

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:1391
Datum uitspraak	11 maart 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 maart 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd ter hoogte van € 12.000,00, wegens omzetting van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte zonder vergunning. [appellante] houdt zich onder andere bezig met het detacheren van arbeidsmigranten in de hotelbranche, aan wie zij ook woonruimte verhuurt. Op 16 januari 2020 hebben toezichthouders van de gemeente Amsterdam de woning aan de [locatie] in Amsterdam (de woning) bezocht. Hun bevindingen zijn neergelegd in een op ambtsbelofte opgemaakt rapport van 17 januari 2020. Op basis daarvan heeft het college geconcludeerd dat [appellante] de woning aan meer dan het aantal toegestane personen heeft verhuurd, die de aanwezige wezenlijke voorzieningen met elkaar moeten delen en die geen gezamenlijke huishouding voeren, waarbij geen sprake is van inwoning. Daarmee heeft [appellante] volgens het college de woning omgezet of omgezet gehouden in onzelfstandige woonruimte, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend.

Volledige tekst

202303456/1/A2.

Datum uitspraak: 11 maart 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante] ([appellante]), gevestigd in Amsterdam,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 4 april 2023 in zaak nr. 22/3087 in het

geding tussen:
[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 18 maart 2020 heeft het college aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd ter hoogte van € 12.000,00, wegens omzetting van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte zonder vergunning.

Bij besluit van 23 mei 2022 heeft college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 april 2023 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 3 december 2025, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. M.J.E. Boudesteijn, advocaat in Rotterdam, en mr. B.J. Maes, advocaat in Breda, vergezeld door [gemachtigde B], en het college, vertegenwoordigd door mr. F.M.E. Schuttenhelm, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.
2. [appellante] houdt zich onder andere bezig met het detacheren van arbeidsmigranten in de hotelbranche, aan wie zij ook woonruimte verhuurt.
3. Op 16 januari 2020 hebben toezichthouders van de gemeente Amsterdam de woning aan de [locatie] in Amsterdam (de woning) bezocht. Hun bevindingen zijn neergelegd in een op ambtsbelofte opgemaakt rapport van 17 januari 2020. Op basis daarvan heeft het college geconcludeerd dat [appellante] de woning aan meer dan het aantal toegestane personen heeft verhuurd, die de aanwezige wezenlijke voorzieningen met elkaar moeten delen en die geen gezamenlijke huishouding voeren, waarbij geen sprake is van inwoning. Daarmee heeft [appellante] volgens het college de woning omgezet of omgezet gehouden in onzelfstandige woonruimte, terwijl daarvoor geen vergunning is verleend. Dat is in strijd met het toen geldende artikel 21, aanhef en onder c, van de Huisvestingswet 2014 (de Hw), in samenhang gelezen met artikel 3.1.1 van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 (de Hv 2020). Het college heeft daarom op grond van het toen geldende artikel 4.2.1, eerste lid, van de Hv 2020 een boete ter hoogte van € 12.000,00 opgelegd, overeenkomstig het bedrag dat in tabel 3 van bijlage 3 van de Hv 2020 daarvoor is vastgesteld.
4. De rechtbank heeft geoordeeld dat sprake is van overtreding van artikel 21, aanhef en onder c, van de Hw (het omzettingsverbod) en dat het college [appellante] daarbij terecht als overtreder heeft aangemerkt. De rechtbank heeft geen aanleiding gezien voor matiging van

de opgelegde boete.
Hoger beroep

De gronden van het hoger beroep zijn hieronder per onderwerp weergegeven, met daaronder het oordeel van de Afdeling.

Vrij verkeer van werknemers en diensten en de Dienstenrichtlijn

5. [appellante] betoogt dat het handhaven van de vergunningplicht voor omzetting van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte in Amsterdam (de vergunningplicht) in haar geval in strijd is met artikel 45, dan wel de artikelen 56 en 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (het VWEU). [appellante] is niet alleen dienstverrichter, maar ook ontvanger van diensten van dienstverrichters buiten Nederland, binnen de Europese Unie, in het kader van het tewerkstellen van arbeidsmigranten in Nederland. Door de vergunningplicht wordt het dienstverkeer waarmee [appellante] zich bezighoudt in de praktijk onmogelijk gemaakt, dan wel belemmerd of minder aantrekkelijk gemaakt, als bedoeld in het arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2014, Essent, ECLI:EU:C:2014:2206, punt 44. Arbeidsmigranten kunnen niet in Amsterdam werken zonder gepaste huisvesting. Er is wel woonruimte aanwezig, maar zonder vergunning mag zelfstandige woonruimte niet worden gebruikt als onzelfstandige woonruimte. De benodigde omzettingsvergunning is niet of nauwelijks te verkrijgen. Het gebruik van zelfstandige woonruimte als zelfstandige woonruimte, door bijvoorbeeld niet meer dan één of twee arbeidsmigranten in een woning te laten wonen, is financieel gezien niet houdbaar.

5.1. In deze zaak gaat het om een boete die aan [appellante] is opgelegd, omdat zij de woning als onzelfstandige woonruimte heeft verhuurd - wat omzetting van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte meebrengt - zonder dat daarvoor een omzettingsvergunning is verleend. Voor de beoordeling of die boete terecht is opgelegd is van belang of de bijbehorende vergunningplicht, die volgt uit de Hv 2020, als zodanig rechtmatig is. Of de voorwaarden van de verlening van een dergelijke vergunning al dan niet rechtmatig zijn is daarbij niet van belang. Deze zaak gaat immers niet over het al dan niet verlenen van een omzettingsvergunning, maar over de handhaving wegens het ontbreken daarvan. Voor zover [appellante] betoogt dat (de effecten van) de voorwaarden van de verlening van omzettingsvergunningen in Amsterdam de tewerkstelling van arbeidsmigranten onmogelijk maken, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, zal de Afdeling het betoog dan ook niet inhoudelijk bespreken.

5.2. De vergunningplicht als zodanig vormt een beperking van de vrijheid van de dienstverlening die hier aan de orde is, namelijk het verhuren van onzelfstandige woonruimte in Amsterdam. Daarbij is [appellante] dienstverrichter en zijn haar huurders, de arbeidsmigranten, dienstontvangers en geen werknemers. Het beroep op artikel 45 van het VWEU treft daarom geen doel. De beperking van het verhuren van onzelfstandige woonruimte valt binnen de werkingssfeer van hoofdstuk III van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (de Dienstenrichtlijn). Voor onderzoek van die beperking in het licht van artikel 56, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 57, van het VWEU is geen plaats, omdat alleen wanneer een beperking van het vrij verrichten van diensten niet binnen de werkingssfeer van hoofdstuk III of IV valt deze moet worden onderzocht in het licht van dat artikel (zie het arrest van het Hof van Justitie van 10 juli 2025, Interzero, ECLI:EU:C:2025:569, punt 86). Ook een beroep op de artikelen 56 en 57 van het VWEU treft daarom geen doel.

5.3. Voor zover [appellante] betoogt dat de vergunningplicht in strijd is met de

Dienstenrichtlijn, volgt de Afdeling dat evenmin. Gelet op artikel 9, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn is het toegestaan om de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk te stellen van een vergunningstelsel als: het vergunningstelsel geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter heeft, de behoefte aan een vergunningstelsel gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn. Uit de Hv 2020 en de toelichting daarbij volgt dat de vergunningplicht voor iedereen geldt, is ingesteld ter bescherming van de schaarse voorraad zelfstandige woonruimte, en de daarmee samenhangende leefbaarheid in de woonomgeving, en nodig is om de geconstateerde toename van kamergewijze verhuur van woonruimte te reguleren. In wat [appellante] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanknopingspunten om aan te nemen dat, ondanks het voorgaande, niet aan de voorwaarden van artikel 9, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn is voldaan.

Overtreder

6. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij als overtreder kan worden aangemerkt van het omzettingsverbod. [appellante] heeft de woning vanaf 19 november 2019 verhuurd. Uit de overgelegde tekeningen van de eigenaar van de woning volgt dat deze daarvoor al, op 24 oktober 2018, was omgezet in onzelfstandige woonruimte. [appellante] heeft de woning dus niet omgezet. Verder kan op basis van het dossier niet worden geconcludeerd dat de woning door [appellante] omgezet gehouden is. Zij wist niet beter dan dat de woning voor 'shortstay' in gebruik was en aldus mocht worden gebruikt. Daarbij wordt niet aan de criteria van het Drijfmest-arrest van de Hoge Raad voldaan die, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2067](#), in deze zaak van toepassing zijn. [appellante] heeft ter onderbouwing daarvan onder meer aangevoerd dat zij erop mocht vertrouwen dat de eigenaar van wie zij de woning huurde over een omzettingsvergunning beschikte. Zij wijst er daarbij op dat deze vergunning gelet op de Hv 2020 alleen door de eigenaar kan worden aangevraagd.

6.1. Gelet op artikel 5:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) wordt onder overtreder verstaan degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is overtreder in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek verricht. Voor beantwoording van de vraag of een ander als functionele pleger van de overtreding kan worden aangemerkt, is de Afdeling in haar uitspraken van 31 mei 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:2067](#) en [ECLI:NL:RVS:2023:2071](#)) aangesloten bij de strafrechtelijke criteria voor functioneel daderschap, zoals die zijn geformuleerd door de strafkamer van de Hoge Raad. Zoals de Afdeling uiteen heeft gezet in de uitspraak van 31 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2067](#), houdt de rechtspraak van de strafkamer van de Hoge Raad voor zover het gaat om rechtspersonen in dat een rechtspersoon kan worden aangemerkt als dader van een strafbaar feit indien de desbetreffende gedraging redelijkerwijs aan die rechtspersoon kan worden toegerekend. Die toerekening is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waartoe mede behoort de aard van de (verboden) gedraging.

Een belangrijk oriëntatiepunt bij de toerekening is of de gedraging heeft plaatsgevonden dan wel is verricht in de sfeer van de rechtspersoon. Een dergelijke gedraging kan in beginsel worden toegerekend aan de rechtspersoon. Van een gedraging in de sfeer van de rechtspersoon kan sprake zijn indien zich een of meer van de navolgende omstandigheden voordoen: a) het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon,

b) de gedraging past in de normale bedrijfsvoering of taakuitoefening van de rechtspersoon, c) de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf of in diens taakuitoefening, d) de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard, waarbij onder bedoeld aanvaarden mede begrepen is het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden geleverd met het oog op de voorkoming van de gedraging. Vergelijk ook de arresten van de Hoge Raad van 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938 (Drijfmest-arrest) en van 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733. De Afdeling heeft daarbij in de uitspraak van 31 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2067](#), uiteengezet dat uit deze rechtspraak van de Hoge Raad blijkt dat niet vereist is dat alle of meerdere van de onder a tot en met d vermelde omstandigheden zich voordoen. Het bestuursorgaan moet bewijzen dat aan de criteria voor functioneel daderschap is voldaan. Vergelijk de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel van 15 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:579](#), ov. 1.11.

6.2. Op grond van artikel 21, aanhef en onder c, van de Hw, in samenhang gelezen met artikel 3.1.1 van de Hv 2020, was het ten tijde van het huisbezoek, op 16 januari 2020, niet alleen verboden om de woning zonder vergunning in onzelfstandige woonruimte om te zetten, maar was het ook verboden om deze zonder vergunning omgezet te houden. Tussen partijen is niet in geschil dat de woning op dat moment was omgezet van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte en dat daarvoor geen vergunning was verleend.

6.3. Daarbij is sprake van de hierboven genoemde omstandigheid d). Niet in geschil is dat [appellante] ten tijde van het huisbezoek op 16 januari 2020 de woning als onzelfstandige woonruimte verhuurde aan de toenmalige bewoners. Daaruit volgt dat [appellante] erover kon beschikken of de woning omgezet gehouden werd in onzelfstandige woonruimte. Dat [appellante] zelf de daarvoor benodigde vergunning niet kon aanvragen, betekent niet dat zij geen beschikkingsmacht had in vorenbedoelde zin. Gegeven het feit dat die omzettingsvergunning niet was verleend, kon zij immers erover beschikken of de zelfstandige woonruimte zonder vergunning werd gebruikt als onzelfstandige woonruimte en zo het omzettingsverbod werd overtreden. Daarnaast heeft [appellante] de overtreding aanvaard. Als verhuurder van de woning lag het op haar weg om zich ervan te verzekeren dat de wijze waarop zij de woning verhuurde, als onzelfstandige woonruimte, was toegestaan. Voor zover [appellante] dat heeft nagelaten, heeft zij niet de zorg betracht die in redelijkheid van haar geleverd kon worden met het oog op de voorkoming van de overtreding en heeft zij de onrechtmatige omzetting aanvaard.

6.4. Naar het oordeel van de Afdeling kan op basis van het voorgaande de overtreding van het omzettingsverbod aan [appellante] worden toegerekend. Zij is dan ook terecht als overtreder aangemerkt.

Hoogte van de boete

7. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de boete gematigd had moeten worden. [appellante] zorgt als goed werkgever voor kwalitatief goede en veilige huisvesting van arbeidsmigranten, waaraan een grote maatschappelijk behoefte bestaat, zonder financieel voordeel. Tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten in Amsterdam wordt door regelgeving onmogelijk gemaakt.

7.1. De hoogte van de boete die het college aan [appellante] heeft opgelegd is gebaseerd op tabel 3 van bijlage 3 van de Hv 2020. Bij uitspraak van 23 oktober 2024,

ECLI:NL:RVS:2024:4210, heeft de Afdeling geoordeeld dat deze boetetabel onverbindend is wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel, omdat daarin onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen feiten en omstandigheden die voor de evenredigheid van het boetebedrag van belang kunnen zijn.

7.2. In de Huisvestingsverordening Amsterdam 2024 (de Hv 2024) is de boetetabel voor onder andere de overtreding van het omzettingsverbod aangepast, waarbij onderscheid is gemaakt tussen bedrijfsmatige en niet-bedrijfsmatige overtredingen en waarbij rekening is gehouden met de omvang en de ernst van de overtreding. Het college heeft toegelicht dat volgens de huidige boetetabel, tabel 3 van bijlage 3 van de Hv 2024, de boete voor de overtreding als hier aan de orde € 15.000,00 bedraagt. Dat is een hogere boete dan de boete van € 12.000,00 die aan [appellante] is opgelegd. Die boete wordt daarom niet op grond van het lex mitior-beginsel gematigd.

7.3. In wat [appellante] heeft aangevoerd ziet de Afdeling ook geen aanleiding voor matiging. Dat de bewoners van de woningen arbeidsmigranten waren, maakt de overtreding niet minder ernstig of minder verwijtbaar. Voor zover [appellante] betoogt dat zij het omzettingsverbod heeft overtreden vanwege overmacht, volgt de Afdeling dat niet. [appellante] is niet gedwongen om de woning zonder vergunning en zonder financieel voordeel als onzelfstandige woonruimte te verhuren.

7.4. De Afdeling ziet wel aanleiding om de boete te matigen, vanwege overschrijding van de redelijke termijn.

7.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (in bijvoorbeeld de uitspraak van 7 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ9526), is de redelijke termijn overschreden, als de duur van de totale procedure te lang is. De redelijke termijn voor een procedure in drie instanties in zaken zoals deze is in beginsel niet overschreden als die procedure in haar geheel niet langer dan vier jaar heeft geduurd. Van bijzondere omstandigheden die in dit geval een kortere of langere behandelingsduur rechtvaardigen is niet gebleken.

7.6. De termijn in punitieve zaken begint op het moment waarop een handeling wordt verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de verwachting kan ontlelen dat tegen hem een procedure inzake een punitieve sanctie in gang wordt gezet. In dit geval is dat op het moment dat het college zijn voornemen tot boeteoplegging aan [appellante] kenbaar heeft gemaakt, op 17 februari 2020. Dat betekent dat de termijn met deze uitspraak van vandaag met meer dan 24 maanden is overschreden. De boete zal daarom gematigd worden. In een geval waarin de redelijke termijn met meer dan een jaar is overschreden, handelt de Afdeling voor de matiging van de boete naar bevind van zaken (zie de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:913). De Afdeling zal in dit geval de boete van € 12.000,00 met 25% matigen.

7.7. Het voorgaande brengt mee dat [appellante] een boete van € 9.000,00 moet betalen. Uit de uitspraak van de rechtbank volgt iets anders. Het hoger beroep is daarom gegrond.

Prejudiciële vraag

8. [appellante] voert aan dat de Afdeling prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie moet stellen over de verenigbaarheid van de vergunningplicht met artikel 45, dan wel met de artikelen 56 en 57 van het VWEU.

8.1. Uit overwegingen 5.1 en 5.2 volgt dat redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over het antwoord op de opgeworpen vraag, voor zover die gaat over artikel 45 van het VWEU. Gelet op de arresten van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt

16 en 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punten 39 en 40, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen daarover.

8.2. Uit overwegingen 5.1 en 5.2 volgt verder dat de opgeworpen vraag, voor zover die gaat over artikel 56 en 57 van het VWEU, kan worden beantwoord aan de hand van de rechtspraak van het Hof van Justitie. Gelet op de arresten van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punten 13 en 14 en 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punt 36, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen daarover.

Slotsom

9. Het hoger beroep is gegrond. De Afdeling zal de uitspraak van de rechtbank vernietigen. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 23 mei 2022 gegrond verklaren. Dat besluit wordt vernietigd, voor zover het de hoogte van de boete betreft. Verder wordt het besluit van 18 maart 2020 herroepen, voor zover het de hoogte van de boete betreft. De Afdeling zal de boete vaststellen op een bedrag van € 9.000,00 en bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit van 23 mei 2022.

10. Omdat het hoger beroep en het beroep alleen gegrond zijn omdat de boete gematigd moet worden wegens overschrijding van de redelijke termijn en omdat de Afdeling in boetezaken ambtshalve toetst of die termijn is overschreden, hoeft het college geen proceskosten te vergoeden.

11. De Afdeling zal met toepassing van artikel 8:114, eerste lid, van de Awb bepalen dat de griffier van de Raad van State aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht voor het hoger beroep terugbetaalt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 4 april 2023 in zaak nr. 22/3087;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit 23 mei 2022, kenmerk WO.20.006310.001, voor zover het de hoogte van de boete betreft;

V. herroept het besluit van 18 maart 2020, kenmerk 6783_2_6, voor zover het de hoogte van de boete betreft;

VI. stelt de hoogte van de boete vast op € 9.000,00;

VII. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit van 23 mei 2020;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 365,00 vergoedt;

IX. bepaalt dat de griffier van de Raad van State aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht van € 548,00 voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.K. van de Riet, griffier.

w.g. Wissels
voorzitter

w.g. Van de Riet
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 maart 2026

994

BIJLAGE

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 45

1. Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij.
2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

[...]

Artikel 56

In het kader van de volgende bepalingen zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

[...]

Artikel 57

In de zin van de Verdragen worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voorzover de bepalingen, betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn.

De diensten omvatten met name werkzaamheden:

[...]

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt

Artikel 9

1. De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan.

a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;

b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

[...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:114

1. Indien de hogerberoepsrechter de uitspraak van de rechtbank geheel of gedeeltelijke vernietigt, houdt de uitspraak tevens in dat het bestuursorgaan aan de indiener van het beroepschrift het door hem betaalde griffierecht vergoedt, tenzij de hogerberoepsrechter bepaalt dat het griffierecht door de griffier aan de indiener wordt terugbetaald.

[...]

Huisvestingswet 2014

Artikel 21

Het is verboden om een woonruimte, behorend tot een met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening aangewezen categorie gebouwen en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen wijk, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

[...]

c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten of omgezet te houden;

[...]

Huisvestingsverordening Amsterdam 2020

Artikel 3.1.1

1. Als woonruimte gelegen in de gemeente Amsterdam waarvoor de vergunningplicht geldt als bedoeld in artikel 21, onderdelen a, b, c en d, van de Huisvestingswet wordt aangewezen:

a. alle zelfstandige woonruimten met een rekenhuur tot de liberalisatiegrens;

b. alle zelfstandige woonruimten tot en met 200 huurpunten;

c. alle zelfstandige woonruimten met meer dan 200 huurpunten; en,

d. alle onzelfstandige woonruimten tot 750 huurpunten.

[...]

3. Het is verboden om woonruimte als bedoeld in het eerste lid zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

[...]

c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte(n) om te zetten of omgezet te houden; [...]

Artikel 4.2.1

1. Burgemeester en wethouders kunnen een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van de verboden bedoeld in artikel 8 en artikel 21 van de Huisvestingswet of bij handelen in strijd met voorwaarden of voorschriften bedoeld in artikel 24 en artikel 26 van de Huisvestingswet.

2. Indien burgemeester en wethouders gebruikmaken van de bevoegdheid uit het eerste lid leggen zij een boete op:

[...]

b. voor overtredingen in de zin van artikel 21, onderdelen a tot en met d van de Huisvestingswet, of handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften verbonden aan een vergunning als bedoeld in artikelen 24 en 26 van de Huisvestingswet overeenkomstig tabellen 2 tot en met 4 in bijlage 3.

[...]