

Vergaderjaar 2019–2020

35 353

Wijziging van de Huisvestingswet 2014 in verband met de aanpak van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte (Wet toeristische verhuur van woonruimte)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 juni 2020

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken belast met het voorbereidend onderzoek naar het wetsvoorstel toeristische verhuur van woonruimte. De leden VVD, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA en de ChristenUnie hebben inbreng geleverd. In het navolgende wordt ingegaan op de vragen en opmerkingen uit het verslag. Op onderdelen zijn vragen van gelijke strekking samengevoegd.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Aanleiding	3
2.1.	Achtergrond problematiek	4
2.2.	Redenen voor de regulering van toeristische verhuur van woonruimte	4
2.3.	Bestaande instrumenten en de noodzaak van nieuwe instrumenten	7
2.4.	Onderzochte alternatieven	8
3.	Inhoud van het wetsvoorstel	8
3.1.	Algemeen	8
3.2.	De eenmalige registratieverplichting	9
3.3.	Nachten criterium en meldplicht per verhuring	14
3.4.	De vergunningplicht	15
3.5.	Combinatie van instrumenten	16
3.6.	Woonfraude	17
3.7.	Bestuurlijke boete	18
3.8.	Bestuursdwang bij het niet voldoen aan het verzoek toezichthouder	18
4.	Verhouding tot hoger recht	19
5.	Handhaving en uitvoerbaarheid	22
6.	Evaluatie	24
7.	Consultatie	24

1. Inleiding

De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen graag op korte termijn de antwoorden op schriftelijke vragen die zij hebben gesteld over de betrokkenheid van de platforms.

In reactie op dit verzoek zond ik u op 14 februari 2020 de antwoorden toe.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering erkent dat platforms, die het verhuren van woonhuizen voor toeristische doeleinden mogelijk maken, deze vorm van verhuur sterk hebben doen toenemen, méér zijn dan simpelweg een platform voor verhuur en dat zij vanuit commerciële belangen gebaat zijn bij meer aanbod van woningen ter verhuur. In dit kader vragen de leden van de fractie van GroenLinks of de regering vasthoudt aan de stelling dat platforms geen (mede) veroorzakers zijn van de negatieve effecten van toeristische verhuur van woonhuizen. Ook vragen deze leden naar een reactie van de regering op de berichtgeving van Brandpunt+ van 11 december 2019 waarin de lobby van Airbnb onder haar gebruikers onderwerp van de uitzending is.

De toeristische verhuur van woningen is de afgelopen jaren gegroeid. Deze vorm van verhuur is een nieuwe ontwikkeling en het ligt in de rede dat digitale platforms die vraag en aanbod faciliteren een bijdrage leveren aan de genoemde groei en indirect dus ook aan de neveneffecten. Immers, door de opkomst van de platforms die als marktplaats fungeren is het voor aanbieders en toeristen makkelijker geworden om gebruik te maken van deze vorm van deeleconomie. Platforms hebben uiteraard belang bij groei. Negatieve effecten van toeristische verhuur zijn echter niet in het belang van platforms, omdat die tot weerstand leiden en daarmee mogelijk tot minder groeimogelijkheden.

In de genoemde uitzending van Brandpunt+ wordt een beschouwing gegeven van de relatie tussen Airbnb en de belangenvereniging Amsterdam Gastvrij (AGV). AGV is een onafhankelijke vereniging die opkomt voor de belangen van de eigenaren van een Bed&Breakfast (B&B) en «hosts» van toeristische verhuur. In de uitzending wordt gesuggereerd dat Airbnb via AGV een lobby wilde opzetten tegen nieuwe regelgeving van het stadsbestuur in Amsterdam. Het past bij het Nederlandse democratische bestel dat personen of organisaties stelling kunnen nemen voor of tegen voorgenomen wet- en regelgeving.

De leden van de fracties van GroenLinks, de SP en de PvdA hebben vragen over de besprekingen die hebben plaatsgevonden met gemeenten en platforms bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Verwezen wordt naar een reconstructie van NRC¹ en een Wob-verzoek. De Kamerleden vragen of het klopt dat de gemeenten en toeristische platforms als gelijkwaardige partners werden gezien bij de besprekingen. Ook vragen zij om gespreksverslagen van deze besprekingen. De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen verder graag een overzicht van alle afspraken die in het verleden tussen overheden (gemeenten en rijksoverheid) in Nederland en de platforms zijn gemaakt over de verhuur van woningen en over het tegengaan van overlast. De leden van de fractie van GroenLinks en de SP vernemen graag waarom de regering ervoor heeft gekozen om platforms mee te laten praten over het beteugelen en reguleren van hun werkzaamheden gelet op de commerciële belangen van de platforms. De leden van de GroenLinks-fractie vragen verder of de regering geen ingaan op het feit dat bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam geen nieuwe afspraken met Airbnb heeft kunnen maken omdat zij volgens de gemeente Amsterdam aangeeft dat Airbnb niet wil meewerken aan een goede handhaving van het maximaal aantal verhuurdagen per woning. Zij vragen of deze houding van Airbnb is meegewogen bij de mate waarin Airbnb invloed heeft kunnen uitoefenen op dit wetsvoorstel.

¹ NRC 4 december 2019 «Hoe Airbnb toch weer aan het langste eind trekt».

Werken aan wet- en regelgeving vraagt om grote zorgvuldigheid. Het is van belang en gebruikelijk partijen te horen die met de voorgenomen wetgeving te maken krijgen en verschillende gezichtspunten te kunnen taxeren, kaders te kennen en ook vooruit te kijken naar de uitvoerbaarheid van een wet. In het kader van de genoemde reconstructie van de NRC en het daaraan ten grondslag liggende Wob-verzoek verwijs ik naar de openbaar gemaakte stukken². Hieruit valt af te leiden dat relevante partijen zijn uitgenodigd om op verschillende aspecten van gedachten te wisselen. Dat komt de kwaliteit van een wetsvoorstel ten goede. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel toeristische verhuur van woonruimte is derhalve met relevante partijen gesproken zoals de meest belanghebbende gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, platforms voor toeristische verhuur en belangenorganisaties van verhuurders van woningen voor toeristische verhuur. Hierover is de Tweede Kamer geïnformeerd in de brieven van 3 april 2018³ en 25 september 2018⁴. Voor een constructieve dialoog is het goed om partijen gelijkwaardig te behandelen. Wel is het zo dat eerst met de gemeenten is gesproken over hun beleidsmatige behoeften alvorens het gesprek met de platforms is aangegaan.

Ik moedig gemeenten en platforms aan om gezamenlijk afspraken te maken over de medewerking aan het toezicht op de naleving van gemeentelijke regels en de handhaving daarvan. De rijksoverheid heeft in het verleden geen afspraken gemaakt met de platforms en is niet betrokken geweest bij gemaakte afspraken tussen gemeenten en platforms. Derhalve is er geen overzicht van gemaakte afspraken tussen overheden en platforms.

2. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie vragen of «oneerlijke concurrentie» en «geschiktheid van de woning» toegevoegd kunnen worden aan de in het wetsvoorstel genoemde redenen voor het gebruik van de bevoegdheden van de wet. Ook vragen zij of het mogelijk is om in de wet op te nemen dat verhuur van toeristische woonruimte alleen mogelijk is door de hoofdbewoner.

De Huisvestingswet 2014 stelt regels over woonruimteverdeling en -voorraadbeheer. Voor dit wetsvoorstel is dat het kader. Daarnaast bepaalt het wetsvoorstel dat de gemeente de gegevens van de eenmalige registratie mag gebruiken voor het innen van toeristenbelasting. Dit draagt bij aan een gelijk speelveld met de hotelbranche. Met behulp van de gegevens van de eenmalige registratie kan een gemeente verder controleren of er is voldaan aan de vereisten uit het Bouwbesluit 2012 en of de woning derhalve geschikt is om toeristen tijdelijk in te laten verblijven en een maximum stellen aan het aantal verblijvende toeristen. Het is dus niet noodzakelijk dit toe te voegen aan het wetsvoorstel. Niet elke gemeente staat alleen verhuur van een woning aan toeristen toe indien de verhuurder de hoofdbewoner is. Er zijn gemeenten waar het wenselijk kan zijn dat ook een tweede woning, waar de verhuurder niet staat ingeschreven, kan worden verhuurd aan toeristen. Gezien de doelstellingen van het wetsvoorstel acht ik een dergelijke algemene beperking ook niet noodzakelijk. Het wetsvoorstel voorziet er wel in dat gemeenten in hun huisvestingsverordening dergelijke voorschriften en/of beperkingen kunnen verbinden aan een vergunning.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/09/30/besluit-wob-verzoek-over-overleg-aanpak-van-toeristische-verhuur-en-wetstraject-toeristische-verhuur-van-woningen>

³ Kamerstukken II 2017/8, 27 926, nr. 282, p. 2.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 428, p.6.

2.1. Achtergrond problematiek

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een inschatting heeft hoe groot het deel van de Airbnb-advertenties is dat niet door ingeschreven bewoners wordt verhuurd.

Het is niet bekend hoe groot het deel van de advertenties voor toeristische woningverhuur op platforms is dat wordt aangeboden door personen die niet op dat adres staan ingeschreven.

De leden van de D66-fractie vragen wat het verwachte effect van de wet is voor negatieve aspecten van toeristische verhuur van woningen. De leden van de fractie van het CDA vernemen graag hoe de wet de leefbaarheid in wijken kan ondersteunen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering kan toelichten welke publieke belangen voor ogen worden gehouden en wanneer sprake is van afdoende adequate borging daarvan.

Voor het in goede banen leiden van toeristische verhuur en om publieke belangen zoals het tegengaan van schaarste of overlast en het borgen van de leefbaarheid is de informatiepositie van gemeenten van essentieel belang. Voor het toezicht, en om zo nodig te kunnen handhaven, moeten gemeenten weten welke woonruimte in welke frequentie voor toeristische verhuur wordt aangeboden. Het toezicht en de handhaving zijn momenteel moeilijk, ineffectief en tijdrovend omdat gemeenten niet goed kunnen achterhalen welke woonruimten worden aangeboden voor toeristische verhuur. Met het wetsvoorstel wordt de informatiepositie van gemeenten verbeterd. Gemeenten kunnen er beter op toezien of woningen permanent voor toeristische verhuur in gebruik worden gegeven en of de woningen geschikt zijn voor toeristische verhuur. Ook kunnen zij een kwantitatieve beperking stellen aan het aantal te verhuren nachten zodat de druk op de leefbaarheid in de wijk wordt verminderd. Hiermee wordt ook de prikkel weggenomen om woningen aan te houden of aan te kopen met als doel deze voornamelijk toeristisch te verhuren. Het ligt in de rede dat dit een mogelijk prijsopdrijvend effect als gevolg van toeristische verhuur kan matigen. Tevens kan frequente toeristische verhuur van woonruimten de sociale cohesie en de leefbaarheid in een buurt aantasten, wat een belangrijke reden is om toeristische verhuur van woonruimte in beeld te brengen en te reguleren. Het wetsvoorstel biedt hiertoe de mogelijkheden omdat de gemeente niet alleen een beperking kan instellen voor het aantal te verhuren nachten maar ook een vergunningplicht kan instellen voor die gebieden waar de balans tussen wonen en toeristische verhuur is verstoord. De gemeente levert de onderbouwing voor maatregelen die passen bij de aard van de lokale omstandigheden en zodoende heeft de wet gericht effect.

2.2. Redenen voor de regulering van toeristische verhuur van woonruimte

De leden van de CDA-fractie vernemen van de regering graag in welke mate sprake is van oneigenlijk gebruik en in welke mate gemeenten dat tegen kunnen gaan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering te kwantificeren wat de gevolgen zijn van toeristische verhuur van woonruimte via platforms voor de betaalbaarheid van wonen. Zij vragen ook of de gemeenteraad ook beperkingen aan toeristische verhuur kan opleggen met het doel om prijseffecten te reguleren en de betaalbaarheid van wonen te verbeteren.

Van oneigenlijk gebruik van een woning is sprake als iemand een woning op een andere wijze gebruikt dan waarvoor de woning is bedoeld. In het kader van toeristische verhuur betekent dit dat een bewoner of eigenaar de woning niet of nauwelijks voor bewoning gebruikt, maar de woning

vooral verhuurt aan toeristen. Met het wetsvoorstel kan de gemeente een kwantitatieve beperking instellen van het aantal te verhuren nachten en hierbij eventueel een meldplicht instellen ter bevordering van de leefbaarheid en een juist gebruik van de woning te behouden. Hiermee kan tevens worden geborgd dat woningen niet worden gekocht enkel en alleen om toeristisch te verhuren.

De betaalbaarheid van koop- en huurwoningen is van veel factoren afhankelijk. Een directe relatie tussen betaalbaarheid van wonen en toeristische verhuur kan derhalve niet worden gekwantificeerd. Toeristische verhuur zelf heeft twee effecten op de betaalbaarheid van woningen. Enerzijds kunnen bewoners hun inkomen aanvullen met opbrengsten uit toeristische verhuur, wat bijdraagt aan de betaalbaarheid. Anderzijds kan toeristische verhuur van woningen in populaire toeristische gebieden een prijsopdrijvend effect hebben voor woningzoekenden. Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven kan de gemeente een kwantitatieve beperking stellen aan het aantal te verhuren nachten teneinde bijvoorbeeld de prikkel weg te nemen om woningen aan te houden of aan te kopen met als doel deze voornamelijk toeristisch te verhuren. Het ligt in de rede dat dit een mogelijk prijsopdrijvend effect kan matigen.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel gemeenten nu een huisvestingsverordening hebben en op basis van welke argumenten zij deze hebben ingesteld.

Van de 380 Nederlandse gemeenten hebben 187 gemeenten een huisvestingsverordening vastgesteld (49%). Gemeenten kunnen het merendeel van de instrumenten die de Huisvestingswet 2014 biedt alleen inzetten indien sprake is van schaarste op de woningmarkt in de betreffende gemeente. Met het vaststellen van een huisvestingsverordening kunnen gemeenten regels stellen ten aanzien van de woningvoorraad of de verdeling daarvan. Ook kan een gemeente ervoor kiezen om een urgentieregeling op te nemen in de huisvestingsverordening. Hiervoor is het bestaan van schaarste geen vereiste. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, is naar aanleiding van de openbare internetconsultatie het verbeteren van de leefbaarheid aan het wetsvoorstel toegevoegd als grond om regels te stellen voor toeristische verhuur van woningen. Een gemeente zonder schaarste aan woningen kan bij aantoonbare overlast en aantasting van de leefomgeving als gevolg van toeristische verhuur, een verordening vaststellen om toeristische verhuur van woningen in goede banen te leiden. Op deze wijze kunnen ook gemeenten zonder schaarste gebruik maken van de instrumenten uit het wetsvoorstel ten behoeve van het verbeteren van de leefbaarheid.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat uit recente rechterlijke uitspraken blijkt dat gemeenten er niet in slagen schaarste als bedoeld in de Huisvestingswet 2014 te onderbouwen in hun huisvestingsverordening. Zij vragen de regering of het klopt dat onvoldoende onderbouwing van schaarste aan betaalbare woningen ertoe kan leiden dat de rechter de gehele huisvestingsverordening vernietigt. Ook vragen zij of de regering kan aangeven of zij problemen voorziet bij het onderbouwen van lokale schaarste aan betaalbare huisvesting en hoe gemeenten lokale schaarste voldoende kunnen onderbouwen. Verder vragen zij of de regering kan verduidelijken of het mogelijk is om een nachtcriterium te hanteren zonder dat sprake is van lokale schaarste. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of in alle gevallen oneigenlijk gebruik van de woningvoorraad niet iets is wat voorkomen zou moeten, of in elk geval kunnen, worden. Zij vragen waarom de nadruk wordt gelegd op gemeenten waar schaarste aan woonruimte is.

Momenteel verleent de Huisvestingswet 2014 gemeenten uitsluitend de bevoegdheden om maatregelen te treffen inzake woonruimteverdeling en woonruimtevoorraadbeheer indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte.⁵ Gemeenten zonder schaarste kunnen wel een urgentieregeling opstellen.⁶ Daarom is het criterium leefbaarheid aan het wetsvoorstel toegevoegd zodat ook gemeenten zonder schaarste maar die wel de negatieve effecten van toeristische verhuur op de leefbaarheid kunnen aantonen, gebruik kunnen maken van de instrumenten uit het wetsvoorstel. In artikel 52 van de Huisvestingswet 2014 is bepaald dat vijf jaar na inwerkingtreding van die wet een evaluatie zal plaatsvinden. Momenteel wordt deze evaluatie uitgevoerd. Daarbij zal ook onderzocht worden of gemeenten zonder schaarste voldoende mogelijkheden hebben om maatregelen te treffen inzake woonruimtevoorraadbeheer. In een aantal recente uitspraken⁷ heeft de rechtbank enkele huisvestingsverordeningen (gedeeltelijk) onverbindend verklaard wegens strijd met de Huisvestingswet 2014. De rode draad in deze uitspraken is dat de betreffende gemeenten onvoldoende hadden gemotiveerd dat schaarste aan (bepaalde categorieën van) woonruimte bestond in hun gemeente. De gemeente Rotterdam heeft hoger beroep ingesteld tegen enkele van deze rechtbankuitspraken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft op 29 april 2020 uitspraak hierover gedaan.⁸ Daarin wordt het oordeel van de rechtbank bevestigd dat gemeenten alleen regels mogen stellen voor woonruimteraadbeheer indien zij onderbouwen dat er sprake is van schaarste aan woonruimte en van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten die noodzaken tot ingrijpen. Uit de uitspraak van de Afdeling volgt verder dat de onderbouwing van schaarste specifiek moet zien op het segment van de woningmarkt waarop via de huisvestingsverordening wordt ingegrepen. Het is volgens de Afdeling niet toegestaan om regels te stellen voor het middensegment indien de onderbouwing van schaarste alleen ziet op het sociale segment. Wanneer een gemeente dit nalaat betekent dit niet dat de gehele huisvestingsverordening onverbindend moet worden verklaard. Zoals hiervoor geschetst mogen gemeenten zonder aanwezigheid van schaarste wel regels in hun huisvestingsverordening opnemen voor urgentie. Met deze uitspraak, in samenhang met de memorie van toelichting van de Huisvestingswet 2014 waarin staat beschreven van welke bronnen en indicatoren gebruikt kunnen worden bij de onderbouwing van schaarste⁹, heeft de Afdeling verduidelijkt op welke wijze gemeenten schaarste kunnen onderbouwen. Naar verwachting kunnen gemeenten hiermee uit de voeten.

In het wetsvoorstel wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om het voorgestelde instrumentarium inzake toeristische verhuur van woonruimte in te zetten indien er schaarste is of indien dit noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid. Hiervoor is gekozen omdat toeristische verhuur van woonruimte zowel kan leiden tot oneigenlijk gebruik van de woningvoorraad als tot vermindering van de leefbaarheid. Het behoud van de leefbaarheid kan een gerechtvaardigde reden zijn voor het opleggen van maatregelen die een beperking kunnen zijn van het vrij verkeer van diensten¹⁰ en het reguleren van het eigendomsrecht.¹¹ Dit betekent dat in beginsel zowel gemeenten waar schaarste is, als

⁵ Artikel 2, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014.

⁶ Artikel 2, tweede lid, van de Huisvestingswet 2014.

⁷ ECLI:NL:RBOBR:2019:10, ECLI:NL:RBROT:2019:1835, ECLI:NL:RBROT:2019:9618, ECLI:NL:RBROT:2020:125, en ECLI:NL:RBGEL:2020:398.

⁸ ECLI:NL:RVS:2020:1157. Zie ook ECLI:NL:RVS:2020:1155 en ECLI:NL:RVS:2020:1161.

⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nr. 3, p. 34.

¹⁰ Arresten van het Europees Hof van Justitie: C-567/07, Servatius, C-191/11, Libert.

¹¹ EHRM 6 november 2017, Garib v. The Netherlands.

gemeenten waar regulering van de toeristische verhuur van woonruimte noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid, gebruik kunnen maken van het in het wetsvoorstel voorgestelde instrumentarium waaronder een nachtencriterium.

2.3. Bestaande instrumenten en de noodzaak van nieuwe instrumenten

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten op welke wijze digitale platformen op dit moment medewerking verlenen aan de handhaving van de bestaande regels door gemeenten. Tevens vragen zij of en op welke wijze de rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) of een van de geconsulteerde gemeenten, aan een platform heeft gevraagd om nu al meer inspanningen te leveren rondom de handhaving. Deze leden vragen naar de stand van zaken rondom de gesprekken tussen de rijksoverheid of gemeenten met de digitale platforms om illegale verhuur verder te voorkomen.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan toelichten of zij concrete afspraken met platforms heeft gemaakt over het verkrijgen van meer inzicht in de verhuuradressen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de platforms bereid zijn gebruikers te verplichten zich te registreren bij de gemeenten én hiervan melding te doen. Als dit niet het geval is, vragen deze leden zich af of er dan daadwerkelijk sprake is van medewerking.

De medewerking van de platforms aan de mogelijkheden die het wetsvoorstel aan gemeenten biedt kent meerdere componenten. Indien blijkt dat er advertenties zichtbaar zijn van woningen die niet voldoen aan de door gemeenten gestelde regelgeving, moet het platform de betreffende advertentie verwijderen indien het bevoegd gezag hierom heeft verzocht.

Door de eenmalige registratieverplichting worden de adressen van de voor toeristische verhuur aangeboden woningen kenbaar voor de gemeente zonder dat een platform die gegevens hoeft te verstrekken. De platforms hebben aangegeven mee te willen werken door hun websites op een zodanige wijze in te richten dat nieuw aanbod van advertenties zonder registratienummer zo veel mogelijk uitgesloten wordt. Voor bestaande advertenties hebben de platforms aangegeven deze aanbieders te attenderen op de nieuwe wetgeving en hen te bewegen, indien van toepassing, een registratienummer aan te vragen bij de gemeente. Indien voor een aangeboden woonruimte de lokale registratieplicht geldt, maar bij de advertentie voor deze woning na 6 maanden nog steeds geen registratienummer wordt aangegeven, dan zal het platform ervoor zorgen dat deze woning niet meer kan worden geboekt. Voorgaande heeft Airbnb nog eens aan mij bevestigd in een brief van 27 februari 2020 waarvan uw Kamer van Airbnb een afschrift heeft mogen ontvangen. Hiermee ontstaat, zo is mijn verwachting, een goeddeels sluitend en werkbaar systeem rond het nieuwe instrumentarium dat het wetsvoorstel biedt. Indien op termijn blijkt dat het instrumentarium onvoldoende blijkt te zijn, zal ik moeten bezien welke aanvullende maatregelen mogelijk en noodzakelijk zijn.

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom zij de verhuurplatforms niet wil verplichten om toeristenbelasting te betalen, al dan niet via de gebruikers van hun dienst. Zij vragen de regering om het heffen van toeristenbelasting via platforms op te nemen als instrument in de wet. Indien de regering hiertoe niet bereid is, vragen deze leden om een toelichting.

Uit jurisprudentie¹² volgt dat indien een gemeente toeristenbelasting heft, deze ook geheven kan worden indien een woonruimte toeristisch wordt verhuurd. Op basis van artikel 224 van de Gemeentewet mogen gemeenten zelf bepalen of zij toeristenbelasting heffen en hoe zij het tarief berekenen. Bijvoorbeeld een vast bedrag per verblijf of een percentage van de overnachtingprijs. Elke gemeente kan dit regelen in een eigen verordening. Aangezien de gemeente niet verplicht is om toeristenbelasting te heffen, ligt het ook niet voor de hand om een wettelijke verplichting op te leggen aan platforms om deze te innen. Wel kunnen gemeenten hierover afspraken maken met de platforms, hetgeen in de praktijk ook gebeurt. Door middel van de in dit wetsvoorstel voorgestelde registratie- en meldplicht krijgen gemeenten ook duidelijk inzicht in waar toeristische verhuur plaatsvindt en hoeveel nachten iemand zijn woning toeristisch heeft verhuurd, zodat het voor hen eenvoudiger wordt om zelf de toeristenbelasting te heffen en innen bij dit type toeristisch verblijf.

Volgens de leden van ChristenUnie-fractie stellen platforms dat er een noodzaak moet zijn om een registratieplicht in te voeren. Deze leden vragen daarom of de regering het wenselijk vindt dat verhuurplatforms de voorwaarde bepalen waaronder gemeenten een registratieplicht moeten invoeren.

Dat er een noodzaak moet zijn voor het invoeren van een registratieplicht is gelegen in het feit dat een registratieplicht een beperking is van het eigendomsrecht en het vrij verkeer van diensten. Dergelijke beperkingen moeten noodzakelijk, proportioneel en non-discriminatoir zijn. Deze voorwaarden worden niet bepaald door verhuurplatforms maar volgen uit Europeesrechtelijke kaders. Op basis van het wetsvoorstel is een registratieplicht voor toeristische verhuur van woonruimte gerechtvaardigd indien de gemeente dit instrument noodzakelijk acht voor het tegengaan van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste of voor het behoud van de leefbaarheid.

2.4. Onderzochte alternatieven

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de terugkoppeling van de Staatssecretaris van Financiën volgt over grootschalige particuliere verhuur die vaak praktisch onbelast plaatsvindt. Deze leden vragen verder naar een voorstel voor een rechtvaardigere belastingheffing over verhuurinkomsten.

In de bouwstenen voor een beter belastingstelsel is een onderzoek opgenomen naar de digitale platforms. In dit onderzoek en in het rapport van de bouwsteen overig vermogen worden maatregelen uitgewerkt die betrekking hebben op verhuurinkomsten. De bouwstenen zijn op 18 mei 2020 door de Staatssecretaris van Financiën naar de Tweede Kamer gestuurd.¹³

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1. Algemeen

De leden van de fractie van het CDA vragen in hoeverre verhuurders en platforms als Airbnb, Booking en Expedia gelijke verplichtingen krijgen. Het instrumentarium dat gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel is niet afhankelijk van het medium dat aanbieders gebruiken om woonruimte voor toeristische verhuur aan te bieden. Voor de verhuurders is het

¹² ECLI:NL:RBBR:2014:5512.

¹³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z08891&did=2020D19038

afhankelijk van de gemeente waarin hun aangeboden woning zich bevindt welke verplichtingen er specifiek voor hen gelden. Verder geldt de verplichting om medewerking te verlenen aan verzoeken van toezicht-houders voor eenieder. Dus ook voor alle platforms voor toeristische verhuur.

De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen graag een overzicht van het aantal woningen (per gemeente, voor zover bekend) dat via platforms wordt verhuurd en hoeveel dagen deze woningen gemiddeld via de platforms worden verhuurd.

Ik heb geen overzicht van hoeveel woningen per gemeente worden verhuurd. Het grootste platform Airbnb verschaft deze informatie over en voor een aantal gemeenten wél maar het grootste deel van de gemeenten heeft hier geen inzicht in. Het wetsvoorstel geeft gemeenten met de registratieplicht een instrument om dat inzicht te verkrijgen. Het aantal woningen dat in Amsterdam minimaal één keer per jaar toeristisch is verhuurd lag volgens de gemeente Amsterdam in 2018 op ruim 21.000. Opgemerkt moet worden dat het aantal aangeboden woningen veelal hoger is dan het aantal daadwerkelijk verhuurde woningen. De grootste platforms voor toeristische verhuur hebben in Europees verband toegezegd gegevens te gaan delen over vakantieverhuur met Eurostat, het statistiekbureau van de Europese Commissie.¹⁴

3.2. De eenmalige registratieverplichting

De leden van D66-fractie vragen de regering toe te lichten of het wetsvoorstel ertoe kan leiden dat elke gemeente een eigen registratiesysteem instelt. Zij vragen de regering of belemmeringen bestaan als gemeenten een gezamenlijk registratiesysteem opzetten vanuit efficiëntie-overwegingen. Deze leden vragen ook of de regering heeft overwogen om één organisatie aan te wijzen om een landelijk registratiesysteem in te richten en te onderhouden ten behoeve van alle gemeenten.

Met en tussen de betrokken partijen zijn gesprekken gefaciliteerd en deze partijen zijn betrokken bij de beleidsvorming, mede om een uniforme aanpak te bewerkstelligen. Als gevolg hierop zetten gemeenten gezamenlijk een registratiesysteem op dat voor alle partijen werkbaar is. Parallel hieraan tref ik voorbereidingen voor een algemene maatregel van bestuur, waartoe het wetsvoorstel de grondslag biedt, waarin de noodzakelijke voorwaarden voor een uniform registratiesysteem van gemeenten worden vastgelegd. Het initiatief om een registratiesysteem te ontwikkelen is in 2019 al genomen door de gemeente Amsterdam. Daarbij kan aansluiting gezocht worden bij wat in de lokale praktijk reeds ontwikkeld is. Het is de bedoeling dat een gemeente die aan de slag wil met het instrumentarium uit deze wet kan aansluiten op dit registratiesysteem. Ik blijf de ontwikkeling van een registratiesysteem door gemeenten volgen.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks ontvangen van de regering graag een uitgebreide reactie op de inbreng van de meest betrokken gemeenten dat handhaving van de registratie- en aanmeldplicht arbeidsintensief en kostbaar zal zijn. De D66-fractieleiden vragen hoeveel capaciteit grote gemeenten kwijt zullen zijn aan de controle en handhaving van de registratieplicht. Zij vragen voorts of gemeenten hier extra middelen voor krijgen. Verder vragen deze leden welke aanvullende maatregelen gemeenten zelf kunnen nemen om handhaving verder te optimaliseren en overlast daarmee tegen te gaan. Deze leden vragen ook of een gemeente bepaalde wijken of buurten volledig kan uitsluiten van het verhuren van woningen via platforms.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_194.

De SP-fractieleden hebben vragen over de digitale registratie. Zij vragen wat er gebeurt als foutieve gegevens worden doorgegeven, wie de digitale registratie controleert en welke mogelijkheden er zijn om fouten te herstellen. Deze leden vragen ook wanneer het registratiesysteem klaar en goed werkend zal zijn. De leden van de SP-fractie vragen verder wie hiervoor verantwoordelijk zal worden en vragen of dit de landelijke overheid kan zijn.

Het doel van het wetsvoorstel is dat gemeenten meer inzicht krijgen in de toeristische verhuur van woningen zodat er zo nodig efficiënter en doelgerichter kan worden gehandhaafd. De mate waarin sprake is van de negatieve gevolgen van toeristische verhuur van woningen verschilt per gemeente. Het is dan ook een lokale aangelegenheid om te beoordelen of een eenmalige registratieverplichting noodzakelijk is. Indien de gemeente besluit om een eenmalige registratieverplichting in te voeren ligt het in de rede dat er capaciteit wordt vrijgemaakt om te controleren of aanbieders zich daadwerkelijk hebben geregistreerd. Hoeveel capaciteit hieraan wordt besteed is afhankelijk van de omvang van de toeristische verhuur. Gemeenten kunnen gebruik maken van ICT-technieken waarmee advertenties op platforms zonder registratienummer automatisch kunnen worden opgespoord. Voor die advertenties die geen registratienummer hebben, zal een platform op verzoek van de gemeente de adresgegevens van de aanbieder moeten verstrekken. Voorts is het aan de gemeente om handhavend op te treden tegen de betreffende aanbieder en om zo nodig het platform te verzoeken om de advertentie van een aanbieder te verwijderen (notice-and-takedown-procedure). Het doel van de eenmalige registratieverplichting is om inzicht te krijgen in waar de verhuur plaatsvindt, zodat de gemeente kan bezien of verdere maatregelen zoals een nachtcriterium, meldplicht per verhuring of vergunningsplicht noodzakelijk zijn. De keuzes die daarbij worden gemaakt bepalen mede hoeveel capaciteit een gemeente zal moeten inzetten voor handhaving. Er worden geen middelen vrijgemaakt door het Rijk ten behoeve van de uitvoering van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft gemeenten mogelijkheden om de toeristische woningverhuur beter te reguleren en de lokale regels beter te handhaven, waaronder ook het innen van de toeristenbelasting bij toeristische woningverhuur. Het ligt in de rede dat waar de baten landen ook de kosten worden gedragen. Bij de inwerking-treding van het wetsvoorstel zal een registratiesysteem operationeel zijn. Hiervoor is initiatief door gemeenten genomen en de ontwikkeling hiervan wordt gevolgd.

De gemeente kan gebieden in de gemeente aanwijzen waar voor toeristische verhuur van woonruimte een vergunning moet worden aangevraagd en daarbij, indien dat op basis van de lokale omstandigheden noodzakelijk is, een maximum stellen aan het aantal vergunningen dat in dat gebied kan worden afgegeven. Een systeem van vergunningen kan in beginsel geen totaalverbod inhouden. Iedereen die aan de voorwaarden van de vergunning voldoet, komt in beginsel in aanmerking voor een vergunning. Een totaalverbod is een grote inbreuk op het eigendomsrecht en het vrij verkeer van diensten en zal slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden als een gerechtvaardigde maatregel kunnen worden ingezet.

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering om nader toe te lichten waarom het Europese recht het niet toestaat om platforms te verplichten mee te werken aan een registratiesysteem. Zij wijzen erop dat dit in Frankrijk, Spanje, Duitsland, Portugal wel gebeurt. De leden van de VVD-fractie vragen of het in de rede ligt, noodzakelijk en mogelijk is specifieke regels te stellen ten aanzien van informatiedienstverleners gelet op de recente uitspraak van het Europese Hof van Justitie. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er lidstaten zijn waar platforms wel verplicht zijn gebruikers een registratienummer te laten vermelden.

Verwezen wordt naar de antwoorden in hoofdstuk 4 waarin uitgebreid wordt ingegaan op vragen over de verhouding tussen het wetsvoorstel en het Europees recht. Daarbij komt ook de recente uitspraak van het Europees Hof van Justitie aan bod.

Ter voorbereiding op het wetsvoorstel heeft het kabinet onderzoek laten uitvoeren naar de aanpak van negatieve neveneffecten van toeristische verhuur in andere lidstaten. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat zowel in Frankrijk als in Portugal platforms worden verplicht alleen advertenties met registratienummer te tonen. Uit het onderzoek bleek echter ook dat het onzeker is of deze verplichting wel in overeenstemming is met de Richtlijn inzake elektronische handel. Ook lijkt het systeem in Frankrijk en Portugal te werken op basis van een notice-and-takedown-procedure, aldus het onderzoek. Een notice-and-takedown-procedure is niet zozeer het resultaat van verplichtingen die lidstaten aan platforms hebben opgelegd. Deze procedure volgt namelijk uit de aansprakelijkheidsverdeling die in de Richtlijn inzake elektronische handel is geregeld¹⁵. Of de boetes die in Frankrijk aan Airbnb zijn opgelegd door de rechter in stand zijn gelaten, gelet op de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 19 december 2019 waar in hoofdstuk 4 nader op wordt ingegaan, is niet bekend. Wel richt Frankrijk zich momenteel ook op het reguleren van toeristische verhuur door middel van een vergunningensysteem. Het kabinet leidt uit dit alles af dat ook andere lidstaten worstelen met de aanpak van de negatieve neveneffecten van toeristische verhuur. Het voorliggende wetsvoorstel is gericht op de aanbieders van woonruimte die voor toeristische doeleinden wordt verhuurd. Parallel hieraan zet het kabinet er in Europees verband op in om tot aanvullende maatregelen te komen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de platforms verplicht kunnen worden om advertenties zonder nummer te weigeren. Zij vernemen ook graag of platforms verplicht kunnen worden de adressen van de aangeboden woningen te delen met gemeenten. Ook de leden van de D66-fractie vragen nader te motiveren waarom in het wetsvoorstel geen verplichting voor digitale platforms is opgenomen om advertenties zonder registratienummers te weren. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering kan ingaan op de juridische houdbaarheid van de variant waarbij de platforms wel verplicht worden om een advertentie zonder registratienummer te verwijderen zonder dat de platforms verplicht worden om ook de authenticiteit van het nummer te controleren. De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de platforms medeverantwoordelijk te maken voor handhaving van de wet. Deze leden willen graag vernemen waarom de regering er niet voor kiest om platforms te verplichten een registratienummer als voorwaarde voor gebruik te stellen. Deze leden vernemen ook graag, waarom geen maatregelen zijn genomen om platforms te verplichten zich zo in te richten dat overtredingen technisch niet meer mogelijk zijn. Ze vragen ook waarom de regering er niet voor kiest om platforms te verplichten persoonsgegevens te delen met gemeenten indien het platform overtredingen van de registratieplicht, de meldplicht of het nachtcriterium constateert. Verder vragen deze leden of de regering op alternatieve wijze platforms gaat bewegen tot een dergelijke technische inrichting.

Deze vragen over mogelijke regulering van de verhuurplatforms raken aan het Europeesrechtelijk kader. Verwezen wordt naar de antwoorden in hoofdstuk 4 waarin uitgebreid wordt ingegaan op vragen over de verhouding tussen het wetsvoorstel en het Europees recht. In paragraaf 3.2 is aangegeven dat door de eenmalige registratieverplichting de adressen van de voor toeristische verhuur aangeboden woningen kenbaar

¹⁵ De artikelen 12, 13 en 14 van de richtlijn 2000/31/EG.

worden voor de gemeente zonder dat een platform die gegevens hoeft te verstrekken. Daarnaast hebben de platforms aangegeven mee te willen werken door hun websites op een zodanige (technische) wijze in te richten dat nieuw aanbod van advertenties zonder, of met een foutief, registratienummer zo veel mogelijk wordt uitgesloten. Tevens hebben de platforms aangegeven dat zij bestaande advertenties die in overtreding zijn met de plicht om het registratienummer te tonen na 6 maanden zullen blokkeren, zodat deze adressen dan niet meer geboekt kunnen worden totdat een registratienummer wordt vermeld.

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke wijze de Nederlandse privacybescherming afwijkt van de Spaanse waardoor het niet mogelijk is om de persoonsgegevens van aanbieders van toeristische verhuur van woonruimte te delen met de gemeente. Ook vragen deze leden of de regering kan aangeven of optreden tegen overtredingen van wet- en regelgeving een voldoende gerechtvaardigd belang is om uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk te maken via de AVG en op welk punt de wetgeving zou kunnen worden aangepast om dit alsnog mogelijk te maken.

Het is aan individuele lidstaten om te beoordelen of het opstellen van wetgeving die inbreuk maakt op privacy noodzakelijk en proportioneel is. Binnen de kaders van het wetsvoorstel acht ik het niet noodzakelijk noch proportioneel om platforms te verplichten actief de persoonsgegevens van alle verhuurders van woonruimte te delen. Het stellen van regels over toeristische verhuur van woonruimte en de instrumentkeuze zal per gemeente worden afgewogen waarbij kan worden besloten dat er geen lokale behoefte is voor een dergelijke regulering. Daarnaast zal naar verwachting het merendeel van de verhuurders van woonruimte zich aan de regels houden die gemeenten voor toeristische verhuur zullen opstellen. Het zou in dat kader een zeer verstrekkende maatregel zijn als de persoonsgegevens van alle verhuurders, ook de verhuurders die zich aan de gestelde regels houden, door platforms worden gedeeld met gemeenten. Wanneer gemeenten daadwerkelijk overtredingen constateren biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om de persoonsgegevens van verhuurders bij platforms op te vragen. Medewerking daarvan kan worden afgedwongen door het opleggen van een dwangsom.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom de regering afziet van een landelijke registratieverplichting voor aanbieders van advertenties voor toeristische verhuur. Zij vragen of er is afgezien van een landelijke registratieplicht vanwege druk die is uitgeoefend door platforms. De leden van de fractie van de SP vragen waarom platforms advertenties mogen blijven plaatsen zonder registratienummer, waarom er niet voor gemeenten maar voor bedrijven wordt opgekomen en waarom wordt toegestaan dat de platforms hun verantwoordelijkheid kunnen ontlopen. De leden van de fractie van de SP vragen hoe de zin uit de memorie van toelichting op pagina 4: «Voor een effectieve handhaving is de informatiepositie van gemeenten van essentieel belang» zich verhoudt tot het schrappen van een landelijke registratieplicht in de conceptwet.

In het voorliggende wetsvoorstel is nooit sprake geweest van een landelijke registratieplicht en dit is ook niet aangekondigd in de brief van 25 september 2018¹⁶. In de in uw verslag genoemde brief wordt wel aangegeven dat er gezamenlijk met de relevante partijen wordt gewerkt aan een registratiesysteem. Slechts een beperkt aantal gemeenten heeft aangegeven behoefte te hebben aan instrumenten om de negatieve neveneffecten van toeristische verhuur te kunnen voorkomen of tegengaan. Voor het invoeren van een registratieplicht moet een noodzaak bestaan omdat het een beperking is van het eigendomsrecht en een

¹⁶ Tweede Kamer, 2018–2019, 32 847 Nr. 428.

beperking van het vrij verkeer van diensten. Door het invoeren van een landelijke registratieplicht zouden ook gemeenten die hier geen nood aan hebben, deze registratieverplichting moeten handhaven. Ten slotte schrijft de Algemene verordening gegevensbescherming voor dat gestreefd moet worden naar minimalisatie van gegevensverwerking. Indien er in het merendeel van de gemeenten geen noodzaak is voor een registratieplicht, moet het verwerken van persoonsgegevens ook beperkt blijven tot die gemeenten die hieraan wel behoefte hebben. Wel hebben de betrokken partijen aangegeven noodzaak te zien in een uniform registratiesysteem dat voor alle betrokkenen partijen werkbaar is. Daarom tref ik in samenwerking met de gemeenten voorbereidingen voor een algemene maatregel van bestuur waarin de noodzakelijke voorwaarden voor het registratiesysteem van gemeenten worden vastgelegd.

De leden van de fractie van de SP vragen verder of het wetsvoorstel voorziet in effectieve handhaving voor gemeenten zonder huisvestingsverordening. De leden van deze fractie vernemen verder graag waarom alleen in schaarstegebieden mogelijkheden worden geven voor het reguleren van toeristische verhuur en hoe een gemeente zonder huisvestingsverordening het aantal dagen of nachten vakantieverhuur kan maximeren. Deze leden willen graag weten hoe dit zich verhoudt tot het recht op woongenot, wat geldt in het hele land. Ook willen deze leden weten welke andere wetten de regering heeft bekeken om de voorgestelde maatregelen in op te nemen en in welke andere wet de maatregelen opgenomen zouden kunnen worden zodat elke gemeente er gebruik van kan maken. Ook vragen deze leden of de regering heeft overwogen om ervoor te zorgen dat elke gemeente een huisvestingsverordening in kan stellen gelet op het gelijkheidsbeginsel.

Zoals uiteengezet gaat het hier om beperkingen van het eigendomsrecht, vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten. De bevoegdheden die aan de gemeenten worden gegeven in het kader van het voorliggende wetsvoorstel kunnen worden ingezet indien dat noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid of om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste tegen te gaan. Hierdoor kunnen alle gemeenten waar er op basis van de lokale omstandigheden noodzaak is, gebruik maken van het instrumentarium dat wordt voorgesteld in dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel tijd gemeenten krijgen om hun beleid op te nemen in de huisvestingsverordening.

Artikel 122 van de Gemeentewet bepaalt dat gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet wordt voorzien van rechtswege verval. Om te voorkomen dat de regels die gemeenten momenteel over toeristische verhuur in hun huisvestingsverordeningen hebben opgenomen vervallen op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt, zal in het wetsvoorstel worden voorzien in overgangsrecht. Middels nota van wijziging is in het wetsvoorstel een overgangsvoorziening opgenomen op grond waarvan gemeenten een termijn van maximaal één jaar krijgen om hun huisvestingsverordening aan te passen aan de nieuwe regels op het gebied van toeristische verhuur. Met het vaststellen van een maximale termijn, krijgen gemeenten die eerder aan de slag willen met het nieuwe instrumentarium daar de mogelijkheid toe. Voor gemeenten die in hun huisvestingsverordening nog geen regels hebben gesteld over toeristische verhuur geldt geen termijn.

De leden van zowel de CDA-fractie als die van de PvdA vragen om een toelichting van de regering hoe gemeenten kunnen omgaan met zowel het platform als de aanbieder wanneer geen registratienummer wordt aangevraagd of het nummer niet wordt vermeld.

Indien de gemeente een registratieplicht heeft opgenomen in de huisvestingsverordening is het verboden om woonruimte aan te bieden voor

toeristische verhuur zonder vermelding van het registratienummer in de aanbieding. Indien de gemeente een advertentie opmerkt voor toeristische verhuur van een woonruimte waarbij geen registratienummer is vermeld, kan ze bij het platform informatie opvragen over degene die deze advertentie heeft geplaatst. Indien het platform hieraan niet meewerkt, kan de gemeente medewerking afdwingen door een last onder dwangsom op te leggen aan het platform. Uiteindelijk kan de gemeente aan de aanbieder van de woonruimte een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete opleggen.

3.3. Nachtcriterium en meldplicht per verhuur

De leden van de SP-fractie vragen wat in de praktijk gaat gebeuren als de maximale termijn van het aantal nachten wordt overschreden. Ze vragen ook of het klopt dat een nachtcriterium instellen pas mogelijk is als er een registratieplicht is ingesteld in de huisvestingsverordening en waarom er pas een meldplicht van een verhuur ingesteld kan worden als er een nachtcriterium is. Deze leden vragen om de gemaakte koppeling los te laten om op die manier maatwerk toe te kunnen passen. Ook vragen zij of om een toelichting waarom het beperken van het aantal personen niet als optie in het wetsvoorstel wordt genoemd en ze vragen of deze vorm van regulering als optie voor gemeenten kan worden opgenomen.

Het wetsvoorstel geeft gemeenten verschillende instrumenten om toeristische verhuur van woonruimte te reguleren. Met de eenmalige registratieverplichting krijgen gemeenten inzicht in welke wijken, welke typen woonruimte, en door wie de woonruimte wordt aangeboden voor toeristische verhuur. De inzichten die de registratieplicht verschaft aan een gemeente kunnen aanleiding zijn voor regulering via een nachtcriterium, al dan niet met meldplicht, of een vergunningsplicht.

De meldplicht is een middel om te kunnen controleren of het nachtcriterium wordt nageleefd. Bij het ontbreken van een nachtcriterium zou het doel van deze meldplicht ontvallen. Aanbieders van toeristische verhuur zouden een onnodige administratieve last opgelegd krijgen die een beperking van het eigendomsrecht en op het vrij aanbieden van diensten oplevert zonder dat daarvoor een dwingende reden van algemeen belang aanwezig is. Daarom is het voor gemeenten niet mogelijk om gebruik te maken van de meldplicht zonder dat een nachtcriterium is ingesteld. Op het moment dat een gemeente vaststelt dat een woning wordt verhuurd terwijl de aanbieder het vastgestelde maximum aantal nachten reeds heeft bereikt, biedt het wetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid om een boete op te leggen van maximaal het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (in 2020 is dat € 21.750). Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Woningwet is een vergunning voor brandveilig gebruik verplicht voor het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin bedrijfsmatig nachtverblijf wordt verschaft aan meer dan tien personen. Gemeenten kunnen in hun bouwverordening van dit aantal personen afwijken. Er bestaat dus reeds wet- en regelgeving waarmee gemeenten het maximale aantal personen dat gelijktijdig in een bouwwerk mag verblijven, kunnen reguleren. Wanneer gemeenten bijzondere voorwaarden wil verbinden aan de toeristische verhuur ten behoeve van de leefbaarheid in een bepaald gebied kunnen zij een vergunningplicht instellen en daarbij bijvoorbeeld een maximum stellen aan het aantal personen dat in de woning mag verblijven.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat platforms hebben gepoogd landelijk vast te leggen dat het nachtcriterium niet lager kan worden vastgesteld dan zestig nachten.

Tijdens de gesprekken die zijn gevoerd hebben alle gesprekspartners hun punten naar voren kunnen brengen. In het voorliggende wetsvoorstel is geen onder- of bovengrens voor het nachtcriterium opgenomen. Die afweging ligt bij de gemeente. Het stellen van een nachtcriterium door een gemeente moet zich verhouden tot de ernst en aard van de lokale problematiek.

3.4. De vergunningplicht

De leden van de fractie van D66 vragen de regering nader toe te lichten in hoeverre zij denkt dat gemeenten de expertise in huis hebben om vergunningen in een eerlijke, transparante en niet-discriminatoire verdelingsprocedure uit te geven. Deze leden vragen of de regering heeft overwogen om voor de verdeling van schaarse vergunningen een landelijke richtlijn of model uit te vaardigen.

Gemeenten hebben veel ervaring met het verlenen van (schaarse) vergunningen en het inrichten van een stelsel daarvoor, bijvoorbeeld als het gaat om ruimtelijke ordening en de huisvestingsvergunning op grond van de Huisvestingswet 2014. Ook deze vergunningverleningen dienen op een transparante en eerlijke wijze plaats te vinden. Vanuit dit perspectief, en het feit dat de VNG in 2018 al een handreiking schaarse vergunningen heeft opgesteld¹⁷, verwacht het kabinet dat gemeenten een goede verdelingsprocedure zullen kunnen opstellen en is derhalve een richtlijn of model niet noodzakelijk.

De leden van de D66-fractie vragen of het in het kader van het tegengaan van overlast het niet meer voor de hand zou liggen om het aantal nachten te beperken in plaats van het aantal vergunningen dat wordt verleend. Het is aan de gemeente om naar gelang de lokale situatie de keuze te maken voor een of meer van de instrumenten die het wetsvoorstel biedt om toeristische verhuur van woonruimte te reguleren. De gemeente heeft de mogelijkheid om een nachtcriterium in te stellen al dan niet in combinatie met een meldplicht. Met een vergunningplicht kunnen gemeenten toeristische verhuur van woonruimte onder voorwaarden toestaan. Een vergunningplicht is pas aan de orde als de neveneffecten in de betreffende gemeente zodanig ernstig zijn dat alleen een registratieplicht en een nachtcriterium in combinatie met een meldplicht geen soelaas bieden of niet effectief zijn. Indien de lokale omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan een vergunningplicht ook gepaard gaan met een nachtcriterium en/of een meldplicht per verhuur.

De leden van de D66-fractie vragen om een toelichting op de inbreng in de consultatie waarin is aangegeven dat een nachtcriterium lastig te handhaven zal zijn wanneer een woonruimte op meerdere platforms wordt aangeboden.

De mogelijkheid om een nachtcriterium in te stellen is niet afhankelijk van het medium dat aanbieders van woonruimte voor toeristische verhuur gebruiken. Aanbieders zullen eenmalig een uniek registratienummer bij de gemeenten moeten aanvragen. Toeristische verhuur, via welk medium of platform dan ook, kan vervolgens worden toegerekend aan het registratienummer dat bij de betreffende woonruimte hoort. Als gemeenten een meldplicht per verhuur voorschrijven kunnen zij vervolgens handhavend optreden wanneer blijkt dat woonruimte wordt verhuurd terwijl het maximum aantal nachten reeds is overschreden. Het is daarbij niet relevant via welk platform de verhuur heeft plaatsgebonden.

¹⁷ <https://vng.nl/nieuws/handreiking-schaarse-vergunningen-gepubliceerd>.

De leden van de fractie van de SP en de PvdA vragen of een vergunningplicht geen totaalverbod in zou kunnen houden in bepaalde beperkte gebieden of straten en in hoeverre het nu al mogelijk is om bepaalde buurten of wijken uit te sluiten voor toeristisch verhuur. Zij verwijzen naar gebieden in Barcelona waar geen vergunningen meer worden afgegeven. Indien dit niet of onvoldoende kan vragen deze leden of de regering bereid is om gemeenten hier (meer) mogelijkheden toe te bieden.

Het wetsvoorstel biedt de bevoegdheid aan gemeenten om een vergunningensysteem voor toeristische verhuur te introduceren indien dit noodzakelijk en geschikt is voor het tegengaan van de onrechtvaardige en onevenwichtige effecten ten gevolge van schaarste op de woningmarkt of voor het behoud van de leefbaarheid. De gemeente kan per buurt of wijk bepalen of een quotum gesteld moet worden aan het aantal vergunningen dat verstrekt wordt voor toeristische verhuur van woonruimte. Ook de hoogte van dit quotum kan verschillen per wijk. Deze quota kunnen ook verschillen voor verschillende vormen van toeristische verhuur. Zo kan bijvoorbeeld in een bepaald gebied het aantal vergunningen voor B&B anders worden vastgesteld dan voor kortstondige toeristische verhuur. Op deze wijze kunnen gemeenten afhankelijk van de noodzaak maatwerk leveren. Een totaalverbod door geen enkele vergunning af te geven vormt een grote inbreuk op het eigendomsrecht en het vrij verkeer van diensten en zal door het Europese Hof van Justitie slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden als een gerechtvaardigde maatregel worden aange-merkt. Daarnaast zullen gemeenten bij het instellen van quota voor een vergunningstelsel rekening moeten houden met de verdeling van schaarse rechten. De vergunningen dienen in een eerlijke, transparante en niet-discriminatoire verdelingsprocedure te worden uitgegeven.

3.5. Combinatie van instrumenten

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de (brand)veiligheid van woningen die verhuurd worden via platforms wordt gewaarborgd. Ook vragen zij aan welke wettelijke eisen verhuurders moeten voldoen voordat zij hun woning mogen verhuren. Verder vragen deze leden of de regering de mening van de leden van de fractie van GroenLinks deelt dat de veiligheid te allen tijde gewaarborgd dient te zijn en dat (buitenlandse) huurders die via een platform een woning huren voor toeristisch gebruik ervan uit moeten kunnen gaan dat de ter verhuur aangeboden woningen voldoen aan de veiligheidseisen. Voorts vragen zij of de regering het eens is met de stelling dat aanbod op een bekend platform voor toeristische verhuur de suggestie wekt dat de woningen aan de minimale veiligheidsvoorschriften zullen voldoen.

Brandveiligheid is momenteel geregeld in het Bouwbesluit 2012 en in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In deze wetgeving wordt onderscheid gemaakt in de functie van gebouwen en woonruimte. Zo gelden extra eisen voor een gebouw dat wordt gebruikt voor het bieden van recreatief verblijf (logiesfunctie) en is een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik nodig voor een gebouw waarin bedrijfsmatig, of in het kader van verzorging, nachtverblijf aan meer dan 10 personen wordt verschaft. Gemeenten mogen in hun bouwverordeningen afwijken van dit aantal personen. Deze eisen blijven gelden ongeacht de vraag of een woning wordt aangeboden voor toeristische verhuur of niet. Gemeenten kunnen hier toezicht op houden en zo nodig op handhaven via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De gegevens die gemeenten verkrijgen met de registratieplicht uit het wetsvoorstel kunnen zij ook gebruiken voor het toezicht op de naleving van deze brandveiligheidseisen. De regering deelt de mening van de leden van de fractie van GroenLinks dan ook in zoverre dat al het aanbod van verblijfsruimten voor toeristische doeleinden, of het nu gaat om een woning of een hotel, aan de geldende brandveiligheidseisen moet voldoen. Aanbod van woningen

op een bekend platform brengt geen aanvullende garanties met zich mee. Airbnb wijst haar aanbieders wel op de geldende brandveiligheidseisen en faciliteert het gebruik van rookmelders.

3.6. Woonfraude

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de boetes voor het illegaal verhuren van woonruimte proportioneel en rechtvaardig vindt in verhouding met de afwezigheid van boetes voor platforms. De leden van de fracties van de VVD en de SP vragen of een hogere categorie kan worden toegekend voor verhuurders die zich niet houden aan de registratieplicht. Deze leden vragen ook waarom het wetsvoorstel geen mogelijkheid bevat om platforms een boete op te leggen. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie waarom de regering kiest voor lagere boetes dan die momenteel in Amsterdam gelden. De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is om ook een boete met het bedrag dat is vastgesteld voor de vijfde categorie toe te kennen als het behaalde profijt een bepaald niveau heeft bereikt, om te voorkomen dat woonfraude lucratief is.

Het wetsvoorstel introduceert verschillende mogelijkheden voor gemeenten om de negatieve neveneffecten van toeristische verhuur tegen te gaan. Daarnaast is de maximumboete voor illegale onderverhuur verhoogd van de vierde categorie naar de vijfde categorie voor gevallen waarin hetzelfde verbod in de huisvestingsverordening herhaaldelijk wordt overtreden. Daarbij zijn de sanctiemogelijkheden, zoals voorgeschreven in de Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, toegesneden op de aard van de overtreding, de aard van de overtreder, het behaalde profijt, de mogelijkheden tot herstel van de gevolgen, de samenhang met andere sanctiemogelijkheden en de mogelijkheid om bij recidive zwaarder te kunnen sanctioneren. Wat betreft de boete voor illegale onderhuur is in de praktijk gebleken dat de huidige maximumboete onvoldoende afschrikwekkend is, waardoor het voor malafide verhuurders lucratief blijft om door te gaan met hun illegale praktijken. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om bij herhaaldelijke overtreding van hetzelfde verbod aan de gemeente de mogelijkheid te bieden een hogere bestuurlijke boete op te leggen. Hiermee kan een gemeente ervoor zorgen dat het niet meer winstgevend is om de woningen illegaal onder te verhuren. Ik zie derhalve geen aanleiding om behaalde inkomsten specifiek te relateren aan de hoogte van een boete. Indien blijkt dat een verhuurder de woning meer nachten toeristisch verhuurt dan de toegestane termijn, kan een boete worden opgelegd van de vierde categorie.

Het wetsvoorstel kent geen directe verplichtingen voor platforms, maar richt zich tot de werkelijke veroorzakers van de negatieve neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte. Dat zijn degenen die woonruimte verhuren aan toeristen. Op de Europeesrechtelijke kaders voor het opleggen van verplichtingen aan platforms wordt hierna in paragraaf 4 ingegaan. Het wetsvoorstel biedt wel de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen aan een platform dat niet meewerkt aan een verzoek van de gemeentelijke toezichthouder in het kader van het toezicht op de registratieplicht. Een last onder dwangsom is in die gevallen effectiever dan een boete om het beoogde doel te bereiken. In die gevallen heeft een gemeente immers informatie nodig om te kunnen achterhalen wie zonder het verplichte registratienummer de woonruimte aanbiedt voor toeristische verhuur, zodat tegen de aanbieder kan worden opgetreden.

Verder is in het wetsvoorstel de maximale boete voor het niet vermelden van een registratienummer vastgesteld ter hoogte van de tweede categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Daarbij is ermee rekening gehouden dat het niet vermelden

van het registratienummer niet betekent dat de woonruimte daadwerkelijk toeristisch wordt verhuurd maar dat dit wel essentieel is voor de gemeente om te kunnen achterhalen wie welke woonruimte aanbiedt voor toeristische verhuur of dat door het niet melden van een verhuring het gestelde nachtcriterium is overschreden. Een boete van de derde categorie vind ik in dit verband derhalve niet proportioneel.

3.7. Bestuurlijke boete

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is dat gemeenten de platforms kunnen verplichten om verhuurders die zich al drie keer niet aan de regels hebben gehouden of die drie keer woonoverlast hebben veroorzaakt van hun site af te halen. Deze leden vragen voorts of een boete kan worden opgelegd aan platforms indien zij niet tot verwijdering van het platform overgaan.

Gemeenten kunnen platforms verzoeken aanbiedingen die in overtreding zijn met de in de huisvestingsverordening opgenomen regels te verwijderen (notice-and-takedown). Indien platforms weigeren tot verwijdering over te gaan, kunnen zij via de rechter worden aangesproken op de onwettige inhoud. In paragraaf 4 ga ik in op de vraag in hoeverre het mogelijk is om verplichtingen, zoals de verplichting om in bepaalde gevallen advertenties te verwijderen, op te leggen aan de platforms.

3.8. Bestuursdwang bij het niet voldoen aan verzoek toezichthouder

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering op basis van ervaring in buitenlandse steden kan onderbouwen of de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom effectief is gebleken om platforms te dwingen noodzakelijke informatie te delen. Ook vragen PvdA- en de ChristenUnie-fractieleden naar de hoogte van de dwangsommen die gemeenten kunnen opleggen en of de regering deze bedragen voldoende acht om platforms te bewegen medewerking te verschaffen.

Er is geen informatie voorhanden over ervaringen in het buitenland met het opleggen van een last onder dwangsom. Als het gaat om het verlenen van medewerking aan het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving acht de regering de mogelijkheid van het opleggen van een last onder dwangsom het meest effectief. Bij het toezicht op de registratieplicht is de toezichthouder afhankelijk van de platforms om te kunnen achterhalen wie achter de advertentie zit waarin woonruimte wordt aangeboden voor toeristische verhuur zonder verplicht registratienummer. Als de toezichthouder constateert dat een woonruimte, in strijd met de huisvestingsverordening, zonder registratienummer wordt aangeboden voor toeristische verhuur, kan hij de aanbieder en het adres van de woonruimte achterhalen via een verzoek aan het platform. De medewerking van het platform bij een dergelijk verzoek dient gegarandeerd te zijn. Het niet meewerken aan zo een verzoek is al een strafbaar feit op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht, maar de vervolging en berechting ervan neemt tijd in beslag. Dat is bij toeristische verhuur van woonruimte onwenselijk, gezien de tijdelijkheid van iedere toeristische verhuring. Om effectief toezicht te kunnen uitoefenen moet dan ook snel en accuraat gehandeld kunnen worden. Een last onder dwangsom die gericht is op het afdwingen van de medewerking is hierbij het meest effectief.

Het is aan de betreffende gemeente om de hoogte van de dwangsom te bepalen. Op grond van artikel 5:32b, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht moet het bedrag van de dwangsom in een redelijke verhouding staan tot het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. De gemeente kan dus een dwangsom opleggen die voor

het platform voldoende afschrikwekkend is door deze bijvoorbeeld vast te stellen op een bedrag dat hoger is dan het financiële voordeel dat het platform zou hebben bij het niet meewerken en daarbij rekening houden met bijvoorbeeld het nalevingsgedrag van het platform in het verleden.

4. Verhouding tot hoger recht

De leden van de fracties van de VVD, GroenLinks en de ChristenUnie-fractie vragen of het juist is dat Europese richtlijnen het opleggen van nadere eisen, bijvoorbeeld de verplichting tot melding van het niet gebruiken van een registratie op een verhuurplatform, belemmert. De leden vragen om een uitgebreide reactie waarin wordt ingegaan op de richtlijnen en jurisprudentie die van toepassing zijn. De leden van de GroenLinks fractie vragen of de regering nauwkeurig heeft onderzocht of er niet toch mogelijkheden zijn om binnen het Europeesrechtelijk kader nadere regels te stellen aan platforms. De leden van de fractie van D66 vragen een specifieke toelichting op de Richtlijn elektronische handel. Zij vragen of artikel 12, derde lid, van deze richtlijn met zich brengt dat een lidstaat van een dienstverlener kan eisen dat een registratienummer op de site wordt getoond. Deze leden vragen verder of lidstaten krachtens artikel 15, tweede lid, van de Richtlijn kunnen voorschrijven dat dienstverleners de bevoegde autoriteiten onverwijld in kennis dienen te stellen van vermeende onwettige activiteiten. Ook vragen zij of een lidstaat kan voorschrijven dat, indien bij de dienstverlener bekend is gemaakt in welke gebieden een registratieplicht geldt, een dienstverlener de bevoegde autoriteiten onverwijld in kennis stelt als de aanbieder geen registratienummer bij de advertentie meldt.

Er zijn geen uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) waarin het Hof dit type verplichtingen heeft getoetst op de verenigbaarheid met het Unierecht. Ook zijn er geen oordelen bekend van de Europese Commissie over de verenigbaarheid met het Unierecht van dit type verplichtingen naar aanleiding van een notificatie van een lidstaat. Wel heeft het HvJEU met de uitspraak van 19 december 2019¹⁸ duidelijk gemaakt dat dit type maatregelen moet worden beoordeeld onder de Richtlijn inzake elektronische handel (richtlijn 2000/31/EG). Het HvJEU heeft in die uitspraak geoordeeld dat de diensten die Airbnb Ireland UC in Frankrijk aanbiedt, gekwalificeerd moeten worden als een „dienst van de informatiemaatschappij» binnen de reikwijdte van de Richtlijn inzake elektronische handel. Voor de goede orde zij opgemerkt dat het HvJEU tot dit oordeel is gekomen door het beoordelen van de feitelijke dienstverlening door Airbnb Ireland UC in Frankrijk, waaronder de mate van invloed van Airbnb Ireland UC op de uitvoering van de onderliggende dienst, namelijk de toeristische woningverhuur. Er is geen reden om aan te nemen dat de diensten die Airbnb in Frankrijk anders zijn dan de diensten die zij in Nederland aanbiedt. Voor andere platforms dient dit per geval beoordeeld te worden.

Voor een beoordeling of bepaalde verplichtingen aan de verhuurplatforms kunnen worden opgelegd onder de Richtlijn inzake elektronische handel zijn met name twee onderdelen van die richtlijn relevant: het land-van-oorsprongsbeginsel (artikel 3) en het verbod om een algemene toezichtsverplichting op te leggen aan bepaalde typen dienstverleners (artikel 15). Het land-van-oorsprongsbeginsel waarborgt het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij tussen lidstaten. Het is aan de lidstaat van vestiging van de dienstverlener om regels te stellen die vallen binnen het gecoördineerde gebied, dat wil zeggen eisen met betrekking tot het starten of uitoefenen van een activiteit van een dienst van de informatiemaatschappij (artikel 3, eerste lid, van de richtlijn). Andere lidstaten is het verboden om het vrije verkeer van diensten van de informatiemaat-

¹⁸ C-390/18, ECLI:EU:C:2019:1112.

schappij die vanuit een andere lidstaat worden geleverd, te beperken om redenen die vallen binnen het gecoördineerde gebied (artikel 3, tweede lid, van de richtlijn). Indien aan een aantal strikte voorwaarden is voldaan, is het lidstaten echter toegestaan af te wijken van dit verbod ten aanzien van een specifieke dienst van de informatiemaatschappij (artikel 3, vierde lid, van de richtlijn).

Voor de beoordeling van de eerdergenoemde verplichtingen onder het land-van-oorsprongsbeginsel is dus van belang of een platform voor toeristische woningverhuur is gevestigd in Nederland of in een andere lidstaat. Is dat laatste het geval, dan zal – indien de verplichting valt binnen het gecoördineerde gebied – een beroep moeten worden gedaan op de afwijkmogelijkheid van artikel 3, vierde lid van de richtlijn. Die bepaling stelt een aantal inhoudelijke en procedurele eisen.

Qua procedure is vereist dat, voordat de verplichting kan worden opgelegd aan een platform (verlener van een dienst van de informatiemaatschappij), de lidstaat van oorsprong is verzocht om een dergelijke maatregel te nemen en deze lidstaat niet, of onvoldoende, is ingegaan op het verzoek. Voorts moet de verplichting worden gemeld bij de Europese Commissie, die de verplichting toetst op verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht. In voornoemd arrest heeft het HvJEU geoordeeld dat dit wezenlijk procedurele vereisten zijn om te voorkomen dat een lidstaat inbreuk maakt op een bevoegdheid die principieel toekomt aan de lidstaat van vestiging van de dienstverrichter. Is niet aan deze procedurele eisen voldaan, dan kan de verplichting niet worden opgelegd aan de betreffende dienstverlener.

De inhoudelijke eisen zijn de volgende. De maatregelen moeten allereerst noodzakelijk zijn ter bescherming van de belangen openbare orde, nationale veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van consumenten. De maatregelen kunnen vervolgens alleen worden genomen jegens een specifieke dienst van de informatiemaatschappij die afbreuk doet aan deze belangen. De maatregelen moeten verder evenredig zijn aan de genoemde belangen. Dit betekent dat lidstaten zullen moeten motiveren dat andere minder ingrijpende maatregelen niet voldoende zijn om de genoemde belangen te beschermen.

De Richtlijn inzake elektronische handel bevat voorts een verbod tot het opleggen aan verlener van diensten die bestaan uit het opslaan of doorgeven van informatie van een algemene verplichting om toe te zien op de informatie die zij doorgeven of opslaan, noch om actief te zoeken naar feiten of omstandigheden die op onwettige activiteiten duiden (artikel 15, eerste lid, van de richtlijn). Hierbij gaat het om diensten die een louter technisch, automatisch en passief karakter hebben, hetgeen betekent dat de aanbieder van de diensten van de informatiemaatschappij noch kennis noch controle heeft over de informatie die wordt doorgegeven of opgeslagen. Het HvJEU heeft zich in voornoemd arrest over de diensten van Airbnb Ireland UC niet uitgesproken over de vraag of die diensten vallen binnen de reikwijdte van artikel 15.

In het geval het verbod op het opleggen van een algemene toezichtsverplichting van toepassing geacht moet worden op platforms voor toeristische woningverhuur, is relevant dat het HvJEU in een recent arrest heeft bepaald dat er geen sprake is van een algemene toezichtsverplichting als een dienstverrichter niet verplicht is een autonome beoordeling te verrichten, zodat hij geautomatiseerde technieken en onderzoeksmethoden kan aanwenden.¹⁹ Voorts kunnen lidstaten wel voorschrijven dat dienstverleners de bevoegde autoriteiten onverwijld in kennis dienen te stellen van vermeende onwettige activiteiten of informatie door afnemers van hun dienst (artikel 15, tweede lid, van de richtlijn).

¹⁹ Zaak C-18/18, punt 46.

De gekozen afbakening van het wetsvoorstel tot aanbieders van de woonruimte biedt een antwoord op de behoefte van gemeenten het aanbod van woonruimte voor toeristische verhuur te reguleren en heeft als bijkomend voordeel dat dit sneller van kracht zou kunnen worden dan een voorstel waarbij platforms rechtstreekse verplichtingen wordt opgelegd en waarvoor aan de genoemde voorwaarden van de Richtlijn inzake elektronische handel moet worden voldaan. Zoals in de eerdergenoemde brief aan uw Kamer van 14 februari 2020 is uiteengezet, wordt parallel aan dit wetstraject in Europees verband verkend in hoeverre er gekomen kan worden tot een aanvullende aanpak van de negatieve neveneffecten van toeristische verhuur van woningen via platforms. In dat verband worden de mogelijkheden uitgewerkt voor verdergaande maatregelen die de werking en de uitvoering van het huidige wetsvoorstel mogelijk zouden kunnen verbeteren en die passen binnen de hiervoor geschetste kaders van de Richtlijn elektronische handel. Daarbij helpt uitvoering van de met dit wetsvoorstel beoogde regels bij het leveren van de vereiste onderbouwing voor de aanvullende maatregelen. Hiermee ontstaat een dieper inzicht in de implicaties die opties zoals een directe informatieplicht met zich meebrengen. Tegelijkertijd zullen gemeenten met deze parallelle handelwijze al eerder gebruik kunnen maken van het door hen gewenste instrumentarium dat dit wetsvoorstel biedt dan bij het gelijktijdig uitwerken in wetgeving van de mogelijkheden die zich richten op aanbieder en platform.

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, GroenLinks, de SP en de ChristenUnie vragen welke stappen de regering kan zetten om op Europees niveau aan te dringen op regelgeving die dit wel mogelijk maakt en of de regering bereid is deze stappen te nemen. De leden van de GroenLinks fractie vragen verder of de regering over dit onderwerp expliciet contact heeft gehad met de Europese Commissie of andere betrokken instanties. Ook vragen deze leden of de regering inmiddels in overleg is met de Europese Commissie en andere lidstaten om te bezien of de huidige Europese regels op dit punt kunnen worden aangepast. De leden van de fractie van D66 vragen wat de laatste stand van zaken is ten aanzien van Europese regulering van digitale platforms. De D66-fractieleden vragen verder om een toelichting van de regering wat de Nederlandse positie hierin is en op welke termijn zij een herziening van de richtlijn verwacht. Tot slot vragen deze leden welke positie andere landen hebben ten aanzien van het aanpassen van de richtlijn.

Zoals is aangegeven, wordt parallel aan het voorliggende wetsvoorstel in Europees verband verkend in hoeverre gekomen kan worden tot een aanpak van de negatieve neveneffecten van toeristische verhuur van woningen via platforms. In dat verband worden de mogelijkheden uitgewerkt voor verdergaande maatregelen die de werking en de uitvoering van het huidige wetsvoorstel mogelijk zouden kunnen verbeteren en die passen binnen de strikte kaders van de Richtlijn inzake elektronische handel. Gelet op de notificatieverplichtingen die gelden jegens andere lidstaten en de Europese Commissie zal met deze partijen nader worden gesproken of tot een gezamenlijk aanpak gekomen kan worden. In dit kader is relevant dat momenteel geen jurisprudentie bekend is waarin het HvJEU tot het oordeel is gekomen dat maatregelen die een lidstaat heeft genomen jegens diensten van de informatiemaatschappij die zijn gevestigd in een andere lidstaat in overeenstemming zijn met de richtlijn. In de eerder aangehaalde zaak van 19 december 2019 kwam het HvJEU aan een dergelijke inhoudelijke beoordeling niet toe omdat niet was voldaan aan de notificatieverplichtingen. Bij het HvJEU is op dit moment een zaak aanhangig waarin de verwijzende rechter heeft gevraagd of het instellen van een vergunnings- of licentieplicht voor een dienstverlener die dienstverleningscontracten afsluit met geautoriseerde taxichauffeurs maatregelen zijn die afwijken van het in artikel 3, tweede

lid, van de Richtlijn elektronische handel opgenomen verbod.²⁰ Het kabinet volgt deze zaak met interesse.

Naast een nadere verkenning naar aanvullende mogelijkheden binnen de huidige Richtlijn inzake elektronische handel, heeft de Europese Commissie het voornemen om te komen tot een Digital Services Act. Dit zal waarschijnlijk een herziening van de Richtlijn elektronische handel betekenen. De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat is primair verantwoordelijk voor het volgen en beïnvloeden van de ontwikkelingen rondom de Digital Services Act. De Digital Services Act biedt de mogelijkheid om in Europees verband te kijken naar de rol en verantwoordelijkheden van online platforms in relatie tot de bestrijding van illegale en onrechtmatige informatie. Hierin kunnen waar relevant ook de bevindingen worden meegenomen uit de genoemde verkenning naar mogelijke verdergaande maatregelen ten aanzien van de platforms. Een voorstel van de Commissie wordt in het vierde kwartaal van dit jaar verwacht. De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat zal in het kader van de motie Middendorp de Kamer informeren over de Digital Services Act en de Nederlandse positie daarin.

5. Handhaving en uitvoerbaarheid

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan toelichten welke bevoegdheden gemeenten na invoering van de voorgestelde wet hebben om van aanbieders van woonruimte die toeristisch verhuurd wordt, al dan niet via platforms, de data te krijgen die nodig is om de wet te handhaven. Zij vragen hierbij ook een oordeel van de regering of gemeenten hiermee voldoende in staat zijn de wet te handhaven en, zo niet, of de regering er in Europees verband voor kan pleiten om gemeenten meer bevoegdheden te geven.

Op het moment dat gemeenten de eenmalige registratieplicht in hun huisvestingsverordening hebben opgenomen is het verboden om woonruimte voor toeristische verhuur aan te bieden zonder het vermelden van een registratienummer. Door de registratieplicht verkrijgt de gemeente informatie over wie welke woonruimte aanbiedt. Als toezichthouders van de gemeente constateren dat woonruimte zonder registratienummer op een platform wordt aangeboden, kunnen zij via een verzoek tot medewerking de adresgegevens van de aanbieder van de woonruimte bij het platform achterhalen. Platforms zijn op grond van artikel 5:20 van de Awb verplicht medewerking te verlenen aan dergelijke verzoeken. Het wetsvoorstel geeft gemeenten de bevoegdheid om platforms een last onder dwangsom op te leggen indien zij geen of onvoldoende medewerking verlenen aan een dergelijk verzoek. De regering verwacht dat gemeenten daarmee voldoende kunnen afdwingen dat platforms hun medewerking verlenen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe gemeenten bij de invoering van deze voorgestelde wet worden ondersteund. Ook vragen zij of onder aansturing van het Ministerie van Binnenlandse Zaken bijvoorbeeld een template kan worden geleverd aan gemeenten, die zij kunnen gebruiken om een registratiesysteem te ontwikkelen.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 zijn met en tussen de betrokken partijen gesprekken gefaciliteerd en deze partijen zijn betrokken bij de beleidsvorming, mede om een uniforme aanpak te bewerkstelligen. Hieruit volgt dat gemeenten gezamenlijk een registratiesysteem opzetten dat voor alle partijen werkbaar is. Parallel hieraan tref ik samen met de gemeenten voorbereidingen voor een algemene maatregel van bestuur,

²⁰ C-62/19 – Star Taxi App.

waartoe het wetsvoorstel de grondslag biedt, waarin de noodzakelijke voorwaarden voor een uniform registratiesysteem van gemeenten worden vastgelegd. Het is de bedoeling dat alle gemeenten kunnen aansluiten op het registratiesysteem indien daar noodzaak toe is en kan worden onderbouwd vanuit de lokale omstandigheden. Ik blijf de ontwikkeling van een registratiesysteem zoals die door gemeenten is opgepakt volgen. Daarnaast worden gemeenten ondersteund door voorlichting te geven indien er vragen zijn over het wetsvoorstel en over de operationele kant hiervan. Voorts zal, voordat de wet in werking treedt, aandacht worden besteed aan de communicatie over de inhoud van de wet richting de betrokken doelgroepen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering om de reikwijdte van de voorgestelde informatieplicht van platforms ten aanzien van toezichthouders te verhelderen. Zij vragen of deze plicht alleen geldt als de toezichthouder advertenties zonder registratienummer bij het platform voorlegt. Ook vragen deze leden of de toezichthouder aan het platform om de benodigde inlichtingen van alle actuele advertenties in dat gebied zonder registratienummer kan vragen. Voorts vragen zij of deze plicht ook inhoudt dat een platform elke keer inlichtingen aan de toezichthouder verstrekt nadat een advertentie zonder registratienummer in dat gebied is geplaatst.

De informatieplicht van platforms volgt uit artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van dat artikel is eenieder verplicht alle medewerking te verlenen aan toezichthouders die deze redelijkerwijs kan vorderen. Toezichthouders zijn bij het gebruik van hun bevoegdheden gebonden aan het evenredigheidsbeginsel.²¹ Zij moeten hun bevoegdheden op een voor de burger minst belastende wijze uitoefenen. Ook mogen toezichthouders alleen gebruik maken van hun bevoegdheden op een wijze die redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van hun taak. De regering is van mening dat het voorleggen van geconstateerde overtredingen aan platforms (de verplichting tot het tonen van een registratienummer) met het verzoek tot medewerking aan het verstrekken van de adresgegevens van de overtreder als evenredig gebruik van toezichtsbevoegdheden kan worden aangemerkt. Bredere verzoeken tot medewerking, waarbij platforms worden gevraagd de gegevens van alle aanbieders te delen die geen registratienummer melden, kan op gespannen voet komen te staan met het evenredigheidsbeginsel.

De leden van de D66-fractie vragen of een toezichthouder een webcrawler op digitale platforms mag inzetten om fraude op te sporen.

Wanneer gemeenten willen handhaven op toeristische verhuur dan dienen zij onderzoek te doen naar de relevante feiten en de belangen af te wegen. In het kader van de onderzoekplicht zijn gemeenten bevoegd om informatie uit openbare bronnen te raadplegen. Daarnaast beschikken door de gemeenten aangewezen toezichthouders over de bevoegdheden genoemd in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. De inzet van een webcrawler die op platforms, zijnde openbare bronnen, informatie verzamelt, valt binnen deze bevoegdheden. De rechtbank Amsterdam heeft in een drietal uitspraken de inzet van webcrawlers voor het handhaven van regelgeving over toeristische verhuur van woonruimte rechtmatig geacht²². Bij de inzet van nieuwe technologische instrumenten als webcrawlers en het «scrapen» van websites dienen gemeenten wel altijd aandacht te houden voor de ernst van mogelijke privacy-inmenging.

²¹ Dit vloeit voort uit artikel 5:13 van de Awb en het woord «redelijkerwijs» uit artikel 5:20 van de Awb.

²² Rb. Amsterdam 5 april 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:2123; Rb. Amsterdam 15 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:780 en Rb. Amsterdam 27 juni 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:4442.

6. Evaluatie

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de snelle veranderingen en toenemende ontwikkelingen op het gebied van toeristische verhuur niet een kortere evaluatietermijn dan een termijn van vijf jaar rechtvaardigen.

Nadat het wetsvoorstel in werking is getreden zullen gemeenten die hier gebruik van willen maken hun huisvestingsverordening hierop moeten aanpassen. Voorts zal er een overgangstermijn voor bestaande advertenties gaan gelden. Derhalve zal het enige tijd duren voordat de wet volledig operationeel is. Een evaluatie na 5 jaar lijkt daarmee passend.

7. Consultatie

De leden van de SP-fractie vragen de regering om te reageren op het vermoeden van de fractieleden dat de positie van arbeidsmigranten en buitenlandse studenten in het bijzonder kwetsbaarder kan worden door de definitie van toeristische verhuur in het wetsvoorstel. Zij vragen in hoeverre het wetsvoorstel bescherming biedt voor arbeidsmigranten of buitenlandse studenten als de wet niet voor elke gemeente geldt.

Voor de definitie van toeristische verhuur is aansluiting gezocht bij artikel 244 van de Gemeentewet. Op grond van die bepaling kunnen gemeenten ervoor kiezen om toeristenbelasting te heffen. Het is een passende definitie voor het wetsvoorstel omdat het objectieve criteria bevat die niet afhankelijk zijn van subjectieve factoren als de reden of intentie. Gemeenten zullen bij de handhaving zich kunnen baseren op deze objectieve criteria. Dit komt de uitvoerbaarheid ten goede. Daarnaast biedt deze definitie gemeenten de mogelijkheid om in de huisvestingsverordening maatwerk toe te passen door te bepalen welke vormen van toeristische verhuur gereguleerd moeten worden gelet op de lokale omstandigheden. De regering verwacht niet dat arbeidsmigranten of buitenlandse studenten, die in een gemeente verblijven zonder toeristisch oogmerk, nadelige gevolgen zullen ondervinden van het wetsvoorstel. Personen die langer dan vier maanden in Nederland komen te wonen dienen zich als ingezetene te laten inschrijven in de Basisregistratie Personen. Dit vormt reeds een afbakening van de geschetste groep. Daarnaast zullen arbeidsmigranten of buitenlandse studenten vaak in een woning verblijven met een huurovereenkomst in enige vorm meer dan in een woning die via een platform kort toeristisch wordt aangeboden. Dit kan voor gemeenten een omstandigheid zijn om mee te nemen in hun toezicht- en handhavingsbeleid.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren