



Prof. mr. Jeroen Rheinfeld

Prof. mr. Jeroen Rheinfeld is bijzonder hoogleraar agrarisch recht aan de Rijksuniversiteit Groningen, vennoot bij FBN Juristen, vennoot bij het Instituut voor Agrarisch Recht en universitair docent agrarisch recht aan de Radboud Universiteit.

FBN | Juristen

De ‘monddoodclausule’ in de agro-praktijk: aandachtspunten en valkuilen

Een monddoodclausule, ook wel aangeduid als een ‘geen bezwaar-clausule’, houdt kort gezegd in dat de ene partij zich jegens de andere partij verbindt om bij de bestuursrechter geen bezwaar of beroep aan te tekenen tegen bepaalde plannen. Een soort juridisch mondkapje dus. Dergelijke clausules worden, ook in de agro-praktijk, nogal eens opgenomen in koop- of vaststellingsovereenkomsten.

Toepassing in de praktijk

Een voorbeeld uit de agrarische praktijk: een projectontwikkelaar koopt van een agrariër een stuk grond met de bedoeling daarop een bouwplan te realiseren. De ontwikkelaar wil natuurlijk niet dat de verkoper dwars gaat liggen bij de uitvoering van zijn plannen. Om dat risico af te dekken, oftewel om zijn wederpartij juridisch succesvol de mond te kunnen snoeren, zal hij een monddoodclausule willen overeenkomen. Een dergelijke clausule beoogt een partij in meer of mindere mate de mogelijkheden te ontnemen om gebruik te maken van de hem normaliter ter beschikking staande bestuursrechtelijke/publiekrechtelijke (rechts)middelen.

Privaat- en publiekrecht ‘in de mix’

Wanneer degene, die zich via een monddoodclausule verbonden heeft geen bezwaar te maken, naderhand van de clausule af wil, zal hij zich tot de civiele rechter moeten wenden. Daarbij moet worden opgemerkt dat de afstand van rechten ziet op publiekrechtelijke rechtsmiddelen. De civiele rechter oordeelt vanuit privaatrechtelijk oogpunt over de toelaatbaarheid van de clausule. De (vervolg)vraag is in hoeverre de bestuursrechter een (op zich geldige) monddoodclausule honoreert, in die zin dat hij degene die alsnog zijn recht wil halen niet-ontvankelijk verklaart. Uit de jurisprudentie blijkt onder meer dat een in privaatrechtelijk opzicht geldige monddoodclausule publiekrechtelijk bezwaar en beroep niet geheel onmogelijk maakt. Anders gezegd: zelfs als de civiele

rechter van mening is dat de monddoodclausule op zich geldig is, staat dat er toch niet aan in de weg dat de (vermeend) monddood gemaakte partij bezwaar of beroep zou kunnen instellen. Zo overwoog het College van beroep voor het bedrijfsleven als volgt:

“Anders gezegd: zelfs als de civiele rechter van mening is dat de monddoodclausule op zich geldig is, staat dat er toch niet aan in de weg dat de (vermeend) monddood gemaakte partij bezwaar of beroep zou kunnen instellen.

“Zoals het College eerder heeft overwogen, heeft in beginsel het op voorhand afstand doen van het recht om tegen een nog niet genomen besluit rechtsmiddelen in te stellen, geen publiekrechtelijk rechtsgevolg.”

Het kan wel zo zijn dat de partij die ondanks de monddoodclausule bezwaar of beroep aantekent daarmee civielrechtelijk wanprestatie pleegt en daardoor een contractueel vastgelegde boete verbeurt.

Rechtsbescherming en contractsvrijheid ‘in de mix’

Bij een monddoodclausule wordt afstand gedaan van de in de Awb vastgelegde toegang tot rechtsbescherming. Daarmee

¹ CbB 23 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:68.

wordt, zo blijkt uit de jurisprudentie, afstand gedaan van bepaalde grondrechten, zoals artikel 17 van de Grondwet, artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR. Het betreft hier zogenaamde fundamentele rechtsbeginselen. Zoals uit de hierna te bespreken jurisprudentie blijkt, beslissen rechters vaak dat een (mede aan derden op te leggen) monddoodclausule onverenigbaar moet worden geacht met dergelijke in de Nederlandse, Europese en internationale rechtsorde verankerde rechtsbeginselen. Gevolg daarvan is dat een dergelijke clausule in strijd is met de openbare orde (art. 3:40 lid 1 BW) en daardoor nietig is.

Aan de andere kant kennen wij in ons recht het beginsel van contractsvrijheid, dat - zij het dat dit niet wettelijk is verankerd - ook als een soort 'grondrecht' wordt beschouwd. Dit beginsel kent echter haar grenzen: wanneer een contractuele bepaling door inhoud of strekking in strijd is met de goede zeden of de openbare orde, is zij nietig (art. 3:40 lid 1 BW). Ook de redelijkheid en billijkheid kunnen aan een bepaling rechtsgevolg ontzeggen.

“Prevaleert de contractsvrijheid (monddoodclausule geldig) of dient de vrije toegang tot de rechter te worden gerespecteerd (monddoodclausule nietig)?”

De consequentie van het vorenstaande is dat bij de toetsing van een monddoodclausule, een botsing kan ontstaan tussen het beginsel van contractsvrijheid en het beginsel van vrije toegang tot de rechter. Prevaleert de contractsvrijheid (monddoodclausule geldig) of dient de vrije toegang tot de rechter te worden gerespecteerd (monddoodclausule nietig)? Dit alles vereist dus een zorgvuldige afweging door de (civiele) rechter.

De monddoodclausule in de jurisprudentie

Vrij regelmatig wordt een monddoodclausule door degene die monddood is gemaakt aan de rechter ter beoordeling voorgelegd. In de verschillende rechterlijke uitspraken komen vrijwel steeds dezelfde aspecten aan de orde. Ik noem er enkele:

- vaak worden monddoodclausules in zeer algemene/ruime bewoordingen geformuleerd. De partij die monddood wordt, moet zich dan onthouden van iedere denkbare vorm van bezwaar of beroep, in te dienen bij welke rechterlijke instantie dan ook. Het verbod ziet op alle mogelijke plannen van de ander. Daarnaast dient afstand te worden gedaan van iedere denkbare vorm van vergoeding of compensatie bij de uitvoering van die plannen;
- de duur die daarbij geldt is onbeperkt of beslaat een lange periode, soms wel van 25 jaren; en
- niet alleen degene met wie de monddoodclausule is afgesproken is aan de clausule gebonden, ook aan zijn rechtsopvolgers onder algemene en bijzondere titel moet het beding worden opgelegd, de zogenaamde derdenwerking. Om die derdenwerking te versterken wordt vaak met een ketting-/boetebeding gewerkt, waarbij soms stevige, afschrikwekkende boetes gelden, of wordt de afspraak in de vorm van een kwalitatieve verplichting gegoten (art. 6:252 BW).

“In vrijwel alle uitspraken beslist de rechter dat dergelijke vergaande en ongelimiteerde afspraken niet door de beugel kunnen.”

In vrijwel alle uitspraken beslist de rechter dat dergelijke vergaande en ongelimiteerde afspraken niet door de beugel kunnen. Overwegingen die bij de beslissingen van rechters regelmatig worden aangetroffen zijn onder meer de volgende:

- het beding is te ruim geformuleerd ten aanzien van de aard en inhoud van de voorgenomen plannen of de plannen zijn te vaag omschreven;²
- de clausule bakent onvoldoende concreet af waarop de afstand van rechtsbescherming ziet waardoor de reikwijdte en gevolgen daarvan niet of nauwelijks zijn te overzien;³
- de inhoud van de monddoodclausule is strijdig met de

hiervoor bedoelde grondrechten casu quo fundamentele rechtsbeginselen;⁴

- de rechtsbescherming kan niet onbeperkt en bij voorbaat aan willekeurige rechtsopvolgers - door het kettingbeding of de kwalitatieve verplichting - worden ontnomen;⁵ en
- nakoming van het beding wordt afgedwongen door boetes, die zien op zowel de basisverplichting (verbod om bezwaar te maken) als op het doorleggen aan rechtsopvolgers, wat een dwangelement oplevert.⁶

Rechtbank Amsterdam 6 januari 2010 (ECLI:NL:RBAMS:2010:BR2022) is overigens een voorbeeld van een geval waarin een monddoodclausule wel aanvaardbaar werd geacht. De rechter vond dat de ter gelegenheid van de overdracht van een woonark opgenomen clausule daar niet te verstrekkend was geformuleerd. Het betrof een clausule met de volgende tekst:

'Indien een ligplaatsvergunning voor een woonark met botenloods, annex garage wordt verkregen op het achterste deel van het verkochte, zijnde perceel [plaats] sectie [I] nummer [nummer 3] zal verkoper hiertegen nimmer bezwaar maken, dan wel zijn rechtsopvolgers onder algemene en bijzondere titel.'

Ook was er aan deze door de rechtbank toelaatbaar geachte clausule geen kettingbeding gekoppeld, was het helder om welke plannen het ging en was er ook rekening gehouden met de positie van de andere partij.

In twee 'agrarische' uitspraken van Hof Den Bosch uit 2020 wordt voormeld, uit de jurisprudentie afgeleid, beeld bevestigd en verder verfijnd.

Hof Den Bosch 10 maart 2020 (ECLI:NL:GHSHE:2020:886)

De casus luidde, kort samengevat, als volgt: de eigenaren van een hoveniersbedrijf verkopen een stuk grond aan een partij, die daarop vier woningen realiseert. Op dat moment waren de eigenaren van het hoveniersbedrijf in overleg met de gemeente over de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan voor het resterende deel van de grond. In de koopovereenkomst komen partijen een monddoodclausule overeen, met de volgende tekst (ontleend aan r.o. 2.5 van de uitspraak in eerste aanleg (ECLI:NL:RBLIM:2018:1810)):

'Koper verklaart bij deze nooit enigerlei bezwaren van welke aard dan ook in het kader van de geldende milieuwetgeving alsook op planologisch gebied bij welke overheidsinstantie dan ook te zullen indienen voor wat betreft de agrarische bedrijven op zowel [perceel adres a] te [perceel plaats] alsook [perceel adres b] te [perceel plaats].'

Bij niet nakoming of overtreding van deze voorwaarde door de koper ten behoeve van de verkoper of diens rechtverkrijgenden wordt verbeurd een, door het enkele feit der niet nakoming of overtreding zonder dat enige ingebrekestelling zal zijn vereist, dadelijk opeisbare boete van vijfduizend gulden (f 5.000,-) voor elke dag of gedeelte van een dag dat de overtreding of niet nakoming voortduurt onverminderd het recht van de eigenaren te allen tijde naleving van de wettelijke bepalingen ter zake te eisen.

Bij elke vorm van eigendomsovergang of bij vestiging van een zakelijk recht op het geheel of een gedeelte van het verkochte is koper gehouden bij wijze van kettingbeding aan de nieuwe eigenaar of zakelijk gerechtigde de hiervoor omschreven verplichtingen op te leggen. (...)

De clausule wordt in de leveringsakte versterkt met een ketting-/boetebeding.

De koper koopt de vier kavels door aan derden. In de koopovereenkomsten en in de leveringsakten is het ketting-/boetebeding niet opgenomen. De notaris probeert deze fout te herstellen door een rectificatie-akte op te maken, maar een van de kopers weigert daaraan mee te werken. Juist die koper tekent bij de bestuursrechter bezwaar casu quo beroep aan tegen verschillende besluiten.

Vervolgens spannen de eigenaren van het hoveniersbedrijf een procedure aan tegen de oorspronkelijke koper, omdat hij heeft verzuimd de verplichtingen bij wijze van kettingbeding op te leggen aan de opvolgende verkrijgers. In hun slipstream voelen de betrokken juridisch adviseurs natuurlijk al de hete adem van de tuchtrechter in hun nek.

In navolging van de rechtbank beslist het hof dat de monddoodclausule en het daaraan gekoppelde kettingbeding nietig zijn wegens strijd met de openbare orde. Het hof verwoorde dit als volgt (r.o. 5.5):

'Naar het oordeel van het hof is het beding hiermee zo algemeen, ruim en onbepaald, dat het een ontoelaatbare inbreuk maakt op het fundamentele recht van [geïntimeerde 1] op rechtsbescherming en dus in strijd is met de openbare orde. De hoogte van de contractuele boete en de bekendheid van [geïntimeerde 1] met het beding en de bedrijfsactiviteiten van [appellant 1] bij het aangaan van de koop van het woonhuis, maken dit niet anders. Dit geldt ook voor het belang dat [appellant 1] bij het beding heeft. Het belang van [appellant 1], hoe groot ook, kan de vergaande inbreuk die het beding maakt op het fundamentele recht van [geïntimeerde 1] op rechtsbescherming, niet rechtvaardigen.'

² Bijv. Rechtbank Midden-Nederland 22 juli 2020 (ECLI:NL:RBMNE:2020:2863), r.o. 4.5.

³ Bijv. Gerechtshof 's-Hertogenbosch 7 april 2020 (ECLI:NL:GHSHE:2020:1212), r.o. 5.4.

⁴ Bijv. Gerechtshof 's-Hertogenbosch 10 maart 2020 (ECLI:NL:GHSHE:2020:886), r.o. 3.7.8.

⁵ Bijv. Gerechtshof Amsterdam 16 augustus 2007 (ECLI:NL:GHAMS:2007:BC1167), r.o. 4.7.

⁶ Bijv. Rechtbank Limburg 28 februari 2018 (ECLI:NL:RBLIM:2018:1810), r.o. 4.2.

De rechtbank acht de clause dan ook ontoelaatbaar. Ook het verweer dat een beroep op de nietigheid van het beding naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is sneuvelt.

Hof Den Bosch 7 april 2020 (ECLI:NL:GHSHE:2020:1212)
Deze zaak betreft de verkoop door een veehouder van een naast zijn bedrijf gelegen woonhuis aan een koper. In de leveringsakte wordt een monddoodclause (met een ketting-/boetebeding) opgenomen, die de koper het recht ontzegt om ooit enig bezwaar in te dienen in het kader van de milieuwetgeving en op planologisch gebied in relatie tot de bedrijven van de veehouder. In concreto luidde de clause als volgt: *'Verkoper heeft op het [...] aan hem toebehorende gedeelte van het perceel [...] een hoveniersbedrijf gevestigd. [...] Koper of zijn rechtsopvolgers dient in de overeenkomst te verklaren volledig bekend te zijn met het feit dat de verkoper deze bestemming aan het bedoelde kavel heeft gegeven. Mocht de gemeente of verkoper deze bestemming wensen te formaliseren door opnemings van de bestemming in een bestemmingsplan ter plaatse verbindt koper of zijn rechtsopvolgers zich op geen enkele wijze bezwaar te maken tegen eventuele vorenbedoelde te verkrijgen bestemming [...] en verbindt zich deze verplichting bij wijze van kettingbeding op te leggen aan zijn rechtsopvolger(s) [...].'*

Het woonhuis wordt na de verkoop door de veehouder verschillende keren doorverkocht. De laatste koper dient, ondanks voormelde clause, toch een zienswijze of bezwaar in en verzoekt tot handhavend optreden. Onder druk van de veehouder en dreiging met de boete trekt de woningeigenaar zijn bezwaar en verzoeken in.

Vervolgens vordert hij bij de rechtbank (primair) het kettingbeding nietig te verklaren, omdat de monddoodclause hem alle rechtsbeschermingsmiddelen tegen de bedrijfsactiviteiten van de veehouder ontnemt. De rechter wijst de vordering toe. Het hof overweegt dat het van de concrete omstandigheden van het geval afhangt of de inbreuk die het kettingbeding op het recht op rechtsbescherming maakt, toelaatbaar is. Het hof onderschrijft het oordeel van de rechtbank. Met name r.o. 5.4 (slot) en 5.5 bevatten de in dit verband cruciale overwegingen:

'(...) Een en ander geeft het beding een ruime, vrijwel onbegrensde werking. Partijen die aan het beding worden gebonden, zullen op voorhand niet hebben kunnen overzien wat de gevolgen in de toekomst zullen zijn van het prijsgeven van hun rechtsbescherming ten aanzien van de bedrijvigheid van [appellant 1]. De onbegrensde werking is er ook in de tijd: daarvoor geldt geen enkele beperking.

“ Wil het beroep op nietigheid van het beding naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zijn, dan moet sprake zijn van zeer bijzondere omstandigheden.

5.5.
Naar het oordeel van het hof is het beding hiermee zo algemeen, ruim en onbepaald, dat het een ontoelaatbare inbreuk maakt op het fundamentele recht van [geïntimeerde 1] op rechtsbescherming en dus in strijd is met de openbare orde. De hoogte van de contractuele boete en de bekendheid van [geïntimeerde 1] met het beding en de bedrijfsactiviteiten van [appellant 1] bij het aangaan van de koop van het woonhuis, maken dit niet anders. Dit geldt ook voor het belang dat [appellant 1] bij het beding heeft. Het belang van [appellant 1], hoe groot ook, kan de vergaande inbreuk die het beding maakt op het fundamentele recht van [geïntimeerde 1] op rechtsbescherming, niet rechtvaardigen. Daargelaten dat dit belang in elk geval niet kan zijn gelegen in het voorkomen dat geldende regels worden gehandhaafd, omdat [appellant 1] die regels hoe dan ook moet naleven. De rechtbank heeft dan ook terecht aangenomen dat het beding nietig is op grond van art. 3:40 lid 1 BW.'

Wil het beroep op nietigheid van het beding naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zijn, dan moet sprake zijn van zeer bijzondere omstandigheden, waarvan in casu geen sprake is, aldus het hof in r.o. 5.7:

'Het feit dat [geïntimeerde 1] het beding in het recente verleden heeft gerespecteerd, mede onder de dreiging van oplopende boetes, is niet een dergelijke, zeer bijzondere omstandigheid. Ook voor het overige zijn dergelijke omstandigheden niet naar voren gebracht.'

Zie in dit verband tevens de uitspraak van Hof Den Bosch van 9 mei 2017, waar een monddoodclause met de volgende inhoud voorwerp was van geschil:

'Koper verklaart hierbij nu en in de toekomst geen beroep of bezwaar aan te tekenen tegen het uitoefenen van een bedrijf dan wel tegen mogelijke toekomstige bewoning van het pand [van V]. Dit zal in de akte van levering dienen te worden opgenomen als kwalitatieve verplichting ten opzichte van alle opvolgende kopers van het verkochte.'

Volgens appellant oordeelt de rechtbank ten onrechte dat het voormelde beding per definitie in strijd is met de openbare

orde. Zover strekt het oordeel van de rechtbank volgens het hof echter niet. De rechtbank heeft uiteengezet dat het beding ertoe strekt om niet alleen de wederpartij van appellant maar ook alle rechtsopvolgers van die wederpartij af te houden van rechtsbescherming op grond van de Awb tegen (onder meer) bewoning van het pand van verkoper. Daarmee is niet gezegd dat het beding per definitie in strijd is met de openbare orde. Dat is wel het geval bij een beding dat ertoe strekt om ook derden af te houden van de toegang tot rechtsbescherming op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tegen de plannen van appellant (en zijn rechtsopvolgers) met het pand (zie r.o. 4.7). Het hof is met de rechtbank van oordeel dat de wijze waarop door het beding rechtsbescherming wordt onthouden, onaanvaardbaar moet worden geacht wegens strijd met fundamentele rechtsbeginselen. Het hof sluit in r.o. 4.9 af met de volgende woorden:

'Het beroep op nietigheid wegens strijd met de openbare orde slaagt in dit geval omdat het onverenigbaar is met in de Nederlandse rechtsorde verankerde fundamentele rechtsbeginselen. Wil het beroep op nietigheid van dat beding naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid vervolgens onaanvaardbaar zijn, dan moeten daarvoor wel zeer bijzondere omstandigheden aan te wijzen zijn. Daarvan is evenwel niet gebleken.'

Tot slot: wanneer wel?

Gelet op de hiervoor besproken jurisprudentie kan de (agrarisch) adviseur wellicht de indruk krijgen dat een monddoodclause per definitie kansloos is. Toch is dat niet het geval. Enige ruimte lijkt, ook in de besproken rechtspraak, te worden geboden. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van Rechtbank Amsterdam van 6 januari 2010. Ook in de literatuur wordt die opvatting verdedigd.

De vraag is dan natuurlijk wanneer een monddoodclause wel toelaatbaar is. Het is daarbij verstandig om scherp te hebben op welke gronden de rechter dergelijke clauses reeds ontoelaatbaar achtte. Naar mijn mening dient een monddoodclause, wil zij een goede kans van slagen hebben, veiligheidshalve aan de volgende uitgangspunten te voldoen:

- een duidelijke omschrijving ten aanzien van welke situatie of welk concreet plan/project afstand van rechtsbescherming wordt gedaan;
- helder moet zijn van welke rechtsbeschermingsmiddelen en ten aanzien van welk soort besluiten afstand wordt gedaan;
- de termijn gedurende welke rechtsbescherming wordt ontzegd dient reëel te zijn;
- de boete op overtreding moet redelijk zijn; en
- de clause moet niet worden versterkt met een doorlegverplichting (kettingbeding/kwalitatieve verplichting).

Over het laatste aspect, de derdenwerking, verschillen de meningen. Gelet op de stand van zaken in de jurisprudentie

kan de adviseur, wil hij of zij de veilige weg bewandelen, beter volledig van derdenwerking afzien. In de literatuur wordt niettemin het standpunt ingenomen dat derdenwerking mogelijk moet zijn, onder meer in verband met het argument dat een (latere) koper hier - in het kader van de aanvaarding van bestaande lasten en beperkingen (art. 7:15 BW) - vrijwillig mee instemt. Overigens: dat de 'gerechtigde' tot het beding juist wel gebaat is bij derdenwerking en hierop zal aansturen, moge duidelijk zijn.

“ De belangrijkste juridische ingrediënten voor een robuuste clause zijn: beperk u tot de kern, wees concreet en vermijd vage/algemene termen en formuleringen.

Belang voor de praktijk

De uitspraken benadrukken wederom dat monddoodclauses met zorg moeten worden opgesteld, willen zij juridisch toelaatbaar c.q. houdbaar zijn. De belangrijkste juridische ingrediënten voor een robuuste clause zijn: beperk u tot de kern, wees concreet en vermijd vage/algemene termen en formuleringen. Van belang is dat men weet waar hij of zij afstand van doet. Het blijft echter laveren tussen contractsvrijheid enerzijds en rechtsbescherming anderzijds. Vaak is dit een grijs gebied. Voor de adviseur is het van belang om dit te onderkennen en de lessen uit de rechtspraak toe te passen in de (agrarische) praktijk.

7 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 9 mei 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:2096.