Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2026-2027

37 066 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor maatregelen in de lidstaten ter waarborging van de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen (verordening betaalbaar wonen)

A **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2026

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vijf fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1 – Aanbestedingsverordening
Fiche 2 – AgRi2040 en Food 2040
Fiche 3 – Verordening Betaalbaar Wonen
Fiche 4 – Aanbeveling Betaalbaar Wonen
Fiche 5 – Mededeling Voorzieningszekerheid Medische radio-isotopen in de EU

De minister van Buitenlandse Zaken,

T.B.W. Berendsen

Fiche 3: Verordening betaalbaar wonen (Affordable Housing Act)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor maatregelen in de lidstaten ter waarborging van de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen (verordening betaalbaar wonen)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

9 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 599

d) EUR-lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2026%3A599%3AFIN&qid=1789023722179

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD(2026) 606 final; SEC(2026) 599 final

f) Behandelingstraject Raad

Raad Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

h) Rechtsbasis

Artikel 114 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 9 september 2026 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) de Verordening betaalbaar wonen (*Affordable Housing Act*, hierna: AHA). Het voorstel is gepubliceerd samen met een aanbeveling over betaalbaarheid en aanbod van woningen in gebieden waar sprake is van een overspannen woningmarkt (‘*areas under housing stress*’).

De AHA introduceert een gemeenschappelijk kader voor nationale, regionale en lokale overheden om aan te tonen dat er in een specifiek gebied sprake is van een

overspannen woningmarkt. Op basis van dit kader mag de bevoegde autoriteit maatregelen nemen om kortetermijnverhuur in te perken in woningen[1] die niet voor de verhuurder de hoofdverblijfplaats vormen en de verwerving van grond of woningen die niet als hoofverblijfplaats worden gebruikt. Enkel voor deze maatregelen vervangt de AHA de Dienstenrichtlijn als juridische grondslag, voor zover deze maatregelen worden genomen op grond van het beschermen van beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen. Wanneer maatregelen op andere gronden worden genomen, zoals leefbaarheid, geldt de Dienstenrichtlijn. Ook wanneer maatregelen worden genomen om toeristische verhuur in het hoofdverblijf te reguleren, geldt de Dienstenrichtlijn. De tekst geeft echter nog geen volledig uitsluitsel over gevallen waarin sprake is van meerdere gronden (zowel beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen als leefbaarheid).

Volgens de Commissie is een gemeenschappelijk kader nodig, omdat in de huidige situatie uiteenlopende nationale en lokale beoordelingskaders worden gebruikt om maatregelen die beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen verbeteren te rechtvaardigen. Dat kan leiden tot verschillen in de toepassing van het Unierecht en daarmee tot rechtsonzekerheid voor overheden, burgers en marktpartijen. De Commissie is van mening dat een gemeenschappelijk kader kan bijdragen aan een gelijk speelveld en een meer consistente toepassing van de regels van de interne markt.

De AHA is van toepassing op twee categorieën maatregelen. Ten eerste gaat het om maatregelen die de toegang tot of het aanbieden van kortetermijnverhuur van woonruimte beperken. In de Nederlandse context betreft dit concreet de toeristische verhuur van woonruimte. Kortetermijnverhuur van woningen waarin een hoofdbewoner woont, vallen buiten de reikwijdte van de voorgestelde verordening. Het voorstel zondert daarmee toeristische verhuur van woningen die ook regulier worden bewoond uit van beperkingen die mogelijk zijn op basis van de AHA en uitsluitend op betaalbaarheid en beschikbaarheid zijn gebaseerd. De reden die de Commissie hiervoor geeft is dat incidentele toeristische verhuur van de eigen woning die woning doorgaans niet van de markt voor langdurige bewoning haalt.

Ten tweede gaat het om maatregelen die de verwerving of het gebruik van grond en woningen beperken als deze niet worden verworven of gebruikt voor bewoning, ongeacht of die bewoning door de eigenaar of door een ander zou plaatsvinden. Hieronder kunnen specifieke maatregelen tegen langdurige leegstand of het hebben van een tweede woning vallen. Het Commissievoorstel dat nu voorligt geeft onvoldoende uitsluitsel of de Nederlandse opkoopbescherming (onderdeel van de Huisvestingswet 2014) onder deze categorie valt. In de toelichting worden voorbeelden genoemd van maatregelen zoals het reserveren van woningen voor hoofdbewoning of specifieke groepen, zoals starters.

[1] ‘Residentieel vastgoed’.

Een bevoegde autoriteit (in de Nederlandse context betreft dit gemeenten) kan deze maatregelen nemen als aan de volgende voorwaarden is voldaan. Allereerst moet worden vastgesteld dat er in het gebied sprake is van een overspannen woningmarkt. Een gebied kwalificeert als aan de volgende drie criteria is voldaan: de verhouding tussen de gemiddelde transactieprijs van een woning gedeeld door het mediane besteedbare inkomen bedraagt tenminste 8, deze prijs-inkomensverhouding is in de voorafgaande 10 jaar gestegen en de woningmarkt zal naar verwachting de komende 3 jaar niet minder overspannen worden. Deze laatste indicator moet gebaseerd zijn op bevolkingsdynamiek (bijv. groei, migratie), het aanbod van woningen (bijv. bouwactiviteit, leegstand) en de vraag naar woningen (bijv. toerisme, economische groei). Wanneer de prijs-inkomensverhouding tenminste 10 is, vervalt de eis dat deze in de afgelopen 10 jaar gestegen moet zijn.

Daarnaast stelt de Commissie een aantal aanvullende eisen. Een gebied mag niet groter zijn dan noodzakelijk, maatregelen mogen niet discrimineren en moeten noodzakelijk en proportioneel zijn. Een maatregel is volgens de Commissie noodzakelijk, als de concrete activiteit in de afgelopen 3 jaar een significant nadelig effect gehad heeft op de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen. Een maatregel is proportioneel, als kan worden aangetoond dat minder beperkende maatregelen niet hetzelfde effect kunnen bereiken. Bevoegde autoriteiten moeten maatregelen ten minste iedere vijf jaar opnieuw beoordelen. Indien niet langer aan de voorwaarden wordt voldaan, moet de maatregel worden ingetrokken.

Voor maatregelen die aan deze voorwaarden voldoen, geldt de Dienstenrichtlijn volgens artikel 3, eerste lid, van de AHA niet. Ook de notificatieplicht van artikel 15, zevende lid, Dienstenrichtlijn wordt uitgeschakeld. Maatregelen die een ander algemeen belang dienen, of betrekking hebben op het reguleren van het hoofdverblijf, vallen buiten de AHA en moeten alsnog beoordeeld worden op basis van de Dienstenrichtlijn.

Bestaande maatregelen die vóór de inwerkingtreding zijn vastgesteld, vallen op grond van artikel 14 niet automatisch onder de AHA. Het voorstel heeft enkel gevolgen voor nieuwe maatregelen en wijzigingen of uitbreidingen van bestaande maatregelen die worden gemotiveerd vanuit beschikbaarheid of betaalbaarheid van woningen.

b) Impact assessment Commissie

In de impact assessment ter onderbouwing van het voorstel geeft de Commissie aan drie beleidsopties te hebben onderzocht. De onderzochte opties bevatten vergelijkbare maatregelen maar verschillen aanzienlijk in het niveau van interventie. Een optie ziet op niet-bindende richtsnoeren waarin het bestaande Unierecht wordt toegelicht en praktische aanbevelingen worden gedaan. Deze optie heeft niet de voorkeur van de Commissie aangezien de vrijblijvendheid in deze optie de veelheid aan nationale en lokale beoordelingskaders onvoldoende zal terugdringen. Een andere optie die is onderzocht gaat verder dan het voorliggende voorstel. In deze optie zouden alle lidstaten worden verplicht tot aanwijzing van gebieden waar

sprake is van een overspannen woningmarkt, en zouden geharmoniseerde drempelwaarden en huisvestingsplannen worden ingevoerd. Hoewel de Commissie aangeeft dat deze optie de hoogste mate van rechtszekerheid bereikt, brengt dit een grote administratieve last met zich mee en werkt het beperkend in de beleidsvrijheid van de lidstaten en medeoverheden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid is gericht op het vergroten van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen. Het kabinet heeft als doel gesteld om jaarlijks 100.000 woningen toe te voegen aan de woningvoorraad, waarvan twee derde betaalbaar en 30% sociale huurwoningen. Dit is een gezamenlijke opgave van het Rijk en medeoverheden, omdat zij samen verantwoordelijk zijn voor het woonbeleid. Het Rijk stelt de nationale wettelijke kaders en beleidsdoelstellingen vast. Gemeenten hebben, binnen de nationale wettelijke kaders, bevoegdheden om lokaal in te grijpen wanneer de lokale woningmarkt daartoe aanleiding geeft.

De Huisvestingswet 2014 heeft het doel te zorgen voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woningen.[2] Maatregelen inzake de toeristische verhuur van woonruimte en de opkoopbescherming kunnen ook genomen worden indien dat noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving.[3] Op basis van deze wet kunnen gemeenten hun eigen lokale huisvestingsverordening met voorschriften vaststellen. De maatregelen kunnen onder meer gaan over de toewijzing van huurwoningen, het aanwijzen van groepen met voorrang of urgentie, de invoering van een vergunningplicht voor het aanpassen van woningen, een registratie-, meld of vergunningsplicht voor toeristische verhuur van woonruimte of de invoering van maatregelen die moeten voorkomen dat woningen worden opgekocht om ze te verhuren.[4] Daarnaast zijn in de wet ook verplichtingen opgenomen voor platforms voor toeristische verhuur van woonruimte. Deze platforms hebben een informatieplicht over lokale regelgeving richting de aanbieders en de verplichting geen advertenties te tonen zonder registratienummer. Gemeenten mogen de instrumenten uit de Huisvestingswet 2014 alleen inzetten als zij de noodzaak en proportionaliteit van de maatregelen kunnen onderbouwen.

Per 20 mei 2026 is de Short-Term Rental (STR) verordening (EU) 2024/1028 in werking getreden. Het streven is dat de hieruit voortvloeiende wijzigingen in de Huisvestingswet 2014 per 1 november 2026 in Nederland in werking treden. Deze verordening zorgt voor een Europees kader voor registratie en het delen van gegevens door online platforms. Dit ondersteunt gemeenten bij toezicht, handhaving en het onderbouwen van regulering.

[2] Artikel 2, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014
[3] Respectievelijk artikel 2, twee lid en artikel 40, eerste lid van de Huisvestingswet 2014
[4] De opkoopbescherming is recent geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie zal het instrument worden aangepast waarvan het wetgevingsproces in het najaar van 2026 van start zal gaan

Onder de Leegstandswet kunnen Nederlandse gemeenten via een verordening inzicht krijgen in leegstand en daartegen optreden. De Leegstandswet is recent geëvalueerd. Naar aanleiding van deze evaluatie wordt momenteel een wetswijziging voorbereid die thans aan de Tweede Kamer is aangeboden. Een nieuw instrument is daarnaast de leegstandsbelasting. Dit kan worden ingezet om langdurige leegstand van woningen aan te pakken. Met deze maatregel kunnen gemeenten een heffing opleggen aan eigenaren van woningen die langer dan één jaar leegstaan.

Het Nederlandse grondbeleid is uitgewerkt in de Omgevingswet, en bevat meerdere instrumenten die gemeenten in staat stellen om directer te sturen op het vergroten van het woonaanbod. Belangrijkste instrumenten zijn het voorkeursrecht en onteigening. Het voorkeursrecht geeft gemeenten (of de provincie of het Rijk) het recht van eerste koop op grond en andere roerende zaken wanneer de gemeente een andere functie voor de grond beoogt. Een overheid kan onteigenen als zij het Omgevingsplan wijzigt en een ander gebruik voor de grond voor ogen heeft dan het huidig gebruik.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel
Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie om betaalbaarheid van wonen in de Europese Unie te verbeteren. De Eurocommissaris heeft met het eerder gepubliceerde *Affordable Housing Plan* een ambitieuze koers uitgezet om de wooncrisis in Europa te bestrijden. Het kabinet waardeert de inspanningen van de Commissie tot nu toe.[5]

Het kabinet acht het daarbij wel wenselijk dat lidstaten en decentrale overheden voldoende beleidsruimte houden om op basis van lokale omstandigheden maatregelen te nemen op de woningmarkt. Het kabinet is kritisch over de mate waarin het voorgestelde kader van de Commissie op dit moment deze ruimte biedt. Hoewel de Commissie stelt dat het voorgestelde kader moet helpen bij het introduceren van regels, lijkt het voorstel in relatie tot de Nederlandse context juist een beperking in te houden van de op dit moment in Nederland geldende maatregelen. Hierbij baseert het kabinet haar beoordeling op de aanname dat de door de Commissie geïntroduceerde grondslag beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen gelijk is aan de grondslag schaarste zoals we die in Nederland hanteren. Hierover zal verduidelijking worden gevraagd bij de Commissie.

Het kabinet is kritisch op een EU-brede harmonisatie van het begrip ‘overspannen woningmarkt’, omdat dit in praktijk voor gemeenten mogelijk een extra drempel opwerpt om hun beleid voort te zetten onder de voorgestelde verordening. In Nederland reguleren op dit moment 34 gemeenten toeristische verhuur, die onder de voorgestelde verordening zullen moeten aantonen of ze aan de voorgestelde voorwaarden voldoen wanneer dit op grond is van het beschermen van beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen. Zo moeten gemeenten straks onder meer aantonen dat er volgens de voorgeschreven criteria sprake is van een overspannen woningmarkt en

[5] Kamerstukken 2025-2026, 22112, nr. 4274

dat toeristische verhuur hier effect op heeft. Hoewel veel Nederlandse gemeenten aan de drempelwaarde voor de prijs-inkomensverhouding lijken te voldoen, wil het kabinet nog nader onderzoeken of voorgeschreven berekenmethode voldoende recht doet aan de complexiteit van de oorzaken en gevolgen van overspannenheid op de woningmarkt op lokaal niveau.

Daarnaast zijn er circa 70 gemeenten die op basis van de Huisvestingswet 2014 opkoopbescherming hebben ingevoerd. Mogelijk valt de opkoopbescherming ook onder het voorstel. Hierover zal verduidelijking worden gevraagd bij de Commissie. Het kabinet vindt het van belang dat bestaande gemeentelijke maatregelen onder het nieuwe kader kunnen worden voortgezet.

Een deel van het huidige beleid kan worden voortgezet onder de Dienstenrichtlijn. De AHA is op dit moment enkel van toepassing op toeristische verhuur van woningen die niet als hoofdverblijf gebruikt worden, dus geen bewoner hebben. In Nederland stellen gemeenten júíst vaak regels over toeristische verhuur van hoofdverblijven. De Commissie heeft desgevraagd bevestigd dat dit mogelijk zal blijven onder de Dienstenrichtlijn, zoals in de huidige situatie al mogelijk is. Het kabinet hecht er waarde aan om, waar lokaal noodzakelijk, toeristische verhuur vanuit een hoofdverblijf te reguleren – ook vanuit redenen van schaarste en beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen. De aansluiting met de STR-verordening en bestaande Nederlandse systematiek moet daarbij worden geborgd.

Ook blijft het in algemene zin mogelijk om maatregelen te nemen op basis van andere dwingende redenen van algemeen belang, zoals bescherming van het stedelijk milieu, voorkoming van overlast (leefbaarheid), openbare orde of consumentenbescherming. Dit betekent dat gemeenten deze argumenten kunnen blijven hanteren om in te grijpen. De verwachting van het kabinet is dat gemeenten dit ook zullen blijven doen. Daarmee zal de AHA in de praktijk, gezien de mogelijkheid voor gemeenten om op grond van de Dienstenrichtlijn bij leefbaarheidsproblematiek regels te blijven stellen, materieel weinig effect hebben.

Er zullen echter wel twee verschillende regimes ontstaan. Maatregelen op grond van beschikbaarheid en betaalbaarheid die niet betrekking hebben op het hoofdverblijf vallen onder de AHA. Maatregelen die wel betrekking hebben op het hoofdverblijf, en/of worden genomen op basis van andere dwingende reden van algemeen belang, zoals leefbaarheid, vallen onder de Dienstenrichtlijn. In praktijk zullen gemeenten twee verantwoordingsdossiers moeten aanhouden, wat zal leiden tot meer bewijslast voor gemeenten. Dit acht het kabinet onwenselijk. Indien tijdens de onderhandelingen toch zou blijken dat het voorgestelde systeem anders moet gaan werken dan het kabinet nu aanneemt, zal het kabinet zijn positie ten aanzien van dit voorstel moeten heroverwegen.

Het is naar mening van het kabinet niet nodig maatregelen te treffen die de aankoop van grond voor andere doeleinden dan bewoning als hoofdverblijf in te perken. Een

vastgoedtransactie heeft geen invloed op de toegestane functie in het Omgevingsplan. Als de functie wonen is, blijft de functie wonen van toepassing en kan korte termijn verhuur worden uitgesloten. Leegstand kan het gemeentebestuur tegen gaan met maatregelen opgenomen in de Leegstandswet.
Wijzigingen van de functie in het in het Omgevingsplan zijn voorbehouden aan het gemeentebestuur. Een gemeentebestuur kan een verzoek van een eigenaar om de functie te wijzigen weigeren. Het is daarmee niet nodig beperkingen op te leggen aan vastgoedtransacties.

Samengevat is het kabinet kritisch op de meerwaarde van de voorgestelde verordening in zijn huidige vorm, omdat het het potentieel juist lastiger maakt om waar nodig regels te stellen om met als doel om tot meer betaalbare woningen te komen. Daarbij is onvoldoende gemotiveerd waarom een minder vergaand instrument niet zouden volstaan, te meer omdat de Commissie zelf ook stelt dat het stellen van regels op het gebied van wonen primair aan lidstaten zelf is en niet aan de EU.

c) Eerste inschatting van krachtenveld
Het voorstel is door een groep lidstaten kritisch ontvangen. De kritiek van deze groep ziet vooral op de rechtsbasis van het voorstel en de subsidiariteit. Er is ook een grote groep lidstaten die zich nog niet heeft uitgesproken. Binnen het Europees Parlement lopen de eerste opvattingen over het voorstel uiteen, met zowel voorstanders voor meer Europees optreden als ook veel zorgen over de effectiviteit, bevoegdheid en regeldruk. De commissie Interne Markt en Consumentenbescherming (IMCO) zal het voorstel behandelen. Een rapporteur is nog niet aangewezen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit
a) Bevoegdheid
Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op art. 114 VWEU. Art. 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen om nationale regels die van invloed zijn op de interne markt op elkaar af te stemmen. De Commissie baseert het voorstel op dit artikel omdat het een gemeenschappelijk kader creëert voor de beoordeling van woningmarktmaatregelen die het vrije verkeer van diensten, de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van kapitaal kunnen beperken. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Deze rechtsgrondslag is consistent met eerdere wetgeving die de Europese wetgever op grond van artikel 114 VWEU aannam voor kortetermijnverhuur.[6] Ten aanzien van maatregelen die zien op de verkrijging of het gebruik beperken van grond en woningen dat niet is verkregen of wordt gebruikt als hoofdverblijfplaats zal het kabinet om nadere toelichting vragen bij de Commissie over de precieze uitwerking van dit onderdeel, met name waar het mogelijk raakt aan opkoopbescherming. Het wetsvoorstel harmoniseert nadrukkelijk niet het nationale woonbeleid van de lidstaten. Huisvesting, ruimtelijke ordening en grondgebruik

[6] (Verordening (EU) 2024/1028 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende het verzamelen en delen van gegevens met betrekking tot diensten voor kortetermijnverhuur van accommodatie).

blijven in hoofdzaak bevoegdheden van de lidstaten. Het wetsvoorstel heeft betrekking op de rechtvaardiging van beperkingen van het vrij verkeer van diensten, vestiging en kapitaal omwille van betaalbare en toegankelijke huisvesting. Op het terrein van interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit
Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel een gemeenschappelijk kader vast te stellen voor het opwerpen van belemmeringen ten aanzien van vrije marktwerking voor verhuurders van woonruimte voor korte termijn en voor de verkrijging of het gebruik van grond en woningen voor andere doeleinden dan hoofdverblijf. Dergelijke belemmeringen kunnen gevolgen hebben voor grensoverschrijdende dienstverlening. Op dit moment kunnen deze maatregelen worden genomen onder de Dienstenrichtlijn. Hiervoor worden uiteenlopende beoordelingsmethodes en onderbouwingen gebruikt. Een Europees kader kan bijdragen aan een consistentere toepassing van de interne marktregels. Gezien het voorgaande kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Tegelijkertijd is het voor het kabinet een aandachtspunt dat voldoende ruimte blijft voor nationale en lokale afweging, om zo effectief en flexibel mogelijk in te kunnen spelen op de problemen om de woningmarkt die vaak zeer lokaal opspelen en door de tijd heen wisselen. Zowel om de proportionaliteit (zie hieronder) als de subsidiariteit te waarborgen dient daarom volgens het kabinet in de verdeling van bevoegdheden goed bezien te worden welke (hoofd)uitgangspunten Europees verankerd moeten worden, en welke uitwerking lokaal kan plaatsvinden.

c) Proportionaliteit
Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. De verordening heeft tot doel een gemeenschappelijk kader vast te stellen voor het opwerpen van belemmeringen ten aanzien van vrije marktwerking voor verhuurders van woonruimte voor korte termijn en voor de verkrijging of het gebruik

van grond en woningen voor andere doeleinden dan hoofdverblijf. De AHA harmoniseert de methodologie en bewijsstandaarden voor lidstaten om maatregelen te kunnen nemen die de verwerving of het gebruik beperken van grond of woningen die niet als hoofdverblijf worden verworven of gebruikt. Hiermee biedt de Commissie meer duidelijkheid in welke gevallen dergelijke maatregelen juridisch houdbaar worden geacht, hetgeen het kabinet als positief waardeert. Het voorstel gaat echter verder dan noodzakelijk omdat het gemeenten beknot in de beleidsruimte die zij nu hebben om de woningcrisis aan te pakken. Gemeenten zullen namelijk te maken krijgen met een bewijslast voor het aanwijzen van een gebied waar sprake is van een overspannen woningmarkt. Daarnaast moet volgens artikel 9 een causaliteit aangetoond worden tussen kortetermijnverhuur en woningnood over een periode van drie jaar. Verder wordt het stellen van regels ten aanzien van toeristische verhuur voor woningen die niet als hoofdverblijf worden gebruikt en mogelijk ook opkoopbescherming met als argument schaarste met dit voorstel beperkt tot die gebieden waar sprake is van een overspannen woningmarkt. Dit zal veel gemeenten in de mogelijkheden beperken ten opzichte van de huidige situatie in Nederland.

Het kabinet plaatst wel een kanttekening bij de mate waarin lidstaten en decentrale overheden voldoende beleidsruimte houden om op basis van lokale omstandigheden maatregelen te nemen op de woningmarkt. De noodzaak en geschiktheid van maatregelen kan het beste door lidstaten en decentrale overheden worden ingeschat, omdat het sterk samenhangt met de situatie op de lokale woningmarkt. Het kabinet acht het daarom noodzakelijk dat een kader voldoende ruimte laat voor deze lokale afweging. Het kabinet is kritisch over de mate waarin het voorgestelde kader van de Commissie op dit moment deze ruimte biedt.

Deze kanttekening wordt ook geplaatst bij de opkoopbescherming. De opkoopbescherming valt, zoals reeds toegelicht, in de huidige formulering deels ook onder de verordening. Het kabinet acht het noodzakelijk dat een kader voldoende ruimte laat voor een lokale afweging. De opkoopbescherming mag in Nederland alleen gebiedsgericht ingezet worden binnen een stad of dorp. De geschiktheid van dit instrument kan dus het beste op dat niveau, de lokale woningmarkt, plaatsvinden.

Daarnaast plaatst het kabinet een kanttekening bij de instrumentkeuze. Naar oordeel van het kabinet is er een minder ingrijpend alternatief beschikbaar, namelijk een richtlijn die meer ruimte laat voor de lokale omstandigheden en afwegingen waarbij ook het bestaande nationale en lokale kader in stand kan blijven, zonder ingrijpende wijzigingen in de systematiek. De Commissie motiveert niet waarom een ander instrument, zoals een richtlijn, niet tot concretisering en harmonisatie zou leiden en tegelijkertijd lidstaten meer ruimte geeft voor maatwerk voor hun specifieke huisvestingssituaties. Aangezien de AHA de gemeentelijke beleidsruimte bij verschillende aspecten van huurbeleid raakt, zou de Commissie nader kunnen motiveren waarom een rechtstreeks toepasselijke verordening noodzakelijk is of een ander middel kunnen overwegen. Een richtlijn biedt Nederland meer ruimte om een kader op

te stellen dat past bij de uitvoeringspraktijk zoals we dat nu kennen, zodat gemeenten meer beleidsvrijheid houden.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Uit de impact assessment blijkt dat de Commissie van het implementeren en uitvoeren van de voorkeursoptie geen grote financiële gevolgen verwacht voor de EU-begroting. Het kabinet is desondanks van mening dat eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het voorstel leidt naar verwachting niet tot grote directe financiële consequenties en regeldrukgevolgen voor de Rijksoverheid. (Eventuele) nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

De AHA legt de belangrijkste verplichtingen bij bevoegde autoriteiten die maatregelen willen nemen die binnen de reikwijdte van het voorstel vallen. In Nederland zijn dit gemeenten. De regeldruk voor gemeenten zal met deze verordening naar verwachting toenemen. Gemeenten zullen namelijk te maken krijgen met een bewijslast voor het aanwijzen van een gebied waar sprake is van een overspannen woningmarkt (‘*area under housing stress*’). Dit legt een beslag op de ambtelijke capaciteit bij gemeenten, wat de kosten van de uitvoering aanzienlijk kan verhogen. Gemeenten die niet aan de Commissie-definitie van een overspannen woningmarkt voldoen, maar toch regels willen stellen, zullen dit moeten beargumenteren met het argument leefbaarheid, waarbij zal worden getoetst aan de Dienstenrichtlijn. Hierdoor zullen gemeenten twee afzonderlijke verantwoordingsdossiers moeten hanteren: een woningmarktdossier voor betaalbaarheid en beschikbaarheid en leefbaarheidsdossiers met zelfstandige indicatoren.

In het voorstel staat dat de bevoegde autoriteit rekening houdt met gegevens die zijn verkregen op grond van Verordening (EU) 2024/1028 bij het vaststellen van de noodzaak van maatregelen ten aanzien van toeristische verhuur. De reikwijdte gaat echter verder dan de gegevens die beschikbaar zijn op basis van Verordening (EU) 2024/1028 inzake gegevensverzameling en -deling met betrekking tot kortetermijnverhuur. Om aan de AHA te kunnen voldoen zijn aanvullende gegevens nodig. Het betreft onder meer gegevens over de bevolkingsdynamiek en over trends in vraag en aanbod op de woningmarkt en over de te beoordelen de territoriale gebieden, zoals voorgeschreven in artikel 7. Gemeenten beschikken niet standaard over deze

gegevens, wat naar verwachting tot extra administratieve lasten voor gemeenten zal leiden.

De Commissie verwacht met dit voorstel meer rechtszekerheid te bereiken voor overheden, omdat zij interventies in de woningmarkt kunnen onderbouwen op basis van een transparant gemeenschappelijk kader. Dit zou volgens de Commissie concreet moeten leiden tot een afname van het aantal juridische procedures waarin maatregelen in aangewezen gebieden worden aangevochten op basis van onvoldoende onderbouwing. Dat zou ook een afname van hiermee gemoeide administratieve lasten en kosten betekenen. Ook in Nederland zijn er uitspraken bekend over de gemeentelijke maatregelen ter regulering van toeristische verhuur.[7] Ten aanzien van de opkoopbescherming zijn geen rechtszaken bekend waarbij partijen een beroep doen op de Dienstenrichtlijn. De impact assessment van de Commissie geeft geen cijfermatige onderbouwing voor de potentiële afname van administratieve lasten gemoeid met juridische procedures. Voor de situatie in Nederland is daarom moeilijk een inschatting te maken in hoeverre de AHA hier daadwerkelijk voor gaat zorgen. Het kabinet zal de potentiële gevolgen voor regeldruk bij de Commissie onder de aandacht blijven houden.

(Eventuele) nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger
De Commissie verwacht met dit voorstel meer rechtszekerheid te bereiken voor het bedrijfsleven (investeerders, kopers van onroerend goed, platforms voor kortetermijnverhuur en andere grensoverschrijdend opererende marktpartijen), omdat het juridische kader verduidelijkt wordt. Dit zou concreet moeten leiden tot een vermindering van regeldruk en compliance-kosten die samenhangen met uiteenlopende lokale kaders. Een cijfermatige onderbouwing hiervoor ontbreekt in de impact assessment. Het kabinet zal hiervoor aandacht blijven vragen bij de Commissie.

Het voorstel heeft naar verwachting geen financiële gevolgen voor burgers.

Reactie kabinet op advies ATR
Het Adviescollege toetsing regeldruk kwam tot de volgende adviespunten ten aanzien van het BNC-fiche:

1. ATR adviseert de regeldrukkosten in beeld te brengen voor Nederland, inclusief implementatie-, nalevings- en aanpassingskosten voor verhuurders, vastgoedinvesteerders, verhuurplatforms en andere betrokken marktpartijen.
2. 2. ATR adviseert expliciet aandacht te besteden aan de mogelijk extra complexiteit en regeldrukgevolgen van de afbakening tussen

[7] Uitspraak 202102768/1/A3, 202102675/1/A3 en 202102770/1/A3 | Raad van State

woningmarktmaatregelen en an-dere publieke belangen, zoals leefbaarheid en bescherming van de leefomgeving.

3. ATR adviseert in de onderhandelingen in te zetten op een duidelijk en werkbaar overgangsrecht voor bestaande nationale en lokale woningmarktmaatregelen, om juridische onzekerheid en onnodige regeldruk te voorkomen.

Ten aanzien van adviespunt 1 is het kabinet voornemens, indien van toepassing, te bezien of verder onderzoek naar mogelijke regeldrukeffecten op stakeholders noodzakelijk is. Er dient eerst meer duidelijkheid geschept te worden over de reikwijdte van het voorstel. Ten aanzien van adviespunt 2 deelt het kabinet de opvatting dat er mogelijk extra complexiteit bestaat doordat er verschillende regimes van regulering ontstaan. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen bij de Commissie. Ten aanzien van adviespunt 3 is het kabinet van mening dat het voorstel zelf al in overgangsrecht voorziet. Zo vallen bestaande maatregelen onder het huidige regime (Huisvestingwet) en vallen aangepaste en nieuwe maatregelen onder het nieuwe regime (*Affordable Housing Act*). Hier is geen specifieke overgangsdatum aan te verbinden. Na inwerkingtreding van de verordening hangt het af van: a) of maatregelen worden gewijzigd b) of er nieuwe maatregelen worden geïntroduceerd. Het kabinet zal wel aandacht besteden aan communicatie over dit overgangsrecht.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Uit de impact assessment blijkt dat de Commissie een beperkt effect op concurrentiekracht verwacht. Het initiatief reguleert niet rechtstreeks internationaal verhandelde goederen of diensten (of economische activiteiten in het algemeen) en heeft naar verwachting geen materiële gevolgen voor de externe concurrentiepositie van Europese ondernemingen. De effecten van het initiatief zijn voornamelijk gericht op het functioneren van de interne markt.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De voorgestelde verordening heeft directe werking en schrijft voor dat bestaande maatregelen van kracht kunnen blijven tot een nader te bepalen tijdstip. Echter, deze maatregelen zijn opgenomen in de lokale huisvestingsverordeningen van de gemeenten. Op basis van de Huisvestingswet 2014 moeten gemeenten hun huisvestingsverordening iedere vier jaar opnieuw vaststellen. Dit heeft naar verwachting tot gevolg dat bij het opnieuw vaststellen van de lokale huisvestingsverordening deze in lijn gebracht moet worden met de AHA. De Commissie heeft naar aanleiding van schriftelijke vragen van het kabinet het volgende verduidelijkt: volgens de interpretatie van de Commissie vormt een lokale maatregel die na de inwerkingtreding van de AHA is vastgesteld in een lokale huisvestingsverordening en die zelf een beperking invoert, een nieuwe maatregel in de zin van de AHA, zelfs wanneer deze is vastgesteld op grond van reeds bestaande nationale bevoegdheidswetgeving. Indien deze maatregel onder artikel 2 valt, moet

hij in overeenstemming zijn met de AHA. Het kabinet acht dit onwenselijk omdat het gevolg hiervan is dat er een complexe situatie ontstaat waarbij gemeenten werken met uiteenlopende juridische regimes. De Huisvestingswet 2014 zal te zijner tijd ook moeten worden aangepast, voor zover nieuwe maatregelen worden toegevoegd of bestaande maatregelen inhoudelijk worden gewijzigd, omdat de AHA in die gevallen op deze maatregelen van toepassing zou zijn mits deze worden ingezet op grond van betaalbaarheid en/of beschikbaarheid.

De in de AHA voorgestelde lex silencio is reeds van toepassing op zowel toeristische verhuur als de opkoopbescherming (Huisvestingswet 2014, art 25, vijfde lid en 43, vijfde lid). Vergunningen inzake toeristische verhuur en de opkoopbescherming zijn onderworpen aan de rechtsbescherming van het bestuursrecht (bezwaar en beroep). De AHA schrijft geen specifieke vorm van handhaving voor. Daarom ligt het voor de hand dat de handhaving via het bestuursrecht plaatsvindt, zoals dat nu ook reeds het geval is.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan
Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om voor onbepaalde tijd gedelegeerde handelingen vast te stellen (artikel 15). Deze bevoegdheid ziet op de wijziging van de in artikel 6, eerste lid, onder a, en tweede lid, opgenomen drempelwaarde voor de prijs-inkomensverhouding. Daarnaast kan de Commissie de bij de berekening gehanteerde gegevens, drempelwaarden, indicatoren en methodologie aanpassen, indien objectieve ontwikkelingen daartoe aanleiding geven en deze aanpassing wordt onderbouwd met relevante statistische of andere betrouwbare gegevens. Het toekennen van deze bevoegdheden is naar het oordeel van het kabinet niet mogelijk, omdat het essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet niet wenselijk, omdat deze onderdelen bepalen onder welke voorwaarden een gebied als gebied met overspannen woningmarkt wordt aangemerkt en daarmee wanneer overheden maatregelen kunnen nemen. Wijziging hiervan vergt afwegingen die aan de Uniewetgever moeten zijn voorbehouden of de delegatie moet nader worden ingekaderd zodat hierdoor geen essentiële onderdelen in opgenomen zijn.

Het kabinet blijft aandacht vragen voor mogelijke uitvoeringskosten die voortvloeien uit aanpassingen op basis van gedelegeerde handelingen. Het kabinet acht het daarom van belang dat de nalevingskosten van dergelijke aanpassingen voorafgaand aan de vaststelling zorgvuldig in beeld worden gebracht en proportioneel blijven.

Met betrekking tot de duur van de bevoegdheidsdelegatie zal het kabinet ervoor pleiten deze bevoegdheidsdelegatie te verlenen voor de duur van vijf jaar met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De verordening is rechtstreeks van toepassing vanaf de datum van inwerkingtreding. Voor een daadwerkelijke en effectieve toepassing in de Nederlandse rechtsorde zal noodzakelijk zijn dat bestaande regelingen moeten worden aangepast.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De verordening bevat een evaluatiebepaling. De Commissie zal de verordening vijf jaar na inwerkingtreding evalueren (artikel 16). Dit acht het kabinet wenselijk.

e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel zal naar verwachting implicaties hebben voor de uitvoering voor gemeenten. Het invoeren van toekomstige maatregelen tegen toeristische verhuur en tegen de aankoop van woningen en grond, die niet bestemd zijn voor het bieden van primaire huisvesting, zal een meer uitgebreide onderbouwing van noodzaak en proportionaliteit vereisen dan nu het geval is. De voorwaarden voor het nemen van maatregelen die dit voorstel introduceert laten minder ruimte voor eigen beoordeling van de lokale situatie in gemeenten. De implicaties van deze verordening voor de handhaving door gemeenten hangt af van welke maatregel een gemeente zelf kiest op basis van deze verordening. De verordening schrijft niet voor welke maatregelen genomen dienen te worden. Deze verordening heeft daarmee geen implicaties voor de uitvoerbaarheid van de handhaving.

Het voorstel introduceert voor lidstaten monitoring- en rapportageverplichtingen in het geval er statistische informatie verzameld moet worden. Indien deze informatie niet aansluit bij de bestaande nationale monitoringskaders is dit een kostbaar proces en kan dit leiden tot extra uitvoeringskosten voor het CBS.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen verwachte implicaties voor ontwikkelingslanden, anders dan implicaties voor derde landen in het algemeen.