

University of Groningen

Verplichtingen om huurwoningen te verduurzamen

Hasnaoui, Yassine; Hoops, Björn

Published in:
WR, tijdschrift voor huurrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Hasnaoui, Y., & Hoops, B. (2021). Verplichtingen om huurwoningen te verduurzamen: klem tussen privaaten publiekrecht? *WR, tijdschrift voor huurrecht*, 2021(11), 841-852. [WR 2021/166].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Verplichtingen om huurwoningen te verduurzamen: klem tussen privaat- en publiekrecht?

WR 2021/166

1. Inleiding

De vermindering en de-carbonisering van het energieverbruik zijn essentieel voor de reductie van de uitstoot van broeikasgassen en daarmee voor de bestrijding van de globale opwarming. De gebouwde omgeving speelt hierbij een belangrijke rol. De verwarming van alle bestaande gebouwen in Nederland is verantwoordelijk voor 13% van alle uitstoot van broeikasgassen.² Betere isolering, zonnepanelen, warmtepompen en aansluitingen op duurzame warmtenetten moeten het energieverbruik verminderen en de benodigde energie duurzamer maken. Aangezien deze energietransitie zeer traag verloopt en de globale opwarming de grens van 1,5 graden nadert, wordt het steeds waarschijnlijker dat verduurzamingsverplichtingen moeten worden opgelegd om de Nederlandse klimaatdoelen te halen.

Art. 13 Woningwet biedt een publiekrechtelijke grondslag voor een verplichting voor de eigenaar om een bestaand gebouw te isoleren (of andere bouwtechnische aanpassingen uit te voeren). In veel gevallen is de eigenaar echter niet tegelijkertijd de feitelijke gebruiker van het gebouw. Hij verhuurt het gebouw en heeft op grond van de huurovereenkomst privaatrechtelijke verplichtingen ten opzichte van de huurder. In deze bijdrage staat de wisselwerking centraal die optreedt bij verduurzamingsverplichtingen tussen het omgevingsrecht en het huurrecht woonruimte.³ Wij laten ons licht schijnen op de invloed van de rechtspositie van de huurder op de publiekrechtelijke besluitvorming en op de invloed van de verduurzamingsverplichting op die rechtspositie. In onderdeel 2 zetten wij eerst uiteen welke voorwaarden worden gesteld aan de verduurzamingsverplichting op grond van art. 13 Woningwet. Hierbij ligt de nadruk op de evenredigheid van de verduurzamingsverplichting in het licht van een huurovereenkomst. In onderdeel 3 onderzoeken wij in hoeverre het huurrecht de huurder verplicht om de isolering te dulden en een huurprijsverhoging toestaat die de evenredigheid van de verduurzamingsverplichting waarborgt. De onderdelen 2 en 3 laten een impasse zien omdat de eigenaar-verhuurder moet kiezen tussen een eenvoudige uitvoering van de isoleringsverplichting zonder huurprijsverhoging en

een meer bezwaarlijke uitvoering met huurprijsverhoging die niet per se toereikend zal zijn voor het terugverdienen van de investering. Zonder (toereikende) huurprijsverhoging is de evenredigheid van de verduurzamingsverplichting in het publiekrecht echter niet te waarborgen. In onderdeel 4 wordt daarom nagegaan hoe de impasse kan worden opgeheven. Dit artikel laat zien dat privaat- en publiekrecht voldoende op elkaar zijn afgestemd en dat publiekrechtelijk opgelegde verduurzamingsverplichtingen hierdoor in een huurcontext niet zonder meer rechtmatig zullen zijn.

2. De verplichte verduurzaming van huurwoningen vanuit een publiekrechtelijk perspectief

In dit onderdeel behandelen wij de eisen die het staats- en bestuursrecht stelt aan de rechtmatigheid van een isoleringsverplichting en de handhaving daarvan. Eerst bespreken wij de verplichting op grond van art. 13 Woningwet buiten de huurcontext (2.1) en vervolgens bespreken wij de situatie dat de isoleringsverplichting wordt opgelegd aan de eigenaar van een verhuurde woning (2.2).

2.1 Verplichtingen om woningen te isoleren op grond van art. 13 Woningwet

Artikel 13 Woningwet biedt een grondslag om eigenaars van bestaande gebouwen te verplichten om hun gebouwen aan te passen tot maximaal de eisen die het Bouwbesluit 2012 aan nieuwbouw stelt. Deze grondslag kan worden gebruikt om de volledige isolering van gebouwen met isoleringsmateriaal en isolatieglas af te dwingen omdat Hoofdstuk 5 van het Bouwbesluit eisen stelt aan de isolering van nieuwbouw.⁴ Het besluit wordt genomen door het College van B&W van de betreffende gemeente.

Art. 13 Woningwet stelt de eis dat de verduurzamingsverplichting noodzakelijk is. Het besluit van het College van B&W moet een deugdelijke motivering bevatten waarom de verduurzaming in het specifieke geval noodzakelijk is.⁵ Dat de verplichting volgens dat artikel 'naar het oordeel van' het College noodzakelijk moet zijn, doet vermoeden dat het College een behoorlijke beoordelingsvrijheid heeft ten aanzien van de noodzakelijkheid. Volgens de wetsgeschiedenis worden aan deze motivering desondanks hoge inhoudelijke eisen gesteld. In beginsel zijn de eisen die het Bouwbesluit op het moment van het bouwen van het gebouw stelde, voldoende.⁶ Het College moet uiteenzetten waarom deze eisen in het specifieke geval ontoereikend zijn en aanvullende isolering noodzakelijk is.⁷ Dit zal slechts bij uitzondering het geval zijn, omdat art. 13 Woningwet volgens de wetsgeschiedenis

1 Y. (Yassine) Hasnaoui, LLB, student-assistent en prof. mr. dr. B. (Björn) Hoops, adjunct-hoogleraar Privaatrecht en Duurzaamheid zijn allebei verbonden aan de Vakgroep privaatrecht en notarieel recht van de Rijksuniversiteit Groningen.

2 CBS, 'Welke sectoren stoten broeikasgassen uit?', <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoofdcategorieen/welke-sectoren-stoten-broeikasgassen-uit> (laatst bezocht op 25 oktober 2021).

3 Vgl. met betrekking tot de huur van niet-woonruimte de discussie over de C-labelverplichting ex art. 5.11 Bouwbesluit: M.Y.C.L. de Wit & Th.S.M. Fraai, 'De Label-C-plicht voor kantoren en de huurverhouding', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2019/44; A.G.A. van Rappard, J.M. Huber & R. Vermolen, 'Label C-verplichting kantoorruimte, goed begonnen is half gewonnen?', *WR* 2020/62.

4 Vgl. D.A. Lubach, in: *Ruimtelijk bestuursrecht*, art. 13 Woningwet, aant. 2.3.

5 *Kamerstukken II* 2003/04, 29392, nr. 3, p. 6.

6 *Kamerstukken II* 2003/04, 29392, nr. 3, p. 7.

7 *Kamerstukken II* 2003/04, 29392, nr. 3, p. 6.

niet ertoe mag leiden dat hogere isoleringsnormen dan in het Bouwbesluit vastgelegd door de achterdeur worden ingevoerd als een algemene regel.⁸ Het College moet per gebouw motiveren waarom de isolering en een afwijking van de minimum-eisen van het Bouwbesluit noodzakelijk zijn. Een enkele verwijzing naar een beleidsplan is onvoldoende.⁹

De isolering van gebouwen is dus alleen maar noodzakelijk als de gebouwen bijzondere kenmerken hebben of zich bevinden in wijken met bijzondere kenmerken. Bij helemaal niet geïsoleerde gebouwen die gebouwd werden toen het bouwrecht nog geen regels over isolering kende, kan een verduurzamingsverplichting noodzakelijk zijn. Seniorencomplexen hebben het bijzondere kenmerk dat zij mensen met een over het algemeen grote warmtebehoefte huisvesten. Een isoleringsverplichting kan dan noodzakelijk zijn om het energieverbruik in te dammen.¹⁰

Stel dat de verplichting om het bestaande gebouw te isoleren noodzakelijk is in de zin van de Woningwet. Het algemene staats- en bestuursrecht stelt dan nog de eis dat de verplichting evenredig moet zijn. De belangenafweging in het kader van het evenredigheidsbeginsel staat centraal in ons betoog. Alvorens de verplichte isolering van een huurwoning in het volgende onderdeel te behandelen, zetten wij eerst de eisen uiteen die het evenredigheidsbeginsel stelt aan de verplichte isolering van de eigen woning.¹¹

Het College van B&W moet volgens art. 3:4 lid 1 Awb een afweging van alle rechtstreeks betrokken belangen uitvoeren. De nadelige gevolgen van de verplichting voor de belanghebbenden mogen bovendien niet onevenredig zijn in verhouding tot de nagestreefde doelen, aldus art. 3:4 lid 2 Awb. Naast een toets van de geschiktheid van de verplichting om de isolering van de woning te bereiken en een toets van de noodzakelijkheid daarvan,¹² houdt evenredigheid dus een belangenafweging in.

Aan de ene kant dient het College rekening te houden met de publieke en private voordelen van de isolering. De isolering van bestaande woningen dient het publieke belang van een goede huisvesting. Zij verlaagt de uitstoot van broeikasgassen en voorkomt hierdoor gedeeltelijk de schade die anders door de globale opwarming zou worden veroorzaakt. De isolering

vermindert ook het verbruik en daarmee de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en maakt het daarom waarschijnlijker dat wij de beschikbaarheid van voldoende energie veilig kunnen stellen. Met name aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen moet in het licht van het recht op leven (art. 2 EVRM) en het Akkoord van Parijs een groot gewicht worden toegekend.¹³ De eigenaar van de woning profiteert van meer wooncomfort en een lagere energierekening. Van een hogere waarde van zijn woning profiteert hij in de regel alleen als die door verkoop wordt gerealiseerd; dan vallen echter de genoemde voordelen voor de eigenaar weg.

Tegenover deze private en publieke voordelen staat de inbreuk op een privaat belang, namelijk het eigendomsrecht van de eigenaar, beschermd door art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De eigenaar wordt gedwongen om actief te handelen en kan niet meer zelf beslissen of hij zijn woning gaat isoleren of niet. Gedurende de bouwwerkzaamheden zal de eigenaar overlast ondervinden. De eigenaar draagt ook de investering voor de verbeterde isolering. Artikel 13 Woningwet bevat geen bijzondere grondslag voor een tegemoetkoming in de kosten en gaat dus ervan uit dat de eigenaar voor de isolering zelf betaalt.¹⁴ Het College moet wél rekening houden met eventueel bestaande subsidies of de afwezigheid daarvan.¹⁵

De bestuursrechter toetst de balans tussen het publieke belang bij de isolering van de woning en de private nadelen marginaal.¹⁶ Ook al is het op dit moment nog speculeren waar de rechter de lijn gaat trekken en een ongecompenseerde isoleringsverplichting als onevenredig gaat bestempelen, de bestaande regelgeving geeft wel enkele indicaties welke balans nog redelijk zou zijn. In 1999 voerde de wetgever de bevoegdheid in om isoleringsverplichtingen op te leggen, zonder de eis van een tegemoetkoming te stellen.¹⁷ De Minister motiveerde dit met de veronderstelling dat de investering zichzelf terugverdiende.¹⁸ De terugverdientijd beperkt bovendien de verplichting om kantoorgebouwen te isoleren volgens art. 5.11 Bouwbesluit (tien jaar) en de verplichting voor bepaalde bedrijven om energiebesparende maatregelen te nemen volgens art. 2.15 Activiteitenbesluit milieubeheer (vijf jaar). Het lijkt om deze reden realistisch dat een isoleringsverplichting die voor permanente financiële nadelen voor de private eigenaar zou gaan zorgen, onevenredig zal zijn. De investering in de isolering moet zich dus (ooit eens) terugverdienen. Ook zal de verplichting onevenredig zijn als de eigenaar onvoldoende middelen heeft voor de investering en evenmin toegang heeft tot een passende lening.

Als de eigenaar niet aan de verplichting voldoet, dan kan het College van B&W de uitvoering van de verplichting door

8 *Kamerstukken II* 2003/04, 29392, nr. 3, p. 7.

9 Rb. Amsterdam 18 januari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3481, r.o. 3.4.3.

10 B. Hoops, J.M.R. Exterkate & Y. Hasnaoui, 'Het afdwingen van de verduurzaming van gebouwen op gemeentelijk niveau: art. 7a en 13 Woningwet onder de empirische loep', *De Gemeentestem* 2020/54, 7505, p. 280-286, onder 2 met een verwijzing naar C.W.M. van Alphen, in: *Module Ruimtelijke ordening*, Art. 13 Woningwet, Algemeen, waarin seniorencomplexen als een groep van gebouwen worden genoemd waarin de verbetering van de brandveiligheid noodzakelijk zou zijn.

11 Zie hierover uitgebreider B. Hoops, 'Verduurzamingsverplichtingen zonder compensatie: Het krimpende gewicht van de autonomie van de eigenaar', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2020/5, p. 445-455, onder 5.2 en 5.3.

12 A.J.C. de Moor-van Vugt, *Maten en gewichten, Het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1995, p. 10. De noodzakelijkheid in de zin van de Woningwet houdt niet dezelfde toets in als de noodzakelijkheid in het kader van het evenredigheidsbeginsel. Terwijl de gemeente onder de Woningwet moet motiveren waarom de isolering van het gebouw noodzakelijk is, moet de verplichting volgens het evenredigheidsbeginsel het minst ingrijpende middel zijn om de isolering te bereiken. Vgl. Conclusie A-G Wattel en Widdershoven 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, over de toepassing van de criteria noodzakelijkheid en evenredigheid.

13 Vgl. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, NJ 2020/41, m.nt. J. Spier, (*Staat/Urgenda*), r.o. 4.7 en 5.2.1-5.3.4.

14 C.J. van der Wilt, *Het saneringsbevel in de Wet bodembescherming*, diss. UvA, Alphen aan den Rijn: Samson, 2000, p. 133 e.v.

15 Rb. Amsterdam 18 januari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3481, r.o. 3.5.

16 H.E. Bröring & K.J. de Graaf (red.), *Bestuursrecht, Deel 1*, 6^e druk, Den Haag: Boom Juridisch, 2019, p. 378 e.v.

17 Van der Wilt, a.w., p. 68. Vgl. Rb. Amsterdam 18 januari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3481, r.o. 3.5.

18 *Kamerstukken II* 1995/96, 24820, nr. 3, p. 4.

een last onder bestuursdwang of dwangsom afdwingen.¹⁹ De kosten van de uitvoering van de bestuursdwang worden in beginsel door de eigenaar gedragen.²⁰

2.2 Verhoogde complexiteit bij de verplichte isolering van huurwoningen

Als het College van B&W art. 13 Woningwet wil gebruiken om de isolering van een verhuurde woning af te dwingen, dan wordt de belangenafweging ingewikkelder door aan de ene kant meer en complexere belangen en complexere handhaving aan de andere kant.

Meer en complexere belangen

In de belangenafweging blijven de publieke voordelen gelijk en is er nog steeds een inbreuk op het eigendomsrecht. In een deel van de belangenafweging verandert echter de acteur. In plaats van de eigenaar zal de huurder nu overlast ondervinden, maar is het ook de huurder die baat heeft bij de lagere energierekening en meer wooncomfort. Dat de huurder niet de geadresseerde van het besluit is, maakt voor de belangenafweging niet uit. Zijn belang zal ook niet een lager gewicht hebben dan het belang van de eigenaar omdat het recht van de huurder wordt beschermd door art. 8 EVRM,²¹ ook al heeft de huurder geen 'possession' in de zin van art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.²²

Daarnaast vindt een vermogensverschuiving tussen de eigenaar en de huurder plaats. De huurder profiteert zoals gezegd van de lagere energierekening, maar draagt niet zonder meer bij aan de investering. De eigenaar investeert daarentegen in de isolering, maar profiteert niet van een lagere energierekening omdat hij zijn woning verhuurt. Bovendien moet de eigenaar-verhuurder, anders dan een eigenaar-bewoner, *mogelijkerwijs* nog meer kosten maken in de vorm van een verhuiskostenvergoeding in het geval van een noodzakelijke verhuizing of schadevergoeding voor de huurder onder het huurrecht. Dit alles zou met zich brengen dat de eigenaar – zonder een huurverhoging – een groot financieel nadeel zou lijden. Of en in welke mate de isolering een grondslag biedt voor een huurverhoging, bespreken wij onder 3.3. Menigeen zal willen inbrengen dat de eigenaar ook baat heeft bij de waardeverhoging van de woning. Bij de beoordeling van de evenredigheid laten wij de waardeverhoging echter buiten beschouwing en wel om de volgende redenen. Het College van B&W zal ervan moeten uitgaan dat de eigenaar de woning aan dezelfde huurder blijft verhuren, tenzij een ander toekomstig gebruik aannemelijk is. De waardeverhoging wordt doorgaans pas gerealiseerd bij de verkoop van de woning. De isolering van de verhuurde woning leidt echter alleen tot een hogere koopprijs als ook de huurprijs met de zittende huurder omhoog gaat. Anders heeft een potentiële koper en opvolger als verhuurder niets aan de isolering. De waardeverhoging zou wel moeten worden meegenomen als de koper, anders dan hier verondersteld, de woning zelf ging gebruiken, een nieuwe huurder zou kunnen intrekken of het bouwrecht zou voorschrijven dat ook

alle bestaande woningen goed geïsoleerd moeten zijn zodat de koper in ieder geval baat zou hebben bij de investering. Aangezien de eigenaar in ons scenario moet kiezen tussen blijven verhuren of in verhuurde staat verkopen, kunnen hogere huurinkomsten en een waardeverhoging niet tegelijkertijd optreden als voordelen van de verduurzamingsverplichting. Het is dus voldoende om als privaat voordeel alleen naar de huurverhoging te kijken. Ten slotte zij nog opgemerkt dat de waardeverhoging na verloop van tijd afneemt, bijvoorbeeld omdat de isolering achteruitgaat of steeds minder voldoet aan stijgende technologische standaarden.

Dit alles heeft gevolgen voor de belangenafweging. In 2012 heeft de Rechtbank Amsterdam uitdrukkelijk geëist dat het College rekening moet houden met de vraag of de eigenaar de kosten van de uitgevoerde werkzaamheden kan doorberekenen in de huurprijs.²³ In de zaak die hieraan ten grondslag lag, had het dagelijks bestuur van het stadsdeel West van de gemeente Amsterdam de verplichting aan een verhuurder opgelegd om het enkel glas in de huurwoningen te vervangen door thermisch isolerend glas en om thermische dakisolatie aan te brengen. De grondslag was art. 13 Woningwet. Aangezien het bestuur niet was nagegaan of de verhuurder de huurprijs kon verhogen, vernietigde de Rechtbank het besluit.

Dit is de eerste verbinding met het privaatrecht die wij willen leggen. Als het huurrecht geen of slechts een onvoldoende vergaande huurverhoging toelaat, dan zal de eigenaar zonder een tegemoetkoming in de kosten zijn investering (en daarmee gepaard gaande kosten) nooit terugverdienen. Dit zou tot de onevenredigheid van het besluit leiden. Als het huurrecht een zodanige verhoging voorschrijft dat de huurverhoging groter is dan de bespaarde energiekosten, dan zal de huurder geconfronteerd worden met hogere maandlasten en permanent financieel verlies lijden. Ook dan zou het besluit onevenredig zijn, maar deze keer ten opzichte van de huurder. Wij gaan hierbij ervan uit dat de te besparen energie objectief kan worden vastgesteld op grond van het kwaliteitsverschil tussen de oude en de nieuwe isolering en dat, ondanks de fluctuerende energieprijzen, de waarde van de bespaarde energie op een algemeen aanvaarde manier kan worden voorspeld. De evenredigheid van het besluit zonder tegemoetkoming hangt dus ervan af of het huurrecht een huurverhoging toestaat die het terugverdienen van de investering mogelijk maakt, en tegelijkertijd voorkomt dat de huurverhoging groter is dan de voorspelde vermindering van de energiekosten. In onderdeel 3.3 gaan wij na of het huurrecht hieraan voldoet.

Complexere handhaving

De belangenafweging wordt complexer omdat de huurder niet de geadresseerde van het besluit is. De geadresseerde is de eigenaar. Er rust dus geen publiekrechtelijke verplichting op de huurder om de isolering uit te voeren of te dulden. Om deze reden is een huurder die de isolering van de huurwoning niet duldt, ook geen overtreder in de zin van art. 5:1 Awb. Derhalve

19 Art. 15 lid 1 Woningwet jo. art. 5:4 lid 1 Awb.

20 Art. 5:25 lid 1 Awb.

21 EHRM 18 februari 1999, nr. 29515/95, *Larkos v. Cyprus*, r.o. 30-32.

22 EHRM 9 april 2015, nr. 65829/12, *Tchokontio Happi v. France*, r.o. 59-60.

23 Rb. Amsterdam 18 januari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3481, r.o. 3.5.

kan het College ook geen sanctie aan de huurder opleggen.²⁴ Dit heeft gevolgen voor de belangenafweging ten opzichte van de eigenaar. De eigenaar draagt de last om de huurder te overtuigen of in rechte te dwingen om de isolering te dulden. Hiervoor moet de eigenaar kosten maken en moeite doen die in de belangenafweging moeten worden betrokken. Indien deze inspanningen onevenredig groot blijken te zijn, is het besluit onevenredig. Stel dat het huurrecht de huurder niet of slechts in bepaalde gevallen tot een dulden zou verplichten. Dit gegeven zou niet per se met zich brengen dat het besluit op grond van art. 13 Woningwet onevenredig en daarom onrechtmatig is. De verplichting om de woning te isoleren zou onzes inziens in beginsel geldig blijven. De eerste reden hiervoor is dat de mogelijkheid bestaat dat de huurder vrijwillig zal meewerken. De verplichting zal publiekrechtelijk echter niet (volledig) kunnen worden afgedwongen. Ten aanzien van sancties heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State namelijk bepaald dat een last onder dwangsom niet mag worden opgelegd indien de geadresseerde het niet in zijn macht heeft om aan de last te voldoen.²⁵ Aan de verhuurder kan dus geen last onder dwangsom worden opgelegd om de woning te isoleren indien het huurrecht de huurder niet tot dulden verplicht. Dit zou trouwens ook gelden voor een last onder bestuursdwang omdat de handhaving afhankelijk zou

zijn van de huurder die niet gebonden is aan het besluit. Dit betekent echter niet dat aan de eigenaar en verhuurder geen enkele sanctie kan worden opgelegd. Uit de jurisprudentie van de Afdeling kan worden afgeleid dat een last onder dwangsom wél kan worden opgelegd voor zover de last het door het besluit beoogde resultaat dichterbij brengt.²⁶ Dit zou voor de isoleringsverplichting betekenen dat aan de eigenaar wél een inspanningsverplichting kan worden opgelegd om de huurder te overtuigen of in rechte te dwingen om de isolering te dulden. Deze ruimte in het sanctierecht is voor ons een tweede reden waarom de isoleringsverplichting van de verhuurder door de handhavingsproblematiek niet onrechtmatig wordt.

Dit is de tweede verbinding met het privaatrecht die wij willen leggen. In onderdeel 3.1 gaan wij na of het huurrecht de huurder kan dwingen om de isolering te dulden. De volgende tabel vat de twee verbindingen tussen het publiekrecht en het privaatrecht nog eens samen. In de tweede kolom staan de voorwaarden die het publiekrecht stelt aan de evenredigheid van de isoleringsverplichting. De derde kolom laat mogelijke antwoorden van het privaatrecht zien. De antwoorden van het privaatrecht worden in onderdeel 3 nader onderzocht. De vierde kolom laat zien of de isoleringsverplichting evenredig of onevenredig zou zijn als het privaatrecht een bepaald antwoord zou geven.

Isoleringsverplichting	Voorwaarde publiekrecht	Antwoord privaatrecht	Reactie publiekrecht	
	Evenredigheid van de verplichting: geen permanent financieel nadeel voor huurder of eigenaar.	Hoogte huurprijsverhoging?		
		Scenario 1: Energiekostenbesparing \geq Huurprijsverhoging \geq Investering + kosten om huurder tot dulden te bewegen en te compenseren.	Evenredig.	
		Scenario 2: Energiekostenbesparing < Huurprijsverhoging.	Onevenredig t.o.v. huurder.	
	Scenario 3: Huurprijsverhoging < Investering + kosten om huurder tot dulden te bewegen en te compenseren.	Onevenredig t.o.v. eigenaar.		
	Handhaving vergt mogelijkheid van uitvoering	Verplichting voor huurder om te dulden?		
		Scenario 1: ja.	Evenredig. Last om te isoleren mogelijk.	
Scenario 2: nee.		Evenredig. Alleen last op verhuurder om zich in te spannen.		

24 Zelfs als de huurder de geadresseerde was, zou onzeker zijn of aan de huurder een handhavingsmaatregel zou kunnen worden opgelegd omdat hij doorgaans niet het recht heeft om het gebouw te isoleren. Vgl. de discussie over de C-labelverplichting ex art. 5.11 Bouwbesluit: M.Y.C.L. de Wit, 'Handhaving van de label C-plicht door het bevoegd gezag: bij de verhuurder of huurder? - Bekeken vanuit bestuursrechtelijk perspectief', *Tijdschrift voor Huurrecht Bedrijfsruimte* 2020/4.

25 ABRvS 17 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3561, AB 2018/132, m.nt. T.N. Sanders, r.o. 7.1.

26 ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:150, r.o. 4.7.

3. **De isolering en huurverhoging in het huurrecht en de invloed van de verduurzamingsverplichting**

In dit onderdeel bespreken wij eerst de verplichting van de huurder om de isolering en dus het aanbrengen van isoleringsmateriaal of isolatieglas te dulden (3.1). Vervolgens laten wij ons licht schijnen over de vraag of de huurder recht heeft op compensatie (3.2) en in hoeverre een huurprijshoogte mogelijk is (3.3). Tegelijkertijd bespreken wij welke gevolgen het antwoord van het privaatrecht heeft op de rechtmatigheid van de isoleringsverplichting in het publiekrecht.

3.1 **De verplichting van de huurder om de isolering te dulden**

Wanneer de verhuurder van een woning geconfronteerd wordt met een isoleringsverplichting, komt hij voor een dilemma te staan. Enerzijds rust op hem een publiekrechtelijke verplichting om het verhuurde te verduurzamen. Anderzijds bestaat er tussen hem en de huurder van de woning een huurverhouding, waarbinnen de huurder jegens de verhuurder recht heeft op het ongestoorde genot van de woning en de verhuurder in beginsel niet over mag gaan tot verbouwing. Zie art. 7:203 en 7:204 BW.

Het huurrecht kent geen specifieke verplichting voor de huurder om werkzaamheden aan het gehuurde object te tolereren wanneer aan de verhuurder een daartoe strekkende publiekrechtelijke verplichting is opgelegd. Of de huurder medewerking moet verlenen aan het verrichten van werkzaamheden ter voldoening van deze verplichting moet dan ook worden beoordeeld aan de hand van de algemene maatstaf van art. 7:220 BW. Daarbij is van belang op te merken dat dit artikel van regelen recht is: partijen kunnen bij overeenkomst afwijken van het regime van art. 7:220 BW, met uitzondering van leden 5 tot en met 7, welke over de verhuiskostenvergoeding in geval van renovatie gaan.²⁷

Artikel 7:220 BW kent twee verschillende gronden waarop de huurder van een woning werkzaamheden, zoals de isolering, tijdens de duur van de huurovereenkomst moet toestaan. Lid 1 stelt dat een huurder de verhuurder altijd toe moet staan om dringende werkzaamheden te verrichten, terwijl lid 2 dit ten aanzien van een renovatie pas van de huurder eist wanneer de verhuurder hem een redelijk aanbod heeft gedaan. Dit onderdeel gaat eerst na of de werkzaamheden gekwalificeerd kunnen worden als dringende werkzaamheden (3.1.1) of renovatie (3.1.2). Aangezien wij concluderen dat de werkzaamheden onder de definities van beide begrippen vallen, laten wij ten slotte ons licht schijnen over de gevolgen van een dergelijke samenloop voor de uitvoering van de isoleringsverplichting en de handhaving (3.1.3).

3.1.1 **Dringende werkzaamheden**

Uit de toelichting bij art. 7:220 BW blijkt dat werkzaamheden dringend zijn wanneer zij niet zonder nadeel kunnen worden uitgesteld tot het einde van de huurtermijn.²⁸ Het begrip nadeel moet hier ruim worden uitgelegd. Nadeel hoeft niet per se uit schade te bestaan, maar ook uit een misgelopen voordeel.²⁹ De isolering van de huurwoning is onzes inziens in ieder geval dringend als de verduurzamingsverplichting vergezeld gaat met een last onder dwangsom of bestuursdwang. Wanneer de verhuurder dan immers niet tijdig overgaat tot verduurzaming, ontstaat voor hem een nadeel. De enkele niet-uitvoering van de verplichting om de woning te isoleren, brengt nog geen nadeel mee.

Men zou hiertegen kunnen inbrengen dat de isoleringsverplichting niet uit de huurovereenkomst zelf voortvloeit, maar uit een publiekrechtelijk besluit. Aangezien art. 7:220 lid 1 BW is bedoeld om gebreken in de zin van art. 7:204 lid 2 BW op te heffen of te voorkomen en dus het afgesproken huurgenoet van de huurder te waarborgen of te herstellen,³⁰ lijkt een kwalificatie van de uitvoering van de isoleringsverplichting als dringende werkzaamheden niet voor de hand te liggen. Dit standpunt is onzes inziens onjuist. Enerzijds laten wij onder 3.1.2 nog zien dat een verplichting op grond van art. 13 Woningwet een ‘gebrek’ kan opleveren. Anderzijds zou deze interpretatie van ‘dringende werkzaamheden’ onzes inziens te nauw zijn en onvoldoende rekening houden met het legitieme belang van de overheid bij de uitvoering van publiekrechtelijke besluiten. Bij de verhuur van kantoorruimte speelt op dit moment overigens een soortgelijke discussie. Vanaf 1 januari 2023 moet verhuurde kantoorruimte op grond van art. 5.11 Bouwbesluit minimaal het energielabel C hebben, op straffe van een boete. Dit doet de vraag rijzen of de isolering van de kantoorruimte een dringende werkzaamheid oplevert. In de literatuur wordt bepleit dat het uitvoeren van werkzaamheden nodig om aan deze eis te voldoen als dringend aangemerkt moet worden, tenzij de huurovereenkomst vóór 1 januari 2023 eindigt en de werkzaamheden dus kunnen worden uitgesteld.³¹ Dit standpunt lijkt ons ook in het kader van art. 13 Woningwet juist, mits de huurovereenkomst nog enige tijd voortduurt. Als een sanctie wordt opgelegd, dan moeten de werkzaamheden al helemaal worden aangemerkt als dringend.

Het College van B&W dat de isoleringsverplichting oplegt, kan dus door het opleggen van een last onder dwangsom ervoor zorgen dat de huurder de isolering moet dulden. Het publiekrecht en het privaatrecht staan hier in een circulaire verhouding. Voor het opleggen van een last onder dwangsom moet de verhuurder feitelijk in staat zijn om de last uit te voeren. De overheid kan de verhuurder daartoe zelf in staat stellen door aan hem een last onder dwangsom

27 HR 22 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:726, WR 2016/76, m.nt. Six-Hummel, (Loth/Stichting Portaal), r.o. 3.6.4.

28 Kamerstukken II 1999/2000, 26089, 6, p. 22.
 29 J.K. Six-Hummel, ‘art. 7:220, aant. 23’, in: J.M. Heikens e.a. (red.), *Groene Serie Huurrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (laatst bijgewerkt 1 september 2009).
 30 R.A. Veldman, ‘Onderhoud en renovatie: ook veel juridisch werk’, *WR* 2016/124, par. 3.1 en 3.3.
 31 A.G.A. van Rappard, J.M. Huber & R. Vermolen, ‘Label C-verplichting kantoorruimte, goed begonnen is half gewonnen?’, *WR* 2020/62, par. 8.2 en 8.4.

op te leggen, waardoor de werkzaamheden voor de isolering niet meer zonder nadeel kunnen worden uitgesteld en de huurder via art. 7:220 lid 1 BW wordt gedwongen om de werkzaamheden te dulden.

Eén lagere uitspraak doet bovendien vermoeden dat ook het publiek belang bij de isolering een rol kan spelen bij de kwalificatie van de werkzaamheden als dringend, ook indien geen handhavingsmaatregelen zijn genomen. In een zaak die berecht is door de kantonrechter te Amsterdam in 2006,³² wilde de verhuurder van een pand een splitsingsvergunning voor dat pand krijgen zodat hij het in meerdere appartementen kon splitsen. De gemeente Amsterdam stelde als eis voor het verkrijgen van een dergelijke vergunning dat het pand aan bepaalde kwaliteitseisen ging voldoen, waaronder eisen betreffende de brandveiligheid van het pand uit een bouwverordening.

Eén van de huurders van het pand verzette zich tegen deze werkzaamheden en voerde als verweer aan dat de werkzaamheden niet dringend waren omdat zij zonder enig nadeel uitgesteld konden worden. Daarbij verwees de huurder onder andere naar een uitspraak van diezelfde kantonrechter die enkele weken eerder was gedaan in eenzelfde soort zaak, waarin de kantonrechter oordeelde dat werkzaamheden voor het verkrijgen van een splitsingsvergunning geen dringende werkzaamheden waren.³³

De kantonrechter oordeelt in de onderhavige zaak echter dat de benodigde werkzaamheden wél dringend zijn, onder andere omdat de gemeente Amsterdam als doelstelling heeft een grotere variatie aan woningen te realiseren. De Amsterdamse gemeenteraad heeft besloten het splitsen van huurwoningen toe te staan zodat een meer divers woningaanbod gerealiseerd kan worden. De werkzaamheden in casu, vereist voor het verkrijgen van de splitsingsvergunning, dragen bij aan deze doelstelling.³⁴

De Amsterdamse rechter vult de huurovereenkomst aan met de redelijkheid en billijkheid op grond van art. 6:248 lid 1 BW, welke volgens art. 3:12 BW onder meer de betrokken maatschappelijke belangen omvat.³⁵ Via deze constructie weegt de kantonrechter het betrokken maatschappelijke belang, namelijk het creëren van een meer divers woningaanbod, mee in de beoordeling van de dringendheid van de werkzaamheden en komt vervolgens tot de conclusie dat deze dringend zijn.³⁶

Het is een elegante oplossing om via de aanvullende werking van de redelijkheid en billijkheid de betekenis van 'dringende werkzaamheden' op te rekken met publieke nadelen van uitblijvende werkzaamheden. De wetsgeschiedenis van art. 7:220 lid 1 BW is op dit punt onduidelijk, maar het feit dat het om een privaatrechtelijke huurverhouding gaat, doet vermoeden dat werkzaamheden oorspronkelijk

alleen dringend waren als het uitstellen van de werkzaamheden private nadelen met zich zou brengen. De opreking van het begrip 'dringende werkzaamheden' kan ook gevolgd worden ten aanzien van verduurzaming. Het zal weinig betoog behoeven dat klimaatverandering een groot maatschappelijk probleem is, vele malen groter dan de woningnood in Amsterdam.³⁷ Verduurzaming zal essentieel zijn om klimaatverandering tegen te gaan, en een opgelegde verduurzamingsverplichting zal in de regel deel uitmaken van gemeentelijk beleid gericht op verduurzaming. Het Amsterdamse vonnis waarop deze redenering stoelt, is echter maar één vonnis. Het is niet bekend hoeveel draagvlak er bestaat voor deze benadering bij andere en hogere rechters. Een tweede reden naast het besproken vonnis om de isolering ook zonder handhavingsmaatregelen als dringend aan te merken, zijn de voorwaarden van art. 13 Woningwet. Een verduurzamingsverplichting kan alleen worden opgelegd als deze isolering 'noodzakelijk' is. Hiervoor moet de woning bijzondere kenmerken hebben, zoals een hoog energieverbruik of een grote warmtebehoefte van de bewoners, die met zich kunnen brengen dat de werkzaamheden noodzakelijk zijn. De wetgever lijkt er bij het opstellen van art. 13 Woningwet ook vanuit te zijn gegaan dan het uitvoeren van een verduurzamingsverplichting als dringende werkzaamheden gekwalificeerd zou worden. Uit de Memorie van Toelichting uit 2004 bij art. 13 Woningwet lijkt te volgen dat het uitgangspunt van de wetgever is dat een verduurzamingsverplichting alleen noodzakelijk is wanneer het object van deze verplichting in dusdanig slechte staat verkeert dat het verduurzamen daarvan als dringende werkzaamheid in de zin van art. 7:220 lid 1 BW aangemerkt kan worden.³⁸

Dit verband tussen dringende werkzaamheden en de voorwaarden voor verduurzamingsverplichtingen geldt natuurlijk alleen maar onverkort als art. 13 Woningwet ook de grondslag is van de verduurzamingsverplichting. De redenering van de wetgever lijkt ons bovendien niet helemaal overtuigend. De maatstaf voor toepassing van art. 13 Woningwet is of het College van B&W dit noodzakelijk acht.³⁹ Zoals reeds besproken is de maatstaf voor dringende werkzaamheden in de zin van art. 7:220 lid 1 BW of deze werkzaamheden zonder schade of extra kosten kunnen worden uitgesteld. Deze twee criteria lijken elkaar niet, of althans niet geheel, te overlappen. Bovendien kan men zich in het licht van de globale opwarming en het Akkoord van Parijs afvragen of de noodzakelijkheid in de zin van art. 13 Woningwet niet moet worden opgerekt zodat een verduurzamingsverplichting ook kan worden opgelegd ten aanzien van matig of goed geïsoleerde woningen zonder bijzondere kenmerken.

Concluderend lijkt het aannemelijk dat de werkzaamheden in het huurrecht zullen worden aangemerkt als dringend. Is reeds een last onder dwangsom of bestuursdwang opgelegd, dan is in ieder geval sprake van dringende werkzaamheden,

32 Ktr. Amsterdam 19 juli 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:BA0323, WR 2007/19.

33 Ktr. Amsterdam 26 juni 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AZ1311, WR 2006/106, r.o. 6.

34 Ktr. Amsterdam 19 juli 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:BA0323, WR 2007/19, r.o. 15-16.

35 Ktr. Amsterdam 19 juli 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:BA0323, WR 2007/19, r.o. 13-15.

36 Ktr. Amsterdam 19 juli 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:BA0323, WR 2007/19, r.o. 17.

37 NASA, *The Effects of Climate Change*, <https://climate.nasa.gov/effects/> (laatst bezocht op 25 oktober 2021).

38 *Kamerstukken II 2003/04, 29392*, nr. 3, par. 3.1.8.

39 *Kamerstukken II 2003/04, 29392*, nr. 3, par. 3.1.5.

want dan zal uitstel tot schade voor de verhuurder leiden. Deze kwalificatie zal op haar beurt weer waarborgen dat de verhuurder de woning kan isoleren en dat het College deze verplichting van de verhuurder kan afdwingen door handhavingsmaatregelen.

3.1.2 *Renovatie*

Als de tweede grond van art. 7:220 BW, de renovatie van lid 2, van toepassing is op de uitvoering van de publiekrechtelijke isoleringsverplichting, dan genieten de belangen van de huurder meer bescherming. Volgens dit lid hoeft de huurder renovatie slechts toe te staan indien hem een redelijk aanbod is gedaan door de verhuurder. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat werkzaamheden als renovatie een vernieuwing door verandering of toevoeging van het gehuurde inhoudt.⁴⁰ Niet iedere vernieuwing is echter voldoende om van renovatie te spreken: in de regel zal de vernieuwing het verhuurde moeten verbeteren en het huurgenot van de huurder moeten verhogen.⁴¹ Het aanbrengen van energiebesparende maatregelen zoals isolatieglas en isoleringsmateriaal moet *in beginsel* worden aangemerkt als renovatie.⁴²

In de context van een verduurzamingsverplichting op grond van art. 13 Woningwet moet deze conclusie worden genuanceerd. Een renovatie houdt meer in dan het verhelpen van een gebrek. Een gebrek kan echter al voortvloeien uit de isoleringsverplichting op grond van art. 13 Woningwet zelf. De naleving hiervan kan worden aangemerkt als het verhelpen van een gebrek. Op grond van art. 7:241 BW is een AMvB vastgesteld waarin bepaalde tekortkomingen van huurwoningen zijn vastgesteld die in ieder geval als gebreken aangemerkt worden. Onder categorie B, nummer 1 in Bijlage II van het BHW wordt de verduurzamingsverplichting op grond van art. 13 Woningwet als een gebrek aangemerkt indien de vereiste voorziening nog niet is getroffen en de tekortkoming het woongenot van de gehuurde woonruimte ernstig schaadt. Afhankelijk van de uitleg van deze bepaling, kan in een slecht of niet-geïsoleerde woning hiervan sprake zijn. Hierbij is van belang dat, zoals reeds onder 3.1.1 besproken, het uitgangspunt van art. 13 Woningwet is dat de aan dit artikel ontleende bevoegdheid slechts gebruikt kan worden in gevallen waar dat noodzakelijk is. Dit zullen vooral woningen zijn die vanuit duurzaamheidsperspectief in buitengewoon slechte staat verkeren.

Is er dan helemaal geen sprake van een renovatie als de huurwoning in een dergelijke staat verkeert? Wij menen van wel. Een gedeeltelijke of volledige isolering houdt meer in dan wat nodig is om het afgesproken huurgenot te herstellen. Er is dus gedeeltelijk wel sprake van een verbetering

en dus renovatie. Hier is dus sprake van een samenloop tussen renovatie en het verhelpen van het gebrek.⁴³ Terwijl het gedeelte ‘verhelpen van het gebrek’ moet worden gekwalificeerd als ‘dringende werkzaamheid’, valt de rest onder beide definities.

Of een voorstel tot renovatie redelijk is, moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. De wetgever heeft wél een aantal oriëntatiepunten gegeven. Het voorstel moet redelijk zijn in het licht van de belangen van huurder en verhuurder, waarbij onder andere de aard van de werkzaamheden, de noodzaak van medewerking van de huurder, de financiële consequenties voor de verhuurder (incl. de waardevermindering),⁴⁴ de huurprijshoging voor de huurder en de mogelijkheid van een vervangend huurobject een rol spelen.⁴⁵

Wanneer werkzaamheden verricht worden op de voet van art. 7:220 lid 2 BW, wordt het belang van de huurder bij de niet-uitvoering van de werkzaamheden meer beschermd dan onder lid 1 van dit artikel. Er moet immers een belangenafweging plaatsvinden tussen het belang van de verhuurder en de huurder. Wat de uitkomst van deze belangenafweging betreft, zal in de regel sprake zijn van een redelijk voorstel met betrekking tot energiebesparende maatregelen indien de schade die gedurende de werkzaamheden ontstaat, wordt hersteld en/of vergoed en de woonlasten na een verhoging van de huur en een verlaging van de energiekosten per saldo niet stijgen.⁴⁶

Het is nog maar de vraag of dit resultaat zal veranderen in het geval van een verduurzamingsverplichting van de verhuurder. Theoretisch zou het gewicht van de verplichting ertoe kunnen leiden dat een voorstel ook bij stijgende maandlasten redelijk zou zijn. Dit lijkt echter onwaarschijnlijk. Ten eerste betreft de redelijkheid van het voorstel de verhouding tussen de verhuurder en de huurder en noemt de parlementaire geschiedenis publiekrechtelijke verplichtingen niet als een relevante factor. Ten tweede zouden, zoals onder 2.2 opgemerkt, stijgende maandlasten waarschijnlijk ten opzichte van de huurder tot de onevenredigheid van de verduurzamingsverplichting in het publiekrecht leiden. Een ander verband met het publiekrecht is dat als de renovatie niet tot hogere maandlasten mag leiden, de evenredigheid van de verduurzamingsverplichting ten opzichte van de eigenaar zal afhangen van de vraag of de isolering de energiekosten voldoende vermindert en zich zo daadwerkelijk terugverdient. De verhoogde huurprijs kan bij gelijkblijvende maandlasten de investering van de verhuurder (en de mogelijke verhuiskostenvergoeding en compensatie voor de huurder) namelijk alleen volledig compenseren als de energiekosten van de huurder voldoende dalen.

Indien het voorstel inderdaad redelijk blijkt, dient de huurder de werkzaamheden te dulden. Gedoogt de huurder

40 *Kamerstukken II* 2000/01, 26089, nr. 19, p. 29; J.K. Six-Hummel, ‘art. 7:220, aant. 44c’, in: J.M. Heikens e.a. (red.), *Groene Serie Huurrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (laatst bijgewerkt 1 september 2009).

41 HR 22 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:726, *WR* 2016/76, m.nt. Six-Hummel, (*Loth/Stichting Portaal*), r.o. 3.4.2; J.K. Six-Hummel, ‘art. 7:220, aant. 44g’, in: J.M. Heikens e.a. (red.), *Groene Serie Huurrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (laatst bijgewerkt 1 september 2009).

42 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3507, 3508 en 3509; en Hof Arnhem-Leeuwarden 11 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10766, *WR* 2019/80.

43 A.G.A. van Rappard, J.M. Huber & R. Vermolen, ‘Label C-verplichting kantoorruimte, goed begonnen is half gewonnen?’, *WR* 2020/62, par. 8.4.

44 HR 26 maart 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL0683, *WR* 2010, 56, m.nt. E.E. de Wijkerslooth-Vinke, r.o. 3.5.2.

45 *Kamerstukken II* 1997/98, 26089, nr. 3, bij art. 220, sub 4.

46 Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 4 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2543, *WR* 2019/67, r.o. 11.

de isolering niet, dan kan de verhuurder vorderen dat de huurder hiertoe wordt veroordeeld.⁴⁷ Maakt de huurwoning deel uit van een groter complex waarvoor een verduurzamingsverplichting geldt, dan wordt het renovatievoorstel vermoed redelijk te zijn als ten minste 70% van de huurders (van dezelfde of meerdere verhuurders)⁴⁸ binnen één complex instemt met de renovatie.⁴⁹ Lokken de overige huurders geen rechterlijk oordeel uit of acht de rechter het voorstel ook jegens hen die niet hebben geaccepteerd redelijk, dan dienen zij de werkzaamheden te gedogen.⁵⁰ Stemt minder dan 70% in, dan moet de verhuurder zelf vorderen dat voor recht wordt verklaard dat het voorstel redelijk is.⁵¹ Concluderend vallen de werkzaamheden ter uitvoering van de isoleringsverplichting, voor zover hierdoor geen gebrek wordt verholpen, ook onder het begrip 'renovatie'. De huurder kan dus blijkbaar ook op grond van de renovatiebepaling onder bijkomende voorwaarden worden gedwongen om de werkzaamheden te dulden. Deze voorwaarden maken het wel lastiger dan bij dringende werkzaamheden om de huurder te dwingen de werkzaamheden te dulden. Een redelijk renovatievoorstel zou met zich brengen dat indien de verplichting evenredig is, het College een last onder dwangsom kan opleggen aan de verhuurder. Het laatste zou wederom met zich brengen dat de werkzaamheden in ieder geval als dringend kunnen worden aangemerkt.

3.1.3 Samenloop

Het is heel waarschijnlijk dat de werkzaamheden ter uitvoering van de publiekrechtelijke verplichting vallen onder de definitie van zowel 'dringende werkzaamheden' als 'renovatie'. Indien een bestuursrechtelijke sanctie wordt opgelegd, is deze conclusie zelfs onontkoombaar. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat het hierbij niet gaat om een combinatie van werkzaamheden waarvan sommige werkzaamheden onder art. 7:220 lid 1 BW vallen en andere werkzaamheden onder lid 2. *Alle* werkzaamheden vallen onder beide definities.

De Hoge Raad lijkt ervan uit te gaan dat dringende werkzaamheden en renovaties elkaar kunnen overlappen.⁵² Deze categorieën sluiten elkaar dus niet uit. Deze samenloop kan echter niet ertoe leiden dat de regels over en gevolgen van dringende werkzaamheden en renovatie, bijvoorbeeld over de compensatie van de huurder en de huurprijsverhoging, tegelijkertijd van toepassing zijn. Het is aan de verhuurder om in deze situatie tussen art. 7:220 lid 1 en lid 2 te kiezen.⁵³ Kiest hij voor lid 1, dan is de uitvoering van de isoleringsverplichting makkelijker en hoeft geen forfaitaire verhuiskostenvergoeding te worden betaald, maar ontstaan bijvoorbeeld (nog meer) perikelen bij de huurprijsverhoging. Zie

onderdelen 3.2 en 3.3 voor een nadere uiteenzetting. Kiest hij voor lid 2, dan is de uitvoering door het renovatievoorstel ingewikkelder en is mogelijkwerwijs een forfaitaire verhuiskostenvergoeding verschuldigd, maar zijn er minder perikelen met betrekking tot de huurprijsverhoging. Voor de handhaving van de publiekrechtelijke verduurzamingsverplichting maakt dit niet uit. De mogelijkheid voor de verhuurder om zich op art. 7:220 lid 1 BW te beroepen, is al voldoende voor het opleggen een bestuursrechtelijke sanctie.

3.2 Compensatie van de huurder voor de onder-vonden overlast

De uitvoering van de isoleringsverplichting kan worden gekwalificeerd als 'dringende werkzaamheden' of 'renovatie'. Het is, voor zover het niet gaat om het verhelpen van een gebrek, aan de verhuurder om de ene (art. 7:220 lid 1 BW) of de andere route (lid 2) te kiezen. Afhankelijk van deze keuze en de vraag of de isoleringsverplichting en/of de uitvoering van de werkzaamheden een gebrek oplevert, ondervindt de huurder uiteenlopende financiële gevolgen.

Voor zover de werkzaamheden ertoe dienen om een gebrek te verhelpen en dus 'dringende werkzaamheden' zijn, kan de huurder aanspraak maken op huurvermindering voor vermindering van huurgenoet (art. 7:207 BW) en schadevergoeding (art. 7:208 BW).⁵⁴ In onderdeel 3.1.2 is al besproken dat een gebrek al voortvloeit uit de isoleringsverplichting zelf indien de huurwoning uitzonderlijk slecht is geïsoleerd. De huurder kan op deze grondslag dus ondervonden overlast en in verband met de werkzaamheden gemaakte kosten gecompenseerd krijgen. Wat de aanspraak op schadevergoeding betreft, zal overigens ook de tekortkoming kunnen worden toegerekend aan de verhuurder omdat hij de slechte isolering van het verhuurde moet hebben gekend. Een gebrek kan overigens ook voortvloeien uit hinder ten gevolge van de uitvoering van werkzaamheden. Niet elke vorm van hinder levert echter een gebrek op omdat het met enige regelmaat nodig is werkzaamheden aan gebouwde zaken te verrichten.⁵⁵ In de regel zal de hinder niet van zodanige aard, ernst en duur zijn dat de hinder een gebrek oplevert. Dan kan op de hinder ook geen aanspraak op schadevergoeding of huurvermindering worden gebaseerd.⁵⁶ Ook in het kader van een renovatie wordt deze hinder meegevoegd bij de beoordeling of een renovatievoorstel redelijk is. Theoretisch is het dus mogelijk dat de verhuurder een lagere huurprijs moet accepteren om de redelijkheid van het voorstel te waarborgen. Dit lijkt ons echter onwaarschijnlijk omdat de huurder een bepaalde mate van hinder moet dulden.

Een uitzonderlijk geval is dat de woning tijdelijk onbewoonbaar wordt. Indien het in het kader van een *renovatie*

47 Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/120.

48 M.C.E. van der Vleuten, *Gemengde complexen*, Maastricht: Nexus, 2017, p. 265.

49 Art. 7:220 lid 3 BW.

50 Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/122.

51 Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/123.

52 HR 22 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:726, WR 2016/76, m.nt. Six-Hummel (*Loth/Stichting Portaal*), r.o. 3.4.2.

53 A.G.A. van Rappard, J.M. Huber & R. Vermolen, 'Label C-verplichting kantoorruimte, goed begonnen is half gewonnen?', WR 2020/62, par. 8.4.

54 Een meer theoretische mogelijkheid die geen rol in de praktijk speelt, is de ontbinding op grond van art. 7:210 BW dan wel art. 6:265 BW. Bij contracten voor onbepaalde tijd kan de huurder bovendien de overeenkomst opzeggen.

55 HR 7 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD3935, NJ 2002/26 (*Sloun/William Properties*), r.o. 3.3.2.

56 Ktr. Amersfoort 14 oktober 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:7316, WR 2016/20, r.o. 4.10.

noodzakelijk is voor de huurder van woonruimte om te verhuizen, moet de verhuurder op grond van art. 7:220 lid 5 BW een bijdrage in de kosten van de verhuizing betalen. De hoogte van deze bijdrage is voor zelfstandige woonruimte vastgesteld in de Regeling minimumbijdrage verhuis- en inrichtingskosten bij renovatie en bedraagt sinds 1 maart 2021 € 6.334.⁵⁷ Voor 'dringende werkzaamheden' bestaat geen dergelijke regeling. Aangezien een verhuizing het huurgenot echter zodanig verstoort dat sprake is van een gebrek, zou de verhuurder de verhuiskosten ook in het geval van 'dringende werkzaamheden' moeten compenseren. Deze aanspraken op de verhuurder leiden in de praktijk ertoe dat zelfs het vervangen van ramen vaak binnen één dag geschiedt en dit gebrek dus niet zal optreden.

Indien de huurwoning uitzonderlijk slecht geïsoleerd is en/of een verhuizing van de huurder noodzakelijk is, hebben deze vormen van compensatie voor dringende werkzaamheden dan wel renovatie tot gevolg dat de last die de verhuurder draagt vanwege de isoleringsverplichting, omhoog gaat. Wordt de isoleringsverplichting daarentegen opgelegd aan eigenaars van matig of beter geïsoleerde woningen en is geen verhuizing noodzakelijk, dan zal doorgaans geen sprake zijn van een gebrek en zullen daarom geen aanspraken van de huurder ontstaan. Als de onder 3.3 behandelde huurprijsverhoging de verhuurder niet compenseert voor de aanspraken van de huurder, dan is een isoleringsverplichting zonder nadeelcompensatie publiekrechtelijk gezien onevenredig. Deze gevolgtrekking is vanuit een huurrechtelijk perspectief bizar te noemen, omdat de huurder zijn wettelijk gewaarborgde vergoeding uiteindelijk via de huurprijs weer terug zou moeten betalen aan de verhuurder om de rechtmatigheid van de isoleringsverplichting te waarborgen. De meest zuivere oplossing zou onzes inziens zijn dat de gemeente deze vergoeding voor haar rekening neemt, bijvoorbeeld als subsidie of nadeelcompensatie op grond van het *égalité*-beginsel.

3.3 De huurprijsverhoging

De evenredigheid van de isoleringsverplichting in het publiekrecht hangt af van de mogelijke huurprijsverhoging. Het gedogen van de werkzaamheden of de handhaving van de isoleringsverplichting brengt nog niet met zich dat de huurovereenkomst wordt gewijzigd en de huurprijs wordt verhoogd, bijvoorbeeld overeenkomstig het renovatievoorstel.⁵⁸ Ook of de werkzaamheden onder art. 7:220 lid 1 of lid 2 BW vallen, heeft ook gevolgen voor de mogelijkheid om de huurprijs te verhogen. Voor zover het dringende werkzaamheden betreft, is de heersende leer dat geen huurprijsverhoging mogelijk is. Wanneer de werkzaamheden renovatie betreffen, kan de verhuurder weliswaar een hogere huurprijs in het renovatievoorstel opnemen, maar zal hij, ook als de werkzaamheden redelijk worden gevonden, deze huurprijsverhoging niet altijd helemaal kunnen afdwingen. In dit onderdeel worden eerst niet-geliberaliseerde

woningen behandeld (3.3.1) en vervolgens geliberaliseerde woningen (3.3.2).

3.3.1 Niet-geliberaliseerde woningen

Bij niet-geliberaliseerde woonruimte kan de verhuurder, als het renovatievoorstel redelijk is, maar de huurder de verhoging niet aanvaardt, de huurcommissie verzoeken om over de redelijkheid van de huurprijsverhoging bindend te oordelen.⁵⁹ Artikel 7:255 BW biedt een toetsingsgrondslag voor de huurprijsverhoging na veranderingen waardoor het woongerief stijgt. In dat geval moet de nieuwe huurprijs in een redelijke verhouding staan tot de door de verhuurder gemaakte kosten, begrensd door de maximumprijs volgens art. 10 lid 1 Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (UHW). De exacte hoogte van deze maximumprijs hangt af van de eigenschappen van de huurwoning en kan worden berekend aan de hand van het woningwaardering-puntenstelsel van het Besluit huurprijzen woonruimte (BHW). Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de huurprijsverhoging in redelijke verhouding tot de kosten staat indien de investering binnen de economische levensduur van de woning terugverdiend kan worden.⁶⁰ Bij de toets van art. 7:255 BW wordt alleen gekeken naar de kosten van de werkzaamheden zelf en niet naar de verhuiskostenvergoeding of aan de huurder verschuldigde compensatie voor door de huurder gemaakte kosten of overlast.⁶¹ Deze extra kosten zijn echter wel relevant in het kader van de beoordeling van de evenredigheid van de isoleringsverplichting op grond van art. 13 Woningwet.

De Huurcommissie heeft richtlijnen opgesteld om de redelijkheid van de huurprijsverhoging te beoordelen. Deze beoordeling bestaat uit vier stappen. Ten eerste wordt gekeken naar de zuivere kosten voor de geriefsverbetering, exclusief de kosten voor onderhoud. Als tweede stap worden eventuele subsidies in mindering gebracht op de kosten voor de geriefsverbetering. Ten derde wordt berekend hoeveel het zou kosten om een hypotheek voor dit bedrag te krijgen en het rentepercentage per maand dat bij een dergelijke hypotheek hoort. Tot slot beoordeelt de Huurcommissie de redelijkheid van het aanbod door de voorgestelde huurprijs te vergelijken met de berekende kosten voor de verhuurder per maand. Is het voorstel hoger dan deze kosten, dan is het onredelijk.⁶²

Dat de gemaakte kosten centraal staan, doet vermoeden dat het voordeel dat de huurder heeft na de verduurzaming, bijvoorbeeld omdat de woning energiezuiniger is en de gasrekening daardoor lager uitvalt, niet van belang is bij het bepalen van de redelijkheid van de verhoging. Met name publiekrechtelijk is dit echter wél het geval. Immers zal de verduurzamingsverplichting op grond van art. 13 Woningwet onevenredig ten opzichte van de huurder zijn als de maandlasten van de huurder per saldo omhoog gaan.

⁵⁷ Voor onzelfstandige woonruimte geldt geen wettelijk minimum.

⁵⁸ Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/121.

⁵⁹ Art. 7:255 BW; Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/121.

⁶⁰ Kamerstukken II 1976/77, 14175, nr. 6, p. 55.

⁶¹ Huurcommissie, *Beleidsboek Huurverhoging na Woningverbetering*, juni 2018, p. 7 (online geraadpleegd).

⁶² Huurcommissie, *Beleidsboek Huurverhoging na Woningverbetering*, juni 2018, p. 7-9 (online geraadpleegd).

Bovendien lijkt, zoals in onderdeel 3.1.2 reeds aangegeven, het renovatie-voorstel niet redelijk in de zin van art. 7:220 lid 2 BW te zijn indien de maandlasten voor de huurder stijgen. De gemaakte kosten kunnen de kostenbesparing door lagere energiekosten dus niet overstijgen. In tijden van stijgende energieprijzen zal dit geen probleem opleveren. Blijkt de huurverhoging desondanks onvoldoende voor de verhuurder om de investering terug te verdienen, dan is de verduurzamingsverplichting onevenredig ten opzichte van de verhuurder. Hierbij is nog geen rekening gehouden met aan de huurder te betalen vergoedingen.

Voor zover de werkzaamheden ertoe dienen om een gebrek te verhelpen of de verhuurder een beroep doet op art. 7:220 lid 1 BW in plaats van lid 2, is een huurprijsverhoging daarentegen uitgesloten. Volgens art. 7:255 lid 1 sub b BW biedt art. 7:255 BW geen grondslag voor een huurverhoging als door de werkzaamheden gebreken in de zin van art. 7:204 lid 2 BW worden verholpen. Onder 3.1.2 is reeds aangetoond dat de isoleringsverplichting op grond van art. 13 Woningwet moet worden gekwalificeerd als een gebrek indien het ontbreken van de isolatievoorzieningen het woongenot ernstig schaadt. In dergelijke gevallen is een huurprijsverhoging in bepaalde mate uitgesloten.⁶³ Zodra en voor zover het verhelpen van het gebrek overgaat in het verbeteren van het woongerief en dus in een renovatie, is een huurprijsverhoging weer mogelijk zoals in de vorige alinea's beschreven. Theoretisch is een huurprijsverhoging op grond van art. 7:255 BW ook mogelijk indien de verhuurder een beroep doet op art. 7:220 lid 1 BW en de dringende werkzaamheden niet (alleen) een gebrek verhelpen, maar ook het woongerief verhogen. Ringnalda betoogt hieromtrent dat art. 7:255 lid 1 sub b BW weliswaar gebreken, maar niet dringende werkzaamheden uitsluit van het toepassingsbereik.⁶⁴ Aangezien dringende werkzaamheden en (het herstel van) gebreken elkaar kunnen overlappen, maar niet hetzelfde betekenen, zou een huurprijsverhoging mogelijk zijn. De heersende leer is echter dat een huurprijsverhoging niet tot de mogelijkheden behoort bij dringende werkzaamheden.⁶⁵ Het uitgangspunt is dus dat een huurprijsverhoging is uitgesloten na alle dringende werkzaamheden. In het belang van de verduurzaming en de uitvoering van overheidsbesluiten in het algemeen zou echter moeten worden overwogen om de lijn van Ringnalda te volgen.

Voor zover de uitvoering van de isoleringsverplichting dringende werkzaamheden met zich brengt, moet de verhuurder dus voldoen aan de verduurzamingsverplichting

zonder de huurprijs te kunnen verhogen. In dit geval zou de verduurzamingsverplichting echter in beginsel onevenredig zijn ten aanzien van de verhuurder. Een nuancering van de evenredigheidstoets lijkt hier evenwel op haar plaats. Voor zover de werkzaamheden ertoe dienen ernstige schade aan het woongenot weg te nemen en dus een gebrek te verhelpen, zouden de kosten daarvan niet voor rekening van de huurder of de overheid moeten komen, maar door de verhuurder moeten worden gedragen. Deze kosten moeten onzes inziens dan ook worden afgetrokken van de investeringskosten in de evenredigheidstoets. De ontbrekende mogelijkheid voor een huurverhoging voor dringende werkzaamheden is dus alleen maar beslissend voor de evenredigheid indien de verhuurder een beroep doet op art. 7:220 lid 1 BW zonder dat sprake is van een gebrek, bijvoorbeeld wanneer de verhuurder vanwege een bestuurlijke sanctie het dulden van de werkzaamheden door de huurder snel wil afdwingen.

3.3.2 Geliberaliseerde woningen

Geliberaliseerde woonruimte wordt gekenmerkt door een hogere mate van contractsvrijheid. Het merendeel van de bepalingen betreffende de huurprijsbescherming voor woonruimte is niet van toepassing op geliberaliseerde woonruimte (art. 7:247 BW). Tot 1 mei 2021 kon, als de huurder een redelijk voorstel tot huurverhoging, bijvoorbeeld naar aanleiding van isolering, niet aanvaardde, de verhuurder de verhoging via een gerechtelijke procedure afdwingen. Dit kon via artikel 7:220 lid 2 BW als deel van het redelijke voorstel tot renovatie. De rechter kon ook op vordering van de verhuurder de huur beëindigen als de rechter de nieuwe voorwaarden van de huurovereenkomst redelijk achtte en de huurder hiermee niet had ingestemd.⁶⁶

Sinds het intreden van de Wet maximering huurprijsverhoging geliberaliseerde huurovereenkomsten op 1 mei 2021 is de huurprijsbescherming voor geliberaliseerde woonruimte ten minste tot 1 mei 2024 aanzienlijk strenger. Deze wet is krachtens artikel 208ea van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek zonder overgangsrecht van toepassing op alle bestaande en toekomstige huurovereenkomsten. Ook voor geliberaliseerde woonruimte is een vordering tot beëindiging van de huur op grond van art. 7:274 lid 1 sub d BW niet meer mogelijk wanneer het voorstel voor een nieuwe huurovereenkomst een wijziging van de huurprijs inhoudt. Waar voorheen gold dat partijen vrij waren om een jaarlijkse huurprijsverhoging, meestal vooraf vastgelegd in een huurprijsindexeringsclausule in de huurovereenkomst, overeen te komen, geldt nu een maximumpercentage. Uit art. 10 lid 3 van de UHW blijkt dat dit percentage neerkomt op de inflatie plus één procentpunt. Elk beding in strijd met deze bepaling is nietig op grond van art. 7:248 lid 3 BW.

Ook kent boek 7 het nieuwe artikel 255a. Dit nieuwe wetsartikel is krachtens lid 1 uitsluitend van toepassing op geliberaliseerde woonruimte en beperkt de mogelijke huurverhoging na het treffen van voorzieningen in de zin van

63 Deze conclusie is overigens lastig te rijmen met een opmerking van de Minister over art. 13 Woningwet in de Memorie van Toelichting over art. 7:305 BW, dat betrekking heeft op bedrijfsruimte. Daarin betoogde de Minister ten aanzien van de verplichte isolering van woningen dat de kosten zouden moeten worden verdeeld over de huurder en de verhuurder. Zie *Kamerstukken II 2000/01, 26932*, nr. 5. Aangezien art. 7:305 BW geen betrekking heeft op woningen, is het gewicht van deze opmerking hoogstwaarschijnlijk beperkt.

64 F.J. Ringnalda, 'De verhuiskostenvergoeding bij renovatie na de prejudiciële vragen', *Tijdschrift huurrecht in de praktijk* 2021, 21-25, 23.

65 *Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/117*; A.G.A. van Rappard, J.M. Huber & R. Vermolen, 'Label C-verplichting kantoorruimte, goed begonnen is half gewonnen?', *WR* 2020/62, par. 8.3; R.A. Veldman, 'Onderhoud en renovatie: ook veel juridisch werk', *WR* 2016/124, par. 3.1.

66 Art. 7:274 lid 1 sub d BW; *Asser/Rossel & Heisterkamp 7-II 2021/121*.

art. 7:255 BW.⁶⁷ Artikel 7:255a lid 2 BW bepaalt dat in het geval van een verbetering van het woongerief, zoals bij isolering doorgaans het geval is, de huurprijsverhoging in redelijke verhouding tot de door de verhuurder gemaakte kosten moet staan. Lid 3 biedt vanaf 1 mei 2021 ook voor geliberaliseerde woonruimte de mogelijkheid om de huurcommissie om een bindend oordeel over de verhoging te verzoeken. Het verschil met art. 7:255 BW is dat de maximumhuurprijs hier niet beperkt wordt door het puntenstelsel zoals dat bij niet-geliberaliseerde woonruimte wel het geval is.

De huurprijsverhoging is onder twee voorwaarden voldoende hoog. Ten eerste moet zij zowel de investeringskosten als aan de huurder te betalen vergoedingen dekken. Zo waarborgt de verhoging de evenredigheid van de isoleringsverplichting ten aanzien van de verhuurder. Wij zouden bovendien willen aannemen dat de maandlasten van de huurder niet omhoog mogen gaan. Deze tweede voorwaarde zou aansluiten bij de eisen die art. 7:220 lid 2 BW blijkens onderdeel 3.1.2 stelt aan een redelijk voorstel tot renovatie in deze context, en ook waarborgen dat de verduurzamingsverplichting evenredig blijft ten aanzien van de huurder. Of aan deze voorwaarden voldaan is, hangt af van de effectiviteit van de isolering en de omstandigheden van het geval. Bij hoge energieprijzen zal dit waarschijnlijk het geval zijn.

Het voorgaande geldt echter alleen maar in het geval van renovatie. Artikel 7:255a BW is niet van toepassing op alle gevallen van verduurzamingsverplichtingen. Deze bepaling verwijst naar werkzaamheden in de zin van art. 7:255 lid 1 sub b BW. Het verhelpen van gebreken leidt volgens dit artikel niet tot een relevante verbetering van het woongerief. Zoals onder 3.1.2 reeds aangetoond, wordt de uitvoering van de isoleringsverplichting op grond van art. 13 Woningwet aangemerkt als het verhelpen van een gebrek voor zover de ontbrekende of slechte isolering het woongenot ernstig schaadt. De eigenaar zal dus in die mate geen beroep kunnen doen op art. 7:255a BW. Wij hebben onder 3.3.1 echter al aangegeven dat de eigenaar deze kosten zou moeten dragen en dit geen gevaar voor de evenredigheid van de isoleringsverplichting in het publiekrecht oplevert.

Wat andere dringende werkzaamheden betreft, is het de heersende leer dat geen huurprijsverhoging mogelijk is. Aangezien art. 7:247 BW ook de route via de beëindiging van de huurovereenkomst door de rechter ex art. 7:274 lid 1 sub d BW afsluit, is een huurprijsverhoging dus ook niet mogelijk als de verhuurder door de isolering geen gebrek verhelpt, maar wel een beroep doet op art. 7:220 lid 1 BW.

De isoleringsverplichting dreigt in een dergelijk geval onevenredig te zijn ten aanzien van de eigenaar.

4. Wegen uit de impasse

Ons onderzoek laat zien dat de uitvoering en handhaving van een *evenredige* verduurzamingsverplichting geen grote problemen zal opleveren omdat de gemeente bestuurlijke sancties kan opleggen om de isolering af te dwingen en de huurder in ieder geval verplicht kan worden om de verduurzaming als dringende werkzaamheden te dulden. De relatief eenvoudige uitvoering gaat echter ten koste van de evenredigheid van de verduurzamingsverplichting. Een huurprijsverhoging naar aanleiding van dringende werkzaamheden is volgens de heersende leer niet toegestaan, zelfs als de dringende werkzaamheden niet ertoe dienen een gebrek te verhelpen en de kosten daarvan dus niet voor rekening van de verhuurder dienen te komen.

Merkt de verhuurder de werkzaamheden daarentegen aan als renovatie, dan is een huurprijsverhoging mogelijk en in beginsel ook toereikend voor het terugverdienen van de investering indien door de isolering voldoende energie wordt bespaard. In het geval van renovatie zal echter de uitvoering bezwaarlijker zijn omdat de verhuurder een renovatievoorstel moet doen en, indien de huurder weigert om mee te werken, bij de rechter moet aantonen dat dit voorstel redelijk is. Zo kan de verhuurder ook minder snel voldoen aan een bestuurlijke last, hetgeen tot het verbeuren van dwangsommen kan leiden. Voor zover een huurverhoging mogelijk is, kan de verhuiskostenvergoeding of compensatie voor de huurder in uitzonderlijke gevallen nog roet in het eten gooien.

Terwijl de evenredigheid van het publiekrechtelijke besluit ten opzichte van de huurder in alle gevallen (dus met of zonder huurverhoging) gewaarborgd lijkt te zijn, is de evenredigheid ten opzichte van de eigenaar-verhuurder dit niet. Het gevaar van onevenredigheid bestaat voor zover geen gebrek wordt verholpen en geen huurprijsverhoging mogelijk is of de huurprijsverhoging onvoldoende is voor het terugverdienen van de investering en andere gemaakte kosten. Dan kan het College van B&W het besluit niet rechtmatig nemen. De eigenaar zou in een dergelijke situatie succesvol beroep kunnen instellen tegen de verduurzamingsverplichting.

Deze impasse wordt enerzijds veroorzaakt door de uitleg van 'dringende werkzaamheden' in het huurrecht en de gevolgen van een beroep op art. 7:220 lid 1 door de verhuurder. Door de brede uitleg van dringende werkzaamheden en een beroep hierop wordt de handhaving van het besluit vergemakkelijkt, maar wordt onvoldoende rekening gehouden met de invloed hiervan op de mogelijkheden om de huurprijs te verhogen en de reflexwerking daarvan in het publiekrecht. Anderzijds komt deze impasse in uitzonderlijke gevallen tot stand door de verplichting van de verhuurder om aan de huurder een verhuiskostenvergoeding of compensatie te betalen. Het is belangrijk om te benadrukken dat de gedeeltelijke kwalificatie van de isoleringsverplichting als 'gebrek' geen impasse oplevert. Voor zover de

67 De wet kende eerder geen specifieke bepaling waarmee de redelijkheid van een huurprijsverhoging voor geliberaliseerde huur beoordeeld kan worden. In de literatuur werd gepleit voor aansluiting bij het toetsingsbeleid voor huurverhoging op grond van art. 7:255 BW, ook wanneer het om geliberaliseerde woonruimte ging. Zie C.E. Schouten, *WR* 2015/36, annotatie bij Ktr. Amsterdam 4 september 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:7923. Een andere mogelijkheid was om aan te sluiten bij art. 7:243 BW. Dit artikel heeft betrekking op een spiegelbeeldige verduurzamings situatie waarin de huurder van de verhuurder verlangt dat hij de woning gaat verduurzamen. Als tegenprestatie moet de huurder een huurprijs betalen die verhoogd is met een bedrag dat in redelijke verhouding tot de kosten van de verhuurder staat.

huurwoning in zo'n slechte staat verkeert dat de verhuurder zijn verplichtingen heeft geschonden door de woning niet te isoleren, dan moeten de kosten van het verhelpen van dit gebrek voor rekening van de verhuurder komen.

Er zijn volgens ons twee instrumenten om deze impasse te verzachten. Het eerste instrument zou zijn om binnen het systeem van het huurrecht een bepaalde mate van *cherry-picking* toe te staan. De verhuurder zou, om bijvoorbeeld het verbeuren van een dwangsom te voorkomen, zich op art. 7:220 lid 1 BW moeten kunnen beroepen om de isoleringswerkzaamheden uit te voeren zonder een renovatie-voorstel te moeten doen. Daarna zou hij zich alsnog op de (gehele) rest van de regels over renovatie moeten kunnen beroepen om via art. 7:255 BW dan wel art. 7:255a BW een huurprijsverhoging te bewerkstelligen. Het tweede instrument is dat de gemeente de verhuiskostenvergoeding en de compensatie voor de huurder standaard zou moeten vergoeden in de vorm van nadeelcompensatie voor de verhuurder.

Tijdsdruk en onvolledige informatie bemoeilijken het opheffen van deze impasse. De gemeente zal doorgaans niet weten hoeveel juridische en andere kosten de eigenaar zal moeten maken om de huurder te compenseren en tot medewerking te bewegen. Ook de berekening van de investering en de bespaarde energiekosten zal, afhankelijk van de kennis en kunde binnen de organisatie, een klein of groot obstakel vormen. De fluctuerende energieprijzen maken dit uitermate ingewikkeld. De eigenaar moet daarentegen binnen zes weken na het besluit bezwaar maken en binnen zes weken na het besluit op bezwaar beroep instellen. Om de verhoudingen tussen verhuurder en huurder te regelen, in het bijzonder als het pad van een renovatie wordt bewandeld, zullen de partijen echter aanzienlijk meer tijd nodig hebben. De termijnen in het publiekrecht zijn dus niet voldoende afgestemd op het huurrecht en de feitelijke verhoudingen tussen huurder en verhuurder. In het licht van de onder 2.2 behandelde uitspraak van de Rechtbank Amsterdam en het zorgvuldigheidsbeginsel is het daarom aan de gemeente om hiermee rekening te houden, zoveel informatie als mogelijk te vergaren en het besluit in vergaande mate in overleg met de partijen te nemen. Bovendien moeten bestuurlijke lasten terughoudend worden gehanteerd.

Een andere oplossing voor het probleem van de onvolledige informatie onder tijdsdruk zou het aanvragen van een zelfstandig schadebesluit kunnen zijn. Hiermee kan de eigenaar ondanks de onherroepelijkheid van de isoleringsverplichting nadeelcompensatie opeisen van de gemeente.⁶⁸ Dit herstelt weliswaar de evenredigheid van het besluit, maar zal ook tot onvoorziene kosten bij gemeenten leiden.

Als in de toekomst nieuwe grondslagen voor verduurzamingsverplichtingen worden gecreëerd, dan verdient het aanbeveling om maatregelen tegen deze impasse te nemen. Een overgangstermijn voor de uitvoering van de verplichting zoals in het kader van art. 5.11 Bouwbesluit zou ruimte bieden voor overleg en bijdragen tot een minnelijke oplossing. Indien de wettelijke grondslag in het publiekrecht bovendien wordt

vergezeld van een expliciete bepaling over een huurprijsverhoging in het Burgerlijk Wetboek voor werkzaamheden die meer inhouden dan het verhelpen van een gebrek, dan kan men de voordelen van het huurrecht benutten en de nadelen van het huurrecht omzeilen. Het voordeel van een 'dringende werkzaamheid' is de relatief eenvoudige uitvoering en handhaving van het besluit. Is bovendien in (de mogelijkheid van) een huurprijsverhoging wettelijk voorzien, dan leidt de kwalificatie als dringende werkzaamheid en een beroep op art. 7:220 lid 1 BW niet tot de hier aan de kaak gestelde impasse. De rechtmatigheid van de isoleringsverplichting zou overigens niet ervan afhangen of de huurprijs daadwerkelijk wordt verhoogd; de mogelijkheid van een toereikende huurprijsverhoging is voldoende. Als voorbeeld kan art. 7:305 BW dienen. Deze bepaling verzekert ten aanzien van gehuurde bedrijfsruimte dat de verhuurder een redelijke huurprijsverhoging kan vorderen. Om onzekerheid weg te nemen over de kosten die de verhuurder maakt om de huurder te compenseren en tot dulden te bewegen zou ook kunnen worden bedongen dat de gemeente deze kosten draagt.

5. Conclusie

In dit artikel hebben wij laten zien dat verduurzamingsverplichtingen in een huurcontext alleen maar rechtmatig zullen zijn als de eigenaar-verhuurder zijn investering en met de verplichting gepaard gaande kosten terug kan verdienen en de maandlasten van de huurder niet omhoog gaan. Hierbij tellen de investeringskosten van de verhuurder niet mee voor zover de isoleringsverplichting op grond van art. 13 Woningwet wordt aangemerkt als gebrek. De handhaving van de verplichting levert geen probleem op omdat de huurder de naleving van de isoleringsverplichting als dringende werkzaamheid zal moeten dulden.

Behandelt de verhuurder de isoleringswerkzaamheden als dringende werkzaamheden, bijvoorbeeld omdat hij het verbeuren van dwangsommen vreest, dan kan hij het dulden van de isoleringswerkzaamheden eenvoudig afdwingen, maar zal hij geen aanspraak kunnen maken op een huurprijsverhoging. Behandelt de verhuurder de werkzaamheden als renovatie, dan is de uitvoering bezwaarlijker, maar heeft hij recht op een huurprijsverhoging die zijn investering dekt. Aan de huurder te betalen vergoedingen kunnen dan nog steeds roet in het eten gooien. Er is dus een gevaar dat de verhuurder financieel verlies lijdt en de ongecompenseerde isoleringsverplichting onevenredig en daarom onrechtmatig wordt.

Deze impasse wordt veroorzaakt door een gebrek aan afstemming tussen het privaat- en publiekrecht. Toekomstige grondslagen voor verduurzamingsverplichtingen moeten hiermee rekening houden en een bijzondere grondslag bieden voor huurprijsverhogingen. Als de huurder of verhuurder na het oplossen van deze impasse nog steeds financieel verlies gaan lijden ten gevolge van een verduurzamingsverplichting, dan is het zonder meer redelijk dat nadeelcompensatie wordt betaald voor dit offer in het algemeen belang.

⁶⁸ ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, AB 1997/229; ABRvS 12 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7851, AB 2004/95; ABRvS 8 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1762, AB 2007/252.