

Aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimte Ordening
Mevrouw E.F. Boekholt-O'Sullivan
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATRBNC0029/2026-U201

Datum

8 oktober 2026

Onderwerp

BNC-advies Affordable Housing Act, COM(2026)599

Geachte mevrouw Boekholt-O'Sullivan,

Op 28 september 2026 is de conceptversie van het BNC-fiche over de Verordening betaalbaar wonen (*Affordable Housing Act (AHA)*¹ of *verordening*) voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd. ATR geeft met onderstaand advies aan in hoeverre de regel-drukeffecten, de werkbaarheid en de consequenties van uitvoering, handhaving en toezicht van de verordening voor Nederlandse partijen goed zijn weergegeven in het concept-fiche.

Context

De AHA is door de Commissie gepubliceerd samen met een aanbeveling over betaalbaarheid en aanbod van woningen in gebieden waar sprake is van een overspannen woningmarkt ('*areas under housing stress*'). In de AHA stelt de Commissie vast dat de betaalbaarheid van woningen in veel lidstaten onder druk staat, vooral in stedelijke gebieden. Volgens de Commissie draagt niet alleen de beperkte nieuwbouw bij aan de woningkrapte, maar ook het gebruik van woningen voor andere doeleinden dan permanente bewoning (o.a. toeristische verhuur), waardoor minder woningen beschikbaar zijn voor reguliere huishoudens. 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. Een bevoegde autoriteit mag maatregelen nemen om korte-termijnverhuur en de verwerving van grond of woningen voor niet-primair gebruik in te perken. Voor deze maatregelen vervangt de AHA de Dienstenrichtlijn als juridische grondslag, voor zover deze maatregelen worden genomen op grond van het beschermen van de beschikbaarheid en/of betaalbaarheid van woningen. Wanneer maatregelen op andere gronden worden genomen, zoals leefbaarheid, geldt de Dienstenrichtlijn.

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

¹ REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

verschillen in de toepassing van het Unierecht en daarmee tot rechtsonzekerheid voor overheden, burgers en marktpartijen. De AHA moet met een gemeenschappelijk kader bijdragen aan een gelijk speelveld en een meer consistente toepassing van de regels van de interne markt.

Inhoud van het EU-voorstel

De AHA is van toepassing op twee categorieën maatregelen:

1. Maatregelen die de toegang tot of het aanbieden van korte-termijnverhuur van woonruimte beperken. In de Nederlandse context betreft dit hoofdzakelijk de toeristische verhuur van woonruimte. Korte-termijnverhuur van woningen waarin een hoofdbewoner woont, valt buiten de reikwijdte van de voorgestelde verordening.
Het voorstel van de Commissie zondert 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.
2. Maatregelen ter beperking van de verwerving of het gebruik van grond en woningen als die grond niet wordt verworven of gebruikt voor bewoning, ongeacht of die bewoning door de eigenaar of een ander zou plaatsvinden. Hieronder kunnen o.a. maatregelen tegen langdurige leegstand vallen.

Een bevoegde autoriteit (in Nederland zijn dit gemeenten) kan deze maatregelen nemen als aan de voorwaarden is voldaan die de AHA voorschrijft. Allereerst moet worden vastgesteld dat er in het gebied sprake is van een overspannen woningmarkt. Dat is het geval als aan drie cumulatieve criteria uit de verordening is voldaan: (1) de verhouding tussen de gemiddelde transactieprijs van een woning gedeeld door het mediane besteedbare inkomen bedraagt tenminste 8, (2) deze prijs-inkomensverhouding is in de voorafgaande 10 jaar gestegen en (3) de woningmarkt zal naar verwachting de komende 3 jaar niet minder overspannen worden. Deze laatste indicator moet gebaseerd zijn op bevolkingsdynamiek (groei, migratie), het aanbod van woningen (bijvoorbeeld bouwactiviteit en leegstand) en de vraag naar woningen (bijvoorbeeld 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 heeft gehad 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 niet. Ook de notificatieplicht van artikel 15, zevende lid, Dienstenrichtlijn wordt uitgeschakeld. Maatregelen die een ander algemeen belang dienen, vallen buiten de AHA en moeten alsnog beoordeeld worden op basis van de Dienstenrichtlijn.

De AHA heeft volgens het concept-fiche niet tot doel om het nationale woonbeleid van de lidstaten te harmoniseren. Huisvesting, ruimtelijke ordening en grondgebruik blijven in hoofdzaak

bevoegdheden van de lidstaten. Het Commissievoorstel heeft betrekking op de rechtvaardiging van beperkingen van het vrij verkeer van diensten, vestiging en kapitaal omwille van betaalbare en toegankelijke huisvesting.

Appreciatie BNC-fiche door ATR

Het college constateert dat de impact assessment van de Commissie beperkt inzicht biedt in de regeldrukeffecten van het voorstel. De Commissie verwacht dat het voorgestelde gemeenschappelijke kader voor woningmarktmaatregelen zal leiden tot meer rechtszekerheid, transparantie en voorspelbaarheid voor zowel overheden als marktpartijen. Volgens de Commissie moet dit voor investeerders, verhuurders, kopers van onroerend goed, platforms voor korte-termijnverhuur en andere grensoverschrijdend opererende marktpartijen leiden tot lagere kosten doordat uiteenlopende nationale en lokale regimes beter op elkaar worden afgestemd. Een kwantitatieve onderbouwing van deze verwachte regeldrukvermindering ontbreekt in het impact assessment. Volgens het concept-fiche zal het kabinet dit onder de aandacht brengen bij de Commissie.

Voor de situatie in Nederland is volgens het concept-fiche moeilijk een inschatting te maken in hoeverre de AHA daadwerkelijk voor regeldrukvermindering gaat zorgen. Een kwantitatieve inschatting van regeldrukeffecten voor Nederlandse partijen ontbreekt in het concept-fiche. Een inschatting hiervan is van belang, mede omdat het voorstel mogelijk juist voor extra regeldruk kan zorgen voor marktpartijen. Het concept-fiche adresseert dit risico niet. Het Commissievoorstel bevat verschillende elementen die kunnen zorgen voor nieuwe lasten en juridische onzekerheid voor verhuurders, vastgoedinvesteerders, verhuurplatforms en andere marktpartijen. Zo is onvoldoende duidelijk hoe de voorgestelde criteria voor woningnood zich verhouden tot bestaande Nederlandse regelgeving. Het concept-fiche onderkent dit deels door o.a. bij de Commissie na te gaan of de opkoopbescherming ook onder de reikwijdte van de verordening valt.

Het concept-fiche benoemt dat de voorgestelde verordening directe werking heeft en dat bestaande maatregelen van kracht kunnen blijven tot 'een nader te bepalen tijdstip'. Voorstel en concept-fiche maken niet duidelijk of gemeentelijke huisvestingsverordeningen en de daarop gebaseerde maatregelen moeten worden aangepast aan (herzieningen van) de AHA. In ieder geval moet de Huisvestingswet 2014 volgens het concept-fiche worden aangepast om deze in lijn te brengen met de AHA. Ook benoemt het concept-fiche dat de verordening enkel gevolgen heeft voor nieuwe maatregelen en wijzigingen of uitbreidingen van bestaande maatregelen die worden gemotiveerd vanuit beschikbaarheid of betaalbaarheid van woningen. Het concept-fiche bevat op meerdere plaatsen passages die wijzen op mogelijke aanpassingen van bestaande Nederlandse maatregelen, maar de precieze reikwijdte daarvan blijft onduidelijk. Enerzijds wordt aangegeven dat bestaande maatregelen onder voorwaarden kunnen blijven bestaan en dat de verordening vooral gevolgen heeft voor nieuwe maatregelen en wijzigingen van bestaande maatregelen. Anderzijds vermeldt het fiche dat bestaande regelingen moeten worden aangepast aan het nieuwe Europese kader en dat het voorstel de huidige Nederlandse beleidsruimte lijkt te beperken. Hierdoor blijft onduidelijk wat precies onder het begrip 'maatregelen' moet worden verstaan, in hoeverre bestaande huisvestingsverordeningen, vergunningen en daarop gebaseerde besluiten kunnen blijven functioneren, en of na inwerkingtreding van de verordening nog vergunningen kunnen worden verleend op basis van eerder vastgestelde huisvestingsverordeningen. Deze onduidelijkheid kan zorgen voor extra complexiteit en regeldruk (en ondermijnt potentieel het versterken van de rechtszekerheid).

Volgens het concept-fiche is onduidelijk hoe moet worden omgegaan met situaties waarin maatregelen niet uitsluitend zijn gebaseerd op de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen, maar ook betrekking hebben op andere publieke belangen zoals leefbaarheid, overlastbestrijding of de bescherming van de leefomgeving. Het concept-fiche benoemt dat gemeenten die niet aan de Commissie-definitie van een overspannen woningmarkt voldoen, eventuele regels zullen moeten beargumenteren met het argument leefbaarheid, waarbij zal worden getoetst aan de Dienstenrichtlijn. Gemeenten moeten daardoor twee afzonderlijke verantwoordingsdossiers hanteren: een woningmarktdossier voor betaalbaarheid en beschikbaarheid en een leefbaarheidsdossiers met zelfstandige indicatoren.

Bestaande maatregelen tegen toeristische verhuur vanuit de primaire woning blijven mogelijk wanneer zij worden gerechtvaardigd door andere dwingende redenen van algemeen belang, zoals bescherming van het stedelijk milieu, voorkoming van overlast, openbare orde of consumentenbescherming. Het college wijst erop dat dit kan leiden tot nieuwe juridische discussies over de grondslag van bestaande en nieuwe maatregelen. Dit kan afbreuk doen aan de beoogde rechtszekerheid. Het kan bovendien leiden tot extra regeldrukkosten voor verhuurders en andere marktpartijen. Het concept-fiche bevat geen indicatie van deze regeldrukeffecten.

Advies over het BNC-fiche

Het BNC-fiche mist een kwalitatieve en kwantitatieve duiding van de regeldrukeffecten voor de Nederlandse situatie voor marktpartijen. Gelet hierop brengt ATR het volgende advies uit, om op te nemen in 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. ATR adviseert expliciet aandacht te besteden aan de mogelijk extra complexiteit en regeldrukgevolgen van de afbakening tussen woningmarktmaatregelen en andere 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.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris