

Kort begrip van onvoorziene omstandigheden (art. 6:258 BW) en het vereiste van toekomstigheid

Bb 2018/1

In een arrest van 13 oktober 2017 van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2017:2615) stond een samenwerkingsovereenkomst tot realisatie van nieuwbouwwoningen centraal. Deze bijdrage plaatst het arrest in de bredere context van het leerstuk onvoorziene omstandigheden (art. 6:258 BW). Daarbij komt aan de orde wanneer een onvoorziene omstandigheid als zodanig kwalificeert, wanneer nog kan worden gesproken van een 'toekomstige' omstandigheid en in hoeverre een overheidslichaam zich kan beroepen op een beleidswijziging als onvoorziene omstandigheid.

1. Inleiding

Een gemeente in de Achterhoek en twee projectontwikkelaars sluiten een overeenkomst voor de bouw van een aantal nieuwbouwwoningen. De Gemeente ziet zich op enig moment genoodzaakt het bouwproject te annuleren, in verband met de bevolkingskrimp in de regio. De projectontwikkelaars stellen de gemeente vervolgens aansprakelijk. De gemeente beroept zich evenwel op het leerstuk van onvoorziene omstandigheden met de stelling dat de bevolkingskrimp en de gevolgen daarvan voor het bouwproject onvoorzien waren, wat de projectontwikkelaars betwisten. Deze patstelling leidt tot een arrest van de Hoge Raad van 13 oktober 2017 (ECLI:NL:HR:2017:2615, *Gemeente Bronckhorst*), waarin de Hoge Raad de afwijzing door het hof van het beroep van de gemeente op onvoorziene omstandigheden in stand laat. Deze bijdrage plaatst het arrest in een bredere juridische context. Daarbij komt onder meer aan de orde wanneer sprake is van een onvoorziene omstandigheid in de zin van art. 6:258 BW, wanneer nog kan worden gesproken van een 'toekomstige' omstandigheid en in hoeverre een overheidslichaam zich kan beroepen op een beleidswijziging als onvoorziene omstandigheid.

2. Het leerstuk onvoorziene omstandigheden (art. 6:258 BW)

2.1 Wat zijn onvoorziene omstandigheden (lid 1)

Art. 6:258 BW biedt de mogelijkheid om een contract open te breken als zich onvoorziene omstandigheden voordoen. Doet een partij met succes beroep op deze bepaling, dan kan de rechter een overeenkomst wijzigen of geheel of gedeeltelijk ontbinden met terugwerkende kracht. Het begrip 'onvoorziene omstandigheid' moet worden gelezen als een 'niet (stilzwijgend) in de overeenkomst verdisconteerde omstandigheid'. Welke wijziging van partijen wel en niet hebben verdisconteerd in de overeenkomst, is een kwes-

tie van uitleg. Vanzelfsprekend is minder aannemelijk dat partijen hebben bedoeld om het intreden van bepaalde omstandigheden te verdisconteren in de overeenkomst, naarmate die ontwikkeling minder voorzienbaar was.

Achter het begrip 'onvoorziene omstandigheid' in deze zin gaat bovendien een vereiste van toekomstigheid schuil. Vergelijk de volgende passage uit het arrest de Hoge Raad in de zaak *Briljant Schreuders/ABP* (HR 20 februari 1998, *NJ* 1998/493, rov. 3.4.2):

“Van onvoorziene omstandigheden in de zin van art. 6:258 kan alleen sprake zijn voor zover het betreft omstandigheden die op het ogenblik van tot stand komen van de overeenkomst nog in de toekomst lagen.”

Dit betekent dat een beroep op art. 6:258 BW, ook al is sprake van niet in de overeenkomst verdisconteerde omstandigheden, toch strandt als die omstandigheden op het ogenblik van het tot stand komen van de overeenkomst reeds bestonden. In dat geval zou sprake kunnen zijn van dwaling (art. 6:228 BW). Wanneer omstandigheden hun toekomstige karakter verliezen, komt mede in het in deze bijdrage te bespreken arrest aan de orde. Uit het arrest blijkt dat daarvoor niet is vereist dat de betreffende omstandigheden zich definitief hebben gematerialiseerd.

2.2 Toerekening van onvoorziene omstandigheden aan de partij die zich daarop beroept (lid 2)

Ook als sprake is van onvoorziene omstandigheden in de voor bedoelde zin, dan kan een geslaagd beroep op die bepaling alsnog afstuiten op art. 6:258 lid 2 BW. Dit tweede lid bepaalt dat voor wijziging of ontbinding geen plaats is, als het intreden van de onvoorziene omstandigheid krachtens (i) de aard van de overeenkomst of (ii) de verkeersopvattingen voor rekening komt van degene die zich erop beroept. De categorie onder (i) schuurt aan tegen het vereiste uit lid 1 van 'niet in de overeenkomst verdisconteerde omstandigheid'. In deze eerste categorie valt bijvoorbeeld dat het een commercieel contract is, zodat sommige onvoorziene omstandigheden geacht kunnen worden te zijn verdisconteerd in het normale ondernemersrisico dat is verbonden aan het sluiten van die overeenkomst. Onder de tweede categorie (verkeersopvattingen) valt bijvoorbeeld dat een wijziging in de omstandigheden voortkomt uit beslissingen van de partij die zich beroept op art. 6:258 BW zelf (vgl. HR 1 juni 1990, *NJ* 1996/53).

2.3 Terughoudende maatstaf en stelplicht en bewijslast

Voor de toepassing van art. 6:258 BW geldt een hoge drempel. Een beroep op onvoorziene omstandigheden is alleen toelaatbaar wanneer de onvoorziene omstandigheden van dien aard zijn dat de wederpartij van degene die herzie-

¹ Paul Tanja is advocaat bij BarentsKrans in Den Haag op de praktijkgroepen cassatie en commerciële contracten.

ning van de overeenkomst verlangt, naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde instandhouding van de overeenkomst niet mag verwachten. Deze maatstaf strookt met die voor de beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid (art. 6:248 lid 2 BW; vgl. MvA II, *Parl. Gesch.*, p. 974). De reden voor deze terughoudende maatstaf is helder. De redelijkheid en billijkheid verlangen in de eerste plaats trouw aan het gegeven woord en laten afwijking daarvan slechts bij hoge uitzondering toe. Bijgevolg worden aan de stelplicht en bewijslast van degene die zich op art. 6:258 BW beroept hoge eisen gesteld (vgl. HR 19 november 1993, *NJ* 1994/156 (*Campina/Van Jole*)).

3. Hoge Raad 13 oktober 2017, ECLI:NL:HR:2017 (Gemeente Bronckhorst)

3.1 Achtergrond

De Gemeente Bronckhorst (hierna: de Gemeente) ligt in de Achterhoek en is met 108 km gemeentegrens en bijna dertigduizend hectare één van de grootste gemeentes in Nederland. Verweersters in cassatie zijn twee projectontwikkelaars (hierna: de Projectontwikkelaars). Tussen 2008 en 2009 wordt voor de Gemeente duidelijk dat de Achterhoek kampt met bevolkingskrimp. Dat leidt ertoe dat het regionale woningbouwprogramma tot en met 2020 naar beneden moet worden bijgesteld van 10.000 naar 5.900 nieuw te bouwen woningen. Toch sluit de Gemeente kort daarop nog een samenwerkingsovereenkomst met de Projectontwikkelaars voor de bouw van zevenentwintig nieuwbouwwoningen. Ongeveer een jaar later gaan de Projectontwikkelaars over tot het bouwrijp maken van de grond. In de maanden die daarop volgen laat de Gemeente echter weten dat de benodigde wijziging van het bestemmingsplan is stilgelegd in verband met de negatieve bijstelling van haar nieuwbouwplannen. Uiteindelijk blaast de Gemeente het project in zijn geheel af.

De Projectontwikkelaars stellen vervolgens de Gemeente aansprakelijk wegens het achterhouden van informatie en het niet voldoen aan haar inspanningsverplichtingen onder de samenwerkingsovereenkomst om het bouwproject te realiseren. De Gemeente verweert zich door te stellen dat de bevolkingskrimp en de daaruit voortvloeiende noodzaak voor de Gemeente tot bijstelling van de nieuwbouwplannen, inclusief het project in kwestie, een onvoorziene omstandigheid is in de zin van art. 6:258 BW.

Het Hof Arnhem-Leeuwarden verwerpt het verweer van de Gemeente, omdat de bevolkingskrimp ten tijde van het sluiten van de overeenkomst al bestond en voor de Gemeente bekend althans kenbaar was dat dit gevolgen met zich zou brengen voor het aantal te bouwen woningen in haar gemeente. Hiertegen richt zich het cassatieberoep van de Gemeente.

3.2 Hoge Raad en analyse

Het arrest van de Hoge Raad spitst zich toe op de vraag of het hof kon oordelen dat de Gemeente geen beroep toekomt op het hiervoor besproken leerstuk van onvoorziene omstandigheden. De Hoge Raad beantwoordt deze vraag be-

vestigend en laat het arrest in stand. Deze beslissing rust op twee gronden.

Ten eerste schaarft de Hoge Raad zich achter het oordeel van het hof dat voor de Gemeente ten tijde van het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst duidelijk moet zijn geweest, dat het voorgenomen project met de Projectontwikkelaars op losse schroeven stond (rov. 3.3.2). Daarbij wijst de Hoge Raad specifiek op de aanzienlijke mate waarin het regionale woningbouwprogramma moest worden bijgesteld: van 10.000 te bouwen woningen voor de – bij het sluiten van de overeenkomst voor een groot deel verstreken – periode 2005-2014 naar 5.900 woningen voor de periode 2010-2019. Bekendheid met dit gegeven bij de Gemeente tijdens het sluiten van de overeenkomst maakt dat de noodzaak voor de Gemeente tot bijstelling van de nieuwbouwplannen (waaronder het project met de Projectontwikkelaars) geen toekomstige omstandigheid was. Hiermee is het beroep van de Gemeente op onvoorziene omstandigheden eigenlijk al afgedaan. Vanzelfsprekend is deze uitkomst overigens niet. De A-G had geconcludeerd tot vernietiging van het arrest, omdat de *voorzienbaarheid* van de gevolgen van de bevolkingskrimp voor de nieuwbouwplannen in zijn ogen niet het toekomstige karakter daarvan ontnam. De zaak lijkt te kantelen op de gedachte dat de geprognosticeerde bevolkingskrimp zich in de redenering van het hof en de Hoge Raad reeds ten tijde van het sluiten van de overeenkomst vertaalde naar een voor de Gemeente kenbare noodzaak tot bijstelling van haar nieuwbouwplannen, inclusief het project met de Projectontwikkelaars. Daarmee betrof het niet alleen maar een toekomstige omstandigheid. Ten tweede had het hof overwogen, dat zelfs als de noodzaak tot bijstelling van de nieuwbouwplannen een toekomstige en ook overigens onvoorziene omstandigheid was, deze niet rechtvaardigt dat de Gemeente de overeenkomst niet ongewijzigd hoefde te na te komen. Interessant hierbij is dat het hof in dit oordeel de maatstaf betreft die leidend is voor de vraag in hoeverre een overheidslichaam (hier de Gemeente) zich kan beroepen op beleidswijzigingen in de uitoefening van haar overheidstaak om onder een civiel contract uit te komen. De Hoge Raad heeft in het *GCN/Nieuwegein* arrest van 23 juni 1989 (*NJ* 1991/673, rov. 3.3) overwogen – kort samengevat – dat een beleidswijziging van een overheidslichaam (hier de Gemeente) kan kwalificeren als een onvoorziene omstandigheid in de zin van art. 6:258 BW, mits sprake is van gewijzigde inzichten zijn die “nootpen” tot de beleidswijziging. Of daarvan sprake is, hangt mede af van de aard van de overheidstaak waarom het gaat en de aard en het gewicht van de betrokken maatschappelijke belangen. Aan die strenge kwalificatie voldeden de gewijzigde inzichten en de daarop gebaseerde beleidswijziging van de Gemeente (stopzetting van de uitbreidingsplannen voor woningbouw wegens bevolkingskrimp) naar het oordeel van het hof niet. Naarmate de Gemeente de verwachtingen van de Projectontwikkelaars bij de realisatie van het nieuwbouwproject meer voedde door de samenwerkingsovereenkomst aan te gaan en informatie over de bevolkingskrimp achter te houden, verloor zij meer van haar beleidsvrijheid, aldus het hof. De Hoge Raad constateert dat tegen deze oor-

deelsvorming niet is geklaagd in cassatie en daarom mede dragend is voor de conclusie dat de Gemeente zich niet op onvoorziene omstandigheden kan beroepen (rov. 3.3.3).

4. Afsluiting

Het in deze bijdrage besproken arrest biedt ten eerste inzicht in de vraag wanneer nog sprake is van een *toekomstige* omstandigheid, zoals art. 6:258 BW vereist. In deze zaak bracht de geprognoseerde bevolkingskrimp in de toekomst reeds ten tijde van het sluiten van de overeenkomst tussen de Gemeente en de Projectontwikkelaars mee dat de nieuwbouwplannen van de Gemeente zouden moeten worden bijgesteld en het voorgenomen project bijgevolg ook op losse schroeven stond. Je zou – in dwalingsterminologie – kunnen zeggen dat het vooruitzicht van bevolkingskrimp en de gevolgen daarvan voor het project ‘herleidbaar’ waren tot het moment van het sluiten van de overeenkomst. Nog anders gezegd: de Gemeente wist dat het aantal genoemde woningen in de samenwerkingsovereenkomst, getoet op de bevolkingskrimp, te veel was en naar beneden zou moeten worden bijgesteld, of dat het project misschien zelfs zou moeten worden afgeblazen. Daarmee verloren deze omstandigheden hun toekomstige karakter, wat aan het beroep van de Gemeente op onvoorziene omstandigheden in de weg stond. Het besproken arrest laat verder nog zien dat een overheidslichaam zich minder snel op een beleidswijziging als onvoorziene omstandigheid kan beroepen, als zij bij het aangaan van de overeenkomst al weet dat die beleidswijziging voorzienbaar is, maar die informatie daarover aan haar wederpartij onthoudt.