

Wetsvoorstel ter verbetering van de huurbescherming in geval van renovatie. Een vooruitgang?

mr. G.I. Beij en mr. Th.C. Visser*

Op 28 september 2011 hebben de fracties van de SP, PvdA, GroenLinks en CDA een initiatief-wetsvoorstel¹ ingediend voor het wijzigen van twee artikelen over renovatie. Het betreft wijzigingen om (1) een vaste bijdrage voor de verhuis- en inrichtingskosten op te nemen voor huurders van 290-bedrijfsruimte bij renovatie en (2) het beperken van de mogelijkheid van de verhuurder om te kunnen opzeggen vanwege een renovatie. Deze wijzigingen worden hieronder besproken.

1. Bijdrage in de verhuis- en inrichtingskosten

In lid 5 en 6 van art. 7:220 BW is thans opgenomen dat de verhuurder bijdraagt in de kosten van de huurder van woonruimte indien een verhuizing nodig is op grond van renovatie. Door de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie wordt daarvoor jaarlijks een bedrag vastgesteld. Op grond van het wetsvoorstel zou die vergoeding ook moeten gelden voor 290-bedrijfsruimte in geval van renovatie met voortzetting van de huurovereenkomst. Het wetsvoorstel geldt dus niet voor 230a-bedrijfsruimte. Bij renovatie waarbij de huurovereenkomst wordt opgezegd blijft de tegemoetkoming in de verhuis- en inrichtingskosten van art. 7:297 BW gelden.² De betreffende leden zouden volgens het wetsvoorstel als volgt komen te luiden (de cursieve gedeeltes zijn nieuw):
Art. 7:220 lid 5 BW

‘Indien verhuizing noodzakelijk is in verband met de voorgenomen renovatie, bedoeld in lid 2, derde zin, van woonruimte als bedoeld in artikel 233 *of van bedrijfsruimte als bedoeld in artikel 290* draagt de verhuurder bij aan de kosten die de verhuizing voor de huurder meebrengt.

Art. 7:220 lid 6 BW

‘De minimumbijdrage in de verhuis- en inrichtingskosten voor de huurders van zelfstandige woningen als bedoeld in artikel 234, woonwagens en standplaatsen als bedoeld in de artikelen 235 en 236 *en bedrijfsruimte als bedoeld in artikel 290*, wordt bij ministeriële regeling van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie vastgesteld en zal jaarlijks voor 1 maart worden gewijzigd (...)’

Waarom het wenselijk is de situatie bij woon- en bedrijfsruimte gelijk te trekken wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel niet gemotiveerd.³ Aannemelijk is dat de indieners hebben beoogd om de huurder van bedrijfsruimte enige zekerheid te bieden over de hoogte van de bijdrage in de verhuis- en inrichtingskosten. Voor de huurder kan het duidelijkheid scheppen om op voorhand zekerheid te hebben over het bedrag dat hij hiervoor ontvangt. Het is echter de vraag of het wetsvoorstel meerwaarde heeft ten opzichte van de huidige regelgeving. Hieronder volgt een aantal aandachtspunten bij het wetsvoorstel.

Redelijk voorstel omvat meer dan alleen vergoeding verhuis- en inrichtingskosten

Volgens art. 7:220 lid 2 BW dient de verhuurder bij renovatie met voortzetting van de huurovereenkomst een redelijk voorstel aan de huurder te doen. Als partijen het niet eens worden over een renovatievoorstel, kan de verhuurder bij de rechter laten toetsen of het voorstel redelijk is. Bij het redelijk voorstel moeten zaken worden betrokken zoals onder meer, de huurprijs na renovatie, een tegemoetkoming

* Ginio Beij en Michel Visser zijn beiden werkzaam als advocaat bij Fort Advocaten N.V. te Amsterdam.

1. Voorstel van wet van de leden Gesthuizen, Smeets, Blanksma-Van den Heuvel en Van Gent tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek houdende verbetering van de huurbescherming van huurders van bedrijfsruimte.
2. Bij woonruimte geldt het vastgestelde bedrag ook bij beëindiging van de huurovereenkomst, zie art. 7: 275 BW.
3. De toelichting bevat alleen een beschrijving van de situatie bij woonruimte, om vervolgens te eindigen met: ‘*Met dit wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij ministeriële regeling tevens een minimumbijdrage zal vaststellen in de verhuis- en inrichtingskosten voor de huurders van bedrijfsruimte. (...) Met deze wijziging wordt de situatie van huurders van woon- en bedrijfsruimte gelijkgetrokken waar het een minimumbijdrage betreft indien verhuizing noodzakelijk is in verband met een voorgenomen renovatie en de huurovereenkomst behouden blijft.*’

voor omzetzerving en tijdelijke bedrijfsruimte.⁴ Een redelijk voorstel heeft dus betrekking op meer dan een bijdrage voor de verhuis- en inrichtingskosten. De verhuurder zal een volledig renovatievoorstel aan de huurder moeten voorleggen, inclusief de bijdrage voor de verhuis- en inrichtingskosten. In die zin verandert er voor partijen dus niets. Als partijen het niet eens worden over de overige onderdelen van het renovatievoorstel, zal de rechter uitsluitend moeten geven.

Reikwijdte verhuis- en inrichtingskostenbijdrage

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt niet of de bijdrage alleen ziet op de kosten voor de verhuizing naar tijdelijke bedrijfsruimte, of ook bedoeld is voor de terugverhuizing naar de gerenoveerde bedrijfsruimte. Bij de invoering van deze regeling voor woonruimte blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de bijdrage niet geldt per verhuisbeweging.⁵ Als dit ook voor bedrijfsruimte zou gelden betekent dit dat het bedrag maar eenmaal verschuldigd is. Verder is aannemelijk dat, net als bij woonruimte, de vergoeding alleen verschuldigd is als de tijdelijke verhuizing noodzakelijk is voor het kunnen uitvoeren van de renovatie.⁶ De bijdrage in de verhuis- en inrichtingskosten lijkt voorts niet te zien op de situatie dat de bedrijfsruimte van de huurder gedurende de renovatie tijdelijk gesloten wordt, zonder dat een vervangende bedrijfsruimte wordt betrokken.

Geen onderscheid type bedrijfsruimte

Meer nog dan bij woonruimte, kan er bij bedrijfsruimte een groot verschil zijn in het type bedrijfsruimte en de kosten die verbonden zijn aan het verhuizen naar en inrichten van de (tijdelijke) bedrijfsruimte. In de literatuur wordt als voorbeeld gegeven dat het verhuizen van een schoenenwinkel andere kosten met zich mee zal brengen dan bij een supermarkt het geval zal zijn.⁷ Het wetsvoorstel lijkt daarmee geen rekening te houden.

Minimum- of maximumbedrag?

In de praktijk kan discussie ontstaan over de betekenis van het door de Minister vast te stellen bedrag. Het is niet ondenkbaar dat verhuurders het bedrag als maximumbedrag zullen beschouwen, in die zin dat als het vastgestelde bedrag wordt betaald, er dan geen plaats meer is voor een verdere vergoeding. Huurders zullen dit bedrag juist als startpunt zien, te weten dat het vastgestelde bedrag in ieder geval voldaan moet worden, naast eventuele andere kosten. Naar onze mening zal per geval beoordeeld moeten worden of het aanbieden van het vastgestelde bedrag volstaat als onderdeel van het redelijk voorstel.

Nadelen van een forfaitair bedrag

Het forfaitaire bedrag biedt enerzijds duidelijkheid voor partijen, maar heeft ook als nadeel dat er geen rekening mee wordt gehouden als de werkelijke kosten lager zijn. Ter illustratie: Stel dat de Minister de bijdrage vaststelt op € 10.000,-. Vervolgens is er een verhuurder die plannen heeft om een renovatie van een winkelcentrum uit te voeren, waar gedurende de renovatie 20 huurders op enig moment tijdelijk moeten verhuizen. Dat zou dan betekenen dat de verhuurder in ieder geval € 200.000,- kwijt is aan de renovatie, los van de vraag of dat de daadwerkelijke verhuis- en inrichtingskosten van de huurders zijn. In voorkomende gevallen kan de forfaitaire vergoeding dus een drempel opwerpen om tot renovatie over te gaan.

Dringende werkzaamheden of renovatie?

Bij de vergelijkbare bepaling bij woonruimte is er veel discussie ontstaan. Huurders beschuldigen verhuurders ervan dat zij zo veel mogelijk werkzaamheden onder dringende werkzaamheden ex. art. 7:220 lid 1 BW⁸ in plaats van renovatie proberen te scharen. Daarmee wordt voorkomen dat de forfaitaire vergoeding verschuldigd is.⁹ Als het wetsvoorstel wordt aangenomen zou het vaker kunnen voorkomen dat verhuurders een renovatie proberen uit te voeren zonder dat de huurders verhuizen, om de verschuldigdheid van de forfaitaire bedragen te vermijden.

Flexibiliteit / Geen semi-dwingend recht

De verhuiskostenvergoeding ontnemt partijen de flexibiliteit om een renovatievoorstel anders in te kleden, bijvoorbeeld door geen verhuiskostenvergoeding af te spreken maar alleen een forse huurkorting na de renovatie. Daar staat tegenover dat de beoogde regeling niet van semi-dwingend recht zal zijn. Partijen mogen dus afwijken van deze regeling en alsnog een anders ingevuld renovatieplan overeenkomen.

2. Beperking opzeggingsmogelijkheid op grond van renovatie

Met het wetsvoorstel wordt ten aanzien van de beëindiging van huurovereenkomsten wegens renovatie een wijziging voorgesteld van art. 7:296 lid 1 sub b BW. De omschrijving van het dringend eigen gebruik luidt dan als volgt:

‘de verhuurder aannemelijk maakt dat hij, zijn echtgenoot, zijn geregistreerde partner, een bloed- of aanverwant in de eerste graad of een pleegkind het verhuurde in persoonlijk gebruik wil nemen en hij

4. Zie voor een uitgebreide bespreking van de vereisten voor het redelijk voorstel, G.I. Beij en Th.C. Visser, ‘Renovatie van bedrijfsruimte bij de verhuurder’ *THvB* 2011, nr. 5, p. 240.
5. *Kamerstukken II* 2007/08, 31528, nr. 3, p. 4. ‘dat wil zeggen dat de minimumbijdrage niet geldt per verhuisbeweging. Indien de huurder tijdelijk elders wordt gehuisvest en na de renovatie terugkeert in zijn oorspronkelijke woning wordt dat beschouwd als één verhuizing. De huurder heeft dan recht op éénmaal de bijdrage in de verhuis- en inrichtingskosten.’
6. *Kamerstukken II* 2007/08, 31528, nr. 3, p. 4 ‘Het minimumbedrag geldt bij een verhuizing die noodzakelijk is. Met een noodzakelijke verhuizing wordt bedoeld op de situatie dat de werkzaamheden niet kunnen worden uitgevoerd wanneer de huurder in de woning blijft wonen.’
7. A.G.A. van Rappard, ‘Wetsvoorstel tot verbetering huurbescherming bij renovatie’, *Nieuwsbrief Huurrecht* 2011/5, p. 4. e.v.
8. Dringende werkzaamheden ex art 7:220 lid 1 BW zijn werkzaamheden die niet zonder nadeel kunnen worden uitgesteld en dienen onderscheiden te worden van renovatiewerkzaamheden. De bijdrage in de verhuis- en inrichtingskosten zal niet gaan gelden voor dringende werkzaamheden.
9. Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem 22 april 2009, *WR* 2009/74 (Van Overbeek c.s./ De Betere Woning). De huurder heeft weliswaar recht op remedies als schadevergoeding en/of huurprijsvermindering maar zal daar meer moeite voor moeten doen dan bij een forfaitaire vergoeding.

daartoe het verhuurde dringend nodig heeft. Onder duurzaam gebruik wordt niet begrepen *vervreemding of renovatie van de bedrijfsruimte*.⁹

Het cursieve zinsdeel wordt ingevoegd en komt in de plaats van hetzinsdeel:

‘vervreemding van de bedrijfsruimte, maar wel renovatie van de bedrijfsruimte die zonder beëindiging van de huur niet mogelijk is.’

De indieners van het wetsvoorstel stellen deze wijziging blijkens de toelichting voor omdat er naar hun mening op dit moment te weinig rekening wordt gehouden met de belangen van huurders bij een beëindiging van huurovereenkomsten van 290-bedrijfsruimte op grond van renovatie. Vernoemd artikel zou bij tijd en wijle zelfs worden misbruikt. In de toelichting op het wetsvoorstel valt onder meer te lezen: *‘De huidige constructie van dit artikel brengt, volgens de indieners, een zeer ongewenst situatie voor huurders van bedrijfsruimte met zich. Branchevereniging Detailhandel Nederland spreekt van naar schatting honderden gevallen per jaar en een doorzettende toename.’*

In deze passage wordt gesuggereerd dat in honderden gevallen per jaar de huurovereenkomst op grond van de renovatie wordt beëindigd. Deze getallen worden echter niet onderbouwd. Als wordt afgegaan op de hoeveelheid jurisprudentie lijkt dit niet te stroken met getallen van deze omvang. Jaarlijks worden er een tiental uitspraken gepubliceerd over opzegging wegens renovatie bij bedrijfsruimte, die lang niet alle leiden tot een beëindiging van de huurovereenkomst. De motivering van dit wetsvoorstel op dit punt is dan ook mager, nu de indieners slechts lijken te varen op getallen waarvan niet duidelijk is of die gebaseerd zijn op objectieve gegevens.

Wat betekent de voorgestelde wijziging?

In het kort gezegd maakt het wetsvoorstel het voor een verhuurder onmogelijk om de huurovereenkomst wegens renovatie te beëindigen tegen het einde van de eerste huurtermijn, die doorgaans vijf jaar bedraagt.¹⁰

Daarnaast betekent het wetsvoorstel dat een beëindiging van huurovereenkomsten wegens renovatie slechts nog kan worden bewerkstelligd op grond van de algemene belangenafweging ex art. 7:296 lid 3 BW, dus pas na in ieder geval een huurperiode van 10 jaar. Een aantal opmerkingen bij dit wetsvoorstel.

Beëindiging van de huurovereenkomst tegen de eerste huurtermijn

Deze voorgenomen wijziging kan betekenen dat een beoogd renovatieplan niet goed uitgevoerd kan worden. Dit is bijvoorbeeld het geval als bij een renovatie van een winkelcentrum er ook huurovereenkomsten zijn in de eerste huurtermijn.

Het is echter de vraag wat de praktische betekenis is van het onmogelijk maken van een opzegging tegen de eerste huurtermijn. In de praktijk lijkt het namelijk niet vaak voor te komen dat huurovereenkomsten vanwege renovatie tegen het einde van de eerste huurtermijn worden opgezegd. Het overgrote deel van de renovatiejurisprudentie ziet juist op huurovereenkomsten die worden beëindigd tegen het einde van de tweede huurtermijn of later. In dat geval speelt de problematiek die als inzet dient voor het wetsvoorstel dus niet. Niettemin is deze bepaling niet zonder belang, want

ook als het slechts gaat om één of enkele huurders in een renovatieproject kan het zijn dat juist daardoor de gehele herontwikkeling stil kan komen te staan.

Algemene belangenafweging enige opzeggrond voor renovatie

Volgens de huidige regelgeving is het enkele aannemelijk maken van het dringend eigen gebruik wegens renovatie voldoende. Het is overigens niet zo eenvoudig als de indieners van het wetsvoorstel doen voorkomen om op grond van dringend eigen gebruik de huurovereenkomst te beëindigen. Uit de jurisprudentie blijkt immers dat de verhuurder gemotiveerd zal moeten aantonen dat de renovatie niet kan worden uitgevoerd met voortzetting van de huurovereenkomst en dat de renovatie dringend is.

Op grond van het wetsvoorstel kan er tegen het einde van de tweede huurtermijn¹¹ opgezegd worden wegens renovatie, maar dan alleen op grond van de belangenafweging. Het wegvallen van de opzeggrond dringend eigen gebruik in geval van renovatie kan het moeilijker maken om een beëindiging wegens renovatie te realiseren. Hier ligt een zwaardere toetsing aan ten grondslag dan in geval van dringend eigen gebruik. Bij de algemene belangenafweging wordt immers het belang van de huurder meegewogen. Deze afweging ontbreekt bij de toetsing van het dringend eigen gebruik.

Uit de huidige jurisprudentie volgt echter wel dat argumenten die bij de beoordeling van het dringend eigen gebruik wegens renovatie door de rechter worden betrokken evengoed worden gebruikt in de motivering van uitspraken over de belangenafweging.¹² De praktijk zal moeten uitwijzen of het inderdaad moeilijker wordt om tot een beëindiging van de huurovereenkomst wegens renovatie te komen als er alleen nog een beroep op de algemene belangenafweging zou openstaan.

Art. 7:220 BW is geen volledig alternatief

Naar de mening van de indieners bestaan met het aannemen van dit wetsvoorstel nog voldoende mogelijkheden voor de verhuurder om tot renovatie van het gehuurde over te gaan. Art. 7:220 BW zou volgens de indieners daarvoor nog

10. Hoewel uit de wettekst anders lijkt te volgen is in de wetsgeschiedenis bepaald dat een opzegging o.g.v. de belangenafweging ook mogelijk is na de eerste termijn indien er een eerste termijn van 10 jaar of langer is afgesproken. Zie A.R. de Jonge e.a., *Parlementaire Geschiedenis Huurrecht*, Kluwer Deventer 2008, p. 724 t/m 726.

11. Of de eerste termijn indien het gaat om een huurovereenkomst met een aanvangsduur van tien jaar of langer, zie vorige noot.

12. Een dergelijk argument is bijvoorbeeld dat het gehuurde gedateerd is, niet meer voldoet aan de eisen die de moderne consument stelt en renovatie daarom noodzakelijk is. Dit argument wordt zowel bij dringend eigen gebruik als de belangafweging gehanteerd. Zie Hof 's-Gravenhage 27 juli 2011, *LJN* BR3166, r.o. 7 en 8 (X / Stadscentrum Zoetermeer B.V.; belangenafweging), Hof Leeuwarden 10 februari 2011, *LJN* BP3872, r.o. 4.2.1. (Cockerelle / Metalektro; dringend eigen gebruik).

steeds een mogelijkheid bieden.¹³ Dat artikel voorziet echter slechts in de mogelijkheid om een renovatie met voortzetting van de huurovereenkomst te laten plaatsvinden, waarbij de plaats en functie van de bedrijfsruimte gelijk blijven. Bij een renovatie waar alleen gebruik kan worden gemaakt van art. 7:220 BW is het niet mogelijk om een volledige vernieuwing van een winkelcentrum te realiseren, met een compleet nieuwe indeling, een wijziging van de branchering en een vergroting van winkels (dus inclusief het verdwijnen van sommige bedrijfsruimtes) etc. Soms is een dergelijke herontwikkeling noodzakelijk om de aantrekkingskracht van een winkelcentrum te waarborgen en nog concurrerend te laten zijn.

De weigering van een enkele huurder om met een verplaatsing van het gehuurde in te stemmen kan betekenen dat de beoogde renovatie niet kan worden uitgevoerd. Als de renovatie - die vaak ook in het belang is van de huurders - dan niet plaatsvindt kan dat negatief uitpakken voor de (andere) huurders. Dit terwijl het de bedoeling van het wetsvoorstel is om de belangen van de huurders beter te beschermen. De indieners van het wetsvoorstel lijken zich dus niet te realiseren dat het niet altijd mogelijk is om uitsluitend met gebruikmaking van art. 7:220 BW tot een optimale renovatie te kunnen komen.

Overgangsrecht

Blijkens het wetsvoorstel zal de nieuwe regeling direct van toepassing zijn op alle lopende huurovereenkomsten en gerechtelijke procedures.

Het behoeft geen betoog dat het zeer onwenselijke gevolgen heeft om tijdens aanhangig gemaakte geschillen de 'spelregels' te veranderen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een verhuurder een beëindigingsprocedure is begonnen, terwijl tijdens de procedure blijkt dat de gebruikte opzegmogelijkheid komt te vervallen. Verder kan het zijn dat partijen stellingen hebben ingenomen die niet (meer) stroken met het geldende recht. Als partijen gelegenheid krijgen om zich daarover uit te laten zal dit leiden tot langere procedures en hogere (deels onnodige) kosten. Als een verhuurder in dit geval nog steeds wil renoveren en hij geen andere mogelijkheid heeft om te beëindigen, zal hij dan aan de huurders (alsnog) een renovatievoorstel moeten doen. Voor de acceptatie van een dergelijk voorstel helpt het over het algemeen niet wanneer partijen eerst lijnrecht tegenover elkaar hebben gestaan.

Het lijkt derhalve logischer om deze nieuwe regeling niet van toepassing te laten zijn op lopende procedures, net zoals het nieuwe huurrecht bij de invoering het geval was (art. 205 Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek).

Conclusie

Ten aanzien van het wetsvoorstel komen wij tot de volgende conclusies.

Bijdrage verhuis- en inrichtingskosten

Indien een huurder genoeg kan nemen met het door de Minister vast te stellen bedrag heeft het wetsvoorstel meerwaarde. Indien de verhuurder het vastgestelde bedrag aanbiedt, zullen de onderhandelingen over de renovatie gemakkelijker verlopen en zal een procedure over de redelijkheid van het voorstel mogelijk niet nodig zijn. Het is echter in de praktijk de vraag hoe vaak een huurder genoeg zal nemen met een redelijk voorstel ter hoogte van het vast te stellen bedrag. Indien een huurder van mening is dat het vastge-

stelde bedrag onvoldoende is verandert er in wezen niets. De verhuurder zal met de huurder moeten onderhandelen om trent een redelijk voorstel en als partijen er niet uitkomen zal de rechter moeten beoordelen of het renovatievoorstel van de verhuurder redelijk is.

Beperking opzeggingsmogelijkheid op grond van renovatie

Met dit wetsvoorstel lijkt de huurder bij de beëindiging van de huurovereenkomst wegens renovatie beter te worden beschermd. Het wetsvoorstel kan er echter wel toe leiden dat noodzakelijke renovaties niet, of niet voortvarend, kunnen worden uitgevoerd. Een tussenweg kan zijn om aansluiting te zoeken bij de regeling voor woonruimte. Bij woonruimte heeft gelijktijdig met de beoordeling van het dringend eigen gebruik ook een belangenafweging plaats. Een dergelijke regeling komt meer dan het wetsvoorstel tegemoet aan de belangen van zowel de huurders als de verhuurders. In een eerder stadium hebben de indieners overwogen om de opzeggrond dringend eigen gebruik wegens renovatie uit te breiden met een belangenafweging. Het is jammer dat die keuze uiteindelijk niet in het wetsvoorstel is opgenomen.

13. *Kamerstukken II 2011/12, nr. 3, p. 5. 'Dit zal leiden tot een betere bescherming voor huurders van bedrijfsruimte zonder verhuurders de kans te ontnemen hun bedrijfsruimte te renoveren. Verhuurders die daadwerkelijk willen renoveren kunnen immers gebruik blijven maken van art. 7:220. [sic] Bij de toepassing van dit artikel dienen de belangen van de huurder te worden meegenomen bij de vaststelling van het redelijk voorstel aan de huurder en kan een huurder niet zonder pardon uit diens bedrijfsruimte worden gezet.' Zie daarnaast ook p. 6: 'Indieners t/m heeft plaatsgehad'.*