

ANNOTATIE

The Karibu Foundation t. Noorwegen (EHRM, 2317/20) – Overheidscontrole op eigendomsrendement

J.A.M.A. Sluysmans

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ,
ECLI:CE:ECHR:2022:1110JUD000231720 (EHRC-2022-0305)*

Inleiding

1. In een moderne samenleving – waarin vele verschillende belangen in de politieke arena om voorrang strijden – ontstaat met regelmaat de behoefte om van overheidswege in te grijpen in de vrije markt. Diverse methoden zijn daarbij denkbaar, zoals subsidieverlening en heffingen, maar ook prijsbegrenzing. Een gevolg van die laatstgenoemde maatregel zal doorgaans zijn dat het rendement op iemands eigendom – of dat eigendom nu bestaat uit een onderneming, uit roerende zaken of uit vastgoed – wordt beperkt. In ons land valt te denken aan het periodieke Pachtprizenbesluit of het puntensysteem in de (sociale) huursector. Dit zijn instrumenten die in het leven zijn geroepen om te voorkomen dat de begrijpelijke wens van een eigenaar van onroerend goed om een maximaal rendement te behalen ten koste gaat van de beschikbaarheid van land en woonruimte voor als kwetsbaar beschouwde bevolkingsgroepen.

2. Het zal niet verbazen dat eigenaren van door wetgeving zoals hier geschetst getroffen eigendom met enige regelmaat betogen dat zo'n overheidsingrijpen strijd oplevert met het in art. 1 EP EVRM verankerde recht op het ongestoorde genot van eigendom (zie voor een nationaal voorbeeld betrekkelijk recent HR 26 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:110). De Karibu Foundation is dan ook niet de eerste die in deze context klaagt bij het EHRM. Ik zal hieronder stilstaan bij de achtergrond van haar klachten, de lijnen schetsen die het EHRM over dit onderwerp al heeft uitgezet in eerdere zaken en ten slotte het arrest *Karibu t. Noorwegen* nader

beschouwen tegen de achtergrond van die bestaande rechtspraak. Ik sluit uiteraard af met een conclusie.

Achtergrond

3. Ook in Noorwegen meende de wetgever te moeten ingrijpen in een deel van de markt. Kennelijk is het zo dat in Noorwegen een groot aantal recreatiewoningen en reguliere woonruimte is te vinden in een markt waarbij een scheiding bestaat tussen de eigenaars van de opstallen en de eigenaars van de ondergrond. Die ondergrond wordt dan tegen betaling langdurig in gebruik gegeven aan de opstaleigenaren, via een systeem dat – als ik afga op wat daarover wordt vermeld in het bovenstaande arrest – te vergelijken valt met onze erfpacht. De wens van de Noorse overheid was om te voorkomen dat (wat ik dan gemakshalve naar aanduidt als) de erfpachtcanon te snel te zeer zou stijgen, met als gevolg dat de opstaleigenaren in ernstige financiële problemen zouden kunnen komen te geraken. Met het oog op dit evident sociale motief introduceerde de wetgever regelgeving die voorzag in een begrenzing (van het tempo en de omvang van de stijging) van de canon.

4. De eerste versie van dergelijke wetgeving – die dateerde uit 1996 – sneuvelde in 2012. Het was het EHRM dat in de zaak *Lindheim e.a. t. Noorwegen*[1] tot het oordeel kwam dat binnen deze wetgeving een onvoldoende balans werd gevonden tussen het algemeen belang en het belang van de door die wetgeving in hun eigendomsrecht getroffen erfverpachters van (de ondergrond van) recreatiewoningen.

5. Met inachtneming van voornoemd arrest – en onder toezicht van het Comité van Ministers dat lette op een juiste naleving van dat arrest – toog de Noorse wetgever opnieuw aan de slag. Deze inspanningen resulteerden in een aangepaste versie van de wet uit 1996, die uiteindelijk op 1 juli 2015 in werking trad. Deze gewijzigde wet voorziet in de mogelijkheid voor de erfverpachter om de canon te verhogen, maar stelt daaraan grenzen. Zo mag die verhoging slechts eens in de 30 jaar plaatsvinden, en kent die verhoging een plafond, bestaande uit (voor zover hier relevant) een maximaal percentage van de grondwaarde.

6. De Karibu Foundation is eigenaar – en erfverpachter – is geworden van enkele (oude) appartementencomplexen in de stad Oslo. Zij wil gebruikmaken van de mogelijkheid die de nieuwe wet biedt om tot canonverhoging over te gaan en stelt de erfverpachters daarvan in kennis. De erfverpachters menen evenwel dat de door de stichting beoogde verhoging strijdig is met het wettelijk plafond, een opvatting die door de Noorse nationale rechters in drie instanties wordt onderschreven, laatstelijk door de Noorse Hoge Raad. De stichting wendt zich – na uitputting van de nationale rechtsmiddelen – tot het Hof in Straatsburg en klaagt over schending van art. 1 EP EVRM.

Juridisch kader

7. Binnen het kader van art. 1 EP EVRM moet de regulering van gebruiksvergoedingen worden aangemerkt als een vorm van regulering of beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht. Deze dient in overeenstemming te zijn met het nationale recht ('lawful') en een legitiem doel in het algemeen belang na te streven ('legitimate aim in accordance with the general interest'), terwijl er ook een redelijke mate van evenredigheid moet bestaan tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee wordt nagestreefd, de zogenoemde 'fair balance'. Daarvan is geen sprake indien een individu wordt getroffen door een 'disproportionate and excessive burden'. De beoordeling van die fair balance is sterk zaaksgebonden: alleen door rekening te houden met alle omstandigheden van het geval en door de concreet betrokken belangen op hun eigen gewicht te beoordelen, kan tot een redelijk oordeel over de proportionaliteit worden gekomen. Ook bij de beoordeling van een concreet geval moet de nationale rechter de concrete balans tussen de betrokken rechten zoeken. Deze benadering is toegepast in een aantal voor de onderhavige kwestie relevante arresten.

8. De zaak *Hutten-Czapska t. Polen*[2] een geval waarin iemand door vererving eigenaar was geworden van een woning, die voordien door tussenkomst van de Staat was verhuurd. Opzegging van de huur was moeilijk en ontruiming alleen mogelijk indien andere woonruimte werd aangeboden. De huurprijs was gereguleerd en onvoldoende om te voorzien in de kosten van het onderhoud waartoe de verhuurder verplicht was. In zijn uitspraak van 19 juni 2006 komt de Grote Kamer tot het oordeel dat hier sprake is van schending van art. 1 EP, waarbij werd overwogen dat het recht op eigendom ook omvat het recht op een 'decent profit' (een redelijk rendement), en dat daarvan in dit geval geen sprake was nu de exploitatielasten de huurinkomsten overtroffen.

9. De zaak *Urbárska t. Slowakije* uit 2008[3] betrof onder meer Slowaakse wetgeving die erin voorzag dat land, dat in de communistische tijd door de Staat aan derden in gebruik was gegeven, door die derden nog gedurende zekere tijd werd gehuurd. Na enige jaren verdween de beperking in de tijd en werden de huurders beschermd. Ook hier werd – net als in de zaak *Hutten t. Polen* – feitelijk vastgesteld dat de zeer beperkte gebruiksvergoeding achterbleef bij de kosten verbonden aan het bezit van het eigendom: de huurprijs was namelijk lager dan de jaarlijks verschuldigde onroerende zaaksbelasting. Ook hier was dus volgens het Hof sprake van schending van art. 1 EP.

10. De zaak *Amato Gauci t. Malta* uit 2009 betrof wetgeving van Malta die erin voorzag dat huurders lopende huurovereenkomsten, waarbij de huurprijs was gereguleerd, konden verlengen. Het Hof overwoog dat sprake was van een schending van art. 1 EP, waarbij in het bijzonder de geringe hoogte van de huur een rol speelde: "The Court considers that, State

control over levels of rent falls into a sphere subject to a wide margin of appreciation by the State and its application may often cause significant reductions in the amount of rent chargeable (...). Nevertheless, this may not lead to results which are manifestly unreasonable, such as amounts of rent allowing only a minimal profit.” Deze uitspraak leek ruimte te bieden voor het standpunt dat uit art. 1 EP de eis voortvloeit dat moet worden gewaarborgd dat door de exploitatie van iemands eigendom zo niet een ‘decent profit’, dan toch zeker een ‘minimal profit’ kan worden behaald.

11. Die opvatting bleek onjuist. In *Eisers t. Nederland*[4] werd geen schending van art. 1 EP aangenomen, hoewel de klagers geen enkele ‘profit’ behaalden uit de verhuur. In bijvoorbeeld het arrest *Bittó e.a. t. Slowakije*[5] maakte het EHRM duidelijk dat de “actual impact” van de maatregel een “particularly important factor” is bij de beoordeling van de fair balance, maar (dus) niet zonder meer een doorslaggevende.

12. In het arrest *Zammit en Attard Cassar t. Malta*[6] was sprake van een situatie waarin de eigenaren door de Maltese regelgeving werden gedwongen om gedurende een periode van drie decennia tegen huurprijzen die significant lager lagen dan de reguliere markthuur hun vastgoed ter beschikking te stellen aan gebruikers die aldaar een commerciële onderneming uitbaatten. Hier was volgens het Hof geen sprake van een fair balance, echter niet louter vanwege ‘low profit’, maar ook omdat niet helder was welk belangrijk doel in dit geval de aantasting van de eigendom rechtvaardigde.

13. In de zaak *Bradshaw e.a. t. Malta* uit 2018[7] werden eigenaren van vastgoed door nationale regelgeving gedwongen om tegen zeer lage huur (van circa 1% van de markthuur) een object te verhuren aan een zogenoemde ‘band club’, een culturele instelling, die nota bene zelf een deel van het object voor een veel hogere prijs (onder)verhuurde aan een derde partij, zonder dat de eigenaren de huurrelatie konden beëindigen. Het Hof oordeelde dat ook hier sprake was van een ontbreken van de fair balance tussen het algemeen belang en de bescherming van het recht van klagers op genot van hun eigendom. Ook hier ging het niet enkel om de ‘low profit’, maar ook om onder meer de omstandigheid dat uit de onderverhuur meer rendement werd behaald door de onderhuurder dan de verhuurder kreeg uit de gereguleerde hoofdverhuur.

14. Het is tegen de achtergrond van deze arresten – die deels ook door het Hof worden aangehaald – dat het komt tot een beoordeling – en uiteindelijk verwerping – van de klachten van de Karibu Foundation.

De oordeelsvorming van het Hof

15. Ik signaleer dat de Karibu Foundation nadrukkelijk niet klaagt over de inhoud van de (gewijzigde) nationale wetgeving, maar over de wijze waarop – in laatste nationale instantie –

de Noorse Hoge Raad die wetgeving in het voorliggende geval heeft uitgelegd en toegepast. Zoals we zullen zien, ziet het EHRM – in een oordeel dat zoals wel vaker het geval is niet uitblinkt in systematische helderheid – aanleiding om desalniettemin ook overwegingen te wijden aan de inhoud en totstandkoming van die wetgeving.

16. Het Hof stelt terecht voorop, dat we in het onderhavige geval van doen hebben met een regulering van eigendom, en niet met een ontneming daarvan. Die regulering is evident voorzien bij wet, en geschiedt in het algemeen belang, zoals art. 1 EP ook vereist. Partijen hebben daarover ook geen enkel dispuut. De enkele vraag die in deze zaak voorligt, is of – gelet op alle relevante feiten en omstandigheden – die regulering hier leidt tot een verstoring van de vereiste fair balance tussen het algemeen belang dat is gediend met die regulering en de belangen van de stichting.

17. Alvorens het Hof overgaat tot een beoordeling van die vraag maakt het Hof twee zaken duidelijk. In de eerste plaats wordt opgemerkt dat de beoordeling in het arrest *Lindheim e.a. t. Noorwegen* hier van beperkt belang is, juist omdat de aan de onderhavige zaak ten grondslag liggende wetgeving is aangepast naar aanleiding van dat arrest. In de tweede plaats wijst het Hof erop dat we hier van doen hebben met wetgeving die probeert de belangen van twee groepen van *eigenaren* te verzoenen, dat die wetgeving ziet op een groot aantal gevallen en dat dit maakt dat er belang bestaat bij clear and foreseeable solutions, die onvermijdelijk een zekere ‘ruwheid’ kennen. Het Hof maakt daarbij ook een scherp onderscheid met de voornoemde arresten *Bradshaw e.a. t. Malta* en *Zammit en Attard Cassar t. Malta*, waarin het ging om situaties van huur (en dus niet twee eigenaarsbelangen die een rol speelden).

18. Het Hof overweegt dat de omstandigheid dat de Noorse Hoge Raad bij de beoordeling van de fair balance geen nadrukkelijke aandacht heeft besteed aan de financiële positie van de individuele partijen in het onderhavige geval niet op bezwaren stuit, omdat de Karibu Foundation daarvoor in die procedure ook geen aandacht heeft gevraagd. Je kunt een rechter inderdaad niet verwijten geen aandacht te hebben geschonken aan een aspect dat je niet zelf (tijdig en op behoorlijke wijze) onder de aandacht van die rechter hebt gebracht.

19. Vervolgens buigt het Hof zich over de klacht dat de Noorse Hoge Raad – in navolging van de lagere rechters – ten onrechte het bestaand gebruik van de grond als grondslag voor de waardering van die grond (waarvan de maximale canon weer een afgeleide vormde) hanteerde, in plaats van de economisch meest aantrekkelijk aanwendingsmogelijkheid. Het Hof gaat bij de verwerping van deze klacht voor twee ankers liggen. Overwogen wordt dat in het onderhavige geval – de appartementen stonden er al sinds de jaren '50 en '60 – niet was gebleken van concrete plannen en mogelijkheden voor een alternatieve aanwending. Daar komt bij dat de waarde die uit een dergelijke alternatieve exploitatiemogelijkheid zou kunnen

voortvloeiën ook geen enkele relatie heeft met het gebruik van die grond door de huidige erfpachters, voor welk specifiek gebruik de canon juist een vergoeding beoogt te zijn. Om beide redenen had de nationale rechter dus in het onderhavige geval het bestaande gebruik als waarderinggrondslag mogen aanhouden.

20. De Karibu Foundation wees er verder op dat het rendement – met 0,6% van de grondwaarde – wel bijzonder laag was, refererend aan onder meer het arrest *Lindheim e.a. t. Noorwegen*, waarin het Hof had geoordeeld dat een rendement van 0,25% ‘particularly low’ was. Het Hof respondeert op deze klacht door te oordelen dat de waarde van de onderhavige grond veel hoger is dan die in de zaak *Lindheim*, hetgeen maakt dat een rendement van 0,6% in absolute zin toch een fors bedrag is. Daar komt bij dat (naar het oordeel van de Noorse Hoge Raad) sprake is van een risicoloze investering en de canon iedere 30 jaar kan worden herzien. Deze factoren maken dat – volgens het Hof – de verhouding tussen grondwaarde en canon (rendement) in dit geval niet leidt tot een schending van art. 1 EP.

21. Het Hof ziet tot slot toch aanleiding om in meer algemene zin stil te staan bij de Noorse wetgeving, omdat het Hof – terecht – constateert dat de mogelijkheid van de Karibu Foundation om haar eigendom financieel te exploiteren door die wetgeving wel degelijk worden beperkt. Het Hof wijst erop dat de wetgeving in kwestie het product is van “a particularly thorough legislative process where the aim had been to find an appropriate balance between the interests of the parties to ground lease agreements; interests which had both been well represented in the legislative process”. Daarnaast kent het Hof gewicht toe aan het feit dat de wetgeving tot stand is gebracht “after an exacting and pertinent review specifically of the requirements flowing from Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention”, alsmede dat de zaak in kwestie op drie niveaus door een rechter is beoordeeld en de nationale wetgeving de mogelijkheid kent van een hardheidsclausule (waarvan overigens volgens de nationale rechter in dit geval geen gebruik hoefde te worden gemaakt). Tot slot betreft het Hof in zijn overwegingen dat de wetgeving beoogt om erfpachters te beschermen die zonder het plafond de canon niet meer zouden kunnen betalen en ernaar streeft om een algemeen toepasbaar stelsel in het leven te roepen dat bij voorkeur procedures voorkomt. De conclusie is dan ook onvermijdelijk: “In conclusion, the Court, having regard to all the above, finds that a sufficiently fair balance between the competing interests was struck and accordingly that the domestic authorities did not overstep the margin of appreciation afforded to them when applying the “rent ceiling” to the applicant organisation’s case, thereby preventing it from increasing the ground rent as it had proposed.” Van schending van art. 1 EP is geen sprake.

Conclusie

22. Wat leert dit arrest ons nu? Niet veel dat we niet al wisten. Als de overheid via wetgeving

de markt wil corrigeren – met onvermijdelijk regulering van eigendom tot gevolg – dan komt die overheid daarbij een grote mate van vrijheid toe. Daarbij wordt de ruimte voor eigen oordeelsvorming door het EHRM kleiner naarmate in het proces van wetgeving aandacht is geschonken aan de afweging van de bij die wetgeving betrokken belangen, mede in het licht van de eisen van art. 1 EP EVRM. Het Hof heeft er begrip voor dat wetgeving mede beoogt om duidelijke regels te bieden die de kans op veel procedures beperken, hetgeen betekent dat die regels niet altijd geheel recht kunnen doen aan de bijzondere omstandigheden van elk individueel geval. Het is dus niet uitgesloten dat de uitwerking van wetgeving die op zichzelf de toets aan art. 1 EP kan doorstaan in een specifiek geval toch tot het oordeel leidt tot art. 1 EP wordt geschonden. Om die kans te beperken is het verstandig om – zoals ook vaak gebeurt in dergelijke regelgeving – te voorzien in een hardheidsclausule.

23. Het door het Hof nog aanvaardbaar geachte rendement van 0,6% lijkt laag, maar dat valt nog wel mee. In ons land is het rendement voor de verpachter van agrarische grond ook niet meer dan bruto 2%. Ik heb wel moeite met de keuze van het Hof om ook acht te slaan op het rendement niet als percentage, maar als absoluut bedrag. Vanzelfsprekend leidt een rendement van 0,6% op een object met een hoge waarde tot een hoger bedrag dan een rendement van 3% op een object met een lage waarde. Ik zou echter menen dat het genot van eigendom (en de beperking daarvan) zich toch objectiever laat beoordelen door een vergelijking van rendementpercentages, dan door te kijken naar de opbrengst in absolute getallen.

24. Het is helder dat we op dit vlak vanuit Straatsburg verstoken blijven van 'hard and fast rules'. Er is geen absolute aanspraak op een rendement over eigendom: geen 'decent profit', geen 'minimal profit', nee, onder omstandigheden 'no profit at all'. Het rendement (of gebrek daaraan) is en blijft een factor in de alomvattende beoordeling van de fair balance. We blijven dus in belangrijke mate aangewezen op 'Gefallsjurisprudenz'.

J.A.M.A. Sluysmans

[1] *Lindeheim t. Noorwegen*, EHRM 12 juni 2012, nrs. 13221/08 and 2139/10, ECLI:CE:ECHR:2012:0612JUD001322108.

[2] *Hutten-Czapska t. Polen*, EHRM 19 juni 2006, nr. 35014/97, ECLI:CE:ECHR:2006:0619JUD003501497.

[3] *Urbarska t. Slowakije*, EHRM 27 november 2007, nr. 7425/01, ECLI:CE:ECHR:2007:1127JUD007425801.

[4] *Nobel e.a. t. Nederland*, EHRM 2 juli 2013, nr. 27126/11,
ECLI:CE:ECHR:2013:0702DEC002712611.

[5] *Bittó t. Slowakije*, EHRM 28 januari 2014, 30255/09,
ECLI:CE:ECHR:2014:0128JUD003025509.

[6] *Zammit and Attard Cassar/Malta*, EHRM 30 juli 2015, 1046/12,
ECLI:CE:ECHR:2015:0730JUD000104612.

[7] *Bradshaw t. Malta*, EHRM 23 oktober 2018, nr. 37121/15,
ECLI:CE:ECHR:2018:1023JUD003712115.