Erfpacht en transformaties, voor en na vernieuwing van het erfpachtstelsel

In dit schrijven probeer ik uit een te zetten welke beleidstukken op het gebied van erfpachter er bestaan in relatie tot transformaties. Daarnaast zal ik een beschrijving geven of en hoe dit beleid een plek vindt in de AB2015 dan wel het aanvullend beleid.

Bestemmingswijziging
In wezen is een transformatie een bestemmingswijziging (al dan niet in combinatie met andere wijzigingen). Als door een bestemmingswijziging een meerwaarde van de grondwaarde ontstaat, dan wordt de canon verhoogd of is er als het recht is afgekocht een aanvullende afkoopsom verschuldigd (met aftopping als uitzonderingssituatie). In het huidig beleid voor bestemmingswijziging is dit terug te vinden in artikel 10 en als volgt geformuleerd:

'10. Indien de berekening, bedoeld in punt 8, 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, met inachtneming van het bepaalde in punt 9. Indien de canon afgekocht is, wordt de verhoging van de schaduwgrondwaarde naar aanleiding van de wijziging beperkt tot de hoogte van de schaduwgrondwaarde conform de nieuwe bestemming.'

Bij transformaties is er regelmatig sprake van dat de bestemming wordt gewijzigd van een (op papier financieel gezien) hoogwaardige bestemming naar een laagwaardige bestemming. Er ontstaat in een dergelijke situatie geen meerwaarde, maar juist een zogenoemde 'minderwaarde' (de grondwaarde van de nieuwe bestemming is lager dan de grondwaarde van de oude bestemming, berekend tegen actueel prijspeil). De canon wordt bij een minderwaarde niet naar beneden bijgesteld en er is geen (gedeeltelijke) restitutie van de eventuele afkoopsom. Dit staat in artikel 9:

'9. Indien de berekening, bedoeld in punt 8, 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.'

Reden dat de canon niet verlaagd wordt is o.a. te vinden in de boekhouding van de gemeente, zie voor een korte uitleg het kopje canonverlaging. De gemeente wil niet het ondernemingsrisico van de erfpachter overnemen. Tevens redeneert de gemeente dat de grond schaars is en daarom optimaal benut dient te worden, waarbij het 'afwaarderen' van een hoogwaardige bestemming naar een laagwaardigere in beginsel niet de bedoeling is (maatschappelijk gezien is dit anders, daar wordt omzetting van kansloze kantoorruimte naar een gewenste laagwaardige bestemming toegejuicht).

Toepassing van artikel 9 en 10 en het beleid voor bebouwingswijziging geven erfpachter de mogelijkheid om bij een minderwaarde extra vierkante meters bij te bouwen zonder canonverhoging (tot het break even point= grondwaarde nieuwe bestemming- grondwaarde oude bestemming= 0). Dit dient wel publiekrechtelijk te zijn toegestaan, en vanzelfsprekend ook technisch uitvoerbaar.

Daarnaast kan de erfpachter in een dergelijke situatie kiezen voor toestemming afwijkend gebruik. De bestemming zal dan formeel niet veranderen maar erfpachter wordt tot het einde van het tijdvak een ander gebruik toegestaan. Vraag is echter of dit wenselijk is bij permanente transformaties.

Tijdelijke bestemmingswijziging
Onder voorwaarde kan de bestemming ook tijdelijke worden gewijzigd (maximaal 10 jaar). Bovenstaand beschreven beleid bij meerwaarde/minderwaarde bij een bestemmingswijziging is ook van toepassing op tijdelijke bestemmingswijzigingen.

Vernieuwing
Bovenstaand beleid zal na vernieuwing van het erfpachtstelsel grotendeels (op hoofdpunten) ongewijzigd blijven.

Vervroegde herziening
Als de erfpachter investeringen doet die minstens 20 hoog zijn als de schaduwgrondwaarde en het tijdvak nog korter dan 30 jaar duurt (en aan de overige voorwaarde wordt voldaan, zie beleid), dan heeft de erfpachter ook de mogelijkheid een nieuw 50 jarig tijdvak te starten. Bij enkel een vervroegde herziening blijft de bestemming ongewijzigd. In de praktijk valt een vervroegde herziening meestal samen met een bestemmingswijziging (en evt. aanvullende erfpachtwijzigingen). Doordat een nieuw tijdvak wordt gestart, wordt de canon door de gemeente op dezelfde wijze berekend als bij de CHET (geen driedeskundigen procedure!).
Vervroegde herziening kan voor erfpachters een aantrekkelijk instrument zijn omdat banken bij kredietverstrekking/financiering vaak zekerheid willen voor een lange periode, minstens 30 jaar. Een vervroegde herziening kan het mogelijk maken dat erfpachter toch de benodigde financiering rond kan krijgen.
Het kan zo zijn dat bij een vervroegde herziening de nieuwe canon lager uitvalt dan de oude canon, zeker gelet op de huidige lage canonpercentages. Ook dit kan voor erfpachter een reden zijn om te kiezen voor een vervroegde herziening en niet enkel een bestemmingswijziging.
Wanneer de canon is afgekocht dan vindt ook bij een vervroegde herziening geen restitutie van de canon plaats. Het restant van de afkoopsom over het vervroegd herzien tijdvak zal worden verrekend met een aantal betalingstermijnen van de canon van het nieuwe tijdvak.

Vernieuwing
De werkgroep CHET bekijkt wat een alternatief kan zijn voor de vervroegde herziening. Doordat tijdvakken verdwijnen en erfpachters de mogelijkheid krijgen over te stappen naar AB2015 zal dit instrument waarschijnlijk verdwijnen. Banken hebben door het verdwijnen van tijdvakken veel meer zekerheid. Het ligt in de lijn van de verwachting dat vervroegde herziening zal worden vervangen door het overstapbeleid. Wat de gevolgen daarvan zijn is op dit moment nog niet te overzien, het overstapbeleid wordt uitgewerkt.
Voor erfpachters die al zijn overgestapt naar AB2015 bestaat er geen optie meer het instrument vervroegde herziening toe te passen om toch een lagere canon te verkrijgen. We zijn aan het uitzoeken hoe we toch een mogelijkheid kunnen scheppen om in wenselijke gevallen toch canonverlaging toe te staan. Mogelijk biedt het beleid canonverlaging hiervoor de oplossing.

Experimentenregeling
De huidige experimentenregeling geldt slechts voor bijzondere gevallen waarin erfpachtrechten met een (gedeeltelijke) kantoorbestemming worden getransformeerd naar een andere bestemming. Er dient dan wel minimaal 50 procent van de oppervlakte kantoorruimte te worden getransformeerd en minimaal 2.500 m2 . Ook mogen er geen publiekrechtelijke belemmeringen bestaan voor de transformatie. De experimentenregeling is nog van toepassing tot aan de vernieuwing.

Door toepassing van de experimentenregeling wordt soepeler omgegaan met het geldende beleid. Hierbij worden echter geen financiële 'cadeaus' uitgedeeld. Veruit de meest gebruikte beleidsafwijking is tijdvakverlenging. Minderwaarde bij een bestemmingswijziging wordt in een dergelijke situatie aangewend om het tijdvak langer te laten doorlopen.

Vernieuwing
Tijdvakverlenging is de meest gebruikte beleidsafwijking. Er worden geen financiële cadeaus uitgedeeld aan erfpachters en overstappen naar eeuwigdurende erfpacht maakt de meest gebruikte beleidsafwijking - en daarmee mijn inziens de experimentenregeling- overbodig.

Canonverlaging
Minder bekend is het beleid voor canonverlaging. Canonverlaging is slechts mogelijk indien dit past in de door het college van B en W gewenste ontwikkeling of herontwikkeling van gebieden of gewenste stimulering van sociaal maatschappelijke ontwikkelingen.
Dit klinkt aantrekkelijker dan het is want er is bij mijn weten nog nooit een aanvraag hieromtrent geweest die is gehonoreerd. Voor de gemeente is het niet wenselijk om canonverlaging toe te staan. Dit komt door de manier van boekhouden van de gemeente, in het kort: wanneer grond wordt uitgegeven in erfpacht, dan gaat de gemeente een schuld in de vorm van een lening aan ter hoogte van de grondwaarde op het moment van uitgifte (boekwaarde). Canonbetaling dient als dekking van de rente van de aangegane lening (er wordt niet afgelost). Als de gemeente de canon zou verlagen dan zal deze verlaging ertoe leiden dat (bekeken op het niveau van een erfpachtrecht) de gemeente hogere rentelasten heeft dan dat zij inkomsten uit middels canonbetaling ontvangt. Wanneer de canon van een bepaald recht wordt vooruitbetaald dan zal deze afkoopsom gebruikt worden voor aflossing van de oorspronkelijk aangegane schuld. Restitutie van een deel van de afkoopsom zal leiden tot een liquiditeitsprobleem voor de gemeente want de schuld is immers afgelost en er worden geen inkomsten meer verwacht in het betreffende tijdvak.

Vernieuwing
Voor eeuwigdurende erfpachtrechten zou er geen mogelijkheid meer bestaan om de canon naar beneden bij te stellen. In uitzonderlijke gevallen, zoals bijvoorbeeld het toestaan van bepaalde transformaties of herontwikkelingen, kan dit wel wenselijk zijn. Het idee voor de vernieuwing is om een mogelijkheid voor canonverlaging te behouden voor specifieke door het gemeentebestuur aangewezen situaties.

Voorstel artikelen in beleid bestemmings- en bebouwingswijzigingen
Doordat de meest gebruikte mogelijkheden om van het beleid af te wijken door de overstapregeling en de vernieuwing worden opgevangen zou de experimentenregeling in principe kunnen vervallen. Om toch een opening in het beleid te houden voor wenselijke transformaties kan het volgende artikel in het beleid worden opgenomen:

'Artikel 12 Afwijkingsbevoegdheid ingeval van transformatie
Ingeval van een door de gemeente gewenste transformatie kan de gemeente besluiten om af te wijken van één of meer bepalingen in dit besluit. Hierbij geldt dat:

a. *De gemeente maakt periodiek in de Grondprijzenbrief bekend, voor welke categorieën transformaties dit artikel van toepassing is;*
b. *De transformatie naar het oordeel van de gemeente een voldoende omvang en effect moet hebben om bij te dragen aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van transformatie;*

c. *De algemeen manager van de RVE Grond en Ontwikkeling is gemachtigd om, namens de Gemeente, uitvoering te geven aan dit artikel;*
d. *Erfpachters kunnen geen rechten ontlenen aan hetgeen in dit artikel is bepaald;'*

Voor canonverlaging zou het volgende artikel in het beleid opgenomen kunnen worden:

''Artikel 10 (was beleid Canonverlaging) Verlaging van de canon
In aanvulling op het bepaalde in Artikel 8a kan, indien de berekening bedoeld in Artikel 7, resulteert in een lagere canon, de canon uitsluitend naar beneden toe worden aangepast indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

a. *de wijziging van het gebruik heeft betrekking op een door de gemeente gewenste ontwikkeling of herontwikkeling van gebieden dan wel op een door de gemeente gewenste stimulering van sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen;*
b. *het college van Burgemeester en Wethouders akkoord is gegaan met de verlaging van de canon voor het betreffende verzoek;*
c. *de canon voor het erfpachtrecht is niet per vooruitbetaling voldaan''*

nb. Bovenstaande artikelen zijn een opzetje van hoe de artikelen eruit zouden kunnen komen te zien. Deze zijn nog niet gecontroleerd door juridische en financiële effecten.