Uitwerking duurzame alternatieven modelverordeningen lokale heffingen

Onroerende-zaakbelastingen als instrument om duurzaamheidsdoelen te realiseren

Advies: wacht landelijke ontwikkeling af

De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht zonnepanelen standaard buiten de Ozb te houden. Ook wordt de regering verzocht andere vormen van verduurzaming niet te ontmoedigen door hogere lokale lasten. De minister moet hier nog op reageren[1]. Een eventuele toekomstige landelijke regeling in combinatie met de ingewikkelde uitvoering betekent dat de VNG adviseert om niet op korte termijn tot de vrijstelling over te gaan. Onderstaande uitwerking kan worden gezien als een aanzet voor de discussie hoe om te gaan met duurzame investeringen en belastingheffing over onroerende zaken. Om de duurzaamheidsdoelen in volle omvang niet te ontmoedigen, zullen ook de op de waarde gebaseerde andere (rijks)belastingen moeten worden meegewogen.

1 Te ondersteunen duurzaamheidsdoelen via de onroerende-zaakbelastingen

De onroerende-zaakbelastingen (hierna: Ozb) worden geheven als een percentage van de waarde van de onroerende zaak. De waarde wordt door de gemeente vastgesteld op grond van de Wet waardering onroerende zaken. Omdat de Ozb-tarieven niet mogen differentiëren[2] levert een hogere waarde per definitie een hogere belastingaanslag voor de Ozb op. Duurzame investeringen die de waarde van de onroerende zaak verhogen betekenen dus een hogere belasting.

Duurzame maatregelen zijn grofweg in te delen in twee categorieën. De eerste betreft maatregelen om het energieverbruik te verminderen (isolatie) en de tweede betreft maatregelen om hernieuwbare energie op te wekken (groene stroom).

Maatregelen om het energieverbruik te verminderen zijn er erg veel. Van tochtstrip, dubbel glas tot spouwmuurisolatie, in feite is het allemaal isolatie. Isolatie omvat een groot palet aan maatregelen die veelal tot de standaardvoorzieningen van een onroerende zaak behoren. Het is haast ondoenlijk om hierover maatregelen in de Ozb op te nemen. Voorzieningen om het energieverbruik te verminderen zullen wij om die reden niet meenemen in deze uitwerking.

Deze uitwerking beperkt zich tot maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie. De bekendste maatregel is het plaatsen van zonnepanelen. Warmtepompen en windmolens zijn andere bekende maatregelen. Naast de hierboven genoemde categorieën zijn er ook andere duurzame maatregelen te bedenken zoals groene daken[3]. Dat zijn echter duurzame maatregelen die geen hernieuwbare energie opwekken en dus buiten de scope van deze uitwerking vallen.

1 Op het moment van schrijven
2 Zie pagina 15 inventarisatie duurzame alternatieven lokale heffingen https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20180319-duurzame-alternatieven-modelverordeningen.pdf
3 Het aanleggen van groene daken kan worden gestimuleerd via de rioolheffing.

Groene pluim

De vrijstelling van de waarde van zonnepanelen in de Ozb moet vooral als een symbolische handeling worden gezien. In de inventarisatie noemen wij het de groene pluim. Als er al een waarde aan de aanwezigheid van zonnepanelen kan worden toegerekend zal die niet van betekende mate zijn. Een beperkte waarde maal het bescheiden tariefpercentage van de Ozb betekent slechts een kleine belastingkorting. Enkele euro's of tientjes per jaar. In ieder geval geen bedragen die de investeringsbeslissing over het al dan niet nemen van zonnepanelen beslissend zullen beïnvloeden. Het zal vooral het gevoel van waardering zijn, de groene pluim, dat een vrijstelling geeft. Gezien de publiciteit rond dit onderwerp heeft de groene pluim grote gevoelswaarde.

2 Uitwerking in de verordening onroerende-zaakbelastingen

Volgens artikel 220d van de Gemeentewet kan de gemeente in de belastingverordening regelen dat bij het bepalen van de heffingsgrondslag voor de Ozb de waarde van een (deel van de) onroerende zaak buiten aanmerking blijft. Een vrijstelling in een verordening behoeft een objectieve rechtvaardigingsgrond. Zonnepanelen zijn een manier van opwekken van hernieuwbare energie naast andere mogelijke maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie. Alleen zonnepanelen vrijstellen en andere maatregelen belasten, verzwakt de rechtvaardigingsgrond omdat vergelijkbare voorzieningen wel in de heffing worden betrokken.

Om de verschillende duurzame investeringen vrij te stellen kan de gemeente een brede definitie in de verordening opnemen:

Artikel 1 Begripsbepalingen

Voor de toepassing van de verordening wordt verstaan onder hernieuwbare energie:
energie afkomstig van natuurlijke bronnen die constant worden aangevuld zoals energie uit wind, waterkracht, zon, bodem, buitenluchtwarmte en biomassa.

Voor de vrijstelling kan bij deze definitie worden aangesloten in het artikel waarin al andere vrijstellingen staan. In de modelverordening is dat in artikel 4, eerste lid.

Artikel 4 Vrijstellingen

In afwijking in zoverre van artikel 3 wordt bij de bepaling van de heffingsmaatstaf buiten aanmerking gelaten, voor zover dit niet al is gebeurd bij de bepaling van de in dat artikel bedoelde waarde, de waarde van:

n. installaties en onderdelen daarvan die bestemd zijn voor het opwekken van hernieuwbare energie.

In het derde deel van deze uitwerking zal blijken dat de exacte waarde bepalen van de voorzieningen een haast onuitvoerbare klus is. Om toch tot een enigszins uitvoerbare vrijstelling te komen, lijkt een forfaitaire benadering noodzakelijk. Aan artikel 4 van de verordening kan de gemeente daarvoor een extra artikellid toevoegen.

Onder vernummering van het bestaande derde lid tot vierde lid, wordt ingevoegd:

3. De waarde van de in onderdeel n van het eerste lid bedoelde installaties en onderdelen daarvan bedraagt [...] % van de waarde van de onroerende zaak, tot een maximum van:
   a. € [...] voor onroerende zaken die in hoofdzaak tot woning dienen;
   b. € […] voor onroerende zaken die niet in hoofdzaak tot woning dienen, dan wel € […] indien die installaties en onderdelen daarvan zijn geplaatst op een onroerende zaak die voor die plaatsing een zelfstandig ongebouwd eigendom was.

Het forfaitaire percentage kan zo worden gekozen dat bij reguliere voorzieningen een redelijk geacht gedeelte van de waarde wordt vrijgesteld. Als het niet te laag is, voorkomt het forfait bezwaren en beroepen over de exacte waarde van de duurzame voorzieningen. Het opnemen van een absoluut maximum aan de vrijgestelde

4 Op het moment van schrijven

waarde voorkomt dat een kleine duurzame maatregel leidt tot grote vrijstellingen. Bijvoorbeeld dat er een of enkele zonnepanelen op een miljoenencomplex worden gelegd om tienduizenden euro's aan waardevrijstelling te bemachtigen. Aan de andere kant kan er een meer dan substantieel aandeel in de waarde zijn. Bijvoorbeeld bij zonnepaneelweides en windmolens. Daarvoor is bij niet woningen een apart maximum opgenomen.

Andere forfaitaire benaderingen, zoals bijvoorbeeld aansluiten bij een energielabel, lijken nog onvoldoende objectief of uitgewerkt te zijn om in deze fase bij aan te sluiten.

3 Uitvoeringspraktijk

De waardering van onroerende zaken is een massaal proces. Op basis van een marktanalyse vindt in een geautomatiseerd proces de waardevaststelling plaats. In de marktanalyse wordt de wijze waarop in de energiebehoefte wordt voorzien niet afzonderlijk vastgelegd. De gemeente heeft dus geen informatie over waar bijvoorbeeld zonnepanelen liggen en welk effect ze op de waarde hebben. De waarde van de zonnepanelen is verdisconteerd in de marktanalyse, net als andere waardebepalende factoren zoals een gunstige ligging van de tuin, parkeergelegenheid en de leeftijd van badkamer en keuken.
De wijze waarop de gemeente onroerende zaken waardeert, betekent dat er voor de uitvoering van de vrijstelling een informatie- en een waarderingsvraagstuk is. Het informatievraagstuk betreft de onroerende zaken waar installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie aanwezig zijn. De gemeente moet dat in beeld zien te krijgen.

Teruggaafregeling

Om het informatievraagstuk te tackelen kan de gemeente kiezen voor een teruggaafregeling. Bij een teruggaafregeling blijft de aanslag in stand. Er wordt op aanvraag (kan ook ambtshalve) teruggaaf verleend bij een aparte voor bezwaar vatbare beschikking. Om een teruggaafregeling ordentelijk te regelen is publiciteit erover nodig. Inwoners moeten op de mogelijkheid gewezen worden. Daarnaast zullen de verzoeken moeten worden beoordeeld en beschikt. Een arbeidsintensieve oplossing. De formulering in de verordening van de teruggaafregeling zou als volgt kunnen worden geformuleerd:

Artikel 7a Teruggaaf

Indien installaties en onderdelen daarvan die bestemd zijn voor het opwekken van hernieuwbare energie deel uitmaken van de onroerende zaak, bestaat aanspraak op gedeeltelijke teruggaaf van [de eigenarenbelasting van] de onroerende-zaakbelastingen. De teruggaaf bedraagt:

a. € [...] voor onroerende zaken die in hoofdzaak tot woning dienen;
b. € […] voor onroerende zaken die niet in hoofdzaak tot woning dienen, dan wel € […] indien de installaties en onderdelen daarvan zijn geplaatst op een onroerende zaak die voor die plaatsing een zelfstandig ongebouwd eigendom was.

Bij het terugleveren van zonne-energie aan het elektriciteitsnet geldt een meldingsplicht aan de netbeheerder. De netbeheerders hebben dus gegevens van de onroerende zaken met zonnepanelen. Het Besluit gegevensverstrekking gemeentelijke belastingheffing biedt niet met zekerheid de ruimte om die gegevens op te vragen. Een wijziging van het besluit zou de uitvoering van de vrijstelling een stuk eenvoudiger maken.[5] Een overzicht van onroerende zaken die zijn aangemeld bij de netbeheerder is een goed vertrekpunt.

Naast de gegevens van de netbeheerder kunnen luchtfoto's en vergunningaanvragen bijdragen aan de informatie. Voor een aantal van de voorzieningen zal (in het recente verleden) een vergunningaanvraag of melding zijn gedaan. Die gegevens zijn dan in de gemeentelijke systemen bekend. Vergunningen om bijvoorbeeld te boren voor de aanleg van warmtepompen worden vaak afgegeven door andere overheden zoals de provincie of het waterschap. Helaas kunnen gemeenten deze informatie niet opvragen bij de collega overheden. Artikel 236 van de Gemeentewet verklaart artikel 55 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen buiten toepassing voor gemeenten. Alleen de Rijksbelastingdienst heeft die bevoegdheid.

5 En de bereidheid zonnepanelen aan te melden bij de netbeheerder te vergroten

Een mogelijk die niet nader kon worden onderzocht in het tijdsbestek van deze uitwerking betreft een aangifteregeling zoals die uit de hondenbelasting bekend is. Dat is eventueel voor een later tijdstip.

Bovenstaande illustreert dat de gemeente veel tijd en moeite in het verkrijgen van de informatie zal moeten steken. Zonder wijziging van het Besluit gegevensverstrekking zal de conclusie al snel zijn dat andere maatregelen om duurzame investeringen te bevorderen zinvoller zijn.

Informatie uit bezwaarschriften

Omdat het een vrijstelling is, zullen inwoners en bedrijven gemotiveerd zijn de gemeente te informeren. Ze betalen immers minder belasting. Publiciteit vooraf kan al veel reacties opleveren op basis waarop de gemeente de aanslag juist kan vaststellen. Ook de aanslag (en bijsluiter) kan veel informatie geven en opleveren. Een risico is dat de reactie in de vorm van een bezwaarschrift wordt gegoten inclusief verzoek om vergoeding van proceskosten. Als er dan inderdaad installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie zijn, is het bezwaar gegrond en moeten er proceskosten worden vergoed. Het valt te overwegen om in beleidsregels vast te leggen dat, indien het bezwaar enkel de toepassing van de vrijstelling betreft, slechts 0,25 punt toe te kennen. Dat is niet onredelijk. Ook de teruggaafregeling kan de proceskostenproblematiek ondervangen.

Het waarderingsvraagstuk is een zo mogelijk nog groter uitvoeringsprobleem. Binnen de huidige systematiek worden installaties voor hernieuwbare energie niet zelfstandig in de waarde betrokken. Om die wel in beeld te krijgen, zal de gehele werkwijze bij het waarderen moeten veranderen. Een zeer kostbare oplossing. Individuele taxaties van onroerende zaken met installaties voor hernieuwbare energie zijn een zeer kostbare oplossing. Daarbij is het ook nog sterk de vraag of dat niet tot teleurstellende resultaten leidt, bijvoorbeeld dat de conclusie is dat de voorziening geen of amper een waarde verhogend effect heeft. Of dat het effect op de waarde niet is vast te stellen omdat de een zonnepanelen op dak gewoon lelijk vindt dan wel omdat de zonnepanelen een paar jaar oud zijn en de potentiële koper nieuwere wenst etc. De conclusie is dat zonder forfaitaire benadering het waarderingsvraagstuk niet op een werkbare manier kan worden opgelost.

Met de forfaitaire benadering stelt de gemeente een deel van de waarde vrij zonder discussie over de exacte waarde.

4 Rechtvaardigingsgronden vrijstellingen (juridische houdbaarheid)

De mogelijkheid om een deel van de waarde vrij te stellen voor de Ozb staat in de Gemeentewet. In die zin heeft de gemeente de wettelijke mogelijkheid gekregen om installaties voor hernieuwbare energie vrij te stellen. Bij de introductie van de wettelijke vrijstellingsregeling was er nog geen sprake van installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie. In de toelichting bij de wet wordt dus niet duidelijk of de wetgever de mogelijkheid ook voor dit soort vrijstellingen heeft bedoeld.

Bij de beantwoording van Kamervragen over het meetellen van zonnepanelen in de waarde naar aanleiding van een uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden schept de staatssecretaris hierover duidelijkheid. Op grond van de wettelijke bepaling hebben gemeenten naar zijn oordeel de mogelijkheid om de waarde vrij te stellen. Een forfaitaire vrijstelling heeft een ietwat meer indirect verband met het vrijstellen van een deel van de waarde, maar gezien de uitvoeringsproblemen lijkt dat ook gerechtvaardigd. Zeker als de vrijstelling een basis heeft in het gemeentelijke gevoerde beleid ter zake en de gemeentelijke wetgever zijn uitgangspunten goed vastlegt.

december 2018