

Inzet GVR en baatbelasting binnen de wijkgerichte warmtetransitie

In voorliggend document wordt allereerst ingegaan op de discretionaire bevoegdheden van gemeenten om de GVR, en daarbinnen de toepassing van baatbelasting in te zetten binnen de wijkgerichte aanpak. Vervolgens wordt ingegaan op de situaties waarin een huidige- of opvolgende woningeigenaar de opgelegde aanslag baatbelasting zou betwisten.

Verantwoordelijkheden en discretionaire bevoegdheden gemeenten

In de Klimaatwet is bepaald dat er 5-jaarlijks een klimaatplan wordt vastgesteld. In het actuele Klimaatplan 2021-2030 is ten behoeve van de gebouwde omgeving de regierol van gemeenten vastgelegd binnen de zogenoemde wijkgerichte warmtetransitie.

Een belangrijke component van de aan gemeenten toegekende regierol is het opstellen van de Transitievisie Warmte. De juridische basis hiervoor is het Klimaatakkoord, alsmede het op de Klimaatwet gebaseerde Klimaatplan welke is verankerd in de Wet collectieve warmtevoorziening, alsmede de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw).

De minister voor Klimaat en Energie benadrukt dit in zijn 'voortgangsbrief Wet collectieve warmtevoorziening' aan de Tweede Kamer dd. 15 juli 2022: "(...) *Met de Wcw wordt in hoofdzaak invulling gegeven aan: de taak en bevoegdheid van gemeenten om te bepalen door wie, waar en wanneer er een collectieve warmtevoorziening wordt aangelegd.*" en verder *"..De afgelopen tijd heb ik met betrokken partijen gekeken hoe een sterkere publieke betrokkenheid en sturing op de publieke belangen en doelen kan worden vormgegeven(...)"*.

De Wgiw strekt tot doel het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad de bevoegdheid te geven tot het stellen van lokale regels teneinde de wijkgerichte transitie van aardgas naar duurzame alternatieven tot uitvoering te brengen, de 'aanwijsbevoegdheid'. De aanwijsbevoegdheid houdt in dat een gemeente binnen haar gemeentegrenzen gebieden/wijken kan aanwijzen om over te stappen op een alternatieve, duurzame energievoorziening. Voor deze wijken bepaalt het gemeentebestuur in haar omgevingsplan dat aardgas op enig moment niet langer ingezet mag worden en dat vanaf dat moment het transport van aardgas dan ook wordt beëindigd. In plaats daarvan komt in die aangewezen wijken een alternatieve energievoorziening met duurzame energie beschikbaar. Enerzijds dienen de woningen in deze wijk c.q. de wijk/het gebied hiervoor gereed te zijn, anderzijds dient het voor deze gebieden bepaalde duurzame alternatief ook beschikbaar te zijn, alvorens kan worden besloten tot het beëindigen van de gasaansluiting.

Gemeentelijke besluitvorming

Gemeentebesturen achten het noodzakelijk om, in het kader van hun verantwoordelijkheid en publieke taakuitoefening (politieke rationaliteit) en met de trias energetica als uitgangspunt (technische rationaliteit), allereerst en actief de warmte- en energievraag op wijkniveau en daarmee de gemiddelde warmtebehoefte van gebouwen te beperken. Dit met als doel om, onafhankelijk van de keuze voor de energie-infrastructuur, de gebouwde omgeving in de wijk(en) op een verantwoorde- en toekomstbestendige wijze en tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten aardgasvrij te kunnen verwarmen. Het terugdringen van de warmte- en energievraag op wijkniveau heeft onder andere positieve gevolgen voor de keuzemogelijkheden tot- en de investeringen in onder andere toekomstbestendige, hernieuwbare capaciteit en bijbehorende energie-infrastructuur. Gemeentebesturen achten het dan ook in het belang van de wijken en alle daarin gelegen onroerende zaken dat allereerst en als conditio sine qua non de warmte- en energievraag op wijkniveau wordt teruggebracht.

Inzet Gemeentelijke VerduurzamingsRegeling (GVR)

Gemeentebesturen kunnen er voor kiezen om op actieve wijze invulling te geven aan bovenstaande beleidskeuzes door het tot stand brengen van voorzieningen aan onroerende zaken in de wijk, waaronder woningen in particulier eigendom. Voor deze laatste groep kunnen zij de keuze maken om de Gemeentelijke VerduurzamingsRegeling in te zetten.

Groepsprofiel

De beleidskeuze van gemeentebesturen om verduurzamingsvoorzieningen aan individuele woningen binnen de wijken tot stand te brengen en het vervolgens daadwerkelijk tot stand brengen van deze voorzieningen draagt objectief en meetbaar bij aan het terugdringen van de warmte- en energievraag op wijkniveau. Als gevolg daarvan worden de wijken - en daarbinnen iedere individuele onroerende zaak - in een betere positie gebracht om aan te sluiten op een alternatieve warmtevoorziening.

Discretionaire bevoegdheid

De hierboven beschreven gemeentelijke besluitvorming behoort tot de beoordelings- en beleidsvrijheden van gemeenten als lokale wetgever en betreft een autonome, discretionaire bevoegdheid van de gemeentebesturen.

Mogelijke betwisting door woningeigenaar

De inzet van 'het baatbelastinginstrument' om het tot stand brengen van verduurzamingsvoorzieningen aan particuliere woningen te bekostigen binnen de context van de GVR volgt uit bovenstaande bestuurlijke besluitvorming c.q. de keuze voor de inzet van de GVR.

De kans dat een door een gemeente vastgestelde aanslag baatbelasting binnen de context van de GVR door een woningeigenaar succesvol zou kunnen worden betwist, wordt bijzonder klein geacht.

Een baatbelasting aanslag binnen de context van de GVR kan in beginsel namelijk alleen voor de rechter komen in geval een eigenaar van de woning die is aangeslagen hiertoe door het starten van een bezwaar- en vervolgens beroepsprocedure het initiatief neemt. Alsdan zijn de huidige en toekomstige eigenaar te onderscheiden.

Huidige eigenaar

De kans dat een huidige eigenaar de opgelegde baatbelasting (met succes) betwist, wordt allereerst als laag ingeschat. Woningeigenaren worden binnen de GVR namelijk van tevoren uiterst zorgvuldig geïnformeerd en begeleid. Vervolgens gaan zij op basis van volledige vrijwilligheid een overeenkomst met de gemeente aan. Hierin verlenen zij de gemeente nadrukkelijk toestemming om verduurzamingsvoorzieningen tot stand te brengen in of aan de woning en bevestigen zij te begrijpen dat deze middels baatbelasting zullen worden bekostigd.

Opvolgende eigenaar

De kans dat een toekomstige woningeigenaar de opgelegde baatbelasting (met succes) betwist, wordt eveneens als laag ingeschat. Een toekomstige eigenaar wordt namelijk voor aankoop van de woning geïnformeerd over aanwezigheid van de publiekrechtelijke beperking op de woning (de baatbelasting als middel om verduurzamingsvoorzieningen die op de woning zijn aangebracht te bekostigen) en accepteert deze vervolgens ook nog eens expliciet middels het ondertekenen van de akte van levering.

Naast het vorenstaande geldt dat onderzoeken onderstrepen dat de GVR op toetsing aan materiële rechtsbeginselen, als het zorgvuldigheidsbeginsel, uitblinkt. Dit maakt dat het risico op een negatieve uitkomst bij een eventuele rechterlijke toetsing op dit vlak naar verwachting beperkt is.

Toetsing aan hogere regelgeving

Hoewel een rechter een baatbelastingaanslag zou kunnen toetsen aan hogere regelgeving en formele rechtsbeginselen, zal deze zich terughoudend dienen op te stellen bij toetsing van beleidskeuzes door een democratisch verkozen orgaan van een lokale overheid, zoals de vastgestelde verordening.

Een rechter treedt daarbij niet in de door de wetgever aan de gemeenteraad toegekende beoordelings- en beleidsvrijheid wanneer haar besluiten tenminste begrijpelijk en deugdelijk gemotiveerd zijn. De rechter heeft niet tot taak het maatschappelijk gewicht dat aan betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen.

Onderzoek naar rechtsposities binnen GVR

Onderzoek heeft tot slot uitgewezen dat binnen de GVR de belangen en rechtsposities van alle partijen, waaronder de woningeigenaren, zorgvuldig worden beschermd en geborgd.

Op basis van het vorenstaande en het het oog op het grote maatschappelijke belang van het slagen van de wijkgerichte energietransitie is de keuze voor de inzet van de GVR een logische en zeer goed te verantwoorden.



mr. B.S. Kats



René Leegte

- Rechter - Rechtbank Overijssel;
- Associate Partner Global Trade & Sustainability;
- Lid Commissie energie- en milieubelastingen;
- Voorzitter Sectie lokale- en milieueffingen NOB;
- Auteur NDFR, Wet WOZ en Lokale belastingen en milieueffingen;
- Commentator NTFR, Wet WOZ, Lokale belastingen en milieueffingen;

- Secretaris mr. drs. F. Bolkestein, VVD-fractie van Tweede Kamer der Staten-Generaal (kabinet paars);
- Lid VVD fractielid VVD fractie, Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- Voorzitter Stichting Verzamelgelden GVR (SVGVR)
- Eigenaar Publieke Zaken, Den Haag;