

## 210

Europees Hof voor de Rechten van de Mens  
31 mei 2016, nr. 69735/11  
(Karakas (President), Laffranque, Lemmens,  
Gričco, Turković, Mourou-Vikström, Ravarani)  
Noot mr. R.L. de Graaff

**Inmenging in het eigendomsrecht. Proportionaliteit.**

[EVRM Eerste Protocol art. 1]

*De onderhavige zaak heeft betrekking op een conflict omtrent de eigendom van een appartement. Klager, de heer Vukušić, woonde eerst met zijn familie in Petrinja (in Kroatië). Toen Servische paramilitaire troepen in het kader van de Kroatische Onafhankelijkheidsoorlog Petrinja in september 1991 innamen, verhuisde klager met zijn familie naar Sisak (in Kroatië). In Sisak kreeg klager een baan bij een ijzerfabriek, Sisak Ironworks Fortis. Klager en zijn familie betrokken een appartement waarin vroeger een Servische familie met een beschermde huurovereenkomst woonde. Deze Servische familie moest het appartement verlaten vanwege de oorlog, en gaf klager en zijn familie telefonisch toestemming om het appartement tijdelijk te bewonen.*

*In 1992 beëindigde de nationale rechter de beschermde huurovereenkomst van de Servische familie, omdat zij het appartement in Sisak zou hebben verlaten. De Servische familie heropende het geding in 1994. In 1996 wees de rechter het verzoek van Sisak Ironworks om de beschermde huurovereenkomst te beëindigen, alsnog af. Klager nam aan het heropende geding deel aan de zijde van de Servische familie. Ondertussen kocht klager het appartement in 1994 van Ironworks, dat weliswaar geprivatiseerd was, maar nog steeds grotendeels in eigendom van de Staat was. In 2007 verklaarde de nationale rechter de koopovereenkomst van klager nietig, omdat de Servische familie nooit het beschermd huurderschap had verloren. Volgens de nationale rechter was klager op de hoogte van de omstandigheden waarin de Servische familie het appartement had verlaten en het feit dat deze familie het geding had heropend. De grondwettelijke klacht van klager werd in 2011 niet-ontvankelijk verklaard. Klager woont nu nog in het appartement in Sisak.*

*Klager beroept zich in de procedure voor het EHRM op art. 1 EP en art. 8 EVRM. Volgens klager heeft de Staat de situatie waarin twee families tegelijkertijd recht hadden op bewoning van hetzelfde appartement, zelf in het leven geroepen. Het Hof verklaart het beroep op art. 8 EVRM niet-ontvankelijk omdat de nationale rechtsmiddelen niet zijn uitgeput. Van een schending van art. 1 EP is volgens het EHRM geen sprake: de inmenging in het eigendomsrecht van klager is voorzien bij wet en dient een gerechtvaardigd algemeen belang. De inmenging is voorts proportioneel. Aan dit oordeel legt het EHRM het volgende ten grondslag. De Staat heeft weliswaar een situatie in het leven geroepen waarin twee partijen tegenstrijdige aanspraken hadden op hetzelfde appartement, maar het "good governance"-beginsel brengt met zich dat een overheid haar fouten in principe moet kunnen rechtzetten, mits de rechthebbende die te goeder trouw is, wordt gecompenseerd. Dat is hier het geval. Van een onevenredige last op klager is dus geen sprake.*

Vukušić  
tegen  
Kroatië

De volledige uitspraak is te raadplegen via [www.sdujurisprudentie.nl](http://www.sdujurisprudentie.nl).

**NOOT**

1. Deze zaak speelt zich af tegen de achtergrond van de Kroatische Onafhankelijkheidsoorlog, die tussen 1991 en 1995 werd uitgevochten tussen Kroatische en Servische troepen en die leidde tot de afscheiding van Kroatië. Deze oorlog had tot gevolg dat naar schatting 500.000 (zowel Kroatische als Servische) burgers zijn gevlucht of ontheemd zijn geraakt. Ook klager en zijn familie kunnen tot de ontheemden worden gerekend. Toen Servische troepen Petrinja, de woonplaats van klager, bezetten, moest hij met zijn familie vluchten. Zij belandden uiteindelijk in Sisak, in Kroatië. Daar huurden zij een appartement dat was verlaten omdat het Servische gezin dat daar voorheen woonde, eveneens door de oorlog genoodzaakt was om te vertrekken. Beide families gingen er blijkens de overwegingen van het EHRM (par. 10) vanuit dat de situatie – en dus de bewoning van het appartement in Sisak door klager en zijn familie – van tijdelijke aard was. Deze aanname bleek te optimistisch. Ten tijde

van het arrest van het EHRM woonden klager en zijn familie nog altijd in het appartement in Sisak. Dat de verwachtingen van beide families ten aanzien van de rechten op het appartement naarmate de tijd verstreek uiteen zijn gaan lopen, ligt voor de hand en heeft geleid tot een tweetal procedures.

2. De eerste procedure had betrekking op de beschermde huurovereenkomst tussen de verhuurder, Sisak Ironworks Flat Company, en het Servische gezin dat het appartement in Sisak moest verlaten. De verhuurder begon in 1992 een procedure om de beschermde huurovereenkomst te beëindigen. In hetzelfde jaar kwam de rechtbank van Sisak tot het oordeel dat de beschermde huurovereenkomst moest worden beëindigd omdat het Servische gezin het appartement had verlaten. Dit oordeel werd in hoger beroep bekrachtigd en is onherroepelijk geworden. In 1993 verzocht het Servische gezin om heropening van het geding, welk verzoek op 12 april 1994 is toegewezen. Klager nam aan het heropende geding deel als interveniënt aan de zijde van het Servische gezin. In de heropende procedure is de vordering van Sisak Ironworks Flat Company om de beschermde huurovereenkomst te beëindigen, alsnog afgewezen. Dit oordeel is onherroepelijk geworden.

3. In dezelfde periode sloot klager met Sisak Ironworks Holding en de Fortis company een koopovereenkomst met betrekking tot het appartement onder de zogenaamde "Sale to Occupier Act". De koopovereenkomst werd ter goedkeuring voorgelegd aan de Procureur-Generaal, die de verzochte goedkeuring heeft gegeven op (eveneens) 12 april 1994. In 2003 is het Servische gezin een procedure begonnen om deze koopovereenkomst te vernietigen. De rechtbank van Sisak wees de vordering af. In hoger beroep is het vonnis van de rechtbank vernietigd. Volgens het beroepshof had het Servische gezin haar status als beschermde huurder niet verloren en was de koopovereenkomst dus gesloten in strijd met de dwingendrechtelijke bepalingen uit de "Sale to Occupier Act". Omdat klager op de hoogte was van de omstandigheden waaronder de vorige bewoners het appartement moesten verlaten, en van hun verzoek om het geding te heropenen, was de koopovereenkomst in strijd met de goede zeden en daarom nietig. Dit oordeel is onherroepelijk geworden.

4. Klager heeft zich tot het EHRM gewend, omdat de nietigverklaring van de koopovereenkomst zijn rechten onder art. 1 EP zou hebben geschonden.

Volgens klager woont hij daar al twintig jaar en heeft hij het appartement te goeder trouw gekocht. De situatie waarin zowel hij als het Servische gezin tegelijkertijd tegenstrijdige aanspraken hadden op hetzelfde appartement, is volgens klager door de Staat zelf in het leven geroepen.

5. In de kern werpt klager in dit arrest de vraag op, of en in hoeverre de Staat verantwoordelijk is voor de tegenstrijdige aanspraken van hemzelf en de Servische familie op het appartement. Deze vraag valt uiteen in een tweetal deelvragen, die beide betrekkelijk uitgebreid door het EHRM worden beantwoord.

6. De eerste deelvraag luidt of wel sprake is van enig handelen of nalaten van de Staat dat zou kunnen worden gekwalificeerd als een inmenging in het eigendomsrecht als bedoeld in art. 1 EP ("any interference by a public authority"). Volgens de Staat is dat niet het geval, omdat slechts sprake is van een civielrechtelijk geschil tussen private partijen, namelijk tussen klager en de voormalige bewoners van het appartement. Het is vaste rechtspraak dat dergelijke geschillen niet zonder meer de verantwoordelijkheid van de Staat onder art. 1 EP engageren. Het enkele feit dat de Staat een juridisch forum biedt voor de beslechting van het geschil tussen private partijen, is daarvoor volgens de regering in elk geval onvoldoende.

7. Het EHRM gaat hier echter niet in mee. Het ziet in deze zaak niet een traditioneel civielrechtelijk geschil en acht de rol van de Staat ook niet beperkt tot het bieden van een forum waarin dat geschil kan worden beslecht. Daartoe acht het EHRM ten eerste van belang dat de koopovereenkomst in kwestie nietig is verklaard omdat deze in strijd was met dwingendrechtelijke bepalingen uit de "Sale to Occupier Act". Deze wet heeft volgens het EHRM een overwegend publiekrechtelijk karakter, nu bedrijven die voorheen gemeenschappelijk eigendom waren (zoals Sisak Ironworks Holding) op grond van deze wet gehouden waren om zelfs na privatisering hun appartementen te verkopen aan beschermde huurders op voor deze huurders billijke voorwaarden. Voorts wijst het EHRM erop dat de Procureur-Generaal koopovereenkomsten als deze moet goedkeuren. Ten slotte was het bedrijf dat het appartement aan klager verkocht, ten tijde van de verkoop nog steeds eigendom van de Staat. Met verwijzing naar eerdere rechtspraak komt het EHRM tot de slotsom dat art. 1 EP wel degelijk van toepassing is op het onderhavige geval.

8. Het EHRM overweegt terecht dat de zaken waarnaar het verwijst (*Gashi* t. Kroatië, 13 december 2007, nr. 32457/05; en *Pavlinović* t. Kroatië, 3 september 2009, nrs. 17124/05 en 17126/05), vergelijkbaar zijn met de onderhavige zaak. In beide eerdere Kroatische zaken speelde de intensieve betrokkenheid van de Staat bij de betreffende overeenkomsten echter geen rol bij de vraag of wel sprake was van een inmenging door een “public authority”, maar pas bij de vraag of deze inmenging gerechtvaardigd was. De beslissing van het EHRM om in de onderhavige zaak wel uitgebreid in te gaan op de vraag of sprake is van een inmenging in het eigendomsrecht, kan waarschijnlijk worden verklaard door de feitelijke verschillen tussen de zaken en de standpunten die door partijen in die zaken zijn ingenomen. In *Gashi* t. Kroatië werd de nietigheid van de overeenkomst ingeroepen door de Procureur-Generaal (en niet door een andere private partij; vgl. par. 9), zodat de inmenging door de Staat nog meer in het oog springt, terwijl het bestaan van een inmenging in de zaak *Pavlinović* t. Kroatië kenmerkend tussen partijen niet in geschil was (par. 2 sub a).

9. Interessant zijn de overwegingen van het EHRM in de onderhavige zaak waarmee wordt bevestigd dat de verantwoordelijkheid van een “public authority” via verschillende (om)wegen kan worden aangenomen, ook als ogenschijnlijk sprake is van een geschil tussen twee private partijen. Het is bekend dat de Staat gehouden kan zijn om bescherming te bieden aan eigendom tegen inbreuken die het werk of gevolg zijn van handelingen van andere particulieren, de zogenaamde indirecte horizontale werking (zie B. Akkermans, Commentaar op art. 1 1ste Prot. EVRM, C.1.5, in: *SDU Commentaar EVRM, Deel 1 – Materiële bepalingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013 (ook online beschikbaar via OpMaat)). In de onderhavige zaak lijkt het EHRM evenwel niet zozeer uit te gaan van een verplichting op de Staat om een inbreuk op het eigendomsrecht te voorkomen, maar neemt het aan dat de Staat – op grond van bovengenoemde omstandigheden – (mede)verantwoordelijk is voor het ontstaan van de inmenging in het eigendomsrecht. In een dergelijk geval past het de Staat niet – aldus het EHRM – om zich achter de formele procespartij, een particulier, te verschuilen.

10. Vervolgens gaat het EHRM na of de inmenging gerechtvaardigd is. Zoals vaak het geval is, loopt de vordering niet reeds vast op de vereisten van een wettelijke grondslag en een legitieme doelstelling in het algemeen belang. Het venijn zit in de staart, namelijk het proportionaliteitsvereiste. Het EHRM buigt zich over de vraag of sprake is van een redelijk evenwicht tussen de eisen van het algemene belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu. Het EHRM stelt daarbij het belang van het “good governance principle” voorop. In eerdere arresten heeft het EHRM met betrekking tot dit beginsel als volgt overwogen: “Moreover, the principle of “good governance” requires that where an issue in the general interest is at stake it is incumbent on the public authorities to act in good time, in an appropriate manner and with utmost consistency” (zie onder meer *Moskal* t. Polen, EHRM 15 september 2009, nr. 10373/05, «EHRC» 2009/120 m.nt. Pennings, par. 51). Dit beginsel brengt mee dat de overheid in principe de ruimte moet hebben om haar eigen fouten te corrigeren. In het geval een per ongeluk toegekende eigendomstitel wordt herroepen, kan een overheid op grond van het “good governance”-beginsel niet alleen gehouden zijn om de vergissing recht te zetten, maar ook om compensatie of schadevergoeding toe te kennen aan degene die te goeder trouw rechthebbende was.

11. Met klager is het EHRM van oordeel dat de Staat in dit geval een situatie in het leven heeft geroepen waarin het mogelijk was dat twee partijen tegenstrijdige aanspraken hadden op hetzelfde appartement. Anders dan klager ziet het EHRM dit echter niet als voldoende om aan te nemen dat de inmenging in het eigendomsrecht van klager niet proportioneel is. In beginsel mag – of moet – een overheid vergissingen immers kunnen rechtzetten, mits de rechthebbende die te goeder trouw is daarvoor wordt gecompenseerd. Daarmee valt het doek voor klager. Zoals al uit het feitenoverzicht blijkt, staat bepaald niet vast dat klager te goeder trouw was. Hij wist immers al bij het sluiten van de overeenkomst dat de voormalige bewoners van het appartement het geding wilden heropenen. Ofschoon hij niet zonder meer als een rechthebbende te goeder trouw kan worden aangemerkt, had hij toch de koopsom kunnen terugvorderen, vermeerderd met wettelijke rente

en eventueel aanvullende schadevergoeding. De compensatieregeling voor klager was dus ruimer dan door het EHRM vereist.

12. Gelet hierop verrast het niet dat het EHRM geen schending van art. 1 EP aanneemt. De uitspraak past goed in de lijn die het EHRM hanteert, en die erop neerkomt dat een inmenging in het eigendomsrecht niet snel onevenredig wordt geacht indien sprake is van adequate compensatie(mogelijkheden). Maakt een klager hierop om wat voor reden ook geen aanspraak, dan komt dat voor zijn rekening.

R.L. de Graaff

Van der Woude de Graaf advocaten

## 211

Europees Hof voor de Rechten van de Mens  
14 juni 2016, nr. 35214/09  
(Jäderblom (President), Keller, Solvis, Lubarda,  
Pastor Vilanova, Poláčeková, Lozano Cutanda)  
Noot mr. dr. N.R. Koffeman LL.M, tevens behorend bij «EHRC» 2016/213

**Nabestaandenpensioenen. Partners van gelijk geslacht. Recht op privé- en gezinsleven en recht op eigendom. Discriminatieverbod. Geen schending.**

[EVRM art. 8, 14; EVRM Eerste Protocol art. 1]

*De heer Aldeguer Tomás en zijn mannelijke partner wonen van 1990 tot 2002 samen. In 2002 overlijdt Aldeguer Tomás' partner. In 2003 dient Aldeguer Tomás bij het Spaanse nationale instituut voor sociale zekerheid een aanvraag voor een nabestaandenpensioen in. Dit verzoek wordt afgewezen op de grond dat hij niet gehuwd was met de overledene. In juli 2005 wordt in Spanje het huwelijk opgesteld voor partners van gelijk geslacht en bij wet van 2007 wordt een recht op nabestaandenpensioen ook toegekend aan ongehuwde partners die ten minste vijf jaar hebben samengewoond. Aldeguer Tomás gaat in juli 2005 in bezwaar tegen de weigering tot toekenning van een nabestaandenpensioen. Dit bezwaar wordt afgewezen en ook in beroep vangt hij uiteindelijk bot. De rechter oordeelt dat de nieuwe wetgeving geen terugwerkende kracht heeft. Zijn klacht bij het Constitutionele Hof wordt in 2009 afgewezen.*

*Voor het EHRM klaagt Aldeguer Tomás over een schending van art. 14 EVRM (discriminatieverbod) in combinatie met art. 8 EVRM (recht op respect voor privéleven en familielevens) en art. 1 Eerste Protocol (recht op eigendom). In het bijzonder stelt hij dat zijn situatie vergelijkbaar is met die van samenwonende partners van verschillend geslacht die voordat echtscheiding in Spanje in 1981 werd gelegaliseerd niet konden huwen omdat één van de partners nog gehuwd was, of omdat beide partners nog gehuwd waren. Voor hen voorzag de wet van 1981 bij uitzondering met terugwerkende kracht in een recht op nabestaandenpensioenen.*

*Het EHRM overweegt dat de relatie van Aldeguer Tomás en zijn partner binnen de reikwijdte komt van het recht op respect voor privéleven en gezinsleven (art. 8 EVRM). Zijn belang bij het ontvangen van nabestaandenpensioenen komt bovendien binnen de reikwijdte van het recht op eigendom (art. 1 Eerste Protocol). Art. 14 EVRM kan dus worden ingeroepen ten aanzien van deze beide rechten. Volgens het EHRM bestaan inderdaad overeenkomsten tussen de door Aldeguer Tomás vergeleken situaties: in beide gevallen is sprake van een wettelijke belemmering om een huwelijk te sluiten en de daaraan verbonden rechten te genieten en in beide gevallen leefden de ongehuwde partners als koppel samen en overleed één van de partners voordat wetgeving in werking trad die de belemmering om te huwen wegnam. Echter, die overeenkomsten zijn niet afdoende om aan te nemen dat Aldeguer Tomás zich in 2005 in een relevant vergelijkbare situatie bevond met die van de nabestaande van een partner van verschillend geslacht die vóór inwerkingtreding van de wet van 1981 niet kon huwen. De wet van 1981 moet namelijk gezien worden tegen de achtergrond van toentertijd bestaande sekseongelijkheid in de opbouw van pensioenrechten. Bovendien was de wettelijke belemmering aangaande het huwelijk in deze twee situaties van verschillende aard. Bij de koppels van verschillend geslacht van vóór 1981 ging het om een wettelijke onmogelijkheid om te hertrouwen, niet om de mogelijkheid als zodanig om te huwen. Bovendien was deze wettelijke onmogelijkheid niet gebaseerd op het geslacht of de seksuele oriëntatie van de partners, maar volgde die uit het feit dat één van beide partners of beide partners nog gehuwd was/waren met een derde persoon en daar niet van kon/konden scheiden. De bijzondere feitelijke en wettelijke situatie waarop de wet van 1981 zag, kan daarmee niet vergeleken worden met de situatie van koppels van gelijk geslacht die in abso-*