Bijlage 3: Juridische voorwaarden en kaders bij de eventuele keuze om regulerende maatregelen in (het middensegment) van de vrije sector in te voeren

- Juridische voorwaarden
  Wanneer verdergaande regulerende maatregelen worden overwogen betreft dit een fundamentele stelselwijziging met vergaande gevolgen voor de sector. Het eigendomsrecht van verhuurders, zowel van woningcorporaties als beleggers, wordt dan ingeperkt. In de brief wordt kort genoemd aan welke voorwaarden voldaan moet worden. Hieronder ga ik daar nader op in. Vervolgens zal ik in gaan op de toetsing aan de juridische kaders.
- **Er moet een specifiek en haalbaar doel geformuleerd zijn.** Vanuit juridisch oogpunt is het belangrijk dat het doel realistisch is en met dit instrument te behalen is. Op basis van de eerdergenoemde motie Van Eijs en motie Grinwis/Heerma concludeer ik dat men met het reguleren beoogt te borgen dat er voldoende betaalbare woningen beschikbaar zijn in het middenhuursegment voor mensen met een middeninkomen. De meest recente prognose van ABF research laat zien dat de komende veertien jaar (tot 2035) een bouw van rond de 75 duizend middenhuurwoningen gewenst.[1]
- **De maatregel moet doeltreffend zijn.** Uitgaande van het bovenstaande doel betekent dit dat de maatregel daadwerkelijk moet bijdragen aan dat er meer betaalbare woningen beschikbaar komen en ook toegewezen worden aan de doelgroep. Voorafgaand aan de maatregel moet duidelijk zijn wat de verwachte effecten, zowel positief als negatief, zijn. Waar nodig kan flankerend beleid worden ingezet om de doeltreffendheid te vergroten. De afweging kan ook leiden tot de keuze voor een andere maatregel die meer doeltreffend is.
- **De maatregel moet proportioneel en passend zijn binnen het stelsel.** In de afgelopen jaren heb ik al diverse maatregelen genomen en aangekondigd die toezien op huurders en verhuurders in de vrije sector (zie bijlage 2). Gekeken moet worden hoe deze maatregelen op elkaar inwerken. Er moet worden voorkomen dat door een stapeling van maatregelen het doel niet (meer) wordt bereikt. Daarnaast moet gekeken worden of er geen minder ingrijpende alternatieven zijn om hetzelfde doel te bereiken. Ook het tijdelijk instellen van een maatregel of het introduceren van een gerichte maatregel (bijvoorbeeld gericht op een doelgroep of locatie) kan hieraan bijdragen.
- **Een maatregel moet tijdig aangekondigd worden** zodat huurders en verhuurders hiermee rekening kunnen houden. Dit betekent dat reguleringsmaatregelen niet direct van toepassing kunnen zijn op reeds bestaande contracten.

Toetsing aan juridische kaders

Het invoeren van een regulerende maatregel vraagt om een toetsing aan de juridische kaders. Het invoeren van een regulerende maatregel leidt namelijk tot een inmenging van het eigendomsrecht van verhuurders, zowel beleggers als woningcorporaties. Het leidt daarnaast tot een beperking van het vrij verkeer en de dienstenrichtlijn. Dit kan beiden gerechtvaardigd zijn, maar dan moet deze wel voldoen aan een aantal eisen. Onderstaand wordt in algemene zin de door te lopen stappen uitgelegd. Een rechtvaardiging zal verder uitgewerkt moet worden, want deze is afhankelijk van de eventuele keuze voor een maatregel en de bijpassende maatvoering.

Eigendomsrecht

Inmenging in het eigendomsrecht kan gerechtvaardigd zijn indien er voldaan wordt aan drie eisen:

- **De maatregel is voorzien bij wet**. Dit betekent dat de maatregel een wettelijke grondslag moet hebben en voldoende voorzienbaar en kenbaar moet zijn.
- **De maatregel dient een algemeen belang**. De doelstelling van de maatregel moet scherp en realistisch geformuleerd zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een concrete uitwerking van doelstellingen zoals de bescherming van huurders, de bestrijding van grote verschillen in huurprijzen voor vergelijkbare woningen of het voorkomen van vastgoedspeculatie. De maatregel en de effecten moeten te monitoren en te evalueren zijn. Bij doelstellingen die een verandering van het stelsel inhouden, betekent dit dat er aandacht voor de effecten op het gehele stelsel moet zijn. Bij maatregelen die ingrijpen in de vrije huursector moet dus ook aandacht zijn voor de effecten op de koopsector en de sociale huursector.

[1] ABF Research (2021), Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt – Prognose en Scenario's 2021-2035

- **De maatregel is proportioneel.** Er bestaat een *fair balance* tussen het algemeen belang enerzijds en de bescherming van individuele rechten anderzijds. Dit betekent dat de effectiviteit van de maatregel onderbouwd wordt. Hiervoor moeten de effecten van de maatregel voorafgaand aan invoering in kaart worden gebracht. De nadelige effecten voor bepaalde groepen moeten nadrukkelijk meegenomen worden in de afweging tot invoering. Daarnaast moeten alternatieven (lichtere middelen) worden onderzocht en een afweging gemaakt worden ten aanzien van de optelsom van alle maatregelen die na invoering van de nieuwe maatregel op de woningmarkt zullen gelden (zie ook bijlage 2). Bovendien moet onderzocht worden wat een redelijke termijn is voor invoering van de maatregel en of een overgangstermijn moet worden geboden. Daarbij moet aandacht besteed worden aan de uitvoeringslasten.

Het bieden van een (financiële) tegemoetkomingsregeling voor een inmenging in het eigendomsrecht draagt bij aan de houdbaarheid van de maatregel. Als een maatregel toeziet op nieuwe contracten en niet ingrijpt op bestaande contracten dan past dit ook beter in de juridische kaders van het eigendomsrecht.

Regels inzake vrij verkeer en de Dienstenrichtlijn
Een beperking inzake vrij verkeer en de Dienstenrichtlijn kan gerechtvaardigd zijn. Er dient rekening te worden gehouden in de rechtvaardiging dat:

- **De maatregel niet-discriminerend is.** De maatregel mag geen onderscheid maken naar nationaliteit.
- **De maatregel een algemeen belang dient.** Formuleer het beoogde doel van een maatregel zo concreet mogelijk.
- **De maatregel geschikt is om het beoogde doel te bereiken (of daaraan een bijdrage te leveren).** Dit moet te onderbouwen zijn.
- **Het beoogde doel niet kan worden bereikt met minder vergaande maatregelen.** Het heeft de voorkeur om een maatregel te beperken tot een bepaald gebied of een bepaalde periode.

Staatssteunkaders
Bij het invoeren van een maatregel moet ook worden gekeken of dit leidt tot staatssteun.