

leven is geroepen om een impuls te geven aan de woningmarkt, de bouwsector (verbouwingen) en om de hypotheekschulden af te laten nemen. Bij de invoering van deze verhoogde vrijstelling had de overheid erop gerekend dat in totaal 20 000 belastingplichtigen van de regeling gebruik zouden maken. Op 1 maart 2014 hadden echter al 34 000 belastingplichtigen gebruikgemaakt van de verruimde regeling. De stand op dit moment is niet bekend. Het beoogde aantal van 20 000 is dus ruimschoots overschreden, met als gevolg dat de overheid meer belasting misloopt dan aanvankelijk verwacht. Het is jammer dat de maatregel niet verlengd wordt, maar ook de schatkist moet gevuld worden.

De verruimde vrijstelling geldt alleen indien de schenking wordt gebruikt voor de aankoop of de verbouwing van de eigen woning of voor de aflossing van de eigenwoningschuld. Daarnaast is de faciliteit ook van toepassing indien de schenking wordt gebruikt voor de aflossing van een restschuld wanneer die woning al is verkocht. Het maakt hierbij niet uit aan wie wordt geschonken. De schenker heeft daardoor ook als hij géén kinderen heeft, de mogelijkheid om een deel van zijn kapitaal te schenken aan derden. Ook de leeftijd van de ontvanger is niet van belang. Er is wel een aandachtspunt. Als ouders eerder een schenking aan hun kind hebben gedaan en daarbij de verhoogde schenkingsvrijstelling hebben gebruikt, wordt de eerder genoten verhoogde vrijstelling in mindering gebracht op de € 100 000.

Met het einde van de verruimde faciliteit in zicht, zijn er Kamervragen gesteld over vrijstelling in combinatie met een woning in aanbouw. Bij de aanschaf van een woning in aanbouw is de aankoopsom doorgaans niet ineens verschuldigd, maar worden aan de koper slechts de bouwtermijnen in rekening gebracht die overeenstemmen met de voortgang van de bouw. De koper betaalt in de praktijk de eerste termijn zodra hij eigenaar wordt van de grond, de tweede zodra de fundering is opgeleverd enz. Naar de letter van de wet kan de vrijstelling namelijk alleen worden gebruikt voor de termijnen die tot en met 31 december 2014 worden betaald.

Het kabinet heeft in antwoord op Kamervragen meegedeeld dat soepel zal worden omgegaan met de regels van de verruimde vrijstelling waar het gaat om een woning in aanbouw. Voor situaties waarin in 2014 al een begin is gemaakt met de besteding van een geschonken bedrag voor een woning in aanbouw, wordt goedgekeurd dat, indien het geschonken bedrag in 2014 nog niet geheel kan worden besteed aan de woning in aanbouw (omdat in 2014 nog onvoldoende bouwtermijnen zijn vervallen om het geschonken bedrag volledig te besteden), de tijdelijk verruimde vrijstelling toch van toepassing is op de besteding van het resterende bedrag in 2015. Het bedrag dat in 2014 nog niet besteed is, zal dan besteed moeten worden aan de eerstvolgende bouwtermijn(en) in 2015.

Voor uitgaven voor verbetering of onderhoud gold al een ruimere beste-

dingstermijn. In die gevallen mag een in 2014 gedane schenking in 2014, 2015 én 2016 worden aangewend. Het lijkt zelfs pleitbaar dat het daarbij niet noodzakelijk is dat in 2014 reeds sprake is van een eigen woning voor de ontvanger van de schenking. Dat zou betekenen dat er in de komende maanden tot € 100 000 zou kunnen worden geschonken voor een (klus)woning die pas in de komende jaren wordt gekocht. Er staat namelijk in de wet dat de verbouwing van een eigen woning vóór 1 januari 2017 moet zijn afgerond. Dit biedt mogelijk een interessant perspectief voor diegenen die nu nog geen eigen woning bezitten, maar wel op zoek zijn. De doorlooptijd bij banken is momenteel vrij lang waardoor het steeds lastiger wordt om de levering van de woning nog voor het einde van het jaar te laten plaatsvinden. Bovendien is het vinden van een geschikte woning niet altijd even eenvoudig. Het kabinet heeft voor woningen in aanbouw een soepele regeling gecreëerd en voor een schenking voor de verbouwing misschien zelfs – onbewust – een hele soepele. Indien de schenking wordt gebruikt voor de aflossing van de bestaande eigenwoningschuld is het nog belangrijk om altijd goed te kijken naar eventuele boeterente. Verder is de verwerkingstijd van banken ook een aandachtspunt. Kortom het einde van de regeling is nabij, maar er is nog genoeg om over na te denken zo rond het jaareinde.

Huurrecht



Robert Rijpstra
Dirkzwager advocaten & notarissen

Huur en Wmo: verhuurders zijn de klos

Een huurder die veranderingen in of aan de gehuurde woning wil aanbrengen heeft daar schriftelijke toestemming van de verhuurder voor nodig. Deze toestemming is niet vereist voor veranderingen en toevoegingen die zonder noemenswaardige kosten ongedaan gemaakt kunnen worden.¹ Sinds 18 juli 2014 geldt er met de in-

werkingtreding van artikel 2.3.7 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) een tweede belangrijke uitzondering. Ingevolge dit artikel is zowel de huurder als het college van burgemeester en wethouders bevoegd om zonder toestemming van de eigenaar-verhuurder een woningaanpassing aan te brengen of te doen aanbrengen indien het college een Wmo-maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget voor een woningaanpassing aan een huurder heeft verstrekt.

Opmerkelijk genoeg heeft de wetgever bepaald dat de kosten van het eventueel weer in oude staat herstellen van de woning bij einde van de huur voor rekening van de verhuurder komen. Een compensatieregeling ontbreekt. Artikel 2.3.7 Wmo maakt derhalve inbreuk op het eigendomsrecht van de verhuurder. De vraag is of dit gerechtvaardigd is.

Verplichte woning-aanpassingen op grond van artikel 16 Woningwet

Artikel 2.3.7 Wmo vervangt artikel 16 Woningwet (Wonw) dat op 1 januari 2015 zal komen vervallen. Dit artikel verplichtte de eigenaar-verhuurder reeds een aanpassing aan te brengen waarvoor op grond van de 'oude' Wmo geldelijke steun is verleend.

Artikel 16 Wonw is een vereenvoudigde en aan de systematiek van de Woningwet aangepaste voortzetting van artikel 15a Wonw (oud).² Artikel 15a strekte ertoe de gemeente een instrument te verschaffen om de verhuurder van een woning in het uiterste geval te dwingen de woning aan te passen ten behoeve van de gehandicapte bewoner daarvan. Met het artikel werd aangesloten bij de in de Woningwet reeds geregelde figuur van de aanschrijving tot woningverbetering. Artikel 15a gaf het college van burgemeester en wethouders namelijk de bevoegdheid om de verhuurder aan te schrijven om de nodige ingrepen aan de woning te verrichten.³

Een dergelijke aanschrijving is sinds de inwerkingtreding van artikel 16 Wonw in 2007 niet meer nodig. De verplichting tot het treffen van voorzieningen wordt sindsdien niet meer afhankelijk gesteld van een aanschrijving door het college, maar volgt direct uit de wet.⁴ Artikel 16 Wonw luidt namelijk: 'Degene die als eigenaar van een woning of uit anderen hoofde daartoe bevoegd is, treft de voorzieningen waarvoor ingevolge de Wet maatschappelijke ondersteuning geldelijke steun is verleend.'⁵ De eigenaar-verhuurder van een woning is dus van rechtswege verplicht dergelijke voorziening te treffen.⁵ Bij de voorzieningen die de verhuurder moet treffen, moet gedacht worden aan bouwkundige of woontechnische ingrepen die de ergonomische beper-

kingen van een huurder met een fysieke functiebeperking wegnemen of verminderen,⁶ zoals een traplift maar ook een aanbouw.

Overtreding van artikel 16 Wonw is strafbaar gesteld in artikel 1a onderdeel 2^o Wet op de economische delicten.⁷ Daarnaast vormt het niet naleven van de verplichting tot het treffen van voorzieningen een overtreding waartegen met toepassing van bestuursdwang dan wel de oplegging van een last onder dwangsom handhavend kan worden opgetreden.⁸ Hierbij vormt het besluit tot het verlenen van geldelijke steun het criterium. Als geldelijke steun is verleend, dan kan het college van burgemeester en wethouders, indien de verhuurder weigert de voorziening te treffen, op grond van artikel 16 Wonw een handhavingsbesluit nemen. Een dergelijk besluit zal het college niet ambtshalve, maar naar aanleiding van een verzoek van de huurder nemen. De handhavingsaanpak is dan ook passief.⁹

Voordat het college van burgemeester en wethouders een handhavingsbesluit neemt, moet het een afweging maken tussen het belang van de huurder en het belang van de eigenaar-verhuurder. Aantoonbaar moet zijn dat de verhuurder niet bereid is de voorziening te treffen. Het college kan daartoe de huurder vragen schriftelijk te verklaren welke pogingen hij heeft ondernomen om de verhuurder zover te krijgen om de aanpassing aan te brengen. Ook stelt het college de eigenaar op grond van artikel 4:8 Awb in de gelegenheid zijn zienswijzen naar voren te brengen over zijn vermeende weigering de woning aan te passen.¹⁰

De Centrale Raad van Beroep heeft op 12 april 2013 bepaald dat de eigenaar-verhuurder belanghebbende is bij de toekenning van een woonvoorziening als bedoeld in de Wmo.¹¹ Als de verhuurder niet zou kunnen opkomen tegen de toekenning van een woonvoorziening, zou de verhuurder namelijk gedwongen kunnen worden in strijd met een wettelijk voorschrift te handelen. Het college kan de verhuurder met oplegging van een last onder dwangsom of onder aanzegging van bestuursdwang in theorie dwingen om in strijd met het Bouw-

besluit een traplift in het gemeenschappelijke portaal aan te brengen. Uit een uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2011 volgt evenwel dat van een eigenaar niet kan en mag worden gevergd dat hij meewerkt aan een met de (bouw)regelgeving strijdige situatie. Handhavend optreden door het college zou alsdan onevenredig zijn in verhouding tot de te dienen belangen, waardoor het college behoort af te zien van handhaving.^{12, 13}

Verplichte woning-aanpassingen op grond van artikel 2.3.7 Wmo

Het verschil tussen artikel 16 Wonw en artikel 2.3.7 Wmo is dat de woning-aanpassing in artikel 2.3.7 Wmo niet door de verhuurder, maar door (of namens) het college van burgemeester en wethouders of de huurder wordt aangebracht.¹⁴ Momenteel is in artikel 7 lid 2 Wmo nog geregeld dat voor een bouwkundige of woontechnische ingreep in of aan een woonruimte een persoonsgebonden budget of een tegemoetkoming aan de eigenaar van de woonruimte wordt verleend. De eigenaar is vervolgens op grond van artikel 16 Wonw verplicht de aanpassing aan te brengen. Vanaf de inwerkingtreding van de Wmo verstrekt het college echter een maatwerkvoorziening¹⁵ aan de huurder, wat inhoudt dat het college de woning zelf aanpast of laat aanpassen, of verstrekt het college een persoonsgebonden budget¹⁶ aan de huurder, waarvan de huurder een derde kan betalen die de woning voor de huurder aanpast.

Om te voorkomen dat de verhuurder de aanpassing van de woning door het college of de huurder kan blokkeren door op grond van artikel 7:215 BW toestemming voor de aanpassing te weigeren, is artikel 2.3.7 in de Wmo opgenomen.¹⁷ Artikel 2.3.7 Wmo wijkt dus af van de hoofdregel van artikel 7:215 lid 1 BW dat een huurder de woning alleen mag aanpassen met toestemming van de verhuurder.

Artikel 2.3.7 lid 2 Wmo bepaalt vervolgens dat het college de eigenaar van de woning in de gelegenheid moet stellen zich te doen horen, voordat het college de woningaanpassing aanbrengt of doet aanbrengen. Deze bepaling waarborgt, volgens de regering, dat zo veel mogelijk rekening gehouden wordt met de redelij-

ke belangen van de eigenaar.¹⁸ Ook geeft het horen de eigenaar de gelegenheid om bij uitvoeringskwesties betrokken te zijn.¹⁹

Huurder hoeft aanpassingen niet ongedaan te maken

Artikel 2.3.7 lid 3 Wmo bepaalt tot slot dat het college of de huurder niet gehouden is de woningaanpassing ongedaan te maken, indien de huurder niet langer gebruikmaakt van de woning. De verhuurder kan dus niet bedingen dat de huurder de aanpassing bij het einde van de huur moet verwijderen. Artikel 2.3.7 Wmo wijkt derhalve ook op dit punt af van de regeling van artikel 7:215-216 BW en is van dwingend recht. Het gevolg van het feit dat huurder de aanpassing niet ongedaan hoeft te maken wanneer hij uit de woning vertrekt, is dat de verhuurder kan blijven zitten met een onverhuurbare woning, die hij op eigen kosten in de oorspronkelijke staat moet herstellen.

Eventuele verwijderingskosten zijn voor de verhuurder

De kosten van het in de oude staat herstellen van de woning kunnen, zo stelde de regering tijdens de parlementaire behandeling, wel in de afweging, die het college op grond van artikel 2.3.7 lid 2 Wmo moet maken, worden betrokken.²⁰ Het is dan ook van groot belang dat de eigenaar-verhuurder niet stil blijft zitten als hij gehoord wordt in het kader van de aanvraag van de Wmo-maatwerkvoorziening. Dit is voor de verhuurder het moment om kenbaar te maken welke kosten de eigenaar voor zijn rekening dient te nemen om het gehuurde eventueel weer in de oude staat te herstellen. Dat kan wel degelijk van invloed zijn, bijvoorbeeld bij het maken van de keuze tussen een aanbouw-mantelunit op het achtererf of een traplift voor een huurder die slecht ter been is. De eventuele verwijderingskosten van een aanbouw zullen vele malen hoger liggen dan de verwijderingskosten van een traplift.

EVRM

Artikel 2.3.7 Wmo vormt een inmenging in het eigendomsrecht van de eigenaar-verhuurder van een woning. De regering heeft dit tijdens de parlementaire behandeling van de Wmo ook erkend, maar voegde daaraan toe

dat de inmenging gerechtvaardigd is. De inmenging heeft een wettelijke basis, namelijk artikel 2.3.7 Wmo, en is door het bestaan van deze bepaling kenbaar en voorzienbaar. Ook is, volgens de regering, sprake van een legitiem doel, aangezien artikel 2.3.7 Wmo ertoe strekt te waarborgen dat personen met een lichamelijke beperking op gelijke voet met anderen zo veel mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven, zelfredzaam zijn en kunnen participeren. Daarbij heeft de regering gewezen op de verplichtingen die het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap met zich brengt. Een evenwichtige belangenafweging leidt er, volgens de regering, in dergelijke gevallen toe dat de eigenaar deze inmenging in zijn eigendomsrecht moet accepteren. Artikel 2.3.7 Wmo kan de juridische toets, volgens de regering, dan ook doorstaan.²¹

De vraag is of rechters daar net zo over denken. Betoogd kan worden dat de Staat de eigendomsrechten van de eigenaren-verhuurders schendt door geen redelijke compensatie te bieden. In dit verband dienen drie stappen te worden doorlopen. In de eerste stap wordt gekeken of er sprake is van een eigendomsrecht in de zin van het EVRM. Die vraag dient naar mijn mening bevestigend te worden beantwoord, te meer omdat het begrip 'eigendomsrecht' ruim dient te worden uitgelegd. De volgende stap is dat beoordeeld dient te worden of er sprake is van een beperking van dit recht. Hieraan wordt eveneens voldaan. Als laatste stap dient te worden beoordeeld of deze beperking gerechtvaardigd is. Deze derde stap dient vervolgens te worden beantwoord volgens een vast stramien. Zo kan het reguleren van eigendom door een Staat alleen indien de wet hierin voorziet. Daarvan is sprake. De vervolgvraag is of de Staat met de regelgeving een algemeen belang dient. Ook daarvan is sprake. Tot slot komt de rechter toe aan de laatste vraag, en dat is de lastigste. Bestaat er een *fair balance* tussen de rechten van de eigenaar en het algemene belang om de nacalculatie af te schaffen? Uit rechtspraak van het Europees Hof volgt dat er alsdan geen 'individual en excessive burden' aan de eigenaar mag worden opgelegd. De omstandigheden van het geval zullen doorslag-

gevend zijn. In de praktijk blijkt evenwel dat het Europees Hof de lat hoog legt.

Conclusie

Artikel 2.3.7 Wmo kan grote gevolgen hebben voor verhuurders. Zo zal de verhuurder moeten accepteren dat een door hem verhuurde woning wordt aangepast als het college heeft geoordeeld dat dat ten behoeve van de huurder noodzakelijk is en het college daartoe een maatwerkvoorziening, dan wel een persoonsgebonden budget heeft toegekend. Ook zal de verhuurder de aanpassingen bij het eindigen van de huur op eigen kosten moeten verwijderen, aangezien artikel 2.3.7 Wmo bepaalt dat het college en de huurder niet gehouden zijn de aanpassingen ongedaan te maken. Het artikel maakt derhalve inbreuk op het eigendomsrecht van de verhuurder, zoals dat door het EVRM beschermd wordt. Hoewel de regering van mening is dat deze inmenging gerechtvaardigd is, kunnen hierbij de nodige vraagtekens worden geplaatst. Er ontbreekt naar mijn mening een redelijke compensatieregeling voor die eigenaren-verhuurders die te maken krijgen met buitensporig hoge ongedaanmakingskosten.

1. Artikel 7:215 lid 1 BW.
2. Wijziging van de Woningwet, *Kamerstukken II* 2003/04, 29392, 3, p. 33 (MvT).
3. Wet voorziening gehandicapten, *Kamerstukken II* 1992/93, 22815, 3, p. 60 (MvT).
4. Wijziging van de Woningwet, *Kamerstukken II* 2003/04, 29392, 3, p. 33 (MvT).
5. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 154 (MvT).
6. Wijziging van de Woningwet, *Kamerstukken II* 2003/04, 29392, 3, p. 8 (MvT).
7. *T&C Ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 16 Woningwet.
8. *Kamerstukken II* 2003/04, 29392, 3, p. 8 (MvT).
9. *Kluwer Omgevingsrecht*, Aanpassing van de tekst in artikel 16 Woningwet bij: Woningwet, Artikel 16 [voorzieningen voor gehandicapten].
10. *Kluwer Omgevingsrecht*, Aanpassing van de tekst in artikel 16 Woningwet bij: Woningwet, Artikel 16 [voorzieningen voor gehandicapten].
11. CRvB 12 april 2013, RSV 2014/21, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman en mr. H.W.M. Nacinovic.
12. Vgl. ABRvS 16 maart 2011, nr. 201007873/1.

13. Aannemelijk is dat deze rechtspraak met betrekking tot artikel 16 Wovw van toepassing zal blijven als artikel 16 Wovw op 1 januari 2015 komt te vervallen. Op die datum treedt artikel 7.31 Wmo, waarin bepaald is dat artikel 16 Wovw vervalt, in werking. Een bepaling van gelijke aard is opmerkelijk genoeg echter al op 18 juli 2014 in werking getreden, namelijk artikel 2.3.7 Wmo.
14. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 154 (MvT).
15. Artikel 2.3.1 Wmo.
16. Artikel 2.3.6 Wmo.
17. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 154 (MvT). Artikel 2.3.7 lid 1 Wmo luidt: 'Indien het college heeft beslist tot verstrekking van een maatwerkvoorziening in de vorm van een woningaanpassing aan een woning waarvan de cliënt niet de eigenaar is, dan wel een persoonsgebonden budget daarvoor, is het college dan wel de cliënt, bevoegd zonder toestemming van de eigenaar deze woningaanpassing aan te brengen of te doen aanbrengen.'
18. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 34, p. 263.
19. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 154 (MvT).
20. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 34, p. 263.
21. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 34, p. 119.

Milieu



Bodil Stramrood
Houthoff Buruma



Marloes Brans
Houthoff Buruma

Het relativiteitsvereiste in het milieurecht, een overzicht

Sinds 1 januari 2013 is het relativiteitsvereiste opgenomen in artikel 8:69a Algemene wet bestuursrecht (Awb). Sindsdien kan er, ook in zaken waarop de Crisis- en herstelwet (Chw) niet van toepassing is, in het bestuursrecht een beroep worden gedaan op het relativiteitsvereiste. Dit gebeurt ook veelvuldig, waardoor de jurisprudentie over het relativiteitsvereiste in rap tempo toeneemt. Reden voor ons om in deze rubriek aandacht te besteden aan de toepassing van het relativiteitsvereiste in het milieurecht, mede

aan de hand van de jurisprudentie hierover.

1. Inleiding

Het relativiteitsvereiste houdt in dat een bestuursrechter een besluit niet zal vernietigen vanwege strijd met een rechtsnorm, als deze rechtsnorm kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die zich op deze norm beroept. De bestuursrechter moet daarvoor eerst vaststellen wat het beschermingsbereik is van de rechtsnorm waarvan een appellant meent dat die is geschonden. Vervolgens moet de bestuursrechter het eigen daadwerkelijke belang van de appellant vaststellen en oordelen of dit belang valt onder de bescherming van de ingeroepen rechtsnorm. Ontbreekt dit belang, dan wordt een bestreden besluit niet vernietigd op grond van schending van die rechtsnorm.

Voordat het relativiteitsvereiste werd opgenomen in de Awb gold het vereiste alleen voor besluiten waarop de Chw van toepassing was. Inmiddels is het relativiteitsvereiste van toepassing in ieder beroep en hoger beroep dat ziet op Awb-besluiten die na 1 januari 2013 zijn bekendgemaakt. Daarnaast is het relativiteitsvereiste van toepassing op Awb-besluiten, indien deze weliswaar voor 1 januari 2013 zijn bekendgemaakt, maar daartegen na 1 januari 2013 beroep of hoger beroep is ingesteld. De vraag of aan het relativiteitsvereiste is voldaan, komt bij de bestuursrechter aan de orde bij de inhoudelijke behandeling van het (hoger) beroep. Het vereiste is geen ontvanke-lijkheidseis en vormt dus geen beperking voor de toegang tot de bestuurs-

rechter. Op welk moment in de procedure vervolgens wordt beoordeeld of is voldaan aan het relativiteitsvereiste, is niet voorgeschreven in de wet en verschilt per uitspraak. Soms bespreekt de bestuursrechter eerst het relativiteitsvereiste en gaat daarna – als niet aan dit vereiste is voldaan – niet meer in op de beroepsgronden. In andere gevallen geeft de bestuursrechter eerst een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden en oordeelt daarna over het relativiteitsvereiste. Hierna worden per onderwerp enkele voorbeelden gegeven van de werking van het relativiteitsvereiste in het milieurecht.¹

2. Jurisprudentie relativiteitsvereiste milieurecht

Natuurbescherming

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) volgt dat bepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: NB-wet) met name strekken tot bescherming van het algemene belang van natuur en landschap. Voor de vraag of is voldaan aan het relativiteitsvereiste in het kader van de NB-wet stelt de Afdeling vast of sprake is van een voldoende verwevenheid van het belang van een appellant bij het behoud van een goede kwaliteit van de leefomgeving met de algemene belangen die door de NB-wet worden beschermd. Voor vaststelling van deze verwevenheid lijkt directe nabijheid een vereiste te zijn, waarvoor met name wordt gekeken naar de afstand tussen het perceel van appellant en het betroffen-