

Milieukamers on(grond)wettig

94

Inleiding

Als bestuursrechtadvocaat in Noord-Nederland heb ik de laatste tijd te maken met zaken die 'verhuizen' van de ene naar de andere rechtbank. Wabo-milieuzaken² en Waterwetzaken worden niet langer behandeld door Rechtbank Groningen en Rechtbank Leeuwarden, maar door Rechtbank Assen. Daardoor heeft Rechtbank Assen het kennelijk druk gekregen, reden waarom 'gewone' bestuursrechtzaken door Rechtbank Assen ter verdere behandeling worden doorgezonden naar (onder meer?) de rechtbank Groningen.³

Deze handelwijze heeft alles te maken met de keuze om Wabo-milieu- en Waterwetzaken te laten behandelen door elf gespecialiseerde 'milieukamers' die zijn ingericht bij de rechtbanken Alkmaar, Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, 's-Gravenhage, 's-Hertogenbosch, Maastricht, Rotterdam, Utrecht en Zwolle. De herverdeling van zaken, zoals hiervoor gesignaleerd, blijft niet beperkt tot Noord-Nederland, maar vindt ook in andere arrondissementen plaats.

Het verbaasde mij dat, geheel buiten de relatieve jurisdictiebepalingen uit de Awb (art. 8:7 Awb) zaken zo maar van de ene naar de nadere rechtbank gaan. Daarom intrigeerde mij de column in de *Gemeentestem*⁴ van prof. mr. A.Q.C. Tak. Daarin concludeert professor Tak dat de instelling van milieukamers en het vanuit andere arrondissementen verwijzen van zaken naar die kamers 'evident ongrondwettig' is. Dat zijn grote woorden en de materie is mijns inziens iets complexer dan professor Tak beschrijft, maar zoals hierna zal blijken deel ik zijn conclusie.

De aanwijzing van de milieukamers

De milieukamers zijn aangewezen in twee 'aanwijzingsbesluiten' van de Raad voor de rechtspraak.⁵ In deze besluiten worden – kort gezegd – de rechtbanken Alkmaar, Assen, Breda, Maastricht, Rotterdam en Zwolle aangewezen als *nevenzittingsplaatsen* van een aantal aangrenzende arrondissementen. Reden voor de geconcentreerde behandeling van

deze zaken is het (soms) complexe karakter daarvan. Om die reden is het Landelijk overleg voorzitters sectoren bestuursrecht (LOVB) van mening dat een geconcentreerde behandeling van deze zaken bij gespecialiseerde rechtbanken de voorkeur verdient.

Nevenzittingsplaatsen

De constructie die de Raad voor de rechtspraak heeft gekozen, is die van de *nevenzittingsplaats* als bedoeld in art. 41 Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO). Op grond van dit artikel is de rechtbank gevestigd in de hoofdplaats van het arrondissement (art. 41 lid 1 Wet RO) en kunnen bij AMvB '*nevenzittingsplaatsen*' worden aangewezen (art. 41 lid 2 Wet RO).

Dat is gebeurd in het besluit van 10 december 2001 tot vaststelling van nevenzittingsplaatsen van de gerechtshoven en de rechtbanken en houdende regels voor de verdeling van zaken over de hoofdplaats en de nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen (Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen; verder BNN).⁶ In deze AMvB worden nevenzittingsplaatsen aangewezen, zowel binnen⁷ als buiten het rechtsgebied van gerechtshoven en rechtbanken.⁸

De hiervoor genoemde aanwijzingsbesluiten van de Raad voor de rechtspraak zijn gebaseerd op art. 8 BNN. Daarin zou zijn geregeld dat de Raad voor de rechtspraak nevenzittingsplaatsen buiten het arrondissement kan aanwijzen "bij gebrek aan voldoende zittingscapaciteit of aan gespecialiseerde zittingscapaciteit in de hoofdplaats".⁹ Het is een wat cryptisch geredigeerd artikel. Daarin staat namelijk niet expliciet dat de Raad voor de rechtspraak de bevoegdheid heeft om nevenzittingsplaatsen buiten het arrondissement

1 Mr. W.R. van der Velde is advocaat bij PlasBossinade advocaten en notarissen te Groningen en tevens als docent verbonden aan de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

2 Zaken inzake besluiten op grond van art. 2.1 onderdeel e Wabo, art. 1.3 lid 1 en art. 8:40, 8:40a, 8:42 Wm en de daaruit voortvloeiende handhavingbesluiten.

3 Op grond van het Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaatsen bestuursrechtelijke zaken en strafzaken Rechtbanken Groningen en Assen. Besluit van de Raad voor de rechtspraak van 8 augustus 2008, *Stcr.* 2008, 157, geldig tot 17 augustus 2011 en verlengd tot 17 augustus 2014 bij besluit van de Raad voor de rechtspraak van 20 juli 2011, *Stcr.* 2011, 14 131.

4 *Gst.* 2011/38.

5 Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaatsen Waterwetzaken, besluit van 17 maart 2010, *Stcr.* 2010, 4808 (31 maart 2010) en Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaatsen milieuzaken, besluit van 15 september 2010, *Stcr.* 2010, 14 800 (29 september 2010).

6 *Stb.* 2001, 616, gewijzigd bij besluit van 17 juni 2004, *Stb.* 2004, 288. Het verschil tussen een nevenzittings- en een nevenvestigingsplaats is dat in een nevenvestigingsplaats de griffie op werkdagen gedurende zes uren per dag geopend moet zijn (art. 10 Wet RO). Die verplichting geldt niet voor nevenzittingsplaatsen. Dit artikel gaat alleen over nevenzittingsplaatsen.

7 Art. 2 en 3 BNN.

8 Art. 4 t/m 11 BNN.

9 Los van de in het artikel te bespreken complicaties wijs ik erop dat de Raad voor de rechtspraak ook nevenzittingsplaatsen buiten het arrondissement aanwijst in gevallen waarin géén sprake is van gebrek aan voldoende of gespecialiseerde zittingscapaciteit. De aanwijzing van de rechtbanken Assen en Groningen als elkaars nevenzittingsplaats (zie noot 2) heeft plaatsgevonden met het oog op de wens van beide rechtbanken om te komen tot een nauwere samenwerking, vooruitlopend op verdergaande integratie. Daar is op zich niets mis mee, maar zoals blijkt uit dit artikel is de constructie van de nevenzittingsplaats daarvoor niet bedoeld en bieden art. 41 lid 2 Wet RO en art. 8 BNN daarvoor geen juridische basis.

aan te wijzen, maar die bevoegdheid moet kennelijk worden afgeleid uit art. 8 lid 1 en 4 BNN.¹⁰

De aanwijzingsbesluiten inzake Waterwet- en Wabo-milieu-zaken zijn in het bestuursrecht niet uniek. Zo is bijvoorbeeld voor ambtenarenzaken Rechtbank Breda aangewezen als nevenzittingsplaats van Rechtbank 's-Hertogenbosch¹¹ en is Rechtbank Rotterdam aangewezen als nevenzittingsplaats van Rechtbank Dordrecht voor de behandeling van belastingzaken.¹²

Buiten het bestuursrecht heeft vooral het strafrecht ervaring met dergelijke aanwijzingsbesluiten¹³ en nevenzittingsplaatsen.

Verboden delegatie?

Art. 41 lid 2 Wet RO bepaalt vrij duidelijk dat de aanwijzing van nevenzittingsplaatsen *bij* AMvB moet geschieden. Echter, in art. 8 BNN wordt die aanwijzingsbevoegdheid gedelegeerd aan de Raad voor de rechtspraak. Dat is merkwaardig, want art. 41 lid 2 Wet RO, noch enige andere bepaling in de Wet RO, laat delegatie van deze bevoegdheid toe, laat staan dat is aangegeven aan wie kan worden gedelegeerd. In de nota van toelichting wordt voorts het tijdelijke karakter van de aanwijzing krachtens art. 8 BNN benadrukt "om te voorkomen dat een de jure tijdelijke maatregelen de facto een min of meer permanent karakter krijgt. Dit zou niet te verenigen zijn met de bij wet vastgestelde regeling der relatieve competentie".¹⁴ Echter, niet valt in te zien waarom een tijdelijke¹⁵ inbreuk op de relatieve competentie wel zou zijn toegestaan.

Daarnaast kan men zich afvragen of, gelet op de taken van de Raad voor de rechtspraak zoals genoemd in art. 91 Wet RO, de Raad voor de rechtspraak überhaupt de bevoegdheid heeft om (aanwijzings)besluiten inzake nevenzittingsplaatsen te nemen. Deze taak volgt niet logischerwijs – hooguit via een zeer creatieve redenering – voort uit art. 91 Wet

RO. Mijns inziens is het niet aan de Raad voor de rechtspraak – niet democratisch gelegitimeerd en niet vallend onder enig overheidstoezicht – om te bepalen bij welke rechtbank justitiabelen met hun zaken terecht kunnen (en erger: waar niet).

Dit alles leidt mijns inziens tot de conclusie dat aanwijzingsbesluiten van de Raad voor de rechtspraak onbevoegd genomen zijn en de daarin aangewezen rechtbanken dus niet kunnen optreden als 'nevenzittingsplaats' van rechtbanken uit een ander arrondissement. Ik deel daarom de mening van prof. mr. Tak.

De onverbindendheid van de aanwijzingsbesluiten¹⁶ is ook uitgebreid beargumenteerd in de conclusie van 12 mei 2009 van procureur-generaal Knigge van 12 mei 2009,¹⁷ welke conclusie echter niet is overgenomen in het daaropvolgende arrest HR 7 juli 2009.¹⁸

Hoge Raad

Kennelijk deinsde de Hoge Raad terug voor de mogelijk grote gevolgen van het oordeel dat aanwijzingsbesluiten van de Raad voor de rechtspraak onbevoegd genomen en dus niet rechtsgeldig zouden zijn. Dat zou inderdaad leiden tot ingewikkelde rechtsvragen in afgeronde en nog lopende procedures.¹⁹ Bovendien zou de praktijk van de verdeling van zaken, zoals die is gegroeid op basis van de aanwijzingsbesluiten per onmiddellijk moeten worden stopgezet, hetgeen qua personeel en organisatie een complexe operatie zou zijn. In zijn arrest van 7 juli 2009 komt de Hoge Raad met een gekunstelde constructie tot het oordeel dat de aanwijzing van nevenzittingsplaatsen buiten het arrondissement wel degelijk is geschied *bij* AMvB.

De Hoge Raad 'verstaat' de regeling van de nevenzittingsplaatsen aldus: *bij* AMvB zijn op de voet van art. 41 lid 2 en art. 59 Wet RO voor de rechtbanken de hoofdplaatsen van de andere arrondissementen als nevenzittingsplaats aangewezen. Die aanwijzing is dus geschied *bij* AMvB. Aan die ruime, en in de tijd onbepaalde, aanwijzing heeft de Raad voor de rechtspraak vervolgens in de aanwijzingsbesluiten een beperkte uitvoering gegeven in die zin dat van die AMvB-aanwijzing als nevenzittingsplaats gedurende een aantal jaren gebruik zal worden gemaakt voor een bepaalde categorie van gevallen. Dat laat echter onverlet, aldus de Hoge Raad, dat het de regering is geweest die de nevenzittingsplaatsen heeft aangewezen, zodat van verboden delegatie geen sprake is.

10 Art. 8 lid 1 BNN: "Bij gebrek aan voldoende zittingscapaciteit of aan gespecialiseerde zittingscapaciteit in de hoofdplaats, een nevenvestigingsplaats of een nevenzittingsplaats binnen het arrondissement kan het bestuur van een rechtbank, de Raad voor de rechtspraak verzoeken tijdelijk een of meer nevenzittingsplaatsen buiten het arrondissement aan te wijzen voor de behandeling van een zaak of categorieën van zaken met het oog op een snellere behandeling van zaken."

Art. 8 lid 4 BNN: "De Raad wijst zo veel als mogelijk een of meer nevenzittingsplaatsen aan in een of meer aangrenzende arrondissementen."

11 Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaats ambtenarenzaken Rechtbank 's-Hertogenbosch, besluit van de Raad voor de rechtspraak van 23 februari 2006, *Stcrt.* 2006, 59 (23 maart 2006), p. 36.

12 Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaats belastingzaken Rechtbank Dordrecht, besluit van de Raad voor de rechtspraak van 2 maart 2011, *Stcrt.* 2011, 4230 (10 maart 2011).

13 Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaatsen megestrafzaken, besluit van de Raad voor de rechtspraak van 1 juli 2004, *Stcrt.* 2004, 123; Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaats strafzaken Rechtbank Alkmaar, besluit van de Raad voor de rechtspraak van 19 mei 2010, *Stcrt.* 2010, 7915; Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaats straf- en belastingzaken Gerechtshof 's-Gravenhage, besluit van de Raad voor de rechtspraak van 2 februari 2011, *Stcrt.* 2011, 2463.

14 Nota van toelichting bij het besluit van 17 juni 2004, *Stb.* 2004, 288, p. 16.

15 De aanwijzingsbesluiten van de Raad voor de rechtspraak gelden voor de duur van drie jaren en kunnen een maal met drie jaar worden verlengd (art. 8 lid 2 BNN).

16 Althans die van van het Besluit aanwijzing megestrafzaken, maar al hetgeen daarover is geschreven geldt onverkort voor de bestuursrechtelijke aanwijzingsbesluiten.

17 Nr. 07/10693.

18 HR 7 juli 2009, *LJN* BI3413, *NJ* 2010/44.

19 Op grond van art. 46 Wet RvS kan de Afdeling bestuursrechtspraak overigens de rechtsgevolgen van een uitspraak van een niet bevoegde rechtbank in stand laten.

Reactie op de lezing van de Hoge Raad

Hoe men het ook wendt of keert: wat de Hoge Raad leest in art. 7 en 8 BNN staat er eenvoudigweg niet. In die artikelen worden geen nevenzittingsplaatsen aangewezen. Er staat alleen dát en welke nevenzittingsplaatsen *kunnen* worden aangewezen.²⁰

In hun noot²¹ komen ook Borgers en Zijlstra tot de conclusie dat géén sprake is van *bij AMvB* aangewezen nevenzittingsplaatsen en dat aldus de aanwijzingsbesluiten van de Raad voor de rechtspraak berusten op verboden delegatie. Net als Knigge gaan zij voornamelijk in op de betekenis hiervan voor het strafrecht. Wat zij daarover opmerken, geldt mijns inziens in nog sterkere mate voor het bestuursrecht.

Knigge, Borgers en Zijlstra benadrukken dat uit de wetsgeschiedenis van art. 41 en 59 Wet RO blijkt dat de Tweede Kamer bezorgd was over het terugdringen van het aantal zittingsplaatsen. Het parlement vond het bedenkelijk dat de aanwijzing (en de opheffing) van nevenzittingsplaatsen aan het bestuur van het gerecht werd overgelaten. Budgettaire overwegingen zouden daarbij wel eens zwaarder kunnen wegen dan de toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger.²²

In de nota naar aanleiding van het verslag²³ poogde de regering aan de bezwaren tegemoet te komen. De regering stelde ervan overtuigd te zijn dat de bevoegdheid tot instelling van nevenlocaties "niet op lokaal niveau dient te liggen". De "spreiding van de rechtspraaklocaties over het hele land, is een aangelegenheid die op landelijk niveau door de regering moet worden beoordeeld". Daarom werd een wijziging voorgesteld die aansloot "bij de bestaande wettelijke systematiek"; alle nevenlocaties zouden weer bij AMvB worden aangewezen.

Zelfs dat was voor de Tweede Kamer niet voldoende, hetgeen uiteindelijk resulteerde in een zogenoemde voorhangprocedure.²⁴ Dit betekent dat de aanwijzing van nevenzittingsplaatsen moet geschieden door de regering, na voorafgaande consultatie van de Tweede Kamer.

Met deze uitdrukkelijke overwegingen (voldoende rechtspraaklocaties en expliciete bemoeienis daarmee door de regering én de Tweede Kamer) verdraagt zich niet dat – geheel buiten regering en Tweede Kamer om – gerechtsbesturen en/of de Raad voor de rechtspraak beslissen dat in bepaalde arrondissementen geen Wabo-milieu- en Waterwetzaken worden behandeld. Grote groepen justitiabelen en tientallen gemeenten worden daardoor afgehouden van rechtspraak in hun eigen arrondissement, zulks geheel in

strijd met de bepalingen inzake de relatieve competentie (art. 8:7 Awb).

De lezing van de Hoge Raad is in strijd met de tekst van art. 7 en 8 BNN en het uitdrukkelijke oogmerk van de wetgever. Zij leidt ook tot ongerijmde consequenties. Volgens de Hoge Raad zouden alle hoofdplaatsen van alle arrondissementen in het BNN *zijn aangewezen* als nevenzittingsplaats van alle andere arrondissementen. Dat betekent dat – zonder ook maar enige bemoeienis van de Raad voor de rechtspraak of wie dan ook – gerechtsbesturen kunnen besluiten om zaken in een andere hoofdplaats te laten behandelen.²⁵ Als Rechtbank Groningen wil besluiten zaken te laten behandelen in de nevenzittingsplaats Maastricht, dan kan dat volgens de Hoge Raad. Als de Hoge Raad het bij het rechte eind heeft en als alle hoofdplaatsen in het BNN zouden zijn aangewezen als nevenzittingsplaats, dan zijn de aanwijzingsbesluiten van de Raad voor de rechtspraak overbodig.

Toekomstig recht

Met de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie²⁶ wordt de regeling inzake nevenvestigingsplaatsen en nevenzittingsplaatsen gewijzigd. Onder de nieuwe wet wordt gesproken over 'nevenlocaties'. Voorts wordt art. 41 Wet RO aldus gewijzigd dat daarin expliciet de bevoegdheid van de Raad voor de rechtspraak wordt opgenomen om *binnen* het arrondissement nevenlocaties aan te wijzen, al dan niet voor een bepaalde periode.

Voor de goede orde: dit wetsvoorstel gaat uit van de huidige indeling in negentien arrondissementen en vijf gerechtshoven.²⁷ De bevoegdheid van de Raad voor de rechtspraak – zo die al zou bestaan – om nevenzittingsplaatsen *buiten* het arrondissement aan te wijzen, komt dus te vervallen.

Daarvoor in de plaats komt een nieuw art. 46a Wet RO.²⁸ Op grond van dit artikel kan de Raad voor de rechtspraak bij gebrek aan voldoende zittingscapaciteit binnen het arrondissement tijdelijk een andere rechtbank *binnen het ressort* aanwijzen waarnaar de rechtbank bepaalde zaken ter behandeling en beslissing kan verwijzen.

In ieder geval wordt in het voorgestelde art. 46a het beestje bij de naam genoemd. Dit is immers precies wat er nu gebeurt onder het mom van *nevenzittingsplaats*. Die term impliceert dat het bevoegde gerecht de zaak elders behandelt, maar feitelijk komt het er natuurlijk op neer dat de zaak wordt behandeld door een ander, niet bevoegd gerecht, in

20 Dat blijkt ook duidelijk uit de nota van toelichting bij het BNN (Stb. 2004, 288, p. 8 e.v.) 'In beginsel' komen alle hoofdplaatsen van de arrondissementen in aanmerking voor de aanwijzing als nevenzittingsplaats. "De Raad voor de rechtspraak wijst vervolgens een of meer nevenzittingsplaatsen buiten het rechtsgebied aan." De aanwijzing geschiedt in de opzet van het BNN dus niet door de regering, maar door de Raad voor de rechtspraak.

21 NJ 2010/44.

22 Kamerstukken II 1999/2000, 27 181, nr. 5, B24 e.v.

23 Kamerstukken II 1999/2000, 27 181, nr. 6, B9.

24 Art. 41 lid 3 en art. 59 lid 3 Wet RO.

25 Art. 41 lid 4 Wet RO.

26 Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet op de rechterlijke indeling, het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie en in verband met de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van rechterlijke ambtenaren, Kamerstukken II 2008/09, 32 021.

27 Kamerstukken II 2008/09, 32 021, nr. 3, p. 3. Zie ook het Ontwerpbesluit aanwijzing nevenlocaties, bijlage bij Kamerstukken I 2010/11, 32 021, nr. B.

28 En een nieuw art. 62a Wet RO, met een identieke regeling voor de gerechtshoven.

een zittingszaal van dat niet bevoegde gerecht en door rechters die bij dat niet bevoegde gerecht werkzaam zijn.

Couleur locale

Zouden de aanwijzingsbesluiten van de Raad voor de rechtspraak rechtsgeldig zijn, dan doet zich hier in Noord-Nederland nog de volgende bijzonderheid voor. Op grond van de Wet gebruik van Friese taal in het rechtsverkeer mag op een terechtzitting, welke gehouden wordt in de provincie Fryslân, Fries worden gesproken. Voorts mogen processtukken in zaken die aanhangig zijn bij een in de provincie Fryslân gevestigd gerecht, in het Fries worden gesteld. Deze rechten worden aan Friese justitiabelen (en overheden) ontnomen, indien hun Friese Wabo-milieu- en Waterwetzaken worden gehouden in Rechtbank Assen, als nevenzittingsplaats van Rechtbank Leeuwarden. Uiteraard tenzij wij aannemen dat de nevenzittingsplaats Assen in de provincie Fryslân ligt.

Afronding

Ik maak mij geen illusies. De Hoge Raad heeft gesproken en geoordeeld dat in art. 7 en 8 BNN dingen staan die er niet staan. Ik verwacht niet dat een sector bestuursrecht van enige rechtbank tot een andersluidend oordeel zal komen. Mogelijk zal de Afdeling bestuursrechtspraak, als hoogste bestuursrechter, de staats- en bestuursrechtelijke regels inzake delegatie zorgvuldiger toepassen dan de strafkamer van de Hoge Raad heeft gedaan.

Zolang de aangewezen nevenzittingsplaatsen zich bevoegd achten om – als nevenzittingsplaats – zaken van andere rechtbanken te behandelen, dienen zij in correspondentie, bij de behandeling ter zitting en in de uitspraak in ieder geval duidelijk te maken dat zij dat doen als nevenzittingsplaats van de wel bevoegde rechtbank.²⁹ Voorkomen moet worden dat (ex art. 8:7 Awb) bevoegde rechtbanken zich onbevoegd gaan verklaren. Duidelijk moet blijven dat het Rechtbank Groningen is die uitspraak doet in Groningse Wabo-milieu- of Waterwetzaken, ook al vindt de behandeling daarvan in Assen plaats.

Tot slot: uiteraard juich ook ik toe dat de Raad voor de rechtspraak zich inzet voor een efficiënte organisatie van de rechtspraak. Echter, het is niet correct dat dat zonder wettelijke grondslag gebeurt en op een wijze die indruist tegen de uitdrukkelijke bedoeling van de regering en de Tweede Kamer, die – gelet op het belang van een adequate verdeling van zittingsplaatsen – nu juist de aanwijzing van nevenzittingsplaatsen aan zichzelf hadden voorbehouden.

²⁹ Nota van toelichting bij het BNN, *Stb.* 2004, 288, p. 9: "Voor de zaken die behandeld worden in een nevenzittingsplaats buiten het rechtsgebied geldt dat de bevoegde rechtbank de zaak formeel op die locatie behandelt, ook al vindt de concrete behandeling van die zaak plaats met gebruikmaking van de zittingscapaciteit en binnen het rechtsgebied van een ander gerecht."