



De gemeentelijke verduurzamingsregeling getoetst



Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de provincie Utrecht. De inhoud van ESBL-rapporten wordt altijd door de onderzoekers vastgesteld, zonder inhoudelijke sturing van de opdrachtgever. Het conceptrapport wordt aan de opdrachtgever ter lezing voorgelegd, waarna eventuele voorstellen voor tekstuele verbeteringen of verhelderingen naar eigen inzicht door de onderzoekers worden verwerkt. De auteurs danken naast de opdrachtgever ook De Woonpas voor het aanleveren van informatie en commentariëren van conceptteksten. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteurs.

Omslagfoto: Stockfoto

© ESBL, Rotterdam, december 2021

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.

Managementsamenvatting

Inleiding en context

Dit onderzoek neemt de gemeentelijke verduurzamingsregeling onder de loep

In dit onderzoek is de gemeentelijke verduurzamingsregeling (hierna: GVR) die is ontwikkeld door De Woonpas (hierna: DWP) getoetst. Dit onderzoek is uitgevoerd door het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (hierna: ESBL) in samenwerking met EY in opdracht van de provincie Utrecht, met ondersteuning van de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland. Doel van het onderzoek is om een integrale beoordeling te geven van de GVR. Het onderzoek verschaft helderheid over de fiscaal-juridische houdbaarheid van de GVR. Daarnaast neemt het tevens de calculatie van de effecten van de energiebesparende aanpassingen aan de woning op de maandelijkse energielasten (business case berekening) onder de loep. Ook de wijze van mitigeren van risico's voor zowel particuliere woningeigenaren als gemeenten en de organisatorische en operationele inrichting van het instrument maken onderdeel uit van dit onderzoek. Het ESBL onderzocht de fiscaal-juridische componenten binnen de GVR en coördineerde het onderzoek. EY beoordeelde de financieringsstructuur, de organisatorische en operationele inrichting en het calculatiemodel.

Gemeenten voeren regie op het terugbrengen van de warmte- en energievraag in woonwijken

De GVR, waarvan de werking hierna wordt beschreven, kan een zinvolle bijdrage leveren bij het voldoen aan de doelstellingen van de Klimaatwet. De Klimaatwet beoogt het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van broeikasgassen in Nederland, teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken. Het verwarmen van de gebouwde omgeving zorgde in 2018 voor 13% van de Nederlandse broeikasgasemissies, waarvan 70% afkomstig was van woningen. De GVR ontzorgt gemeenten bij de uitvoering van hun regierol bij de verduurzaming van particuliere woningen welke aan hen is toebedeeld in het Klimaatakkoord, de Klimaatwet en het Klimaatplan. Gemeenten werken die rol uit in de Regionale EnergieStrategie (RES), de door de gemeente opgestelde Transitievisie Warmte en de bijbehorende uitvoeringsplannen per wijk. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) onderscheidt een vijftal CO₂-neutrale strategieën om van het aardgas af te gaan waarbij elke strategie bestaat uit maatregelen die gericht zijn op het verminderen van de warmtevraag (door isolatie) en op het aanleggen of verzwaren van energie-infrastructuur waarmee woningen en gebouwen duurzaam verwarmd kunnen worden. Hoe lager de warmtevraag van een wijk, hoe kostenefficiënter de alternatieve duurzame warmtevoorziening kan zijn en hoe eerder de oplossing binnen bereik komt.

De GVR is een bekostigings- en ontzorgingsinstrument voor zowel gemeenten als woningeigenaren

De GVR kan worden gezien als een bekostigings- en ontzorgingsinstrument voor zowel gemeenten als woningeigenaren. De GVR is erop gericht projectmatig de warmte- en energievraag binnen een wijk terug te dringen. Binnen de GVR worden daartoe woningen in de wijk geïsoleerd (vloer-, muur-, plafond- en glisolatie) en voorzien van zonnepanelen. De aldus verduurzaamde woningen zorgen voor een daling van de warmte- en energievraag in de woning en daarmee van de gehele wijk. De GVR draagt in die zin bij aan de doelstellingen van artikel 2 van de Klimaatwet: het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van broeikasgassen in Nederland, teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken. Gemeenten kunnen met de GVR op actieve wijze de verduurzaming van de woningen van hun inwoners faciliteren. Bovendien krijgt een gemeente door de woninginspecties en calculatie van business cases inzicht in de energieprestaties van woningen en daarmee in de warmte- en energievraag van de woningen in de gemeente. Deze informatie is essentieel voor de afweging van de meest geschikte oplossing voor een duurzame warmtevoorziening.

De GVR geeft gemeenten grip op de energietransitie van woningen

De GVR biedt gemeenten handvatten om regie te voeren bij de energietransitie van woningen:

1. het verduurzamen van woningen binnen de GVR leidt tot een afnemende warmte- en energievraag waardoor een alternatieve duurzame warmtevoorziening dichterbij komt;
2. gemeenten krijgen inzicht in de warmte- en energievraag van woningen op wijkniveau in de gemeente; inzicht dat momenteel ontbreekt;
3. gemeenten worden ontzorgd in het in kaart brengen van de energieprestaties van de woningen, in de borging van de kwaliteit van de verduurzamingsmaatregelen, en in de inrichting en uitvoering van het belastingproces;
4. verduurzaming van woningen met behulp van de GVR is mogelijk voor woningeigenaren in alle lagen van de bevolking, waaronder ook woningeigenaren met een laag inkomen en/of beperkte leencapaciteit; woningeigenaren hoeven geen eigen investering te doen. Desgewenst kan de gemeente met de GVR sociaal beleid toepassen door de selectie van de wijken die in aanmerking komen voor de GVR.

De werking van de GVR: ontzorging woningeigenaren en borging van risico's

Woonlastenneutraliteit door zorgvuldige calculatie van de besparing op de energierekening

Deelname door particuliere woningeigenaren is vrijwillig. Zij verlenen op basis van een uitgebreid advies van DWP aan de gemeente toestemming voor de benodigde aanpassingen in en aan hun woning. De uit te voeren maatregelen worden gefinancierd door de gemeente, zodat woningeigenaren geen financieringsrisico lopen. De woningeigenaren betalen maandelijks een bedrag aan de gemeente in de vorm van gemeentelijke baatbelasting.

Voordat de woningeigenaar toestemming verleent, wordt een zorgvuldige berekening gemaakt van de kosten van de verduurzamingsmaatregelen en de opbrengsten die daartegenover staan in de vorm van lager energieverbruik en een lagere energierekening. Het streven daarbij is dat het maandelijks verschuldigde bedrag aan baatbelasting gelijk is aan de gecalculeerde besparing op de energierekening (woonlastenneutraliteit). De calculatiemethodiek is gebaseerd op de NTA 8800, sinds 2021 de Nederlands standaard (nieuwe BENG norm) voor het berekenen van energieprestaties van gebouwen. Ten aanzien van het binnen de GVR gehanteerde calculatiemodel voor berekening van een business case per woning is door EY een assurance rapport met een beperkte mate van zekerheid verstrekt (Bijlage 6). De berekening vindt plaats op basis van de gegevens die tijdens de inspectie van de woning zijn verzameld. Op basis hiervan kan worden beslist welke maatregelen rendabel zijn (waarvoor een gunstige business case bestaat). In het advies van DWP aan de woningeigenaar wordt niet alleen naar de woning gekeken, maar wordt ook het energieverbruik van de woningeigenaar meegewogen. Voor een woningeigenaar die een woning voornamelijk op de begane grond bewoont wordt bijvoorbeeld doorgaans geen dakisolatie in het advies opgenomen, aangezien dit in de praktijk tot beperkte energiebesparing zal leiden. In gevallen waar de berekende besparing ten opzichte van de baatbelasting te laag is, zodat geen sprake is van maandlasten neutraliteit, wordt de situatie alvorens een aanbod uit te sturen besproken met de woningeigenaar. Indien het maandelijks 'tekort' beperkt en van korte duur is, kan in overleg besloten worden de GVR alsnog toe te passen. Op deze wijze kan de GVR op een zo groot mogelijke groep woningen toegepast worden. Wanneer de situatie financieel onaantrekkelijk is en er geen perspectief op een positieve business case in latere jaren is, dan wordt de GVR in beginsel niet aangeboden en geadviseerd geen gebruik te maken van de GVR.

Garantie op kwaliteit van materialen, installatie en werking van de aangebrachte verduurzamingsmaatregelen

Behalve de berekening van de rendabele maatregelen en het zorgen voor een woonlasten-neutrale terugbetaling verspreid over 30 jaar, zorgt DWP ook voor een controle op de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden en de aangebrachte voorzieningen. DWP geeft garantie op het materiaal, installatie en werking van de maatregelen. De garantie wordt afgegeven op de woning en gaat over op een opvolgende eigenaar. Dit totaalpakket van de GVR ontzorgt de huidige en toekomstige woningeigenaar bij de verduurzaming van de woning.

Terugbetaling in de vorm van baatbelasting gaat automatisch over op volgende woningeigenaar

De baatbelasting rust op het object, zodat de maandelijks betalingsverplichting bij verkoop van de woning automatisch over gaat op de volgende eigenaar. De woningeigenaar betaalt zo dus alleen voor de maanden dat hij zelf eigenaar is en profijt heeft van de verduurzamingsmaatregelen.

Financiële risico's van financiering door gemeenten beperkt

Slechts in het geval er sprake zou zijn van het onverbindend verklaren van een baatbelastingverordening door een rechter is er sprake van een financieel risico voor de gemeente. De gemeente loopt daarnaast beperkte financiële risico's met betrekking tot de toepassing van GVR. De risico's van de financiering zijn afgedekt in de Stichting Waarborg GVR en de Stichting Verzamelgelden GVR. In een overeenkomst met de Stichting Verzamelgelden wordt overeengekomen dat alle via de baatbelasting te verhalen kosten van de verduurzamingsmaatregelen worden doorgestort aan de Stichting Verzamelgelden. De Stichting Verzamelgelden sluit op basis van deze zekerheid een leningsovereenkomst met Bank Nederlandse Gemeenten (BNG Bank) tegen een zogenoemde 0-weging (solvabiliteitsvrij). De Stichting Verzamelgelden betaalt vervolgens de uitvoerders die de verduurzamingsmaatregelen namens de gemeente tot stand hebben gebracht bij de woningeigenaren. De uitbetaling aan de uitvoerder(s) geschiedt pas dan wanneer zij van DWP het signaal heeft ontvangen dat, op basis van een eindinspectie per individuele woning, is vastgesteld dat de realisatie van verduurzamingsmaatregelen succesvol is afgerond. De financiële administratie en het financiële beheer van de Stichting Verzamelgelden is belegd bij Blauwtrust Groep.

Ter waarborging van het potentiële financiële risico van betalingsonmacht bij deelnemende woningeigenaren, wordt per woning vanuit de Stichting Verzamelgelden een risicopremie afgedragen aan de Stichting Waarborg. Indien sprake is van structurele betalingsonmacht bij een individuele woningeigenaar, staat de Stichting Waarborg door de gereserveerde middelen, onder contractueel overeengekomen voorwaarden, garant.

De uitvoeringskosten zijn beperkt en de GVR is goed schaalbaar

Wij schatten in dat de operationele inspanningen en -kosten voor gemeenten geen belemmering vormen voor toepassing en opschaling van de GVR. Een belemmering wordt vooralsnog echter wel voorzien in de onvoorspelbare wijze en de lage frequenties waarop de gemeenteraden tot besluitvorming en daarmee de noodzakelijke verordeningen komen. In het belang van de wijkgerichte warmtetransitie ligt hier dan ook ruimte voor verbetering. Een nieuw juridisch kader zou dit mogelijk kunnen maken.

De GVR is in de basis goed schaalbaar en relatief eenvoudig in meerdere gemeenten toe te passen. Er is momenteel geen aanwijzing dat de funding van de GVR bepalend zal worden voor de mogelijkheid om te kunnen schalen.

De GVR werkt en is zorgvuldig

Onze conclusie luidt dat de GVR als instrument goed werkt en dat alle betrokken partijen tevreden zijn en belangrijker nog: er worden daadwerkelijk woningen verduurzaamd. Zowel woningeigenaren als gemeenten als de Bank Nederlandse Gemeenten zijn enthousiast over het instrument en over de resultaten die ermee zijn en worden geboekt. Uit dit onderzoek blijkt ook dat het tot stand brengen van de verduurzamingsmaatregelen, de communicatie met woningeigenaren, de financiering van de maatregelen en de uitvoering van de processen met voldoende waarborgen zijn omkleed. De calculaties op basis waarvan wordt berekend of sprake is van een business case gebaseerd op de energieprestaties van de woning en de besparing op de energielasten zijn zorgvuldig en accuraat, de uitvoering van de werkzaamheden is zorgvuldig en van voldoende kwaliteit en de gegarandeerde energieprestaties worden gehaald. Ook de uitvoering van het belastingproces verloopt zonder problemen en is met de nodige zorgvuldigheid bekleed.

Fiscaal-juridische beoordeling

We constateren fiscaal-juridische risico's

Ondanks de zorgvuldige inkleding van de GVR en ondanks dat deze zoveel mogelijk in overeenstemming met de wettelijke regeling wordt uitgevoerd, komen we tot de conclusie dat de inzet van het huidige instrument baatbelasting knelt met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever met deze belasting. De geconstateerde knelpunten worden veroorzaakt doordat de baatbelasting binnen de GVR wordt ingezet als inningsinstrument voor de specifieke kosten per verduurzaamde woning. De toepassing van de baatbelasting binnen de GVR is op een aantal onderdelen niet in strijd met de letter van de wet, maar mogelijk wel met doel en strekking van de wet en eerdere uitleg van begrippen in de jurisprudentie.

De situatie waarin de baatbelasting binnen de GVR wordt toegepast, is echter nog niet eerder voorgelegd aan de rechter, zodat enkel middels een (proef)procedure zekerheid kan worden verkregen hoe een rechter zal oordelen over deze toepassing. Er zijn goede argumenten aan te dragen voor de wijze waarop DWP de baatbelasting binnen de GVR inzet en voor de keuzes die binnen de heffing worden gemaakt. Zo is vanwege de aard van de getroffen voorzieningen en het doel van de GVR om wijkgericht de warmte- en energievraag terug te dringen goed uitlegbaar, dat alleen de woningen die verduurzaamd worden baatbelasting moeten betalen. Ook is goed uitlegbaar dat de berekening van de hoogte van het belastingbedrag exact aansluit bij de kosten van de voorzieningen in de woning, gelet op de aansluiting op de energieprestaties en het streven naar woonlastenneutraliteit. Deze keuzes zijn binnen het totaalpakket van de GVR logisch verklaarbaar. Bovendien zijn deze keuzes zorgvuldig; de belangen van de woningeigenaar en van de gemeente worden voldoende geadresseerd en de rechtsbescherming van de woningeigenaar wordt niet beperkt. Dit neemt niet weg, dat bij lokale belastingheffing de gemeentelijke wetgever is gebonden aan de speelruimte die de wetgever haar heeft gegeven. Dit geldt ook als het besluit tot inzet van een belasting zorgvuldig is genomen door de lokale overheid en de heffing op zorgvuldige wijze is vormgegeven, rekening houdend met de belangen en rechten van de belastingplichtige.

Binnen de GVR wordt gestreefd naar het voldoen aan zoveel mogelijk rechtswaarborgen en is gepoogd deze met uiterste zorgvuldigheid in te kleden. Desondanks achten wij op basis van de huidige wettelijke regeling en op basis daarvan gepubliceerde rechtspraak een reële kans aanwezig dat een rechter in een procedure tot de conclusie komt dat het geheel aan afwijkingen ten opzichte van de traditionele wijze van heffing van baatbelasting leidt tot strijdigheid met doel en strekking van de wettelijke regeling van baatbelasting.

De baatbelasting kan worden gekenschetst als een bestemmingsheffing. Daarnaast kunnen gemeenten algemene belastingen heffen, denk daarbij bijvoorbeeld aan de onroerende-zaaksbelastingen en rechten (retributies), waarbij gedacht kan worden aan paspoortleges of bouwleges. Elk type heffing kent eigen kenmerken. Zo kan de opbrengst van een algemene belasting vrij worden besteed door de gemeente en staat de vaststelling van de hoogte van de tarieven vrij. Voor bestemmingsheffingen geldt dat

enkel belasting verschuldigd is als je tot een groep behoort die profiteert van gemeentelijke diensten of voorzieningen. De gemeente kan maximaal de kosten verhalen die zij maakt. Rechten (ook wel retributies genoemd) kunnen verschuldigd bij individuele dienstverlening door de gemeente. De toepassing van baatbelasting binnen de GVR is in zekere zin een hybride vorm van lokale belastingheffing met zowel kenmerken van een bestemmingsheffing als een retributie. Dit levert een aantal fiscaal-juridische knelpunten op.

De voorzieningen die in/aan de woning worden aangebracht, leveren direct profijt op voor de verduurzaamde woningen binnen de wijk, maar, naar wij op basis van het nu geldende recht hebben beoordeeld, dit geldt niet of in verwaarloosbare mate voor de omliggende woningen in de wijk. Er is geen sprake van 'uitstralingsbaat' van de aangebrachte voorzieningen aan de verduurzaamde woningen, waardoor het voor de heffing van de bestemmingsbelasting baatbelasting vereiste groepsprofijs in fiscaal-juridische zin ontbreekt. De afgenomen warmte- en energievraag van de wijk door verduurzaming van een aantal woningen daarbinnen, levert de toekomst mogelijk ook profijt op voor de niet-verduurzaamde woningen doordat daarmee de beslissing over de aanleg van een collectieve duurzame warmtevoorziening dichterbij is gekomen. De huidige wettelijke bepaling van baatbelasting en de op basis daarvan tot stand gekomen jurisprudentie bieden echter onvoldoende ruimte om toekomstig profijt mee te nemen bij de boordeling van baat voor niet-verduurzaamde woningen in het projectgebied. Daarmee is sprake van baat van individuele woningen binnen de wijk, maar niet van groepsprofijs in de zin van de baatbelasting.

Mocht, wellicht na het voeren van een eventuele proefprocedure, komen vast te staan dat de in en/of aan bepaalde woningen in de wijk aangebrachte voorzieningen wel uitstralingsbaat hebben en baat opleveren voor de andere woningen in de wijk, dan brengt het omslagkarakter van de heffing mee, dat ook deze andere woningen in de heffing van baatbelasting betrokken moeten worden. Voor deze niet-verduurzaamde woningen zal een lager tarief kunnen worden vastgesteld ten opzichte van de verduurzaamde woningen, omdat deze niet-verduurzaamde woningen substantieel minder gebaat zijn. Het volledig buiten de heffing laten van gebate objecten leidt echter, zo leiden wij af uit de jurisprudentie, tot onverbindendheid van de verordening. Binnen de door ons beoordeelde invulling van de GVR worden momenteel alleen de verduurzaamde woningen in de heffing van baatbelasting betrokken en de niet-verduurzaamde woningen niet. De toepassing van baatbelasting binnen de GVR zou op dit punt kunnen worden aangepast, in de zin dat ook deze andere woningen effectief in de heffing van baatbelasting worden betrokken door het opnemen van een tarief in de verordening voor deze categorie onroerende zaken.

Het bestemmingsbelastingkarakter brengt voorts mee dat de omslag van de kosten van de voorzieningen over de gebate onroerende zaken plaatsvindt volgens algemene regels in de verordening: voor iedere gebate onroerende zaak geldt dezelfde berekeningswijze van het belastingbedrag en deze berekeningswijze is in de verordening algemeen vastgelegd door middel van heffingsmaatstaf en tarief. De berekeningswijze van het bedrag aan baatbelasting binnen de GVR wijkt hiervan af, doordat per verduurzaamde woning exact wordt berekend wat de kosten zijn van de voorzieningen. Deze kosten worden vervolgens op die woning(eigenaar) verhaald. In het bekostigingsbesluit en de verordening wordt binnen de GVR een tarief per verduurzaamde woning opgenomen in plaats van een algemeen geldend tarief voor alle verduurzaamde woningen. Ook dit punt zou in de verordening baatbelasting binnen de GVR kunnen worden aangepast om het risico op onverbindendheid van de verordening te vermijden.

Risico-inschatting

Wij achten de kans klein dat een woningeigenaar die partij is bij de vaststellingsovereenkomst bezwaar maakt tegen de opgelegde aanslag baatbelasting. Immers, de woningeigenaar sluit een overeenkomst met de gemeente waarmee hij instemt met de verduurzaming van zijn woning namens de gemeente, waarbij hij eveneens instemt met de heffing van baatbelasting voor verhaal van de kosten. Bovendien blijkt uit een eerste door DWP uitgevoerde evaluatie na verduurzaming van woningen met de GVR in Wijk bij Duurstede, dat er grote tevredenheid is onder de deelnemende woningeigenaren. Aan de andere kant sluit de vaststellingsovereenkomst de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen een opgelegde aanslag baatbelasting niet uit. De kans dat opvolgende eigenaren van de verduurzaamde woningen bezwaar maken tegen een opgelegde aanslag achten wij groter ten opzichte van de kans dat de oorspronkelijke eigenaar die partij was bij de vaststellingsovereenkomst dat doet. De volgende eigenaar is niet gebonden aan de vaststellingsovereenkomst. Voor hem is de verbinding tussen de betalingsverplichting en de aangebrachte voorzieningen minder vanzelfsprekend. Tegen elke jaarlijks opgelegde aanslag kan bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld. Gezien de lange looptijd van de baatbelasting (maximaal 30 jaar) is het ons inziens aannemelijk dat ergens gedurende de looptijd van de baatbelasting een of meer opvolgende eigenaren bezwaar zullen maken tegen een aanslag. Wellicht dat een zorgvuldig gevoerde bezwaarprocedure belastingplichtigen kan weerhouden tot het instellen van beroep bij de belastingrechter. Echter wanneer een belastingplichtige twijfelt aan de rechtsgeldigheid van de belastingaanslag, zal deze na de bezwaarprocedure vermoedelijk ook beroep instellen.

Gevolgen van realisering van risico's

Het gevolg van een geslaagd beroep tegen een binnen de GVR opgelegde aanslag blijft vermoedelijk niet beperkt tot vernietiging van de betreffende aanslag. Wanneer een rechter tot het oordeel komt dat (het bekostigingsbesluit en) de verordening niet voldoet aan de wettelijke voorwaarden voor heffing van baatbelasting of de bedoeling van de wetgever met deze heffing, leidt

dit tot het onverbindend achten van de verordening en tot vernietiging van de aanslag die op basis van de onverbindende verordening is opgelegd. Dit betekent dat er dan geen geldige juridische basis is voor de heffing van baatbelasting in dit geval. Dit is niet te repareren voor de resterende belastingjaren. Daar komt bij, dat dit oordeel dan in beginsel ook geldt voor alle andere baatbelastingverordeningen op basis waarvan binnen de GVR baatbelasting wordt geheven. Elke andere belastingplichtige, die op basis van eenzelfde verordening wordt aangeslagen in de baatbelasting, kan op basis van deze uitspraak een volgend jaar met succes bezwaar en beroep instellen tegen de opgelegde aanslag. De deelnemende gemeenten zullen alsdan de financiële consequenties moeten dragen.

We concluderen dat de kans dat een procedure wordt aangespannen op dit moment klein is, maar dat de impact ervan groot is doordat het voor alle resterende belastingjaren gevolgen heeft en omdat de onverbindendheid van één verordening betekent dat andere verordeningen ook aanvechtbaar zijn.

Aanpassing van wetgeving aanbevolen

Argumenten voor aanpassing van wetgeving

De geconstateerde fiscaal-juridische bezwaren kunnen slechts gedeeltelijk worden gemitigeerd door aanpassing van de GVR. Voor een ander deel is aanpassing van wetgeving nodig. Wij constateren geen principiële bezwaren tegen het wettelijk faciliteren van bekostiging van woningverduurzaming door gemeenten. Op basis van dit onderzoek is daarvoor voldoende aanleiding en reden. Ons inziens is een dergelijk instrument goed in te passen binnen het huidige pallet aan gemeentelijke heffingen. Er is een groot aantal argumenten te geven voor het wettelijk faciliteren middels een fiscaal instrument. Wij verwijzen daarvoor naar onderdeel 7.4 en noemen hier:

- Gemeenten hebben instrumentarium nodig om actief inhoud te geven aan hun regierol binnen de opgave om te komen tot aardgasloze wijken. Gelet op het belang en omvang van de energietransitie is noodzakelijk dat gemeenten daarbij geen fiscale en financiële risico's lopen. De uitgangspunten van de GVR sluiten aan op de uitvoeringsplannen van gemeenten waarin projectmatig en wijkgericht door verduurzaming van woningen de warmte- en energievraag wordt teruggebracht.
- Gemeenten krijgen inzicht in de warmte- en energievraag van de wijken waarin de GVR wordt aangeboden.
- Door verduurzaming van woningen neemt de warmte- en energievraag af waardoor het doel van een duurzame warmtevoorziening dichterbij komt.
- Het publieke belang van de energietransitie valt in dit geval samen met het particuliere belang van verduurzaming van woningen.
- Er zijn geen haalbare alternatieven voor objectgebonden bekostigingsinstrumenten die gekoppeld zijn aan de woning en derhalve overdraagbaar zijn en zijn gebaseerd op woonlastenneutraliteit.
- Woningeigenaren hoeven geen persoonlijke lening af te sluiten waardoor woningverduurzaming ook voor financieel minder draagkrachtige woningeigenaren haalbaar wordt.

Biedt ruimte voor innovatie

Wij geven in dit rapport op basis van de fiscaal-juridische analyses een aanzet voor een innovatieve aanpassing van de wettelijke regeling op korte termijn om de geconstateerde fiscaal-juridische risico's te mitigeren. Na evaluatie van de innovatieperiode kan besloten worden tot een permanente wettelijke regeling. De urgentie van het aardgasvrij maken van woonwijken rechtvaardigt ons inziens een zelfstandige wettelijke regeling voor gemeenten. Wij geven in het rapport in onderdeel 7.5.3 daarvoor een richtinggevend kader. Deze regeling zal zowel fiscale bepalingen moeten bevatten voor een woningverduurzamingsbijdrage (nu: baatbelasting) als kwaliteitseisen die gesteld worden aan de aan te brengen voorzieningen, bijvoorbeeld op het vlak van de gevolgen voor de warmte- en energieprestatie van de woningen. Verder zal de regeling bepalingen over de procedure van de woningverduurzaming moeten bevatten die enerzijds voldoende rechtswaarborgen biedt voor woningeigenaren en anderzijds gemeenten in staat stelt om de heffing en inning van de belasting op efficiënte wijze aan te laten sluiten op het proces van het projectmatig verduurzamen van een groot aantal woningen. Een dergelijke permanente regeling zou naar ons oordeel alle kaders moeten bevatten op basis waarvan ook andere partijen dan de huidige bij de GVR betrokken partijen uitvoering kunnen geven aan de regeling.