

‘De waarde van een overeenkomst over ruimtelijke ontwikkeling’

prof. mr. Peter van Buuren

Voorbeeld bevoegdhedenovereenkomst

1. De gemeente zal bestemmingsplan opstellen dat een planologische basis biedt voor het bouwplan van BUSOP en zal als zoveel in haar vermogen ligt bevorderen dat dit plan onherroepelijk zal worden.
2. BUSOP en de gemeente ruilen gronden als omschreven in bijlage I bij deze overeenkomst. BUSOP betaalt daarenboven aan de gemeente een bedrag van € 250.000,-- voor compensatie van waardevolle bosnatuur die door de realisering van het plan verloren zal gaan.

Gemeente besluit in afwijking van

- Gemeenteraad stelt het bestemmingsplan niet overeenkomstig het ontwerp vast
- Handhaaft ter plaatse de bestemming 'Groen'
- BUSOP moet naar regionale bedrijventerrein
- BUSOP gaat naar de bestuursrechter
- Hoe oordeelt die?

Enkele uitspraken bestuursrechter (I)

- ABRvS 14 december 2005, nr. 20050107/1: bestemmingsplan verbiedt permanente bewoning recreatiewoning in strijd met afspraken in koopovereenkomst betreffende de grond voor die woning (?)
- Afdeling: uitleg van een privaatrechtelijke overeenkomst kan in een bestemmingsplanprocedure niet aan de orde komen

Enkele uitspraken bestuursrechter (II)

- ABRvS 23 juni 2004, nr. 200305794/1: bij verkoop bouwland aan gemeente is afgesproken dat de bestemming “recreatieve doeleinden” zal worden
- Afdeling: raad kan op grond van gewijzigde omstandigheden of planologische inzichten een andere bestemming toekennen en bestemmingsplan heeft zelfstandige betekenis en bestemmingen kunnen niet afhankelijk worden gesteld van buiten het plan staande overeenkomsten

27 juni 2012 Tubbergen

- ABRvS 27 juni 2012, nr. 201109458/1: overeenkomst in het kader van 'Rood voor rood' beleid
- Sloop van agrarische bebouwing in ruil voor twee vrijstaande woningen op verschillende locaties
- Raad weigerde bestemmingsplan vast te stellen dat conform overeenkomst was
- Opnieuw geen grote betekenis aan overeenkomst

Afdeling in zaak Tubbergen

- Gebondenheid aan overeenkomst verdraagt zich niet met door de wet toegekende bevoegdheid om bestemmingsplan vast te stellen na volgen van in de wet voorgeschreven, met waarborgen omklede, procedure. De beslissing over het bestemmingsplan kan afhankelijk van in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen anders uitvallen dan door B&W bij het sluiten van de overeenkomst is ingeschat.
- Overeenkomst is wel omstandigheid die de raad bij vaststelling van het plan in zijn overwegingen dient te betrekken

**ABRvS 8 september 2004, nr. 200304489/1, AB 2004, 458
(tracébesluit HSL – Zuid)**

- Herziening tracébesluit is in strijd met overeenkomst tot grondruil (gaat over geluidscherm)
- Afdeling legt hier overeenkomst wel uit
- Overeenkomst had rol behoren te spelen in de belangenafweging die ten grondslag lag aan bestreden besluit. Dat de nakoming van de overeenkomst tussen appellant en de Staat een privaatrechtelijke aangelegenheid was en dat de overeenkomst primair ziet op de grondruil doet daar niet aan af.
- Redenen voor niet nakomen te licht voor niet honoreren gerechtvaardigde verwachtingen

27 juni 2012: bestuursakkoord Limburg

- ABRvS 27 juni 2012, nr. 201108336/1/T1: gemeente Eijsden-Margraten is een van ondertekenaars bestuursakkoord met provincie Limburg
- Betrekkelijk grootschalig project. Het BA eist onder meer afstemming met gemeente Maastricht en minimum omvang project.
- Maastricht en Limburg beide in beroep

Afdeling in zaak Eijsden

- Bestuursakkoord kan in het systeem van de Wro niet meer inhouden dan een inspanningsverplichting voor gemeente
- Voor verdergaand juridische binding aan het beleid van de provincie staat de weg van de provinciale verordening open op grond van art.4.1 Wro
- Wetsgeschiedenis Wro: in concrete gevallen of in geval van doelstellingen die betrekking hebben op één gebied is bestuursakkoord wel mogelijk

Uitkomst tussenuitspraak

- Gemeente heeft aan haar inspanningsverplichting voldaan. Veelvuldig overleg met de gemeente Maastricht geweest.
- BA is in de belangenafweging betrokken en de raad zich heeft ingespannen bij de vaststelling van het bestemmingsplan te handelen overeenkomstig het provinciale beleid
- Strijd met BA noch met vertrouwensbeginsel

Oratie Nijmeijer: Afspraken van belang

- De systematiek die de Wro bevat voor de doorwerking van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid, is niet toegesneden op sturing door middel van bestuurlijke afspraken
- De bestuurlijke afspraak mag volgens Nijmeijer niet als buitenwettelijk alternatief voor de Wet ruimtelijke ordening worden gebruikt
- Afdeling in zaak Eijsden gaat in die richting, maar iets minder ver (inspanningsverplichting mag wel)

Naar de burgerlijke rechter?

- Vordering tot nakoming van de overeenkomst kan niet slagen in verband met bevoegdheidsverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter
- Leerstuk van de formele rechtskracht: onherroepelijk bestemmingsplan wordt geacht rechtmatig te zijn
- Maar is een vordering tot schadevergoeding mogelijk wegens wanprestatie?

HR 8 juli 2010, 09/03160, AB 2011/ 298 (Etam/Zoetermeer)

- Etam heeft grond gekocht op het bedrijventerrein Dwarstocht om daarop een distributiecentrum e.a. neer te zetten
- De gemeente had zich verbonden een bestemmingsplan op te stellen dat tot de nodige bouwvergunningen zou kunnen leiden
- Op het aangrenzende gebied Oosterheem zou in verband met een goed woon- en leefklimaat tussen Etam en woningen bepaalde afstanden aan worden gehouden en/of geluidwerende voorzieningen worden aangebracht

Wat leert het arrest over de bevoegdhedenovereenkomst?

- Wenst wederpartij van de gemeente nakoming van de uit een dergelijke overeenkomst voortvloeiende verplichting tot het nemen van het besluit, dan dient zij zich tot de bestuursrechter te wenden
- Ter zake van een vordering tot schadevergoeding wegens wanprestatie is de burgerlijke rechter de bevoegde rechter, ook in geval de wederpartij schadevergoeding wenst in plaats van nakoming
- Art. 8:73 Awb staat niet in de weg

Er is nog een bepaling in de overeenkomst

- BUSOP en de gemeente ruilen gronden als omschreven in bijlage I bij deze overeenkomst. BUSOP betaalt daarenboven aan de gemeente een bedrag van € 250.000,-- voor compensatie van waardevolle bosnatuur die door de realisering van het plan verloren zal gaan.

Kan BUSOP met beroep op het exploitatieplan terugbetaling eisen?

- Art. 6.24 lid 2 Wro: gemeente dient bij het sluiten van overeenkomst exploitatieplan in acht te nemen
- Art. 6.2.4, aanhef en onder e, Bro: onder verhaalbare kosten worden mede begrepen kosten van noodzakelijke compensatie van in exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen

Betekenis exploitatieplan voor kansen vordering terugbetaling

- In geval van anterieure overeenkomst: geen binding aan het exploitatieplan, contractsvrijheid overheerst
- In geval van posterieure overeenkomst: afhankelijk van vraag of exploitatieplan voorziet in compensatie van verloren gegane natuur, zal vordering onverschuldigde betaling met beroep op nietigheid van bepaling in overeenkomst wel of niet slagen
- Rechtmatigheid en hoogte bedrag in exploitatieplan: formele rechtskracht

Dank voor uw aandacht!

prof. mr. Peter van Buuren

staatsraad Raad van State

bijzonder hoogleraar bestuursrecht Universiteit Utrecht