Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 904 Wijziging van de Huisvestingswet 2014 en enkele andere wetten ter uitvoering van Verordening (EU) 2024/1028 over het verzamelen en delen van gegevens met betrekking tot diensten voor kortetermijnverhuur

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 november 2025 en het nader rapport d.d. 19 februari 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 16 juli 2025, nr. 2025001661, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 november 2025, nr. W04.25.00192/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder (in cursief) aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 16 juli 2025, no. 2025001661, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende Wijziging van de Huisvestingswet 2014 en de Wet goed verhuurderschap in verband met de uitvoering van de verordening kortetermijnverhuur, met memorie van toelichting.

Verordening nr. 2024/1028 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende het verzamelen en delen van gegevens met betrekking tot kortetermijnverhuur van accommodatie en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad stelt voorschriften aan de wijze waarop verhuurders via online platforms accommodaties voor kortdurend verblijf aanbieden. Het wetsvoorstel geeft uitwerking aan enkele administratieve verplichtingen die uit deze verordening voortvloeien en regelt de handhaving ervan.

kst-36904-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het zogeheten overschrijfverbod en over de wijze waarop het toezicht op de naleving van de verordening is georganiseerd en toegelicht.

1. Achtergrond van de verordening en inhoud van het voorstel

Als gevolg van de opkomst van de platformeconomie neemt het aantal diensten voor kortetermijnverhuur van accommodatie in de hele Europese Unie aanzienlijk toe. Deze ontwikkeling kan leiden tot bezorgdheid over afnemende beschikbaarheid van woningen voor langdurige verhuur en de stijging van huur- en huizenprijzen. Tegen die achtergrond is door de Uniewetgever de Verordening betreffende het verzamelen en delen van gegevens met betrekking tot diensten voor korte termijnverhuur van accommodatie (hierna: de verordening) vastgesteld.[1] De verordening is op 19 mei 2024 in werking getreden. Zij wordt op 20 mei 2026 van toepassing.

De verordening stelt regels vast voor het verzamelen en delen van gegevens door bevoegde autoriteiten en aanbieders van online platforms voor kortetermijnverhuur. Die gegevens hebben betrekking op de verlening van diensten voor kortetermijnverhuur van accommodatie door verhuurders via daarvoor bestemde online platforms.[2] Beschikbaarheid van deze informatie moet autoriteiten in staat stellen om de effecten van diensten voor kortetermijnverhuur te beoordelen en passende en evenredige beleidsreacties te ontwikkelen en te handhaven.[3]

In de Huisvestingswet 2014 is al geregeld dat gemeenteraden met het oog op de woonruimtevoorraad en de leefbaarheid gebieden kunnen aanwijzen waar regels gelden voor toeristische verhuur van woonruimte.[4] Het wetsvoorstel past de Huisvestingswet 2014 voor zover nodig op de verordening aan. Daarnaast regelt het enkele administratieve verplichtingen die uit de verordening voortvloeien. Het wetsvoorstel belegt het toezicht en de handhaving bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de colleges van burgemeester en wethouders van betrokken gemeenten.

2. Overschrijfverbod

De verordening schrijft verschillende in- en voorlichtingsverplichtingen voor. Online platforms en verhuurders hebben elkaar over en weer in te lichten over het van toepassing zijn van een registratieprocedure in het gebied waar de te verhuren accommodatie zich bevindt. Lidstaten moeten via een centraal digitaal toegangspunt data beschikbaar stellen.

Enkele bepalingen van de verordening zijn in gedeeltelijk gewijzigde bewoordingen overgenomen in het wetsvoorstel. Dit parafraseren is problematisch nu de verordening in al haar onderdelen verbindend en in de lidstaten rechtstreeks toepasselijk is.[5] Om die reden is omzetting in nationaalwettelijke bepalingen in beginsel niet toegestaan (het

---

[1] Verordening (EU) nr. 2024/1028 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende het verzamelen en delen van gegevens met betrekking tot kortetermijnverhuur van accommodatie en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad.

[2] Artikel 1 van de verordening.

[3] Overweging 1 van de considerans van de verordening.

[4] De Wet toeristische verhuur van woonruimte (Stb. 2020, 460) introduceerde paragraaf 1a in hoofdstuk 4 van de Huisvestingswet 2014. Daarmee is de Huisvestingswet 2014 al bij voorbaat in belangrijke mate in overeenstemming met wat de verordening nu van de lidstaten vraagt.

[5] Artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

zogenoemde overschrijfverbod).[6] Dit verbod laat onverlet dat lidstaten de wettelijke, bestuursrechtelijke en financiële maatregelen moeten nemen die noodzakelijk zijn voor de toepassing van de bepalingen van de verordening, voor zover de betrokken verordening dat aan hen overlaat.[7]

Op ten minste één punt wijkt het wetsvoorstel betekenisvol af van de tekst van de verordening. Waar de verordening voorschrijft dat op het centraal digitaal toegangspunt wordt gepubliceerd welke bevoegde autoriteiten informatie hebben opgevraagd, bepaalt het wetsvoorstel dat op het centraal digitaal toegangspunt wordt gepubliceerd aan welke bevoegde autoriteiten informatie is verstrekt. Een lijst van autoriteiten die gegevens hebben opgevraagd is niet per definitie hetzelfde als een lijst van autoriteiten waaraan gegevens zijn verstrekt.[8] In ieder geval in zoverre moet het wetsvoorstel aangepast worden.

Ook overigens vormt het overschrijfverbod aanleiding om te bezien in hoeverre kan worden volstaan met verwijzingen naar de verordening in plaats van het parafraseren ervan. Daarbij zal een afweging moeten worden gemaakt tussen het belang van juiste en duurzame vervulling van Europeesrechtelijke verplichtingen enerzijds en leesbare wetgeving anderzijds.[9] De in dat verband gemaakte keuzes behoren in de memorie van toelichting verantwoord te worden.

De Afdeling adviseert met het oog op het overschrijfverbod het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd. Het nieuw voorgestelde artikel 23j, derde lid, van de Huisvestingswet 2014 is naar aanleiding van dit advies zodanig aangepast dat hieruit naar voren komt dat enkel gegevens uit het centraal digitaal toegangspunt worden gedeeld, indien een college van burgemeester of wethouders hierom verzoekt. Met deze wijziging sluit de Nederlandse wet goed aan op de Europese verordening. Tevens is in de memorie van toelichting op enkele plaatsen nader ingegaan hoe de gekozen formuleringen zich verhouden tot het overschrijfverbod.

3. Toezicht

a. Inhoud van de steekproeven

Online platforms moeten redelijke inspanningen leveren om regelmatig de verklaringen van verhuurders steekproefsgewijs te controleren.[10] Deze controle ziet op het al dan niet bestaan van een registratieplicht in een bepaald gebied en, indien een dergelijke plicht geldt, op de geldigheid van het door verhuurders verstrekte registratienummer.

---

[6] Zie aanwijzing 9.9 Aanwijzingen voor de regelgeving.

[7] HvJEU 5 mei 2015, zaak C-146/13, Koninkrijk Spanje tegen Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2015:298, punt 105.

[8] Vergelijk artikel 13, eerste lid, onder b van de verordening met het voorgestelde artikel 23j, tweede lid onder b van de Huisvestingswet 2014 (artikel I, onderdeel G van het wetsvoorstel).

[9] Zo lijkt de meerwaarde van het voorgestelde artikel 23a, vierde lid, van de Huisvestingswet 2014 (artikel I, onderdeel C van het wetsvoorstel) ten opzichte van artikel 5, vierde lid, van de verordening beperkt. Het wetsvoorstel omschrijft in andere bewoordingen een verplichting die door de verordening wordt opgelegd. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het voorstel voor de Uitvoeringswet Betekeningsverordening van 20 april 2022 (W16.22.0028/II), Kamerstukken 2021/22 36 152, nr. 4, punt 1.

[10] Artikel 7, eerste lid onder c van de verordening.

De online platforms voeren de steekproeven uit op basis van informatie aangeleverd door verhuurders in de eigen verklaring, rekening houdend met de informatie van het centraal digitaal toegangspunt waarop door de lidstaat voorlichtingslijsten worden gepubliceerd. Volgens het wetsvoorstel kan de ACM bij onjuiste naleving van deze verplichting aan een online platform een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen.[11]

Wanneer uit de steekproeven blijkt van onjuistheden of misbruik moeten online platforms de uitkomsten delen met het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente. Dat is van belang in het kader van de handhaving van gemeentelijk beleid dat is gericht op de leefbaarheid in de wijk en het beheer van de woningvoorraad.[12] *Het wetsvoorstel draagt het toezicht op de naleving van de verplichting om de betrokken colleges te informeren op aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De Minister zal deze taak mandateren aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT).*[13] *Ook deze toezichthouder kan een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen.*[14]

Uit de verordening en het wetsvoorstel blijkt niet hoe de open normen omtrent de steekproeven moeten worden ingevuld, bijvoorbeeld waar het gaat om de steekproefgrootte en -frequentie. Voor de toezichthouders en de online platforms is het van belang te weten wat van hen verwacht wordt. In de memorie van toelichting volstaat de regering met de mededeling dat over de steekproeven op Europees niveau gesprekken worden gevoerd.[15]

Deze onduidelijkheid leidt tot rechtsonzekerheid. Dat moet, zeker nu gebrekkige nakoming van de verplichtingen kan leiden tot een last onder dwangsom of beboeting, voorkomen worden. Daartoe bestaan verschillende mogelijkheden. Naast de in de toelichting genoemde initiatieven om op Europees niveau helderheid te verkrijgen valt te denken aan wijziging van het wetsvoorstel, aanvulling van de toelichting of een uitnodiging aan de betrokken toezichthouders om bijvoorbeeld in een beleidsregel inzichtelijk te maken hoe de toezichthouders de verordening op dit punt interpreteren.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De gesprekken op Europees niveau hierover zijn nog steeds gaande. Het is echter niet zeker dat de Europese Commissie uitsluitsel zal gaan geven op de in dit advies van de Afdeling genoemde punten. Daarom wordt parallel gekeken naar alternatieven waaronder het opstellen van een beleidsregel door de ACM waarin nader wordt uitgewerkt hoe de handhaving op bepaalde verplichtingen vormgeven zal worden door de ACM. De toelichting is op dit punt aangepast.

---

[11] Voorgestelde artikelen 2.2, 2.3 en 2.4 van de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening (artikel II van het wetsvoorstel).

[12] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.2 «Toezicht en handhaving door de ILT».

[13] Voorgestelde artikelen 34a, eerste lid en 34b, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014 (artikel I, onderdeel K van het wetsvoorstel). Van het voornemen om de ILT te mandateren blijkt uit de memorie van toelichting, onder meer paragraaf 6.2 «Toezicht en handhaving door de ILT» en de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel K.

[14] Voorgestelde artikelen 34a, tweede lid en 35a van de Huisvestingswet 2014 (artikel I, onderdelen K en M van het wetsvoorstel).

[15] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.4 «Uitvoeringstoetsen».

b. Verhouding verschillende toezichthouders

Het toezicht op de naleving van de verordening wordt opgedragen aan de ACM, de ILT (namens de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) en de colleges van burgemeester en wethouders van betrokken gemeenten. De verordening laat ruimte voor een zekere opdeling van toezichtstaken.[16]

Uit de memorie van toelichting blijkt niet op grond van welke overwegingen de regering bij het benutten van die keuzeruimte ook bij de ILT toezichthoudende taken belegt. Ook wordt niet duidelijk hoe de toezichtstaken van de ACM en de ILT onderling zijn afgebakend. Dat is problematisch nu sommige van de taken ogenschijnlijk in elkaars verlengde liggen.

Zo rijst de vraag in hoeverre de, bij de ACM belegde, beoordeling van de volledigheid van de verklaring van verhuurders over het bestaan van een registratieplicht[17] zich onderscheidt van de, bij de ILT belegde, beoordeling van onjuistheden in diezelfde verklaringen van verhuurders.[18] Ook op andere plekken lijkt de toelichting te suggereren dat het toezicht van de ILT en de ACM gedeeltelijk overlapt.[19]

Bovendien zijn scenario's denkbaar waarin een online platform als gevolg van onregelmatigheden in de naleving van de verordening of de wet met twee toezichthouders van doen krijgt. De toelichting maakt niet inzichtelijk of en hoe de handhaving in dergelijke gevallen onderling wordt afgestemd. Deze onduidelijkheden en mogelijke overlappingen kunnen effectief en uniform toezicht op de verordening bemoeilijken.

De Afdeling merkt op dat uit de memorie van toelichting onvoldoende blijkt op grond van welke overwegingen toezichttaken bij zowel de ACM als de ILT zijn belegd, en hoe deze taken zich onderling tot elkaar verhouden. Naar aanleiding van dit advies is de gekozen verdeling van toezichtstaken opnieuw bezien en is op punten de memorie van toelichting verduidelijkt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn daarnaast opnieuw gesprekken gevoerd met de ACM en de ILT over de uitvoerbaarheid, samenhang en afbakening van de toezichtstaken. Daarbij is onderkend dat de oorspronkelijke verdeling van toezichtstaken, zoals de Afdeling ook heeft gesignaleerd, de indruk kon wekken dat sprake is van gedeeltelijke overlap, in het bijzonder waar het gaat om de toezichttaken op de verplichting van online platforms op diens (steekproefsgewijze) controle van verklaringen van verhuurders. Om deze onduidelijkheid weg te nemen en om effectief en uniform toezicht te bevorderen, is de verdeling van toezichtstaken in nauw overleg met de ACM en de ILT gewijzigd. Het

---

[16] Wel wordt in artikel 15 van de verordening geregeld dat de instelling die optreedt als de nationale toezichthouder bij de digitaledienstenverordening, ook toezicht houdt op de naleving van de artikelen 7, eerste lid en 8 van de verordening.

[17] Artikel 8, gelezen in samenhang met artikel 7, eerste lid onder a, van de verordening.

[18] Artikel 7, tweede lid, van de verordening.

[19] Zo schrijft de regering in paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting dat online platforms «steekproefsgewijs controles uit [moeten] voeren op het al dan niet bestaan van een registratieplicht in een bepaald gebied en, indien er een registratieplicht geldt, de geldigheid van het door verhuurders verstrekte registratienummer. De handhaving van deze verplichtingen wordt bij Minister van VRO belegd en zal feitelijk in mandaat worden uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Toezicht (ILT).» Een vergelijkbare taakomschrijving van de ILT is opgenomen in paragraaf 6.2. Volgens paragraaf 6.4.1 daarentegen is de ACM aangewezen «als toezichthouder op de naleving van de verplichtingen (...) in artikel 7, eerste lid, en artikel 8 van de verordening kortetermijnverhuur. Deze verplichtingen zien op conformiteit gericht ontwerp en de steekproefsgewijze controles van platforms op de verklaringen van aanbieders.»

toezicht van de ACM wordt uitgebreid met het toezicht op de verplichting voor platforms om onjuiste verklaringen die bij steekproefsgewijze controles aan het licht komen, te delen met de betrokken gemeenten en verhuurders (artikel 7, tweede lid, van de verordening). Hiermee worden alle toezichttaken die zien op de controle van verklaringen van verhuurders en de daarop gebaseerde verplichtingen geconcentreerd bij één toezichthouder. Dit draagt bij aan een heldere taakafbakening en voorkomt samenloop van toezicht tussen de ACM en de ILT op dit punt. De regering is de ACM erkentelijk voor de bereidwilligheid om deze toezichtstaak toch op zich te nemen.

Het toezicht op het delen van verhuurdata dat volgt uit artikel 9 van de verordening blijft belegd bij de ILT. Dit artikel is immers primair gericht op het ondersteunen van gemeenten bij de handhaving van regels op het gebied van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad of het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving en past derhalve onvoldoende bij de kernopgaven en maatschappelijke doelstellingen van de ACM.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn overeenkomstig gewijzigd.

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting en, zo nodig, het wetsvoorstel aan te passen om de beoogde organisatie van het toezicht te verduidelijken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Van de gelegenheid is tot slot gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen in de memorie van toelichting aan te brengen. Tevens is het opschrift van het wetsvoorstel gewijzigd zodat beter wordt voldaan aan aanwijzing 4.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer