

ANNOTATIE

Stołkowski t. Polen (EHRM, 58795/15) – Inbeslagname getoetst aan art. 1 EP EVRM

J.A.M.A. Sluysmans

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ,
ECLI:CE:ECHR:2021:1221JUD005879515 (EHRC-2022-0022)*

Inleiding

1. Stołkowski wordt in 2005 in Polen verdacht van een misdrijf. Zijn auto wordt door de autoriteiten in beslag genomen. Na ruim vijf jaren wordt Stołkowski in de gelegenheid gesteld zijn auto terug te krijgen, maar daar ziet hij vanaf. De auto, een Peugeot XV 1.6 uit 1998, heeft al die jaren ongebruikt buiten gestaan, en verkeert in deplorabele staat. Stołkowski tracht van de Staat een schadevergoeding te verkrijgen ter grootte van de waardedaling van zijn auto, maar vangt bot binnen het Poolse rechtssysteem. In Straatsburg heeft hij meer succes. Het EHRM oordeelt dat onder de gegeven omstandigheden (waarop ik hieronder nog nader zal ingaan) de omstandigheid dat Stołkowski geen compensatie heeft ontvangen voor de waardevermindering van zijn auto een schending oplevert van art. 1 EP EVRM. Het Hof kent Stołkowski (voor materiële en immateriële schade gezamenlijk) een vergoeding toe van 2.500 EUR.

2. Ik zal hieronder vanzelfsprekend de oordeelsvorming van het Hof analyseren, om vervolgens aandacht te besteden aan de vraag hoe een zaak als die van Stołkowski – waarin centraal staat het thema van aansprakelijkheid van de Staat voor tekortschietend beheer van inbeslaggenomen goederen - naar nationaal, Nederlands recht zou worden afgewikkeld. Ik sluit af met enkele observaties.

Het oordeel van het EHRM

3. In navolging van het Hof zelf kunnen we een aantal grote stappen zetten. Een inbeslagname betreft regulering van eigendom, geen ontneming. Een inbeslagname in het kader van een strafrechtelijk onderzoek of strafrechtelijke vervolging – of die nu dient ter zekerheid van een mogelijk te betalen boete of vergoeding aan nabestaanden, ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel of ter veiligstelling van bewijs – kwalificeert als een maatregel die het publiek belang dient en is (doorgaans, in elk geval in Polen, en ook in Nederland) voorzien bij wet. De enige -en cruciale - vraag is daarmee of hier sprake is van de verstoring van de ‘fair balance’: het precaire evenwicht tussen het belang van het algemeen en het particuliere belang van Stołkowski. Het Hof benadrukt – conform vaste rechtspraak – (in par. 57) dat bij de beoordeling van die ‘fair balance’ een groot gewicht toekomt aan de vraag of aan de benadeelde burger enige vorm van compensatie wordt geboden.

4. Stołkowski ziet vier redenen waarom op hem een zogenoemde ‘excessive burden’ rust, en dus de balans op onaanvaardbare wijze in zijn nadeel is doorgeslagen: (i) de oorspronkelijke waarde van de auto was disproportioneel hoger dan de mogelijk door hem verschuldigde boete of schadevergoeding (aan het slachtoffer) ter dekking waarvan de auto als onderpand had kunnen dienen, (ii) de autoriteiten hadden nagelaten zijn auto tijdig te veilen, (iii) door nalatig beheer hadden de autoriteiten de auto laten verkommeren (met ernstig waardeverlies tot gevolg) en (iv) de rechter heeft hem geen compensatie toegekend voor dat waardeverlies van de auto.

5. Het Hof oordeelt dat in de kern de hier te beantwoorden vraag is of de schade die Stołkowski ontegenzeggelijk heeft geleden door het op zichzelf rechtmatige beslag van de auto niet groter is dan de schade die onvermijdelijk (‘inevitable’) is. Als de schade wel te vermijden zou zijn geweest, zou die schade in beginsel wel degelijk moeten worden gecompenseerd, zo is de (impliciete) gedachte. Om die onvermijdelijkheid van de schade te beoordelen, moet het Hof (zie par. 68) eerst beoordelen of het redelijk was om de auto zo lang in beslag te houden als hier is gebeurd en of de autoriteiten op passende wijze (‘with due care’) hebben zorggedragen voor de auto (bijvoorbeeld via het bieden van toereikende stallingsfaciliteiten).

6. Voor wat betreft de duur van de inbeslagname erkent het Hof dat juridische procedures nu eenmaal tijd kosten, maar juist als fundamentele rechten zoals het recht op eigendom in het geding zijn, dienen de autoriteiten – aldus het Hof - met voortvarendheid (‘in good time’) te handelen. Het Hof heeft in deze zaak vooral moeite met het uitblijven van een tijdige veiling van de auto, die volgens het Hof wel geraden was, nu het hier ging om een object dat als gevolg van tijdsverloop onderhevig was aan waardeverlies. Anders gezegd: het mag best zo zijn dat een strafzaak de nodige tijd kost, maar met het oog op de bescherming van het vermogen van

een verdachte (of veroordeelde) zou een voor waardeverlies in aanmerking komend inbeslaggenomen object (tijdig) te gelde moeten worden gemaakt.

7. Voor wat betreft de zorg voor de Peugeot merkt het Hof op dat zelfs in geval de nationale regelgeving geen specifieke eisen stelt aan de opslag van inbeslaggenomen goederen – zoals in Polen kennelijk het geval is - de bewaarder desalniettemin een algemene verplichting heeft om te zorgen ('take care') voor het object in kwestie. Dat betekent, meer concreet, dat die zorgvuldigheid moet worden betracht die noodzakelijk is om te borgen dat de waarde van het inbeslaggenomen voorwerp niet afneemt. Tegen die achtergrond beschouwt het Hof het als een wettelijke verplichting, maar vooral als 'common sense', om de auto te bewaren onder goede omstandigheden, dus binnen. Een dergelijke verplichting legt volgens het Hof ook geen onmogelijke of disproportionele last op de autoriteiten, en als dat al anders zou zijn, dan hadden zij alsnog tijdig de auto kunnen veilen (en – zo voeg ik daaraan toe - op die wijze dus het vermogen van Stolkowski veilig kunnen stellen). Van de Poolse autoriteiten kon in de ogen van het Hof overigens niet worden gevergd dat zij de auto ook technisch zouden hebben onderhouden: het verversen van olie of vervangen van de accu mocht redelijkerwijs niet van hen worden verwacht.

8. Het Hof besluit dat met de verzuchting (in par. 76) dat "Come what may, the Court finds that keeping the vehicle completely immobilised for many years in an outdoor car-park (...) cannot be considered due diligence." De schade die Stolkowski heeft geleden is dus groter dan de *onvermijdelijke* schade, die excessieve schade zou moeten worden vergoed om de *fair balance* te herstellen en het uitblijven daarvan levert mitsdien schending op van art. 1 EP EVRM.

9. Het Hof geeft in dit arrest geen grote of nieuwe regels. Het Hof benadrukt juist dat het hier louter gaat om een beslissing die is ingegeven door de concrete feiten van het specifieke geval. Het oordeel laat zich kernachtig samenvatten: als de overheid eigendom van burgers in beslag neemt, moet zij daar met 'due care' - als een goed huisvader - voor zorgen. Gebeurt dat niet, en ontstaat schade die bij voldoende zorg had kunnen worden vermeden, dan zal de dientengevolge door de burger geleden schade moeten worden vergoed.

Aansprakelijkheid na inbeslagname naar Nederlands recht

10. De vraag die bij mij rees na kennisneming van dit arrest was hoe deze materie in Nederland is geregeld, en hoe de Nederlandse rechtspraak zich verhoudt tot het oordeel van het Hof.

11. Centraal in die rechtspraak – waarvan ik hieronder enkele voorbeelden zal bespreken - staat artikel 7 lid 1 van het zogenoemde Besluit inbeslaggenomen voorwerpen 2013. Deze

bepaling verplicht de bewaarders en de ambtenaren die inbeslaggenomen voorwerpen onder zich hebben om de nodige maatregelen te nemen tegen beschadiging, waardevermindering en ontvreemding van deze voorwerpen.

12. Wie meent dat hij schade heeft geleden door een inbeslagname dient zicht met een actie uit hoofde van onrechtmatige daad te wenden tot de burgerlijke rechter, waarbij die rechter dan de voormelde verplichting als maatstaf hanteert. Getoetst wordt of tijdens bewaring is gehandeld zoals van een redelijk bewaarder mag worden verwacht. De bewijslast ligt bij de partij die stelt dat de bewaarder tekort is geschoten. Opmerkelijk is, dat in de (lagere) rechtspraak als uitgangspunt wordt gehanteerd dat niet zonder meer van de Staat kan worden gevergd, dat inbeslaggenomen voertuigen overdekt worden gestald (rechtbank Den Haag 4 juli 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:BB9592 en rechtbank Den Haag 12 maart 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:2882). De vraag is, in hoeverre dit uitgangspunt in het licht van het arrest *Stolkowski* nog langer houdbaar is. Het EHRM is immers van oordeel dat een 'behoorlijk bewaren' van voertuigen in beginsel een 'overdekt bewaren' van die voertuigen is, en mocht dat overdekt (moeten) bewaren een disproportionele last op de autoriteiten leggen, dan moet een tijdige veiling worden overwogen om onnodig vermogensverlies te voorkomen.

13. Dat de Nederlandse autoriteiten (gelukkig) niet zonder meer alle inbeslaggenomen voertuigen in de buitenlucht parkeren, blijkt uit een arrest van het Hof 's-Gravenhage van 3 augustus 2010 (ECLI:NL:GHSGR:2010:BX6464). Ook hier ging het om de inbeslagname van een auto, zij het geen Peugeot op leeftijd, maar een Ferrari. Het verwijt aan de Staat was dat de Ferrari niet in dezelfde, goede staat was teruggegeven als waarin de Ferrari verkeerde ten tijde van het beslag. Uit overgelegde taxatierapporten zou blijken dat de auto door langdurig stilstaan schade had opgelopen, zodat volgens de eigenaar van de auto de Staat zijn zorgplicht van een goed bewaarder had verzaakt. Het Hof oordeelde evenwel dat 'uit niets blijkt' dat de Ferrari bij vrijgave in slechtere conditie verkeerde dan bij aanvang van het (fiscale) beslag. Het Hof memoreert in dit verband dat de auto gedurende de gehele periode van het beslag "geconditioneerd" in bewaring is gehouden, hetgeen wil zeggen dat de stalling heeft plaatsgevonden in een hal met een constante temperatuur van 16 graden en een gelijkblijvende vochtigheidsgraad, waardoor het voertuig niet aan wisselende temperaturen en/of weersomstandigheden is blootgesteld. Dat met het opnieuw in bedrijf stellen van de auto mogelijk kosten zijn gemoeid, omdat de motor gedurende het beslag niet heeft gelopen betekent in de visie van het Hof niet dat de Staat in zijn zorgplicht is tekortgeschoten. Die zorgplicht gaat naar het oordeel van het hof niet zover dat de Staat als bewaarder zou zijn gehouden gedurende het beslag de motor regelmatig te laten draaien, reeds omdat ook daarmee (al) risico op schade wordt gelopen, zoals de Staat onweersproken heeft aangevoerd. Evenmin gaat de zorgplicht zo ver dat de Staat als bewaarder de auto zodanig moet

conserveren dat het bewegen van de motor en andere onderdelen niet nodig zou zijn. Het Hof overweegt tot slot nog dat de betreffende Ferrari een exclusieve auto is uit een gelimiteerde editie, waarvoor geldt dat enkel tijdverloop de waarde daarvan niet doet verminderen. Ik zou menen dat dit alleszins begrijpelijke oordeel van het Hof geheel en al past binnen de lijnen die het EHRM heeft uitgezet in de zaak Stolkowski.

14. Binnen het thema van aansprakelijkheid wegens inbeslagname kan ik tot slot niet voorbijgaan aan de bijzondere casus die leidde tot het vonnis van de rechtbank 's-Gravenhage van 23 februari 2011 (ECLI:NL:RBSGR:2011:BT2459). De rechtbank moest oordelen over een claim wegens een tekortschieten van de Staat als goede bewaarder na de inbeslagname van twee blikken kaviaar. De Staat had de blikken kaviaar volgens de eiser regelmatig moeten draaien om te voorkomen dat de kaviaar zou uitdrogen (hetgeen uiteraard was gebeurd: het uitdrogen dus, niet het omdraaien). De rechtbank volgt eiser in dit betoog niet. Hoewel volgens de rechtbank op zichzelf juist is dat de Staat dient te handelen als een redelijk bewaarder, brengt dit niet mee dat iedere denkbare maatregel die aan de kwaliteit van de kaviaar ten goede zou kunnen komen ook moet worden genomen. De rechtbank memoreert dat in de procedure rapporten zijn overgelegd van 'kaviaar-deskundigen' die niet tot de conclusie leiden dat het niet-keren van de blikken maakt dat niet langer van een normale bewaring van de kaviaar kan worden gesproken. Onder die omstandigheden kan dus niet worden geoordeeld dat de Staat in zijn zorgplicht is tekortgeschoten. In het licht van het arrest Stolkowski is voorstelbaar dat de kaviaar – toch een etenswaar, en daarmee een bederfelijk goed – vanuit de inspanningsplicht tot het behoud van vermogen bij een lange duur van inbeslagname geveild zou moeten worden, maar daarover werd in deze specifieke zaak door de eigenaar niet geklaagd.

Bevindingen

17. Autoriteiten die private eigendom in beslag nemen moeten zich inspannen om het vermogen dat dit eigendom vertegenwoordigt binnen redelijke grenzen te bewaken. Dit houdt in dat het object van inbeslagname onder passende condities wordt bewaard, en in geval die passende condities niet kunnen worden geboden of ontoereikend zijn om (significant) vermogensverlies te voorkomen aanleiding kan ontstaan om het object (via een veiling) te gelde te maken. Schade die ontstaat vanwege een tekortkoming in de nakoming van die inspanningsplicht zal als 'vermijdbare schade' moeten worden vergoed. Gebeurt dat niet, dan verstoort zulks de 'fair balance', en zal sprake zijn van schending van art. 1 EP EVRM. De Nederlandse praktijk lijkt min of meer in de pas te lopen met deze benadering van het EHRM, al speelt art. 1 EP EVRM in de nationale rechtspraak op dit terrein geen kenbare rol. Wel kan met recht een vraagteken worden gezet bij het in de (betrekkelijk schaarse) nationale rechtspraak gehanteerde uitgangspunt dat een zorgvuldig bewaren van inbeslaggenomen

voertuigen in beginsel niet betekent dat die voertuigen overdekt moeten worden gestald. Daar lijkt het EHRM toch anders over te denken.

Jacques Sluysmans