

Vergelijking en beoordeling van de gereguleerde huurstelsels (= stelsels van huurprijsbeheersing, huurbescherming en huisvestingsmaatregelen) in

- **Oostenrijk** in 1989: Mellacher c.s. vs. Oostenrijk (applications 10522/83, 11011/84 en 11070/84).
- **Polen** in 2006: Hutten – Czapska vs. Polen (application 35014/97).
- **Nederland** tot heden.

Door Dr. N. Nobel.

21 oktober 2011

Hoofdstuk I

De historische ontwikkeling in de drie landen.

Oostenrijk:

De historische ontwikkeling, het stelsel en de uitspraak van het Europese Hof (applications 10522/83, 11011/84 en 11070/84).

In Oostenrijk heerste al sinds de eerste wereldoorlog een door de overheid gereguleerd huurstelsel. Het Mietengesetz 1922, dat met diverse wijzigingen gold tot en met 1981, bevroor de huurprijzen van woningen in principe op het peil van 1914. Ook bij nieuwe huurovereenkomsten gold een huurprijsbeperking. Er gold ook een verregaande huurbescherming met opvolgingsrecht. De eigenaar mocht een verhuurde woning alleen zelf in gebruik nemen bij zeer dringende redenen en met de verplichting om de huurder vervangende woonruimte aan te bieden. Het huurstelsel gold niet voor woningen die waren gebouwd na 1917 maar aan die uitzondering werd een eind gemaakt na de Anschluss bij Duitsland (1938). Bij een wetswijziging in 1954 werd een liberalisatie ingevoerd maar die had een zeer beperkte omvang.

Per 1 januari 1968 kwam er echter een omvangrijke liberalisatie: Het stelsel bleef gehandhaafd voor bestaande huurovereenkomsten maar kwam te vervallen voor alle na die datum tot stand gekomen huurovereenkomsten, mits de vrijgekomen woning binnen 6 maanden weer verhuurd werd. Dit leidde tot een drastische verhoging van het huurpeil voor die vrijgekomen woningen, mede doordat het aanbod daarvan klein bleef omdat zittende huurders (uiteraard) zo veel mogelijk bleven zitten. Deze ongewenste verhoging van het huurpeil van vrijgekomen woningen leidde er toe dat in 1974 weer een huurprijsbeheersing werd ingevoerd voor na 1 augustus 1974 afgesloten huurovereenkomsten van goedkope (*substandard*) woningen. Dat waren vooral de woningen die dateerden van vóór 1914. Die huurprijzen werden niet gebaseerd op de huurprijzen van 1914 maar op een huurprijs van 4 schilling per vierkante meter vloeroppervlak. Veel huiseigenaars waren van mening dat dat veel

te weinig was en daarom lieten ze vrijkomende goedkope woningen vaak liever onverhuurd leeg staan. Dat dreef de huurprijzen nóg verder op in de nog overgebleven geliberaliseerde sector, die toen alleen nog maar bestond uit na 1 januari 1968 vrij gekomen duurdere woningen. In 1981 kon een gelukkige verhuurder van zo'n woning een huurprijs bedingen van dertig maal de voordien geldende huur, die bevroren was geweest op het peil van 1914.

Deze uit de hand gelopen ontwikkeling van torenhoge huurprijzen van vrijgekomen duurdere woningen, gecombineerd met leegstand van vrijgekomen goedkope woningen, leidde tot de afschaffing van de oude Mietengesetz en tot de invoering van een nieuwe wet, die inging op 1 januari 1982. Deze wet bracht een algehele wijziging in het stelsel en gold in principe voor alle woningen met inbegrip van de woningen die voordien geliberaliseerd waren geweest. De onder de vroegere wet bestaande huurbescherming bleef gehandhaafd. Enige categorieën woningen werden wel onderworpen aan huurbescherming (met opvolgingsrecht) maar werden uitgezonderd van huurprijsbeheersing.

Wat betreft de huurprijsbeheersing werden in de nieuwe wet de woningen ingedeeld in vier klassen A t/m D naar gelang de oppervlakte, aantal kamers, aanwezigheid van keuken, WC, bad etc. Per klasse werd de basis-huurprijs gemaximeerd op een prijs per vierkante meter bruikbaar vloeroppervlak. Die prijs varieerde van 22 schilling voor klasse A tot 5,5 schilling voor klasse D. De indeling per klasse geschiedde bij het begin van de huurovereenkomst. Dit op het eerste gezicht simpele en rigide systeem kende echter een aantal belangrijke uitzonderingen en aanvullingen. Zo gold deze klasse indeling niet voor een aantal categorieën woningen, waarvoor de huur kon worden vastgesteld "*up to the amount appropriate to the size, type, layout, location, fittings and condition of the property*" zoals woningen die waren gebouwd of ingrijpend hersteld na 8 mei 1945, duurdere woningen (klasse A meer dan 90m², klasse B meer dan 130m²) en woningen die waren ontstaan uit samenvoegingen of ingrijpende reconstructies (*upgrading*). Als aanvulling op de basis-huurprijs kon de verhuurder een aantal lopende kosten en belastingen doorberekenen aan de huurder. Ook kon de huur worden aangepast wegens opgetreden inflatie.

In de nieuwe wet waren bovendien gedetailleerd uitgewerkte mogelijkheden opgenomen om de huur te verhogen wanneer de basis-huur onvoldoende was om de kosten te dekken (exploitatieverlies) wegens groot urgent onderhoudswerk. Bij die berekeningen mocht onder andere ook rekening worden gehouden met interest, kosten van administratie en toezicht, en ook afschrijving in niet meer dan 10 jaar. Ook mocht rekening worden gehouden met de vermogensbelasting die de verhuurder verschuldigd was wegens de eigendom van de woning. Tevens waren ook zeer gedetailleerde bepalingen opgenomen over een door de huurder ook nog te betalen bijdrage in het toekomstig groot onderhoud (maintenance contribution). Hiertoe moest de verhuurder ruim van tevoren nauwkeurige berekeningen maken en die tijdig aan de huurder voorleggen.

Een ingrijpend aspect van de nieuwe wet was dat huurders, die woningen hadden gehuurd vóór de ingangsdatum van de wet (1 januari 1982) huurverlaging konden eisen tot een niveau van anderhalf maal de onder de nieuwe wet maximaal toegestane huurprijs.

Met name tegen dat laatstgenoemde aspect van de nieuwe wet werd door Oostenrijkse huiseigenaars heftig geprotesteerd en geprocedeerd. Zij kregen echter geen bijval van het Hooggerechtshof, dat besliste dat de wet niet in strijd was met de Oostenrijkse grondwet en

ook niet met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens. In de overwegingen van het Hooggerechtshof werd allereerst ingegaan op de historische ontwikkeling, met name op het feit dat de regering na tientallen jaren van huurbeheersing de huurbepaling had overgelaten aan de vrije marktwerking maar zich vervolgens door huuropdrijving en speculatie genoodzaakt had gezien tot een fundamentele hervorming, waarbij de huren weer werden ingeperkt tot een niveau dat redelijk werd geacht. Dat daarbij ook werd ingegrepen in bestaande huurovereenkomsten was niet in strijd met de grondwet. Bovendien werden in die gevallen de huren gereduceerd tot anderhalf maal de wettelijk geldende huurprijzen.

Na deze afwijzende beslissing van het Oostenrijkse Hooggerechtshof wendden de eigenaars van drie woningen, waarvan de huurders huurverlaging hadden gekregen, zich tot het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Die eigenaars waren:

- Leopold en Maria Mellacher, wier huurder van een woning in Graz een huurverlaging had gekregen van 1.870 schilling naar 330 schilling per maand.
- Johannes, Ernst en Anton Mlk en Maria Schmid, wier huurder van een woning in Innsbruck een huurverlaging had gekregen van 1.308 schilling naar 561 schilling per maand.
- Christina Weiss – Tessbach en de erfgenamen van Maria Brenner – Felsach, wier huurder van een woning in Wenen een huurverlaging had gekregen van 4.236 schilling naar 3.300 schilling per maand.

In alle drie gevallen was de huur verminderd tot anderhalf maal de volgens de nieuwe wet voorgeschreven huur.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (grote kamer) stelde om te beginnen vast dat het niet het Oostenrijkse stelsel van huurregulering als zodanig had te beoordelen maar dat het zich zo veel mogelijk zou richten op de specifieke gevallen die waren voorgelegd.

Nadat het Hof de werking van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens had uiteengezet, stelde het Hof vast dat er noch formeel noch feitelijk sprake was van onteigening. De klagers waren eigenaar gebleven van de onroerende zaken en waren niet beroofd van hun rechten om die te gebruiken, te verhuren of te verkopen.

Bij de beoordeling of was voldaan aan het criterium van het legitieme doel in het algemene belang (*legitimate aim in the general interest*) ging het Hof allereerst in op de historische ontwikkeling. Evenals het Oostenrijkse Hooggerechtshof aanvaardde het Europese Hof de stelling van de Oostenrijkse regering dat een fundamentele herziening van het huurrecht noodzakelijk was geworden doordat het vrijlaten van de huurbeheersing in 1967 de verschillen in huurprijzen tussen appartementen met dezelfde kwaliteit had vergroot en doordat de gedeeltelijke herinvoering van huurbeheersing in 1974 had geleid tot het onverhuurd laten van appartementen. De invoering van de nieuwe wet per 1 januari 1982 had ten doel gehad excessieve en ongerechtvaardigde huurverschillen tussen gelijkwaardige appartementen te verminderen en speculatie tegen te gaan. De nieuwe wet had dus een legitiem doel in het algemeen belang (*legitimate aim in the general interest*). Voor wat betreft de vraag of er ook sprake was van een juiste belangenafweging (*fair balance*) besliste het Europese Hof dat artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens de overheid niet verhindert om in

te grijpen in bestaande huurovereenkomsten die vrijwillig zijn aangegaan, mits daarvoor een speciale rechtvaardiging bestaat. In de context van de totstandkoming van de nieuwe wet accepteerde het Europese Hof dat die speciale rechtvaardiging in de onderhavige situatie in Oostenrijk aanwezig was geweest.

De klagers hadden ook gesteld dat de verlaagde huren onvoldoende waren om de exploitatiekosten te dekken, laat staan enige winst toe te laten. Ze hebben dat laatste echter blijkbaar niet met cijfermateriaal aangetoond, althans daar is in de uitspraak niets over te vinden. De Oostenrijkse Staat heeft evenmin cijfermateriaal geproduceerd maar heeft een uiteenzetting gegeven van de opbouw van het systeem en er daarbij op gewezen dat behalve de prijs per vierkante meter, die afhankelijk was van de klasse-indeling, ook nog een aantal kosten aan de huurders konden worden doorberekend. Tenslotte werd er ook nog op gewezen dat op grond van de overgangsbepaling de klagers huurprijzen ontvingen van anderhalf maal de huurprijzen die golden voor vanaf 1 januari 1982 afgesloten huurovereenkomsten. Het Europese Hof heeft deze uiteenzetting in de uitspraak zonder commentaar weergegeven en heeft die blijkbaar beschouwd als een voldoende weerlegging van de stelling van de klagers. In ieder geval is het Hof niet meer op die stelling ingegaan en heeft in de daar op volgende alinea's van de uitspraak als volgt beslist:

In the light of these considerations and having regard to the legitimate aims pursued by the legislation, the Court finds that it cannot be said that the measures complained of by the applicants which were taken to achieve these aims were so inappropriate or disproportionate as to take them outside the State's margin of appreciation.

56. This conclusion is not affected by the consequences of the system in the particular cases before the Court. It is undoubtedly true that the rent reductions are striking in their amount, in particular in the cases of the applicants Mellacher and Mölk. But it does not follow that these reductions constitute a disproportionate burden. The fact that the original rents were agreed upon and corresponded to the then prevailing market conditions does not mean that the legislature could not reasonably decide as a matter of policy that they were unacceptable from the point of view of social justice.

Het Hof besliste tenslotte dat er geen sprake was van schending van het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens, maar die beslissing werd niet met unanieme stemmen genomen. Er was alleen unanimitéit ten aanzien van de zaak Weiss. Maar in de zaken Mellacher en Mölk stemden 5 van de 17 rechters tegen. In een dissenting opinion verklaarden deze tegenstemmers dat ze het er wel mee eens waren dat de nieuwe wet een legitiem doel in het algemeen belang (*legitimate aim in the general interest*) had, en ook dat de overheid het recht had om in te grijpen in bestaande huurovereenkomsten, die onder de vroegere wetgeving vrijwillig tot stand waren gekomen. Maar zij waren van mening dat in dergelijke situaties het criterium van de juiste belangenafweging (*fair balance*) des te strikter moest worden toegepast. In de gevallen van Mellacher en Mölk waren de huurbedragen verminderd tot 17,6% respectievelijk 20% van de onder de vorige wetgeving vrijwillig met de huurders overeengekomen bedragen. De aldus verminderde bedragen waren anderhalf maal de volgens de nieuwe wet toegestane bedragen, zodat de huuropbrengsten zelfs nóg lager zouden worden bij een nieuwe huurovereenkomst. Zij trokken daarbij in twijfel of er dan zelfs nog wel sprake zou zijn van een huuropbrengst die voldoende zou zijn om de kosten te dekken. Zij waren dan ook van mening dat in de zaken van Mellacher en Mölk de "fair balance" onvoldoende

was toegepast en dat er voor deze klagers sprake was van een individuele en excessieve last (*individual and excessive burden*). In de zaak Weiss, waar de huurverlaging veel minder was geweest, was dat volgens hen niet het geval.

Polen.

De historische ontwikkeling, het stelsel en de uitspraken van het Europese Hof (application 35014/97).

In Polen gold tot 1989 een communistisch regime. De woningen werden door de lokale overheidsinstanties aan bewoners middels administratieve beschikkingen in gebruik gegeven tegen vergoedingen die meestal heel laag waren. Na de val van het communistische regime werden de woningen in eigendom teruggegeven aan hun vroegere eigenaars. Die moesten de administratieve beschikkingen (met de bijbehorende huurbedragen en huurbescherming) echter blijven respecteren. In 1994 werd een nieuwe wet ingevoerd. In die wet bleef ten behoeve van de bewoners, die beschikten over een vroeger verkregen administratieve beschikking, strikte huurbescherming (met opvolgingsrecht) gelden en werd de huurprijs gelimiteerd op 3% van de door de gemeente vast te stellen herbouwwaarde (*reconstruction value*) van de woning. In de praktijk stelden de gemeenten die herbouwwaarde veel te laag vast en daardoor waren die huuropbrengsten vrijwel altijd (veel) lager dan de exploitatiekosten, zodat er bij de verhuurders sprake was van structureel verliesgevende exploitatie. Dit stelsel gold echter alleen ten behoeve van bewoners, die beschikten over een vroeger verkregen administratieve beschikking. Zij werden wettelijk geacht een huurovereenkomst met onbepaalde duur te hebben gesloten met de eigenaars. Wanneer die bewoners de woning verlieten (zonder gebruik te maken van een bestaand recht van opvolging) was de eigenaar vrij om de woning te verhuren aan wie hij maar wilde en voor de prijs die gold op de vrije huurmarkt. De nieuwe huurder genoot dan ook geen huurbescherming. De wet van 1994 zou slechts 10 jaar gelden en werd dan ook in 2004 herzien. Die herziening bracht echter geen wezenlijke verandering in het stelsel.

Tegen dit gehele stelsel werd door Poolse huiseigenaars heftig geprotesteerd en geprocedeerd, waarbij ze bijval kregen van het Poolse Constitutionele Hof en de Ombudsman. Het Constitutionele Hof verklaarde de maatregelen in strijd met de grondwet en gaf zelfs een uitgebreid advies met aanwijzingen hoe de wetgeving zou moeten worden aangepast. Daarbij verklaarde het Constitutionele Hof dat de eigenaar naast dekking van de exploitatiekosten ook recht had op opbrengst van zijn investering (*return on investment*) en een redelijke winst (*decent profit*). De Poolse regering kwam in 2004 met nieuwe wetgeving maar die bracht nauwelijks verandering.

Eén van die eigenaars, Mw Hutten – Czapska, wendde zich tot het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Haar familie had in 1936 een huis in Polen in eigendom verkregen. Het huis was in de oorlog bewoond geweest door Duitse en Russische troepen en was daarna door het communistische regime middels een administratieve beschikking tegen een zeer lage prijs in gebruik gegeven aan de huidige bewoners. Na de val het communistische regime verklaarde de Poolse rechter in 1990 dat Mw. Hutten - Czapska als erfgenaam eigenares was van het huis. Zij wilde zelf in het huis gaan wonen en dus probeerde zij de bewoners kwijt te raken en intussen althans een redelijke huur uit het huis te krijgen. Al die pogingen

strandden op het regime van huurbescherming / huurprijnsbeheersing waarop de bewoners zich beriepen.

Nadat Mw Hutten – Czapska alle rechterlijke instanties in Polen doorlôpen had, diende zij een klacht in bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Omdat het hier een kwestie betrof die niet alleen van belang was voor Mw Hutten – Czapska maar ook voor enige honderdduizenden andere Poolse huiseigenaars en huurders, behandelde de kleine kamer (bestaande uit 7 rechters) van het Hof haar zaak als een proefproces (pilot case) waardoor de uitspraak niet slechts zou worden toegespitst op de zaak van Mw Hutten – Czapska maar ook geldend zou worden voor alle andere Poolse huiseigenaars, die in de zelfde positie verkeerden.

Het Hof (kleine kamer) kwam in 2005 met unanieme stemmen tot een uitspraak waarbij het in Polen heersende stelsel in strijd werd verklaard met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens. Het Hof was van mening dat er geen sprake was van onteigening en dat het stelsel wel voldeed aan het vereiste van een legitiem doel in het algemeen belang (*legitimate aim in the general interest*) wegens de in Polen nog steeds heersende woningnood. Aan het vereiste van de juiste belangenafweging (*fair balance*) was echter niet voldaan. Er was volgens het Hof (kleine kamer) sprake van een algeheel probleem dat verband hield met het niet-functioneren van de nationale wetgeving (*systemic problem connected with the malfunctioning of domestic legislation*). Deze constatering baseerde het Hof (kleine kamer) uitsluitend op het feit dat de huuropbrengsten onvoldoende waren om de exploitatiekosten te dekken.

Na de uitspraak van de kleine kamer verzocht de Poolse staat de zaak voor te leggen aan de grote kamer (bestaande uit 17 rechters) van het Hof. Het Hof stemde daarmee in en besloot eveneens de zaak te behandelen als een proefproces (*pilot case*). Ook de grote kamer van het Hof kwam in 2006 met een uitspraak waarin met unanieme stemmen werd geconstateerd dat er sprake was van schending van het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens. In de uitspraak werden grote stukken van de motivering van de kleine kamer overgenomen, met name ook de constatering dat er sprake was van een algeheel probleem dat verband hield met het niet-functioneren van de nationale wetgeving (*systemic problem connected with the malfunctioning of domestic legislation*). De motivering van de grote kamer was echter ruimer en de uitspraak had ook een veel wijdere strekking dan die van de kleine kamer.

De motivering was ruimer omdat de grote kamer van het Hof met 16 tegen 1 stemmen het algehele probleem dat verband hield met het niet-functioneren van de nationale wetgeving (*systemic problem connected with the malfunctioning of domestic legislation*) niet uitsluitend toeschreef aan het feit dat de huuropbrengsten onvoldoende waren om de exploitatiekosten te dekken, maar aan het feit dat het stelsel de rechten van de eigenaars beperkte, zulks met inbegrip van ontoereikende voorzieningen met betrekking tot de vaststelling van de huurprijs (*it imposed and continues to impose, restrictions on landlords' rights, including defective provisions on the determination of rent*). De grote kamer veroordeelde dus het gehele conglomeraat van huurprijnsbeheersing en huurbescherming.

De uitspraak had bovendien ook nog een veel wijdere strekking omdat de grote kamer van het Hof met 15 tegen 2 stemmen uitdrukkelijk vaststelde dat de eigenaars niet alleen recht hebben op een huuropbrengst die voldoende is om de exploitatiekosten te dekken maar dat

zij ook recht hebben om winst te behalen uit hun eigendom (*entitlement to derive profit from their property*). Het Hof volstond daarbij niet slechts met die vaststelling, maar het gaf tevens aan de Poolse staat de opdracht om zijn wetgeving aan te passen teneinde daar een mechanisme in te scheppen om een juiste afweging te waarborgen tussen de belangen van de eigenaars en het algemene belang van de samenleving. Daarbij verwees het Hof naar het advies dat het Poolse Constitutionele Hof daarover had uitgebracht.

Twee rechters stemden tegen de in de voorgaande alinea beschreven zeer wijde strekking van de uitspraak. Zij gaven daarvoor de volgende verklaring in dissenting opinions, die tegelijk met de uitspraak gepubliceerd werden. Eén rechter was tegenstander van het door het Hof toegepaste systeem van het proefproces (*pilot case*), omdat dat in zou druisen tegen artikel 46 van het verdrag, dat slechts voorzag in uitspraken over individuele situaties. Hij verzette zich dus tegen de algemene strekking die voortvloeide uit de constatering van het algehele probleem dat verband hield met het niet-functioneren van de nationale wetgeving (*systemic problem connected with the malfunctioning of domestic legislation*) en à fortiori ook tegen de opdracht die aan de Poolse staat was gegeven om daar verbetering in aan te brengen. De andere tegenstemmende rechter had geen bezwaar tegen het systeem van het proefproces (*pilot case*) maar vond dat het recht om winst te behalen uit eigendom (*entitlement to derive profit from property*) niet viel onder het door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens beschermde eigendomsrecht.

De uitspraak van de grote kamer van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in 2006 en de daarin gegeven opdracht om de wetgeving aan te passen, werd met voortvarendheid opgevolgd door de Poolse staat. Binnen een periode van twee jaar na de uitspraak kwamen (de advocaten van) Mw Hutten – Czapska en de Poolse staat tot een overeenkomst (*friendly settlement*) die aan het Hof (wederom de grote kamer) werd voorgelegd. Dit leidde in 2008 tot een slotuitspraak van het Hof waarin werd geconstateerd dat niet alleen Mw Hutten – Czapska tevreden was gesteld maar dat ook de wetgeving in Polen was aangepast aan de vereisten van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens.

Nederland.

De historische ontwikkeling en het stelsel.

In Nederland geldt vanaf 9 mei 1940 een fijnmazig door de overheid gereguleerd huurstelsel. Gedurende de jaren tot en met 1949 bleven de huurprijzen bevroren op het peil van 9 mei 1940 en gold een strikte huurbescherming. Dit stelsel gold voor alle woonruimte en dus ook voor vrij gekomen woningen. In 1950 werd de Huurwet ingevoerd die evenzeer voor alle woonruimte gold en strikte huurbescherming en huurprijnsregulering bevatte. Daarbij werd voor het eerst een huurverhoging van 15 % toegestaan en daarna volgden tot 1979 nog enige procentuele huurverhogingen. In de jaren 1967 – 1972 vonden geleidelijke liberalisaties plaats in de gebieden waar geen woningnood meer heerste. De aldus ontstane vrije sector ging het grootste deel van het land omvatten. Voornamelijk in de grote steden bleef het stelsel echter gehandhaafd.

Per 1 juli 1979 werd de Huurwet vervangen door de Huurprijzenwet woonruimte. Bij die wet werd de liberalisatie helemaal teruggedraaid en kwam de gehele vrije sector te vervallen. Voor het gehele land kwam er weer een strikte huurbescherming (met recht van opvolging) en huurprijnsbeheersing voor alle woningen, zowel voor bestaande als toekomstige huurovereenkomsten. Voor de huurprijzen kwam er een stelsel van puntenwaardering, dat uitsluitend is gebaseerd op de kwaliteit van de woning. De resultaten van die puntenwaardering liggen meestal (ver) beneden de vrije huurprijzen. Huurprijzen die hoger zijn dan is toegestaan volgens het puntenstelsel, worden op verzoek van de huurder verlaagd.

Het puntenstelsel is na 1979 enige malen herzien in het voordeel van de verhuurders maar die wijzigingen golden niet voor bestaande huurovereenkomsten. Wel worden de huurprijzen van bestaande huurovereenkomsten jaarlijks verhoogd met beperkte procentuele huurverhogingen die de laatste jaren worden afgesteld op de ingetreden inflatie. De verhuurders moeten die huurverhogingen tijdig uitrekenen en aan de huurders mededelen. Huurders kunnen zich tegen deze verhogingen verzetten indien onjuiste termijnen, bedragen en percentages zijn gehanteerd en tot 1989 ook indien er onderhoudsklachten waren. Wanneer dergelijke jaarlijkse procentuele huurverhogingen in bepaalde jaren niet zijn geëffectueerd, bijvoorbeeld door verzuimen bij de aankondiging of door gehonoreerde onderhoudsklachten, dan kunnen die later niet (of slechts uiterst beperkt) meer worden ingehaald. Door deze beperkingen zijn er veel gevallen waarin de werkelijk betaalde huren (ver) beneden de puntenwaardering liggen, met name bij reeds lang lopende huurovereenkomsten (de zogenaamde huurveteranen). In sommige gevallen is er bij particuliere verhuurders zelfs sprake van een structureel verliesgevende situatie, waarbij de ontvangen huur niet voldoende is om de exploitatiekosten en belastingen te dekken. In 2003 is de wettelijke regeling van de diverse onderdelen van het stelsel overgebracht naar het Burgerlijk Wetboek. In het stelsel als zodanig werden daarbij geen belangrijke wijzigingen aangebracht.

Per 1 juli 1989 is er een liberalisatie ingevoerd voor zelfstandige woonruimten die voor het eerst na die datum zijn bewoond en die bij de aanvang van de bewoning een puntenwaardering van meer dan 135 punten hebben (zogenaamde duurdere nieuwbouwwoningen). Per 1 juli 1994 is een liberalisatie ingevoerd voor alle nadien ingegane huurovereenkomsten van woningen met een puntenwaardering van meer dan 135 punten. Voor toen bestaande huurovereenkomsten is het stelsel gehandhaafd. In 2006 nam de Tweede Kamer een wetsontwerp aan waardoor een veel groter gedeelte van de woningmarkt (25% i.p.v. 5%) zou zijn geliberaliseerd maar dat wetsontwerp is ingetrokken voordat het bij de Eerste Kamer kwam.

Naast huurprijnsbeheersing en huurbescherming bestaan er ook huisvestingsmaatregelen. Gedurende de oorlog en in de jaren vlak daarna golden tijdelijke maatregelen en in 1947 werd de Woonruimtetwet ingevoerd die voorzag in een meldingsplicht voor de eigenaars van vrij gekomen woonruimte en een vergunningenstelsel voor de toewijzing daarvan aan nieuwe bewoners. De gemeenten hadden ook de mogelijkheid van vordering van woonruimte en oplegging van boetes aan eigenaars die dit stelsel overtraden. In de jaren 1969 – 1974 werd de wet in grote delen van het land buiten werking gesteld in het kader van de daar ingevoerde liberalisatie en in 1974 werd die werking in de niet-geliberaliseerde sector beperkt tot goedkope woningen.

Per 1 juli 1993 werd de Woonruimtetwet vervangen door de Huisvestingswet. Die wet heeft tot doel de bevordering van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de woonruimte. Uitgangspunt is het recht van vrije vestiging in heel Nederland maar de gemeenten mogen in

huisvestingsverordeningen ingrijpende maatregelen nemen. Daarbij hebben de gemeenten de wettelijke opdracht om te bevorderen dat goedkope woningen worden toegewezen aan woningzoekenden met een laag inkomen. De meeste grote en middelgrote gemeenten hebben huisvestingsverordeningen vastgesteld. Die bevatten een vergunningstelsel voor goedkope woningen en criteria voor het verlenen van die vergunningen. Gemeenten kunnen een meldingsplicht voor eigenaars van vrij gekomen goedkope woningen invoeren en zij kunnen woningen vorderen van onwillige eigenaars. Sinds 1 juli 2009 kunnen de gemeenten ook boetes opleggen tot maximaal € 18.500. De vergunningen worden afgegeven aan woningzoekenden met een laag inkomen maar worden niet ingetrokken als hun inkomen later (veel) hoger wordt. Naast een laag inkomen mogen de gemeenten ook nog allerlei andere criteria stellen zoals bijvoorbeeld economische binding met de gemeente, gezinssamenstelling etc.. Naast regels voor de verdeling en de vordering van woonruimte biedt de wet de gemeenten ook de mogelijkheid om een vergunningstelsel in te voeren voor het splitsen, samenvoegen en onttrekken van woonruimte.

○ ○ ○

Hoofdstuk II

Een vergelijking op onderdelen.

Het bovenstaande was een weergave van de aard en de omvang van de huurstelsels in Oostenrijk (1989), Polen (2006) en Nederland (heden) tegen de achtergrond van de historische ontwikkelingen die aanleiding gaven tot de invoering en handhaving van die huurstelsels. Daarbij zijn voor wat betreft Oostenrijk en Polen tevens de uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens weergegeven betreffende de vraag of deze stelsels een schending inhielden van het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens. Hieronder zullen met betrekking tot enkele deelonderwerpen enige belangrijke overeenkomsten en verschillen worden besproken tussen de in de drie landen geldende stelsels en de daarover met betrekking tot Oostenrijk en Polen gedane uitspraken van het Europese Hof.

- Al of niet pilot case.
- De historische ontwikkelingen.
- De woningnood.
- De hoogte van de wettelijk toegestane huurprijs.
- De huurbescherming.
- De vrijheid om de huurder te kiezen.
- Overige beperkingen van het eigendomsrecht

Al of niet pilot case.

Oostenrijk.

De uitspraak van het Europese Hof in de Oostenrijkse zaak dateert uit 1989. In die tijd behandelde het Europese Hof alle zaken steeds als individuele zaken. Artikel 46 van het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens verleent aan de uitspraken van het Hof in principe slechts bindende kracht tussen de partijen die direct bij het proces betrokken zijn, dat wil zeggen de individuele klager (of meerdere klagers tegelijk, zoals in de Oostenrijkse zaak) en de Staat waartegen de klacht is gericht. Andere individuen, die zich in dezelfde of vergelijkbare omstandigheden bevinden als de klager, kunnen aan de uitspraak geen rechten ontleen. Daarom zijn de uitspraken van het Hof dus toegespitst op de individuele situatie in het voorgelegde geval. In het Oostenrijkse geval heeft het Europese Hof dat zelfs uitdrukkelijk bevestigd. Paragraaf 41 van de uitspraak begint als volgt:

41. The Court considers that it does not have to assess the Austrian system of regulating tenancies as such. It must confine its attention, as far as possible, to the issues raised by the specific cases brought before it.

De Oostenrijkse gevallen, die aan het Europese Hof waren voorgelegd, waren alle drie in zoverre bijzondere gevallen, dat er sprake was van huurverlagingen, die waren geëist door huurders, die huurovereenkomsten hadden van vóór de ingangsdatum van de nieuwe wetgeving (1 januari 1982). Het Europese Hof besliste dus uitsluitend over die drie bijzondere gevallen en niet over het Oostenrijkse stelsel als zodanig. Met name mag worden aangenomen dat dit invloed heeft gehad op de wijze waarop het Europese Hof heeft gereageerd op de stelling van de klagers dat de huuropbrengst onvoldoende was om de exploitatiekosten te dekken. Dit komt verderop nog nader aan de orde in de paragraaf getiteld "Vergelijking van de hoogte van de wettelijk toegestane huurprijs".

Polen.

Volledig anders was de situatie in de Poolse processen Huttten – Czapska vs Polen, die speelden in de jaren 2005 t/m 2008. In de daaraan voorafgaande jaren had het aantal zaken, dat aan het Europese Hof werd voorgelegd, zich verveelvuldigd. Dat was vooral gebeurd na de val van het ijzeren gordijn en de toetreding tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens door een aantal oosteuropese staten, waaronder Polen. In de loop der jaren verveelvuldigde het aantal aan het Hof voorgelegde zaken van individuele persoonlijke schendingen van de mensenrechten. Bovendien werden met betrekking tot het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag ook enige situaties aan het Hof voorgelegd die een zodanige collectieve omvang hadden dat dit zou hebben geleid tot het voorleggen van honderdduizenden klachten in vrijwel identieke gevallen. Het eerste geval in die categorie was de zaak Broniowski vs Polen (appl. 31443/96) betreffende de schadeloosstelling van Poolse onderdanen die aan het eind van de tweede wereldoorlog verdreven waren uit het grote gebied ten oosten van de ri-

vier de Boeg, die de grensrivier was geworden tussen Polen en de toenmalige Sovjet - Unie. Dat gebied had vóór de oorlog bij Polen behoord maar was na de Russische opmars ingelijfd bij de Sovjet – Unie. De Staat Polen had zich bij het vredesverdrag verplicht schadeloosstellingen te geven aan de verdreven onderdanen maar deed dit op ontoereikende en onredelijke wijze. Daarin gesteund door een kort tevoren aangenomen aanbeveling van de Raad van Ministers, besliste het Europese Hof in 2004 uit praktische overwegingen, namelijk het vermijden van honderdduizenden identieke klachten die allemaal individueel zouden moeten worden behandeld, die zaak Bronowski niet te behandelen als een individueel geval (hetgeen volgens artikel 46 van het verdrag eigenlijk wel zou moeten) maar als een proefproces (*pilot case*). Het Hof beoordeelde het Poolse schadeloosstellingstelsel in zijn geheel en stelde vast dat er sprake was van een geheel probleem dat verband hield met het niet-functioneren van de nationale wetgeving (*systemic problem connected with the malfunctioning of domestic legislation*) met als gevolg schending van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag. Het Europese Hof droeg de Poolse Staat op om algemene maatregelen (*general measures*) te nemen om daar een eind aan te maken. De Poolse Staat kwam met Bronowski tot een minnelijke schikking (*friendly settlement*) die ook zou gelden voor alle andere soortgelijke gevallen. In 2005 ging het Europese Hof daar mee akkoord.

Het tweede geval in die categorie was de onderhavige zaak Hutten – Czapska. Ook in die zaak was een kwestie aan de orde van een zodanige collectieve omvang dat dit zou hebben geleid tot het voorleggen van honderdduizenden klachten in vrijwel identieke gevallen. Het Europese Hof heeft dan ook, op dezelfde manier als in de zaak Bronowski, het gehele Poolse stelsel van huurprijsbeheersing en huurbescherming op de korrel genomen en over dat gehele stelsel een afkeurend oordeel uitgesproken. Het Europese Hof heeft vervolgens aan de Poolse Staat een algehele opdracht gegeven om het gehele stelsel te herzien en heeft uiteindelijk zelf gecontroleerd of de Poolse Staat op adequate wijze aan die opdracht had voldaan.

Nederland.

Aangezien het ook bij onze class action gaat om een groot aantal vrijwel identieke gevallen, mag worden aangenomen dat het Europese Hof ook onze zaak als een proefproces (*pilot case*) zal behandelen. De kans hierop is recent groter geworden doordat op 21 februari 2011 het Europese Hof een speciale richtlijn heeft ingevoerd (Rule of Court 61) waarin de procedure van de pilot case is geregeld ingeval “*facts of an application reveal in the Contracting State concerned the existence of a structural or systemic problem or other similar dysfunction which has given rise or may give rise to similar applications*”. Uiteraard moeten we afwachten of het Europese Hof, net zoals met betrekking tot Polen, ook met betrekking tot Nederland tot de beslissing zal komen dat er sprake is van een geheel probleem dat verband houdt met het niet-functioneren van de nationale wetgeving (*systemic problem connected with the malfunctioning of domestic legislation*) met als gevolg schending van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag. Maar indien het Europese Hof aldus beslist, dan ligt het voor de hand dat het Hof dan ook aan de Staat der Nederlanden zal opdragen algemene maatregelen (*general measures*) te nemen om daar een eind aan te maken.

Conclusie: De uitspraak van het Europese Hof in het Oostenrijkse proces dateert uit 1989 en had uitsluitend betrekking op de voorgelegde bijzondere gevallen, waarbij het huurverlagingen betrof tot een niveau van anderhalf maal de huurprijzen die golden volgens de nieuwe wet. Op het feit dat de uitspraak alleen betrekking had op de voorgelegde gevallen heeft het Europese Hof uitdrukkelijk gewezen aan het begin van zijn uitspraak. Bovendien volgt dat ook uit de wijze waarop het Europese Hof in die jaren de voorgelegde zaken behandelde op basis van de toenmalige uitleg van artikel 46 van het verdrag. Het fenomeen van de pilot case dateert pas uit 2004 (de zaak Bronowski). De uitspraken over het Poolse huurrecht dateren uit 2005 t/m 2008. Het Europese Hof heeft ook de zaak Hutten – Czapska behandeld als een pilot case en in die zaak uitspraken gedaan, die betrekking hadden op de algehele situatie met betrekking tot het stelsel van huurprijnsbeheersing en huurbescherming. Vooral nu het Europese Hof op 21 februari 2011 Rule of Court 61 heeft ingevoerd mag verwacht worden dat het Europese Hof onze class action eveneens als een proefproces (*pilot case*) zal behandelen. In dat opzicht is dus de Nederlandse situatie vergelijkbaar met de Poolse en niet met de Oostenrijkse.

Vergelijking van de historische ontwikkelingen.

Een vergelijking tussen de historische ontwikkelingen na de tweede wereldoorlog in de drie landen toont een gelijke uitgangspositie: In alle drie de landen had de oorlog enorme vernielingen van woningen teweeg gebracht. De daaruit voortvloeiende woningnood dwong in alle drie de landen vanzelfsprekend tot overheidsingrijpen.

Oostenrijk.

In Oostenrijk bleef na de oorlog een systeem van huurprijnsbeheersing en huurbescherming gelden dat ook vóór en tijdens de oorlog al bestond. Na een aarzelend begin in 1954 werd in Oostenrijk in 1968 een zeer serieuze liberalisatie ingevoerd, die betrekking had op alle daarna vrijgekomen woningen. Die liberalisatie leidde tot opdrijving van de huurprijzen van die vrijgekomen woningen. Dit werd nog verergerd doordat die liberalisatie in 1974 werd beëindigd voor daarna vrijgekomen goedkope woningen, hetgeen tot leegstand van die woningen leidde uit speculatieve overwegingen van de eigenaars. Met ingang van 1982 werd de liberalisatie helemaal beëindigd met zelfs de mogelijkheid van huurverlaging voor bestaande huurovereenkomsten. Drie huiseigenaars (Mellacher c.s.; zie hierboven) dienden een klacht in bij het Europese Hof maar dat wees de klacht af

Polen.

In Polen geschiedde het ingrijpen van de overheid na de oorlog op communistische wijze. De woningen waren eigendom van de staat en werden door de overheid aan bewoners toegewezen door middel van administratieve beschikkingen waarbij een (lage) woonvergoeding werd vastgesteld. Na de val van het communistische regime in 1989 kregen de vroegere eigenaars c.q. hun erfgenamen de eigendom terug, maar de bewoners met een vroeger reeds verkregen administratieve beschikking werden geacht een levenslange, door de eigenaar niet opzegbare huurovereenkomst (met opvolgingsrecht) te hebben,

waardoor ze huurbescherming bleven genieten. De wettelijk toegestane huurprijzen werden zeer laag vastgesteld op 3% van de herbouwwaarde (*reconstruction value*). Er werd geen serieuze poging gedaan om tot liberalisatie van deze sector van de woningmarkt te komen. Mw Hutten – Czapska diende een klacht in bij het Europese Hof, die door dat Hof werd toegewezen.

Nederland.

In Nederland werd direct na het uitbreken van de oorlog de woningmarkt bevroren op de situatie per 9 mei 1940. Er kwam een huurstop en een huurbescherming, die ook golden voor nieuwe huurovereenkomsten voor vrijgekomen woningen. Die situatie bleef gehandhaafd tot 1950. Daarna werden wel procentuele huurverhogingen toegestaan maar het stelsel van huurprijsbeheersing en huurbescherming bleef overal gehandhaafd tot 1967. Daarna volgde tot 1972 een geleidelijke liberalisatie behalve in de grote steden. Per 1 juli 1979 werd die liberalisatie echter weer helemaal beëindigd voor het gehele land. In tegenstelling tot de situatie in Oostenrijk geschiedde dit echter niet omdat de liberalisatie uit de hand was gelopen. Er was geen sprake van excessieve huuropdrijving of speculatie in de geliberaliseerde gebieden.

Conclusie: In Oostenrijk was er in 1968 een zeer serieuze poging tot liberalisatie ondernomen maar die poging was volledig uit de hand gelopen. In Polen (na de val van het communistische regime) en in Nederland (na de oorlog en in ieder geval na 1979) zijn er geen serieuze pogingen gedaan om tot liberalisatie van de woningmarkt te komen. De Oostenrijkse staat beriep zich op een noodsituatie die hernieuwd ingrijpen noodzakelijk maakte. Dit is in de Oostenrijkse zaak een doorslaggevende factor geweest in de uitspraken van zowel het Oostenrijkse Hoogerechtshof als het Europese Hof. Een dergelijk beroep op een uit de hand gelopen liberalisatie die leidde tot een noodsituatie, is voor de Nederlandse staat niet mogelijk, evenmin als dat mogelijk was voor de Poolse staat in de Poolse processen voor het Europese Hof. In dat opzicht is de ontwikkeling in Nederland dus te vergelijken met die in Polen en niet met die in Oostenrijk.

Vergelijking van de woningnood.

Oostenrijk.

In het Oostenrijkse proces stelden degenen die de klacht hadden ingediend (Mellacher c.s.) dat er in Oostenrijk geen tekort aan woningen (woningnood) bestond, noch kwantitatief noch kwalitatief. Zij toonden dit aan met statistieken. Zij stelden dat daarom de wetgeving geen legitiem doel in het algemeen belang (*legitimate aim in the general interest*) had. De Oostenrijkse staat bestreed niet dat er geen woningnood was, althans die bestrijding is in de uitspraak van het Europese Hof niet te ontdekken. Die bestrijding bleek echter ook niet nodig te zijn want het Europese Hof ging langs deze kwestie heen. De Oostenrijkse staat kon zich er op beroepen dat er in 1968 wel een zeer serieuze poging tot liberalisatie was ondernomen maar dat die poging volledig uit de hand was gelopen. In de geliberaliseerde sector was ernstige prijsopdrijving opgetreden en er was ook leeg-

stand ontstaan uit speculatieve overwegingen van huiseigenaars. De Oostenrijkse staat beriep zich dan ook op een noodsituatie die hernieuwd ingrijpen noodzakelijk maakte. Het Europese Hof volstond met te verwijzen naar deze historische ontwikkeling van een uit de hand gelopen liberalisatie van de woningmarkt en de daardoor ontstane urgente noodzaak om een nieuw systeem in te voeren voor het vaststellen van de huurprijzen. Die wetwijziging had ten doel om de opgetreden excessieve en ongerechtvaardigde huurprijsverschillen tussen gelijkwaardige woningen te verminderen en onroerend goed speculatie te bestrijden. Dat was een legitiem doel in het algemeen belang (*legitimate aim in the general interest*).

Polen.

In tegenstelling tot de Oostenrijkse staat beriep de Poolse staat zich wel op de nog bestaande woningnood, die het noodzakelijk maakte maatregelen te nemen tegen te hoge huurprijzen. De klaagster (Mw Hutten – Czapska) ontkende niet dat die woningnood bestond. Het Europese Hof aanvaardde het bestaan van de woningnood als motivering dat de wetgeving een legitiem doel in het algemeen belang (*legitimate aim in the general interest*) had.

Nederland.

In onze processen zullen wij, net zoals de Oostenrijkse klagers, stellen (en met bewijsmateriaal ondersteunen) dat er in Nederland geen woningnood heerst, noch kwantitatief noch kwalitatief, en dat de problematiek uitsluitend wordt veroorzaakt door het scheefwonen (de huurverteranen). In tegenstelling tot de Oostenrijkse Staat zal de Nederlandse Staat dit argument niet kunnen negeren door zich er op te beroepen dat er in Nederland sprake is van een uit de hand gelopen liberalisatie. De Nederlandse Staat zal dus moeten stellen dat er in Nederland (65 jaar na de oorlog) nog steeds wel degelijk sprake is van woningnood die drastisch overheidsingrijpen in de woningmarkt noodzakelijk maakt, net zoals in Polen. Daarbij zal zonder twijfel ook het doemscenario naar voren worden gebracht dat een liberalisatie van de Nederlandse woningmarkt zal leiden tot soortgelijke toestanden als in Oostenrijk na 1 januari 1968. Het is echter de vraag of de Nederlandse Staat de Nederlandse rechters en eventueel het Europese Hof daar zodanig van zal kunnen overtuigen dat deze zullen aannemen dat dit allemaal nog ligt binnen de zogenaamde marge van beoordeling (margin of appreciation). In ieder geval zal het argument van de woningnood naar onze mening niet mogelijk zijn voor wat betreft de per 1 juli 1994 geliberaliseerde sector, waar het stelsel desalniettemin wordt gehandhaafd voor voordien gesloten huurovereenkomsten (huurverteranen) en ook niet voor wat betreft de sector die geliberaliseerd zou worden volgens het wetsontwerp Dekkers. Dat geldt zeker nu uit recente persberichten blijkt dat in de hogere, geliberaliseerde huursector woningen onverhuurd blijven of tegen verlaagde huurprijzen (eerste maand gratis huur etc.) worden aangeboden wegens gebrek aan vraag

Conclusie: In Oostenrijk bestond geen woningnood maar dat is voor het Europese Hof geen punt van overweging geweest, omdat het uit de hand lopen van de liberalisatie een voldoende rechtvaardigingsgrond was voor het overheidsingrijpen. In Polen bestond algehele woningnood en dat is voor het Europese Hof de rechtvaardigingsgrond geweest voor het overheidsingrijpen. In Nederland is het betwistbaar of er sprake is van woningnood in de goedko-

pe sector van de woningmarkt maar het is niet betwistbaar dat er geen woningnood meer bestaat in de sinds 1 juli 1994 geliberaliseerde sector en in de sector die zou worden geliberaliseerd in het wetsontwerp Dekkers. De beoordeling van de vraag of er in Nederland een rechtvaardigingsgrond bestaat voor het overheidsingrijpen is dus noch vergelijkbaar met die in Oostenrijk noch met die in Polen.

Vergelijking van de hoogte van de wettelijk toegestane huurprijs.

Oostenrijk.

De hoogte van de wettelijk toegestane huurprijs is in het Oostenrijkse proces wel aan de orde geweest, maar op een merkwaardige manier. De klagers hebben niet alleen geoponeerd tegen het feit dat de overeengekomen huurprijzen zeer drastisch werden verlaagd maar ze hebben ook gesteld dat die verlaagde huurprijzen onvoldoende waren om de exploitatiekosten te dekken. Zoals hierboven is beschreven, hebben de klagers dit niet cijfermatig onderbouwd en heeft het Europese Hof volstaan met een weergave van een door de Oostenrijkse Staat gegeven toelichting hoe de huurprijzen onder de nieuwe wet waren samengesteld, met daarbij ook de toevoeging dat op grond van de overgangsregeling de huurprijzen, die de klagers na de door hun huurders geëiste huurverlaging mochten behouden, 50% hoger waren. Kennelijk heeft het Europese Hof toen maar aangenomen dat deze door de klagers ontvangen verlaagde huurbedragen nog wel voldoende zouden zijn om de exploitatiekosten te dekken. Gezien deze zeer oppervlakkige benadering door het toenmalige Europese Hof, die in de hand werd gewerkt door de slechte presentatie door de klagers, en mede gezien het feit dat, zoals hierboven is uiteengezet, deze uitspraak uitdrukkelijk alleen betrekking had op de situatie van de klagers en niet op de Oostenrijkse wetgeving als zodanig, heeft deze uitspraak in feite dus maar een zeer beperkte waarde. A fortiori kan deze uitspraak naar onze mening niet dienen als toetssteen hoe het Europese Hof de huidige situatie in Nederland zou kunnen gaan beoordelen.

Polen.

In de Poolse processen werd door de Poolse Staat niet bestreden dat voor alle verhuurders de feitelijk ontvangen huurprijzen (lang) niet voldoende waren om de onderhoudskosten te dekken. Het is duidelijk dat dit voor het Europese Hof een zeer belangrijke reden is geweest voor de beslissing dat er in Polen geen sprake was van een rechtvaardige belangenafweging (*fair balance*) en dat er bij de verhuurders sprake was van een individuele en excessieve last (*individual and excessive burden*). Zoals hierboven is uiteengezet, was dat voor de kleine kamer van het Europese Hof blijkbaar de doorslaggevende reden maar betrok de grote kamer hierbij ook de andere beperkingen van de rechten van de eigenaar (zoals de huurbescherming). Bovendien besliste de grote kamer uitdrukkelijk dat de Poolse eigenaars niet slechts recht hadden op een huurprijs die voldoende was om de exploitatiekosten te dekken maar dat ze ook recht hadden om winst te behalen uit hun eigendom (*entitlement to derive profit from their property*). Omdat het Europese Hof

de zaak Hutten – Czapska heeft behandeld als een proefproces (pilot case) heeft deze uitspraak een algemene werking gekregen.

Nederland.

Hoewel cijfermateriaal hierover thans nog ontbreekt, menen wij te kunnen stellen dat in Nederland een belangrijke hoeveelheid particuliere verhuurders onvoldoende huuropbrengst ontvangen om de exploitatiekosten te dekken, zodat bij hen sprake is van een structureel verliesgevende situatie. Dit wordt in belangrijke mate (mede) veroorzaakt door de wijze van belastingheffing door middel van de zogenaamde rendementsheffing in box 3. Die gevallen van structureel exploitatieverlies doen zich vooral voor bij reeds lang bestaande huurovereenkomsten, die de verhuurder niet beëindigen kan door de wettelijke huurbescherming (huurveteranen). Het aantal particuliere verhuurders waarbij geen sprake is van structureel verliesgevende exploitatie maar waarbij de huuropbrengst onvoldoende is voor een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen is nog veel groter. Het behalen van winst (*entitlement to derive profit from their property*) is slechts weinig particuliere verhuurders gegeven.

Conclusie: Wat betreft het deelonderwerp van de hoogte van de wettelijk toegestane huurprijs is de situatie in Nederland minder schrijnend dan in Polen het geval was, maar ook in Nederland komen veel gevallen voor van structureel verliesgevende exploitatie. Uit de uitspraken van het Europese Hof kan sowieso de conclusie worden getrokken dat in die gevallen sprake is van schending van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens. Uit de recente uitspraken betreffende de situatie in Polen kan bovendien de conclusie worden getrokken dat dat ook het geval is indien de huuropbrengst structureel onvoldoende is om de eigenaar rendement op het geïnvesteerde vermogen en ook nog een redelijke winst (*entitlement to derive profit from their property*) op te leveren.

De vergelijking van de huurbescherming.

Een vergelijking van de mate van huurbescherming en de daarbij toegepaste maatregelen in de drie landen levert weinig verschillen op. In alle drie de landen was de huurovereenkomst niet eenzijdig opzegbaar voor de eigenaar behalve onder strikte voorwaarden. Die voorwaarden kwamen in de drie landen in grote mate met elkaar overeen. Een vergelijking tussen de situaties in de drie landen heeft dan ook weinig zin. Wel merken wij op dat de huurbescherming kennelijk een belangrijke rol heeft gespeeld bij de uitspraak van de grote kamer van het Europese Hof in de Poolse zaak. Wij verwijzen naar hetgeen wij daarover hierboven reeds hebben vermeld.

De vergelijking van de vrijheid om de huurder te kiezen.

Oostenrijk.

In de uitspraak van het Europese Hof inzake Oostenrijk was de vrijwilligheid van de huurovereenkomst een belangrijk punt, maar dat betrof niet de vrijheid van de eigenaar om te verhuren aan een huurder van zijn keuze. De klagers stelden dat de huurders de huurovereenkomsten vóór 1 januari 1982 vrijwillig waren aangegaan en dat de Staat Oostenrijk onrechtmatig had gehandeld door toe te staan dat de huurders daarvan af gingen wijken door huurverlagingen te eisen, die de eigenaars dan moesten accepteren. Zowel het Oostenrijkse Hooggerechtshof als het Europese Hof wezen deze stelling af. In Oostenrijk was niet aan de orde de vraag of de eigenaar vrij was in de keuze van zijn huurder, dat wil zeggen of de Oostenrijkse staat aan de eigenaar een huurder kon opdringen dan wel de eigenaar kon verhinderen om te verhuren aan de huurder die hij wilde, bijvoorbeeld door huisvestingsverordeningen zoals die in Nederland bestaan. Daar was in Oostenrijk kennelijk geen sprake van. De drie eigenaars die het proces bij het EHRM aanhangig hadden gemaakt, hebben er geen beroep op gedaan dat de door hen onder het oude regime aangegane huurovereenkomsten met door zelf gekozen huurders onvrijwillig waren geworden doordat die huurders in afwijking van de huurovereenkomst huurverlaging hadden aangevraagd (en gekregen) terwijl de eigenaars hen als bewoners moesten blijven tolereren doordat zij zich onder het nieuwe regime konden beroepen op huurbescherming. Omdat het hier geen pilot cases betrof en het EHRM uitsluitend uitspraak deed over de door deze drie klagers naar voren gebrachte grieven (zie hierboven), is het EHRM langs deze problematiek heen gegaan.

Polen.

De vraag of de overheid aan de verhuurder een huurder kon opdringen, was uitdrukkelijk wel aan de orde in Polen. Na de val van het communistische regime werden de vroegere eigenaars weliswaar in hun eigendomsrecht hersteld maar ze moesten de bewoners, die tevoren van de gemeente toestemming voor die bewoning hadden gekregen middels een administratieve beschikking, in de woning laten wonen tegen een veel te lage huur en met levenslange huurbescherming (met ook nog recht van opvolging). Die huurders werden namelijk wettelijk geacht een levenslange niet-opzegbare huurovereenkomst te hebben gesloten met de eigenaar. Het ontbreken van het recht van de eigenaar om te verhuren aan de huurder die hij wilde, was een belangrijke beperking van het eigendomsrecht. Aangezien de grote kamer van het Europese Hof de situatie niet alleen beoordeelde op de hoogte van de huurprijs maar op het conglomeraat van beperkingen van de rechten van de eigenaar, heeft deze beperking ook een rol gespeeld bij de beslissing dat er sprake was van schending van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens. Overigens vermelden wij hierbij dat de eigenaars in Polen wel volledig vrij waren in de keuze van hun huurder indien het een nieuwe huurovereenkomst betrof. In die sector van de woningmarkt was geen sprake van huurprijnsbeheersing of huurbescherming en à fortiori niet van huisvestingsregeling. Die sector was geheel vrij. Het ging dus om nieuwe wetgeving die oude gevallen ongemoeid liet.

Nederland.

In principe is in Nederland de verhuurder vrij in zijn keuze van de huurder. Door de werking van de huisvestingswet wordt op dit principe echter op grote schaal ingrijpend inbreuk gemaakt. De huisvestingswet biedt de gemeenten zelfs de mogelijkheid om woningen in de goedkope sector te vorderen voor bewoning door minder draagkrachtigen. Van die bevoegdheid wordt in de praktijk weinig gebruik gemaakt maar het feit dat de mogelijkheid bestaat, is op zichzelf reeds tekenend. Op de vrijheid van keuze wordt door de overheid op zeer grote schaal ingrijpend inbreuk gemaakt door het stelsel van huisvestingsvergunningen dat door vrijwel alle grote en middelgrote steden wordt toegepast. In de grote en middelgrote steden gelden huisvestingverordeningen waardoor de verhuurder een woning in de goedkope sector alleen mag verhuren aan een huurder die beschikt over een gemeentelijke huisvestingsvergunning. Een dergelijke vergunning wordt slechts afgegeven aan personen, die vanwege hun (lage) gezinsinkomen, de omvang van hun huishouden en hun gebondenheid aan de gemeente daarvoor in aanmerking komen. Niet alleen wordt daardoor aan de verhuurder de vrijheid ontnomen om zelf zijn huurder uit te kiezen maar bovendien wordt hij ook nog wordt opgepadeld met een verhoogd risico dat de huurder de huur niet zal (kunnen) betalen en geen verhaal zal bieden bij eventuele schade door wanbewoning. Wanneer de verhuurder zijn meldingsplicht voor een vrij van huur gekomen woning in de goedkope sector niet nakomt en/of weigert te verhuren aan iemand met een huisvestingsvergunning, kan de gemeente een last met dwangsom opleggen, de woning vorderen en in gebruik geven aan een door de gemeente aangewezen huurder (= de woning vorderen) en ook een boete opleggen van maximaal € 18.500.

Naast de zojuist genoemde onvrijwilligheid van de huiseigenaars in hun keuze van huurders van vrij gekomen woningen in de goedkope sector in de grote en middelgrote steden is er uiteraard ook de onvrijwilligheid van de huiseigenaars om de huurovereenkomsten met in het verleden vrijwillig gekozen huurders te beëindigen wegens de huurbescherming van artikel 7.271 van het Burgerlijk Wetboek. Als de eigenaar de huurovereenkomst zou willen beëindigen maar dat niet kan door de huurbescherming van artikel 7.271 van het Burgerlijk Wetboek, dan is hij in feite te vergelijken met een eigenaar die een huurder krijgt opgedrongen door de overheid. Deze situatie doet zich naar onze mening voor bij de volgende categorieën:

- eigenaars die huurovereenkomsten moeten voortzetten met huurders die huurverlaging hebben gekregen of zich met succes verzet hebben tegen een huurverhoging. De huurovereenkomst met dergelijke huurders wordt alleen in stand gehouden door de huurbescherming.
- eigenaars die woningen verhuren met “achtergebleven” huren d.w.z. huren die door het stelsel van jaarlijkse procentuele huurverhogingen lager zijn dan volgens het puntenstelsel maximaal toelaatbaar zou zijn (bijvoorbeeld doordat geen gebruik kon worden gemaakt van de afschaffing van de verouderingsaftrek). Deze eigenaars zouden van een nieuwe huurder wel de maximaal toelaatbare huurprijs kunnen bedingen. De bestaande huurovereenkomst wordt alleen in stand gehouden door de huurbescherming.
- eigenaars van woningen in de geliberaliseerde sector, die huurovereenkomsten tegen niet-geliberaliseerde huurprijzen (volgens het puntenstelsel) moeten voortzetten met

huurders die huurovereenkomsten hebben die dateren van vóór de huurliberalisatie (zogenaamde huurveteranen). Deze eigenaars zouden van een nieuwe huurder wel een geliberaliseerde huurprijs kunnen bedingen. De bestaande huurovereenkomst wordt alleen in stand gehouden door de huurbescherming.

- eigenaars die een vrijwillig aangegane huurovereenkomst met een door hen gekozen huurder hebben opgezegd. Wanneer de huurder de woning na die opzegging is blijven bewonen met een beroep op de huurbescherming dan is het duidelijk dat er voor de eigenaar verder geen sprake meer is van vrijheid in de keuze van zijn huurder.

Tenslotte willen wij er voor wat betreft de situatie in Nederland nog op wijzen dat het bovenvermelde structurele en incidentele ontbreken van de keuzevrijheid niet alleen geldt voor in het verleden gesloten huurovereenkomsten, maar een permanent verschijnsel is dat ook geldt voor in de toekomst nog te sluiten huurovereenkomsten. In Polen ontbrak de keuzevrijheid alleen voor de eigenaars van woningen met in het verleden onder het communistische regime door de gemeenten aangewezen bewoners. Voor nieuwe huurovereenkomsten hadden de eigenaars in Polen volledige vrijheid in de keuze van hun huurders en voor die huurders gold ook geen huurbescherming.

Conclusie: De situatie in Nederland is niet vergelijkbaar met die in Oostenrijk en slechts beperkt vergelijkbaar met die in Polen. In Polen gold de het ontbreken van keuzevrijheid voor eigenaars van woningen waarvan de bewoner zijn woonrecht (dat tot een fictieve huur was getransformeerd) ontleende aan een administratieve beschikking uit de periode van het communistische regime. In alle andere situaties, met name bij nieuwe huurovereenkomsten, had de eigenaar volledige keuzevrijheid. In Nederland ontbreekt de keuzevrijheid structureel voor alle eigenaars van woningen in de sector van de goedkope woningen in de grote en middelgrote steden en ontbreekt de keuzevrijheid (d.w.z. de voortzetting van de huurovereenkomst is onvrijwillig geworden) incidenteel, namelijk voor eigenaars waarvan vast staat dan wel redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zij een destijds vrijwillig aangegane huurovereenkomst met een door hen zelf gekozen huurder zouden willen beëindigen maar dat niet kunnen wegens de huurbescherming.

Overige beperkingen van het eigendomsrecht.

Hierboven gaf ik een beschrijving en vergelijking van in Nederland geldende beperkingen van het eigendomsrecht die in min of meer vergelijkbare vormen ook naar voren kwamen in de arresten betreffende Oostenrijk (Mellacher c.s.) en Polen (Hutten – Czapska). Er zijn echter in Nederland ook nog een aantal beperkingen van het eigendomsrecht, die zich in die beide landen helemaal niet voordeden, althans niet blijken uit de genoemde arresten. Het betreft hier beperkingen, die voortkomen uit de Huisvestingswet. Behalve dat de eigenaar van een woning in de goedkopere sector niet mag verhuren aan een huurder zonder huisvestingsvergunning (zie de vorige paragraaf), moet hij in de meeste grote en middelgrote steden ook vergunningen hebben voor

- woningonttrekking
- woningsamenvoeging
- woningomzetting

- splitsing van panden in appartementen

Behalve dat voor het verkrijgen aanzienlijke legeskosten verschuldigd zijn, worden deze vergunningen ook vaak geweigerd of moet de eigenaar voor het verkrijgen van een vergunning voldoen aan zeer bezwarende voorwaarden, zoals bijvoorbeeld het verstrekken van “reële of financiële compensatie” aan de gemeente. De financiële compensatie kan in de regio Amsterdam maximaal 12% van de WOZ waarde bedragen.