Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2020-0000099571

Uw kenmerk

Datum 14 januari 2021
Betreft Motie Lodders / Van Weyenberg (35 029 nr. 20)

Bij de behandeling van het Belastingplan 2019 (fiscale vergroeningsmaatregelen 2019) in het najaar van 2018 is de regering bij motie (Lodders / Van Weyenberg[1]) 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 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 mijn brief over de stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving van 28 september 2020[2] 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.

[1] Kamerstukken II, 2018-2019, 35 029 nr. 20
[2] Kamerstukken II, 2019-2020, 32 813 nr. 570

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. Lodders 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:
   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 Belastinggebied[3] 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.

<u>Specifiek mogelijkheid 1 (ozb-grondslag):</u>
- 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 waardestijging door het aanbrengen van zonnepanelen alleen buiten deze gemeentelijke belasting wordt gehouden, terwijl die waardestijging 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.

[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.

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.

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 woningwaarderingsstelsel 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 waarderingsvragen leiden tot hogere uitvoerings-lasten 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 huiseigenaar 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 huiseigenaren 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 huiseigenaar wordt uitgevoerd. Ter illustratie: een eenmalige groene heffingskorting voor zonnepanelen ter hoogte van € 275 zou de hogere ozb voor de huiseigenaar compenseren voor een periode van 25 jaar[4] (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 huiseigenaren 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] Uitgaande van een investering van € 10.000.

4. Samenvatting

Hierboven zijn de diverse opties om verduurzaming door huiseigenaren lokaal te stimuleren op een rijtje gezet. Zoals aan het begin van deze brief vermeld, kan een huiseigenaar 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 huiseigenaren verder bevorderd kan worden en of een (verplichte) groene heffingskorting daar mogelijk aan bijdraagt.

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,

drs K.H. Ollongren

Bijlage

Nadere beschouwing ten aanzien van de invoering van een vrijstelling van de ozb-grondslag of de woz-waarde

1. Afbakening begrip verduurzamingsmaatregelen

Een complicerende factor ten aanzien van de invoering van een belasting-vrijstelling voor zonnepanelen dan wel verduurzamingsmaatregelen in algemene zin is het onderscheid tussen verduurzamingsmaatregelen en regulier onderhoud[5]. Een goede staat van onderhoud verlengt de levensduur van een woning en zal evenals een verduurzamingsmaatregel de WOZ-waarde doen toenemen. Zo is bijvoorbeeld een dak op enig moment aan vervanging toe en zal dan vervangen worden door een nieuw dak met betere energieprestaties, omdat inmiddels de bouwvoorschriften zijn aangescherpt. Dit roept de vraag op of een dergelijke aanpassing aan de woning beschouwd moet worden als verduurzamingsmaatregel en daarmee in aanmerking komt voor bijvoorbeeld een ozb-vrijstelling of dat er sprake is van regulier onderhoud. Deze vraag zal aanleiding geven voor veel juridische procedures, waarbij de belastingplichtige belang heeft bij een zo ruim mogelijke uitleg van bijvoorbeeld een ozb-vrijstelling.

2. Uitvoeringslasten

2.1 Hogere uitvoeringslasten

Om de hoogte van de vrijstelling te bepalen zal de waarde van bijvoorbeeld de zonnepanelen vastgesteld moeten worden. De huidige systematiek van de WOZ-waardering van woningen gaat uit van een waardering op basis van verkoopprijzen van vergelijkbare woningen. Uit deze vergelijking zal de waarde die aan de zonnepanelen wordt toegekend moeten worden geëlimineerd.

De huidige WOZ-waarderingsmethode houdt niet of slechts in beperkte mate rekening met de aanwezigheid van zeer specifieke vrijgestelde onderdelen van een woning (zoals zonnepanelen). Een uitzonderingspositie voor bijvoorbeeld zonnepanelen zou ertoe leiden dat gemeenten de gegevens over de aanwezigheid van zonnepanelen separaat moeten gaan waarderen en registreren. Er bestaat geen kadastrale registratie van verduurzamingsmaatregelen, en deze zijn veelal niet waarneembaar vanaf de straat (denk aan isolatie van spouwmuren of kruipruimtes of het dak). Gemeenten ontvangen deze gegevens dus niet automatisch, en zullen deze informatie (jaarlijks) specifiek moeten gaan verzamelen. Al met al zal het voor de belastinginspecteur zeer complex zijn om te bepalen welke verduurzamingsmaatregelen in een woning zijn getroffen en welke waarde daaraan moet worden toegekend ten behoeve van een vrijstelling voor de ozb of het buiten de WOZ-waarde laten daarvan. Hierdoor zullen de gemeenten geconfronteerd worden met extra werkzaamheden en als gevolg daarvan extra uitvoeringskosten.

[5] Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, deelrapport van de werkgroep herziening gemeentelijk belastinggebied d.d. 18 mei 2020

2.2 Hogere uitvoeringslasten leiden mogelijk tot hogere belastingtarieven

De met een vrijstelling gepaard gaande hogere uitvoeringskosten kunnen gemeenten dekken door het verhogen van de ozb-tarieven. Omdat gemeenten uitsluitend kunnen differentiëren voor de ozb-tarieven tussen woningen en niet-woningen (eigenaren en gebruikers) zal het tarief voor de hele groep belastingplichtigen gaan gelden. Belastingplichtigen met en zonder bijvoorbeeld zonnepanelen zullen de hogere ozb als gevolg van de hogere uitvoeringslasten gaan betalen. Gelet hierop wordt het geringe individuele financiële voordeel voor belastingplichtigen met bijvoorbeeld zonnepanelen (gemiddeld € 11 per jaar bij een waardestijging van € 10.000) verder beperkt. Voor belastingplichtigen zonder bijvoorbeeld zonnepanelen geldt dat zij in alle gevallen meer ozb zullen gaan betalen. Mogelijk betalen alle individuele belastingplichtigen (met en zonder bijvoorbeeld zonnepanelen) niet minder belasting als gevolg van de hogere uitvoeringskosten.

3. Afwenteling van de gemiste belastinginkomsten

Waarderingsuitzonderingen en vrijstellingen gedragen zich effectief als belastingsubsidies voor bepaalde categorieën belastingplichtigen[6]. Gevolg van de uitzondering voor deze specifieke belastingplichtigen is, dat de overige belastingplichtigen geconfronteerd worden met een hogere belastingdruk. Een dergelijk effect wordt ook wel afwenteling genoemd. Hierdoor zullen gemeenten boven op de hogere belasting(en) als gevolg van hogere uitvoeringslasten (zie paragraaf 2.2) ook de gemiste belastinginkomsten willen compenseren door het tarief voor bijvoorbeeld de ozb te verhogen om zodoende eenzelfde totale ozb-opbrengst te realiseren. Omdat alleen het ozb-tarief voor een hele groep belastingplichtigen kan worden aangepast, zullen alle belastingplichtigen in deze groep meer belasting gaan betalen.

Ook de eigenaren van bijvoorbeeld de zonnepanelen in deze groep betalen zodoende een deel van de belastingbesparing (terug) als gevolg van het hogere algemene ozb-tarief. Het geringe jaarlijkse belastingvoordeel wordt hierdoor nog verder beperkt (bovenop de beperking als gevolg van de hogere uitvoeringskosten).

4. Effectiviteit van de maatregel

Het invoeren van bijvoorbeeld een ozb-vrijstelling voor zonnepanelen zorgt voor een zeer beperkt financieel voordeel voor de huiseigenaar. Indien de (aanschaf)waarde van zonnepanelen € 10.000 beloopt, is het jaarlijkse ozb-voordeel € 11[7].

[6] Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, deelrapport van de werkgroep herziening gemeentelijk belastinggebied d.d. 18 mei 2020
[7] Berekend over gemiddeld ozb-tarief eigenaren woning 2020 = 0,1102% (bron: COELO Atlas van de lokale lasten 2020)

De omvang van het financiële voordeel is hierdoor vooral van symbolische waarde.

Overigens is het zo dat de hoogte van enkele lokale heffingen weliswaar toeneemt vanwege de stijging van de waarde van de onroerende zaak, maar daar staat tegenover een daling van de energiekosten, waaronder de energiebelasting. Met zonnepanelen en isolatie wordt immers minder elektriciteit en gas verbruikt, waardoor ook minder van de op deze energievormen rustende belasting is verschuldigd. Er is daardoor sprake van een verschuiving van de ene belasting naar de andere waarbij per saldo minder belasting wordt betaald.