Gemeente Amsterdam

3c. Uitwerkingen aanvullend beleid en het staatssteunrisico als gevolg van alleen overstap voor woonbestemmingen

kabinet

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: wethouder Van der Burg, wethouder Choho en wethouder Ivens
Van	Projectteam VES
Datum	12 april 2017

Inleiding

Naar aanleiding van het besluit van het BT op 21 maart dat alleen erfpachters met een woonbestemming kunnen overstappen naar eeuwigdurende erfpacht is een analyse gemaakt wat dat voor het aanvullend beleid betekent en in hoeverre dit een risico oplevert in het kader van staatssteun. Opgemerkt moet worden dat het overigens mogelijk is dat erfpachters met een commerciële bestemming toch in het eeuwigdurende stelsel terecht komen, via:

- nieuwe uitgiften;
- conversie van tijdelijke erfpachtrechten naar eeuwigdurende erfpachtrechten;
- een erfpachter met een erfpachtrecht met een woonbestemming kan overstappen op eeuwigdurende erfpacht en vervolgens de bestemming wijzigingen in een commerciële bestemming.

In de Overstapregeling heeft Team VES de volgende definitie opgenomen van woonbestemmingen. Erfpachters die een erfpachtrecht hebben die onder deze definitie valt kunnen overstappen op basis van de Overstapregeling.
"van een woonbestemming in de zin van de Overstapregeling is sprake bij een in de erfpachtakte vastgelegde bestemming woning, daarbij kan een nader onderscheid zijn gemaakt naar gebruiker (bijv. koopwoning of huurwoning) en/of de bouwvorm (eengezinswoning, meergezinswoning) en/of woningaard (aldan-niet drijvend wonen) zoals die bestemming naar zijn verschijningsvormen nader is uitgewerkt in de geldende bestemmingscatalogus. Tot een woning behoren tevens de daaraan dienstbare aanhorigheden zoals bergingen en parkeerplaatsen ook als deze object van een zelfstandig erfpachtrecht of appartementsrecht zijn, maar toebehoren aan de erfpachter van de woning."

Hieronder heeft Team VES een aantal interpretaties en conclusies getrokken. Wij vragen het BT kennis te nemen van de onderstaande conclusies.

Gevraagde beslissingen:

Kennis te nemen van het risico van staatssteun en van de gekozen uitwerking nu alleen woonbestemmingen kunnen overstappen op basis van de Overstapregeling:

1. **Mogelijke sprake van staatssteun waarover NautaDutilh om advies is gevraagd**
   Team VES heeft in oktober 2016 advies gevraagd aan DJZ omtrent het vraagstuk staatssteun. Op dat moment was de mening van DJZ dat er geen sprake zou zijn van staatssteun omdat de Overstapregeling voor iedereen zou gelden en niet voor een bepaalde onderneming. Nu alleen erfpachters met een woonbestemming kunnen overstappen kan er wel sprake zijn van een selectief voordeel tussen de ondernemingen die kunnen overstappen (ondernemingen met erfpachtrechten met bestemming wonen) en ondernemingen die niet kunnen overstappen (ondernemingen met de bestemming niet-wonen). De Overstappers krijgen een korting en de niet-overstappers niet. Team VES heeft samen met DJZ NautaDutilh hierover om advies gevraagd, zodat hier duidelijkheid over is voordat de plannen worden voorgelegd aan het college.

2. **Het beleidsstuk Vervroegde wijziging blijft in stand voor erfpachtrechten met een niet-woonbestemming of gemengde bestemming.**
   Doel van dit beleidsstuk is eerder zekerheid bieden over de naderende canonherziening einde tijdvak; de Overstapregeling biedt hier geen uitkomst bij erfpachtrechten met niet-woonbestemmingen of gemengde bestemmingen. Het beleid Vervroegde wijziging wordt zo aangepast dat het alleen voor niet-woonbestemmingen van toepassing is, maar de huidige tekst blijft verder integraal van toepassing. Consequentie hiervan is dat erfpachters met een woonbestemming zich benadeeld kunnen voelen, aangezien bij een vervroegde wijziging de canon door deskundigen wordt vastgesteld en een eventuele canonverlaging direct ingaat in plaats van het einde van het lopend tijdvak.

3. **De "Experimentenregeling en transformatie" wordt verlengd en er komt vooralsnog geen los transformatiebeleid, deze wordt in de tweede helft van juni 2017 opgesteld zodat het transformatiebeleid gereed is op het moment dat erfpachters gebruik kunnen maken van de Overstapregeling (1 januari 2018). Tot die tijd blijft het beleid Vervroegde herziening blijft integraal van kracht.**
   Doordat het beleid Vervroegde herziening voor niet-woonbestemmingen in stand blijft, is er nu minder tijdsdruk om transformatiebeleid inderhaast te ontwikkelen. Daarom zal de bij de vaststelling van het aanvullend beleid de huidige "Experimentenregeling erfpacht en transformatie" worden verlengd tot het nieuwe Transformatiebeleid gereed is. De consequentie hiervan is dat er voor transformatieprojecten op dit moment niets verandert, transformaties zullen plaatsvinden door omzetting naar de AB 2000. Het betekent echter ook dat transformatieprojecten (nog) geen gebruik kunnen maken van eeuwigdurende erfpacht. Wel kunnen woningen, die ontstaan zijn na transformatie, gebruik maken van de Overstapregeling.

4. **Een voortdurend erfpachtrecht met een niet-woonbestemming of gemengde bestemming en een eeuwigdurend erfpachtrecht kunnen niet samengevoegd worden**
   Nu voortdurende erfpachtrechten met niet-woonbestemmingen of gemengde bestemming niet meer kunnen overstappen, heeft dit als consequentie dat een voortdurend recht met een commerciële bestemming en een eeuwigdurend recht niet samengevoegd kunnen worden. Dit heeft als juridisch risico dat dit als onredelijk bezwarend wordt gezien. Overigens komt samenvoeging van voortdurend met eeuwigdurend naar verwachting slechts zeer sporadisch voor.

5. **Tijdelijke erfpachtrechten kunnen converteren naar eeuwigdurende erfpacht, ook als het niet-woonbestemmingen zijn**
   Aangezien conversie meer lijkt op een uitgifte van op een herziening einde tijdvak, wordt een aflopend tijdelijk recht geconverteerd naar eeuwigdurende erfpacht, ook als er sprake is van een commerciële bestemming. Bij conversie geldt overigens geen verplichte afkoop bij commercieel.

Onderbouwing

Ad1. Mogelijk sprake van staatssteun waarover NautaDutilh om advies is gevraagd

Team VES heeft in oktober 2016 advies gevraagd aan DJZ omtrent het vraagstuk staatssteun. Op dat moment was de mening van DJZ dat er geen sprake zou zijn van staatssteun omdat de Overstapregeling voor iedereen zou gelden en niet voor een bepaalde onderneming. DJZ gaf toen aan *"als er al sprake zou zijn van een voordeel, verschaft de korting geen selectief voordeel in de zin van het staatssteunrecht"*. Daarom zou het verdedigbaar zijn dat bij de korting voor de overstap geen sprake zou zijn van staatssteun. Nu alleen erfpachters met een woonbestemming kunnen overstappen kan er wel sprake zijn van een selectief voordeel tussen de ondernemingen die kunnen overstappen (ondernemingen met erfpachtrechten met bestemming wonen) en ondernemingen die niet kunnen overstappen (ondernemingen met de bestemming niet-wonen). De Overstappers krijgen een korting en de niet-overstappers niet. DJZ heeft hierover geadviseerd: *"Er is naar mening van DJZ waarschijnlijk sprake van staatssteun, of althans, de gemeente loopt een staatssteunrisico als de Overstapregeling niet meer generiek wordt aangeboden aan alle erfpachters (maar enkel aan erfpachters van woningen) én daardoor een voordeel wordt geboden aan een bepaalde groep ondernemers, namelijk commerciële erfpachters van woningen."* Team VES heeft samen met DJZ NautaDutilh hierover om advies gevraagd, zodat hier duidelijkheid over is voordat de plannen worden voorgelegd aan het college.

Ad 2. Het beleidsstuk Vervroegde wijziging blijft in stand voor erfpachtrechten met een niet-woonbestemming of gemengde bestemming.
Ad 3.De "Experimentenregeling en transformatie" wordt verlengd en er komt vooralsnog geen los transformatiebeleid, deze wordt in de tweede helft van juni 2017 opgesteld zodat het transformatiebeleid gereed is op het moment dat erfpachters gebruik kunnen maken van de Overstapregeling (1 januari 2018) tot die tijd blijft het beleid Vervroegde herziening blijft integraal van kracht.
In het voorgenomen besluit is aangegeven dat de regelingen Vervroegde Wijziging, Vervroegde Herziening en Algehele Herziening worden ingetrokken en worden vervangen door de Overstapregeling. De belangrijkste bestaansreden van deze drie regelingen is namelijk dat deze de erfpachter de mogelijkheid moeten bieden, om de onzekerheid van een korte resterende looptijd van het tijdvak uit te sluiten, door middel van het aangaan van een nieuw 50-jarig tijdvak. Met de Overstapregeling komt er voor de erfpachter met een woonbestemming een andere mogelijkheid om de onzekerheden van de canonsprong bij naderende CHET te ontlopen. Voor erfpachters met een erfpachtrecht met een niet-woon- of gemengde bestemming komt deze mogelijkheid er echter niet.

Schematische weergave beleidsstukken waarvan het voornemen is deze in te trekken:

Beleidsstuk	Geldt voor:	Bijzonderheden:	Gemeentelijke aanbieding:	Doel beleidsstuk:
Algehele herziening	Alle rechten, op elk moment in het tijdvak	Canon kan niet omlaag, nieuw tijdvak wordt direct gestart	Ja (geen deskundigen-taxatie mogelijk)	Van deze regeling is bijna geen gebruik gemaakt. Belangrijkste doel is het bieden van zekerheid voor de erfpachter, de Overstapregeling voorziet hierin voor woonbestemmingen, niet voor overige bestemmingen.
Vervroegde wijziging	Alle rechten, tussen het 13e en 4e jaar voor einde tijdvak	Canon kan omlaag, nieuw tijdvak wordt direct gestart	Nee, direct deskundigen taxatie (kosten deels of geheel voor de erfpachter)	Beoogt de erfpachter zekerheid te bieden, de Overstapregeling voorziet hierin voor woonbestemmingen, niet voor overige bestemmingen.
Vervroegde herziening	Alle rechten, tussen het 30e en 2e jaar voor einde tijdvak	Canon kan omlaag, nieuw tijdvak wordt direct gestart. Investering in het erfpachtrecht is vereist	Ja (geen deskundigen-taxatie mogelijk)	Beoogt de erfpachter zekerheid te bieden, de Overstapregeling voorziet hierin voor woonbestemmingen, niet voor overige bestemmingen. Daarnaast wordt Transformatiebeleid ontwikkeld, los van het traject van de vernieuwing van het erfpachtstelsel.

Conclusie

Doordat alleen erfpachters met een woonbestemming kunnen overstappen naar eeuwigdurende erfpacht, moeten de beleidsstukken die beogen de erfpachter eerder zekerheid te geven over de nieuwe canon voor voortdurende erfpacht voor andere erfpachters in stand blijven[1]. De 3 beleidsstukken die zouden worden ingetrokken zijn de Algehele herziening, de Vervroegde wijziging en de Vervroegde herziening.

Algehele herziening

De regeling Algehele herziening kan worden ingetrokken, omdat van deze regeling vrijwel geen gebruik wordt gemaakt en erfpachters met een woonbestemming op basis van de Overstapregeling eerder zekerheid kunnen krijgen en erfpachters met andere bestemmingen op basis van de Vervroegde wijziging en de Vervroegde herziening.

Vervroegde wijziging

De Vervroegde wijziging blijft in stand voor erfpachters die geen gebruik kunnen maken van de Overstapregeling (erfpachters met een niet-woonbestemming). Erfpachters die wel gebruik kunnen maken van de Overstapregeling zullen uitgesloten worden om van de mogelijkheid gebruik te maken. Consequentie is dat niet-woonbestemmingen – evenals nu – in de laatste 12 jaar van hun tijdvak,

[1] Uitzondering hierop geldt voor een in appartementsrechten gesplitst voortdurend erfpachtrecht, waarbij appartementsgerechtigden tot een woonappartement op basis van een obligatoire overeenkomst over kunnen stappen.

vroegtijdig naar een nieuw 50-jarig tijdvak kunnen overgaan, waarbij de canon voor het nieuwe tijdvak wordt vastgesteld door drie deskundigen. De consequentie hiervan is dat erfpachters met een woonbestemming zich benadeeld kunnen voelen, aangezien bij een Vervroegde wijziging de canon door deskundigen wordt vastgesteld en een eventuele canonverlaging direct ingaat in plaats van aan het einde van het lopende tijdvak.

Vervroegde herziening
Dit beleid blijft integraal in stand. Een voorwaarde om gebruik te kunnen maken van deze regeling is dat de erfpachter een flinke investering doet. Daarom wordt dit beleid alleen gebruikt door commerciële partijen met commerciële bestemmingen.

De "Experimentenregeling en transformatie" wordt verlengd en er komt vooralsnog geen los transformatiebeleid
De Vervroegde herziening naar de AB 2000 wordt ook gebruikt om transformatie mogelijk te maken, bijvoorbeeld van kantoor naar wonen. Het levert namelijk regelmatig een lagere (marktconforme) canon op, die is gerelateerd aan de (nieuwe) bestemming onder AB2000 en biedt de erfpachter zekerheid voor zijn canon en een nieuw 50-jarig erfpachttijdvak. Voor transformaties geldt de experimentenregeling die op het beleid Vervroegde herziening is gebaseerd. Doordat het voornemen was het beleid Vervroegde herziening in te trekken, zou deze mogelijkheid voor transformaties komen te vervallen. Voor de inspraak is daarom besloten dat – los van het besluitvormingsproces rondom eeuwigdurende erfpacht – Transformatiebeleid zou worden ontwikkeld voor de erfpachters die een erfpachtrecht willen transformeren en daar de Vervroegde herziening voor zouden gebruiken. Zonder beleid kunnen het naderende einde tijdvak en de wijze van canonherziening bij bestemmings- en bebouwingwijziging in bepaalde gevallen een belemmering vormen voor transformatie. Voornemen was om het transformatiebeleid dezelfde planning te laten volgen als het besluit tot intrekken van de Vervroegde herziening. Het nieuwe Transformatiebeleid zou ook de huidige "Experimentenregeling erfpacht en transformatie" vervangen. De Experimentenregeling is geldig tot de ingangsdatum van de erfpachtvernieuwing[2] (Overstapregeling) en heeft tot doel om (in maximaal 20 gevallen en aan de hand van diverse criteria) de mogelijkheid te creëren om af te wijken van het vigerende beleid en erfpachtvoorwaarden teneinde concrete transformatieprojecten mogelijk te maken en nieuw beleid ten aanzien van transformatie te formuleren.

Doordat het beleid Vervroegde herziening voor niet-woonbestemmingen in stand blijft, is er nu geen tijdsdruk om inderhaast transformatiebeleid te ontwikkelen. Daarom zal bij de vaststelling van het aanvullend beleid de huidige "Experimentenregeling erfpacht en transformatie" worden verlengd tot het nieuwe Transformatiebeleid gereed is. De consequentie hiervan is dat er voor transformatieprojecten op dit moment niets verandert (omzetting naar AB 2000), maar dat deze projecten ook geen gebruik kunnen maken van eeuwigdurende erfpacht. Wel kunnen woningen, die ontstaan zijn door transformatie, gebruik maken van de Overstapregeling.

Ad. 4. Het beleid samenvoeging van erfpachtrechten
Erfpachtrechten kunnen worden samengevoegd tot één erfpachtrecht. Hiertoe heeft Team VES het voorgenomen beleid 'samenvoeging van erfpachtrechten' opgesteld. Daarin staat opgenomen dat als een erfpachter een voortdurend erfpachtrecht wil samenvoegen met een eeuwigdurend erfpachtrecht, het voortdurende erfpachtrecht eerst moet overstappen op eeuwigdurende erfpacht. Dit om-

[2] Collegebesluit d.d. 21 oktober 2014.

dat een samengevoegd recht één AB moet hebben (het is dus niet mogelijk om op één samengevoegd recht zowel de AB2000 als de AB2016 van toepassing te hebben).

Conclusie
Nu erfpachters van een voortdurend erfpachtrecht met een niet-woon- of gemengde bestemming niet meer kunnen overstappen heeft dit als consequentie dat een voortdurend recht met een niet-woon- of gemengde bestemming en een eeuwigdurend recht niet kunnen worden samengevoegd. Een juridisch risico is dat een erfpachter dit als onredelijk bezwarend ziet en een beroep doet op de hardheidsclausule zoals opgenomen in het beleid samenvoegen. Overigens komt samenvoeging van voortdurend met eeuwigdurend naar verwachting slechts zeer sporadisch voor.

Ad.5. Tijdelijke erfpachtrechten kunnen converteren naar eeuwigdurende erfpacht, ook als het niet-woonbestemmingen zijn
Conversie van tijdelijke (vicarie)rechten betekent de omzetting van een (aflopend) tijdelijk erfpachtrecht naar een nieuw voortdurend of eeuwigdurend recht. Een conversie is (juridisch gezien) een nieuwe uitgifte, want er komt een nieuw (voortdurend of eeuwigdurend) recht in de plaats van een beëindigd tijdelijk recht. In het nieuwe conversiebeleid zouden conversies van tijdelijke (vicarie)rechten voortaan naar de AB2016 gaan. De conversie van tijdelijke erfpacht betreft enkele tientallen niet-woonbestemmingen. De conversie van vicarie-erfpachtrechten betreft enkele honderden woningen met enkele niet-woonbestemmingen (vooral plintfuncties).

Conclusie
Aangezien conversie meer lijkt op een uitgifte dan op een herziening einde tijdvak, wordt een aflopend tijdelijk recht geconverteerd naar eeuwigdurende erfpacht, ook als er sprake is van een commerciële bestemming. Bij conversie geldt overigens geen verplichte afkoop bij commerciële rechten.