Verhuur van woonruimte aan toeristen in Amsterdam in het kort

Het beboeten van personen die de Amsterdamse toeristische verhuur-bepalingen overtreden is onrechtmatig.

Dat licht ik in het **kort** als volgt toe:

A De verplichtingen voor toeristische verhuurders
B De verplichtingen voor platforms die toeristische verhuur-aanbiedingen tonen
C De hoogte van de boetes voor het overtreden van de toeristische verhuur-bepalingen
D Slotbeschouwing

Zie voor een **uitgebreide toelichting** de genoemde paragraven in het bijvoegde **Tutorial**.

A. De verplichtingen voor toeristische verhuurders

Voor iedere toeristische verhuurder van woonruimte gelden vanaf 1 januari 2021[1] de volgende regels.

1. De wettelijk verplichte aanwijzing van gebieden

De toeristische verhuur-bepalingen zijn uitsluitend van toepassing op gebieden die in de huisvestingsverordening zijn aangewezen.[2] **Amsterdam heeft geen enkel gebied aangewezen.**[3]

Conclusie

Dit betekent dat voor geen enkele verhuurder een toeristische verhuur-verplichting geldt.
Boetes voor het schenden van die verplichting mogen dan ook niet worden opgelegd.

2. De rechtvaardiging voor een - hypothetische - 'aanwijzing'

Indien Amsterdam wel een gebied (of de gehele stad) zou hebben aangewezen (hetgeen ik betwist), dan geldt het volgende. Aanwijzing mag alleen geschieden omwille van

1 het behoud van de **woonruimtevoorraad** (situatie X), **of**
2 het behoud van de **leefbaarheid** in het aangewezen gebied (situatie Y).[4]

Situatie X (het behoud van de **woonruimtevoorraad**) <u>doet</u> zich voor als een niet-bewoner (**investeerder**) woonruimte aan een niet-bewoner (**toerist**) verhuurt. Omdat woonruimte schaars is, krimpt de woonruimtevoorraad dan **per definitie**. De gemeente hoeft de inkrimping dus niet te bewijzen.

Situatie Y (het behoud van de **leefbaarheid**) <u>kan</u> zich voordoen indien een **bewoner** woonruimte aan een niet-bewoner (**toerist**) verhuurt (de woonruimtevoorraad krimpt dan niet). Aanwijzing mag in die situatie uitsluitend geschieden als de leefbaarheid door de toeristische verhuur in dat gebied ernstig wordt aangetast. De gemeente dient dit met zo veel als mogelijk actuele, lokale en kwantificeerbare gegevens te bewijzen.
Amsterdam heeft dit niet gedaan. Sterker nog: Amsterdam heeft nog niet het begin van bewijs daartoe geleverd.[5]

Conclusie

Dit betekent dat - indien er een of meer gebieden zouden zijn aangewezen - uitsluitend in situatie X (een **investeerder** verhuurt) een toeristische verhuur-verplichting kan worden opgelegd.
Boetes voor het schenden van toeristische verhuur-verplichtingen mogen in situatie Y (een **bewoner** verhuurt) - vanwege het ontbreken van een adequate onderbouwing van de aantasting van de leefbaarheid - niet worden opgelegd.

---

[1] Mutatis mutandis gold betreffende de vergunningplicht voor verhuurders tot 1 juli 2021 (§ 3.1.1 - § 3.1.9) en vanaf 1 juli tot 1 januari 2021 (§ 3.1.12) hetzelfde.
[2] § 4.2.2 jo § 3.1.2.2 en § 3.1.2.3
[3] § 4.6.2
[4] § 4.2.2.1 onder 2 en 3
[5] § 4.6.2 en § 4.6.3

Indien er (anders dan ik hierboven betoog) wel - voldoende onderbouwd - een of meer gebieden in Amsterdam zouden zijn aangewezen, dan zou beboeting om de volgende reden onrechtmatig zijn.

3. Strijd met het discriminatieverbod

De huisvestingsverordening in Amsterdam heeft voor **vakantieverhuurders** (dit zijn *bewoners* die aan toeristische verhuur doen[6]) een **registratieplicht**, een nachtencriterium (een **quotumplicht**), een **meldplicht** en een **vergunningplicht**) ingevoerd[7].
Voor **investeerders** (niet-bewoners die verhuren) geldt uitsluitend een **registratieplicht**.

Omdat een objectieve rechtvaardiging voor dit verschil ontbreekt, is sprake van **verboden discriminatie** (van vakantieverhuurders).[8]

Conclusie

Vanwege het discriminatieverbod - en mede gelet op het gelijkheidsbeginsel - is de invoering van genoemde verhuurders-verplichtingen voor vakantieverhuurders onrechtmatig.
Boetes mogen alleen voor het overtreden van de registratieplicht - aan investeerders en vakantieverhuurders - worden opgelegd.

4. Strijd met het algemeen belang[9]

1. Met betrekking tot de registratieplicht voor investeerders

In **situatie X** (de **investeerder** verhuurt) krimpt de woonruimtevoorraad per definitie. Het beschermen van de woonruimtevoorraad is een dwingende reden van algemeen belang die de invoering van een toeristische verhuur-verplichting in beginsel rechtvaardigt[10].

2. Met betrekking tot de toeristische verhuur-verplichtingen voor vakantieverhuurders

In **situatie Y** (de **bewoner** verhuurt) krimpt - zoals opgemerkt onder A.2 - de woonruimtevoorraad niet[11]. Deze verhuur kan de leefbaarheid van de woonomgeving echter wel aantasten. Amsterdam moet dan bewijzen dat in het aangewezen gebied sprake is van een dergelijke aantasting. Het reguleren van die verhuur is dan gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang.
Amsterdam heeft echter nog niet het begin van dergelijk bewijs geleverd.[12]

Conclusie

De invoering in Amsterdam van de quotum-, meld- en vergunningplicht (voor vakantieverhuurders[13]) is - vanwege het (nog) niet voldoen aan de algemeen-belang-voorwaarde - onrechtmatig.
Alleen de schending van de registratieplicht - door investeerders of vakantieverhuurders - is conform de algemeen-belang-voorwaarde en kan beboet worden.

5. Strijd met de eis van evenredigheid[14]

'Evenredigheid' betekent dat de regeling van de toeristische verhuur-verplichtingen:

1. geschikt moet zijn om de woonruimtevoorraad of de leefbaarheid op meer dan bijkomstige wijze te beschermen,
2. niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken, en
3. dat doel niet met minder vergaande maatregelen bereikt kan worden.

---

[6] § 4.6.1.1
[7] § 4.6.1.2 en § 4.6.7
[8] § 4.6.4
[9] § 4.6.5
[10] § 2.1.4
[11] § 4.2.2.1 onder 2 en 3; vgl. ook § 3.1.2.1
[12] § 4.6.3
[13] Die verplichtingen gelden niet voor investeerders (zie § 4.6.1.2)
[14] § 4.6.6 jo § 3.1.3.6

De registratieplicht (voor investeerders en vakantieverhuurder) voldoet in beginsel aan deze voorwaarden[15].

Hoewel een quotum-, meld- en vergunningplicht aan de eis van evenredigheid kan voldoen, heeft Amsterdam geen 'concrete lokale gegevens' ingebracht die de conclusie rechtvaardigen dat - in ieder geval voor **vakantieverhuurders** - met betrekking tot het 'aangewezen' gebied, en zeker niet met betrekking tot de gehele gemeente, aan deze eis voldoet.[16]

Conclusie

Op dit moment voldoet het opleggen van de quotum-, meld- en vergunningplicht niet aan de eis van evenredigheid. Alleen schending van de registratieplicht - door investeerders of vakantieverhuurders - is conform die eis en kan beboet worden.

Zouden (anders dan ik hierboven betoog) (1) wel gebieden rechtmatig aangewezen zijn, (2) de aanwijzingen sporen met het algemeen belang, (3) zou geen sprake zijn van strijd met het (i) discriminatieverbod en (ii) het evenredigheidsbeginsel, dan zou het volgende gelden.

6. Een omissie in de Huisvestingswet 2014

Op dit moment geldt voor platforms niet de verplichting om een registratienummer in hun advertenties te tonen (het voornemen bestaat om dit op 1 januari 2022 in te voeren). Door een omissie in de wet[17] is er daardoor geen juridische basis om vakantieverhuurders[18] wegens het schenden van de quotum-, meld- of vergunningplicht te beboeten.

Een **meldplicht** bestond in de huisvestingsverordening al vanaf 1 juli 2020, maar vanwege een foutieve artikelverwijzing in de boetetabel, was beboeting voor het schenden van de meldplicht tussen 1 juli en 31 december 2020 niet toegestaan[19].

Voor dezelfde periode was in de Amsterdamse huisvestingsverordening een **3-Wijkenverhuurverbod** opgenomen. Dat verbod is door rechtbank onverbindend verklaard[20].
Voor de periode na 1 januari 2021 zijn er (nog) geen gebieden aangewezen waar een totaal verhuurverbod geldt. Maar hoe dan ook mist een eventuele toekomstige aanwijzing - op dezelfde gronden (zie § 3.1.12.10) - een juridische basis.

B. De verplichtingen voor platforms die toeristische verhuur-aanbiedingen tonen

Amsterdam is voornemens om per 1 januari 2022[21] verplichtingen voor platforms die toeristische verhuuraanbiedingen op hun website tonen, in te voeren. Dit zijn[22]:

1. een **info-plicht:**
   het platform moet de toeristische verhuur-aanbieder spontaan over diens registratie-, quotum- en meldplicht informeren;
2. een **nummer-toon-plicht voor het platform**:
   het platform moet het registratienummer in zijn aanbieding tonen;
3. een **advertentie-blokkeringsplicht na overschrijding van het quotum** (het nachtencriterium):
   het platform moet de aanbieding blokkeren nadat het college hem ervan in kennis heeft gesteld dat de aanbieder (de verhuurder) het toegestane aantal verhuur-nachten heeft overschreden.

[15] § 4.2.5.1
[16] § 4.6.6 jo § 4.2.2.2, onder 4
[17] § 4.2.5.2, § 4.2.5.3 en § 4.2.5.4
[18] De investeerder kan hoe dan ook voor het schenden van zijn quotum-, zijn meld- of zijn vergunningplicht niet beboet worden (zie onder A.3 en § 4.6.4)
[19] § 3.3.3, onder B ('Bij rij 3'); zie ook § 3.1.12.8, onder Rij 7
[20] § 3.1.12.10 (m.n. onder 7); vgl. ook § 4.2.5.4, onder 3
[21] § 4.3.1
[22] § 4.3.8

Daarnaast krijgt het college (naar verwachting) vanaf 1 januari 2022 de (handhavings)bevoegdheid om een platform een **aanwijzing** te geven tot het **blokkeren** van een aanbieding[23] ingeval de verhuurder een '**tijdelijk verhuurverbod**' is opgelegd[24].

Geen van de genoemde (platform)verplichtingen voldoet aan alle wettelijke eisen[25]. Bijvoorbeeld ze voldoet niet aan de algemeen-belangvoorwaarde en/of de eis van evenredigheid[26]. Voor wat betreft de platforms die buiten Nederland, maar in de EU, zijn gevestigd komt daarbij dat de regeling in strijd is met de E-commerce-richtlijn (IT-richtlijn). Immers niet aannemelijk is dat de regeling noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde en/of dat zij niet strijdt met het verbod op een algemene toezichtsverplichting. Daarnaast heeft Nederland de in de IT-richtlijn voorgeschreven notificatieprocedure niet correct nageleefd[27].
Tot slot geldt dat de genoemde 'aanwijzingsbevoegdheid' krachteloos is. De regeling is ondoordacht en fout geformuleerd en is daardoor onverbindend[28].

Hoe dan ook is beboeting van platforms tot 1 januari 2022 onmogelijk.

Conclusie

De invoering van platform-verplichtingen is vanwege bovengenoemde redenen onrechtmatig.
Schending van die verplichtingen kan niet beboet worden.

C. De hoogte van de boetes

Amsterdam heeft in de boetetabellen de hoogten van de verschillende boetes niet correct geregeld. Er is onvoldoende gedifferentieerd en Amsterdam is voor wat betreft de - absurd - hoge boetes het zicht op de werkelijkheid verloren. Amsterdam had de boetetabellen (of haar - tijdelijk - boetebeleid) zo spoedig mogelijk na het arrest van de Raad van State van 2 december 2020[29] dienen te wijzigen[30].

D. Slotbeschouwing

Toeristische verhuur kan leiden (1) tot inkrimping van de woonruimtevoorraad, namelijk wanneer woningen door investeerders doorlopend worden verhuurd, en/of (2) tot aantasting van de leefbaarheid, namelijk wanneer toeristische huurders ernstige overlast in een aangewezen gebied veroorzaken. Als dit zich voordoet is regulering van toeristische verhuur meer dan gewenst.
Voor het oplossen van probleem (1) bestaan er - ook zonder de toeristische-verhuurbepalingen - voldoende wettelijke mogelijkheden. Alvorens wetgeving in te voeren die ertoe strekt probleem (2) op te lossen, dient eerst zorgvuldig onderzocht te worden of, en zo ja, welke toeristen (dagjesmensen, hotelgasten, kampeerders, passagiers van cruiseschepen of huurders van woningen) ernstige overlast veroorzaken. Pas als daaruit blijkt dat toeristen die van bewoners woonruimte huren, welke in een aangewezen gebied is gelegen, ernstige overlast veroorzaken, zijn op hen gerichte toeristische-verhuurbepalingen gewenst, redelijk en noodzakelijk (omwille van het algemeen belang/de openbare orde), mits die bepalingen in dat gebied wezenlijk kunnen bijdragen aan de vermindering van de overlast.[31]

Mr Paul Goes
Tot 1 juli 2021 raadsheer bij het Gerechtshof Amsterdam

---

[23] Vanaf 1 januari 2022 krijgt het college in de huisvestingsverordening naar verwachting de bevoegdheid een verhuurder ingeval van recidive een **tijdelijk verhuurverbod** op te leggen.
[24] § 4.5.2.3
[25] § 4.3.4 en § 4.3.5
[26] § 4.3.5.4, § 4.3.5.5, § 4.3.8.1 (onder 2 en 3), § 4.3.8.2 (onder 2 en 3), § 4.3.8.3 (onder 2 en 3).
[27] § 4.4
[28] § 4.5.3.3
[29] § 4.7.5 (zoals Amsterdam ook deed na de uitspraak van de Raad van State van 29 januari 2020; zie § 3.1.6 en § 3.1.7)
[30] § 4.7.4. Het voornemen bestaat om - pas - per 1 mei 2022 de boetetabellen te wijzigen (zie concept Wijzigingsverordening Huisvestingsverordening 2020 van 11 mei 2021). Het concept voldoet geenszins aan de eerder genoemde bezwaren.
[31] Hoofdstuk 5 Tutorial