

Inhoudelijk artikel

Het civielrecht kan niet zonder het publiekrecht

Door: Remco Sipman en Saskia de Boer



Remco is advocaat bij HBR advocaten, een kantoor voor omgevingsrecht en overheidsprivaatrecht. Hij is zijn loopbaan begonnen als advocaat te Arnhem. In die periode is hij ook gestart als docent voor de Academie voor Vastgoed. Na zijn tijd in de advocatuur heeft hij bij de hoogste bestuursrechter van Nederland gewerkt; bij de directie bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Nadien heeft hij als zelfstandig jurist verschillende opdrachten uitgevoerd voor overheden. Hij heeft daarbij gewerkt voor onder meer de ministers en staatssecretarissen van Economische Zaken en Klimaat, Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Binnenlandse Zaken en Infrastructuur en Milieu. Ook heeft hij ruime ervaring met advisering van lokale overheden. Remco adviseert en procedeert onder meer over omgevingsvergunningen, omgevingsplannen, bestemmingsplannen, handhaving, natuurrecht, subsidierecht en horecarecht.

Saskia is advocaat bij HBR advocaten, een kantoor voor omgevingsrecht en overheidsprivaatrecht. Zij heeft als omgevingsrecht-advocaat gewerkt bij Dirkzwager advocaten en Wijn & Stael. Om ook ervaring op te doen

vanuit een ander gezichtspunt heeft zij een aantal jaren gewerkt bij een organisatie-adviesbureau voor overheden, KokxDeVoogd. Daarna is zij met een aantal andere gespecialiseerde advocaten het kantoor HBR begonnen. Het brede omgevingsrecht en bestuursrecht heeft sinds jaar en dag haar belangstelling. Zij beoefent het publiekrechtelijke omgevingsrecht, loopt warm voor bestuursrechtelijk procesrecht en is daarnaast specialist in het onteigeningsrecht. Saskia bekleedt daarnaast diverse nevenfuncties, zoals het lidmaatschap van de bezwarencommissie voor de Raad voor de Rechtsbijstand. Ook was zij lange tijd voorzitter van de hoor- en adviescommissie van de provincie Noord-Holland en van de tuchtcommissie bij Kampong Voetbal.

Een pleidooi voor meer aandacht voor het publiekrecht in het hart van de civielrechtelijke leeuw, daar gaan wij ons aan wagen. In de voornamelijk publiekrechtelijke praktijk van het omgevingsrecht worden wij regelmatig geconfronteerd met de invloed van het civielrecht op het verloop van een vergunningproces, de in te nemen standpunten, de procesgang en tot slot de uitkomst van een procedure. De beoordeling van een aanvraag voor een publiekrechtelijke vergunning begint met een civielrechtelijke toets. Procedures in het civielrecht over vergunningverlening kunnen vervolgens pas gevoerd worden nadat de feiten onherroepelijk op grond van het bestuursrecht vaststaan. Aan de hand van een aantal uitspraken en arresten volgen wij het vergunningproces en de civiel-

Inhoudelijk artikel

rechtelijke vervolgstappen.

1. Voorafgaand aan de aanvraag voor een omgevingsrechtelijke vergunning: overeenkomst

Er komt nogal wat bij kijken als het gaat om een vergunning die afwijkt van het omgevingsplan. Uiteraard komen daar alle publiekrechtelijke vereisten, voortvloeiend uit de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij kijken. Maar daar gaat een civielrechtelijke stap aan vooraf: in de praktijk van de vergunningverlening begint dit met de vereisten voor de afgifte van een omgevingsvergunning die afwijkt van het omgevingsplan, de “bopa”. Daarvoor wordt eerst een anterieure overeenkomst afgesloten tussen de aanvrager en de vergunningverlenende instantie, meestal de gemeente. De grondslag voor die overeenkomst volgt uit de artikelen 13.11 en 13.13 Omgevingswet, waaruit kort samengevat volgt dat het verboden is om te (gaan) bouwen of te gebruiken in afwijking van het omgevingsplan voordat de wettelijk vastgelegde kosten daarvoor door de overheid zijn of kunnen worden verhaald. Dat verhaal wordt in de regel via een overeenkomst met de initiatiefnemer vastgelegd. Op deze overeenkomst over kostenverhaal of een financiële bijdrage is het overeenkomstenrecht van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Bovendien geldt voor het bestuursorgaan ook artikel 3:14 van het BW: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit de Awb moeten in acht worden genomen.¹

2. Voorafgaand aan het in behandeling nemen van de aanvraag: civielrechtelijke beschikkingsbevoegdheid

Vervolgens is voor een rechtsgeldige aanvraag de identiteit en positie van de aanvrager van belang. Volgens artikel 1:2 en 1:3 van de Awb is een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Een aanvraag voor een publiekrechtelijk besluit is daarom alleen ontvankelijk als deze afkomstig is van een belanghebbende. Een aanvrager van een vergunning is belanghebbende als de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd met toestemming van de aanvrager kan worden verwezenlijkt. Zo mocht de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het verzoek van Circle K om op een verzorgingsplaats bij een tankstation langs de snelweg een kiosk te bouwen buiten behandeling laten omdat Circle K niet beschikte over de benodigde toestemming van de rechthebbende van de grond. Zij was geen eigenaar, huurder of pachter en kon geen rechten doen gelden op de grond, ook al dacht zij daar zelf anders over. Dit volgde uit het oordeel van de (voorzieningenrechter van de) Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State (de Afdeling).² In het civielrecht moeten de onderliggende civielrechtelijke geschilpunten dan maar verder worden uitgeprocedeerd, aldus de Afdeling.

“In het civielrecht moeten de onderliggende civielrechtelijke geschilpunten dan maar verder worden uitgeprocedeerd, aldus de Afdeling.”

¹ Artikel 3:14 BW is de codificatie van het arrest HR, 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565 (Amsterdam/IKON).

² Uitspraak 20 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2257.

Inhoudelijk artikel

3. Criterium voor beoordeling aanvraag: evidente privaatrechtelijke belemmering

Voor het kunnen afwijken van het omgevingsplan is voor de vraag of het te realiseren plan waarop de vergunningaanvraag ziet kan worden gerealiseerd ook nog relevant of er geen sprake is van een “evidente privaatrechtelijke belemmering”. Met andere woorden, verhindert het civielrecht dat een vergunning verleend kan worden? Als sprake is van het afwijken van het omgevingsplan, worden diverse omgevingsrechtelijke aspecten getoetst. Er moet sprake zijn van een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties” maar ook komen de belangen van anderen en overige relevante omstandigheden aan de orde.

een ander en die ander de uitvoering van het bouwplan niet hoeft toe te staan. Is dat niet helemaal helder dan ontbreekt het evidente karakter en kan de vergunning (wat dit aspect betreft) verleend worden en moeten partijen de discussie ³ verder aan de civiele rechter voorleggen.

4. Wie mogen procederen tegen een verleende vergunning?

Is de vergunning eenmaal verleend, dan staat er om daartegen te ageren een in de Awb uitgeschreven procesgang voor open. We gaan hier niet dieper in op de uitzonderingen⁴ en reparatiewetgeving omtrent dit vraagstuk en beperken ons tot de reguliere gevallen.

“Met andere woorden, verhindert het civielrecht dat een vergunning verleend kan worden?”

verhoudingen in de weg staan aan de realisatie van het plan is sprake van een privaatrechtelijke belemmering. Deze staat aan de verlening van een omgevingsvergunning in de weg. Het moet wel gaan om situatie waarin zonder twijfel sprake is van deze belemmering: de belemmering moet een evident karakter hebben en niet voor discussie vatbaar zijn. Daarvan is sprake als zonder nader onderzoek kan worden vastgesteld dat het bouwplan voorzien is op grond die in eigendom is van

Een belanghebbende kan bezwaar en (hoger) beroep indienen. Belang kan voortkomen uit het feit dat “gevolgen van enige betekenis” kunnen worden ondervonden bij de realisatie van het vergunde plan, uit (eigendoms)rechten, maar ook uit statutaire doeleinden. Een stichting die ageert tegen bijvoorbeeld de kap van bomen moet wel het belang van de bescherming van bomen behartigen. Dat belang moet zij in de statuten hebben staan, en⁵ het moet daarbij gaan om een vergund plan dat binnen het werkgebied van deze stichting valt. De statuten mogen niet zodanig ruim zijn dat daaronder eigenlijk alles wel kan vallen, en ook moet de stichting zich actief bezig houden met het onderwerp. Is daarvan allemaal geen

³ Zie voor een situatie waarin sprake was van een evidente privaatrechtelijke belemmering bijvoorbeeld de uitspraak d.d. 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:226, en voor een situatie waarbij daarover discussie bestond de uitspraak d.d. 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5239

⁴ Op grond van de zogeheten “Varkens in nood” jurisprudentie kan het belanghebbenden in milieuzaken in beroep niet worden tegengeworpen wanneer zij geen zienswijzen hebben ingediend. Hiervoor is reparatiewetgeving in aantocht.

⁵ Zo was bijvoorbeeld de Utrechtse bomenstichting ontvankelijk in een procedure tegen een vergunning voor het kappen van meer dan 100 bomen aan de Amsterdamsestraatweg in Utrecht in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling, 5 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1428.

Inhoudelijk artikel

sprake, dan is er geen belanghebbendheid en is het bezwaar of beroep van de betrokkene niet ontvankelijk.

“Is de vergunning eenmaal verleend, dan is dat niet altijd een rustig bezit. Zelfs niet wanneer de vergunning onherroepelijk is geworden.”

5. Civielrechtelijke belemmering voor gebruik: onherroepelijke vergunning

Is de vergunning eenmaal verleend, dan is dat niet altijd een rustig bezit. Zelfs niet wanneer de vergunning onherroepelijk is geworden. Dat is het geval als er geen rechtsmiddelen meer open staan: deze zijn ofwel ongebruikt gelaten, ofwel de hoogste instantie heeft definitief uitspraak gedaan. Onder omstandigheden kan het, ondanks het bezit van een onherroepelijke vergunning, toch onrechtmatig zijn om daarvan gebruik te maken. In het geval waarbij een bouwvergunning was verleend voor de bouw van een uitbouw aan de achterzijde van woning klaagde de buurman over vermindering en onthouding van licht en uitzicht waardoor sprake was van onrechtmatige hinder. De Hoge Raad oordeelde⁶ dat ondanks het bestaan van een onherroepelijke bouwvergunning, de civielrechtelijke verplichting overeind blijft om de burens geen onrechtmatige hinder toe te brengen.

Ondanks de publiekrechtelijke onherroepelijke vergunning kon de buurman toch een gebod op afbraak van het vergunde project via de Hoge Raad afdwingen.

6. Aanvullende rechtsbescherming van de civiele rechter

Uiteraard fungeert de civiele rechter als ‘restrechter’ in procedures die zien op bestuursrechtelijke aangelegenheden. Zo heeft de kortgedingrechter van de rechtbank Noord-Holland een stichting geboden om een ‘kansloos’ bezwaarschrift in te trekken.⁷ Later heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het gerechtshof het vonnis terecht had vernietigd, maar daarbij liet de Hoge Raad wel de mogelijkheid tot het toewijzen van een dergelijke vordering in stand.⁸ Als een procedure kansloos is, kan het aanhangig maken van een procedure kwalificeren als misbruik van recht. Omdat bij de bestuursrechter niet met succes kan worden gevorderd dat een ingediend bezwaarschrift wordt ingetrokken, mag de civiele rechter hier een rol spelen van de Hoge Raad.

“Als een procedure kansloos is, kan het aanhangig maken van een procedure kwalificeren als misbruik van recht. Omdat bij de bestuursrechter niet met succes kan worden gevorderd dat een ingediend bezwaarschrift wordt ingetrokken, mag de civiele rechter hier een rol spelen van de Hoge Raad.”

Dit jaar heeft de civiele rechter van de rechtbank Noord-Nederland uitgesproken dat de gemeente Groningen niet ‘definitief’ mocht besluiten over de verhuizing van de opvang van daklozen, omdat de verplichte participatie uit de Omgevingswet niet had plaatsgevonden.⁹

⁶ Arrest 21 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8823.

⁷ Rb. Noord-Holland, 8 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3145.

⁸ HR, 11 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:560.

⁹ Rb. Noord-Nederland, 19 januari 2026, ECLI:NL:RBNNE:2026:94.

Inhoudelijk artikel

De gemeenteraad had een participatieverordening vastgesteld, op grond waarvan is bepaald hoe deze participatie moest plaatsvinden. Uit de voorgenomen besluitvorming bleek dat het niet zou lukken om aan de regels van de participatieverordening te voldoen, terwijl al wel zou worden besloten op het verzoek. De civiele rechter heeft de gemeente Groningen verboden om een besluit te nemen vóórdat de participatie naar eigen zeggen kon zijn afgerond.

7. Conclusie

Kortom, als bestuursrechtjurist moet je van meer markten thuis zijn dan in enkel het publiekrecht. En civilisten kunnen alleen met succes over (onrechtmatige) vergunningen procederen als zij de publiekrechtelijke weg die daaraan is voorafgegaan goed kunnen duiden. Om de civielrechtelijke procedure te kunnen doorlopen is er in vele gevallen dus eerst een onherroepelijk publiekrechtelijk besluit nodig. Civilisten, verdiep je in het bestuursrecht! Het is leuk, actueel en omvat veel meer dan menige rechtenstudent zal denken.