

“Wel vergunning, maar (nog) geen toestemming? Mogen we even vangen?”

“Dat leggen we even vast”

Veel gevallen van illegaal grondgebruik hebben helemaal geen last van verjaring als de eigendom door de gebruiker wordt erkend. Immers, als er geen sprake is van bezit, maar slechts van gebruik of houderschap, dan kan er geen verjaring optreden. Zie daartoe mijn artikelen *Gebruik verjaart niet* en *Gebruik verjaart niet, deel 2*.

Als een eigenaar dus op een geval van (mogelijk) illegaal grondgebruik stuit, kan het bijzonder zinvol zijn om direct actie te ondernemen en de gebruiker toestemming te verlenen (al is het maar voorlopig) om de grond te gebruiken. Dat kan erg nuttig zijn als de grond op dat moment niet ter beschikking hoeft te staan aan de eigenaar.

Zo geschiedde dat ook bij de eigendommen van het Hoogheemraadschap van Rijnland. In 2006 besloot het Hoogheemraadschap dat alle gebruik van haar eigendommen door derden moest worden vastgelegd in een (privaatrechtelijke) gebruiksregeling. Daarmee zou het Hoogheemraadschap twee vliegen in één klap slaan: erkenning van het eigendomsrecht en verdienen aan de verhuur of het in gebruik geven van grond. De grond zou dus behouden blijven voor het Hoogheemraadschap en men verdiende er ook nog wat aan.

Wat het Hoogheemraadschap echter over het hoofd zag, was een juiste toepassing van de Tweewegenleer. Dat blijkt uit een uitspraak van het Hof te Amsterdam van 12 juli 2011.

“Mag ik een steiger in uw Ringvaart?”

Wonen aan het water is voor veel mensen extra aantrekkelijk. Gebruik maken van dat water, bijvoorbeeld via een steiger, ligt dan natuurlijk voor de hand. De keur van een waterschap of hoogheemraadschap kan bepalen dat dergelijke bouwsels alleen mogen worden gerealiseerd met behulp van een ontheffing.

Zo verleende één van de rechtsvoorgangers van het Hoogheemraadschap in 1999 ontheffing aan een bewoner langs de Ringvaart in de Haarlemmermeer om voor zijn woning een steiger te hebben. Voor de ontheffing betaalde de bewoner een vergoeding van fl. 150,-.

Jaren later ontvangst de steiger-eigenaar van het Hoogheemraadschap een brief, waarin deze verwees naar het nieuwe beleid van de privaatrechtelijke gebruiksregeling. Of de steigereigenaar maar even de gebruiksregeling wilde tekenen én jaarlijks een vergoeding betalen »voor het hebben van onderhavige werken in Rijnlands eigendom«. Daar ging de steigereigenaar niet mee akkoord, evenals een aantal andere eigenaren van steigers.

“Vergunning en toestemming ten aanzien van één zaak moet kunnen”

Nu de steiger-eigenaar geweigerd had de gebruiksregeling te ondertekenen, moest de steiger maar weg, vond het Hoogheemraadschap. Wat partijen in 1999 hadden geregeld, speelde zich af in het bestuursrecht. Het Hoogheemraadschap vond dat zij nadien ook de privaatrechtelijke kant, namelijk het verlenen van toestemming aan de eigenaar om zijn steiger in de Ringvaart van het Hoogheemraadschap te hebben, (alsnog) mocht regelen.

Het Hof ging er niet in mee.

Het verlenen van de ontheffing in 1999 kon redelijkerwijs niet anders worden begrepen dan dat de eigenaar van de steiger daarmee tevens toestemming had verkregen voor het gebruik van het water of de waterbodem waarboven de steiger zich bevindt, kort gezegd: voor het privaatrechtelijk gebruik.

Deze redenering leidde het Hof allereerst af uit de ontheffing zelf: het was toch niet mogelijk om ontheffing te verlenen voor het maken en hebben van een steiger, maar geen toestemming te verlenen voor het gebruik van het water dat onder de steiger

ligt en de waterbodem? De ontheffing uit 1999 bevatte daartoe zelfs enkele bepalingen (in de algemene voorwaarden), die duidelijk een privaatrechtelijk karakter hebben.

Ook de toelichting bij de ontheffing ging (impliciet) uit van toestemming van het Hoogheemraadschap.

Een andere grond ontleende het Hof uit het feit dat men indertijd fl 150,- had betaald voor de ontheffing. Het Hoogheemraadschap voerde bij het Hof niet aan dat dit bedrag alleen bedoeld was voor het in behandeling nemen van de ontheffing en niet tevens fungeerde als gebruiksvergoeding.

Het Hof kwam al met al tot de conclusie dat de publiekrechtelijke ontheffing en de privaatrechtelijke toestemming (reeds in 1999) onlosmakelijk verweven waren geraakt.



Tweewegenleer

Naar Nederlands recht wordt algemeen aanvaard dat de overheden (op alle niveaus) zich ter uitvoering van hun specifieke overheidstaken niet alleen kunnen bedienen van de hun in het publiekrecht toegekende bevoegdheden, maar, binnen zekere grenzen, ook van de mogelijkheden die het burgerlijk recht biedt om bepaalde taken en doelstellingen te realiseren.

Een overheid heeft immers privaatrechtelijke goederen en rechten, mede om haar publiekrechtelijke taakuitoefening mogelijk te maken. Voor het gebruik van onroerende zaken in eigendom van overheden is – naast een eventueel noodzakelijke publieke vergunning – ook een privaatrechtelijke toestemming van de betrokken overheid als eigenaar vereist, tenzij het »normaal gebruik« van een openbare zaak

betreft. Tot zover stond het Hoogheemraadschap dus in zijn recht, om met alle gebruikers van zijn eigendommen een gebruiksregeling te sluiten.

De Hoge Raad heeft op 5 juni 2009 daartoe een belangrijk arrest gewezen. In dat arrest heeft de Hoge Raad vastgelegd dat het vereiste van een privaatrechtelijke toestemming vervalt, wanneer de belangen die de overheid via het privaatrecht wil dienen al een sluitende regeling in het publiekrecht hebben gevonden. Dit arrest heeft in de jurisprudentie navolging gekregen en – zonder dat het Hof daar uitdrukkelijk melding van maakt – dat lijkt ook in deze zaak aan de orde.

Belang voor illegaal grondgebruik

Deze uitspraak toont maar weer eens de verwevenheid van bestuurs- en privaatrecht aan, bij het gebruik van onroerende zaken. Een juist begrip van de tweewegenleer en de jongste jurisprudentie had wellicht deze zaak kunnen voorkomen of aanzienlijk bekorten.

Jurisprudentie

HR: 5 juni 2009, LJN BH7845, zaaknr. 07/10902, de mobiele snackbar in Amsterdam Zuidoost ook wel bekend als Amsterdam/Geschiere.

Rb Zwolle: 9 februari 2011, LJN BQ4126, zaaknr. 162626/HA ZA 09-1386.

Hof Amsterdam: 12 juli 2011, LJN BT6554, zaaknr. 200.056.8650/01.

Meer weten over verjaring?

Volg een masterclass.

Aan de slag met illegaal grondgebruik?

Volg een studiedag.

www.illegaalgrondgebruik.nl