



## de Rechtspraak

De Ministers van VROM en Verkeer en  
Waterstaat  
Postbus 20 901  
2500 EX DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

Correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t 070-361 97 23  
f 070-361 97 46  
[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

datum 17 april 2007  
contactpersoon T.C. Kersten  
doorkiesnummer 070 - 361 9835  
faxnummer 070 - 361 9746  
e-mail [t.kersten@rechtspraak.nl](mailto:t.kersten@rechtspraak.nl)  
ons kenmerk UIT 10569 / ONTW DK  
uw kenmerk --  
onderwerp Wetsvoorstellen Wabo en Waterwet

Geachte mevrouw Cramer en heer Eurlings,

Bij brief van 7 november 2006 met kenmerk HDJZ/I&O/2006-1695 verzochten uw ambtsvoorgangers de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen over hun voornemen tot concentratie van rechtsmacht in de conceptwetsvoorstellen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de "Wabo") en Waterwet (de "Wetsvoorstellen"). In een eerdere fase (brief van 30 januari 2006) heeft de Raad reeds advies uitgebracht over het wetsvoorstel Wabo. De Raad heeft toen aangegeven geen voorstander te zijn van concentratie van rechtsmacht in de Wabo.

Het Wetsvoorstel Wabo strekt tot samenvoeging van een groot aantal toestemmingsstelsels op het gebied van de fysieke leefomgeving. Beoogd wordt hiermee de vergunningverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren en de administratieve lasten te verminderen. Het wetsvoorstel Waterwet voorziet in een integratie van de diverse vergunningstelsels uit de bestaande waterstaatswetten. Al deze vergunningen zullen worden vervangen door één vergunning, de "watervergunning". In beide wetsvoorstellen wordt de rechtsbescherming geüniformeerd en is in overeenstemming met de algemene lijn van de Algemene wet bestuursrecht gekozen voor beroep in twee instanties.

Gehoord de gerechten adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad voor de rechtspraak de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



# de Rechtspraak

datum 17 april 2007  
kenmerk UIT 10569 / ONTW DK

## 1. Deskundigheid en concentratie van rechtsmacht

Met het voornemen tot concentratie beogen de ministers verbrokkeling van deskundigheid bij de rechterlijke organisatie te voorkomen. De verbrokkeling van deskundigheid zou naar hun mening het gevolg kunnen zijn van de invoering van beroep in twee instanties.

De Raad onderkent dat een deel van de Wabo- en Waterwetzaken complexe zaken zal betreffen. Voor de behandeling van deze zaken is een grote mate van deskundigheid vereist. Het belang van scholing is dan ook groot. Met het oog op de inwerkingtreding van de Wabo en de Waterwet wordt door de Rechtspraak een uitgebreid scholingsprogramma opgezet, waaraan rechters, stafjuristen, secretarissen en administratiemedewerkers zullen deelnemen. De Raad acht het zeer wel mogelijk om het kennispeil van de medewerkers van de gerechten aldus op een voldoende hoog niveau te brengen. Daarnaast zal uiteraard de ervaring die in de praktijk met de behandeling van de zaken wordt opgedaan bijdragen aan het vergroten en onderhouden van de kennis. In dat kader zal worden onderzocht of een expertisecentrum daaraan kan bijdragen.

Desalniettemin brengt de aard van het rechtsgebied milieurecht met zich dat voor een adequate rechtsbescherming bij de behandelend rechters en gerechtsambtenaren een hoog kennisniveau vereist is en een behoorlijke ervaring in de behandeling van dergelijke zaken opgedaan moet worden. De Raad kan zich voorstellen dat concentratie van de rechtsmacht ertoe zal bijdragen dat kwalitatief goede rechtspraak door deskundige rechters kan worden geboden. Anders dan de ministers beogen is daarvoor echter geen wettelijke concentratie bij één rechtbank per ressort noodzakelijk.

## 2. Criterium voor concentratie

De Raad tekent aan dat het doel dat de ministers beogen, te weten het tegengaan van verbrokkeling van deskundigheid, niet bereikt wordt met de gekozen vormgeving. De in de Wabo voorgenomen concentratie heeft betrekking op zaken die met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Afdeling 3.4 van de Awb) zijn voorbereid. Deze afbakening heeft een aantal ongewenste neveneffecten tot gevolg, die onder 2a-d zullen worden benoemd. Onder de punten 3 en 4 gaat de Raad daarom in op alternatieven.

### 2a. Lokale gebondenheid

In zijn advies van 30 januari 2006 heeft de Raad aangegeven dat een belangrijke reden waarom hij geen voorstander is van concentratie, gelegen is in het lokale karakter van de zaken. Deze zaken kunnen het beste in hetzelfde arrondissement, waar kennis van de lokale situatie aanwezig is, worden behandeld. In de Memorie van Toelichting bij de Wabo, paragraaf 4.7, wordt aangegeven dat met de gekozen vormgeving - zaken van primair lokaal belang doorlopen de reguliere voorbereidingsprocedure en worden dan ook niet geconcentreerd - grotendeels aan de bezwaren van de Raad tegemoet wordt gekomen. De Raad ziet dit anders. Ook deze wijze van vormgeving leidt er toe dat een groot aantal 'lokale' zaken die thans tot de competentie van alle rechtbanken behoren en daar naar tevredenheid worden behandeld, geconcentreerd zullen worden.



## de Rechtspraak

datum 17 april 2007  
kenmerk UIT 10569 / ONTW DK

Voor de concentratie van de rechtsmacht wordt aangesloten bij het al of niet toegepast zijn op het bestreden besluit van afdeling 3.4 van de Awb (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure). De ministers hebben daarbij kennelijk het oog op die gevallen waarin in artikel 3.10 van de Wabo die afdeling van de Awb van toepassing is verklaard. Het gaat dan op grond van artikel 3.10 Wabo bijvoorbeeld om een aantal vrijstellingen van het bestemmingsplan (in termen van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening: "ontheffingen" van beheersverordening of bestemmingsplan), Monumentenwetzaken en zaken betreffende de brandveiligheid. Dit zou betekenen dat die zaken onttrokken worden aan de huidige "competentie", hetgeen leidt tot een zekere uitkleding van het takenpakket van de betrokken rechtbanken. De Raad acht concentratie volgens deze lijn dan ook onwenselijk.

### **2b. Forumshopping**

Het bepaalde in artikel 3:10 van de Awb leidt ertoe dat een bestuursorgaan voor categorieën van gevallen via een beleidsregel of een verordening of zelfs in een concreet geval kan bepalen dat afdeling 3.4 van de Awb wordt toegepast. Een bestuursorgaan zou aldus rechtbank X "bevoegd kunnen maken" terwijl volgens de algemene regels van artikel 8:7 van de Awb rechtbank Y bevoegd zou zijn. Of, extremer nog, na vernietiging van een besluit door rechtbank X kan het bestuursorgaan bij het nieuwe besluit alsnog afdeling 3.4 van de Awb gaan toepassen en daarmee kiezen voor een "verse" rechtbank Y.

### **2c. Besluiten krachtens de Waterwet enerzijds en de Wabo anderzijds: verschillende rechtbanken bevoegd**

Feitelijk samenhangende vergunningen krachtens de Wabo en de Waterwet zullen veelal gecoördineerd worden voorbereid en beslist. Ondanks de bedoeling identieke concentratie toe te passen, zou onder omstandigheden bijvoorbeeld de vergunning krachtens de Waterwet wel onder haar eigen concentratiebepaling kunnen vallen, namelijk op milieu-inhoudelijke grondslag, terwijl de omgevingsvergunning niet onder haar eigen concentratiebepaling valt, namelijk op formele grondslag: de toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Twee verschillende rechtbanken moeten dan oordelen over een inhoudelijk samenhangende milieu-ingreep.

### **2d. Specifieke problematiek brandveiligheid**

In artikel 3.10 van de Wabo is afdeling 3.4 van de Awb niet van toepassing verklaard op - kort gezegd - brandveiligheidsvergunningen waarvan het bestuursorgaan bepaalt dat die verder milieuneutraal zijn. Als nu het geschil bij de bestuursrechter zich concentreert op de rechtsvraag of de vergunde activiteit wel milieuneutraal is, zou rechtbank X zich moeten uitlaten over de al of niet terechte eigen competentie. Rechtbank X heeft dan de milieudeskundigheid nodig die volgens de competentieregels juist bij rechtbank Y in huis zou zijn.



## de Rechtspraak

datum 17 april 2007  
kenmerk UIT 10569 / ONTW DK

### 3. Het alternatieve criterium

Om de bezwaren, genoemd onder punt 2, te ondervangen geeft de Raad de ministers in overweging wat de Wabo betreft aan te sluiten bij het huidige stelsel van de Wet milieubeheer. Indien de materieel wettelijke kaders die in (thans) artikel 20.1, derde lid van die wet worden genoemd (minus de "waterwetten" die niet in de omgevingsvergunning terugkeren), van toepassing zijn op een omgevingsrechtelijk besluit, zou concentratie bij - nog nader te noemen - rechtbanken aan de orde zijn. Op dit uitgangspunt zou een aantal uitzonderingen kunnen worden geformuleerd, zoals ook in de adviesaanvraag gebeurt voor eenvoudige onttrekking en infiltratie krachtens de Waterwet.

Voor besluiten krachtens de Waterwet zou steeds voor concentratie kunnen worden gekozen, behalve in die gevallen waarin in de adviesaanvraag al wordt voorgesteld daarvan af te zien.

Dit criterium brengt met zich dat anders dan volgens de Memorie van Toelichting bij de Wabo, paragraaf 4.7, concentratie niet beperkt zal worden tot "toestemmingen". Ook andere besluiten, met name handhavingsbesluiten vallen daar onder. Dit voorkomt dat de situatie zich kan voordoen dat een vergunningszaak dient bij rechtbank X, waar de zaken zijn geconcentreerd, terwijl bijvoorbeeld een jaar later een handhavingszaak betreffende dezelfde inrichting dient bij rechtbank Y, die volgens de algemene competentieregels bevoegd is. Dit betekent dat rechtbank Y ook nog steeds alle deskundigheid in huis zal moeten hebben. Juist bij milieuzaken is van belang dat bijna alle milieu-inhoudelijke aspecten die spelen bij vergunningszaken, ook aan de orde kunnen komen in handhavingszaken. De Raad pleit daarom voor het hiervoor genoemde alternatieve criterium.

### 4. Voorstel Rechtspraak m.b.t. Wabo en Waterwet

De Raad doet een beroep op de ministers om af te zien van hun voornemen tot wettelijke concentratie van rechtsmacht. Met het oog op het waarborgen van de deskundigheid acht de Raad samenwerking tussen de gerechten evenwel wel aangewezen. De Rechtspraak kan deze samenwerking zelf organiseren. Dit heeft als belangrijk voordeel dat dit meer flexibiliteit geeft zodat niet alleen de benodigde deskundigheid kan worden gegarandeerd, maar ook beter ingespeeld kan worden op pieken en dalen in het zaaksaanbod bij de rechtbanken en beschikbare capaciteit efficiënter kan worden ingezet, hetgeen weer de snelheid van behandeling ten goede kan komen.

De Raad heeft hierbij een model voor ogen waarbij hij zelf de bevoegde rechtbanken – in aantal tussen de vijf en tien - aanwijst. De bevoegdheidstoedeling vindt aldus bij besluit van de Raad voor de rechtspraak plaats. Beperking tot één rechtbank per ressort zou geen recht doen aan het feit dat bepaalde categorieën zaken zich vooral in bepaalde delen van het land voordoen. Het besluit van de Raad voor de rechtspraak zal in ieder geval gepubliceerd worden in de Staatscourant en op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

De Raad is het met de ministers eens dat het in verband met de inhoudelijke samenhang tussen de Wabo en de Waterwet voor de hand ligt dezelfde rechtbanken voor beide wetten aan te wijzen.

In de Wabo en de Waterwet zou aldus de volgende wettelijke bepaling kunnen worden opgenomen:



## de Rechtspraak

datum 17 april 2007  
kenmerk UIT 10569 / ONTW DK

In afwijking van artikel 8:7 van de Algemene wet bestuursrecht wijst de Raad voor de rechtspraak, na overleg met de gerechten, de rechtbanken aan die bevoegd zijn inzake beroepen ingesteld tegen besluiten ..... en stelt daarbij het rechtgebied van deze rechtbanken vast.

Aanwijzing van bevoegde gerechten is een taak die buiten de huidige taakomschrijving van de Raad ingevolge de Wet op de rechterlijke organisatie valt. Wel heeft de Raad een vergelijkbare bevoegdheid op grond van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen voor tijdelijke situaties. De Raad is evenwel in gesprek met de Minister van Justitie over de mogelijkheid om een dergelijke bevoegdheid in meer algemene zin in de wet R.O. neer te leggen. De Commissie Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie heeft in zijn recente rapport een dergelijke wettelijke grondslag aanbevolen.

Voorzover de ministers niet bereid zijn het voorstel van de Raad over te nemen, geeft de Raad de ministers in overweging om de aanwijzing van de bevoegde rechtbanken niet bij wet in formele zin, maar bij wet in materiële zin te regelen. De Raad wordt dan graag in de gelegenheid gesteld te adviseren over de aanwijzing van de bevoegde rechtbanken.

### **5. Tot slot**

Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de wet, stelt de Raad er op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van de Wetsvoorstellen bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Th. Groeneveld,  
Lid Raad voor de rechtspraak