voor alle buurten die voor 2030 van het aardgas af gaan is in 2021 ook bekend wat het alternatief voor aardgas is.”

Gemeenten kunnen een regierol vervullen, maar zij kunnen ook een actievere rol spelen in de verduurzaming van hun woningvoorraad. Zo zijn gemeenten in staat op basis van de bij hen

beschikbare informatie van woningen een eerste inschatting te maken van de benodigde investering om een woning te isoleren en van een alternatieve warmte- en/of energiebron te voorzien. Gemeenten kunnen daarbij particuliere woningeigenaren wegwijs maken in het diverse aanbod van duurzaamheidsmaatregelen en normen stellen ten aanzien van de te behalen milieuprestaties van de woning na investering.¹ Ook het afgeven van garanties ten aanzien van de reductie van energielasten behoort tot de mogelijkheden.

3. woninggebonden financiering in het Klimaatakkoord

Eén van de knelpunten bij deze transitie is de financiering, vooral voor particuliere woningeigenaren. Uiteindelijk zullen alle woningen van het aardgas moeten worden afgekoppeld, ongeacht wie eigenaar is van die woning en ongeacht wat de financieringsruimte van die eigenaar is. Een financieringsvorm die rust op de woning in plaats van op de woningeigenaar kan voor dit knelpunt een oplossing bieden. Het Kabinet heeft aangekondigd de komende kabinetsperiode op zoek te gaan naar vormen van woninggebonden financiering die verduurzaming aantrekkelijker moeten maken voor particuliere woningeigenaren. In het voorstel voor hoofdlijnen voor een klimaatakkoord over de gebouwde omgeving wordt ten aanzien van de ontwikkeling van een instrument voor woninggebonden financiering voorgesteld om dit mogelijk te maken in het Burgerlijk Wetboek. Vervolgens wordt het aan financiële instellingen en banken overgelaten om woninggebonden financieringsproducten te ontwikkelen. Bij de verdere uitwerking van woninggebonden financiering wordt echter in het voorstel ook ruimte gelaten voor andere financieringsmodellen waarmee woningeigenaren ontzorgd kunnen worden gefinancierd.² Dit onderzoeksrapport bevat een uitwerking van zo'n alternatief financieringsmodel. Dit model gaat uit van een actievere rol van gemeenten bij het ontzorgen van woningeigenaren als het gaat om de verduurzaming van hun woningen.

4. Basisprincipes van woninggebonden financiering via een gemeentelijke heffing

Bij woninggebonden financiering van energetische voorzieningen geldt een aantal basisprincipes:

- De financiering sluit aan bij het gebouw en niet bij de eigenaar van het gebouw. Er hoeft daardoor geen krediettoets van de huidige eigenaar plaats te vinden (financiering valt buiten werkingssfeer van de Wet Financieel Toezicht).
- De investering die nodig is om een woning te verduurzamen wordt voorgefinancierd door geldverstrekkers, zoals de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Gemeente staat

¹ Zie ook:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzaam-bouwen-en-verbouwen/duurzaam-bouwen/milieuprestaties-van-gebouwen-meten>

² Uit: Voorstel voor hoofdlijnen voor het klimaatakkoord, Klimaatberaad 10 juli 2018, p. 31.

buiten de financiering in die zin dat de gemeente slechts verantwoordelijk is voor de uitvoering van het aflossingsdeel.

- Voorwaarde voor de financiering is dat de particuliere woning na verduurzaming voldoet aan bepaalde energieprestaties die objectief door de gemeente vast te stellen zijn. Dit rechtvaardigt ook dat het traject van de financiering via de gemeente verloopt en niet slechts tussen de financiële instelling en de particuliere woningeigenaar.
- De hoogte van de periodieke terugbetalingstermijnen is gekoppeld aan de als gevolg van de verduurzaming gerealiseerde besparing op het variabele deel van de energielasten. Dit is vereist om:
 - o de netto woonlasten voor woningeigenaren niet te laten stijgen; en
 - o recht te doen aan het principe van woninggebonden financiering: een financiering waarvan de hoogte wordt bepaald door de energielasten van het betreffende gebouw. Deze energielasten zullen afhankelijk van de gezinssituatie in meer of mindere mate ook voor een opvolgende bewoners van de woning gelden.
- Is voor de gewenste energieprestatie een hoger bedrag benodigd dan de besparing op de energielasten uitgezet tegen de levensduur van de voorzieningen en installaties (onrendabele top), dan gaat dit het principe van woninggebonden financiering te boven. Voor financiering van deze meerkosten is de woningeigenaar zelf verantwoordelijk, danwel zal aanvullende subsidie door de gemeente plaats kunnen vinden.

5. Baatbelasting als gemeentelijk incasso-instrument bij woninggebonden financiering

De regeling van de baatbelasting in de Gemeentewet kent een aantal belangrijke aanknopingspunten voor woninggebonden financiering. Zo sluit de heffing aan bij het object: de onroerende zaak, waardoor de betalingsverplichting op de onroerende zaak blijft rusten bijvoorbeeld bij verkoop van de onroerende zaak. Verder kunnen met baatbelasting de totale kosten van voorzieningen, inclusief de financieringskosten, worden uitgesmeerd over maximaal 30 jaar.

Om baatbelasting ook in individuele gevallen van woningverduurzaming in te kunnen zetten, is afwijking van de reguliere toepassing van het baatbelastinginstrument noodzakelijk. De belangrijkste afwijking betreft het sluiten van een overeenkomst met particuliere woningeigenaren (fiscale vaststellingsovereenkomst).

De baatbelasting wordt daarmee een belastingheffing op verzoek. De gemeente is immers afhankelijk van de instemming van de particuliere woningeigenaar omdat de verduurzaming nu eenmaal in en aan particulier eigendom plaatsvindt en niet binnen gemeentelijk eigendom. In deze overeenkomst stemt de particuliere woningeigenaar vrijwillig in met de heffing van baatbelasting. Onderdeel van zo'n overeenkomst is ook dat een particuliere woningeigenaar afstand doet van zijn recht om de aanslag(en) baatbelasting in rechte aan te vechten. Deze

afpraak is nodig, omdat we afwijken van de reguliere toepassing van het instrument van baatbelasting. Daar staat tegenover dat de woning nu verantwoord kan worden verduurzaamd met een goedkope financiering omdat deze via de gemeente loopt. De terugbetalingsverplichting komt qua hoogte overeen met de energiebesparing en is in die zin ook woninggebonden. De terugbetalingsverplichting gaat bovendien over op de opvolgende woningeigenaar en stopt nadat de verduurzamingsinvestering is terugbetaald.

Fiscale vaststellingsovereenkomst

Een fiscale vaststellingsovereenkomst is gebaseerd op art. 7:900 Burgerlijk Wetboek. De overeenkomst is bedoeld om duidelijkheid te scheppen over de fiscale consequenties van bepaalde handelingen. Omdat toepassing van baatbelasting door de wetgever oorspronkelijk niet is voorzien als instrument voor woninggebonden financiering, wordt hiermee de juridische houdbaarheid van het instrument geborgd. De overeenkomst biedt zowel de gemeente als de particuliere woningeigenaar zekerheid. Het biedt de gemeente en financier zekerheid over de terugbetaling van de verduurzaming en geeft de woningeigenaar zekerheid over de hoogte en duur van de terugbetalingstermijnen.

Deze vorm van woninggebonden financiering met baatbelasting is onderdeel van een *Proof of Concept* waarin de constructie praktisch wordt uitgewerkt en van een *Pilot* waarin de schaalbaarheid van het instrument wordt beproefd. De kennis en ervaring die hiermee wordt opgedaan, kan ook input opleveren voor doorontwikkeling naar een specifiek instrument voor gemeenten voor woninggebonden financiering. De vaststellingsovereenkomst bevat daarom een bepaling die gemeenten en particuliere woningeigenaren de mogelijkheid biedt om over te stappen een specifiek gemeentelijk instrument voor woninggebonden financiering onder voorwaarde dat dat niet tot financiële nadelen of slechtere condities voor woningeigenaren leidt.

6. Praktische uitwerking

De baatbelasting rust op de woning (het is een objectieve belasting) en niet op de persoon van de eigenaar. Dit betekent dat bij de reguliere heffing van baatbelasting bij bijvoorbeeld verkoop van de woning, de resterende termijnen baatbelasting over gaan op de volgende eigenaar van de onroerende zaak. Bij het verduurzamen van woningen gaat het niet om het treffen van voorzieningen in, of op de openbare ruimte die in gemeentelijk eigendom is, maar om particuliere woningen. Daarmee is het eenzijdig heffen van baatbelasting uitgesloten en is de instemming van de woningeigenaar vereist. Dit betekent ook dat de terugbetalingsverplichting in de vorm van belastingheffing niet meer automatisch overgaat bij overdracht van de eigendom van de woning. Dit geldt niet alleen bij vrijwillige verkoop van de woning, maar ook bij

persoonlijk faillissement van de woningeigenaar en bij vererving van de woning. Om de continuïteit van de heffing van de termijnbetalingen baatbelasting te borgen, zal daarom de door de huidige woningeigenaar getekende vaststellingsovereenkomst ook door een opvolgende eigenaar moeten worden ondertekend. De vaststellingsovereenkomst dient dan een notarieel kettingbeding te bevatten om de overdracht van de terugbetalingsverplichting juridisch te borgen en het risico op dit punt voor de gemeente te mitigeren. De baatbelastingverplichting zal ook door de gemeente worden ingeschreven in het Kadaster om te borgen dat deze bij overdracht van de woning wordt overgenomen door de opvolgende eigenaar. Bij vrijwillige verkoop (dus buiten de situaties van faillissement en vererving) zal de procedure zo kunnen zijn dat de nieuwe woningeigenaar de bestaande overeenkomst overneemt (eveneens ondertekent) en een afschrift daarvan de gemeente doet toekomen. Is een nieuwe woningeigenaar niet bereid tot het overnemen van de baatbelastingverplichting, bestaat de mogelijkheid om de restschuld ineens af te lossen.

7. Het proces en tijdpad

De voorzieningen die benodigd zijn om een woning te verduurzamen, lopen per woning uiteen. Ook is een koppeling van de hoogte van de baatbelasting van een woningeigenaar met de besparing van energielasten gewenst om de verduurzaming voor de huidige eigenaar financieel zo aantrekkelijk mogelijk te laten zijn. Gelet op deze uitgangspunten is het gewenst om een benadering per woning te kiezen. Dit is ook logisch gelet op het feit dat met elke individuele woningeigenaar een fiscale vaststellingsovereenkomst moet worden gesloten.

Belastingverordening & Bekostigingsbesluit

Een gemeentelijke belasting is gebaseerd op een belastingverordening waarin onder meer is opgenomen wie belastingplichtig is, waarover belasting wordt geheven en wat het tarief is.

Een bekostigingsbesluit is een formele voorwaarde om later baatbelasting te kunnen heffen. In het bekostigingsbesluit wordt vastgelegd in welke mate de aan de voorzieningen verbonden lasten door middel van een baatbelasting zullen worden verhaald. Ook bevat het bekostigingsbesluit een aanduiding van het gebied waarbinnen de onroerende zaak is gelegen (het gebate gebied).

Zowel het bekostigingsbesluit als een belastingverordening moeten worden bekendgemaakt.

Aan de heffing van baatbelasting is wettelijk een aantal procedurele vereisten verbonden. Voor de toepassing van de baatbelasting als instrument voor woningverduurzaming betekent dit

concreet dat er per woning een bekostigingsbesluit voorafgaand aan de verduurzaming en een belastingverordening bij de voltooiing van de verduurzaming moet worden vastgesteld door de gemeente.

Het proces start met het sluiten van een fiscale vaststellingsovereenkomst met de individuele woningeigenaar. Dit is het startpunt voor de aanvraag van de financiering. Bovendien wordt daarin geconcretiseerd wat de benodigde aanpassingen aan de betreffende woning zijn, welk bedrag daarmee is gemoeid en in hoeveel termijnen de investering zal worden terugbetaald. Deze afspraken kunnen vervolgens worden overgenomen in een bekostigingsbesluit en een baatbelastingverordening per woning.

Door het consortium wordt een praktische uitvoering om de baatbelastingverordeningen per individuele woning vast te laten stellen door de gemeenteraad uitgewerkt. De termijnbetalingen kunnen pas gaan lopen nadat de belastingverordening is vastgesteld en gepubliceerd. Ook de bekostigingsbesluiten per woning kunnen in één keer voorafgaand aan de verduurzaming van de woningen voor meerdere woningen tegelijk worden vastgesteld door de raad.

Nadat de baatbelastingverordening door de gemeenteraad is vastgesteld, kan de baatbelasting ineens worden opgelegd. In de verordening is een procedure beschreven om deze baatbelasting ineens vervolgens op aanvraag van de belastingplichtige om te zetten in een jaarlijkse belasting. Deze aanvraag kan reeds in de vaststellingsovereenkomst worden opgenomen, gecombineerd met een toestemming tot automatische incasso, zodat reeds vanaf de eerste maand na oplevering van de werkzaamheden met terugbetalen kan worden begonnen.

8. Fasering van werkzaamheden

De verduurzaming van woningen kan desgewenst in fases plaatsvinden. Zo zullen woningen in de eerste fase bijvoorbeeld kunnen worden geïsoleerd en voorzien worden van een vernieuwd luchtklimaatstelsel (zogenoemde 'no regret'-maatregelen). In een latere fase kunnen dan bijvoorbeeld zonnepanelen aangelegd en aansluiting op een alternatieve warmtebron plaatsvinden. Het is mogelijk om de heffing van baatbelasting aan te laten sluiten bij deze fasering. Daarvoor is dan nodig om per fase een afzonderlijk bekostigingsbesluit, verordening en vaststellingsovereenkomst vast te stellen. Er kunnen derhalve meerdere baatbelastingen tegelijk op dezelfde woning rusten. Het combineren van baatbelastingen is ook denkbaar in geval de te treffen voorzieningen een uiteenlopende levensduur hebben.

Bijlage: Het studiecentrum en de onderzoeker

Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL)

Het ESBL verricht wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de belastingen van gemeenten, waterschappen en andere lokale overheden in binnen- en buitenland. Het onderzoek richt zich vooral op de fiscaal-juridische en de economische aspecten van lokale heffingen en de Wet Waardering onroerende zaken (Wet WOZ). Een deel van het onderzoek vindt plaats in opdracht van derden, zoals gemeenten, ministeries en brancheorganisaties.

Het studiecentrum is onderdeel van de Sectie Belastingrecht van de Erasmus School of Law van de Erasmus Universiteit Rotterdam en staat onder leiding van directeur en bijzonder hoogleraar heffingen van lokale overheden: prof. dr. J.A. (Jan) Monsma.

Website: www.esbl.nl

Curriculum Vitae mr. dr. A.W. Schep

Arjen Schep (1974) is research manager en academic researcher bij het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL) aan de Erasmus School of Law (ESL) van de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Van zijn hand verschenen tientallen rapporten, wetenschappelijke en vakpublicaties op het terrein van de lokale belastingheffing en de waardering van onroerende zaken (Wet WOZ). Hij promoveerde in 2012 met zijn proefschrift: "Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten. Bekostiging van voorzieningen met baatbelasting, grondexploitatiebijdrage, ondernemersfondsen en BIZ-bijdrage" (Eburon). Hij is vaste medewerker van Belastingblad, Fiscaal Tijdschrift FED en Vakstudie-Nieuws, allen uitgaven van Kluwer. Hij is tevens rechter-plaatsvervanger bij Rechtbank Rotterdam.