Aftopping bij bestemmings- of bebouwingswijziging

November 2015

Inleiding

In 2007 heeft het College voor tussentijdse canonaanpassing a.g.v. (tijdelijke) bestemmingswijziging en bebouwingswijziging een beleidswijziging doorgevoerd. Het nieuwe beleid houdt in, dat de canon na tussentijdse wijziging, niet hoger mag zijn, dan de canon bij fictieve nieuwe uitgifte, dus wanneer een vergelijkbaar recht nu uitgegeven zou worden.
Het betreffende deel van het besluit staat hieronder:

7. De nieuwe canon wordt berekend door toepassing van de formule zoals vastgelegd in art. 12, lid 2, van de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 2000 Amsterdam:

A + ((B-C) x D), waarin voorstelt:

A: de op het moment van de herziening geldende canon;
B: de op het moment van herziening geldende grondwaarde met het oog op het veranderd gebruik;
C: de op het moment van de herziening geldende grondwaarde met het oog op de op het moment van herziening toegestane gebruik;
D: het op het moment van de herziening van toepassing zijnde canonpercentage.

9. Indien de berekening, bedoeld in punt 7, resulteert in een lagere canon, wordt de canon niet aangepast en blijft de erfpachter de geldende canon verschuldigd, tenzij het gemeentelijk belang naar het oordeel van Burgemeester en Wethouders anders vordert.

10. Indien de berekening, bedoeld in punt 7, resulteert in een hogere canon dan wanneer er op basis van de nieuwe bestemming tegen actueel prijspeil zou worden uitgegeven, dan wordt de verhoging van de canon naar aanleiding van de wijziging beperkt tot de hoogte van de canon conform de nieuwe bestemming.

Deze canonmaximering in lid 10 wordt binnen OGA “canonaftopping” genoemd.

De reden dat het College dit aftoppingsbesluit genomen heeft, is dat het onbillijk ervaren wordt, als een erfpachter na canonverhoging a.g.v. tussentijdse wijziging een hogere canon zou betalen, dan hij zou betalen voor een nieuw recht met dezelfde oppervlakte en bestemming. Een aanleiding voor dit besluit was een risico op verlies van een procedure inzake de canonverhoging van Liberty BV.
In de Collegeflap (versie december 2006) worden argumenten als “onaanvaardbaar” en “redelijk” gebruikt als onderbouwing, dat een canon na tussentijdse wijziging niet hoger hoort te zijn dan bij nieuwe uitgifte.

Aftopping bij woningen komt weinig voor, mede omdat uitbreidingen van particuliere woonbestemmingen tot 100% in 2005 zijn vrijgesteld van tussentijdse canonverhoging, en omdat er weinig bestemmingswijzigingen van woningen naar andere bestemmingen zijn.
Wel komt aftopping voor bij bedrijven, vooral in de situaties dat:

- De grondwaarde sinds de uitgifte is gedaald door marktomstandigheden (bijv. kantoren)
- Het canonpercentage momenteel veel lager is dan destijds bij uitgifte

Het is voorgekomen, dat een adviseur van een erfpachter, nadat bleek dat hij voor een bepaalde wijziging a.g.v. aftopping niet extra hoefde te betalen, ons het volgende heeft gevraagd: hoeveel mag ik nog gratis bijbouwen, voordat ik aan de aftoppingsgrens zit?
Daarom is er aanleiding om nog eens kritisch te kijken naar aftopping.

Hoe werkt aftopping?

Stel, een erfpachter betaalt een canon van € 5.000 per jaar. Hij wil een bestemmingswijziging die zou leiden tot een canonstijging met € 2.000 naar € 7.000 per jaar.
Aftopping vindt plaats indien de canon (bij fictieve nieuwe uitgifte van het gewijzigde programma) lager zou uitkomen dan € 7.000.

- Stel, de canon bij fictieve nieuwe uitgifte zou € 5.700 zijn --> de canon wordt niet € 7.000, maar € 5.700
- Stel, de canon bij fictieve nieuwe uitgifte zou € 4.600 zijn --> de canon blijft € 5.000 (geen stijging, ondanks de bestemmingswijziging met meerwaarde)

Is aftopping gewenst?
Aftopping is klantvriendelijk, maar heeft nadelen:

- De erfpachter hoeft niet te betalen voor een grondwaardestijging (die echter wel z'n waarde heeft)
- De gemeente neemt, via de aftopping, een deel over van het risico van de erfpachter op waardedaling (bijv. kantorenmarkt), dat eigenlijk, voor de duur van het (50-jarige dan wel oneindige) tijdvak bij de marktpartij zou moeten liggen
- Aftopping kan mogelijk de overstap belemmeren --> bij overstap krijgt de erfpachter een nieuwe canon (cf. overstapbeleid), die o.a. afhankelijk is van de erfpachtgrondwaarde voor de nieuwe bestemming. Wanneer een erfpachter met bijv. AB1966 vindt dat hij, na bestemmingswijziging, "te veel" betaalt, kan hij altijd overstappen naar AB2016. Aldus ontstaat er, met het overstapbeleid, een nieuwe route voor de erfpachter om, zonder aftoppingsregeling, toch een vorm van aftopping te krijgen. Instandhouden van de aftoppingsregeling zou ertoe leiden, dat overstap minder aantrekkelijk wordt in deze gevallen.

Oplossingsrichtingen

De huidige werkwijze, wanneer de canon bij nieuwe uitgifte lager is dan na bestemmingswijziging, is dat de zowel de (schaduw)grondwaarde als de canon verlaagd worden met een factor, die het verschil tussen beide canons tot nul reduceert. De volgende opties zijn samen met JZ en K&F onderzocht:

a. Aftopping instandhouden
b. Aftopping geheel afschaffen (maar wel de impliciete route via de overstap opengeven);
c. Aftopping instandhouden, maar daarvoor wel een hoger "schaduwcanonpercentage" hanteren

Ad a. De aftoppingsregeling blijft zoals deze is. Dit kan leiden tot "gratis uitbreidingen" terwijl er wel een economische meerwaarde is. Vooral wanneer de marktwaarde en/of het canonpercentage sinds de uitgifte sterk zijn gedaald.
Ad b. Berekeningen worden hierdoor eenvoudiger. Ook komen "gratis uitbreidingen" niet meer voor, wanneer er een economische meerwaarde is. Dit betekent terugkeer naar de situatie voor 2007. Dit leidt ertoe dat canons na wijziging hoger kunnen zijn dan bij nieuwe uitgifte. Ook doet dit het draagvlak voor het stelsel (een ander argument achter het besluit) geen goed.
Ad c. Door voor de aftopping niet het actuele canonpercentage te hanteren, maar een fictief hoger percentage, voorkomen we aftopping, alleen maar doordat het actuele canonpercentage zo laag is