

ONDERZOEK ACTIVITEITEN DEELECONOMIE
PORTUGAL EN FRANKRIJK:
DE REGULERING VAN TOERISTISCHE VERHUUR

Prof. dr. mr. S.H. Ranchordás

Rijksuniversiteit Groningen

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken –

Directie Woning en Markt

1 augustus 2018



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Portugal: Lissabon.....	5
2.1	Achtergrond	5
2.2	Wettelijk kader.....	6
2.3	Handhaving en toezicht.....	7
2.4	Het systeem in de praktijk.....	8
2.5	Het registratiesysteem en het Unierecht.....	9
2.6	Knelpunten	11
2.7	Toeristische verhuur vs. Horeca.....	13
2.8	Nieuwe ontwikkelingen: wet nr. 62/2018	13
3	Frankrijk.....	16
3.1	Achtergrond	16
3.2	Wettelijke kader	16
3.3	Het registratienummer.....	16
3.4	Unierecht.....	18
3.5	Handhaving	18
4.	Conclusie	19



1 Inleiding

Tien jaar geleden was de (digitale) deeleconomie een nieuw en relatief klein verschijnsel. De deeleconomie bestond destijds voornamelijk uit het delen van onderbenutte goederen zoals een bank of een gastenkamer in het kader van gastvrijheidsnetwerken zoals Couchsurfing.¹ Het delen van onderbenutte goederen of het verhuren van kamers aan toeristen is echter even oud als de mensheid: delen toont in meerdere culturen gastvrijheid aan en het is tevens efficiënt en duurzaam.² In landen zoals Hongarije bestaat al decennia de ‘Zimmer Frei- cultuur’ waarbij individuen gastenkamers verhuren aan toeristen. Tot de komst van Airbnb bleven deze deelinitiatieven desalniettemin kleinschalig. In de afgelopen jaren is digitale *home-sharing* zeer populair geworden, voornamelijk in grote steden. Voor meerdere steden (zoals Amsterdam) heeft de ontwikkeling van de deeleconomie nadelige gevolgen gehad.

Hoewel Amsterdam een coherent beleid heeft ten opzichte van *home-sharing*, blijkt de handhaving van bestaande regels lastig, gezien het grote aantal woningen die op digitale platformen te huur zijn. Bovendien wordt het adres pas bekendgemaakt als een gast een kamer reserveert, waardoor gemeenten niet weten waar Airbnb-woningen zich bevinden. Dit probleem speelt ook in andere steden. Portugal en Frankrijk hebben een interessante oplossing voor dit probleem: in beide landen moeten of kunnen steden een registratieverplichting opleggen. In het geval van Portugal wordt deze registratie centraal beheerd door een zelfstandig bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de regulering van toerisme. In Frankrijk wordt het registratiesysteem op lokaal niveau gecontroleerd. In dit rapport worden deze registratiesystemen nader besproken.

Dit rapport beoogt de volgende hoofd- en deelvragen te beantwoorden:

Hoe wordt toeristische verhuur gereguleerd in Portugal (Lissabon) en Frankrijk (Parijs)?

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Op wie rusten welke plichten (host/platform)?
2. Hoe verhouden deze verplichtingen zich tot offline adverteren en reguliere HORECA?

¹ D. Rosen, P. R. Lafontaine & B. Hendrickson, ‘Couchsurfing: Belonging and Trust in a Globally Cooperative Online Social Network’ (2011) 13(6) *New Media & Society* 981.

² C.J. Martin, ‘The Sharing Economy: A Pathway to Sustainability or a Nightmare Form of Neoliberal Capitalism’ (2016) 121 *Ecological Economics* 149, 150.



3. Gelden deze landelijk of lokaal? Wanneer lokaal, hebben de lokale overheden vrijheid in de keuze om een registratieplicht te regelen?
4. Hoe is de handhaving geregeld? Wie is bevoegd tot handhaving? Welke vorm van handhaving wordt gebruikt (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk?)
5. In hoeverre is het systeem genotificeerd en in lijn met EU-regelgeving (Dienstenrichtlijn en e-commercerichtlijn)?
6. Is er jurisprudentie over het systeem?
7. Hoe ziet het proces eruit?
8. Wordt een registratienummer landelijk of lokaal uitgegeven en hoe uniform is een dergelijk nummer?
9. Wat is de rol van platformen in dit proces?
10. Hoe wordt de handhaving uitgevoerd? Worden er bijvoorbeeld daadwerkelijk boetes opgelegd aan of vinden er strafrechtelijke vervolgingen plaats van verhuurders of platformen?
11. Wat is in essentie het verschil tussen de gehanteerde systemen in beide landen?

Aangezien Portugal en Frankrijk vergelijkbare systemen hebben, is de bespreking van het Portugese systeem uitvoeriger. Bij de bespreking van het Franse systeem wordt de nadruk gelegd op de verschillen tussen deze twee systemen. Aangezien beide systemen zeer recent zijn, is er weinig jurisprudentie over het registratienummer. Desalniettemin wordt binnenkort en belangrijke uitspraak van de rechtbank van Parijs verwacht op dit punt: De gemeente Parijs heeft in april 2018 Airbnb en Wimdu voor de rechter gedaagd voor de niet-naleving van het juridische kader, met name de plicht om illegale advertenties, d.w.z., advertenties zonder een geldig registratienummer te verwijderen (volgens het *'notice and take-down-systeem'*). Deze onderzoeksopdracht bespreekt voornamelijk de bestaande wettelijke kaders van beide landen.



2 Portugal: Lissabon

2.1 Achtergrond

De regulering van toeristische verhuur (“*alojamento local*”) in Portugal ging vooraf aan de komst van Airbnb of andere online platformen. Sinds 2008 moesten verhuurders al voldoen aan een aantal algemene eisen (*Decreto-Lei* nr. 39/2008 van 7 maart). In 2014 werd toeristische verhuur gereguleerd in de wet (*Decreto-Lei*) 128/2014 (later gewijzigd in 2015).³ Artikel 4 van deze wet definieert toeristische verhuur (“*alojamento local*”) als “*het verstrekken van huisvestigingsdiensten*”. Artikel 4 verwijst niet alleen naar het verhuren van een woning (exploitatie) maar ook naar de bemiddeling van toeristische verhuur:

“Toeristische verhuur en bemiddeling wordt verondersteld te bestaan wanneer een woning of een deel hiervan:

- a) wordt geadverteerd, beschikbaar gesteld of bemiddeld als accommodatie voor toeristen of als tijdelijke accommodatie op een bemiddelingsplatform met name op reis- en toerismebureaus of internetwebsites;
- b) wordt ingericht en aangeboden aan het grote publiek als accommodatie met aanvullende diensten, namelijk schoonmaken of ontvangst, gedurende perioden van minder dan 30 dagen.”

In Portugal wordt toerisme voornamelijk op centraal niveau gereguleerd. Turismo de Portugal (“TP”) speelt hierbij een belangrijke rol: TP is een zelfstandig bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de promotie en regulering van toerisme in Portugal.⁴ Toeristische verhuur wordt op lokaal niveau geregistreerd volgens een uniform formulier van ‘Portal do Cidadao’(vergelijkbaar met “Mijnoverheid”) maar lokale overheden kunnen niet afwijken van het nationale systeem. In tegenstelling tot Frankrijk (zie hieronder) hebben Portugese gemeenten geen vrijheid in de keuze om een registratieplicht te regelen.

De Portugese Autoriteit voor voedsel en economische veiligheid (ASAE) is gedeeltelijk verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van de regels op het gebied van hygiëne en voedselveiligheid, toerisme, schending van auteursrechten en het opleggen van bestuurlijke boetes op illegale horecagelegenheden. De ASAE is een

³ Decreto-Lei nr. 63/2015

⁴Voor meer informatie, zie <http://www.turismodeportugal.pt/pt/Paginas/homepage.aspx> (in het Portugees).



gespecialiseerd en zelfstandig bestuursorgaan dat bekend staat om strenge handhaving van voedselveiligheidsregels op verschillende economische gebieden. Dit zelfstandig bestuursorgaan kan ook bestuurlijke boetes opleggen op verhuurders die zich niet aan de regels houden.

2.2 Wettelijk kader

Toeristische verhuur (*‘alojamento local’*) wordt sinds 2008 gereguleerd. In 2014 zijn nieuwe regels in het leven geroepen om duidelijkheid te scheppen over de verplichtingen van toeristische verhuurders (*Decreto-lei* [wet] n° 128/2014 van 29 augustus). Toch vond een verdubbeling van de registraties van toeristische verhuur pas plaats sinds juli 2017. Deze verdubbeling wordt verklaard aan de hand van de inwerkingtreding van *Decreto-Lei* [wet] n° 80/2017 van 30 juni 2017 die nieuwe regels invoerde en de registratie van toeristische verhuur vereenvoudigde.

Verhuurders kunnen zich eenvoudig registreren via de zogenaamde ‘Balcão Unico Eletronico’/Portal do Cidadao, een ‘one-stop-shop’ website die wordt gebruikt voor de communicatie tussen de overheid en Portugese burgers of andere inwoners.⁵ Verhuurders “sturen” hun registratie naar de burgermeester van hun woonplaats maar gemeenten kunnen het systeem niet aanpassen of afwijken van nationale regels (*zie ter vergelijking Frankrijk*). Verhuurders moeten tevens deze activiteiten melden bij de belastingdienst voor de betaling van inkomstbelasting en hun aanvraag voorzien van een aantal documenten met betrekking tot de woning (kopie identiteitsbewijs, kopie titel eigendom, en indien van toepassing een kopie van de huurovereenkomst met toestemming voor onderverhuur).

Nadat de registratie plaats heeft gevonden, verschijnen de gegevens van de woning automatisch op de website van Turismo de Portugal, met name op het nationale register van toerisme (“registo nacional de turismo”). Turismo de Portugal is een van de belangrijkste actoren in de regulering en promotie van toerisme in Portugal. Ex ante kunnen gemeenten geen registraties weigeren maar ze kunnen naar aanleiding van een inspectie een toeristische accommodatie sluiten of het registratienummer tijdelijk opschorten.

⁵ Verhuurders die geen toegang hebben tot de website van *Balcão Unico Eletronico* kunnen hun woning ook offline registreren bij de gemeente. Deze verhuurders ontvangen een tijdelijke registratie die binnen 5 dagen aangepast moet worden.



De registratieplichten zijn van toepassing op alle vormen van toeristische verhuur, ongeacht of zij offline of online worden geadverteerd. Toch wordt in Decreto-Lei 80/2017 expliciet verwezen naar de plicht van “digitale platformen” om enkel geregistreerde woningen te adverteren. Andere bemiddelingsplatformen (bijvoorbeeld, kranten) werden al voor 2017 door algemene regels gesanctioneerd (artikel 23 van Decreto-Lei nr. 128/2014).

Het bestaande juridische kader legt plichten op aan zowel verhuurders als digitale platformen: verhuurders moeten zich registreren en een registratienummer invoeren in hun advertentie; digitale platformen mogen enkel geregistreerde woningen met een registratienummer adverteren. Als digitale platformen deze regels niet naleven, dan kunnen bestuurlijke boetes opgelegd worden

2.3 Handhaving en toezicht

Gemeenten kunnen inspecties verrichten en accommodaties sluiten als een serieuze overtreding wordt geconstateerd. Toch worden hotels, hostels, B&B en ‘Airbnb-accommodaties’ meestal door de Portugese Voedsel en Waren Autoriteit (ASAE-Autoridade de Seguranca Alimentar e Economica) geïnspecteerd. In de eerste maand na de inwerkingtreding van de nieuwe wet inspecteerde ASAE 142 verhuurders. Bij 30 van hen werden gebreken geconstateerd en werden hun verhuuractiviteiten geschorst. Gemeenten kunnen ook aan Turismo de Portugal vragen om de woning te inspecteren en te verifiëren of de woning voldoet aan alle eisen van een ‘toeristische accommodatie’.

Hoewel digitale platformen soms exotische vormen van accommodatie willen aanbieden, worden minimale kwaliteit- en veiligheidseisen opgelegd. Elke kamer moet bijvoorbeeld een raam hebben, gasten moeten hun ‘kamer’ op slot kunnen doen, de kamer moet schoon zijn, over koud en warm water beschikken en gemeubileerd worden. De privacy van gasten moet ook gegarandeerd worden (bijvoorbeeld: gasten mogen in principe niet op de bank van een studio slapen). De (brand)veiligheid van gebouwen moet worden geïnspecteerd door de nationale Veiligheidsautoriteit (Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) volgens de in Decreto-Lei [wet] nr. 220/2008 van 12 november 2008 opgelegde eisen.

Kleine toeristische accommodaties (appartementen en woningen geschikt voor minder dan 10 gasten) hoeven niet te voldoen aan algemene brandveiligheidseisen, maar ze moeten wel beschikken over een brandblusser, een branddeken en het nationale noodnummer.



De schending van de registratieplichten of het publiceren van illegale advertenties wordt gesanctioneerd met hoge bestuurlijke boetes (van €2500 – €3740 voor particulieren die zich niet registreren tot €32 5000 voor digitale platformen die illegale advertenties plaatsen) (*zie ook hieronder nieuwe ontwikkelingen*).

2.4 Het systeem in de praktijk

Om te verifiëren of het registratiesysteem effectief is, hebben we 100 woningen op verschillende locaties in Lissabon uitgekozen en geprobeerd om de geregistreerde gegevens te vergelijken met advertenties op Airbnb. Hoewel onze sample zeer klein was, hebben we toch een aantal advertenties zonder registratienummer geïdentificeerd. Op basis van de naam van de woning konden we ook geen geldig registratienummer vinden in het Nationale Register. In de Portugese media werd daarnaast vermeld dat sommige verhuurders hun registratienummers hebben gefalsificeerd. In het kader van deze onderzoeksopdracht hebben we een eenvoudige zoekopdracht verricht en gezocht naar het aantal geregistreerde woningen tussen 1 december 2017 en 31 juli 2018 in Lissabon (stadsregio). Volgens het systeem werden 4386 nieuwe woningen of delen daarvan geregistreerd in deze periode. Lissabon heeft momenteel meer dan 18 000 geregistreerde accommodaties (zelfstandige woning, appartement, B&B) en Portugal heeft meer dan 78 000 geregistreerde woningen. Een groot deel van de B&B's zijn voor 2017 geregistreerd, maar een groot aantal appartementen werd pas na de invoering van de nieuwe wet geregistreerd.

Op de website van het registratiesysteem ('Registo nacional de turismo – alojamento local') kan iedere burger de lijst van geregistreerde woningen inzien. Meerdere gegevens met betrekking tot de woning zijn zichtbaar: het registratienummer, datum van de registratie, naam van de huisvesting, kwalificatie van de woning (zelfstandige woning, appartement, B&B), aantal bedden, aantal gasten (max.), adres en contactgegevens (meestal een e-mailadres) (*zie het voorbeeld hieronder*).

Registratie	Datum Registratie	Naam Woning	Type	Aantal bedden	Aantal gasten	Adres	Naam Exploitant	"BSN" ⁶	Contactgegevens
75599/AL	2018-06-22	"Eleven" Flat	Appa rt.	3	4	Rua Tenente Viriato Correia de	Geanonimise erd/ leeg	Geanonimise erd/ leeg	susanarajao@gmail. com

⁶ BSN wordt hier genoemd ter simplificatie. Hier wordt het fiscaalidentificatienummer gevraagd ("numero de contribuinte").



						Lacerda, 11 1 Dto	(particulieren)	(particulieren)	
						1170- 369 Lisboa			

Tabel 1: Voorbeeld van geregistreerde woningen (*consulta ao registo-Alojamento Local* (openbare informatie verkrijgbaar op de website van Turismo de Portugal)

De meerderheid van deze accommodaties bestaat uit appartementen in centrale wijken. De regio van Lissabon telt in totaal 18 254 geregistreerde woningen.

2.5 Het registratiesysteem en het Unierecht

Dit nationaal systeem van registratieplichten blijkt in overeenstemming te zijn met het Unierecht, aangezien de opgelegde plichten het algemeen belang behartigen en proportioneel zijn. Dit registratiesysteem is kosteloos voor burgers en de registratie wordt gedaan op basis van *een one-stop-shop*-website, een van de belangrijkste punten van de Dienstenrichtlijn. Bovendien wordt samenwerking van digitale platformen gevraagd (en verwacht) om te voorkomen dat illegale advertenties online worden geplaatst. Terwijl de regels omtrent de registratie van woningen in overeenstemming zijn met de Dienstenrichtlijn, verdient de nationale regulering van bestuurlijke boetes voor online platformen nadere aandacht.

In Portugal kunnen boetes worden opgelegd op zowel verhuurders als online platformen die niet-geregistreerde woningen adverteren. Dit betekent dat platformen aansprakelijk worden gesteld voor het adverteren van illegale diensten. Het opleggen van bestuurlijke boetes op online platformen kan bijzonder controversieel zijn, aangezien de originele tekst en de nationale implementatie van de *E-Commerce Richtlijn* (2000/31/EC) platformen een vrijstelling van aansprakelijkheid (*'secondary liability'*) bieden (artikelen 12-16 van de Richtlijn).⁷ Platformen worden onder bepaalde voorwaarden niet aansprakelijk gesteld voor de acties van hun gebruikers:

“(43) Een dienstverlener komt voor de vrijstellingen voor "mere conduit" en "caching" in aanmerking wanneer hij op geen enkele wijze betrokken is bij de doorgegeven informatie.

⁷ Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt ("Richtlijn inzake elektronische handel"), Publicatieblad Nr. L 178 van 17/07/2000 blz. 0001 – 0016.



Daarvoor is onder meer vereist dat hij de informatie die hij doorgeeft, niet wijzigt. Die eis heeft geen betrekking op technische handelingen die tijdens de doorgifte plaatsvinden aangezien de integriteit van de doorgegeven informatie daardoor niet wordt aangetast.”

Deze vrijstelling van aansprakelijkheid is van toepassing zolang als (i) de platformen in aanmerking komen voor de kwalificatie als ‘conduit’, ‘caching’ of ‘host’⁸ (ii) en ze niet op de hoogte waren van het illegale karakter van deze prestaties:

“(44). Een dienstverlener die met opzet met een van zijn afnemers van de dienst samenwerkt om onwettige handelingen te verrichten, gaat verder dan de activiteiten "mere conduit" of "caching" en kan zich derhalve niet beroepen op de voor die activiteiten vastgestelde vrijstelling van de aansprakelijkheid.”

Zodra online platformen op de hoogte worden gebracht van het feit dat de advertenties illegaal zijn, moeten ze ook deze advertenties verwijderen. Het kan echter niet verwacht worden dat zij een algemene toezichtverplichting worden opgelegd:

Artikel 15 van de E-Commerce Richtlijn

- 1. Met betrekking tot de levering van de in de artikelen 12, 13 en 14 bedoelde diensten leggen de lidstaten de dienstverleners geen algemene verplichting op om toe te zien op de informatie die zij doorgeven of opslaan, noch om actief te zoeken naar feiten of omstandigheden die op onwettige activiteiten duiden.*
- 2. De lidstaten kunnen voorschrijven dat dienstverleners de bevoegde autoriteiten onverwijld in kennis dienen te stellen van vermeende onwettige activiteiten of informatie door afnemers van hun dienst, alsook dat zij de bevoegde autoriteiten op hun verzoek informatie dienen te verstrekken waarmee de afnemers van hun dienst met wie zij opslagovereenkomsten hebben gesloten, kunnen worden geïdentificeerd.*

Zoals Professor Sartor expliciteert:

“host providers are only exempted as long as they do not know that they are hosting illegal content or activities. Intermediaries must terminate or prevent illegalities when

⁸ *Conduits, caching en hosts* hebben meestal weinig invloed op de inhoud van de prestatie. Ze zijn intermediairs. Hoewel deze onderzoeksopdracht over *home-sharing* gaat, is het belangrijk om te verwijzen naar het verschil tussen *ride-sharing* en toeristische verhuur. Het is wel bekend dat in december 2017 het Hof van Justitie van de Europese Unie Uber heeft gekwalificeerd als een taxi-bedrijf en niet als een online platform (“dienst van de informatiemaatschappij”). Hoewel dit punt minder relevant is voor deze analyse, willen we hierbij benadrukken dat Uber niet vergelijkbaar is met Airbnb, Wimdu of andere *home-sharing* platformen. De laatste platformen adverteren diensten en hebben in theorie geen directe invloed op de inhoud of kwaliteit van de prestaties van hun gebruikers, terwijl Uber diensten actief aanbiedt en controleert. Zie de Conclusie van de advocaat-generaal M. Szpunar van 11 mei 2017, zaak C-434/15 en het arrest van het Hof (Grote kamer) van 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain.



ordered by competent authorities, but cannot be subject to general obligations to monitor and seek information.”⁹

De Portugese wetgeving op het gebied van toeristische verhuur kondigt zware sancties aan voor de overtreding van registratieplichten maar zij blijft vaag op twee punten: Moet Airbnb alle registraties controleren? Hoe snel moeten illegale advertenties worden verwijderd? We verwachten dat een *notice-and-takedown*-systeem van toepassing zal zijn in Portugal. Met andere woorden, online platformen moeten eerst worden gewaarschuwd voor het feit dat hun gebruikers de wet aan het overtreden zijn. Naar aanleiding van deze informatie moeten online platformen illegale advertenties verwijderen. De Portugese wetgever had wellicht nadere informatie kunnen geven over deze procedure maar deze gemiste kans betekent niet dat deze wet niet in overeenstemming is met het Unierecht. Een evenredige en consistente handhaving van deze nationale regels (in overeenstemming met de E-Commerce richtlijn en de nationale implementatie daarvan) zal bepalend zijn.

Tot nu toe heeft de ASAE voornamelijk Airbnb-verhuurders beboet voor het aanbieden van illegale woningen en er is geen jurisprudentie met betrekking tot de aansprakelijkheid van online platformen in Portugal. In Spanje waar in sommige gevallen registratieplichten ook van toepassing zijn—hebben lokale bestuursorganen boetes reeds opgelegd op online platformen, met name op Airbnb. Op 1 februari 2018 werd Airbnb een boete van 300 000 euro opgelegd voor het adverteren van illegale woningen op de Balearen-eilanden. De lokale overheid had in augustus en november 2017 meerdere waarschuwingen gestuurd (volgens een *notice-en-takedown*-systeem) voordat de boete werd opgelegd. In Barcelona wordt ook druk uitgeoefend op digitale platformen om illegale woningen te verwijderen. In 2018 heeft Airbnb 2500 illegale advertenties verwijderd om boetes te voorkomen.

2.6 Knelpunten

In dit hoofdstuk bespreken we drie knelpunten van het Portugese registratiesysteem: (i) de publicatie van persoonsgegevens op de website van het nationale register van toerisme (website van Turismo de Portugal; (ii) de verzameling en uitwisseling van gegevens tussen verhuurders en andere partijen; (iii) de duurzaamheid van het systeem, aangezien verhuurders hun woning lang kunnen verhuren aan toeristen.

⁹ Giovanni Sartor, ‘Providers Liability: From the eCommerce Directive to the Future’, European Parliament: Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, IP/A/IMCO/2017-07, beschikbaar op [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/614179/IPOL_IDA\(2017\)614179_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/614179/IPOL_IDA(2017)614179_EN.pdf)



i. *Publicatie van persoonsgegevens op de website van het nationale register van toerisme*

Op dit moment kan iedereen het register van toerisme inzien. Dit systeem biedt transparantie en het is overzichtelijk maar dat betekent ook dat sommige persoonsgegevens openbaar beschikbaar worden gemaakt. De openbare publicatie van het e-mailadres en adres is met name problematisch. Terwijl Airbnb de identiteit en privacy van gebruikers probeert te beschermen door bijvoorbeeld alleen het adres na de boeking door te geven, worden nu alle gegevens ex ante openbaar gemaakt. Zoals het voorbeeld (zie boven) laat zien, worden vaak persoonlijke e-mailadressen doorgegeven. De gegevens kunnen ook—zonder *scraping software*—geëxporteerd worden naar een Excel document. Dit maakt het systeem en de geregistreerde verhuurders kwetsbaar voor *targeted advertisement*. Kortom, dit systeem kan belangrijke privacy-implicaties hebben en is mogelijk in strijd met de AVG.

ii. *Verzameling en uitwisseling van persoonsgegevens*

Naast de registratie van hun woningen moeten verhuurders ook voldoen aan andere eisen, met name het verstrekken van informatie aan de Portugese Immigratie Dienst (SEF- Servico de Estrangeiros e Fronteiras) over de identiteit van de gasten en de duur van hun verblijf. Op Airbnb wordt dit gesignaleerd onder ‘andere dingen waar je op moet letten’ en wordt er hierover voldoende informatie gegeven in het Engels. Ondanks dit overzicht wordt het niet uitgelegd hoe verhuurders moeten omgaan met de privacy van hun gasten en hun persoonsgegevens. Hotels vergaren deze informatie ook, vaak door het maken van een afgeschermd kopie van paspoorten. Toch zijn toeristische verhuurders—in tegenstelling tot hotels— geen professionals die in principe getraind zijn in het behandelen van persoonsgegevens. Niet alle verhuurders zijn in staat om de verzamelde persoonsgegevens te beschermen en enkel te delen met de SEF. Ook hier maken we ons zorgen over de bescherming van de privacy van gasten en de compatibiliteit van het systeem met de AVG.

iii) *Duurzaamheid van toerisme*

Het registratiesysteem heeft meerdere voordelen. Desalniettemin wordt dit systeem nog niet toegepast om ervoor te zorgen dat de toeristische verhuur de leefbaarheid van Lissabon niet in het geding brengt. De hoge prijs en de beperkte beschikbaarheid van moderne woningen worden ervaren als problemen, met name door starters. Het wettelijke



kader beperkt voornamelijk het aantal bedden (9 kamers en 30 gasten) maar het is niet uitvoerig voor wat betreft het aantal dagen van de verblijven.

2.7 Toeristische verhuur vs. Horeca

Hotels (“*estabelecimentos hoteleiros*”) in Portugal worden zowel op centraal als op lokaal niveau gereguleerd. Terwijl de registratie van woningen als “alojamento local” eenvoudig en kosteloos is, geldt hetzelfde niet voor hotels. Het wettelijke kader van hotels wordt neergelegd o.a. in de volgende wetten:

- *Decreto Lei* [wet] nr. 80/2017 van 30 juni (algemeen kader);
- *Portaria* [ministeriële regeling] nr. 309/2015 van 25 september (hotelkwalificatie);
- *Portaria* [ministeriële regeling] nr. 937/2008 van 20 augustus [regulering van hotels op het platteland];
- *Portaria* [ministeriële regeling] nr. 1320/2008 van 17 november (campings);
- *Portaria* [ministeriële regeling] nr. 1229/2001 van 25 oktober;
- *Portaria* [ministeriële regeling] nr. 1173/2010 van 15 november [borden met hotelkwalificatie].

Turismo de Portugal biedt een duidelijk overzicht van alle benodigde stappen voor de exploitatie van een hotel.¹⁰ Desalniettemin is het duidelijk dat hotelexploitanten rekening moeten houden met een zeer complexe procedure die niet enkel bestaat uit een registratie in het register van toerisme (RNET- Registo Nacional de Empreendimentos Turisticos) maar ook uit het aanvragen van een aantal vergunningen bij de bevoegde bestuursorganen op gemeentelijk niveau. Hotelexploitanten moeten daarnaast voldoen aan een aantal verplichtingen die door de Consumentautoriteit en de Portugese Voedsel en Waren Autoriteit (ASAE) opgelegd worden (bijvoorbeeld door te beschikken over een klachtenprocedure).

2.8 Nieuwe ontwikkelingen: wet nr. 62/2018

Op 17 juli 2018 heeft het Portugese parlement een wetsvoorstel aangenomen om de bestaande regulering van toeristische verhuur (*Decreto-Lei* nr. 128/2014) te wijzigen. *Lei* [wet] nr. 62/2018 is op 22 augustus 2018 gepubliceerd. Deze wet zal in oktober 2018 in

¹⁰ Zie: <http://business.turismodeportugal.pt/pt/Agenda/Obrigacoes/Paginas/default.aspx> (in het Portugees).



werking treden en heeft een overgangperiode van twee jaar voor bestaande verhuurde woningen. De wet scherpt de definities van toeristische verhuur en hostel aan en de verhuur van ‘kamers’ wordt beperkt (maximaal drie kamers per verhuurde woning).

De wet verduidelijkt een aantal punten. Airbnb-woningen en hostels worden bij de gemeente geregistreerd door middel van een ‘elektronische registratie (*comunicacao previa*)’. Deze online-registratie wordt formeel geadresseerd aan de burgemeester van de gemeente waar de woning zich bevindt. Deze registratie wordt ingediend op de website van *Balcão Único Eletrónico* (zie boven). Turismo de Portugal wordt ook op de hoogte gebracht van nieuwe registraties. De registratie wordt niettemin niet vereenvoudigd. De verhuurder moet nog steeds een aantal documenten indienen (bijvoorbeeld, bewijs van eigendom of huurovereenkomst, document m.b.t. de veiligheid van de woning) en informatie geven over de woning (bijvoorbeeld, aantal bedden, naam van de geadverteerde woning).

Binnen 10 dagen (of 20 dagen in het geval van hostels) kan de burgemeester zich verzetten tegen de registratie van nieuwe woningen (artikel 6 lid 9 *Decreto Lei* nr. 62/2018 gewijzigd door *Decreto-Lei* nr. 62/2018) als de regels van de registratieprocedure zijn geschonden of de woning niet verhuurd mag worden in verband met andere lokale regels. Volgens de nieuwe wet mogen gemeenten gebieden (“*áreas de contenção*”) afbakenen waar beperkingen gelden ten opzichte van de registratie van nieuwe toeristische woningen (artikel 15 A). Met deze beperkingen wil de wetgever de leefbaarheid en de maatschappelijke samenstelling van woonwijken beschermen. Gemeenten die gebruik willen maken van deze mogelijkheid moeten een *regulamento* [APV] aannemen waar zij aangeven hoeveel woningen aan toeristen verhuurd mogen worden. Deze beperking moet gemotiveerd worden aan de hand van het aantal beschikbare woningen. Elke twee jaar moeten deze beperkingen worden herzien en gecommuniceerd aan Turismo de Portugal. Gemeenten mogen in uitzonderlijke gevallen ontheffingen verlenen aan specifieke woningen op een beschermd gebied. De wet benadrukt in ieder geval dat op *áreas de contenção* dezelfde eigenaar enkel zeven woningen tegelijkertijd mag verhuren (artikel 15-A lid 7).

Als de burgemeester zich niet verzet tegen de registratie, ontvangt de verhuurder een registratienummer dat hij of zij kan doorgeven aan online platformen. Dit nummer wordt beschouwd als de ‘enige en geldige titel’ om een woning aan toeristen te verhuren of adverteren (artikel 7). Volgens artikel 8 van de nieuwe wet wordt de woning binnen 30 dagen na de elektronische registratie geïnspecteerd door de gemeente. De gemeente controleert de veiligheid van de woning. De ASAE (zie boven) kan ook hierbij betrokken worden met name als een woning illegaal wordt verhuurd zonder registratie. De nieuwe wet wijzigt ook artikel 23 van *Decreto-Lei* nr. 128/2014 (sancties). De sancties voor de schending van de registratieplichten worden met name verhoogd. Voor het aanbieden van



een niet-geregistreerde woning kan een bestuurlijke boete worden opgelegd van 2500 tot 4000 euro (individueel). De boetes voor digitale platformen voor het adverteren van niet-geregistreerde woningen worden tevens verhoogd naar 40 000 euro.

De nieuwe wet geeft een belangrijke rol aan verenigingen van eigenaren (VvE). In principe kunnen de eigenaren van appartementen zonder toestemming van de VvE hun woning of een gedeelte daarvan verhuren. Desalniettemin als de andere bewoners van het gebouw regelmatig overlast ervaren, kan de VvE de annulering van de registratie van de woning aan de burgemeester verzoeken. De vereniging moet in dit kader een gemotiveerd besluit nemen (met een gekwalificeerde meerderheid). De eigenaar van de woning moet volgens de nieuwe wet een aansprakelijkheidsverzekering hebben voor potentiële schade aan het gebouw en een ‘verzekering alle risico’s’ (bijvoorbeeld voor schade aan het eigendom van de toeristen).



3 Frankrijk

3.1 Achtergrond

Airbnb heeft meer dan 60 000 woningen te huur in Parijs. In sommige wijken zijn er meer Airbnb-kamers dan hotelkamers. In de afgelopen jaren werden Uber en Airbnb beschouwd als problematisch en hebben de lokale autoriteiten geprobeerd om de deeleconomie (*'l' économie partagée'*) te reguleren.

3.2 Wettelijke kader

Op grond van de zogenaamde 'Airbnb-wet' van 28 april 2017 *kunnen* steden met meer dan 200 000 inwoners een aantal plichten opleggen aan particulieren die hun woning aan toeristen verhuren via een digitaal platform. Deze wet werd aangenomen ter uitvoering van artikel L.324-1-1 van de *Code du tourisme*. Dit artikel werd ingevoerd in oktober 2016 door de bekende "loi pour une République numérique [wet over digitalisering]. De verplichtingen worden opgenomen in gemeenten waar de aanpassing van de functie van de woning onderworpen is aan voorafgaande toestemming in de zin van de artikelen L.631-7 en L.631-9 van de Code Bouw en Wonen. Parijs is een van de Franse gemeenten die gebruik maakt van deze bevoegdheid. Het Franse systeem benadrukt twee reguleringsinstrumenten: ten eerste, de registratie van alle toeristische accommodaties; ten tweede, de mogelijke beperking van de maximale jaarlijkse huurperiode tot 120 dagen.

Als gevolg van de nieuwe wet hebben Airbnb en andere digitale platformen sinds 2018 een automatisch en gericht systeem opgezet dat de maximale jaarlijkse huurperiode op de website beperkt tot 120 dagen per jaar voor volledige woningen in de centrale districten van Parijs (75001, 75002, 75003 en 75004).

3.3 Het registratienummer

Verhuurders kunnen zich online registreren op de website van de gemeente Parijs.¹¹ De registratie-procedure bestaat uit vier stappen: (i) verhuurders moeten inloggen met hun lokale online identificatie ('compte parisien') op de website van de gemeente ('meubles touristiques') of een nieuwe identificatie aanvragen om toegang te krijgen tot de website; (ii) daarna kunnen verhuurders hun woning registreren; (iii) het registratienummer wordt

¹¹ www.paris.fr/meubles-touristiques



verstuurd naar de verhuurders; (iv) de verhuurders moeten dit registratienummer invullen op de website van het home-sharing platform. Deze procedure lijkt minder bureaucratisch dan het Portugese systeem. Het registratienummer wordt zichtbaar onder de categorie ‘license or registration number’ (zie het voorbeeld hieronder).

License or registration number

7512001279045

[Learn about this number](#)

[Contact host](#)

Afbeelding 1: screenshot van woning te huur in Parijs.

Op de pagina ‘*learn about this number* [meer weten]’ geeft Airbnb de volgende informatie over het ‘vergunning- of registratienummer’:

‘sommige steden vereisen dat verhuurders over een vergunning of registratienummer beschikken om op Airbnb een huurwoning te kunnen adverteren. Met dit veld kunnen verhuurders dat nummer direct op hun advertentie weergeven om op die manier aan de lokale wetgeving te voldoen. Het is belangrijk op te merken dat niet alle steden vereisen dat verhuurders zich registreren, noch zijn alle verhuurders daadwerkelijk verplicht zich te registreren. Het ontbreken van een nummer is daarom niet noodzakelijkerwijs een aanwijzing dat een verhuurder zich niet aan de lokale regelgeving houdt.

In sommige steden zie je misschien ook ‘Stadsregistratie in behandeling’ in dit veld. Dit betekent dat de verhuurder het stadsregistratieproces heeft opgestart, maar dat een vergunning of registratienummer nog niet is verleend. Het is geen probleem om deze accommodaties te reserveren.’¹²

Ondanks deze registratieplicht valt op dat een groot aantal woningen op Airbnb in Parijs nog geen registratienummer vermeldt. Met artikel 51 van het wetsvoorstel Elan hoopt de wetgever deze situatie te veranderen: volgens deze wet kunnen boetes worden opgelegd aan zowel verhuurders als platformen voor het adverteren van illegale woningen of het verhuren van woningen voor meer dan 120 dagen per jaar. Op dit moment lijkt het systeem te werken op basis van een *notice-and-takedown*-systeem.

¹² Zie: <https://www.airbnb.nl/help/article/1634/what-is-the-license-or-registration-number-field>



3.4 Unierecht

Zie overwegingen voor Portugal.

3.5 Handhaving

De niet-naleving van Franse wetgeving kan het opleggen van zware boetes tot gevolg hebben. De handhaving vindt plaats op lokaal niveau: toezichthouders van de gemeente kunnen woningen inspecteren, boetes opleggen en illegale hotels sluiten. Het verhuren van een niet-geregistreerd hoofdverblijf kan worden gesanctioneerd met een boete tot 450 euro. Voor andere woningen kunnen de bestuurlijke boetes oplopen tot 50 000 euro (of een last onder dwangsom van 1000 euro per dag tot de registratie van de woning). Terwijl in Portugal enkel bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd, verwijst het Franse systeem ook naar de mogelijkheid om strafrechtelijke sancties op te leggen voor het verstrekken van verkeerde informatie. In Frankrijk kunnen een gevangenisstraf van maximaal een jaar of boetes tot 80 000 euro worden opgelegd.



4. Conclusie

Portugal en Frankrijk onderscheiden zich van andere landen op het gebied van de regulering van toeristische verhuur. In beide landen geldt een registratieplicht en kunnen bestuurlijke boetes worden opgelegd voor de niet-naleving van deze plicht. Beide jurisdicties werken ook aan de afbakening van gebieden waar toeristische verhuur niet meer of beperkt wordt toegestaan om de leefbaarheid van woonwijken te beschermen. Toch blijkt het Portugese systeem completer en overzichtelijker te zijn dan het Franse systeem op de meeste punten. In Portugal ligt de nadruk op de registratie van woningen maar niet op de maximale duur van het verblijf. Toerisme wordt gereguleerd door meerdere autoriteiten zowel op nationaal als lokaal niveau. In Frankrijk hebben gemeenten meer bevoegdheden en ligt de nadruk op de maximale duur van het verblijf en de duurzaamheid van toerisme. Aangezien het Franse systeem recenter is dan het Portugese systeem konden we minder informatie vinden over de registratie van woningen op centraal niveau.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de verschillen tussen de twee landen.

	Portugal (Lissabon)	Frankrijk (Parijs)
Maximale huurperiode	Nee	120 dagen
Registratieplicht	Ja	Ja
Registratienummer op advertentie	Ja	Ja
Op wie berusten plichten?	Verhuurders & digitale platformen	Verhuurders & digitale platformen (nieuw - 2018)
Kosten inschrijving	Geen	Geen
Sancties	Bestuurlijke boetes	Bestuurlijke boetes Strafrechtelijke sancties voor het verstrekken van verkeerde informatie
Handhaving	Centraal en lokaal niveau	Lokaal niveau



**rijksuniversiteit
 groningen**

faculteit rechtsgeleerdheid