

De rechter in het omgevingsrecht

Minisymposium DE TOEKOMST VAN HET MILIEURECHT te Groningen op 13 februari 2026

Spreek aantekeningen van prof. Mr. Niels Koeman

1. Opmerking vooraf: de toegang tot de rechter, ook in het omgevingsrecht, is onvermijdelijk en overigens ook wenselijk. Onvermijdelijk: art. 6 EVRM en het Verdrag van Aarhus verplichten om toegang tot de rechter open te stellen in omgevingsrechtelijke geschillen. Wenselijk: in een democratische rechtsstaat is het belangrijk en goed dat de wetgever en de uitvoerende macht gecontroleerd kunnen worden door een onpartijdige en onafhankelijke rechter. Denk dus niet dat juridisering problematisch of zorgelijk is. Het zou problematisch en zorgelijk zijn als er geen juridisering of mogelijkheden tot rechtsbescherming zouden zijn. Maar dat betekent weer niet dat de huidige situatie ideaal is en geen verbetering of verandering behoeft.
2. In Nederland zijn er 3 rechters die met omgevingsrechtelijke geschillen te maken kunnen krijgen: de bestuursrechter, de burgerlijke rechter en de strafrechter. Ik concentreer mij vandaag op de bestuursrechter en de civiele rechter, omdat de rol van het strafrecht hierna afzonderlijk besproken zal worden en ook omdat de strafrechter een meer eigenstandige positie inneemt en minder snel in het vaarwater van andere rechters komt dan het geval is in de verhouding tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter.
3. Het gaat nu dus om de bestuursrechter en de burgerlijke rechter. Grosso modo kan gezegd worden dat de bestuursrechter oordeelt over de rechtmatigheid van overheidsbesluiten en in enkele gevallen van overheidsplannen, in het bijzonder het omgevingsplan. De burgerlijke rechter oordeelt over geschillen tussen burgers, organisaties en bedrijven en over handelen of nalaten van de overheid, zolang het maar niet gaat om besluiten of plannen, waarover de bestuursrechter bevoegd is tot oordelen. Die bevoegdheidsverdeling is theoretisch sluitend en maakt overlappingen onmogelijk, maar in de praktijk komen bestuursrechter en burgerlijke rechter soms heel dicht bij elkaar in de buurt. Ik noem een paar voorbeelden:
 - De bestuursrechter oordeelt over een besluit of een plan, maar kan in dat kader ook de rechtmatigheid en verbindendheid van de achterliggende wettelijke regeling beoordelen. De burgerlijke rechter kan ingeval van een vordering uit onrechtmatige wetgeving geroepen worden dezelfde wettelijke regeling te beoordelen.
 - Wanneer de bestuursrechter een vergunning rechtmatig heeft geacht, staat het een belanghebbende vrij aan de burgerlijke rechter de vraag voor te leggen of het gebruik maken van die vergunning wel rechtmatig is. Een vergunning is immers geen vrijbrief voor onrechtmatig handelen. Zo werd ooit iemand die met vergunning een uitbouw

aan zijn woning had gerealiseerd door de burgerlijke rechter veroordeeld die uitbouw weer af te breken omdat die onrechtmatige hinder voor de buurman opleverde.

- Een partij die bij de bestuursrechter niet als een belanghebbende bij een besluit wordt aangemerkt kan soms wel ontvankelijk zijn in een actie uit onrechtmatige daad tegen datzelfde besluit bij de burgerlijke rechter
- 4. Voorts is het verschil in uitspraakbevoegdheden tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter relevant. Bij de bestuursrechter staat de vernietigingsactie centraal, terwijl de burgerlijke rechter een veel ruimere keuze in uitspraakbevoegdheden heeft: het bevel, het verbod, de verklaring voor recht, schadevergoeding en dergelijke. Dat verschil wordt duidelijk als de jurisprudentie van de bestuursrechter in milieuzaken wordt vergeleken met die van de burgerlijke rechter: als de achterliggende regeling of beleid strijdig met hoger recht wordt geacht leidt dat bij de bestuursrechter tot vernietiging van het besluit en de onmogelijkheid nieuwe vergunningen te verlenen (zie de PAS uitspraak) terwijl de burgerlijke rechter de overheid kan bevelen actie te ondernemen om binnen een bepaalde tijd het gebrek te herstellen (vgl. Urgenda, Schiphol, Bonaire).
- 5. Dat zowel de bestuursrechter als de burgerlijke rechter zich met omgevingsrechtelijke geschillen bezig houdt is op zich geen probleem en misschien ook wel wenselijk. Beide rechters kunnen elkaar over en weer stimuleren en prikkelen om nieuwe antwoorden te vinden op de nieuwe vragen die zich in het omgevingsrecht voordoen, zoals de invloed van mensenrechten en de betekenis van de jurisprudentie van het EHRM in milieuzaken. Ongemakkelijk wordt het echter als bestuursrechter en burgerlijke rechter niet samenwerken, maar elkaar in de wielen rijden. Het risico daarop is het grootst wanneer een (door de bestuursrechter beoordeelde) vergunning aan de orde is in een zaak die bij de burgerlijke rechter of de strafrechter speelt.
- 6. Nagedacht kan worden over de mogelijkheden om de juridisering in het omgevingsrecht – en dus het beroep op de rechter- in de toekomst te verminderen en daarmee vertraging te voorkomen. Zo is het denkbaar om in meer gevallen te kiezen voor rechtspraak in één instantie of het schrappen van de bezwaarschriftprocedure. Specifiek waar het gaat om versnelling van de woningbouw noem ik twee andere mogelijkheden.

STELLING: BIJ EEN MATERIEEL EN/OF FINANCIËEL BELANG VAN ZITTENDE BEWONERS OF BEDRIJVEN BIJ EEN RUIMTELIJKE ONTWIKKELING ZAL DE BEHOEFTE OM EEN BEROEP OP DE RECHTER TE DOEN MINDER WORDEN

- 7. Bij veel ruimtelijke ontwikkelingen, in het bijzonder bij woningbouw, zijn de winnaars en de verliezers vaak duidelijk te onderscheiden. Winnaar is de grondeigenaar, die de waarde van zijn grond ziet stijgen door de nieuwe bebouwingsmogelijkheden, de ontwikkelaar en de bouwer die winst verwachten bij realisering van het project, de woningzoekende die eindelijk in aanmerking komt voor de zo gewenste woning en de

gemeente die de beleidsdoelstelling van 'bouwen, bouwen, bouwen' althans voor een deel gerealiseerd ziet. Verliezer is de zittende eigenaar/bewoner/bedrijf, die zijn uitzicht of bezonning verliest, die vreest voor waardevermindering die niet volledig vergoed gaat worden of voor minder mogelijkheden voor nieuwe bedrijfsprocessen en voor bouwoverlast in de jaren dat gebouwd wordt. Als de rollen zo verdeeld zijn, is het niet zo vreemd dat de verliezers de juridische mogelijkheden benutten om de nieuwbouwplannen tegen te houden of aan te passen of te vertragen. Gezocht zou moeten worden naar mogelijkheden om de verliezers ook een beetje winnaar te maken, bijv. door voorzieningen aan de bestaande wijk toe te voegen, bestaande woningen te verduurzamen, op voorhand schadevergoeding aan te bieden o.i.d.

8. Daarnaast kan gedacht worden het creëren van een garantiefonds (vergelijkbaar met het Garantiefonds Reizen) om het risico dat na afwijzing van een schorsingsverzoek toch in de hoofdzaak wordt vernietigd en schade wordt geleden, te dekken. Het systeem van de Awb gaat ervan uit dat bezwaar, beroep en hoger beroep geen schorsende werking hebben, tenzij hangende die procedures door de voorzieningenrechter een schorsing wordt uitgesproken. De realiteit is echter een andere: er wordt niet gebouwd zolang er geen onherroepelijke vergunning is. Het risico dat na een afwijzing van een schorsingsverzoek in de hoofdzaak een niet te repareren vernietiging wordt uitgesproken is wel aanwezig, maar niet bijzonder groot. Wanneer dat risico door een garantiefonds van bijv. Aedes of Neprom wordt gedekt heeft een ingediend bezwaarschrift geen vertraging van 2 tot 3 jaar op te leveren, maar kan, wanneer een schorsingsverzoek is afgewezen, 2 tot 3 maanden na vergunningverlening met de bouw worden begonnen. Ook daarmee wordt het toekomstige omgevingsrecht een stukje veerkrachtiger.