

Vergaderjaar 2020–2021

35 488

Voorstel van wet van het lid Nijboer tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (Wet maximering huurprijsverhogingen geliberaliseerde huurovereenkomsten)

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Een woning is veel meer dan een stapel stenen. Het is een thuis. Mensen hebben er hun kinderen zien opgroeien, zijn gehecht aan de buurt, kennen de buren, doen de boodschappen bij lokale winkeliers, of vertrouwen op de zorg van familie en vrienden dichtbij. Het is de basis van waaruit je je leven vorm geeft.

Niet voor niets is «bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg der overheid» volgens artikel 22 van de Grondwet. Betaalbaar wonen is een grondrecht, en een fundamenteel mensenrecht.

Je ruilt je woning dan ook niet zomaar in als de huur te hoog wordt. Ook als er voldoende aanbod is, is het afscheid pijnlijk, de zoektocht lang, en zijn de verhuiskosten hoog. Op dit moment bedraagt de woningnood 300.000 woningen. Een fijne en betaalbare woning is voor veel mensen onvindbaar.

Het gevolg is dat de huren in de zogenaamde vrije sector explosief stijgen. Huisjesmelkers verdienen fors aan de woningnood door de huren met honderden euro's te verhogen. Daarmee maken ze misbruik van de kwetsbare positie van huurders, die immers geen kant op kunnen. Inmiddels zijn singles en jongeren de helft van hun inkomen kwijt aan huren. Wonen dreigt voor veel meer mensen onbetaalbaar te worden. Het grondrecht op betaalbaar wonen staat onder druk.

Dit wetsvoorstel heeft daarom als doel huurders te beschermen tegen hoge huurstijgingen. Die bescherming krijgt gestalte middels een maximering van de jaarlijkse toegestane huurverhoging voor huurders met geliberaliseerde huurovereenkomsten. De Minister heeft een dergelijk wetsvoorstel inmiddels aangekondigd in reactie op de aangenomen motie

Nijboer (Kamerstuknummer 35 300 VII, nr. 80). Uitwerking laat echter op zich wachten, terwijl op dit moment woningnood heerst en huren fors worden verhoogd. De wet is dus nu nodig en kan niet op zich laten wachten.

De huurverhoging wordt gemaximeerd op het niveau van de inflatie plus 1 procent. Dat percentage is bewust lager dan voorgesteld door de Minister. Ter illustratie: in het voorstel van de Minister zouden ook dit jaar nog huurverhogingen van ruim 5 procent (2,6 procent inflatie plus 2,5 procent) toegestaan zijn. De initiatiefnemer is van mening dat in de inflatie normaal gesproken al de compensatie voor prijsstijgingen behoort te zitten. Een maximaal toegestane verhoging van inflatie plus 1 procent is dus ruim voldoende. Daarbij wordt opgemerkt dat ook de IVBN, de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, stelt dat inflatie plus 2,5 procent bovenmatig is.¹ Voor huurverhogingen na investeringen in energiezuinigheid en woningverbetering kunnen nadere regels worden gesteld. Voor bestaande overeenkomsten is voorzien in overgangsrecht gedurende een periode van twee jaar. Daarmee brengt het wetsvoorstel een betere balans aan in de deling van risico's tussen huurders en verhuurders. Hiermee geeft de wetgever invulling aan de zorgplicht van de overheid voor voldoende woongelegenheden.

2. Noodzaak tot overheidsinterventie

De rechtvaardiging voor maximeren van de jaarlijkse prijsstijging is gelegen in een viertal observaties. Ten eerste genieten huurders met ongereguleerde contracten op dit moment zeer weinig bescherming tegen huurverhogingen. Ten tweede zijn de huren in de vrije sector de afgelopen jaren fors gestegen, als gevolg waarvan de betaalbaarheid van wonen onder druk is komen te staan. Ten derde zijn er goede economische argumenten om over te gaan tot het maximeren van de jaarlijkse huurstijgingen. Ten vierde zijn dergelijke vormen van huurprijsregulering wijdverbreid: zowel in het verleden in Nederland, als tegenwoordig in ons omringende landen.

2.1. Huurprijsbescherming in Nederland

In Nederland wordt sinds 1989 een onderscheid gemaakt tussen gereguleerde huurovereenkomsten en geliberaliseerde huurovereenkomsten. Gereguleerde huurovereenkomsten zijn onderworpen aan een uitgebreid stelsel van huurprijsbescherming. Het leidende principe daarbij is dat de hoogte van de huurprijs in verhouding moet staan tot de kwaliteit van de woonruimte. Middels het woningwaarderingsstelsel wordt de kwaliteit van een woning, gebaseerd op o.a. de oppervlakte, voorzieningen en WOZ-waarde, uitgedrukt in een aantal punten, dat correspondeert met een maximale huurprijs. Tevens stelt de overheid regels ten aanzien van de maximale toegestane huurverhoging. Die bedraagt op dit moment inflatie plus 2,5 procent respectievelijk 4,0 procent afhankelijk van het inkomen van de huurder. Ook heeft de overheid bepaald dat verhuurders een inflatievolgend huurbeleid voeren op het niveau van de organisatie, via de zogenaamde huursombenadering.

De aanvangshuur is bepalend voor de contractvorm. Was de aanvangshuurprijs destijds lager dan de toen geldende liberalisatiegrens, dan betreft het een gereguleerd huurovereenkomst. Was de aanvangshuur hoger, dan betreft het een geliberaliseerd huurovereenkomst. In 2020 is de liberalisatiegrens 737,14 euro.

¹ IVBN (2019) IVBN-leden willen zekerheid bieden aan huurders vrije sector (<https://www.ivbn.nl/persbericht/ivbn-leden-willen-zekerheid-bieden-aan-zittende-huurders-in-de-vrije-sector>)

Voor geliberaliseerde huurovereenkomsten geldt vrijwel geen huurprijsbescherming. De voornaamste regulering is dat de huurprijs slechts eens per 12 maanden mag worden verhoogd.

De huurprijs kan op twee wijzen worden verhoogd: middels een verhogingsbeding in de huurovereenkomst, of middels het aanbieden van een nieuwe overeenkomst met een verhoogde huurprijs. In het eerste geval is de jaarlijkse huurprijsverhoging reeds bij aanvang overeengekomen. Vaak betreft het een verhoging die wordt afgeleid van het inflatiepercentage, vermeerderd met een aantal procenten, bijvoorbeeld vijf procent. In het tweede geval doet de verhuurder een voorstel tot huurprijsverhoging aan de huurder. Indien de huurders het voorstel niet accepteren, dienen zij de woning te verlaten, of het voorstel voor te leggen aan de rechter. In de regel ziet de rechter een marktconforme huurprijsverhoging als redelijk.

Een speciale vorm is de zogenaamde *markthuurbepaling*. De huurprijs wordt dan gedurende vijf jaar slechts verhoogd met de inflatie. Na vijf jaar volgt een verhoging naar een marktconform niveau. Er zijn voorbeelden bekend van huurverhogingen van enkele honderden euro's, bijvoorbeeld van een maandelijkse huur van 850 euro naar 1.700 euro.²

De huurprijsbescherming heeft tot gevolg dat huurders alleen beschermd zijn tegen forse en plotselinge huurprijsverhogingen, in zoverre deze leiden tot een niet-marktconforme huurprijs. Hiermee wordt voorkomen dat verhuurders aan hen onwelgevallige huurders kunnen dwingen tot verhuizen middels het vragen van een onredelijke huur.

2.2. Ontwikkeling betaalbaarheid geliberaliseerde huurcontracten

Als gevolg staat het verhuurders vrij om de huren fors te verhogen, mits deze verhoging marktconform is. De afgelopen jaren stijgen de huren in de vrije sector (van woningen met geliberaliseerde contracten) fors. In de grootstedelijke gemeenten stegen de huren ieder jaar met 8 procent.³ De aanvangshuren bedragen inmiddels gemiddeld bijna 1.000 euro per maand, de bovengrens van wat doorgaans wordt geduid als «het middensegment».⁴

De oorzaak moet mede gevonden worden in het toenemende woningtekort, en de groeiende druk op woningen in de vrije sector. Tussen 2016 en 2019 steeg het woningtekort van 139.000 woningen (1,8%) naar 290.000 woningen (3,8%).⁵

Dit leidt ertoe dat steeds meer huurders van woningen in de vrije sector moeite hebben om de huur te betalen. In 2018 was de gemiddelde woonquote in de vrije sector gestegen naar 42,6% van het besteedbaar inkomen. Ongeveer 40% van de huurders had in 2015 een woonquote van boven de 40% en een op de vijf zelfs van meer dan 50%.⁶ Experts beoordelen een woonquote van 30 procent als aanvaardbaar; bij woonquotes van meer dan 40 procent komen mensen in financiële

² Follow the Money (2019) Vijfjaarlijkse huurverhoging houdt huurder in wurggreep

³ Capital Value (2019) De woningbeleggingsmarkt in beeld, p. 49

⁴ Rabobank (2019) Te vroeg om te juichen om groei middensegment

⁵ ABF Research (2019) Primos 2019: Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte 2018–2050; ABF Research (2016) Primos 2016: Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte 2016–2050

⁶ De woonquote wordt gedefinieerd als het percentage van het besteedbaar inkomen dat wordt besteed aan woonlasten. Onder woonlasten vallen huur- of hypotheeklasten, evenals bijkomende woninguitgaven als onroerendzaakbelasting, premies voor woonverzekeringen, en kosten voor rioolrechten, gas, water en elektra; zie: Beantwoording vragen Staat van de Woningmarkt 2018

problemen.⁷ Slechts 62,9% van de huurders in de vrije sector vindt dat de huur goed aansluit bij zijn of haar inkomen.⁸

2.3. Economische argumentatie

De forste stijging van het gemiddelde niveau van de huurprijzen, maakt huurders in het huidige stelsel kwetsbaar voor huurstijgingen tijdens het lopende contract.

De economische literatuur bevat goede argumenten voor huurprijsregulering die huurders beschermt tegen onvoorziene, scherpe huurprijsstijgingen als gevolg van veranderingen in vraag naar en aanbod van huurwoningen. Een maximering van de huurprijsstijging afgeleid van de inflatie kan verstandig zijn, specifiek in het geval dat huurders zichzelf daar moeilijk tegen kunnen beschermen.

Kritiek van economen op huurprijsregulering richt zich doorgaans op meer rigide vormen van huurprijsregulering, zoals een langdurige bevrozing van de nominale huren, die ertoe leidt dat de reële huren dalen. Dat zou investeringen in nieuwbouw, onderhoud en kwaliteitsverbetering minder aantrekkelijk maken.

Twee soorten argumentatie pleiten voor bescherming tegen plotselinge, scherpe stijgingen van de huurprijs. Beide argumentaties benadrukken dat «wonen» niet functioneert als perfect competitieve markt. De eerste argumentatie is gebaseerd op de hoge transactiekosten die huurders ondervinden. Zittende huurders hechten relatief meer waarde aan hun huidige woning dan de gemiddelde huurder. Zittende huurders zouden daarom bereid zijn meer te betalen dan de marktwaaarde.⁹ Bovendien is de zoektocht naar een geschikte nieuwe woning een complex en tijdrovend proces, getuige de hoge kosten die makelaars in rekening brengen.¹⁰ Het tekort van 300.000 woningen versterkt dit effect.

De tweede argumentatie is gebaseerd op het gegeven dat de woningmarkt een voorraadmarkt is. In het algemeen reageert het aanbod van huurwoningen op de korte termijn nauwelijks op de prijs. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat het aanbod in Nederland het slechtst reageert op prijsontwikkelingen van alle OESO-landen, op Zwitserland na.¹¹ Op het moment dat de vraag naar huurwoningen onverwacht stijgt, in het algemeen of in een specifieke buurt, dan leidt dit op de korte termijn tot hogere huurprijzen dan het marktevenwicht op de lange termijn. De vraag naar huurwoningen kan onverwachts stijgen als gevolg van veranderende voorkeuren van huishoudens, veranderingen in de demografie, de aanleg van betere verbindingen en investeringen in betere voorzieningen. Ook kan het aanbod onverwachts achterblijven, bijvoorbeeld door capaciteitsproblemen. Een meer recent voorbeeld is de achterblijvende uitgifte van bouwvergunningen door de stikstofuitstoot die met woningbouw gepaard gaat.

De combinatie van hoge transactiekosten, afwezige huurprijsregulering en langdurige periodes waarbij de marktprijs boven het evenwicht op de lange termijn stijgt, leiden ertoe dat huurders geconfronteerd kunnen worden met scherpe, plotselinge prijsstijgingen. Bovendien dragen

⁷ Rabobank (2018) De normalisering van duur wonen

⁸ VNG, Aedes en Woonbond (2018) Lokale Monitor Wonen

⁹ Lind (1999) Rent regulation: a conceptual and comparative analysis

¹⁰ Arnott (1995) Time for revisionism on rent control?

¹¹ OECD (2011) Housing and the economy: policies for renovation

huurders het risico van deze onverwachte ontwikkelingen, terwijl verhuurders ervan profiteren

Een regulering die zittende huurders beschermd tegen plotselinge prijsstijgingen, zorgt voor een meer gematigde ontwikkeling van de huurprijs naar het evenwicht op de lange termijn. Bovendien wordt hiermee een betere balans aangebracht tussen die risico's die huurders en verhuurders dragen.

2.4. Internationale en historische vergelijking van huurprijsregulering

Ook in de geschiedenis van het Nederlandse huurrecht en de huurprijsbescherming van ons omringende landen, vinden we meerdere argumenten voor verscheidene vormen van huurprijsregulering.

Voor de Tweede Wereldoorlog werd Nederland meermaals opgeschrikt door zogenaamde huurstakingen. In 1932 en 1933 weigerden huurders in Amsterdam en Rotterdam massaal de huur te betalen aan particuliere verhuurders, ook wel huisjesmelkers genoemd. De aanleiding moet gevonden worden in huurverhogingen van 10 tot 20 procent, in tijden waarin mensen hun baan en inkomen verloren.¹² De prijsstijgingen werden mogelijk doordat de regering in 1927 vrijwel elke vorm van huurbescherming had laten varen en de bouwproductie was stilgefallen omdat overheidsfinanciering was beëindigd. Pas na ontruiming, politieoptredens en dreiging van broodroof en inbeslagneming van de stakingskassen, wisten gemeenten en verhuurders het georganiseerde verzet te breken.

Sindsdien zijn dergelijke vormen van georganiseerde huurdersstakingen niet meer voorgekomen. Dat wordt mede toegeschreven aan de wettelijke verankering van huurprijsbescherming en andere bescherming van huurders. Bij de invoering van de Huurwet van 1950 twijfelden weinigen aan de noodzaak van huurprijsbescherming. Er heerste immers grote woningnood en vrije prijsvorming zou hebben geleid tot onaanvaardbaar hoge huurprijzen.¹³ Weliswaar werd een eenmalige huurverhoging toegestaan omdat de lonen en bouwkosten waren gestegen, maar daarna werden de huren bij wet bevroren.

In 1979 werd het huidige stelsel van huurprijsbescherming ingevoerd. De Huurprijzenwet is gebaseerd op de gedachte dat huurprijzen redelijk moeten zijn in verhouding tot de kwaliteit van de woonruimte. In plaats van een uniforme regeling, werd een waarderingsstelsel uitgewerkt waarmee de kwaliteit van de woning kon worden uitgedrukt in een aantal punten, die vervolgens gerelateerd kunnen worden aan een maximale huurprijs.

In 1989 werden de huurprijzen van bepaalde woningen geliberaliseerd.¹⁴ De maximale huurprijs werd vrijgelaten, maar uitsluitend voor nieuwbouwwoningen die een aanvangshuur hadden die uitsteeg boven de huurprijs die hoorde bij een waardering van 135 punten. Pas in 1994 werden ook de overeenkomsten geliberaliseerd voor de huur van

¹² Van der Lans (2016) Huurdersverzet en huurbescherming: de betaalbaarheid van woningen, in *Canon Volkshuisvesting*

¹³ Ramakers (1987) Twee onder één kap: De huurprijs- en huurbeschermingsregeling in de Huurwet 1950

¹⁴ Hielkema (?) Beschrijving Nederlands systeem van huur(prijs)bescherming woonruimte (<http://www.fairhuurvoorverhuurders.nl/files/literatuur/hielkema-beschrijving-nederlands-systeem-huurprijsbescherming-woonruimte.pdf>)

bestaande woningen met een aanvangshuur boven de liberalisatiegrens. In de kern geldt dit stelsel nog steeds.

Ook ons omringende landen kennen uitgebreide stelsels van huurprijsregulering.¹⁵ In OESO-verband leggen 24 van de 35 landen beperkingen op aan de huurprijzen. In 13 landen wordt de aanvangshuur gereguleerd, in 22 landen worden huurstijgingen gereguleerd, zowel de hoogte als de frequentie. De precieze vormgeving van huurprijsreguleringen loopt uiteen. Oostenrijk kent bijvoorbeeld een complex systeem van huurprijsregulering. Nadat de vorming van de huurprijzen gedurende acht jaren was overgelaten aan de markt, besloot de Oostenrijkse regering in 1982 tot een stelsel van huurprijsbescherming dat op hoofdlijnen vergeleken zou kunnen worden met het Nederlandse woningwaarderingssysteem. Op basis van het aantal kamers, de oppervlakte en de aanwezigheid van voorzieningen, werden woningen ingedeeld in klassen waarmee een huurprijs per vierkante meter correspondeerde, die jaarlijks gecorrigeerd werd voor de inflatie. Huurverhogingen werden voorts toegestaan na renovatie, of bij aantoonbaar exploitatieverlies. Huurders konden op basis van de nieuwe huurprijsregulering huurverlaging eisen.¹⁶ Bovendien bestaat een relatief groot aandeel van de woningvoorraad uit huurwoningen, waarvan 60% wordt verhuurd door gemeenten of organisaties vergelijkbaar met woningcorporaties; 40% door commerciële verhuurders.¹⁷ Tegelijkertijd investeert alleen de stad Wenen jaarlijks 570 miljoen euro in betaalbare huisvesting.¹⁸ Het samenspel van een grote sociale huursector, uitgebreide huurprijsregulering en investeringen leidt ertoe dat Wenen een van de meest leefbare en betaalbare steden ter wereld is.

In Zweden onderhandelen huurdersorganisaties, publieke verhuurders en private verhuurders over de aanvangshuurprijzen en de jaarlijks toegestane huurprijsstijgingen. In wetgeving is vastgelegd dat huurders bezwaar kunnen aantekenen tegen de hoogte van de huurprijs. Om de redelijkheid te beoordelen vergelijkt de rechter de huurprijs met die van woningen van vergelijkbare kwaliteit. Daarmee is de huurprijs die gemeentelijke woningbouwbedrijven hanteren maatgevend.¹⁹ In Stockholm is de gemiddelde woonquote van 20,8% dan ook laag in vergelijking met Nederland.²⁰

In Duitsland mag de huur niet meer dan 10% uitstijgen boven de gemiddelde huur van vergelijkbare woningen in dezelfde buurt: de zogenaamde huurspiegel. In Ierland kan de regering regio's aanwijzen waarin de huurprijs jaarlijks met maximaal 4 procent mag worden verhoogd gedurende een periode van drie jaar. Buiten deze regio's mag de huur slechts een maal per twee jaar worden verhoogd. In Spanje worden aanvangshuren niet gereguleerd, maar mag de huur gedurende een periode van vijf tot zeven jaar slechts worden verhoogd met de inflatie. In Luxemburg mag de jaarlijkse huur niet hoger zijn dan 5% van het geïnvesteerde kapitaal.

¹⁵ Gebaseerd op: OECD (2019) rental regulation (<https://www.oecd.org/els/family/PH6-1-Rental-regulation.pdf>)

¹⁶ Nobel (2011) Vergelijking en beoordeling van de gereguleerde huurstelsels (<http://www.fairhuurvoorverhuurders.nl/files/evrm/nobel-vergelijking-huurstelsels.pdf>)

¹⁷ ONB (2015) Housing Markets in Austria, Germany and Switzerland, in *Monetary policy and the economy: Quarterly review of economic policy*

¹⁸ The Guardian (2017) What could Vienna's low-cost housing policy teach the UK?

¹⁹ Hedman (2008) A history of the Swedish housing system of non-profit municipal housing (https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2008/history_of_the_swedish_system_of_non-profit_municipal_housing.pdf)

²⁰ Statistics Sweden, 2017

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel regelt voor geliberaliseerde huurovereenkomsten van woonruimte dat de hoogte van de jaarlijkse huurverhoging wordt gemaximeerd op de inflatie plus 1 procentpunt. De regulering geldt zowel voor huurovereenkomsten met een verhogsbeding, als voor situaties waarin de verhuurder een voorstel doet met een verhoogde huur. Daartoe wordt een artikel toegevoegd aan Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek dat regelt dat in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte beperkingen kunnen worden gesteld aan de jaarlijkse huurverhoging voor geliberaliseerde huurovereenkomsten. In de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte wordt de maximale verhoging vastgesteld op de inflatie plus 1 procentpunt.

Artikel I, onderdeel C van het wetsvoorstel voorkomt dat de verhuurder de overeenkomst kan beëindigen omdat de huurder niet instemt met een redelijk aanbod voor een nieuwe huurovereenkomst. Het wetsvoorstel beoogt namelijk dat de maximale verhoging van de huurprijs dwingend-rechtelijk wordt geregeld en dat een oordeel over de redelijkheid van de huurverhoging niet aan de rechter wordt gelaten.

In een algemene maatregel van bestuur kan de verantwoordelijk Minister situaties opnemen waarin een eenmalig hogere huurverhoging is toegestaan, daar voorwaarden aan verbinden, en de hoogte bepalen. De initiatiefnemer wenst deze situaties te beperken tot investeringen die leiden tot verhoging van het woongenot, en investeringen in energiezuinigheid en investeringen die van overheidswege aan verhuurders worden opgelegd en niet redelijkerwijs kunnen worden voldaan uit de maximaal toegestane huurverhoging. Voor de eerste twee gevallen – investeringen in het woongenot, of in de energieprestatie van de woning – moet gelden dat instemming van de huurder vereist is. In het geval de verhuurder investeert in energiezuinigheid, dan beoogt de initiatiefnemer dat deze investering leidt tot een verlaging van de totale woonlasten van de huurder. Voor het laatste geval doelt initiatiefnemer op investeringsverplichtingen die de overheid oplegt aan verhuurders en uitzonderlijk zijn en op dit moment niet voorzienbaar. Een voorwaarde daarbij is dat deze investeringen niet redelijkerwijs uit de maximaal toegestane huurverhoging kunnen worden voldaan. Initiatiefnemer wenst hiermee een goede balans aan te brengen tussen de belangen van huurders en verhuurders in het geval zich onvoorziene ontwikkelingen voordoen.

Het doel van de initiatiefnemer is dat op grond van de investeringen de huur slechts eenmalig mag worden verhoogd met een hoger bedrag of een hoger percentage dan de inflatie plus 1 procentpunt. Initiatiefnemer meent dat de Minister kan aansluiten bij de systematiek van het woningwaarderingstelsel om de hoogte van de eenmalig hogere huurverhoging te bepalen. Voor deze algemene maatregel van bestuur geldt een voorhangprocedure.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1. Grondwet

Het recht op huisvesting is een sociaal grondrecht en bevat een zorgplicht voor de overheid ter bevordering van voldoende betaalbare woongelegenheden. Deze waarborg is neergelegd in artikel 22, tweede lid van de Grondwet. De voorliggende initiatiefwet beoogt de uitvoering van deze zorgplicht te verbeteren.

Het introduceren van huurprijsregulering van geliberaliseerde huurovereenkomsten impliceert een inmenging in het eigendomsrecht in de zin van artikel 14 van de Grondwet. Dit artikel bepaalt dat onteigening slechts is toegestaan in algemeen belang en tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling. Het artikel legt de wetgever op om bij of krachtens de wet voorschriften te stellen over onteigening. Tevens bepaalt de Grondwet dat er in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, recht op schadeloosheidsstelling of tegemoetkoming in de schade bestaat indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt. De voorgestelde huurprijsregulering voldoet aan deze grondwettelijke vereisten. De wet beoogt betaalbare huisvesting te waarborgen en zal voor verhuurders niet leiden tot zwaar verlies op de exploitatie omdat het rekenen van een redelijke huur op langere termijn mogelijk blijft. De beperkingen die verhuurders ondervinden dankzij deze wet zijn derhalve proportioneel.

4.2. Internationaal recht

Het eigendomsrecht is binnen het internationale recht niet gecodificeerd in het oorspronkelijke Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM) maar in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag. Aan protocollen komt, net als aan het Verdrag zelf, rechtstreekse werking toe. Daarmee is het rechtens afdwingbaar in Nederland. Het eigendomsrecht heeft binnen het EVRM een bredere reikwijdte dan binnen de Nederlandse Grondwet. In het Eerste Protocol is vastgelegd dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon het recht heeft op ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen, behalve als dit het algemeen belang dient en het onder voorwaarden gebeurt die voorzien zijn in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Verder onderschrijft het Verdrag dat artikel 1 van het Eerste Protocol op geen enkele wijze het recht aan tast dat een staat heeft om wetten toe te passen, die als noodzakelijk worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betalingen van belastingen of andere heffingen of boetes te verzekeren.

Verhuurders worden met ingang van deze wet gebonden aan regelgeving omtrent de tarieven waartegen ze hun woning kunnen verhuren. Daarmee worden ze beperkt in hun eigendomsrecht. Volgens Europese jurisprudentie wordt aan de hand van drie criteria beoordeeld of de inbreuk op het grondrecht die heeft plaatsgevonden gerechtvaardigd is. Allereerst moet de inmenging naar nationaal recht van de desbetreffende lidstaat rechtmatig zijn. De nationale wetgeving moet daarbij voldoende toegankelijk, precies, en voorzienbaar in uitoefening zijn. Ten tweede dient de inbreuk op het eigendomsrecht te zijn gemaakt in het algemeen belang. Bij dit vereiste heeft de lidstaat een ruime toetsingsvrijheid om te kijken wat er onder algemeen belang valt. Ten derde moet de beperking van het eigendomsrecht proportioneel zijn. Er moet een evenwicht bestaan tussen het algemeen belang dat de inbreuk dient, en het recht van de eigenaar op ongestoord genot van eigendom. De inmenging mag niet leiden tot een excessieve individuele last.

De beoogde regulering is rechtmatig omdat deze middels dit wetsvoorstel verankerd is in nationale wetgeving, en omdat voorzien is in overgangsrecht gedurende een periode van twee jaar, waardoor de beperking voorzienbaar is. Het algemene belang dat dit wetsvoorstel dient is het recht op betaalbare huisvesting, zoals dat is vastgelegd in artikel 22 van de Grondwet. Tot slot is de regulering proportioneel. De regulering brengt een betere balans aan in de verdeling van risico's tussen huurders en

verhuurders. Bovendien staat het huurders en verhuurders vrij de aanvangshuur overeen te komen, en biedt het wetsvoorstel ruimte voor eenmalig hogere huurverhogingen wanneer grote investeringen in energiezuinigheid vereist zijn. Het wetsvoorstel is daarmee in overeenstemming met het bovengenoemde internationale recht.

Op verhuur van woningen is de Europese Dienstenrichtlijn van toepassing. De voorgestelde regulering heeft gevolgen voor de uitoefening van deze dienst. Artikel 14 van de Dienstenrichtlijn benoemt eisen die verboden zijn ten aanzien van de uitoefening van diensten. De voorgestelde maximering van de huurprijsstijgingen valt hier niet onder. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn benoemt eisen die aan evaluatie onderhevig zijn, waaronder vaste minimum en/of maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden. De voorgestelde regulering raakt daar slechts zijdelings aan, omdat onderhavige wet niet ziet op maximumtarieven, maar slechts de verhoging maximeert. Het staat huurder en verhuurder dan nog steeds vrij de aanvangshuurprijs overeen te komen in de wetenschap dat de huurprijs jaarlijks maximaal verhoogd kan worden met de inflatie vermeerderd met 1 procentpunt.

Het is daarbij van belang dat de voorgenomen regulering niet discriminerend is. De regulering maakt geen onderscheid op basis van nationaliteit en geldt in gelijke mate voor alle huurders en verhuurders, en is daarmee niet discriminerend. De voorgestelde regulering dient eveneens een gerechtvaardigd belang, namelijk het verbeteren van de betaalbaarheid voor huurders, het zorgen voor een voorzienbare en gematigde huurprijsontwikkeling lopende het contract en het corrigeren van marktfalen. Zoals hierboven omschreven wordt voldoende rekening gehouden met de belangen van verhuurders, daar zij nog steeds de aanvangshuurprijs vrij overeen kunnen komen. Bovendien treft de regulering geen verhuurders die reeds een gematigde ontwikkeling voorstaan, omdat de regulering voor hen niet knellend werkt. Voorts is de maatregel proportioneel, het beperken van de jaarlijkse huurstijging is een geschikt middel om disproportionele huurstijgingen te voorkomen. Huurstijgingen blijven mogelijk en ook aanvangshuren worden niet gemaximeerd. De maatregelen gaan daarmee niet verder dan noodzakelijk om het doel te bereiken.

Omdat de waarde van niet-verhuurder woningen mogelijk ook daalt, is de voorgestelde regulering mogelijk een beperking van het vrij verkeer van kapitaal. Allereerst wenst initiatiefnemer op te merken dat de beperking op het vrij verkeer naar zijn inschatting verwaarloosbaar is. De maatregel beperkt het doen van investeringen in woningen niet. Voorts dient er een grensoverschrijdend aspect te zijn. De wet ziet louter op woningen in Nederland en heeft daarmee naar aard geen grensoverschrijdend karakter.

Voor zover de maatregel het vrij verkeer van kapitaal belemmert, heeft de jurisprudentie verscheidene criteria ontwikkeld om te beoordelen of deze belemmering gerechtvaardigd is. Ten eerste mag de voorgestelde regulering geen onderscheid maken op basis van nationaliteit. Zoals eerder beargumenteerd, treft de regulering verhuurders en huurders van alle nationaliteiten in gelijke mate. Van onderscheid is dus geen sprake. Ten tweede kunnen omwille van dwingende redenen van algemeen belang beperkingen worden opgelegd. Initiatiefnemer heeft reeds beargumenteerd dat hier in die mate sprake van is, dat beperking van het eigendomsrecht gerechtvaardigd is. Ten derde geldt dat de maatregel proportioneel dient te zijn. De maatregel is geschikt, daar de regulering de toegestane jaarlijkse huurverhoging maximeert en zo komt tot een voorzienbare en gematigde ontwikkeling van de huurprijs. Dat gebeurt op basis van objectieve, niet discriminerende criteria. De maatregel is

structureel. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat een voorzienbare en gematigde huurprijsontwikkeling altijd gewenst is, om de betaalbaarheid lopende het contract te bevorderen. Omdat gekozen is voor een plafond, werkt de regulering niet limiterend zodra marktomstandigheden zelf leiden tot een gematigde ontwikkeling voor alle huurders. Hoewel de regulering dan alsnog bestaat, legt zij geen beperkingen meer op. Tot slot resteert de vraag waarom de initiatiefnemer niet heeft aangesloten bij de maximale huurverhoging die geldt voor gereguleerde overeenkomsten. Initiatiefnemer wijst erop dat een ruime regulering, van bijvoorbeeld 2,5 procent (of 5 procent) het beoogde doel niet dient, namelijk de huurstijgingen in de vrije sector matigen. Initiatiefnemer is bovendien van mening dat een strengere regulering gerechtvaardigd is, daar in de gereguleerde sector de aanvangshuren reeds gereguleerd zijn. Zodra de maximale huur is bereikt die overeenkomt met de waardering van de woning volgens het WWS, kan de huurprijs slechts verhoogd worden met de inflatie. In die zin is de gekozen maximale verhoging van de inflatie vermeerderd met 1 procentpunt minder streng.

5. Uitvoering en handhaving

Voor de handhaving van dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de gebruikelijke handhaving van het Burgerlijk Wetboek. Bij een geschil kan de huurder zich wenden tot de rechter.

6. Overgangsrecht

Het wetsvoorstel is direct na publicatie in het Staatsblad van toepassing op alle geliberaliseerde huurovereenkomsten.

Voor bestaande huurovereenkomsten is voorzien in overgangsrecht voor de duur van een periode van twee jaar. Daarbij geldt dat wanneer verhuurders een voorstel doen voor een overeenkomst met een verhoogde huur, dit als een nieuwe overeenkomst wordt gezien waarop het wetsvoorstel vervolgens van toepassing is. In het geval de bestaande huurovereenkomst reeds een verhogingsbeding bevat, kan de verhuurder gedurende een periode van twee jaar de huurprijs een maal verhogen conform het reeds overeengekomen beding. Daarna geldt de beperking op het niveau van de inflatie plus 1 procentpunt, zoals vervat in dit wetsvoorstel.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

De voorgestelde toevoeging aan artikel 7:247 BW heeft tot gevolg dat het voorgestelde artikel 7:248 lid 3 BW (zie artikel I, onderdeel B) van toepassing is op zogenoemde geliberaliseerde huurovereenkomsten.

Onderdeel B

Het voorgestelde artikel 7:248 lid 3 BW voorziet in regulering van de jaarlijkse huurverhoging voor geliberaliseerde huurovereenkomsten. In lijn met het bestaande wettelijke stelsel van huurprijsregulering wordt in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte bepaald welk maximum er geldt voor de huurprijsverhoging.

Onderdeel C

In navolging van de geldende regeling voor gereguleerde huurovereenkomsten wordt het opzeggen van de huurovereenkomst door de verhuurder wegens het door de huurder niet aanvaarden van een redelijk aanbod uitgesloten indien dat aanbod betrekking heeft op een wijziging van de huurprijs. Dit wetsvoorstel ziet niet op de servicekosten, daarom blijft voor dat onderdeel de beperking van deze uitzondering tot de gereguleerde huurovereenkomsten gelden.

Artikel II

Voor bestaande huurovereenkomsten wordt eenmalig een uitzondering gemaakt op de regulering van de huurprijsverhoging door het voorgestelde artikel 7:248 lid 3 BW. Gedurende twee jaar na de inwerkingtreding van artikel 7:248 lid 3 BW kan de verhuurder één maal op grond van een beding in de huurovereenkomst de huurprijs verhogen met een hoger percentage dan dat van de inflatie verhoogd met één procentpunt.

Artikel III

Onderdeel A

Het voorgestelde artikel 10 lid 3 van de Uhw bevat de beperking van de jaarlijkse huurprijsstijging tot het percentage van de inflatie vermeerderd met één procentpunt.

Voorzien wordt in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een hoger percentage vast te stellen. Dat hogere percentage kan worden toegepast indien de verhuurder, volgens bij die algemene maatregel van bestuur gegeven regels, investeringen in de woning, leidende tot verhoging van het woongenot, of de verduurzaming van de huurwoning heeft gedaan. Ook indien de verhuurder van overheidswege opgelegde investeringsverplichtingen nakomt kan een hoger stijgingspercentage worden vastgesteld. Hierbij kan het niet gaan om aanschrijvingen op grond van de Woningwet omdat de bouwkundige staat van de woning niet aan de wettelijke normen voldoet.

Hierbij geldt als voorwaarde dat de investeringen redelijkerwijs niet gedekt kunnen worden door de algemeen geldende maximale huurprijsstijging en dus een hoger stijgingspercentage rechtvaardigen.

Onderdeel B

Met deze voorgestelde toevoeging aan artikel 46 van de Uhw wordt de voorhangprocedure van toepassing op de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het voorgestelde artikel 10 lid 3 van de Uhw.

Nijboer