

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 658

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2021

Bij de behandeling van het Belastingplan 2019 (Handelingen II 2019/20, nr. 23, item 10) (fiscale vergroeningsmaatregelen 2019 (Kamerstuk 35 029)) in het najaar van 2018 is de regering bij motie van de leden Lodders en Van Weyenberg¹ verzocht een voorstel te ontwikkelen waarmee zonnepanelen standaard buiten de onroerendezaakbelasting (ozb) gehouden worden en tevens te onderzoeken hoe vormen van verduurzaming in de toekomst niet ontmoedigd worden door middel van hogere lokale lasten. Met deze brief reageer ik op het verzoek van uw Kamer.

1. Kern

Ik ben verheugd dat mevrouw Lodders en de heer Van Weyenberg actief meedenken over hoe verduurzaming door huiseigenaren verder gestimuleerd kan worden niet alleen op nationaal niveau, maar ook op lokaal niveau.

Er is namelijk veel voor nodig om de klimaatopgave waar we met zijn allen voor staan te realiseren. Daarom heb ik in het kader van het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 193) reeds maatregelen genomen, die gericht zijn om huiseigenaren te stimuleren en ondersteunen bij verduurzaming van hun woning. Ik noem hier: subsidies, financieringsopties via onder meer het Nationaal Warmtefonds, de schuif in de energiebelasting waarbij gefaseerd de belasting op aardgas wordt verhoogd, en die op elektriciteit wordt verlaagd, en concrete hulp bij het nemen van verduurzamingsmaatregelen. Deze maatregelen dragen bij aan het streven van het kabinet om tot 2030 in totaal 1,5 miljoen bestaande woningen te verduurzamen. Ik realiseer me, zoals toegelicht in

¹ Kamerstuk 35 029, nr. 20

mijn brief over de stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving van 28 september 2020² dat dit een complexe en uitdagende opgave is.

Ook lokaal wil ik samen met gemeenten bezien hoe huiseigenaren aangemoedigd kunnen worden om hun woning te verduurzamen. Lokaal hebben huiseigenaren enerzijds te maken met lokale subsidies en anderzijds met lokale heffingen. Het is van belang dat de prikkels de goede kant opstaan.

In lijn met de motie heb ik dan ook verder onderzocht hoe huiseigenaren lokaal het beste gestimuleerd kunnen worden om hun woning te verduurzamen. Alles overziend kan binnen het lokale stelsel een huiseigenaar het beste gestimuleerd worden tot verduurzaming van zijn woning door een subsidie of een «groene» heffingskorting. De groene heffingskorting zou vormgegeven kunnen worden door een vermindering van de verschuldigde belasting nadat het verschuldigde belastingbedrag (bijvoorbeeld voor ozb) is berekend. Deze korting zou dan gelden voor alle huiseigenaren die kunnen aantonen dat zij één of meer verduurzamingsmaatregelen hebben doorgevoerd in hun woning. Gemeenten kunnen deze korting op dit moment al zelf invoeren. Een eventuele verplichte groene heffingskorting vraagt wel om een wetswijziging. Ik ga met gemeenten in gesprek over hoe op lokaal niveau verduurzaming door huiseigenaren bevorderd kan worden en of een (verplichte) groene heffingskorting daar mogelijk aan bijdraagt. Ik zal uw Kamer daarover nader berichten.

Onderstaand ga ik nader in op de interpretatie van de motie, de reeds bestaande mogelijkheden en de verschillende te overwegen opties om de intentie van de motie uit te voeren, inclusief het in de motie genoemde voorstel van mevr. Ladders en dhr. van Weyenberg.

2. Interpretatie motie

Het eerste deel van de motie ziet op het buiten de ozb houden van een specifieke verduurzamingsmaatregel, namelijk het aanbrengen van zonnepanelen. Het tweede deel van de motie is breder en richt zich op alle verduurzamingsmaatregelen en de gevolgen daarvan voor alle lokale belastingen als gevolg van de stijging van de WOZ-waarde. Bij het verkennen van de opties ben ik uitgegaan van de brede interpretatie van de motie.

3. Opties voor uitvoering

3.1 Bestaande mogelijkheden

Momenteel hebben gemeenten al een tweetal mogelijkheden om verduurzamingsmaatregelen (fiscaal) te stimuleren. Zo kunnen gemeenten:

- 1) een deel van een onroerende zaak, zoals zonnepanelen/verduurzamingsmaatregelen, vrijstellen voor de ozb: Gemeenten hebben conform artikel 220d, eerste lid, onderdeel i van de Gemeentewet reeds de mogelijkheid om facultatief een deel van een onroerende zaak (zoals zonnepanelen) vrij te stellen voor de ozb. Op dit moment zijn er nauwelijks gemeenten bekend die gebruik maken van deze mogelijkheid om zonnepanelen of andere verduurzamingsmaatregelen vrij te stellen.
- 2) een subsidie verstrekken:

² Kamerstukken 32 813 en 32 847, nr. 570

Gemeenten kunnen aan huiseigenaren een subsidie verstrekken voor het nemen van verduurzamingsmaatregelen. Er is bekend dat meerdere gemeenten een subsidie kennen om verduurzaming te stimuleren.

Een subsidie heeft als voordeel ten opzichte van een belastingvrijstelling dat deze meer zichtbaar is, transparanter is, geen waarderingsproblemen met zich meebrengt en als gevolg daarvan minder administratieve lasten en juridische geschillen oplevert.

3.2 Nieuwe mogelijkheden

3.2.1 *Verplichte wettelijke belastingvrijstelling voor zonnepanelen / verduurzamingsmaatregelen*

Om de gevolgen van verduurzamingsmaatregelen, zoals zonnepanelen, buiten de belastingheffing te houden zijn er wetstechnisch twee mogelijkheden.

- 1) De specifieke wetgeving van de desbetreffende belasting (zoals de ozb) aanpassen door de verduurzamingsmaatregel(en) buiten de heffingsmaatstaf te laten. Waardoor de waarde van bijvoorbeeld zonnepanelen wel in de WOZ-waarde is opgenomen, maar wordt uitgezonderd voor de heffing van de ozb.
- 2) De regelgeving waarin de grondslag voor de belasting is opgenomen, namelijk de WOZ-regelgeving, aanpassen door bepaalde verduurzamings-maatregel(en) buiten de WOZ-waardering te laten. Hierdoor wordt de waarde van bijvoorbeeld zonnepanelen reeds in de WOZ-waarde uitgezonderd.

Uit de werkgroep Herziening Gemeentelijk Belastinggebied³ is naar voren gekomen dat een verplichte vrijstelling voor verduurzamingsmaatregelen echter een aantal aandachtspunten kent. Hieronder deel ik met u op hoofdlijnen de aandachtspunten die van toepassing zijn voor een specifieke mogelijkheid of voor beide mogelijkheden. In de bijlage worden enkele aandachtspunten uitgebreider toegelicht.

Specifiek mogelijkheid 1 (ozb-grondslag):

- Een verplichte vrijstelling voor de ozb vormt een inbreuk op de autonomie die gemeenten reeds hebben om een deel van de waarde van de woning vrij te stellen voor de ozb en een inbreuk op de brede grondslag die gemeenten hebben voor belastingheffing.
- Een uitzondering uitsluitend voor bijvoorbeeld zonnepanelen in de ozb – een wijziging van de Gemeentewet – leidt ertoe dat de waardeverhoging door het aanbrengen van zonnepanelen alleen buiten deze gemeentelijke belasting wordt gehouden, terwijl die waardeverhoging bij andere lokale belastingen wel meegerekend kan worden. De watersysteemheffing op grond van de Waterschapswet (artikelen 116–122) is namelijk gekoppeld aan ongebouwde en gebouwde onroerende zaken.
- De heffingsgrondslag van de watersysteemheffing is de WOZ-waarde, en daarin telt de waarde van de zonnepanelen mee. Zonder ook de Waterschapswet te wijzigen zou er in relatie tot de lokale belastingen een scheefgroei ontstaan.

³ In de werkgroep waren vertegenwoordigd: Het Rijk, de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale Overheden, Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lokale Overheden, Landelijke Vereniging Lokale Belastingen.

Specifiek mogelijkheid 2 (WOZ-vrijstelling):

- Het buiten de WOZ-waarde laten van verduurzamingsmaatregelen zoals zonnepanelen vergt een wijziging van de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten WOZ (algemene maatregel van bestuur).
- Het is van belang dat de WOZ-waarde een zo correct mogelijke schatting is van de waarde van een onroerende zaak in het economische verkeer.
- De WOZ-waarde wordt tenslotte breed gebruikt.
- In de eerste plaats wordt de WOZ-waarde voor meerdere rijks- en lokale belastingen als grondslag gehanteerd, zoals voor de inkomstenbelasting, schenk- en erfbelasting, vennootschapsbelasting, ozb en de watersysteemheffing. Een buiten de WOZ-waarde laten van bijvoorbeeld zonnepanelen kan hierbij tot ongewenste effecten leiden.
- In de tweede plaats wordt de WOZ-waarde gebruikt voor onder meer de vaststelling van de huurprijs in het woningwaarderingstelsel en de hypotheekverstrekking. Het buiten de WOZ-waarde laten van bijvoorbeeld zonnepanelen kan in deze gevallen nadelig uitpakken voor de huiseigenaar.

Beide mogelijkheden (ozb-grondslag en WOZ-vrijstelling):

- Er ontstaan veel interpretatieve vragen omdat beoordeeld dient te worden of dergelijke aanpassingen aan de woning beschouwd moet worden als verduurzamingsmaatregel, en daarmee in aanmerking komen voor bijvoorbeeld een ozb-vrijstelling, of dat er sprake is van regulier onderhoud.
- Daarbij dient de impact van de verduurzamingsmaatregel(en) op de ozb-grondslag of de WOZ-waarde, te worden vastgesteld. Dit vraagt inzicht in de impact van de verschillende mogelijke verduurzamingsmaatregel(en) op de economische waarde van de woning.
- Deze interpretatieve en waarderingvragen leiden tot hogere uitvoeringslasten en daardoor veel discussie (met als gevolg veel juridische procedures)
- De hogere uitvoeringslasten en gemiste belastingopbrengsten kunnen door gemeenten worden gecompenseerd door het tarief voor bijvoorbeeld de ozb te verhogen om zodoende eenzelfde totale ozb-opbrengst te realiseren. De verhoging van het ozb-tarief leidt ertoe dat de extra uitvoeringslasten en gemiste opbrengsten worden afgewenteld op andere belastingplichtigen.
- Een vrijstelling levert een gering financieel voordeel op voor de huiseigenaar. Ter illustratie: jaarlijks levert een ozb-vrijstelling ter hoogte van € 10.000 een belastingvoordeel van gemiddeld € 11 op.
- Een nadeel van een belastingvrijstelling is het gebrek aan transparantie. Het vergt extra uitvoeringslasten om het financiële effect van de ozb-vrijstelling voor bijvoorbeeld zonnepanelen inzichtelijk te maken alsmede het effect van de fiscale maatregel op verduurzaming. Dit vertroebelt de afweging die jaarlijks door gemeenteraden moet worden gemaakt over bijvoorbeeld de ozb-tarieven en de wenselijke verdeling van de lokale lasten.

Afweging

Uit bovenstaande blijkt dat zowel een wettelijke belastingvrijstelling via de OZB, als via de WOZ de nodige uitvoeringsvraagstukken kent. Mocht toch tot een wettelijk verplichte belastingvrijstelling van zonnepanelen dan wel verduurzamingsmaatregelen worden besloten, dan verdient het de voorkeur dit te doen middels de ozb-grondslag (mogelijkheid 1), waarbij dan oog is voor de scheefgroei tussen lokale belastingen. De motivering is dat de WOZ-waarde een breder gebruik kent en daarnaast dat de

huseigenaar mogelijk nadeel ondervindt, zie het specifieke aandachtspunt voor de WOZ-vrijstelling. Daarnaast heeft het dan de voorkeur om de vrijstelling niet alleen door te voeren voor zonnepanelen maar voor alle verduurzamingsmaatregelen in verband met de toekomstbestendigheid van de maatregel. Gezien de uitvoeringsvraagstukken is verkend of er ook eenvoudiger te realiseren alternatieven zijn, die hetzelfde doel bereiken, namelijk huseigenaren die verduurzamingsmaatregelen treffen een korting te geven op de te betalen belasting zoals bijvoorbeeld de ozb, zonder bovengenoemde aandachtspunten. Een mogelijk alternatief zou bijvoorbeeld een groene heffingskorting zijn. Deze is hieronder nader uitgewerkt.

3.2.2 Groene heffingskorting

De optie van een groene heffingskorting kan vormgegeven worden door een vermindering van de verschuldigde belasting nadat het verschuldigde belastingbedrag (bijvoorbeeld voor ozb) is berekend. Gemeenten hebben reeds de mogelijkheid facultatief een dergelijke korting in te voeren. Een verplichting vraagt een wetswijziging.

De groene heffingskorting kan eenmalig of voor een korte periode (een aantal jaren) ter beschikking worden gesteld. De hoogte van de groene heffingskorting kan afhankelijk worden gesteld van het aantal verduurzamingsmaatregelen dat door de huseigenaar wordt uitgevoerd. Ter illustratie: een eenmalige groene heffingskorting voor zonnepanelen ter hoogte van € 275 zou de hogere ozb voor de huseigenaar compenseren voor een periode van 25 jaar⁴ (wat gelijk staat aan de technische levensduur van de zonnepanelen).

Een groene heffingskorting heeft als voordeel boven een belastingvrijstelling dat de toekenning daarvan eenvoudiger is en dat als gevolg daarvan:

- minder interpretatieve vragen en juridische geschillen zullen volgen;
- de uitvoeringslasten vergeleken met de opties genoemd onder 3.2.1 aanzienlijk beperkter zijn. Als voorwaarde kan immers worden gesteld dat huseigenaren zelf de gegevens bij de gemeente aan moeten leveren;
- de korting transparant is en er eenvoudig een overzicht kan worden verkregen van de verstrekte korting en de impact op de verduurzaming.

4. Samenvatting

Hierboven zijn de diverse opties om verduurzaming door huseigenaren lokaal te stimuleren op een rijtje gezet. Zoals aan het begin van deze brief vermeld, kan een huseigenaar volgens het huidige kabinet binnen het lokale stelsel het best gestimuleerd worden tot verduurzaming van zijn woning middels een subsidie of een «groene» heffingskorting. Het subsidie-instrument bestaat reeds.

Verder zal ik in gesprek gaan met gemeenten over hoe op lokaal niveau verduurzaming door huseigenaren verder bevorderd kan worden en of een (verplichte) groene heffingskorting daar mogelijk aan bijdraagt.

⁴ Uitgaande van een investering van € 10.000.

Het kabinet draagt verduurzaming een warm hart toe en dankt dan ook uw Kamer voor het meedenken over het stimuleren hiervan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren