

*Advies van de Adviescommissie Huurrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten  
30 oktober 2012*

Wetsvoorstel 33 018: 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.

De Adviescommissie Wetgeving Huurrecht heeft voorliggend wetsvoorstel bestudeerd. Zij heeft tevens kennis genomen van de Memorie van Toelichting, het advies van de Raad van State en de reactie van de indieners op dit advies, alsmede van de voorgestelde nota van wijziging van 5 juli 2012. De Adviescommissie heeft over het wetsvoorstel beraadslaagd en komt tot het navolgende advies.

**1. Strekking van het wetsontwerp**

- 1.1 De strekking van het wetsontwerp is om huurders van bedrijfsruimte als bedoeld in art. 7: 290 BW een sterkere positie te geven in gevallen waarin de verhuurder over wil gaan tot renovatie van het gehuurde. Daartoe worden wijzigingen voorgesteld ten aanzien van de artikelen 7: 220 en 7: 296 BW.
- 1.2 De wijziging van art. 7: 220 BW strekt ertoe dat ook in geval van renovatie van bedrijfsruimte (voor woonruimte geldt dit reeds) per definitie door verhuurder wordt bijgedragen in de verhuiskosten die huurder moet maken indien verhuizing noodzakelijk is in verband met de voorgenomen renovatie (art. 7: 220 lid 5 BW) en dat daarvoor een minimum bijdrage wordt vastgesteld bij ministeriële regeling (art. 7: 220 lid 6 BW).
- 1.3 De wijziging van art. 7: 296 BW strekt ertoe dat onder de verplichte beëindigingsgrond "dringend eigen gebruik" niet meer begrepen wordt "renovatie van de bedrijfsruimte die zonder beëindiging van de huur niet mogelijk is", welke toevoeging per 1 augustus 2003 is geïntroduceerd. Bedoelde wijziging van art. 7: 296 lid 1 sub b BW heeft, gelet op het systeem van huurbescherming en beëindigingsmogelijkheden voor de verhuurder, de facto twee gevolgen:
  - na afloop van de eerste reguliere contractstermijn van 5 jaar of langer maar korter dan 10 jaar, kan verhuurder de huur niet meer beëindigen in verband met een voorgenomen renovatie; en
  - ná 10 jaar kan verhuurder de huur wel beëindigen in verband met een voorgenomen renovatie, maar niet meer via de verplichte beëindigingsgrond "dringend eigen gebruik" maar (slechts) via de algemene belangenafweging waarin art. 7: 296 lid 3 BW voorziet (en in voorkomend geval via de beëindigingsgrond "realiseren bestemmingsplan" van art. 7: 296 lid 4 sub d BW).

## 2. **Samenvatting advies**

- 2.1 Het meest fundamentele bezwaar van de Adviescommissie tegen dit wetsvoorstel en de motivering daarvan, is dat in de Memorie van Toelichting ten onrechte de indruk wordt gewekt dat art. 7: 220 BW voor verhuurders een afdoende alternatief zou bieden. Uit het oog wordt verloren dat art. 7:220 BW een regeling biedt voor de situatie waarin de huurovereenkomst tijdens en na de renovatie wordt voortgezet, terwijl art. 7:296 lid 1 sub b BW nu juist een mogelijkheid geeft tot beëindiging van de huur indien de renovatie niet kan worden uitgevoerd zonder beëindiging van de huur. Over de vraag wanneer dit laatste het geval is, is discussie mogelijk, maar men kan de ogen niet sluiten voor het feit dat deze situatie zich kan voordoen, temeer nu onder "renovatie" ook "sloop met vervangende nieuwbouw" wordt verstaan (art. 7:220 lid 2 tweede zin) (zie sub 4, met name 4.10).
- 2.2 De Adviescommissie stelt vraagtekens bij de stelling dat zo veelvuldig gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid van art. 7: 296 lid 1 sub b BW in verband met renovatie dat een aanpassing van die regeling is aangewezen. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt de indruk gewekt dat misbruik van de huidige regeling wordt gemaakt; dit wordt echter in de Memorie van Toelichting niet of nauwelijks onderbouwd. De Adviescommissie herkent dit beeld niet vanuit de praktijk (zie sub 4, met name 4.2 t/m 4.8).
- 2.3 De Adviescommissie herkent niet het door de indieners van het wetsvoorstel opgeroepen beeld dat verhuurders succesvol over gaan tot huuropzegging op grond van dringend eigen gebruik terwijl de wil tot eigen gebruik in werkelijkheid niet aanwezig was, en evenmin dat huurders vervolgens afzien van een vordering tot schadeloosstelling op grond van art. 7: 299 BW omdat de drempel daartoe te hoog is (zie sub 4, met name 4.9).
- 2.4 De Adviescommissie is van mening dat een meer alomvattende herbezinning op de wetgeving met betrekking tot de huur van bedrijfsruimte op zijn plaats is en dat het in principe geen aanbeveling verdient in afwachting daarvan losse aanpassingen te doen binnen het sedert 1 augustus 2003 geldende systeem (zie sub 3).
- 2.5 De Adviescommissie is van mening dat het voorgestelde overgangsrecht met betrekking tot de voorgestelde aanpassing van art.7:296 lid 1 sub b BW veel te diep ingrijpt in bestaande situaties (zie sub 6).
- 2.6 De Adviescommissie is van mening dat de voorgestelde extra regulering door aanpassing van art.7:220 BW (dat niet alleen voorziet in een verplichte vergoeding in geval van verhuizing maar ook in een ministeriële regeling waarin de minimumvergoeding wordt vastgesteld), voor een specifieke categorie van renovaties, overbodig lijkt en waarschijnlijk in de praktijk niet goed werkbaar zal blijken te zijn (zie sub 5).

## 3. **Reikwijdte van dit advies**

- 3.1 Bestudering van het wetsvoorstel roept algemene en elementaire vragen op naar de wenselijkheid van handhaving dan wel juist uitbreiding of inperking van de huurbescherming van huurders van bedrijfsruimte.

- 3.2 Hoewel een poging tot min of meer ingrijpende hervorming van het huurrecht bedrijfsruimte halverwege de jaren '90 van de vorige eeuw is mislukt (Wetsvoorstel 24 150) en er bij de invoering van het "nieuwe" huurrecht per 1 augustus 2003 (Wetsvoorstel 26 932) voor gekozen is het huurrecht bedrijfsruimte niet substantieel te herzien, dringt de vraag zich op of de huidige regeling, die grotendeels gebaseerd is op een wetsvoorstel uit 1966 met enkele herzieningen in 1975, 1980 en 1981, nog voldoet. Dat is niet zo zeer een juridische, als wel een politiek/maatschappelijke/economische vraag. Het huurlandschap is ingrijpend veranderd: naast winkels gevestigd in winkelstraten met versnipperd eigendom en een verscheidenheid aan verhuurders is er steeds meer sprake van een concentratie van winkels in winkelcentra die veelal in handen zijn van één of twee institutionele beleggers, en zijn de huurders steeds minder kleine zelfstandige winkeliers maar steeds meer grootwinkelbedrijven/filiaalbedrijven/winkelketens. Ook de mobiliteit van de consument is aanzienlijk toegenomen waardoor plaatsgebondenheid (een belangrijke reden voor de huurbescherming) voor bepaalde branches minder belangrijk lijkt te worden. Er is alle reden om het huurrecht bedrijfsruimte in zijn geheel onder de loep te nemen.
- 3.3 De Adviescommissie is van mening dat een meer alomvattende herbezinning op de wetgeving met betrekking tot de huur van bedrijfsruimte op zijn plaats is en dat het geen aanbeveling verdient in afwachting daarvan aanpassingen te doen binnen het sedert 1 augustus 2003 geldende systeem. Vanuit de praktijk klinkt ook de roep om een meer omvattende herbezinning.
4. **Voorgestelde wijziging in art. 296 lid 1 sub b BW**
- 4.1 Art. 7: 296 lid 1 sub b bevat thans een zinsnede waarmee renovatie die zonder huurbeëindiging niet mogelijk is onder de verplichte beëindigingsgrond "dringend eigen gebruik" wordt gebracht. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld deze zinsnede te schrappen en in plaats daarvan expliciet te bepalen dat een dergelijke renovatie niet kwalificeert als dringend eigen gebruik.
- 4.2 Het voorstel is gebaseerd op de veronderstelling dat er in grote getale gebruik gemaakt wordt van deze, per 1 augustus 2003 geïntroduceerde, mogelijkheid en dat verhuurders misbruik maken van deze (nieuwe) mogelijkheid. De Adviescommissie meent (evenals de Afdeling advisering van de Raad van State) dat de indieners van het wetsvoorstel onvoldoende hebben aangetoond dat er daadwerkelijk veelvuldig gebruik gemaakt wordt van deze beëindigingsmogelijkheid. In de Memorie van Toelichting wordt terzake slechts verwezen naar een artikel uit het Algemeen Dagblad en een artikel uit de Telegraaf. Hierin worden uitspraken gedaan door Branchevereniging Detailhandel Nederland resp. CBW - MITEX, de branchevereniging woon- en kleding winkels). Uit de Memorie van Toelichting blijkt niet dat deze uitspraken zijn gebaseerd op enig concreet, representatief onderzoek of enig rapport. De Adviescommissie stelt dan ook vraagtekens bij de stelling dat zo veelvuldig gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid van art. 7: 296 lid 1 sub b BW in verband met renovatie dat een aanpassing van die regeling is aangewezen.

- 4.3 Voorts constateert de Adviescommissie dat, veronderstellende dat de stelling van de indieners over het toenemend aantal gevallen van huurbeëindiging op grond van renovatie juist is, een nadere analyse ontbreekt van de vraag waarom dat zo is. Vinden er wellicht in de huidige tijd méér grootschalige herontwikkelingen plaats van bestaande winkelcentra ? Dit lijkt zeer wel mogelijk gezien het feit dat winkelcentra een opkomend fenomeen zijn uit de tweede helft van de jaren '60 en de jaren '70. Wellicht maakt de leeftijd van veel winkelcentra het logisch dat thans veel herontwikkelingen van winkelcentra plaatsvinden. Wellicht vraagt ook de huidige markt om een actiever beleid van verhuurders om winkelcentra aantrekkelijk te houden . De indieners van het wetsontwerp onderkennen dat renoveren van verouderde winkelcentra nodig kan zijn.
- 4.4 De indieners van het wetsvoorstel stellen dat misbruik van de huurbeëindigingsmogelijkheid wordt gemaakt. Die stelling lijkt allereerst te zijn gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat via art. 7:296 lid 1 sub b BW een huurovereenkomst eenvoudig kan worden beëindigd. De Adviescommissie wijst erop dat de verhuurder, wanneer huurder niet instemt met de huuropzegging, altijd de gang naar de rechter zal moeten maken (gerechtelijke procedure zal moeten volgen) waarbij bovendien hoger beroep of cassatie tegen een voor een huurder ongunstige uitspraak doorgaans een schorsende werking heeft. Een procedure kan (jaren)lang duren.
- 4.5 De procedure tot huurbeëindiging is niet eenvoudig. Een verhuurder moeten aantonen dat er sprake is van dringend eigen gebruik en dat de renovatie niet mogelijk is zonder beëindiging van de huurovereenkomst. De vraag rijst of de indieners deze criteria onjuist vinden, of dat zij vinden dat de rechter (te) snel oordeelt dat aan de criteria is voldaan. Mogelijk is het antwoord geen van beiden en zit de - door de indieners overgenomen - onvrede van huurders met name in het feit dat de huurovereenkomst in die gevallen waarin de rechter tot het oordeel komt dat is voldaan aan de criteria van art. 7: 296 lid 1 sub b BW, beëindigd wordt zonder dat de belangen van de huurder daarbij aan de orde komen.
- 4.6 De reactie van de indieners van het wetsvoorstel op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State lijkt het laatste te bevestigen (zie pag.4-5 van dat advies met reactie). Deze onvrede zou dan ook gelden voor alle andere gevallen waarin sprake is van een verplichte beëindigingsgrond (en dus geen plaats is voor een belangenafweging) als bedoeld in art. 7: 296 lid 1 en lid 4 BW. De verplichte beëindigingsgronden zijn het resultaat van een afweging van de wetgever tussen de aan de huurder te bieden bescherming met betrekking tot zijn huurrecht en de aan de verhuurder toekomende bescherming in zijn belang om (uitgaande van de situatie waarin de verhuurder tevens de eigenaar is) over zijn eigendom te kunnen beschikken. In de gevallen die op grond van art. 7: 296 lid 1 en lid 4 BW verplicht leiden tot een beëindiging van de huur door de rechter, heeft de wetgever kennelijk gemeend dat aan de verhuurder tegemoet gekomen moest worden zonder rekening te houden met de belangen van huurder. Of dat juist is, is een politieke keuze. Indien de wetgever deze destijds gemaakte keuze wil wijzigen, zal men wel de gevolgen daarvan onder ogen moeten zien. Als er sprake is van een dringende reden in de vorm van een renovatie die niet mogelijk is zonder huurbeëindiging, is de vraag of de belangen van huurder hieraan in de weg moeten (kunnen) staan. Daarbij moet mee worden overwogen dat het heden ten dage veelal gaat om complex-gewijze renovatie van een winkelcentrum.

- 4.7 In de reactie op het advies van de Raad van State gaan de indieners in op één arrest (Hof Arnhem 24 februari 2009, LJN: BH7552) waarbij zij zich volledig richten op de overweging van het Hof dat de stelling van huurder dat huurbeëindiging op grond van dringend eigen gebruik niet zou mogen / kunnen omdat de voorgenomen renovatie ook mogelijk was met instandhouding van de huurovereenkomst, onjuist is. Dit betreft een formeel oordeel van het Hof dat aansluit bij de tekst van art. 7:220 lid 4 BW. De indieners van het wetsvoorstel wekken vervolgens ten onrechte de indruk dat reeds daarmee vaststond dat de huurovereenkomst dús eindigde op grond van eigen gebruik en gaan er aan voorbij dat het Hof vervolgens een inhoudelijk oordeel op basis van de feiten heeft gegeven. Het Hof grondde zijn oordeel op de feiten dat het winkelcentrum waarvan het gehuurde deel uitmaakte geheel werd gesloopt, dat een twee keer zo groot nieuw winkelcentrum werd gebouwd met units die elk ook ongeveer twee keer zo groot waren als in het bestaande centrum, met een geheel ander aanzien en positionering in de markt en met een andere branchering. Dit leidde voor het Hof tot de conclusie dat deze renovatie niet kon worden uitgevoerd met voortzetting van de huur.
- 4.8 De Adviescommissie wijst op hetgeen Advocaat Generaal Huydecoper heeft opgemerkt in zijn conclusie voor HR 16 maart 2012, LJN BV 1769. Huydecoper bepleit in veel algemenere zin toepassing van een belangenafweging. In deze conclusie stelt ook Huydecoper geen voorstander te zijn van invoering van dit wetsvoorstel omdat het slechts een ad hoc oplossing vormt voor een deelprobleem en geen overall oplossing biedt voor de knelpunten van de huidige regeling zoals die worden ervaren. Dit wordt door de Adviescommissie onderschreven.
- 4.9 De Adviescommissie meent dat art. 7:299 BW (op grond waarvan de verhuurder verplicht is tot schadeloosstelling van huurder indien verhuurder met een beroep op dringend eigen gebruik de huur beëindigt terwijl de wil tot eigen gebruik achteraf blijkt niet aanwezig te zijn geweest) een effectieve bescherming biedt. De Adviescommissie ziet geen signalen in de praktijk dat deze mogelijkheid tot schadeloosstelling ertoe leidt dat rechters de vraag of er sprake is van dringend eigen gebruik makkelijker in het voordeel van verhuurder beantwoorden. De schadeloosstellingen kunnen aanzienlijk zijn. De Adviescommissie herkent niet het door de indieners van het wetsvoorstel opgeroepen beeld dat verhuurders succesvol over gaan tot huuropzegging op van dringend eigen gebruik terwijl de wil tot eigen gebruik in werkelijkheid niet aanwezig was. En evenmin dat huurders vervolgens afzien van een vordering tot schadeloosstelling op grond van art. 7: 299 BW omdat de drempel daartoe te hoog is.
- 4.10 Het meest fundamentele bezwaar van de Adviescommissie tegen dit wetsvoorstel en de motivering daarvan, is dat in de Memorie van Toelichting ten onrechte de indruk wordt gewekt dat art. 7: 220 BW voor verhuurders een afdoende alternatief zou bieden. Aldus ook Huydecoper t.a.p. De indieners zien daarbij over het hoofd dat art. 7: 220 BW voorziet in een mogelijkheid voor verhuurder medewerking van huurder aan een renovatie af te dwingen in gevallen waarin die renovatie kan worden uitgevoerd met voortzetting van de huur. Artikel 7: 296 lid 1 sub b BW voorziet nu juist in een mogelijkheid tot huurbeëindiging in die gevallen waarin de voorgenomen renovatie niet kan worden uitgevoerd zonder beëindiging van de

huur. Dat er een grijs gebied is waarin niet direct duidelijk is of de renovatie al dan niet mogelijk is met huurbeëindiging, c.q. dat de rechter verhuurder een zekere vrijheid geeft bij de keuze hoe (omvangrijk) gerenoveerd is juist; dit brengt echter niet met zich mee dat de mogelijkheid tot huurbeëindiging op grond van renovatie kan worden gemist omdat art. 7: 220 BW (altijd) een alternatief zou bieden.

- 4.11 De Adviescommissie wijst er op dat er diverse gerechtelijke uitspraken zijn gepubliceerd waarin de vordering van verhuurder tot beëindiging van de huur wegens voorgenomen renovatie op grond van art. 7: 296 lid 1 sub b BW werd afgewezen maar vervolgens op grond van de belangenafweging van art. 7: 296 lid 3 BW alsnog werd toegewezen (Zie bijv. Hof Amsterdam 16 februari 2010, WR 2010, 109 bekrachtigd in HR 8 april 2011, RvdW 2-11, 510, Hof 's-Gravenhage 16 maart 2010, WR 2011, 9 en Hof 's-Gravenhage 26 juli 2011, LJN BR 3166. Dat is in de beleving van een huurder mogelijk bevredigender (althans minder onbevredigend) dan wanneer art. 7: 296 lid 1 sub b BW wordt toegepast en zijn belangen dus geen rol spelen, maar het resultaat is hetzelfde.
- 4.12 Het gevolg van aanneming van het wetsvoorstel is dan (hoofdzakelijk) dat huurbeëindiging in verband met renovatie niet meer mogelijk is na de eerste contractstermijn van 5 jaar (of langer maar korter dan 10 jaar). Waar sprake is van renovatie van een op zichzelf staand pand, zal dat er in bepaalde gevallen mogelijk toe leiden dat de renovatie wordt uitgesteld tot na het 10<sup>e</sup> jaar. Bij renovatie/herontwikkeling van grote winkelcentra is dat, gezien de grote aantallen huurders (met niet gelijk lopende huurcontracten), praktisch niet mogelijk. Daar zal dit wetsvoorstel dus leiden tot meer leegstand in afwachting van renovatie, dan wel het sluiten van kortlopende contracten, voor de duur van 2 jaar of korter, zodat geen huurbescherming ontstaat, dan wel het slechts aangaan van huurcontracten met door de rechter goedgekeurde afwijkende bedingen strekkende tot beëindiging van de huur wanneer dat in het kader van de voorgenomen renovatie gewenst is.

## 5. **Voorgenomen wijziging van art. 7: 220**

- 5.1 Krachtens art. 7: 220 BW heeft een huurder een renovatie slechts te gedogen indien aan hem een redelijk voorstel is gedaan. De huidige wettelijke regeling geeft geen criteria voor de toetsing door de rechter of een voorstel redelijk is.
- 5.2 Bij huur van bedrijfsruimte spelen veelal meer factoren een rol voor de vraag of een voorstel redelijk is dan bij woonruimte. De huidige regeling geeft de verhuurder van bedrijfsruimte de vrijheid om zijn voorstel in te kleden zoals hij wil en geeft de rechter de grootst mogelijke vrijheid om het voorstel te beoordelen.
- 5.3 De indieners van het wetsvoorstel willen één specifieke eis toevoegen, namelijk dat huurder in ieder geval aanspraak heeft op een vergoeding indien verhuizing in verband met de renovatie noodzakelijk is. Aangezien het in de context van art. 7: 220 BW gaat over een renovatie met voortzetting van de huurovereenkomst, wordt dan kennelijk bedoeld op een tijdelijke verhuizing naar een (nood)winkel waarbij na afloop van de renovatie terugkeer naar het gehuurde plaatsvindt. Dit deel van het wetsvoorstel ziet dus niet op renovaties die tot huurbeëindiging leiden (art. 7: 296 lid 1 sub b BW, zie hierboven), en ook niet op al die

renovaties waarbij de huurder het gebruik van het gehuurde gewoon voortzet zowel tijdens als na de renovatie.

- 5.4 Er is opvallend weinig (gepubliceerde) jurisprudentie over de vraag of een renovatievoorstel terzake bedrijfsruimte al dan niet als redelijk moet worden gekwalificeerd. Het lijkt er op dat partijen er in de praktijk doorgaans onderling wel uit komen. Extra regulering door invoering van dit wetsvoorstel (dat niet alleen voorziet in een verplichte vergoeding in geval van verhuizing maar ook in een ministeriële regeling waarin de minimumvergoeding wordt vastgesteld), voor een specifieke categorie van renovaties, lijkt dan ook overbodig. Daarbij geldt bovendien dat de omvang van een redelijke verhuiskostenvergoeding zeer afhankelijk zal zijn van diverse factoren waaronder de omvang van het gehuurde en de branche waarin de huurder werkzaam is. De praktische uitwerking van deze regel zal (kunnen) zijn dat de minister een minimum vergoeding vaststelt op een zodanig laag bedrag dat dit weliswaar in alle gevallen - als minimum - redelijk is maar daardoor niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft.

## 6. **Overgangsrecht**

- 6.1 De indieners stellen voor het wetsvoorstel onmiddellijk van toepassing te doen zijn op alle bestaande huurovereenkomsten en ook in lopende procedures (tenzij de zaak ten tijde van de inwerkingtreding al in hoogste feitelijke instantie in staat van wijzen verkeert of er cassatie loopt).
- 6.2 Anders dan voor 1 augustus 2003 heeft een verhuurder de afgelopen jaren in het zicht van komende renovaties niet zijn toevlucht hoeven te zoeken in het sluiten van contracten voor de duur van twee jaar of korter of het vragen van goedkeuring op afwijkende bedingen, juist vanwege de in 2003 door de wetgever ingevoerde mogelijkheid tot beëindiging van de huur na vijf jaar op grond van renovatie die niet mogelijk is zonder beëindiging van de huur. Lopende of aanstaande renovaties kunnen aanzienlijk bemoeilijkt en vertraagd worden indien deze mogelijkheid nu zonder overgangsregeling weer wordt afgeschaft. In renovatieprojecten waarin al huuropzeggingen hebben plaats gevonden en gerechtelijke procedures reeds zijn gestart, en mogelijk zelfs al enige jaren lopen, zal dit het zwaarst worden gevoeld. Ook in renovatieprojecten waarin een huurder na een ongunstige rechterlijke beslissing in eerste instantie in hoger beroep is gegaan, zal het renovatietraject alsnog stil komen te liggen althans zal een andere beoordeling plaatsvinden dan op basis waarvan de verhuurder zijn plan heeft ontwikkeld en uitgewerkt en opgestart en de procedure is gestart. Dat kan leiden tot aanzienlijke vertraging en nadelige financiële consequenties die zelfs de haalbaarheid van het renovatie project op het spel kunnen zetten.
- 6.3 De Adviescommissie acht een dergelijke ingreep in lopende procedures in strijd met de rechtszekerheid en daarom onaanvaardbaar.