

150

Europees Hof voor de Rechten van de Mens
21 april 2016, nr. 32913/03
(Lazarova Trajkovska (President), Raimondi,
Pardalos, Sicilianos, Mahoney, Pejchal, Koça)
Noot mr. R.L. de Graaff

**Overschrijding redelijke termijn. Effectief
rechtsmiddel. Eigendomsbegrip.**

[EVRM art. 6 lid 1, 13; EVRM Eerste Proto-
col art. 1]

De onderhavige zaak heeft betrekking op een tweetal procedures voor de Albanese rechter. De eerste procedure draait om de eigendomsrechten van een aantal erfgenamen op een stuk land en de daarop gelegen installaties en brandstoftanks van een benzinstation. In de tweede procedure gaat het om de geldigheid van een aantal zakelijke contracten die klager met bovengenoemde erfgenamen heeft gesloten.

In twee uitspraken van december 1995 en februari 1996 komt de rechtbank van Tirana tot het oordeel dat voornoemde erfgenamen een stuk land van 24 hectare hebben geërfd, evenals de daarop gelegen installaties en brandstoftanks. Klager ging ervan uit dat de erfgenamen hun land zouden terugkrijgen. In januari en februari 1996 sloot klager daarom twee contracten met de erfgenamen. Partijen kwamen overeen dat het bedrijf van klager de erfgenamen zou bijstaan bij het privatiseren van de installaties en de brandstoftanks op het land. In mei 1996 sloten de erfgenamen met klager een koopovereenkomst met betrekking tot bijna alle brandstoftanks en installaties. Vervolgens hebben de erfgenamen klager gemachtigd om namens hen een procedure te voeren ter bescherming van hun eigendomsrechten.

Onderwijl verzochten de erfgenamen de daartoe bevoegde commissie om hun eigendom terug te geven. De Rechtbank bedeelde de erfgenamen een kleiner stuk land toe en oordeelde dat de installaties en brandstoftanks hen gratis moesten worden teruggegeven. De overheid vaardigde in mei 1996 een eigendomscertificaat uit waarop stond dat de erfgenamen eigenaar van dat stuk land waren. Het daarop gelegen benzinstation en de brandstoftanks, die door twee overheidsbedrijven werden geëxploiteerd, zijn toen onteigend.

Tussen 1996 en 1998 speelden verschillende procedures waarin de eigendomsrechten van de erfgenamen ter discussie werden gesteld en waarbij klager als derde optrad. Ook in de jaren erna waren de eigendomsrechten geen rustig bezit. Uiteindelijk werd in 2009 een eindoordeel gegeven ten gunste van de erfgenamen.

In 2002 en in 2005 betrokken de erfgenamen klager in rechte, om de overeenkomsten van februari en mei 1996 nietig te laten verklaren. In april 2006 oordeelde de Rechtbank dat de overeenkomsten nietig waren omdat zij gefingeerd waren, nu het eigendom in kwestie te allen tijde door de Staat werd beheerd en de eigendomsrechten niet aan de erfgenamen werden overgedragen. Dit oordeel hield ook in hogere instanties stand.

Klager heeft daarop een klacht ingediend bij het EHRM, gebaseerd op art. 6 lid 1 en art. 13 EVRM, en op art. 1 EP jo. art. 13 EVRM. Ten aanzien van de op art. 6 lid 1 EVRM gebaseerde klacht oordeelt het EHRM ten eerste dat de betrokkenheid van klager als derde in de procedure met betrekking tot de eigendomsrechten van de erfgenamen, binnen de reikwijdte van art. 6 lid 1 EVRM valt. De procedure waarover wordt geklaagd begon in 2000 en eindigde in 2009. Volgens het EHRM is sprake van een overschrijding van de redelijke termijn, nu de gerechtelijke instanties hebben bijgedragen aan de vertraging door de zaak herhaaldelijk terug te verwijzen naar lagere rechters voor een nieuwe beoordeling en door bij de beoordeling fouten te maken, waardoor terugverwijzing nodig was. Het EHRM concludeert voorts, met verwijzing naar eerdere rechtspraak, dat geen sprake was van een effectief rechtsmiddel met betrekking tot de lengte van een procedure. Ook art. 13 EVRM is dus volgens het EHRM geschonden.

Daarna komt het EHRM toe aan een beoordeling van de op art. 1 EP gestelde klacht. Klager had aangevoerd dat het handelen van de overheid (namelijk het behouden van haar greep op het benzinstation en vervolgens het onteigenen daarvan) een inbreuk vormde op zijn eigendomsrecht. Het EHRM gaat daar niet in mee. Volgens het EHRM zijn de overeenkomsten die klager heeft gesloten, gebaseerd op de voorwaarde dat hij op een zeker moment "effective possession" van de betreffende zaken zou verkrijgen, welke voorwaarde nooit is vervuld. Klager heeft daarom nooit een bestaand eigendomsrecht gehad. Bovendien had klager volgens het EHRM toegang tot een procedure op tegenspraak voor wat betreft de nietigheid van de gesloten overeenkomsten.

Gelet hierop is volgens het EHRM ook geen sprake van een schending van art. 13 EVRM in relatie tot art. 1 EP.

Topallaj
tegen
Albanië

De volledige uitspraak is te raadplegen via www.sdujurisprudentie.nl.

NOOT

1. In deze zaak is (onder meer) de vraag aan de orde of klager een eigendomsrecht heeft dat door art. 1 EP wordt beschermd. Aangezien het EHRM zich niet vaak buigt over deze (voor-)vraag, is het de moeite waard om de betreffende overwegingen in deze zaak onder de loop te nemen en in te bedden in zijn eerdere rechtspraak.
2. Zoals bekend, hanteert het EHRM een breed en autonoom eigendomsbegrip. Wel is al sinds 1979 vaste rechtspraak, dat art. 1 EP enkel van toepassing is op bestaand eigendom en niet tevens het recht garandeert om eigendom te verwerven (*Marckx t. België*, EHRM 13 juni 1979, nr. 6833/74, NJ 1980, 462). Van bestaand eigendom kan ook sprake zijn, indien de betrokkene een aanspraak heeft die voldoende vaststaat om als "asset" te kunnen worden aangemerkt (*Krstić t. Servië*, EHRM 10 december 2013, nr. 45394/06). Ook de zogenaamde legitieme verwachtingen om een effectief genot van eigendomsrechten te verwerven, kunnen onder de paraplu van art. 1 EP vallen (*Gratzinger en Gratzingerova t. Tsjechië*, EHRM 10 juli 2002 (GK, ontv.), nr. 39794/98).
3. Het is niet steeds op voorhand duidelijk of sprake is van een (vermogens)recht dat binnen de reikwijdte van art. 1 EP valt. De scheidslijn tussen een voldoende vaststaande aanspraak of een legitieme verwachting enerzijds, en anderzijds de verwachting of hoop in de toekomst eigendom te verwerven, is immers niet in steen gebeiteld. In het navolgende licht ik beknopt toe onder welke omstandigheden sprake is van een legitieme verwachting en wanneer van een voldoende vaststaande aanspraak.
4. De legitieme verwachting leidt geen zelfstandig bestaan, maar moet zijn verbonden met een "proprietary interest" dan wel "proprietary claim" om onder de paraplu van art. 1 EP te vallen. Een dergelijke "interest" of "claim" kan bijvoorbeeld

ontstaan wanneer een staat ervoor kiest om wetgeving in het leven te roepen op grond waarvan een aanspraak op betaling van een uitkering ontstaat. Dergelijke wetgeving roept een "proprietary interest" in het leven voor degenen die aan de in die wetgeving genoemde vereisten voldoen (*Stec e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 6 juli 2005 (GK), nrs. 65731/01 en 65900/01, «EHRC» 2005/98 m.nt. Pennings). Voor degenen die niet aan alle vereisten voldoen, valt het doek. Het EHRM overweegt over dergelijke gevallen, dat er een verschil is tussen enkel de hoop op restitutie, hoe begrijpelijk die hoop ook moge zijn, en de legitieme verwachting, die naar haar aard concreter moet zijn dan de hoop, en die moet zijn gebaseerd op een wettelijke bepaling of op een gerechtelijke uitspraak (*Gratzinger en Gratzingerova*, hierboven aangehaald, par. 73). Waar sprake is van een geschil over de juiste interpretatie en de toepassing van het nationale recht, en de vorderingen van de betrokkene door de nationale rechter worden afgewezen, wordt geen legitieme verwachting aangenomen (*Kopecký t. Slowakije*, EHRM 28 september 2004 (GK), nr. 44912/98, «EHRC» 2004/97 m.nt. Van Kampen).

5. Een aanspraak kan worden aangemerkt als eigendom in de zin van art. 1 EP, indien deze aanspraak voldoende vaststaat om ten uitvoer te kunnen worden gelegd, bijvoorbeeld door een rechterlijke uitspraak, een arbitraal vonnis of een administratieve beslissing. Een (vermogens)recht behelst dus alleen een eigendomsrecht als bedoeld in art. 1 EP als voldoende vaststaat dat het recht afdwingbaar is. Het enkele feit dat een eigendomsrecht kan worden herroepen onder bepaalde omstandigheden, staat niet in de weg aan de kwalificatie daarvan als eigendomsrecht, in elk geval totdat het herroepen is (*Beyeler t. Italië*, EHRM 5 januari 2000 (GK), nr. 33202/96, «EHRC» 2000/18 m.nt. Heringa). Waar een juridische aanspraak op een economisch voordeel bestaat onder een bepaalde voorwaarde, geldt evenwel dat de voorwaardelijke aanspraak die vervalt vanwege het niet-ervuld zijn van die voorwaarde, geen eigendom oplevert als bedoeld in art. 1 EP (*Prince Hans-Adam II of Liechtenstein t. Duitsland*, EHRM 12 juli 2001 (GK), nr. 42527/98; alsmede *Rasmussen t. Polen*, EHRM 28 april 2009, nr. 38886/05).
6. Uit het voorgaande volgt, dat het nationale recht in beginsel leidend is voor het EHRM als het de vraag beantwoordt of sprake is van een

aanspraak die voldoende vaststaat, althans van een legitieme verwachting. Een dergelijke aanspraak of verwachting wordt immers alleen dan aangenomen indien daarvoor voldoende basis bestaat in het nationale recht. Het EHRM acht zichzelf slechts zeer beperkt bevoegd om te bezien of de nationale gerechten een feitelijke of juridische misstap hebben begaan. Doorgaans zal het EHRM (slechts) onderzoeken of sprake lijkt te zijn van willekeur in de manier waarop de nationale gerechten de claim van de betrokkene hebben beoordeeld (*García Ruiz t. Spanje*, EHRM 21 januari 1999 (GK), nr. 30544/96).

7. Desondanks gaat het EHRM in deze zaak over tot een betrekkelijk uitvoerige zelfstandige beoordeling of klager – gelet op de omstandigheden van het geval – een eigendomsrecht had als bedoeld in art. 1 EP. Het EHRM beantwoordt deze vraag ontkennend, op grond van de hierna kort samengevatte overwegingen: (i) de overeenkomsten die de erfgenamen en klager in januari en februari 1996 sloten, waren afhankelijk van de restitutie van de eigendomsrechten van de erfgenamen over de installaties en brandstoftanks en van de privatisering daarvan, maar de eigendom was toen nog niet gerestitueerd; (ii) de erfgenamen hadden nooit de beschikking over of de eigendom van de installaties en brandstoftanks gekregen; (iii) de installaties en de brandstoftanks werden voortdurend beheerd en geëxploiteerd door overheidsbedrijven; en (iv) in de nationale procedure heeft klager zelf toegegeven dat de overeenkomst waarbij één van de erfgenamen klager (op papier) 200.000,- USD zou lenen, “fictief” was; klager heeft nooit betoogd dat hij de overeengekomen koopprijs heeft betaald.

8. Het EHRM komt in par. 96 tot de slotsom dat van een legitieme verwachting, althans een voldoende vaststaande aanspraak, geen sprake is omdat de overeenkomsten die klager heeft gesloten met de erfgenamen afhankelijk waren van een voorwaarde die nooit in vervulling is gegaan. Volgens het EHRM waren de overeenkomsten immers gebaseerd op het uitgangspunt dat klager op een dag de effectieve eigendom van de betreffende objecten zou verwerven, terwijl het nationale recht geen steun bood voor dit aanknopingspunt.

9. In de onderhavige zaak passeert een groot aantal overeenkomsten en verschillende procedures de revue, waardoor de lezer van het arrest snel kan worden ondergesneeuwd. Bij zorgvuldige

(her)lezing van het arrest ontstaat echter de indruk dat het EHRM bij zijn beoordeling een wat selectieve weergave van de feitelijke achtergrond heeft gegeven. Met name de overweging dat de erfgenamen nooit de beschikking over en/of de eigendom van de installaties en brandstoftanks hadden, lijkt wat kort door de bocht. Uit het arrest volgt immers dat de rechtbank van Tirana in februari 1996 heeft erkend dat de erfgenamen (ook) de eigendomsrechten van de installaties en de brandstoftanks hadden geërfd (par. 8). In april 1996 heeft de rechtbank (onder meer) overwogen dat de installaties en de brandstoftanks zonder vergoeding moesten worden teruggegeven (par. 11). Vervolgens werden het tankstation en de brandstoftanks in het publieke belang onteigend (par. 12). Deze overwegingen wekken juist de indruk dat de erfgenamen wel (op een zeker moment) over de eigendom van de installaties en de brandstoftanks beschikten, ofschoon de feitelijke exploitatie daarvan in handen van staatsbedrijven lag.

10. Voorts kan men zich afvragen waarom het moment waarop partijen hebben afgesproken dat klager de erfgenamen zou helpen bij het privatiseren van de installaties en de brandstoftanks, wanneer deze eigendom zouden worden van de erfgenamen, mee zou brengen dat klager geen eigendomsrecht heeft als bedoeld in art. 1 EP. De betreffende overeenkomsten zijn immers niet onlosmakelijk verbonden met de koopovereenkomst die klager op 23 mei 1996 met erfgenamen heeft gesloten en waaruit toch zijn claim met betrekking tot de installaties en brandstoftanks zou moeten voortvloeien. Hetzelfde geldt voor de relevantie van de overweging dat klager heeft erkend dat de overeenkomst van lening (dus niet de koopovereenkomst) fictief was. Het wordt niet duidelijk hoe voornoemde omstandigheden bijdragen aan de slotsom dat de aanspraak of verwachting van klager niet voldoende vaststond onder het nationale recht.

11. Voorgaande kanttekeningen zijn evenwel maar beperkt relevant, nu het EHRM ook een andere reden had om tot het oordeel te komen dat klager geen eigendomsrecht had als bedoeld in art. 1 EP. Zoals in het voorgaande aangestipt, neemt het EHRM het oordeel van de nationale rechter met betrekking tot het bestaan van een bepaalde vordering tot uitgangspunt, tenzij sprake is van willekeur. Hier was de nationale rechter tot het oordeel gekomen dat de koopovereenkomst waarop klager

zijn claim baseerde, fictief was en daarom geen juridisch effect sorteerde. Er was dus sprake van een geschil over de juiste interpretatie en de toepassing van het nationale recht, als gevolg waarvan de vorderingen van de betrokkene door de nationale rechter zijn afgewezen. In par. 96 gaat het EHRM vrij uitvoerig in op de vraag of er gebreken kleven aan deze oordeelsvorming en beantwoordt het deze vraag ontkennend. Daarmee valt het doek voor het betoog van klager.

12. Gelet hierop kan het oordeel van het EHRM – ondanks de wat verwarrende inhoudelijke omweg die het EHRM neemt – onder de streep goed worden ingepast in de bestaande rechtspraak.

R.L. de Graaff
Advocaat

151

Europees Hof voor de Rechten van de Mens
21 april 2016, nr. 46577/15
(Nußberger, Hajiyev, Møse, Vehabović, Grozev,
Ranzoni, Mits)
Noot mr. dr. M.K.G. Tjepkema

Eigendomsrecht. Sloop illegaal gebouwde woning. Intensiteit proportionaliteitstoets art. 8 EVRM versus art. 1 EP EVRM. Margin of appreciation.

[EVRM art. 8; EVRM Eerste Protocol art. 1]

Ivanova (klager 1) en haar partner Cherkezov (klager 2) verbouwen tussen 2005 en 2006 een huis in het dorp Sinemorets, op een stuk land dat Ivanova van haar moeder heeft geërfd. Zij verlieten hun eerdere woning in de stad Boergas omdat de kosten daar voor hen beweerdelijk te hoog waren. Ivanova heeft geen vaste baan; Cherkezov is sinds 2004 arbeidsongeschikt en ontvangt sinds 2005 een uitkering. Er ontstaat een conflict tussen Ivanova en de andere erflaters, die claimen dat zij eigenaar zijn van een groot deel van het land en van het huis dat daarop staat, en dat per 2005 door klagers wordt bewoond. In september 2011 leidt dit ertoe dat gemeentebesturen het huis inspecteren en vaststellen dat het zonder de daarvoor benodigde bouwvergunning is gebouwd. In september 2013 wordt het besluit genomen om het huis te slopen. Omdat Ivanova niet aannemelijk heeft gemaakt dat het huis niet illegaal zou zijn

gebouwd is slopen conform de geldende regelgeving de enige gepaste sanctie, aldus de autoriteiten. In beroep stelt Ivanova dat eventuele sloop haar in aanzienlijke problemen zou brengen, aangezien dit haar enige huis is en zij niet in staat zou zijn om zich van een andere woning te voorzien. Dit bezwaar is in alle juridische procedures terzijde geschoven met een verwijzing naar de bestaande regelgeving. Alleen de Ombudsman brengt naar voren dat de formele rechtmatigheid van het sloopbevel er niet aan afdoet dat dit bevel disproportionele effecten zal hebben voor klagers. Dit advies wordt door de autoriteiten evenwel niet opgevolgd. Tot daadwerkelijke sloop van de woning is het op het moment dat het EHRM uitspraak doet nog niet gekomen.

Klagers beroepen zich op art. 8 EVRM en art. 1 Protocol 1 EVRM. Volgens vaste rechtspraak leidt sloop van een woning tot een inmenging in de door art. 8 EVRM gewaarborgde rechten van de bewoners. Het Hof concludeert dat deze inmenging een legitiem doel heeft, te weten het bevorderen van ruimtelijke ordening en het economisch welzijn van het land. De nadruk komt daardoor te liggen op de vraag of de inmenging noodzakelijk en proportioneel is. Deze toets – zo geeft het Hof aan – is niet alleen materieel maar ook formeel van aard: het juridische kader voor het nemen en het toetsen van een sloopbesluit moet ruimte bieden voor het betrekken van de door art. 8 EVRM gewaarborgde belangen. De sloop van een woning kan niet proportioneel worden geacht indien het nationaal recht geen ruimte laat om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen. De rechterlijke toetsing voldoet volgens het Hof niet aan die maatstaf dat rekening gehouden dient te worden met de voornoemde persoonlijke omstandigheden, nu de nadruk daarin geheel lag op de vraag of de woning ten onrechte zonder een bouwvergunning is gerealiseerd. Evenmin voorziet het nationaal recht in een ander rechtsmiddel dat het mogelijk maakt om de proportionaliteit van het sloopbesluit te toetsen. Daarom oordeelt het Hof dat art. 8 EVRM is geschonden.

Het Hof toetst eveneens of het besluit om de woning te slopen proportioneel is in het licht van art. 1 Protocol 1 EVRM. Het concludeert dat dit artikel niet is geschonden. Ter onderbouwing van deze conclusie overweegt het Hof dat de staten grote beoordelingsruimte hebben bij het reguleren van eigendom in het kader van ruimtelijke ordening. Daarom vergt art. 1 Protocol 1 EVRM niet dat in situaties als het voorliggende geval een geïndividualiseerde toets wordt uitgevoerd.