

Appartementsgerechtigden en de NSW 1928¹

1. Inleiding

Op 20 juli 2016 heeft de Raad van State een voor de praktijk belangrijke uitspraak gedaan met betrekking tot de status van appartementsgerechtigden in de Natuurschoonwet 1928 ('NSW 1928').² De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ('RVO') stelde zich in deze kwestie namens de staatssecretarissen van Economische Zaken en Financiën ('de staatssecretarissen') op het standpunt dat een appartementsgerechtigde niet kwalificeert als 'eigenaar' in de zin van de NSW 1928. Ten onrechte, zo oordeelde de Raad van State.

2. Appartementenrechten

2.1 De casus

Voorname procedure voor de Raad van State zag op de vraag of de appartementsgerechtigde kwalificeert als eigenaar in de zin van de NSW 1928 en de onroerende zaak die is gesplitst in appartementenrechten derhalve voor rangschikking als NSW-landgoed in aanmerking komt. In de betreffende casus ging het om een onroerende zaak van ruim 5 hectare groot, waarvan de eigendom is gesplitst in zes appartementenrechten. Elk van de appartementenrechten omvat een aandeel in de eigendom van de onroerende zaak alsmede het recht van uitsluitend gebruik van een van de daarop gelegen woningen.

De betreffende onroerende zaak is reeds sinds 1932 gerangschikt als NSW-landgoed. Destijds rustte de eigendom van het landgoed bij een stichting. Ultimo 2005 zijn op het landgoed zes appartementenrechten gevestigd en is de eigendom overgegaan op de bewoners van de appartementen. Op het moment van overdracht hebben de bewoners tezamen het verzoek gedaan om de rangschikking als landgoed te handhaven, welk verzoek medio juli 2008 is gehonoreerd. In 2014 heeft de RVO de rangschikking echter met terugwerkende kracht tot 1 juni 2007 ingetrokken. De aanleiding voor deze intrekking was gelegen in het feit dat de appartementsgerechtigde naar de mening van de RVO niet kwalificeert als eigenaar in de zin van de NSW 1928. De wetgever zou er bij de wijziging van de NSW 1928 per 1 juni 2007 nadrukkelijk voor hebben gekozen om de appartementsgerechtigde niet op te nemen in de limitatieve opsomming van het begrip 'eigenaar' in de zin van de NSW 1928.

2.2 Eigenaarsbegrip in de NSW 1928

De rangschikking van een 'onroerende zaak' als landgoed in de zin van de NSW 1928 kan slechts plaatsvinden op verzoek van de 'eigenaar' van die onroerende zaak.³

Het begrip 'eigenaar' in de zin van de NSW 1928 wijkt enigszins af van het juridische begrip 'eigenaar' in het civiele recht (Burgerlijk Wetboek).

Het eigenaarsbegrip in de NSW 1928 luidt als volgt:⁴

- 1. 'de eigenaar van een onroerende zaak die niet is bezwaard met het beperkt recht van vruchtgebruik of, behoudens in gevallen als bedoeld in het derde lid, dat van erfpacht;*
- 2. de vruchtgebruiker of, behoudens in gevallen als bedoeld in het derde lid, de erfpachter.'*

Zoals beschreven lag bij de Raad van State de vraag voor of de appartementsgerechtigde onder het voornoemde eigenaarsbegrip valt. De staatssecretarissen zijn van mening dat de appartementsgerechtigde niet expliciet in de NSW 1928 is genoemd en derhalve niet als 'eigenaar' ex artikel 1 NSW 1928 kwalificeert. De bewoners zijn van mening dat deze expliciete benoeming niet is vereist, aangezien de appartementsgerechtigde onder het begrip eigenaar valt zoals hiervoor genoemd onder sub 1.

¹ mr. C. (Corine) de Jong en mr. J.H.P. (Hanniëlle) Teixeira zijn als advocaat en belastingadviseur verbonden aan Bruggink & Van der Velden Advocaten Belastingadviseurs BV te Utrecht. Beiden zijn gespecialiseerd in advisering rondom landgoederen, zowel in juridische, fiscale als organisatorische zin.

² Raad van State, 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2025.

³ Artikel 2, lid 1 NSW 1928.

⁴ Artikel 1, lid 1, sub b NSW 1928.

2.3 Civielrechtelijke kwalificatie van appartementsrechten

In artikel 5:106, lid 1 Burgerlijk Wetboek is bepaald dat een eigenaar bevoegd is zijn recht op een gebouw met toebehoren en de daarbij behorende grond te splitsen in appartementsrechten. Onder een appartementsrecht dient te worden verstaan een aandeel in de goederen die in de splitsing zijn betrokken, welk aandeel de bevoegdheid omvat tot het uitsluitend gebruik van bepaalde gedeelten van het gebouw en/of de grond, die blijkens hun inrichting bestemd zijn of worden om als afzonderlijk geheel te worden gebruikt⁵. Daaruit blijkt meteen de bijzondere aard van het appartementsrecht. Enerzijds ziet het appartementsrecht op een *aandeel in de eigendom* van een in de splitsing betrokken gebouw en/of grond, anderzijds geeft het een *exclusief recht op het gebruik* van een bepaald afzonderlijk gedeelte daarvan (het privégedeelte).

De basis van de regeling van appartementsrechten is gelegen in de mede-eigendom.⁶ In feite komt de regeling tegemoet aan praktische problemen waar deelgenoten in een gemeenschap tegenaan kunnen lopen. Door eigendom te splitsen in appartementsrechten ontstaan immers wettelijk geregelde zakelijke rechten, die afzonderlijk kunnen worden ingeschreven in de openbare registers en afzonderlijk vatbaar zijn voor de vestiging van beperkte rechten, zoals bijvoorbeeld een recht van hypotheek. De *eigendom* van het in de splitsing betrokken gebouw en/of grond wordt door de appartementsrechten echter niet verdeeld. De appartementsgerechtigde heeft enkel een *aandeel* in de onverdeelde eigendom van het in de splitsing betrokken gebouw en/of grond. Tezamen met de overige appartementsgerechtigden is hij derhalve eigenaar van het geheel. En hoewel een gerechtigde tot een appartementsrecht wettelijk wordt aangeduid als *appartementseigenaar*⁷, is hij dus ook met betrekking tot zijn privégedeelte niet de enige eigenaar.

Met betrekking tot deze privégedeelten komt de betreffende appartementsgerechtigde slechts een exclusief gebruiksrecht toe. En hoewel op deze wijze op basis van een wettelijke regeling kan worden vastgelegd wie het gebruik van de delen van de gesplitste gebouwen/gronden toekomt, is dit exclusief recht op gebruik niet te kwalificeren als een zelfstandig recht. Het is een afhankelijk recht, voortvloeiende uit het aandeel in de eigendom van het in de splitsing betrokken gebouw en/of grond. Gesteld wordt wel dat dit gebruiksrecht in feite niet meer is dan een reglementering van de eigendom met het oog op het gebruik door de deelgenoten.⁸ Het gebruiksrecht is ook niet afzonderlijk, als ware het een zelfstandig onderdeel van het appartementsrecht, overdraagbaar. Het is onlosmakelijk verbonden met het aandeel in de eigendom van de in de splitsing betrokken goederen. Wel bestaat voor de appartementsgerechtigde de mogelijkheid om zijn privégedeelte te verhuren of anderszins in gebruik te geven aan derden.⁹ Zeker in het kader van de vraag of de appartementsgerechtigde is aan te merken als eigenaar in de zin van de NSW 1928, is het relevant dat een appartementsrecht weliswaar een zakelijk recht is, maar geen beperkt recht.¹⁰ Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het recht van erfpacht, opstal en vruchtgebruik. Anders dan bij beperkte rechten is een appartementsrecht niet afgeleid van een meer omvattend recht (het moederrecht), maar juist *een aandeel in* dat meer omvattende recht.

Zoals hiervoor reeds uiteengezet, heeft de wetgever ervoor gekozen in de NSW 1928 het begrip 'eigenaar' af te laten wijken van het juridische begrip 'eigenaar'. Die afwijking is echter uitsluitend doorgevoerd ten aanzien van de beperkte rechten van erfpacht en vruchtgebruik. Slechts de vestiging van deze rechten heeft derhalve tot gevolg dat voor toepassing van de NSW 1928 het juridische begrip eigenaar wordt beperkt dan wel wordt verruimd. Ten aanzien van de overige zakelijke rechten is een dergelijke afwijking niet in de NSW 1928 opgenomen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt ook niet dat de wetgever een expliciet standpunt heeft willen innemen ten aanzien van appartementsgerechtigden.

⁵ Artikel 5:106, lid 4 BW.

⁶ Asser 5 Eigendom en beperkte rechten,.. druk, 343 e.v..

⁷ Artikel 5:106, lid 5 BW.

⁸ H.W. Heyman, in de bundel Vast en goed, Deventer 2003, p. 80.

⁹ Artikel 5:120, BW.

¹⁰ Zie ook G.E. van Maanen, Het eigen-aardige van het appartementsrecht, WPNR 1994/6128 en A.A. van Velten, Het eigen-aardige van het appartementsrecht II, WPNR 1994/6153.

Gelet op het voorgaande, kwalificeert de appartementsgerechtigde vanuit civielrechtelijk oogpunt naar de mening van de bewoners dan ook als (mede-)eigenaar in de zin van de NSW 1928. Immers, de appartementsgerechtigden zijn tezamen gerechtigd tot de volle eigendom van een in de splitsing betrokken onroerende zaak. Ieder van de betreffende appartementsgerechtigden houdt een aandeel in de onverdeelde volle eigendom van die onroerende zaak. In juridische zin kwalificeert ieder van de appartementsgerechtigden derhalve als mede-eigenaar van de betreffende onroerende zaak. Uit de definitie van het begrip eigenaar in de NSW 1928 volgt dat indien het eigendomsrecht, vruchtgebruik of erfpachtrecht aan meerdere personen toekomt (mede-eigendom), deze personen gezamenlijk als eigenaar worden aangemerkt. Hieruit volgt dat ten aanzien van een onroerende zaak die is gesplitst in appartementsrechten, deze op grond van de NSW 1928 op verzoek van alle appartements-eigenaren tezamen voor rangschikking als NSW-landgoed in aanmerking komt. Dit standpunt wordt door de Raad van State bevestigd: *'Appartementsgerechtigden hebben, evenals mede-eigenaren, tezamen de onverdeelde eigendom van een onroerende zaak met daarnaast een exclusief gebruiksrecht van bepaalde gedeelten van de grond en het gebouw. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de appartementsgerechtigden daarom gezamenlijk als eigenaar in de zin van de Nsw hebben te gelden.'*

2.4 Voorkomen van misbruik

In de voornoemde procedure voor de Raad van State hebben de staatssecretarissen voorts aangevoerd dat de wetgever de appartementsgerechtigden niet als eigenaar in de zin van de NSW 1928 zou hebben willen aanmerken, vanwege de vrees voor misbruik of onbedoeld gebruik. Daarbij is erop gewezen dat de wetgever met de wetwijziging van 1 juni 2007, waardoor de eigenaren van twee aangrenzende onroerende zaken niet langer als één eigenaar worden aangemerkt, heeft willen voorkomen dat fiscale faciliteiten toevloeien aan relatief kleine percelen en de opstallen daarop die geen bijdrage leveren aan het natuurschoon en waarbij evenmin sprake is van een historische samenhang.. Dit misbruik of onbedoeld gebruik kan zich naar de mening van de staatssecretarissen ook voordoen bij appartementsrechten, namelijk in gevallen waarin niet slechts voor een gedeelte van de in de splitsing betrokken onroerende zaak uitsluitende gebruiksrechten zijn overeengekomen (bijvoorbeeld slechts voor de opstallen met ondergrond), maar voor een groot deel of (nagenoeg) de gehele onroerende zaak. In een dergelijke situatie is het mogelijk dat een appartementsgerechtigde profiteert van de faciliteiten van de NSW 1928, terwijl hij niet of nauwelijks een bijdrage levert aan het natuurschoon.

Met betrekking tot dit eventuele misbruik merkt de Raad van State op dat *'ook uit de geschiedenis van de totstandkoming van de wetwijziging in 2007 niet [kan] worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om appartementsgerechtigden niet als eigenaar in de zin van de Nsw aan te merken. Uit die totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat de wetgever uitsluitend de mogelijkheid tot gezamenlijke rangschikking van twee aan elkaar grenzende onroerende zaken heeft willen beëindigen. Reden daarvoor was dat gezamenlijke rangschikkingen in de praktijk op onbedoelde wijze werden gebruikt, doordat gezamenlijke rangschikking werd gevraagd van een relatief klein perceel met een naastgelegen landgoed. Het kleine perceel hoefde nauwelijks aan de eisen voor rangschikking te voldoen en leverde aldus niet of nauwelijks een bijdrage aan het creëren en in stand houden van natuurschoon, terwijl de eigenaar van dat perceel wel aanspraak had op de fiscale faciliteiten uit de Nsw.'*

Vervolgens oordeelt de Raad van State dat het feit dat *'dergelijk onbedoeld gebruik zich ook kan voordoen wanneer een landgoed in appartementsrechten wordt gesplitst die een exclusief gebruiksrecht op een deel van het landgoed geven, onvoldoende [is] voor het oordeel dat de bewoners niet als eigenaar in de zin van de Nsw kunnen worden beschouwd. De bewoners hebben, afgezien van het exclusieve gebruik van een appartement met bijbehorende tuin, geen exclusief gebruiksrecht op de gronden van het landgoed. Het risico op onbedoeld gebruik van de rangschikking doet zich in dit geval dan ook niet voor.'*

3. Conclusie

De uitspraak van de Raad van State bevestigt dat de appartementsgerechtigde als eigenaar in de zin van de NSW 1928 kwalificeert. Het feit dat de splitsing in bovengenoemde casus zodanig is ingericht dat alle appartementsgerechtigden ook onverdeeld eigenaar zijn van alle gronden, tuinen en natuur en allen naar rato bijdragen in (de kosten van) het onderhoud hiervan, maakt dat naar het oordeel van de Raad van State ook geen sprake is van misbruik of onbedoeld gebruik van de NSW 1928. Alle appartementsgerechtigden dragen immers in gelijke mate bij aan de instandhouding van het natuurschoon op het betreffende landgoed. De NSW-rangschikking is dan ook ten onrechte ingetrokken door de RvO.

In de praktijk kunnen zich echter gevallen voordoen waarbij het kwalificeren van de appartementsgerechtigde als eigenaar in de zin van de NSW 1928 wel tot onbedoeld gebruik van de NSW 1928 leidt. Te denken valt aan situaties waarbij niet in gelijke mate wordt bijgedragen aan de instandhouding van het natuurschoon, bijvoorbeeld omdat het gebruik van de onbebouwde delen van het landgoed exclusief toekomt aan een of enkele appartementsgerechtigden en niet aan allen tezamen. Ook is het op deze manier mogelijk om nieuw vervaardigde gebouwen met daarin diverse zelfstandige wooneenheden voor rangschikking in aanmerking te laten komen. Immers wanneer een dergelijk 'complex' is gelegen op een perceel dat ten minste 5 hectare groot is en voor ten minste 30% is bezet met houtopstanden of natuurterreinen, is rangschikking als NSW-landgoed in beginsel mogelijk wanneer de eigendom daarvan is gesplitst in appartementsrechten.¹¹ De vrees van de staatssecretarissen voor onbedoeld gebruik van de NSW 1928 is dan ook niet geheel onterecht. Maar om de appartementsgerechtigde om die reden volledig uit te sluiten van de NSW 1928, is ons inziens in strijd met doel en strekking van de NSW 1928. Het ligt derhalve op de weg van de wetgever om nadere voorwaarden te stellen aan de appartementsgerechtigde en op die manier te waarborgen dat de NSW 1928 wordt gebruikt waarvoor deze in het leven is geroepen: ter bevordering van het behoud en het creëren van natuurschoon in Nederland.

¹¹ In de praktijk zou de RvO zich in een dergelijk geval met een beroep op artikel 2, lid 2 van het Rangschikkingsbesluit NSW 1928 nog op het standpunt kunnen stellen dat de opstal, het complex, niet kan worden gerangschikt omdat het inbreuk maakt op het natuurschoon.