



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### Digitale internetconsultatie

*Wetvoorstel opkoopbescherming en verruiming mogelijkheden tijdelijke verhuur*

Behandeld door	mrs. E.C. van Lent en P.H. de Lange
Telefoon	+31 71 535 80 20
E-mail	<a href="mailto:vanlent@tk.nl">vanlent@tk.nl</a> en <a href="mailto:delange@tk.nl">delange@tk.nl</a>
Onze referentie	EvL 4160-3854-8522
Uw referentie	Wijziging van Boek 7 van het BW, de Huisvestingswet 2014 en de Overgangswet nieuw BW
Plaats / Datum	Leiden, 21 december 2020

Excellentie,

Middels deze brief reageren wij op het thans ter consultatie liggende Wetsvoorstel opkoopbescherming en verruiming mogelijkheden tijdelijke verhuur.

Wij gaan meer in het bijzonder in op de in het wetsvoorstel voorgestelde opkoopbescherming.

Wij vertrouwen erop dat u de in deze brief uiteengezette vragen en suggesties meeneemt in de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

#### I. Beperking van het eigendomsrecht

Het eigendomsrecht is een grondrecht dat is opgenomen in artikel 1 van het Eerste Protocol behorende bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Zoals blijkt uit de conceptmemorie van toelichting op het wetsvoorstel, is de voorgestelde opkoopbescherming een regulering van – lees: een inbreuk op – het eigendomsrecht en dient te zijn voldaan aan vier voorwaarden (voorzienbaarheid bij wet, noodzakelijkheid algemeen belang, fair balance en toereikende procedurele waarborgen). Een inbreuk op het eigendomsrecht is slechts toelaatbaar indien zij is gerechtvaardigd.

In gebieden waar de opkoopbescherming zal worden ingevoerd kunnen verhuurders niet zomaar een woning opkopen en verhuren. Zij kunnen dit slechts doen in de in het wetsvoorstel genoemde uitzonderingsgevallen ter zake waarvan een verhuurvergunning dient te worden afgegeven. Verhuurders (meer in het bijzonder beleggers, zowel particulier als institutioneel) zullen hierdoor worden geraakt, omdat zij in bestaande woningen investeren. Zij worden beperkt in hun eigendomsrecht, terwijl het

eigendomsrecht – in beginsel; behoudens aan derden verleende rechten en wettelijke voorschriften – het meest omvattende recht is dat een persoon op een zaak kan hebben.

In de concept memorie van toelichting wordt onder paragraaf 4.1.1 een afweging van belangen weergegeven met betrekking tot het eigendomsrecht. Bij deze afweging wordt voornamelijk het belang van de woningmarkt betrokken, te weten voldoende koopwoningen en een leefbare omgeving.

Het eigendomsrecht van woningeigenaren en tevens verhuurders dat door de opkoopbescherming aanzienlijk wordt beperkt, wordt hierbij onvoldoende betrokken. Aan de indiener van het wetsvoorstel richt ik derhalve de volgende vragen:

- Gesteld wordt dat het zorgen voor voldoende betaalbare en geschikte woonruimte een opdracht voor de overheid is. Datzelfde geldt voor het handhaven van mensenrechten waaronder het recht op bescherming van eigendom althans voorkoming van inbreuk op eigendomsrechten (artikel 1 Eerste Protocol EVRM). In hoeverre is in deze – vrij beperkte – belangenafweging rekening gehouden met het feit dat eigenaren in beginsel zelf mogen beschikken over hun eigendom alsmede de eventuele vruchten van de eigendom?
- In hoeverre is in het wetsvoorstel meegewogen de kans dat verhuurders feitelijk zullen zijn genoodzaakt hun eigendom te vervreemden, indien blijkt dat zij van de gemeente geen vergunning verkrijgen om te verhuren, mede tegen het licht van voormelde grondrechten?
- In hoeverre is gekeken (bijv. middels verricht deugdelijk onderzoek) naar de gevolgen van de opkoopbescherming zijn voor verhuurders, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen institutionele en particuliere beleggers?
- In hoeverre is onderzocht wat de (financiële) gevolgen zijn van de voorgestelde opkoopbescherming voor beleggers? In de concept memorie van toelichting worden enkel de financiële lasten van de vergunningsaanvraag uiteengezet. Wat zijn de financiële gevolgen voor beleggers die middels de verhuur van woningen in hun levensonderhoud voorzien?
- In hoeverre kan worden onderbouwd dat het onwaarschijnlijk is dat een eigenaar die reeds in het bezit is van een woning na de invoering van de opkoopbescherming een lagere verkoopprijs dan de marktwaarde voor de woning zal ontvangen?
- In hoeverre is onderzocht of de invoering van deze wet daadwerkelijk een substantieel en gunstig (beoogd) effect zal hebben op de woningmarkt, mede gelet op de tijdelijkheid ervan?
- Vindt u het leefbaar maken en houden van een buurt een (primaire) taak van eigenaren?

## II. Naleving Dienstenrichtlijn en Europees recht

Zoals in paragraaf 4.1.2 van de concept memorie van toelichting staat vermeld, is de Dienstenrichtlijn van toepassing op een vergunningsstelsel dat ziet op een verbod om zonder vergunning een woning te verhuren. Aldus is de Dienstenrichtlijn op de opkoopbescherming van toepassing.

De toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn brengt met zich mee dat een vergunningsstelsel aan bepaalde voorwaarden moet voldoen, daaronder begrepen de vraag of het beoogde doel door minder beperkende maatregelen kan worden bereikt en de vraag of het een dringende reden van algemeen belang betreft.

Met betrekking tot het laatste kan schaarste op de woningruimtevoorraad een dwingende reden van algemeen belang zijn. Evenwel is de vraag of de beschikbaarheid aan goedkope en middeldure koopwoningen of de beschikbaarheid aan betaalbare woonruimte een dwingende reden van algemeen belang is. Indien dit laatste het geval is, zou de opkoopbescherming verder strekken dan de dwingende reden van algemeen belang. Immers, ook (uitbreiding van de mogelijkheden tot) verhuur lost een tekort aan woonruimte voor middeninkomens op.

Voorts is het de vraag of het tweede doel van deze voorgestelde wetgeving (leefbaarheid in de wijk) een dwingende reden van algemeen belang is, in elk geval niet op basis van de motivering die in de memorie van toelichting aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Op pagina 15 van de concept memorie van toelichting staat vermeldt:

*“Naast het zorgen voor voldoende woningen, is het ook van belang dat buurten leefbaar zijn. Daar waar de opkoop van woningen voor de verhuur de leefbaarheid aantast, kan de opkoopbescherming ervoor zorgen dat er meer koopwoningen behouden blijven in dit segment. Eigenaren die zelf hun woning bewonen hebben immers veelal een grotere binding met de buurt hetgeen de leefbaarheid van de betreffende buurt kan verbeteren.”*

Gelet op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 mei 2013<sup>1</sup> moet worden beoordeeld of er niet minder vergaande maatregelen mogelijk zijn om de leefbaarheid te borgen en de toegankelijkheid van de woonruimte voorraad voor middeninkomens te borgen. Het Hof geeft in dit arrest in overweging om tegemoetkomingen of andere types subsidies die specifiek voor de minst kapitaalkrachtige personen zijn bedoeld in te voeren, zodat in het bijzonder mensen die kunnen aantonen dat zij een laag inkomen hebben, in staat worden gesteld in de doelgemeenten onroerende goederen te kopen of te huren. Voorts geldt dat het niet noodzakelijk is een binding met de betreffende buurt te hebben. Indien het doel is dat slechts kopers kopen die een binding met de buurt hebben, geldt dat dit geen rechtvaardiging kan vormen voor een discretionair optreden van de nationale autoriteiten waardoor de bepalingen van Unierecht, met name die betreffende een fundamentele vrijheid, van hun nuttig effect worden beroofd. Het moet aldus worden gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf kenbaar zijn. Gelet op het feit dat aangenomen wordt dat kopers een betere binding met de buurt hebben dan huurders, is onzes inziens de vraag gerechtvaardigd of de voorgestelde regeling niet-discriminerend is.

Voorts is de vraag of, mede gelet op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 22 september 2020,<sup>2</sup> het niet mogelijk is compensatieverplichtingen te stellen middels bijvoorbeeld transformatie en/of nieuwbouw, waardoor ook aan de vraag naar voldoende koopwoningen in het goedkope en middeldure segment kan worden voorzien. Het Hof heeft overwogen dat een vergunningplicht in die zaak toegestaan was door de objectieve parameters aan te reiken aan de hand waarvan plaatselijke autoriteiten de

---

<sup>1</sup> HvJEU 8 mei 2013, C-197/11, C-203/11 (*Libert/Vlaamse regering*)

<sup>2</sup> HvJEU 22 september 2020, C-724/18 en C-727/18 (*Cali Apartments*)

voorwaarden moeten bepalen. Geconstateerd wordt dat deze objectieve parameters in dit wetsvoorstel niet aangereikt worden.

Dit leidt aldus tot de volgende vragen:

- Waarom is een minder beperkende maatregel (zoals subsidie of een tegemoetkoming voor minder kapitaalkrachtige personen waarmee hetzelfde doel wordt) bereikt niet voorhanden c.q. onderzocht? Is het niet een taak van op basis van de Woningwet toegelaten instellingen (die in de afgelopen jaren zijn aangetast in hun vermogen) om te zorgen voor huisvesting met een kleine portemonnee?
- Waarom is de maatregel niet-discriminatoir ten opzichte van huurders, met betrekking tot de leefbaarheid? Waarom zou de leefbaarheid gediend zijn bij enkel kopers?
- Wat maakt het zware instrumentarium van een vergunningsstelsel in uw visie noodzakelijk? Waarom volstaat bijvoorbeeld een mededelingsplicht niet?
- Waarom worden geen objectieve parameters vastgesteld aan de hand waarvan de gemeenten mogen bepalen of sprake is van een dusdanige schaarste dat een vergunningplicht in het leven geroepen moet worden?

### III. Werking in de praktijk (angstscenario)

De praktijk met betrekking tot onttrekkingsvergunningen (welke zijn gebaseerd op de Huisvestingswet 2014) laat zien dat door gemeenten grote gebieden worden aangewezen waar een onttrekkingsvergunning verplicht is voor de verhuur van onzelfstandige woningen. In de huisvestingsverordeningen die hieraan ten grondslag liggen, worden geregeld hele binnensteden aangewezen als gebied waar een onttrekkingsvergunning is vereist alvorens een woning als onzelfstandige woning kan worden verhuurd.

Het doel van de Huisvestingswet 2014 en dit wetsvoorstel stemmen overeen, namelijk het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten door schaarste aan woningen en bevordering van de leefbaarheid. Daarnaast hanteren zowel de memorie van toelichting behorende bij de Huisvestingswet 2014 en de concept memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel met betrekking tot de aanwijzing van gebieden waar de vergunningsplicht geldt dezelfde criteria, namelijk prijs, aard en grootte van de woning.<sup>3</sup>

Wij werpen derhalve de gerechtvaardigde vraag op, of dit wetsvoorstel uiteindelijk niet zal leiden tot aanwijzing van gehele steden als gebied waar de opkoopbescherming geldt, zoals dit thans met betrekking tot onttrekkingsvergunningen gebeurt. In hoeverre heeft evaluatie van deze praktijk plaatsgevonden in het licht van dit wetsvoorstel? Hoe gaat u borgen dat ervoor wordt gezorgd dit de huidige praktijk niet tevens onder de Wet opkoopbescherming zal gaan plaatsvinden? Dit is onzes inziens in het wetsvoorstel onvoldoende uiteengezet.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32271, 3.

#### IV. Conclusie

Het onderhavige wetsvoorstel brengt een ingrijpende regulering (lees: inperking) van het eigendomsrecht met zich mee. Het is voor particuliere en institutionele beleggers in die situatie slechts mogelijk om met een vergunning (een) woning(en) in stedelijke gebieden op te kopen en vervolgens te verhuren. Hierdoor zal het aantal beschikbare huurwoningen op de woningmarkt stagneren; immers slechts de ten tijde van de invoering van de vergunningplicht bestaande huurwoningvoorraad kan alsdan nog worden verhuurd, dit terwijl, naast een groeiende behoefte aan koopwoningen, ook sprake is van een groeiende behoefte aan huurwoningen (voornamelijk in stedelijk gebieden).

In afwachting van uw reactie.

Hoogachtend,



E.C. van Lent



P.H. de Lange