



Besluit

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt tot het opleggen van een boete aan Amsterdam Housing VOF wegens overtreding van artikel 8.8 van de Wet handhaving consumentenbescherming

Ons kenmerk : ACM/UIT/549348
Zaaknummer : ACM/20/040715
Datum : 5 februari 2021

Samenvatting

Amsterdam Housing VOF heeft bij haar werkzaamheden als huurbemiddelingsbureau zowel bemiddelingswerkzaamheden verricht voor de verhuurder als voor de consument-huurder bij de totstandbrenging van huurovereenkomsten voor zelfstandige woonruimte (tweezijdige bemiddeling). De wet beschermt consumenten tegen eventuele belangenverstrengeling bij tweezijdige huurbemiddeling: het huurbemiddelingsbureau mag in die situatie aan de consument-huurder geen kosten in rekening brengen.

De ACM concludeert dat Amsterdam Housing VOF van in ieder geval 11 juni 2019 tot 10 januari 2020 bij tweezijdige bemiddeling toch bemiddelingskosten in rekening heeft gebracht bij consument-huurders, terwijl zij daarop geen recht heeft. Dit is een oneerlijke handelspraktijk. De ACM legt hiervoor een boete op aan Amsterdam Housing VOF van EUR 80.000.

1 Verloop van de procedure

1. Op 9 juni 2020 heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een rapport (hierna: het onderzoeksrapport)¹ als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgemaakt tegen Amsterdam Housing VOF (hierna: Amsterdam Housing). Bij brief van 30 juni 2020 heeft de ACM de op de zaak betrekking hebbende stukken aan Amsterdam Housing toegezonden.² Op 25 juni 2020 heeft Amsterdam Housing een zienswijze op het rapport ingediend.³
2. Op 23 juli 2020 heeft de ACM een telefonische hoorzitting gehouden. Op de hoorzitting heeft Amsterdam Housing, vertegenwoordigd door een van haar vennoten, haar zienswijze mondeling toegelicht. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.⁴ Het verslag is op 13 augustus 2020 aan Amsterdam Housing gezonden.⁵ Amsterdam Housing heeft op 14 en 16 augustus op het verslag gereageerd.⁶ Op verzoek⁷ van de ACM heeft Amsterdam Housing na de hoorzitting nog nadere financiële stukken ingediend.⁸

¹ Dossierstuk 21, ACM/UIT/532591, Rapport Amsterdam Housing.

² Kenmerk, ACM/UIT/ 536666.

³ ACM/IN/508813, Schriftelijke zienswijze Amsterdam Housing.

⁴ Kenmerk ACM/UIT/539362.

⁵ Kenmerk ACM/UIT/539484.

⁶ Kenmerken ACM/IN/526997 en ACM/IN/531918.

⁷ Kenmerk ACM/UIT/540036.

⁸ Kenmerken ACM/IN/531027, ACM/IN/531920, ACM/IN/531028 en ACM/IN/531227.

2 Betrokken partijen

3. Amsterdam Housing, ingeschreven bij de KvK onder nummer 33223070, is een vennootschap onder firma, statutair gevestigd te Amsterdam. De activiteiten van Amsterdam Housing bestaan onder andere uit de bemiddeling bij handel, huur of verhuur van onroerend goed. Amsterdam Housing wordt bestuurd door drie vennoten.

3 Onderzoeksrapport

4. In het onderzoeksrapport wordt vastgesteld dat Amsterdam Housing in de periode van in ieder geval 11 juni 2019 tot 10 januari 2020 bij haar werkzaamheden als huurbemiddelaar zowel bemiddelingswerkzaamheden verricht voor de verhuurder als voor de consument-huurder bij de totstandbrenging van een huurovereenkomst (tweezijdige bemiddeling). Amsterdam Housing bracht daarbij ten onrechte bemiddelingskosten in rekening bij de consument-huurder. Dit is een oneerlijke handelspraktijk.
5. De conclusie van het onderzoeksrapport luidt dat Amsterdam Housing artikel 8.8 van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) juncto artikel 6:193b, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW) heeft overtreden.

4 Zienswijze Amsterdam Housing

6. Amsterdam Housing heeft op de hoorzitting haar schriftelijke zienswijze op het rapport toegelicht. Zij merkt daarbij op dat zij sinds 10 januari 2020 geen kosten meer bij de consument-huurder in rekening brengt.⁹
7. Amsterdam Housing stelt dat het verbod op het dienen van twee heren niet geldt voor huurbemiddelaars die bemiddelen voor expat-consument-huurders. Volgens Amsterdam Housing verricht zij als huurbemiddelaar voor expat-consument-huurders veel meer werkzaamheden dan een huurbemiddelaar die bemiddelt voor Nederlandse consument-huurders.¹⁰ Amsterdam Housing betwist dan ook dat zij in strijd handelt met de vereisten van professionele toewijding.¹¹
8. Op grond van nieuwsberichten van de ACM van 26 maart 2015 ging Amsterdam Housing ervan uit dat een huurbemiddelaar tot EUR 350 bij de consument-huurder in rekening mag brengen, mits het geen verkapte bemiddelingskosten zijn en de hoogte van de kosten redelijk is.¹² Amsterdam Housing zou slechts de verkeerde benaming hebben gehanteerd.¹³ Volgens Amsterdam Housing zijn de werkzaamheden die zij verricht, zoals belangenbehartiging en hulp bij het aanvragen van gas, water en licht, optioneel en staan deze los van de totstandkoming van de huurovereenkomst. Amsterdam Housing beoogt met het uitvoeren van deze werkzaamheden de belangen van expat-consument-huurders te behartigen. Aangezien zij ook na de totstandkoming van de huurovereenkomst veel werk voor hen verricht, bracht zij de kosten voorafgaand aan de

⁹ Dossierstuk 8, ACM/IN/459743, Reactie inzake informatieverzoek, 28-01-2020, p. 3.

¹⁰ Schriftelijke zienswijze Amsterdam Housing, 25-06-2020, p. 1-2. In de bijlage bij de zienswijze gaat Amsterdam Housing uitgebreid in op de werkzaamheden die zij voor de expat-consument-huurder verricht.

¹¹ Schriftelijke zienswijze Amsterdam Housing, 25-06-2020, p. 4.

¹² Zie: www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14081/ACM-ziet-positieve-ontwikkelingen-in-markt-huurbemiddeling.

¹³ Schriftelijke zienswijze Amsterdam Housing, 25-06-2020, p. 2-3.

totstandkoming van de huurovereenkomst in rekening.¹⁴ Amsterdam Housing stelt in dat kader nooit een klacht te hebben ontvangen over de kosten die zij daarvoor in rekening brengt.¹⁵

9. Tijdens de hoorzitting heeft Amsterdam Housing verklaard dat zij, in de gevallen dat de expat-consument-huurder via een andere huurbemiddelaar bij het huuraanbod van Amsterdam Housing terecht kwam, zij geen bemiddelingskosten bij die consument-huurder in rekening bracht. Daarnaast heeft Amsterdam Housing in een aantal gevallen geen kosten in rekening gebracht indien de expat-consument-huurder hiertegen protesteerde.
10. Verder stelt Amsterdam Housing dat zij op basis van het nieuwsbericht van de ACM van 7 januari 2020 en uitlatingen van de ACM in krantenberichten erop mocht vertrouwen dat zij eerst een waarschuwing zou ontvangen, en daaropvolgend een last onder dwangsom, voordat er een boete opgelegd zou worden.¹⁶
11. Amsterdam Housing stelt ten slotte dat haar omzet als gevolg van de Coronacrisis aanzienlijk is gedaald.¹⁷

5 Bevoegdheid van de ACM

12. De ACM is bevoegd om toezicht te houden op de naleving van artikel 8.8 Whc (artikel 2.2 Whc en bijlage a bij de Whc). Dit artikel verbiedt handelaren om oneerlijke handelspraktijken als bedoeld in Afdeling 3A van Titel 3 van Boek 6BW (artikel 6:193a tot en met 6:193j BW) te verrichten.
13. Amsterdam Housing is een rechtspersoon die handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf en is daarmee handelaar als bedoeld in artikel 6:193a, eerste lid, aanhef en onder b, BW.
14. De ACM kan handhavend optreden als sprake is van een inbreuk op de Whc (artikel 1.1, aanhef en onder f, Whc). Van een inbreuk wordt gesproken als het een overtreding van de Whc betreft die schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten. Indien de ACM van oordeel is dat er sprake is van een inbreuk, kan zij een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete opleggen (artikel 2.9 Whc).

6 Beoordeling

6.1 Feitencomplex

15. De ACM neemt voor de beoordeling de volgende feiten en omstandigheden in aanmerking.
16. Amsterdam Housing verricht als huurbemiddelaar zowel werkzaamheden voor de consument-huurder als de verhuurder. Op haar website www.amsterdamhousing.com staat een advertentiepagina voor consument-huurders en een informatiepagina voor verhuurders met daarop de werkzaamheden die Amsterdam Housing voor hen verricht. Op de website staat niet vermeld dat

¹⁴ Schriftelijke zienswijze Amsterdam Housing, 25-06-2020, p. 3.

¹⁵ Schriftelijke zienswijze Amsterdam Housing, 25-06-2020, p. 4.

¹⁶ Zie www.acm.nl/nl/publicaties/acm-dwingt-huurbemiddelaar-te-stoppen-met-het-rekenen-van-bemiddelingskosten (nieuwsbericht ACM, 7 januari 2020); www.ad.nl/wonen/zo-zit-het-met-de-bemiddelingskosten-die-makelaars-vaak-onterecht-rekenen-aan-huurder-aa90b1a0/ (krantenartikel 21-03-2020) en www.ad.nl/wonen/huurbemiddelaars-eten-van-twee-walletjes-en-strijken-ten-onrechte-tientallen-miljoenen-euro-s-op-aadaec6c/ (krantenartikel 30-04-2020).

¹⁷ Schriftelijke zienswijze Amsterdam Housing, 25-06-2020, p. 5.

Amsterdam Housing kosten bij de consument-huurder in rekening brengt.¹⁸ Ook heeft Amsterdam Housing geen algemene voorwaarden opgesteld.¹⁹

17. Nadat een consument-huurder op een woning op de website had gereageerd stuurde Amsterdam Housing het formulier "Tenant information" toe. Daarop stond: "*Please keep in mind that we charge contract costs of €350 + 21% VAT*".²⁰ In de gevallen dat Amsterdam Housing hetzelfde formulier toezond zonder daarop de vermelding van de kosten, ging het om consumenten die via een andere huurbemiddelaar bij het huuraanbod van Amsterdam Housing terecht kwamen.²¹
18. Daarnaast stonden de kosten vermeld op de factuur waarmee ook de eerste maand huur en de borgsom in rekening werden gebracht. Amsterdam Housing bracht deze kosten onder verschillende namen in rekening zoals: contractkosten, vertaalkosten, administratiekosten en servicekosten.²²

6.2 Beoordeling van de feiten

6.2.1 Verboden bemiddelingskosten

19. Op grond van artikel 7:417, vierde lid, in verbinding met artikel 7:425 en 7:427, BW is het verboden om loon in rekening te brengen bij de consument-huurder in het geval waarin een huurbemiddelaar zowel optreedt namens de verhuurder als de consument-huurder van woonruimte (tweezijdige bemiddeling). De wet maakt in dat kader geen onderscheid tussen Nederlandse consument-huurders en expat-consument-huurders. Tweezijdige bemiddeling is bezwaarlijk omdat de huurbemiddelaar dan zowel de belangen van de verhuurder als die van de huurder behartigt, terwijl die belangen lang niet altijd parallel lopen en zelfs tegenstrijdig kunnen zijn. Een ander bezwaar tegen tweezijdige bemiddeling is dat de huurbemiddelaar dubbele courtage kan rekenen.²³ Onder loon moet worden verstaan alle kosten die de huurbemiddelaar maakt in het kader van de uitvoering van de bemiddelingsovereenkomst, ongeacht de naam die de huurbemiddelaar aan deze kosten geeft. Denk hierbij aan: administratiekosten, contractkosten, marketingkosten, verhuurkosten, dienstverleningskosten, commissiekosten, advieskosten, makelaarskosten, courtage en eenmalige kosten huurder.²⁴
20. Uit het feitencomplex blijkt dat Amsterdam Housing bij consument-huurders kosten in rekening bracht ter hoogte van EUR 350 excl. BTW, terwijl zij werkzaamheden verricht voor zowel de consument-huurder als de verhuurder. Deze kosten kwalificeren als loon (verboden bemiddelingskosten). Amsterdam Housing heeft derhalve bemiddelingskosten (loon) bij consument-huurders in rekening gebracht, terwijl zij daar geen recht op had.
21. Amsterdam Housing mocht op grond van het nieuwsbericht van de ACM van 26 maart 2015 er niet van uitgaan dat zij kosten bij consument-huurders in rekening mocht brengen tot een bedrag van EUR 350, mits de hoogte hiervan redelijk was en de werkzaamheden die daaraan ten grondslag liggen niets te maken hebben met de huurbemiddeling. In het genoemde nieuwsbericht stond namelijk ook dat de ACM en het ministerie van Binnenlandse Zaken contact hebben over de vraag

¹⁸ Dossierstuk 11, ACM/UIT/525349, Vastlegging website Amsterdam Housing, 18-12-2019.

¹⁹ Dossierstuk 8, ACM/IN/459743, Reactie inzake informatieverzoek, 28-01-2020, p. 5.

²⁰ Dossierstuk 8, ACM/IN/459743, Reactie inzake informatieverzoek, 28-01-2020, p. 19.

²¹ Dossierstuk 8, ACM/IN/459743, Reactie inzake informatieverzoek, 28-01-2020, p. 20. Zie ook de verklaring van Amsterdam Housing weergegeven in randnr. 9 van dit besluit. Het ging in deze gevallen niet om tweezijdige bemiddeling.

²² Zie bijvoorbeeld dossierstuk 8, ACM/IN/459743, Reactie inzake informatieverzoek, 28-01-2020, p. 49

("contract/translation costs") en dossierstuk 10, ACM/IN/463462, Reactie op tweede informatievordering, 11-02-2020, p. 79 ("service fee") of p. 128 ("contract and administration costs").

²³ Zie randnummers 58 – 64 van het rapport.

²⁴ *Kamerstukken II*, 2014/15, 34207, 3, p. 1.

wat de wetgever nog kan toelichten over welke kosten redelijkerwijs wel aan de huurder gerekend mogen worden. Na de uitspraak van de Hoge Raad op 16 oktober 2015²⁵, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken de betreffende wet- en regelgeving verduidelijkt.²⁶ Naar aanleiding daarvan heeft de ACM de verduidelijking van de wetgeving op haar website toegelicht.²⁷ Bovendien heeft de ACM zich in 2019 meerdere keren uitgelaten over verboden bemiddelingskosten.²⁸ Uit die uitlatingen blijkt dat het in rekening brengen van bemiddelingskosten, ongeacht hoe deze worden genoemd, niet is toegestaan.

22. Het argument van Amsterdam Housing dat zij extra werkzaamheden verrichte voor de contractkosten doet er niet aan af dat het gaat om loon voor de huurbemiddeling. De transactiekosten werden immers in rekening gebracht bij iedere consument-huurder waarbij de bemiddeling resulteerde in de huur van een woning. Deze kosten waren dus ook onlosmakelijk verbonden aan de bemiddelingswerkzaamheden.

6.2.2 Professionele toewijding

23. Het in rekening brengen van verboden bemiddelingskosten is een oneerlijke handelspraktijk als bedoeld in artikel 6:193b, tweede lid, BW.
24. Ingevolge artikel 6:193b, tweede lid, BW verricht een handelaar een oneerlijke handelspraktijk als hij handelt in strijd met de vereisten van professionele toewijding en het vermogen van de gemiddelde consument om een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar kan worden beperkt, waardoor de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen dat hij anders niet had genomen.
25. Professionele toewijding is het normale niveau van bijzondere vakkundigheid en van zorgvuldigheid dat redelijkerwijs van een handelaar ten aanzien van consumenten mag worden verwacht, in overeenstemming met de op hem rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiend uit de voor die handelaar geldende professionele standaard en eerlijke marktpraktijken (artikel 6:193a, lid 1, onder f, BW).
26. De wet verbiedt huurbemiddelaars om aan consument-huurders loon in rekening te brengen voor werkzaamheden in het kader van de totstandkoming van de huurovereenkomst. Indien een huurbemiddelaar dit toch doet, handelt hij in strijd met de vereisten van de professionele toewijding.
27. In aanvulling daarop kan voor de invulling van de professionele standaard aansluiting worden gezocht bij de Algemene Consumenten Voorwaarden Makelaardij (ACV). De ACV is onder andere afgesloten door brancheorganisatie VBO Makelaars waarvan Amsterdam Housing lid is. De ACV bevat een algeheel verbod op tweezijdige bemiddeling, en gaan daarmee zelfs verder dan de wet.²⁹ Dit betekent dat een huurbemiddelaar enkel voor de consument-huurder óf de verhuurder zou mogen optreden. Dat is de bedoeling van artikel 7:401 BW (zorgplicht opdrachtnemer), uitgelegd door de Hoge Raad, die bepaalde dat huurbemiddelaars het belang van de opdrachtgever centraal moeten stellen. De stelling van Amsterdam Housing dat er volgens de wet alleen een zorgplicht

²⁵ HR 16 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3099.

²⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34207, 3, p. 3 en 4. Zie ook de brief van de minister van BZK d.d. 9 november 2018 met het kenmerk 2018-0000880576 betreffende aanpak goed verhuurderschap (Kamerstukken II 2018/19, 32847, 439).

²⁷ Zie: www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16917/De-ACM-wijst-huurbemiddelaars-op-nieuwe-regelshuurbemiddeling.

²⁸ Zie www.acm.nl/nl/publicaties/acm-pakt-onterechte-kosten-bij-huurbemiddeling-aan; NOS Journaal 20.00 uur d.d. 23 februari 2019 (te vinden via: www.npostart.nl/nos-journaal/23-02-2019/POW_04059599) en www.acm.nl/nl/publicaties/acm-actie-tegen-verboden-bemiddelingskosten.

²⁹ Behalve VBO Makelaars zijn ook brancheorganisaties Vastgoedpro, NVM, VEH en de Consumentbond aangesloten bij de ACV.

geldt voor de verhuurder, terwijl juist de expat-consument-huurder beschermd dient te worden, is dus onjuist.

28. Daarnaast hebben de brancheorganisaties zich mede naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad³⁰ en de verduidelijking van de wetgeving vanuit het ministerie van BZK³¹ meerdere keren in de media uitgesproken tegen tweezijdige courtagerekening bij tweezijdige bemiddeling.³² Ten slotte heeft ook de ACM zich meerdere keren geuit over verboden bemiddelingskosten.³³
29. Gelet op het voorgaande handelde Amsterdam Housing in strijd met de professionele standaard in de huurbemiddelingsbranche door bij tweezijdige bemiddeling bemiddelingskosten in rekening te brengen bij de consument-huurder. Amsterdam Housing heeft derhalve in strijd gehandeld met de vereisten van professionele toewijding.

6.2.3 Transactietoets — besluit dat de consument anders niet genomen had

30. Om het in rekening brengen van verboden bemiddelingskosten te kwalificeren als een oneerlijke handelspraktijk bedoeld in artikel 6:193b, tweede lid, BW moet ook de voorwaarde zijn vervuld dat de gemiddelde consument, doordat bij hem ten onrechte bemiddelingskosten in rekening zijn gebracht, een besluit over een overeenkomst heeft genomen of had kunnen nemen dat hij anders niet had genomen. Hierbij wordt het economische gedrag van de consument beïnvloed, waardoor het vermogen van de gemiddelde consument om een geïnformeerd besluit over een overeenkomst te nemen merkbaar is of kan worden beperkt. Dit is de zogenoemde transactietoets.
31. De werkwijze van Amsterdam Housing komt erop neer dat zij de huurbemiddelaar en consument-huurder van elkaar afschermt en het daardoor onmogelijk maakt dat zij rechtstreeks met elkaar in contact treden om over de totstandkoming van een huurovereenkomst te onderhandelen. De consument-huurder wordt hierdoor in een afhankelijke positie gebracht ten opzichte van Amsterdam Housing. Hij heeft praktisch geen andere optie dan de bemiddeling van Amsterdam Housing te accepteren en dus ook de in rekening gebrachte kosten. Dit geldt temeer gelet op de huidige overspannen woningmarkt en het feit dat Amsterdam Housing vooral zaken deed met expats.
32. De consument-huurder kon denken dat hij hierdoor verplicht was de kosten te voldoen. De stelling van Amsterdam Housing dat de consument-huurder de kosten niet hoefde te voldoen indien hij daartegen protesteerde, doet daaraan niet af. Zelfs indien de consument-huurder bekend was met het feit dat het verboden is om bemiddelingskosten bij de consument-huurder in rekening te brengen kon deze consument-huurder zich toch gedwongen voelen de bemiddelingskosten te voldoen om in aanmerking te komen voor de woning.
33. De ACM concludeert in dit geval dan ook dat sprake is van beïnvloeding van het gedrag van de consument, waardoor het vermogen van de gemiddelde consument om een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar is beperkt of kan worden beperkt. De gemiddelde consument kan hierdoor een besluit over een overeenkomst nemen dat hij anders niet had genomen.

³⁰ ECLI:NL:HR:2015:3099.

³¹ *Kamerstukken II* 2014/15, 34207, 3, p. 3 en 4.

³² Te vinden via: <https://www.vastaoedactueel.nl/nieuws/2782-vbo-makelaar-blij-met-wetswijzigingbemiddelingskosten-huur>: <https://www.trouw.nl/home/de-schimmiae-praktijken-van-miin-huurmakelaar~ab03d052/>: <https://www.bnr.nl/nieuws/10007659/zo-kriia-ie-ie-huurbemiddelingskosten-weer-terua>: <https://kassa.bnnvara.nl/aemist/nieuws/bemiddelaars-ontduiken-teruavorderina-bemiddelingskosten> en <https://www.nu.nl/wonen/4877141/er-wordt-misbruik-aemaakt-van-afhankelijkheid-huurders.html>.

³³ Zie randnummers 4 – 8 en 69 van het onderzoeksrapport.

6.3 Conclusie

34. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat Amsterdam Housing van in ieder geval 11 juni 2019 tot 10 januari 2020 bij consument-huurders bemiddelingskosten in rekening heeft gebracht, terwijl zij daarop geen recht heeft. Hiermee heeft zij in strijd gehandeld met de professionele toewijding.
35. De ACM stelt vast dat Amsterdam Housing in voornoemde periode in strijd heeft gehandeld met artikel 8.8 Whc juncto artikel 6:193b, tweede lid, BW. Uit het feitencomplex blijkt dat het in rekening brengen van de verboden bemiddelingskosten bij consument-huurders vaste praktijk was. Door deze overtreding zijn collectieve belangen van consumenten geraakt en is sprake van een inbreuk als bedoeld in artikel 1.1, aanhef en onder 1, Whc.

7 Boete

36. De ACM heeft in paragraaf 6.3 vastgesteld dat Amsterdam Housing artikel 8.8 Whc juncto artikel 6:193b, tweede lid, BW heeft overtreden. De ACM vindt het gepast om voor deze overtreding aan Amsterdam Housing een boete op te leggen. Over het opleggen van een boete heeft Amsterdam Housing gesteld stelt dat zij erop mocht vertrouwen dat er geen boete zou worden opgelegd, voordat eerst een waarschuwing was uitgevaardigd en een last onder dwangsom was opgelegd. Aan de krantenartikelen waar Amsterdam Housing naar verwijst³⁴ kon zij echter niet het gerechtvaardigd vertrouwen ontlenen dat de ACM eerst waarschuwt en van andere middelen gebruik maakt voordat een boete wordt opgelegd. In nieuwsberichten naar aanleiding van het opleggen van lasten onder dwangsom, heeft de ACM aangegeven dat zij hard optreedt tegen huurbemiddelaars die de wet nog steeds overtreden en dat boetes kunnen worden opgelegd.³⁵
37. Bij het vaststellen van de hoogte van een boete betreft de ACM de verwijtbaarheid van de overtreder, de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.³⁶ Daarbij neemt de ACM het evenredigheidsbeginsel in acht.³⁷ De Boetebeleidsregel ACM 2014³⁸ (hierna: Boetebeleidsregel) bevat nadere regels voor de wijze waarop de ACM invulling geeft aan haar bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen. De algemene doelstelling bij het vaststellen van de hoogte van de boete is dat deze evenredig is met het oog op de gepleegde overtreding. Daarnaast hanteert de ACM het uitgangspunt dat de boete voldoende afschrikwekkend is voor zowel de overtreder als voor (potentiële) andere overtreders.
38. Op grond van de Boetebeleidsregel stelt de ACM een basisboete vast binnen de bandbreedte van de boetecategorie waarin de overtreden bepaling is ingedeeld.³⁹ Artikel 6:193b, tweede lid, BW is in de Boetebeleidsregel ingedeeld in boetecategorie III. Dat betekent dat de ACM voor overtreding van

³⁴ Amsterdam Housing verwijst naar twee artikelen van het AD waarin de volgende quote van ACM woordvoerder Saskia Bierling is opgenomen: "Makelaars die na een waarschuwing hardnekkig doorgaan met het rekenen van bemiddelingskosten, kunnen we een dwangsom opleggen. Als ze dan nog niet luisteren, kunnen we een boete tot maximaal 900.000 euro opleggen."

³⁵ Zie www.acm.nl/nl/publicaties/acm-dwingt-huurbemiddelaar-te-stoppen-met-het-rekenen-van-bemiddelingskosten (nieuwsbericht ACM, 7 januari 2020) en <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-dwingt-huurbemiddelaars-te-stoppen-met-rekenen-van-bemiddelingskosten> (nieuwsbericht van 10 september 2019).

³⁶ Artikel 5:41 en 5:46 Awb.

³⁷ Artikel 3:4 Awb.

³⁸ Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 4 juli 2014, nr. WJZ/14112617, met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes door de Autoriteit Consument en Markt (Boetebeleidsregel ACM 2014), *Stcrt.* 2014 nr. 19776, laatstelijk gewijzigd bij Beleidsregel van de Minister van Economisch Zaken van 28 juni 2016, nr. WJZ/16056097, houdende wijziging van de Boetebeleidsregel ACM 2014, *Stcrt.* 2016 nr. 34630.

³⁹ Artikel 2.7, eerste en tweede lid, Boetebeleidsregel.

artikel 8.8 Whc juncto artikel 6:193b, tweede lid, BW een basisboete vaststelt tussen EUR 150.000 en EUR 600.000.

39. Na vaststelling van de basisboete beoordeelt de ACM of er sprake is van eventuele boeteverhogende of -verlagende omstandigheden.⁴⁰ Tot slot kan de ACM de draagkracht van de onderneming in acht nemen.⁴¹

7.1 Mate van verwijtbaarheid

40. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen om de geldende wet- en regelgeving na te leven. Als uitgangspunt geldt daarom dat Amsterdam Housing zelf verantwoordelijk is voor het in rekening brengen van bemiddelingskosten. Daarnaast zijn er geen feiten of omstandigheden bekend op grond waarvan moet worden vastgesteld dat Amsterdam Housing niet verantwoordelijk gehouden kan worden voor de vastgestelde overtreding.
41. Daar komt nog bij dat Amsterdam Housing heeft verklaard dat een voormalig medewerker meerdere malen heeft gewezen op het verbod om bemiddelingskosten in rekening te brengen bij de consument-huurder.⁴² Desondanks bleef Amsterdam Housing bemiddelingskosten in rekening brengen.
42. Gezien het voorgaande concludeert de ACM dat de overtreding Amsterdam Housing ten volle te verwijten is.

7.2 Ernst van de overtreding

43. Bij de bepaling van de ernst van de overtredingen is allereerst relevant dat met de Whc en de regelgeving over oneerlijke handelspraktijken in het BW wordt beoogd een hoog niveau van consumentenbescherming te bewerkstelligen. Het niet naleven van deze regels kan grote schade toebrengen aan individuele consumenten, maar ook aan het consumentenvertrouwen in het algemeen. Consumenten kunnen het vertrouwen verliezen in branches, producten of verkoopkanalen. Zo kan het de bereidheid van consumenten om in te gaan op commerciële aanbiedingen doen afnemen, ook als het gaat om bedrijven die de wettelijke bepalingen die strekken tot bescherming van de consument wel naleven. Daarnaast kunnen consumenten in het geheel afzien van bepaalde aankopen of diensten. Bij de onderhavige overtredingen moet dan ook worden uitgegaan van boetes die in verhouding staan tot deze factoren.
44. Uit de feiten en gedragingen zoals weergegeven in het rapport en de mondeling toelichting van Amsterdam Housing hierop volgt dat Amsterdam Housing in ieder geval in de periode van 11 juni 2019 tot 11 januari 2020 ten onrechte EUR 423,50 bij 92 consument-huurders in rekening bracht.⁴³ De consument-huurder verkeert in een afhankelijke en daardoor kwetsbare positie ten opzichte van Amsterdam Housing. Deze kwetsbaarheid wordt versterkt door de huidige overspannen woningmarkt en het type huurders, te weten expats. Deze oneerlijke handelspraktijk brengt schade toe aan het consumentenvertrouwen en in het bijzonder aan het consumentenvertrouwen in de huurwoningbranche. Daarnaast heeft een groot aantal consument-huurders door de overtreding

⁴⁰ Artikel 2.8, eerste lid, 2.9 en 2.10 Boetebeleidsregel.

⁴¹ Artikel 5:46, tweede lid, Awb.

⁴² Schriftelijke zienswijze Amsterdam Housing, p. 3.

⁴³ Dossierstuk 8, ACM/IN/459743, Reactie op informatieverzoek, 28-01-2020.

daadwerkelijk schade geleden. Zij hebben immers onverschuldigd bemiddelingskosten aan Amsterdam Housing betaald.

45. De ACM acht voorts nog van belang dat expats doorgaans weinig kennis hebben van Nederlandse wet- en regelgeving. Zij zullen daardoor nog eerder dan andere consumenten geneigd zijn te accepteren dat bemiddelingskosten in rekening gebracht worden.
46. Gezien het voorgaande concludeert de ACM dat Amsterdam Housing een ernstige overtreding heeft begaan.

7.3 Vaststelling van de basisboete

47. Uit de jaarrekening 2019 blijkt dat Amsterdam Housing een netto jaaromzet heeft van EUR [VERTROUWELIJK].⁴⁴ De ACM gaat daarom uit van de bandbreedtes van de betreffende boetecategorie om de op te leggen basisboete te bepalen.⁴⁵
48. Een basisboete tussen EUR 150.000 en EUR 600.000⁴⁶ zou onevenredige gevolgen hebben voor Amsterdam Housing. Nu boetecategorie III in het onderhavige geval geen passende beboeting toelaat, past de ACM de naast lagere categorie (II) toe.⁴⁷ Dat betekent dat de ACM een basisboete vaststelt tussen EUR 75.000 en EUR 300.000.
49. De ACM acht, alle hiervoor genoemde omstandigheden in aanmerking genomen, in dit geval een basisboete van EUR 80.000 passend en evenredig voor de in paragraaf 6.3 vastgestelde overtreding. Enerzijds doet een boete van EUR 80.000 recht aan de ernst van de overtreding en gaat er een afschrikwekkende werking van uit. Anderzijds wordt met deze boete rekening gehouden met de aard en omvang van de onderneming.
50. Amsterdam Housing heeft aangegeven dat haar omzet in het eerste half jaar van 2020 als gevolg van Corona aanzienlijk is gedaald.⁴⁸ Desgevraagd⁴⁹ heeft Amsterdam Housing aangegeven dat zij hiermee geen draagkrachtverweer heeft willen voeren.⁵⁰ Mede in het licht van de overige financiële omstandigheden van Amsterdam Housing, ziet de ACM hierin ambtshalve geen aanleiding om de boete van EUR 80.000 te matigen.

7.4 Boeteverhogende of -verlagende omstandigheden

51. De ACM zijn geen bijkomende omstandigheden bekend die een verhoging of verlaging ten opzichte van de basisboetes rechtvaardigen.

7.5 Vaststellen van de boete

52. Gelet op het vorenstaande stelt de ACM de boete vast op EUR 80.000.

⁴⁴ Toezending financiële stukken, 11 augustus 2020, ACM/IN/525657.

⁴⁵ Artikel 2.5, eerste lid, Boetebeleidsregel.

⁴⁶ Zie randnummer 38 van dit besluit.

⁴⁷ Artikel 2.5, derde lid, Boetebeleidsregel.

⁴⁸ Zie: Schriftelijke zienswijze Amsterdam Housing, 25-06-2020 (p. 5); Verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/539362 (p. 16); e-mail van 11 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/525842.

⁴⁹ E-mail van 25 augustus 2020 met kenmerk ACM/UIT/540036.

⁵⁰ E-mail van 27 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/531028.

8 Besluit

De Autoriteit Consument en Markt:

legt een boete op van EUR 80.000 aan de vennootschap onder firma Amsterdam Housing, statutair gevestigd te Amsterdam, wegens overtreding van artikel 8.8 Whc juncto artikel 6:193b, tweede lid, BW.

Den Haag, **5 februari 2021**

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g.

drs. C.M.L. Hijmans van den Bergh MBA
bestuurslid

Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

Bijlage 1 - Juridisch kader

Wet handhaving consumentenbescherming

Artikel 1.1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- f. inbreuk: elke overtreding van een wettelijke bepaling als bedoeld in de bijlage bij deze wet, welke schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten;

Artikel 2.2

De Autoriteit Consument en Markt is belast met het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen, bedoeld in onderdeel a van de bijlage bij deze wet. Zij is niet bevoegd indien de inbreuk of intracommunautaire inbreuk betrekking heeft op een financiële dienst of activiteit.

Artikel 2.9

Indien de Autoriteit Consument en Markt van oordeel is dat een inbreuk of intracommunautaire inbreuk heeft plaatsgevonden, kan zij de overtreder opleggen:

- a. een last onder dwangsom;
- b. een bestuurlijke boete.

Artikel 8.8

Het is een handelaar als bedoeld in artikel 193a, eerste lid, onderdeel b, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek niet toegestaan oneerlijke handelspraktijken te verrichten als bedoeld in Afdeling 3A van Titel 3 van dat boek.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 5:41

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Artikel 5:46

1. De wet bepaalt de bestuurlijke boete die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd.
2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Burgerlijk Wetboek

Boek 6, artikel 193b

2. Een handelspraktijk is oneerlijk indien een handelaar handelt:
 - a. in strijd met de vereisten van professionele toewijding, en
 - b. het vermogen van de gemiddelde consument om een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar is beperkt of kan worden beperkt,

waardoor de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen, dat hij anders niet had genomen.

Boetebeleidsregel ACM 2014

Artikel 2.2

De hoogte van de basisboete wordt, voor zover van toepassing, in ieder geval afgestemd op:

- a. de ernst van de overtreding,
- b. de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en
- c. de duur van de overtreding.

Artikel 2.5

1. Indien artikel 2.3, eerste lid, niet van toepassing is, stelt de ACM de basisboete, in het geval dat aan een overtreder blijkt een wettelijke bepaling een maximale boete van € 900.000 dan wel, indien dat meer is, een promillage van de totale jaaromzet kan worden opgelegd, vast binnen de bandbreedtes van de volgende boete categorieën:

Categorie III Boetebandbreedte tussen € 150.000 en € 600.000

2. In Bijlage 2 worden de bepalingen ter zake waarvan in geval van overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, ingedeeld in de daarbij aangewezen boetecategorie.

Artikel 2.8

1. Bij de vaststelling van de bestuurlijke boete beziet de ACM of sprake is van boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.
2. De ACM bepaalt in redelijkheid de mate waarin de betrokken omstandigheid leidt tot een verhoging of verlaging van de basisboete.

Artikel 2.9

1. Boeteverhogende omstandigheden zijn in ieder geval:
 - a. de omstandigheid dat de ACM of een andere bevoegde autoriteit, waaronder de Europese Commissie of een rechterlijke instantie, reeds eerder onherroepelijk een zelfde of een vergelijkbare door de overtreder begane overtreding heeft vastgesteld,
 - b. de omstandigheid dat de overtreder het onderzoek van de ACM heeft belemmerd,

-
- c. de omstandigheid dat de overtreder tot de overtreding heeft aangezet of een leidinggevende rol heeft gespeeld bij de uitvoering daarvan,
 - d. de omstandigheid dat de overtreder gebruik heeft gemaakt van, of voorzien in, controle- of dwangmiddelen ter handhaving van de te beboeten gedraging.

Artikel 2.10

Boeteverlagende omstandigheden zijn in ieder geval:

- a. de omstandigheid dat de overtreder anders dan in het kader van de Beleidsregel clementie, verdergaande medewerking aan de ACM heeft verleend dan waartoe hij wettelijk gehouden was,
- b. de omstandigheid dat de overtreder uit eigen beweging degenen aan wie door de overtreding schade is berokkend, schadeloos heeft gesteld.