

duidelijk is waar de partijen met lijstnummers 14–37 voor staan. Zij kent de partijen met de lijstnummers 1–13, maar mist informatie over de achtergrond van een aantal nieuwe politieke groeperingen, die in de laatstgehouden verkiezing geen zetel hebben behaald. Zij vindt het de taak van het centraal stembureau om aan de kiezers informatie te verstrekken over de personen achter en de standpunten van deze politieke groeperingen. Ook omdat het centraal stembureau er volgens haar voor moet zorgen dat politieke groeperingen met radicale standpunten en kandidaten tegen wie een gerechtelijke procedure loopt of die een ambtsmisdrijf hebben gepleegd, van de verkiezingen worden geweerd.

2. In deze uitspraak herhaalt de Afdeling haar vaste jurisprudentie dat het centraal stembureau kandidatenlijsten slechts toetst aan de limitatieve en formele vereisten van de artikelen 15 en 16 lid 1 Kieswet. De Afdeling verwijst daarvoor naar haar uitspraak van 24 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1585 (AB 2014/316, m.nt. P.J. Stolk). Daarin verwees de Afdeling naar de geschiedenis van de totstandkoming van de algemene herziening van de Kieswet in 1989. Daar is onder meer vermeld dat de administratie, in dit geval het centraal stembureau, niet belast dient te worden met een inhoudelijke beoordeling van doelstellingen of activiteiten van politieke groeperingen. Voorts blijkt uit deze geschiedenis dat de wetgever er uitdrukkelijk voor heeft gekozen dat kandidatenlijsten worden ingediend door individuele kiezers en niet door politieke partijen. Hieruit vloeit voort dat de wetgever heeft beoogd de rechtmatigheidstoets van de statuten, doelstellingen en werkzaamheden van politieke partijen in handen te leggen van de burgerlijke en de strafrechter en aan het centraal stembureau slechts op te dragen de door de kiezers ingediende kandidatenlijsten, die al dan niet zijn voorzien van een aanduiding van een politieke partij, te toetsen aan limitatief in de Kieswet opgesomde formele vereisten, waarvan de betekenis op voorhand duidelijk is.

3. De wetgever heeft de registratie van de naam van politieke groeperingen voor de verkiezingen geregeld met als doelstelling om de herkenbaarheid van de ingediende lijsten voor de kiezer te vergroten. Zij is niet bedoeld als een soort van vergunningenstelsel voor politieke groeperingen (Kamerstukken II 1987/88, 20264, nr. 3, p. 26). Daarmee is evenmin bedoeld dat een inhoudelijke toetsing van de doelstellingen van politieke groeperingen plaatsvindt door de centrale stembureaus in het kader van de registratieprocedure of door de hoofdstembureaus bij de beoordeling van de kandidatenlijsten. Die inhoudelijke toetsing is voorbehouden aan de burgerlijke en de strafrech-

ter. Politieke of andere overtuigingen vormen geen grond voor ongeldigverklaring van lijsten (ABRvS 19 april 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6454, AB 1982/380, m.nt. J.A.O. Eskes (Nederlandse Volks Unie), ABRvS 15 april 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1510 (Lijst Pim Fortuyn) en ABRvS 28 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:6032 (D66-OZO), ABRvS 24 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1585, AB 2014/316, m.nt. P.J. Stolk (PVV)). De gronden voor ongeldigverklaring van een lijst worden opgesomd in artikel 15 en hebben een limitatief karakter, evenals de gronden om de naam van een kandidaat van een lijst te schrappen op grond van artikel 16 lid 1 Kieswet. P.J. Stolk

AB 2021/83

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

3 februari 2021, nr. 201908913/1/R3

(Mr. G.T.J.M. Jurgens)
m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Art. 2.1 lid 1 onder a Wabo; art. 1:3 lid 3 Awb

ECLI:NL:RVS:2021:208

Omgevingsvergunning. Geen belanghebbende. Geen aanvraag.

De vraag of, zoals Detailconsult Supermarkten B.V. beoogt, desalniettemin sprake is van een gebruiksovereenkomst, omdat de gemeente Westland in het besluit van 12 december 2017 uitdrukkelijk en zonder voorbehoud toestemming heeft verleend voor het gebruik van haar grond, kan hier niet aan de orde komen. Het is namelijk aan de civiele rechter om te beoordelen of daarmee een gebruiksovereenkomst tussen partijen tot stand gekomen is. Daarom en omdat de gemeente Westland Detailconsult Supermarkten B.V. in de e-mail van 13 februari 2018 uitdrukkelijk heeft laten weten geen toestemming meer te verlenen voor het gebruik van haar grond, moet het er nu voor worden gehouden dat er geen gebruiksovereenkomst tussen partijen is gesloten. De rechtbank heeft aldus terecht overwogen dat zich een privaatrechtelijke belemmering voordoet in verband waarmee het bouwplan van Detailconsult Supermarkten B.V. niet kan worden gerealiseerd. De stelling van Detailconsult Supermarkten B.V. dat sprake is van misbruik van bevoegdheden, kan hier evenmin aan de orde komen. De vraag of het college misbruik maakt van privaatrechtelijke bevoegdheden, om daarmee bestuursrechtelijke toestemming te onthouden, is na-

melijk eveneens voorbehouden aan de civiele rechter.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen kan de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwplan van Detailconsult Supermarkten B.V. niet worden aangemerkt als een verzoek van een belanghebbende en om die reden niet als een aanvraag om een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3 Awb. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat het college de aanvraag om een omgevingsvergunning te verlenen terecht buiten behandeling heeft gesteld.

Uitspraak op het hoger beroep van Detailconsult Supermarkten B.V., te Amsterdam, appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 31 oktober 2019 in zaak nr. 18/5768 in het geding tussen:

Detailconsult Supermarkten B.V.,
en

Het college van burgemeester en wethouders van Westland.

Procesverloop

Bij besluit van 12 december 2017 heeft het college aan Detailconsult Supermarkten B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een opstelplaats voor winkelwagens op het perceel Patijnenburg tegenover 14 (aangevraagd als De Tuinen nabij 66 te Naaldwijk, hierna: het perceel).

Bij besluit van 20 februari 2019 heeft het college het daartegen door Koorneef Vastgoed B.V., te Naaldwijk, en Samen Ontwikkelen Westland B.V., te Naaldwijk (hierna: derde-partijen), gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 12 december 2017 herroepen en de aanvraag van Detailconsult Supermarkten B.V. alsnog buiten behandeling gesteld.

Bij uitspraak van 31 oktober 2019 heeft de rechtbank het daartegen door Detailconsult Supermarkten B.V. ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft Detailconsult Supermarkten B.V. hoger beroep ingesteld.

Derde-partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 januari 2021, waar Detailconsult Supermarkten B.V., vertegenwoordigd door mr. O.H. Minjon, advocaat te Hoorn, het college, vertegenwoordigd door F.M. de Schipper, en derde-partijen, vertegenwoordigd door mr. J. Bouwman-Treffers, advocaat te Honselerdijk, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 18 oktober 2017 heeft Detailconsult Supermarkten B.V. een omgevingsvergunning aangevraagd voor het bouwen van een stalling voor winkelwagens op het perceel. Dit perceel is in eigendom van de gemeente Westland. Het college heeft de gevraagde omgevingsvergunning bij besluit van 12 december 2017 verleend. Derde-partijen hebben hiertegen bezwaar gemaakt. Zij menen dat de locatie waarop de opstelplaats moet worden gerealiseerd onderdeel is van een gebied dat wordt heringericht en de gemeente door deze vergunning te verlenen ten onrechte afwijkt van haar standpunt dat winkelwagens altijd op eigen terrein moeten worden geplaatst. Bij besluit van 12 juli 2018 heeft het college het bezwaar gegrond verklaard en de vergunning alsnog geweigerd, omdat zich strijd voordeed met de voorschriften van de Bouwverordening 2005. Volgens het college stonden deze voorschriften eraan in de weg dat winkelwagens in openbaar gebied worden geplaatst. Hangende het beroep heeft het college een nieuw besluit op bezwaar genomen. In dit besluit van 20 februari 2019 stelt het college zich op het standpunt dat het eerdere besluit van 12 juli 2018 op een verkeerde grondslag genomen is. Gebleken is namelijk dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt, omdat de gemeente Westland aan Detailconsult Supermarkten B.V. in de e-mail van 13 februari 2018 heeft laten weten geen gebruiksovereenkomst af te kunnen sluiten voor gebruik van het perceel voor het realiseren van de gewenste opstelplaats. Het perceel maakt deel uit van een gebied dat opnieuw wordt ingericht en daarover zijn in 2014 afspraken gemaakt. Volgens het college kan het bouwwerk daarom niet gerealiseerd worden en is Detailconsult Supermarkten B.V. aldus geen belanghebbende. Daarom verklaart het college bij besluit van 20 februari 2019 het door derde-partijen gemaakte bezwaar opnieuw gegrond, herroept het voorts het besluit van 12 december 2017 en stelt het de aanvraag om de omgevingsvergunning buiten behandeling.

De rechtbank verklaart het beroep tegen het besluit van 12 juli 2018 niet-ontvankelijk en het beroep tegen het besluit op bezwaar van 20 februari 2019 ongegrond. Volgens de rechtbank heeft het college de aanvraag om de omgevingsvergunning terecht buiten behandeling gesteld, omdat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt door het ontbreken van privaatrechtelijke toestemming

Het hoger beroep

2. Detailconsult Supermarkten B.V. betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen sprake is van een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Zij stelt zich op het standpunt dat zich geen evidente privaatrechtelijke belemmering voordoet. Daarover voert zij aan dat er bij het indienen van de aanvraag om de gevraagde omgevingsvergunning geen reden was te veronderstellen dat de gemeente geen medewerking zou verlenen. Ook brengt zij naar voren dat zij daarvoor reeds publiekrechtelijk toestemming had gekregen door de bij het besluit van 12 december 2017 verleende vergunning en ook privaatrechtelijk door toezending van een door haar te ondertekenen gebruiksovereenkomst. Detailconsult Supermarkten B.V. wijst er daarbij op dat in het besluit van 12 december 2017 over de gebruiksovereenkomst voor het gebruik van gemeentegrond het volgende staat vermeld:

"Op dinsdag 5 december 2017 heeft u middels een e-mail van [persoon] toestemming gekregen voor het gebruik van gemeentegrond voor het realiseren van een opstelplaats voor winkelwagens. U kunt uw project realiseren zodra wij van u een ondertekend exemplaar retour hebben ontvangen."

Gelet daarop is volgens Detailconsult Supermarkten B.V. uitdrukkelijk en zonder enig voorbehoud toestemming verleend voor het gebruik van de grond en is hiermee een gebruiksovereenkomst tussen partijen tot stand gekomen. Detailconsult Supermarkten B.V. stelt zich vervolgens op het standpunt dat het er alle schijn van heeft dat de privaatrechtelijke bevoegdheden van de gemeente worden misbruikt om via de publiekrechtelijke weg tot een intrekking van de verleende vergunning te komen. Zij voert aan dat het college gezien het limitatief imperatieve stelsel van artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geen andere reden had de gevraagde vergunning te weigeren. De stedenbouwkundige voorschriften uit de gemeentelijke bouwverordening, op grond waarvan de omgevingsvergunning bij besluit van 12 juli 2018 alsnog geweigerd is, waren inmiddels namelijk vervallen. De rechtbank hecht volgens Detailconsult Supermarkten B.V. tot slot ten onrechte betekenis aan het feit dat zij geen civiele procedure is gestart. Zij betoogt dat het namelijk aan de bestuursrechter is om te beoordelen of de door het college aangevoerde privaatrechtelijke belemmering van invloed kan zijn op de rechtmatigheid van de verleende vergunning en of de handelswijze van de gemeente hangende het bezwaar betekent dat niet langer sprake zou zijn van een aanvraag in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

Beoordeling

3. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, waaronder de uitspraak van 26 juli 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2002) waarnaar de rechtbank en het college verwijzen, wordt een aanvrager om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk in beginsel verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op de door hem ingediende aanvraag. Dit is anders als aanmerkelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt.

3.1. De Afdeling stelt voorop dat, zoals zij eerder heeft overwogen (uitspraak van 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2635), het college naar aanleiding van een tegen een besluit gemaakt bezwaar op grond van artikel 7:11 van de Awb gehouden is tot een volledige heroverweging van dat besluit. Dat kan met zich brengen dat een college terug moet komen van een standpunt dat het bij het besluit tot vergunningverlening heeft genomen. Dat er een vergunning is verleend voor de opstelplaats, betekent daarom niet dat het college niet alsnog de gevraagde vergunning kan weigeren.

Verder staat vast dat de grond waar de opstelplaats is voorzien niet in eigendom is van Detailconsult Supermarkten B.V., maar van de gemeente Westland. Vaststaat tevens dat de concept-gebruiksovereenkomst op basis waarvan Detailconsult Supermarkten B.V. gebruik zou mogen maken van de grond in eigendom van de gemeente Westland, nooit is ondertekend en aldus niet definitief is geworden. De vraag of, zoals Detailconsult Supermarkten B.V. betoogt, desalniettemin sprake is van een gebruiksovereenkomst, omdat de gemeente Westland in het besluit van 12 december 2017 uitdrukkelijk en zonder voorbehoud toestemming heeft verleend voor het gebruik van haar grond, kan hier niet aan de orde komen. Het is namelijk aan de civiele rechter om te beoordelen of daarmee een gebruiksovereenkomst tussen partijen tot stand gekomen is. Daarom en omdat de gemeente Westland Detailconsult Supermarkten B.V. in de e-mail van 13 februari 2018 uitdrukkelijk heeft laten weten geen toestemming meer te verlenen voor het gebruik van haar grond, moet het er nu voor worden gehouden dat er geen gebruiksovereenkomst tussen partijen is gesloten. De rechtbank heeft aldus terecht overwogen dat zich een privaatrechtelijke belemmering voordoet in verband waarmee het bouwplan van Detailconsult Supermarkten B.V. niet kan worden gerealiseerd.

De stelling van Detailconsult Supermarkten B.V. dat sprake is van misbruik van bevoegdheden, kan hier evenmin aan de orde komen. De vraag of het college misbruik maakt van privaatrechtelijke bevoegdheden, om daarmee be-

stuursrechtelijke toestemming te onthouden, is namelijk eveneens voorbehouden aan de civiele rechter.

3.2. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen kan de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwplan van Detailconsult Supermarkten B.V. niet worden aangemerkt als een verzoek van een belanghebbende en om die reden niet als een aanvraag om een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat het college de aanvraag om een omgevingsvergunning te verlenen terecht buiten behandeling heeft gesteld.

3.3. Het betoog faalt.

4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Iemand die geen belang heeft bij een te nemen besluit, kan geen aanvraag indienen. Die regel – gebaseerd op het begrip ‘aanvraag’ in art. 1:3 lid 3 Awb (zie ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002, AB 2017/297) – geldt mijns inziens niet alleen voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor bouwen, zoals in casu aan de orde, maar voor alle typen omgevingsvergunning (in ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3048, AB 2018/392 werd een zelfde oordeel uitgesproken ten aanzien van een omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden). Bij een omgevingsvergunning voor met het bestemmingsplan strijdig gebruik (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo), hanteert de Afdeling tot op heden echter de lijn van de ‘evidente privaatrechtelijke belemmering’. Als zich zo’n belemmering manifesteert, volgt het oordeel dat een verleende omgevingsvergunning onrechtmatig is in plaats van het oordeel dat geen sprake is van een aanvraag (vgl. o.a. ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1329, AB 2019/311 en ABRvS 17 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0377).

2. Weliswaar wordt in de hierboven afgedrukte uitspraak de term ‘privaatrechtelijke belemmering’ gebruikt, maar blijktbaar is daarmee niets anders bedoeld dan dat toestemming van de eigenaar van de grond ontbreekt en het bouwplan daarom niet kan worden gerealiseerd. Uit de uitspraak van de Rechtbank Den Haag (31 oktober 2019, SGR 18/5768, niet te vinden op

www.rechtspraak.nl maar door mij opgevraagd) blijkt namelijk dat het in casu enkel om een omgevingsvergunning voor bouwen gaat (art. 2.1 lid 1 onder a Wabo). De hierboven afgedrukte uitspraak is dus geen voorbeeld van een geval waarin de ‘geen belang = geen aanvraag-redenering’ wordt toegepast bij een c-vergunning (helaas).

3. De noodzaak om de rechtbankuitspraak op te vragen om zeker te weten om welke typen omgevingsvergunning het in deze zaak gaat, brengt mij nog op het volgende. Sinds de inwerkingtreding van de Wabo is het belangrijk om precies aan te geven op welke Wabo-grondslag een omgevingsvergunningplicht is gebaseerd. Die grondslag bepaalt niet alleen het van toepassing zijnde wettelijke kader (indieningsvereisten, beslistermijn, toetsingskader et cetera) maar ook welke rechtspraak relevant is. Waar vóór de inwerkingtreding van de Wabo uit de ‘naam’ van een vergunning bleek welke wettelijke regels van toepassing waren – bouwvergunning, monumentenvergunning, uitwegvergunning, reclamevergunning – biedt enkel de aanduiding ‘omgevingsvergunning’ geen aanknopingspunt voor het van toepassing zijnde wettelijke kader. Een omschrijving als ‘een omgevingsvergunning voor het realiseren van een opstelplaats voor winkelwagens’ of ‘een omgevingsvergunning aangevraagd voor het bouwen van een stalling voor winkelwagens’ geeft evenmin zekerheid over de aan de orde zijnde omgevingsvergunningplicht(en). Het is een kleine moeite voor de bestuursrechter (en een kwestie van ‘klare taal’) om in de uitspraak exact de grondslag van de bestreden omgevingsvergunning te noemen. Het belang van die duiding neemt onder vigeur van de Omgevingswet toe, omdat dan meer activiteiten onder de omgevingsvergunningplicht worden gebracht en de naar huidig recht ‘richtingwijzende’ naam van een vergunning verloren gaat (bijv. de watervergunning, een natuurvergunning of een ontgrondingsvergunning).

A.G.A Nijmeijer