

Burgerlijke zaken over 2024
Registratienummers: BON202100587 – BON2023H00005
Uitspraak: 23 januari 2024

GEMEENSCHAPPELIJK HOF VAN JUSTITIE
van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en
van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

V O N N I S

in de zaak van:

1. Juan Jose DIAZ GARCIA,
2. Norman Anthony WARNER,
3. Ramon Ozoria BONILLA,
4. Luis Felipe BARRERO MENESES,
allen wonende op Bonaire,
in eerste aanleg eisers, thans appellanten,
gemachtigde: mr. M. Bijkerk,

tegen

de publiekrechtelijke rechtspersoon
OPENBAAR LICHAAM BONAIRE,
zetelend op Bonaire,
in eerste aanleg gedaagde, thans geïntimeerde,
gemachtigde: mr. T.L.H. Peeters.

Partijen worden hierna Diaz Garcia c.s. en het OLB genoemd.

1. De zaak in het kort

Appellanten staan sinds lang op de wachtlijst om in aanmerking te komen voor uitgifte van overheidsgrond op Bonaire voor de bouw van een woning. Zij hebben in verband daarmee diverse vorderingen tegen de overheid ingesteld. Het Gerecht heeft alle vorderingen afgewezen. In dit hoger beroep hebben appellanten hun vorderingen gewijzigd. Het Hof beoordeelt de gewijzigde vorderingen.

2. Het verloop van de procedure

2.1 Bij op 10 januari 2023 ingekomen akte van appel zijn Diaz Garcia c.s. in hoger beroep gekomen van het tussen partijen gewezen en op 7 december 2022 uitgesproken vonnis van het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zittingsplaats Bonaire (hierna: het Gerecht).

2.2 Bij op 15 februari 2023 ingekomen memorie van grieven, met producties, hebben Diaz Garcia c.s. vijf grieven tegen het vonnis aangevoerd en toegelicht en hun eis gewijzigd. Hun conclusie strekt ertoe dat het Hof het vonnis zal vernietigen en hun gewijzigde eis zal toewijzen, kosten rechtens.

2.3 Bij op 11 april 2023 ingekomen memorie van antwoord, met een productie, heeft het OLB de grieven bestreden. Zijn conclusie strekt ertoe dat het Hof Diaz Garcia c.s. niet-ontvankelijk zal verklaren, althans het hoger beroep vervallen zal verklaren, met hoofdelijke veroordeling van Diaz Garcia c.s. in de kosten van het hoger beroep, uitvoerbaar bij voorraad.

2.4 Bij akte van 29 augustus 2023 hebben Diaz Garcia c.s. hun eis opnieuw gewijzigd.

2.5 Bij akte van 6 november 2023 hebben Diaz Garcia c.s. hun eis nogmaals gewijzigd.

2.6 Op 27 november 2023 hebben partijen de zaak mondeling bepleit ten overstaan van het Hof in het gerechtsgebouw op Bonaire. Diaz Garcia c.s. hebben daarbij producties HB-8 en HB-9 in het geding gebracht, die eerder waren toegezonden. Ook hebben Diaz Garcia c.s. vooraf (bij e-mail van 5 november 2013) een gesplitst pdf-bestand met zoekfunctie toegezonden. Bij het mondeling pleidooi hebben beide gemachtigden zich bediend van pleitnota's, die zij hebben voorgedragen en overgelegd. Ook zijn vragen van het Hof beantwoord.

2.7 Vonnis is gevraagd en nader bepaald op vandaag.

3. De beoordeling

3.1 Diaz Garcia c.s. hebben hun productie HB-8 aangemerkt als bewijsvoering. Het OLB heeft die productie in zijn pleitnota aangemerkt als een extra conclusie waarmee beginselen van procesrecht worden geschonden. Bij het mondeling pleidooi heeft de gemachtigde van het OLB echter te kennen gegeven geen bezwaar ertegen te hebben dat het Hof er kennis van neemt en het in zijn beoordeling betreft. Gelet daarop zal het Hof dat doen.

Feiten

3.2 Het Hof gaat, met inachtneming van grief 1 van Diaz Garcia c.s., uit van de volgende feiten.

3.2.1 De Verordening op de uitgifte van eigendommen (AB 1954 no. 1, hierna: de Verordening) voorziet in de mogelijkheid dat het bestuurscollege (destijds van het eilandgebied Bonaire, thans van het OLB) grond in erfpacht uitgeeft voor de zelfbouw van een woning. Degene aan wie een perceel grond in erfpacht wordt uitgegeven, betaalt geen koopsom, maar wel aanvraagkosten (leges), notariskosten, en kosten van opmeting, afscheiding en afsluiting, en vervolgens een jaarlijkse canon.

3.2.2 De Verordening bevat geen maatstaven voor de vraag aan wie het bestuurscollege gronden in erfpacht uitgeeft voor zelfbouw van een woning.

Er bestaat een wachtlijst van aanvragers. De oudste aanvragen op die wachtlijst dateren van meer dan tien jaar geleden. In de praktijk worden de aanvragen niet op volgorde van aanvraag behandeld en toegewezen.

3.2.3 Diaz Garcia c.s. staan op de wachtlijst. Zij hebben hun aanvragen respectievelijk gedaan in 2014, 2013, 2012 en 2011. Zij hebben bij de aanvraag leges betaald. Hun aanvragen zijn noch toegewezen, noch afgewezen. Bij navraag krijgen zij steeds te horen dat zij op de wachtlijst staan en nog niet aan de beurt zijn.

3.2.4 Bij brief van 13 november 2019 heeft het bestuurscollege de Kadernota grondbeleid Bonaire van 4 november 2019 ter vaststelling aangeboden aan de eilandsraad. In deze kadernota staan op p. 12-14 vijf "kaders" vermeld. Kader 2 luidt:

Voor het uitgeven van gronden ten behoeve van woningbouw hanteert het openbaar lichaam Bonaire een wachtlijst. De wachtlijst gaat op volgorde van inschrijving.

Deze kadernota vermeldt (op p. 31) dat het vaststellen ervan leidt tot de noodzaak om hetgeen erin is besloten, verder uit te werken. De begeleidende brief van het bestuurscollege vermeldt dat het bestuurscollege van mening is dat de kadernota een goede basis vormt voor een verdere uitwerking van het grondbeleid voor Bonaire. De eilandsraad heeft deze kadernota niet vastgesteld.

3.2.5 Er is een Kadernota Grondbeleid van 1 april 2021 opgesteld, die niet is vastgesteld. Verder is er onder meer een eerste ontwerpnota Grondbeleid van 8 april 2022 opgesteld.

3.2.6 Bij e-mail van 9 juni 2022 heeft de coördinator Nota Grondbeleid OLB de tweede ontwerpnota Grondbeleid Bonaire 2022-2025 van 31 mei 2022 aangeboden aan de griffier van de eilandsraad. Hierin staat onder meer (op p. 12):

Kernpunt van het grondbeleid

De instrumenten van het grondbeleid worden in eerste instantie ingezet om vooral de actuele scheefgroei in vraag en aanbod bij de sociale huur, middenhuur en sociale koop te helpen nivelleren. Dit heeft grote prioriteit want er is een versnelling nodig bij het oplossen van dit tekort.

Verder wordt in deze tweede ontwerpnota een wijziging van de Verordening aangekondigd (op p. 24). Op p. 28-29 staat onder meer:

4.6 Ontwikkeling van een wachtlijst nieuwe stijl

Zoals aangekondigd in het memorandum van 13 december 2021 is het de bedoeling dat alle aanvragen voor gronduitgifte worden getoetst aan het interim toetsingskader totdat er een integraal nieuw wachtlijst systeem wordt ontwikkeld. Het OLB voelt een grote verantwoordelijkheid om deze wachtlijsten zo efficiënt mogelijk te managen en dus deze doelgroepen zo goed mogelijk van dienst te zijn.

Het verminderen van de wachtrijen begint met het volledig automatiseren van de wachtlijsten en zorgdragen dat het bestand met woningzoekenden volledig actueel en digitaal is (...).

(...)

Aanbeveling:

- Uitwerking van visie en criteria voor keuze en gunning van een gewenst technologisch systeem inclusief accountmanagement en data-analyse voor optimaliseren van de wachtlijsten en bijbehorende service.

Beslissing van het Gerecht

3.3 Bij het bestreden vonnis heeft het Gerecht de bij het Gerecht ingestelde vorderingen van Diaz Garcia c.s. afgewezen.

Vorderingen

3.4 In hoger beroep hebben Diaz Garcia c.s. hun eis herhaaldelijk gewijzigd, laatstelijk bij akte van 6 november 2023. De uiteindelijke eis luidt:

WESHALVE het het Hof moge behagen:

met vernietiging van het Vonnis a quo,

A. geïntimeerde op te dragen dat het nieuwe Grondbeleid eerbiedigende werking dient te krijgen, d.w.z. dat een erfpachtperceel door geïntimeerde dient te worden uitgegeven conform de volgorde op de Wachtlijst en conform de huidige (d.w.z. de op 31 december 2022 bestaande) algemene interne (doch nimmer gepubliceerde) regels en voorwaarden voor plaatsing op de Wachtlijst op grond waarvan men in aanmerking komt voor toewijzing van een zelfbouw-erfpachtperceel en wel uiterlijk binnen anderhalf jaar tijd na vonniswijzing, althans zoveel korter of langer als het Hof in goede justitie zal mogen bepalen, aan al diegenen die op 31 december 2022 (of op nader door het Hof in goede justitie te bepalen datum) op de Wachtlijst staan om in aanmerking te komen voor een erfpachtperceel voor (zelf)bouw van een woning ('huizenbouw') en die conform de op 31 december 2022 bestaande regels en voorwaarden daarvoor in aanmerking komen (en zo zij daarvoor niet in aanmerking komen, geïntimeerde op te dragen daarover onverwijld schriftelijk bericht te versturen aan betrokkenen, aangevende dat en waarom zij daarvoor niet in aanmerking komen), althans dat zulke eerbiedigende werking en termijn ten gunste van appellanten dient te gelden;

B. geïntimeerde op te dragen om alle huidige (d.w.z. de op 31 december 2022 bestaande) algemene interne (doch nimmer gepubliceerde) regels en voorwaarden voor plaatsing op de Wachtlijst op grond waarvan men in aanmerking komt voor toewijzing van een zelfbouw-erfpachtperceel, in het Afkondigingsblad Bonaire af te kondigen, althans op andere voor een ieder toegankelijke wijze te publiceren, en voorts om geïntimeerde op te dragen dat de Wachtlijst volledig wordt gedigitaliseerd, en wel aldus dat alle aanvragers zelf kunnen controleren (met garantie voor de privacy van alle aanvragers, dus op basis van een aan iedere aanvrager uit te reiken speciaal privé-volnummer) dat de Wachtlijst inderdaad op volgorde wordt afgehandeld (behoudens de op grond van de te publiceren

Voorrangregeling toegestane afwijking daarvan, zo zulke Voorrangregeling conform de huidige regels en voorwaarden bestaat);

Alternatief

bij vonnis uitvoerbaar bij voorraad geïntimeerde te gebieden om ter voldoening aan haar verbintenis uit de wet (t.w. onrechtmatige daad) aan ieder der appellanten binnen drie maanden na vonniswijzing, uiterlijk te verlengen met een termijn van nogmaals drie maanden, indien om zwaarwegende schriftelijk opgegeven redenen een termijn van drie maanden te kort zou mogen zijn, alsnog onder de huidige (op 31 december 2022 bestaande) interne regels en voorwaarden, één perceel in erfpacht uit te geven en wel bepaaldelijk voor de bouw van een woonhuis voor zichzelf, een en ander onder verbeurte van een dwangsom van \$ 1,000.- (of zoveel meer of minder als het Gerecht (het Hof leest: het Hof) in goede justitie zou mogen bepalen) voor iedere dag of gedeelte van een dag dat geïntimeerde in gebreke zou mogen blijven om aan 's Hofs vonnis uitvoering te geven;

alles kosten rechtens.

Beoordeling door het Hof

3.5 Bij petitum van memorie van antwoord concludeert het OLB tot niet-ontvankelijkverklaring of vervallenverklaring van het hoger beroep. Het Hof ziet geen reden om Diaz Garcia c.s. niet-ontvankelijk te verklaren in het hoger beroep of in hun vorderingen en evenmin om het hoger beroep vervallen te verklaren.

3.6 In HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (het Didam-arrest) is onder meer als volgt overwogen (voetnoten weggelaten):

3.1.3 Op grond van art. 3:14 BW mag een bevoegdheid die krachtens het burgerlijk recht aan een overheidslichaam toekomt, niet worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht. Tot de regels van publiekrecht behoren de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit betekent dat een overheidslichaam bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en daarmee het gelijkheidsbeginsel in acht moet nemen. Dit geldt dus ook voor de beslissing met wie en onder welke voorwaarden het een overeenkomst tot verkoop van een aan hem toebehorende onroerende zaak sluit. Op dit punt verschilt de positie van een overheidslichaam van die van een private partij.

3.1.4 Uit het gelijkheidsbeginsel – dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen – vloeit voort dat een overheidslichaam dat het voornemen heeft een aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. In dat geval zal het overheidslichaam met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte criteria moeten opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn.

3.1.5 Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat het overheidslichaam, teneinde gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure,

het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Het overheidslichaam moet hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid scheppen door informatie over deze aspecten bekend te maken op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

3.1.6 De hiervoor in 3.1.4 en 3.1.5 bedoelde mededingingsruimte door middel van een selectieprocedure hoeft niet te worden geboden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval dient het overheidslichaam zijn voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop op zodanige wijze bekend te maken dat een ieder daarvan kennis kan nemen, waarbij het dient te motiveren waarom naar zijn oordeel op grond van de hiervoor bedoelde criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.

3.7 Art. 3:14 van het Burgerlijk Wetboek van Europees Nederland is gelijkkluidend aan art. 3:14 BW BES. Op grond van het concordantiebeginsel gelden voorgaande overwegingen van de Hoge Raad ook voor overheidslichamen van Caribisch Nederland. Er bestaat geen wezenlijk onderscheid als bedoeld in art. 132a lid 4 Grondwet dat aanleiding zou geven voor een ander oordeel. Verder gelden de overwegingen van de Hoge Raad niet alleen bij verkoop van een aan de overheid toebehorende onroerende zaak, maar ook bij de uitgifte in erfpacht van overheidsgrond.

3.8 Voor zover Diaz Garcia c.s. met hun vordering A ("al diegenen die (...) op de Wachtlijst staan") en hun vordering B ("alle aanvragers") belangen behartigen van anderen dan Diaz Garcia c.s. zelf, kunnen die vorderingen niet worden toegewezen. Diaz Garcia c.s. kunnen ingevolge art. 3:303 BW BES alleen met succes vorderingen instellen waarbij zij zelf voldoende belang hebben. De omstandigheid dat zij zich verenigd hebben in een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid, maakt dat niet anders.

3.9 Diaz Garcia c.s. hebben niet gesteld dat iemand van hen als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte in erfpacht van welk specifiek perceel dan ook. Het geval als omschreven in rov. 3.1.6 van het Didam-arrest doet zich dus niet voor. De in rov. 3.1.4 en 3.1.5 van het Didam-arrest bedoelde mededingingsruimte door middel van een selectieprocedure moet dan ook worden geboden. Voor zover de vorderingen van Diaz Garcia c.s. gebaseerd zijn op het standpunt dat dit in hun gevallen niet nodig is, wordt dat standpunt verworpen.

3.10 Uit het Didam-arrest kan worden afgeleid dat het OLB op een zodanige wijze rekening dient te houden met de positie van degenen die op de huidige wachtlijst staan, dat het gelijkheidsbeginsel en de andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet geschonden worden. Het is echter niet aan de rechter om nader te preciseren op welke wijze het OLB binnen die kaders rekening dient te houden met de positie van degenen die op de huidige wachtlijst staan.

3.11 Geen rechtsregel schrijft voor dat het nieuwe grondbeleid eerbiedigende werking dient te krijgen in de vorm als omschreven in vordering A primair.

3.12 Vordering A subsidiair houdt in dat de eerbiedigende werking alleen ten gunste van Diaz Garcia c.s. dient te gelden. Mogelijk is dit gevorderd als een vorm van

schadevergoeding wegens onrechtmatige overheidsdaad. Een andere voldoende duidelijke grondslag heeft het Hof in elk geval niet aangetroffen. Wat er zij van de vraag of het OLB zich onrechtmatig jegens Diaz Garcia c.s. heeft gedragen, schadevergoeding in die vorm kan in elk geval niet worden toegewezen. Dat zou erop neerkomen dat Diaz Garcia c.s. voorrang zouden krijgen boven anderen op de wachtlijst, ook op degenen die nog langer dan zij op de wachtlijst staan of die om een andere reden sterkere aanspraken hebben. Dat zou in strijd zijn met de eisen van het Didam-arrest. Dit kan niet worden goedge maakt door de omstandigheid dat dit vonnis precedentwerking kan hebben. Indien precedentwerking van dit vonnis ertoe zou leiden dat een grote groep aanvragers op korte termijn een perceel in erfpacht zou moeten verkrijgen, zou dat ten koste kunnen gaan van een verantwoord grondbeleid in het algemeen belang. Bij een verantwoord grondbeleid moeten meer belangen worden meegewogen dan die van degenen die op de wachtlijst staan. Het is niet aan de rechter om die belangenafweging te maken in een zaak van vier aanvragers tegen de overheid.

3.13 Vordering A moet daarom worden afgewezen.

3.14 Met betrekking tot vordering B overweegt het Hof als volgt.

3.15 Uit het Didam-arrest kan worden afgeleid dat het OLB een passende mate van openbaarheid moet verzekeren. Diaz Garcia c.s. hebben echter onvoldoende gesteld om te kunnen aannemen dat de in vordering B bedoelde interne regels en voorwaarden bestaan. Zij hebben ook stellingen ingenomen van de strekking dat die regels en voorwaarden niet bestaan. Als zij niet bestaan, kunnen zij niet worden gepubliceerd. Daarom moet dit deel van vordering B worden afgewezen.

3.16 Uit de tweede ontwerpnota Grondbeleid Bonaire 2022-2025 van 31 mei 2022 leidt het Hof af dat het OLB voornemens is de wachtlijst of wachtlijsten te gaan automatiseren. Het Hof ziet niet in op welke rechtsgrond het OLB jegens Diaz Garcia c.s. verplicht is dat te doen op de wijze als gespecificeerd in vordering B. De regel dat het OLB een passende mate van openbaarheid moet verzekeren, biedt daar in elk geval onvoldoende grondslag voor.

3.17 Vordering B moet daarom ook worden afgewezen.

3.18 Wat er zij van de vraag of het OLB zich onrechtmatig jegens Diaz Garcia c.s. heeft gedragen, schadevergoeding kan ook niet worden toegewezen in de vorm als omschreven in de alternatieve vordering. Toewijzing in die vorm zou erop neerkomen dat Diaz Garcia c.s. voorrang zouden krijgen boven anderen op de wachtlijst. Het Hof verwijst verder naar zijn overweging 3.12 hiervoor.

3.19 Om tot voorgaande oordelen te komen is het niet nodig dat het Hof onderzoek doet naar de vraag hoe ernstig de door Diaz Garcia c.s. gestelde patronage is, of er een voorrangregeling is of ooit is geweest, in hoeverre de wachtlijst in het verleden al dan niet gevolgd werd en in hoeverre het waar is dat het OLB na 2019 niet of minder percelen in erfpacht voor woningbouw heeft uitgegeven. Voor voorgaande oordelen is ook niet van belang of Bonaire voldoende domeingrond heeft om aan alle aanvragers op de wachtlijst een perceel te kunnen toewijzen. Ook als dat zo is, kan een dergelijke stap in strijd zijn met een verantwoord grondbeleid in het algemeen belang.

Alle bewijsaanbiedingen van Diaz Garcia c.s. worden gepasseerd bij gebrek aan belang.

3.20 Het vonnis waarvan beroep dient te worden bevestigd. Hetgeen Diaz Garcia c.s. in hoger beroep hebben gevorderd, dient te worden afgewezen. Diaz Garcia c.s. zullen als de in het ongelijk gestelde partijen worden veroordeeld in de kosten van het hoger beroep.

BESLISSING

Het Hof:

bevestigt het vonnis waarvan beroep;

wijst af hetgeen Diaz Garcia c.s. in hoger beroep hebben gevorderd;

veroordeelt Diaz Garcia c.s. hoofdelijk in de kosten van het hoger beroep, aan de zijde van het OLB gevallen en tot op heden begroot op USD 159,00 aan verschotten en USD 2.234,00 aan salaris voor de gemachtigde;

verklaart de proceskostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad.

Dit vonnis is gewezen door mrs. G.C.C. Lewin, C.J.H.G. Bronzwaer en E.W.A. Vonk, leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en ter openbare terechtzitting van het Hof in Curaçao uitgesproken op 23 januari 2024 in tegenwoordigheid van de griffier.

