

# Schotelverboden

Carel Adriaansens<sup>1</sup>

TAL VAN WONINGCORPORATIES EN ANDERE VERHUURDERS ZIJN ER DE AFGELOPEN JAREN TOE OVERGEGAAN OM IN HUN HUURCONTRACTEN DE PLAATSIJNG VAN SCHOTELANTENNES TE REGULEREN. VOLGENS HET NEDERLANDSE HUURRECHT IS DIT TOEGESTAAN. DE EUROPESE COMMISSIE EN HET EUROPEES HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS DENKEN HIER ECHTER HEEL ANDERS OVER. SCHOTELANTENNES MOGEN WEL WORDEN AANGEBRACHT. ALLEEN ZEER DRINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG KUNNEN HET RECHT OP VRIJE NIEUWSGARING OPZIJZETTEN.

Schotelverboden schieten als paddenstoelen uit de grond. De vraag is of ze zijn toegestaan. Volgens het Nederlandse huurrecht wel, maar het heeft er alle schijn van dat de Europese Commissie daar bepaald anders over denkt. Recent ontwikkelingen – meer met name een recent arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) – zijn voor mij aanleiding geweest om de juridisch aspecten van schotelverboden op een rijtje te zetten.

De aanpak is als volgt: in paragraaf 1 van deze bijdrage wordt het schotelantenneverbod behandeld tegen de achtergrond van het in 2003 vernieuwde huurrecht. In paragraaf 2 wordt stilgestaan bij de bestaande rechtspraak ter zake van de Nederlandse rechters, waarna in paragraaf 3 aandacht wordt besteed aan enkele Mededelingen van de Europese Commissie inzake de toepassing van art. 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In paragraaf 4 wordt een recent arrest van het EHRM ter zake van een door een huurder tegen de wil van de verhuurder geplaatste schotelantenne besproken. En deze bijdrage wordt in paragraaf 5 afgesloten met een korte conclusie.

## 1. Schotelverboden in het huurrecht van woonruimte

Sinds de invoering van het nieuwe huurrecht (augustus 2003) is ons Burgerlijk Wetboek (BW) verrijkt met een bepaling die niet uitmunt in leesbaarheid: art. 7:215 BW.

Deze nieuwe regeling wordt ook wel aangeduid als de 'klussenregeling'. Deze regeling geeft de huurder ruimere mogelijkheden om de door hem gehuurde woning aan zijn woonwensen aan te passen dan onder het oude huurrecht mogelijk was. In de juridische literatuur was daar herhaaldelijk voor gepleit, onder meer door schrijver dezes.<sup>2</sup> De wetgever heeft naar die pleidooien willen luisteren.

In de laatste fase van het wetgevingsproces heeft

de Eerste Kamer echter nog een wijziging weten af te dwingen die het verhuurders mogelijk maakt om wél ten nadele van huurders van deze klussenregeling te mogen afwijken als het om veranderingen aan de *buitenzijde* van een gehuurde woning gaat. Daarbij had men met name het oog op de als ongewenst beoordeelde plaatsing van schotelantennes.

Vertaald naar het hier aan de orde zijnde onderwerp betekent art. 7:215 BW – kort gezegd – dat een huurder van woonruimte binnen zijn woning zonder meer een schotelantenne mag plaatsen, ongeacht wat de verhuurder in het huurcontract heeft voorgeschreven of verboden. Aan de andere kant kan de verhuurder het aanblijven van schotelantennes aan de *buitenzijde* van het gehuurde blijven verbieden, behoudens toestemming op door hem bepaalde voorwaarden.

Tal van woningcorporaties, maar ook andere grote verhuurders, zijn er de afgelopen jaren toe overgegaan om in hun (standaard)huurcontracten de plaatsing van schotelantennes te reguleren. Vaak treft men kortweg een algeheel verbod aan, maar ook ziet men regelmatig het voorschrift dat toestemming van de verhuurder moet worden gevraagd, waarbij soms op voorhand eisen worden gesteld aan plaatsing en omvang, uiterlijk en onderhoud van de schotel. Soms wordt een bepaald type of merk schotel voorgeschreven.

### Auteur

1. Prof. mr. C.A. Adriaansens is bijzonder hoogleraar Vastgoedrecht aan de Universiteit Maastricht en gevestigd, als zelfstandig juridisch adviseur op dat terrein.

### Noten

2. Juridische aspecten van zelfwerkzaamheid in huurwoningen (oratie Maastricht), Deventer: Kluwer 1985.

## Alle arresten van de gerechtshoven respecteren het schotelverbod

### 2. Nederlandse rechtspraak

Naast nogal wat lagere rechtspraak – met wisselende uitslag<sup>2</sup> – is er op het gebied van schotelantennes slechts sprake van één (gepubliceerd) arrest van de Hoge Raad en dat is het arrest van 3 november 1989<sup>1</sup> (NJ 1991, 168 en RvdW 1989, p. 242).

Het ging hier om (autochtone) huurders van een flatgebouw die een schotelantenne wilden plaatsen op het dak boven de door hen gehuurde woning. Dat zou een beter televisiebeeld opleveren dan via de kabel binnenkwam. Het huurreglement van de woningbouwvereniging waarvan de woning werd gehuurd, verbood echter het plaatsen van (onder meer) schotelantennes. Huurders achten dit verbod een onredelijke beperking van hun grondrecht op 'vrije nieuwsgaring', welk grondrecht is neergelegd in art. 10 lid 1 EVRM.

Met de kantonrechter en, in hoger beroep, de rechtbank, was de Hoge Raad van mening dat de lagere rechters terecht de belangen van verhuurder (voorkomen gevaar en schade) hadden afgewogen tegen de belangen van huurders (een betere en ruimere ontvangst van televisiekanalen) en dat het belang van verhuurder moest prevaleren, nu huurders ook via de cai dezelfde televisiebeelden met de gebruikelijke cai-kwaliteit konden ontvangen. Het verbod op schotelantennes in het huurreglement – en het beroep dat de woningbouwvereniging daarop deed – werd door de lagere rechters als een niet onredelijke beperking van art. 10 EVRM aangemerkt – en de Hoge Raad bekrachtigde dat oordeel.<sup>3</sup>

Met een beroep op deze uitspraak zijn door lagere rechters veelvuldig vonnissen gewezen die de huurder met zijn beroep op vrije nieuwsgaring in het ongelijk hebben gesteld. Er vindt een afweging van belangen plaats waarbij aan verhuurderszijde de 'ontsiering' van het gehuurde wordt meegewogen, alsmede de (mogelijke) schade of het (mogelijk) gevaar voor omwonenden; ook het voorkomen van precedentwerking ('wildgroei') speelt vaak een rol, evenals het voorhanden zijn van alternatieven. Daartegenover staat dan het belang van de huurder bij vrije nieuwsgaring. En ook als het, zoals bij veel allochtonen het geval is, niet zozeer gaat om een kwalitatief beter beeld, maar om het ontvangen van informatie die niet via de kabel wordt doorgegeven, valt de belangenafweging veelvuldig in het voordeel van de verbiedende verhuurder uit.

Wat opvalt is dat alle (gepubliceerde) arresten van de gerechtshoven op dit punt consequent (en vaak met

vernietiging van het arrest in eerste aanleg) het schotelverbod respecteren, met een beroep op de belangenafweging – vaak met verwijzing naar alternatieve mogelijkheden, als kabel, radio, kranten en internet. Men zie Hof Amsterdam 8 februari 2007, LJN BC8002, Hof 's-Gravenhage 1 en 22 augustus 2007, LJN BB2283 en LJN BB2640 (waarin het kijken naar soaps impliciet als te onbenullig voor bescherming onder art. 10 EVRM werd aangemerkt!), Hof Amsterdam 9 december 2008, LJN BH 8886 en Hof 's-Hertogenbosch 7 juli 2009, LJN BK 4431. In al deze arresten wordt gerefereerd aan het eerdergenoemde arrest van de Hoge Raad – dat niettemin dateert van vóór het vernieuwde huurrecht. En dat betrekking had op een andersoortige casus.

### 3. Standpunt van de Europese Commissie

Naar aanleiding van de bijeenkomst van de Europese Raad in 2001 in Lissabon heeft de Europese Commissie op 27 juni 2001 een Mededeling doen uitgaan.<sup>6</sup> Met die Mededeling wilde de Commissie recht doen aan de betekenis die de overgang van een digitale economie kan hebben voor de groei en de werkgelegenheid en op het belang voor de Europese burger om tegen een redelijke prijs toegang te hebben tot die informatie-infrastructuur. De Mededeling wordt ook wel kortweg aangeduid als de verwoording van 'het recht op een schotelantenne'.

De kernstelling van dit document luidt als volgt:

*Ingevolge de beginselen van het vrije goederenverkeer (artikel 28-30 van het Verdrag) en van het vrije dienstenverkeer (artikel 49 e.v. van het Verdrag, zoals geïnterpreteerd in het licht van artikel 10 van het EVRM) moet in het algemeen iedereen die dat wenst, de mogelijkheid hebben een schotelantenne te gebruiken.*

De Commissie wijst er op dat de beginselen, weergegeven in de genoemde artikelen, horizontale en rechtstreekse werking hebben, dat wil zeggen dat voorschriften van overheden of particuliere ondernemingen die daarmee in strijd zijn, ongeldig zijn.

De Commissie waarschuwt voor voorschriften voor de installatie en het gebruik van schotelantennes nu deze een beperking van het vrije verkeer van goederen en diensten kunnen betekenen. Ze onderscheidt daarbij een vijftal in de praktijk aangetroffen beperkingen, te weten: a) technische normen en specificaties, b) administratieve voorschriften, c) bouwkundige en planologische voorschriften, d) fiscale voorschriften en e) voorschriften inzake de ontvangst. En ze geeft duidelijk aan hoe terughoudend met deze beperkingen dient te worden omgegaan. Kortheidshalve wordt hier volstaan met verwijzing naar dit document.

In een Mededeling aan de Leden van 3 februari 2006<sup>7</sup> heeft de Commissie haar standpunt ter zake van de betekenis van art. 10 EVRM verder verduidelijkt: uit art. 10 EVRM vloeit voort dat iedere burger recht heeft op een schotelantenne voor de ontvangst van radio- en televisie-uitzendingen. Dit fundamenteel recht mag niet worden beperkt, noch door overheidsregelgeving, noch door private regelgeving. Privépersonen mogen niet worden verplicht televisie-uitzendingen via kabeltelevisie te ontvangen.

**Uit art. 10 EVRM vloeit voort dat iedere burger recht heeft op een schotelantenne voor de ontvangst van radio- en televisie-uitzendingen**

Dit recht op een schotelantenne is echter niet absoluut, maar kan worden beperkt op grond van *dringende redenen van algemeen belang*. De opgelegde beperkingen moeten daarbij wel voldoen aan het *evenredigheidsbeginsel*.

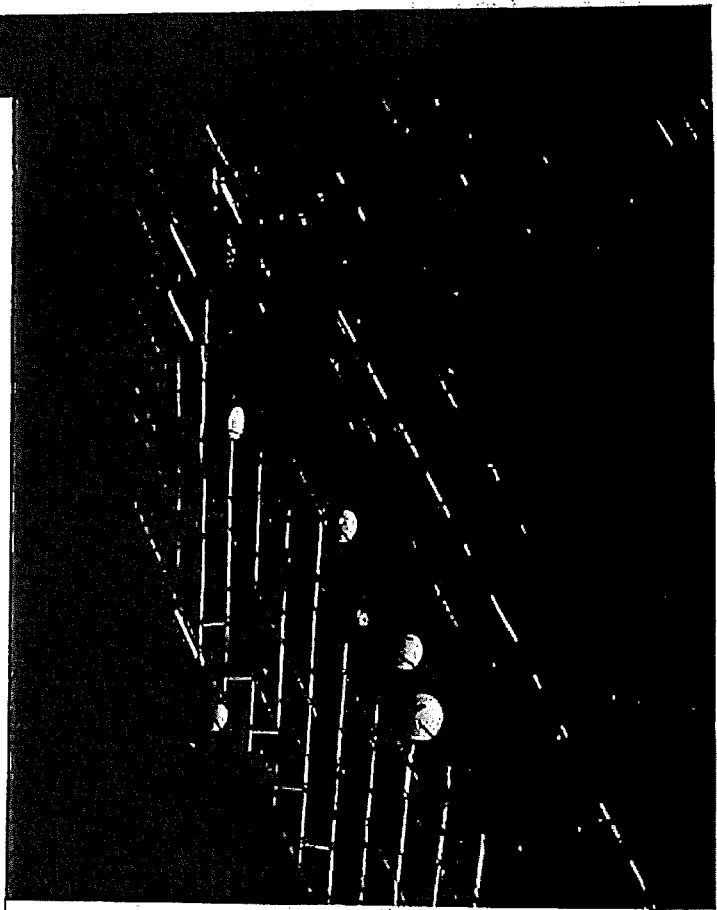
Van verhuurders wordt, in elk geval door de Europese Commissie, een positieve grondhouding verwacht met betrekking tot het aanbrengen van schotelantennes door bewoners. Een 'oprotpremie' voor schotelantennes, waarmee bijvoorbeeld de Utrechtse woningcorporatie Mitros heeft geschermd, zal in de ogen van de Europese Commissie, gelet op de door haar verstrekte Mededelingen geen genade vinden. Datzelfde geldt, zonder enige twijfel, ook voor de subsidiëring die sommige gemeenten in het vooruitzicht stellen om de verwijdering van schotelantennes te stimuleren. Ook het argument dat de bewoner andere mogelijkheden heeft voor radio- en televisieontvangst (zoals kabel of Digitenne) mag van de Europese Commissie geen rol spelen. En schotels verbieden omdat het 'niet mooi' of 'gevaarlijk' is, zal, als het aan de Europese Commissie ligt, zonder stevige en deugdelijke motivering en/of het aandragen van volwaardige alternatieven geen stand kunnen houden.

Anders gezegd: voor een gewone belangenafweging, als tot nu toe in de Nederlandse jurisprudentie lijkt te worden aangehangen, is volgens de Europese Commissie geen plaats. Veeleer geldt: schotels mogen, tenzij *zeer zwaarwegende* belangen uit oogpunt van openbare orde, veiligheid en volksgezondheid een verbod zouden rechtvaardigen, en dan nog moeten deze maatregelen zonder discriminatie worden toegepast, geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaan dan strikt nodig is (evenredigheidsbeginsel).

#### 4. De zaak *Curshid Mustafa en Tarzibachi tegen Zweden*<sup>8</sup>

Zoals de Europese Commissie ook in haar eerstgenoemde Mededeling van 2001 heeft aangegeven, laten de Mededelingen van de Europese Commissie onverlet dat het EHRM op specifieke onderdelen van de door de Mededelingen bestreken onderwerpen haar oordeel kan geven. Dat is, behalve waar het gaat om de zogenoemde horizontale werking van het recht van art. 10 EVRM, en waar het gaat om fiscale belasting van schotels, inhoudelijk tot voor kort nooit gebeurd waar het gaat om het recht op het mogen aanbrengen en het hebben van een schotel aan een gehuurde woning. Het arrest *Curshid Mustafa en Tarzibachi tegen Zweden* heeft daarin verandering gebracht.

Het ging in deze zaak om een Iraaks echtpaar met drie kinderen, die sinds 1999 een appartement huurden in/bij Stockholm. In 2003 trad een nieuwe eigenaar aan die het echtpaar gebod de schotel, geplaatst aan de buitzijde van het appartement, te verwijderen, op grond van strijdigheid met de huurvoorwaarden. Het echtpaar



© Construction Photography/Corbis

weigerde. Vervolgens werd hen de huur opgezegd. De rechter in eerste aanleg liet er een belangenafweging op los die in het voordeel van de huurders uitviel. In hoger beroep liet de rechter echter het belang van de verhuurder (voorkomen van mogelijk gevaar en tegengaan van ontsiering) zwaarder wegen dan het belang van huurders bij 'vrije nieuwsgaring' en beëindigde de huurovereenkomst.

Huurders wendden zich tot het EHRM met een beroep op art. 10 EVRM. Ik laat de belangrijkste overwegingen hierna voor zichzelf spreken.

44. In the instant case, the Court observes that the applicant wished to receive television programmes in Arabic and Farsi from their native country or region. That information included, for instance, political and social news that could be of particular interest to the applicants as immigrants from Iraq. Moreover, while such news might be the most important information protected by Article 10, the freedom to receive information does not extend only to reports of events of public concern, but covers in principle also cultural expressions as well as pure entertainment. The importance of the latter types of information should not be underestimated, especially for an immigrant family with three children, who may wish to maintain in contact with the culture and language of their country of origin. The right at issue was therefore of particular importance to the applicants.

45. It should be stressed that it has not been claimed that there were any other means for the applicants

#### Noten

3. Zie onder meer Dozy/Jacobs, *Hoofdstukken huurrecht voor de Praktijk*, Arnhem: Cduca Quint 1999, p. 104 en 105.
4. HR 3 november 1989, NJ 1991, 168.
5. Het ging hierbij overigens niet om een

- beoordeling van de omvang van de door art. 10 EVRM geboden vrijheid, maar om de vraag of de contractueel overeengekomen beperking van die vrijheid als onredelijk beïnvloedend moest worden aangemerkt.
6. Mededeling van de Commissie over de

toepassing van de algemene beginselen van het vrije verkeer van goederen en diensten op het gebied van het gebruik van schotelantennes. Zie LUR-Let 52001DC0351.

7. Zie [www.cm601591NL.doc](http://www.cm601591NL.doc).

8. Deze uitspraak is, in zijn voorlopige

vorm, weergegeven in NIB 2009, 399, III, 8, p. 506 en 507. De definitieve versie is vrij eenvoudig te vinden op de website van het Europees Hof [www.echr.coe](http://www.echr.coe).

## Het feit dat de huurder met behulp van zijn schotel de hele dag alleen maar naar buitenlandse soaps zit te kijken, kan geen argument zijn om art. 10 EVRM opzij te zetten

*to receive these or similar programmes at the time of the impugned decision than through the use of the satellite installation in question, nor that their satellite dish could be placed at a different location. They might have been able to obtain certain news through foreign newspapers and radio programmes, but these sources of information only cover parts of what is available via television broadcasts and cannot in any way be equated with the latter. Moreover, it has not been shown that the landlord later installed broadband and internet access or other alternative means which gave the tenants in the building the possibility to receive these television programmes.*

*46. It is true that satellite dish mounted on or extending outside the façade of a building may pose safety concerns, in particular since a landlord may be held responsible for damage caused by a falling dish. The Court of Appeal noted that this was the main reason for the landlord's refusal to allow the applicants' installation. However, in the instant case, this aspect cannot carry much weight, as the evidence in the domestic case showed that the installation did not pose any real safety threat. It was examined by an engineer and both the Rent Review Board (rechter in eerste aanleg; CA) and the Court of Appeal inspected it before concluding it was safe. While it might be convenient for a landlord to make general risk assessments without having to check individual installations, such considerations cannot be of much importance in the face of the applicants' interests.*

*47. In the domestic proceedings, the landlord also invoked physical and aesthetical damage as well as obstruction of access to the flat as reasons for banning the satellite installation. These concerns were not directly addressed by the Court of Appeal, but the court did state that the landlord had a weighty and reasonable interest of upholding order and good custom. In any event, there is no indication that this additional concerns were of any practical significance in the applicants' case. In this connection, it should be mentioned that the applicants' flat was located in one of the suburbs of Stockholm, in a tenement house with no particular aesthetic aspirations.*

*48. The Court further notes the Court of Appeals' fin-*

*ding that, while the applicants interest in receiving the television broadcasts had to be taken in consideration, their right to freedom of information did not have such a bearing on the case that it could be considered to have any real importance. From this statement, the Court cannot but conclude that the appellate court, in weighing the interests involved, failed to apply standards in conformity with Article 10.*

### 5. Conclusie

Met dit arrest van het EHRM is, ook voor Nederland, komen vast te staan dat schotelantennes door huurders ook aan de buitenzijde van hun woning mogen worden aangebracht, ongeacht het gestelde in art. 7:215 lid 6 BW, en ongeacht enig contractueel verbod.<sup>9</sup> Van het recht op 'vrije nieuwsgaring' mag alleen wegens dringende redenen van algemeen belang worden afgeweken. Daarvoor is niet voldoende dat de schotels door de verhuurder 'niet mooi' gevonden worden, dat hij meent dat ze gevaarlijk zijn of schade kunnen toebrengen of dat hij bang is voor een wildgroei van schotelantennes. Qua esthetiek zal sprake moeten van een (schotel aan) een gebouw van bijzondere architectuur (bijvoorbeeld een monument) en bij een beroep op 'gevaar' of 'schade' moet sprake zijn van concreet gevaar en/of reële schade. Ook de aanwezigheid van alternatieven kan het schotelverbod niet overeind houden, zolang dat alternatief niet volkomen hetzelfde biedt als wat de schotel de huurder biedt. En zelfs het feit dat de huurder met behulp van zijn schotel de hele dag alleen maar naar buitenlandse soaps zit te kijken, kan geen argument zijn om art. 10 EVRM opzij te zetten. Van een 'gewone' afweging van belangen is geen sprake; een schotel mag en kan alleen worden verboden als er sprake is van geconcretiseerde zwaarwegende belangen om ze tegen te gaan.

De in paragraaf 2 hiervoor weergegeven uitspraken van de diverse gerechtshoven voldoen mijns inziens niet aan de door de Europese Commissie en het EHRM dwingend voorgeschreven toepassingscriteria van art. 10 EVRM. En ook een nuancering van art. 7:215 lid 6 BW lijkt aan de orde.

Het arrest van de Hoge Raad van 3 november 1989 lijkt overigens wel aan de criteria van het EHRM te voldoen, waar het in deze zaak niet ging om op de kabel niet beschikbare kanalen, maar eenvoudig om een beweerdelijk 'beter beeld', en daar is art. 10 EVRM natuurlijk niet voor geschreven. Maar het zou goed zijn als de Hoge Raad bij gelegenheid nog eens duidelijker zou benadrukken dat de belangenafweging bij toetsing aan art. 10 EVRM geen gewone belangenafweging is, maar een afweging waarbij de belangen van de huurder bij het hebben en houden van een schotel zeer zwaar wegen, en het alleen mogen afleggen tegen nog zwaarwegender en voldoende concreet gemaakte belangen uit het oogpunt van openbare orde, veiligheid en gezondheid aan de zijde van de verhuurder.<sup>10</sup>

#### Noten

9. Ik ga hierbij uitdrukkelijk verder dan T. Barkhuysen en M.L. van Emmenik in hun noot onder dit arrest in AB 2009, 286 die aangeven dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de civiele rechter in Nederland een vergelijkbare toets toepassen, onder verwijzing

naar onder meer enkele uitspraken, waaronder de Hoge Raad-uitspraak die hiervoor in noot 4 is aangehaald. De toegepaste belangenafwegingen verschillen naar mijn mening aanzienlijk; die van de Nederlandse rechter is steek in het vingerdriel van de verhuurder, die van het EHRM voegde in het voordeel van

de huurder. Overigens is de noot van Barkhuysen en Van Emmenik, evenals trouwens de noot van J.H. Gerards onder dit arrest in HRG van 5 februari 2009, primair gericht op de met dit arrest versterkt lijkende indirecte horizontale werking van art. 10 EVRM in de richting van door privaatrechtelijke verbindingen.

10. Bij het sluiten van deze editie blijkt het Hof Amsterdam (neyenvestiging Arnhem), de broederschap van het EHRM begrepen te hebben, zie de uitspraak van 29 september 2009, gepubliceerd 11 maart 2010, LJN BL6547 en het daaraan voorafgaande tussenarrest van 24 februari 2009, LJN BHE413.