

ANNOTATIE

Grondentrichter, of toch niet?

mr. C.H. Norde

Annotatie bij Raad van State, 09-02-2022, ECLI:NL:RVS:2022:362 (OGR-2022-0027)

Annotatie bij Raad van State, 09-02-2022, ECLI:NL:RVS:2022:363 (OGR-2022-0027)

Annotatie bij de twee uitspraken ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362 en ECLI:NL:RVS:2022:363

Sinds de twee uitspraken van 9 februari 2022 hanteert de Afdeling alleen nog voor omgevingsrechtelijke zaken een grondentrichter tussen beroep en hoger beroep. In deze annotatie ga ik onder meer in op de vraag of thans voldoende duidelijk is wanneer de grondentrichter geldt.

Hoe was het?

Tot aan de uitspraken van 9 februari 2022 oordeelde de Afdeling dat een voor het eerst in hoger beroep aangevoerde grond buiten beschouwing moet blijven, als de belanghebbende die grond redelijkerwijs al bij de rechtbank naar voren had kunnen brengen. Dit wordt de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep genoemd. Deze grondentrichter werd niet toegepast door de andere hoogste bestuursrechters, zijnde de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Hoge Raad in belastingzaken.

Hoe is het nu?

Ter bevordering van de rechtseenheid tussen de hoogste bestuursrechters en om redenen van

rechtsbescherming, heeft de Afdeling in de uitspraken van 9 februari 2022 aanleiding gezien om de grondentrichter te verlaten voor het merendeel van de hogerberoepszaken. Dit betekent derhalve dat in deze zaken voor het eerst in hoger beroep nieuwe gronden mogen worden aangevoerd.

Overigens zijn deze mogelijkheden niet onbeperkt, hetgeen evenmin bij de andere hoogste bestuursrechters het geval is. Zo zullen gronden die uitdrukkelijk zijn prijsgegeven, buiten beschouwing worden gelaten als zij in hoger beroep (opnieuw) worden aangevoerd. Voorts kan op een gegeven instemming met een door de rechtbank in beroep gekozen werkwijze niet in hoger beroep worden teruggekomen.

Tot slot kan het in een later stadium aanvoeren van aanvullende gronden afstuiten op de eisen van de goede procesorde. Nieuwe gronden in hoger beroep zullen niet worden toegelaten, indien de andere partij(en) te weinig tijd resteert om zich daarover inhoudelijk uit te laten, of als in een (te) laat stadium een geheel nieuw onderwerp aan de orde wordt gesteld. Dit zal evenmin gebeuren als inhoudelijke bespreking van de in een (te) laat stadium naar voren gebrachte gronden leidt tot aanhouding van de zaak, met als gevolg een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure in het licht van de belangen van de overige partijen en een goede rechtspleging. Bij de beoordeling van de goede procesorde speelt de procespositie van de overige partijen derhalve een rol.

Uitzondering omgevingsrechtelijke zaken

Met name vanwege deze positie van derden-belanghebbenden heeft de Afdeling ervoor gekozen om in omgevingsrechtelijke zaken de grondentrichter wel te blijven hanteren. Daarin verschillen omgevingsrechtelijke zaken van niet-omgevingsrechtelijke zaken, waarin veelal sprake is van tweepartijengeschillen. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid voor die derde is het van belang dat de bestuursrechter niet alleen waakt over de (proces)positie van de partij(en) die hoger beroep instelt c.q. instellen, maar ook over de (proces)positie van de overige partijen, waaronder vergunninghouders en verzoekers om handhaving. Daar komt bij dat het in omgevingsrechtelijke zaken vaker gaat om zaken met grote maatschappelijke belangen, zoals infrastructurele projecten, woningbouw en energietransitie met een korte wettelijke afdoeningstermijn, waarvoor een efficiënte rechtsgang extra van belang is. Ook daarom is het nodig dat de omvang van het geding in die zaken tijdig wordt afgebakend.

Overigens onderkent de Afdeling dat ook in zaken buiten het omgevingsrecht belangen van derden (kunnen) zijn betrokken. Als voorbeelden noemt de Afdeling subsidiezaken, zaken over marktplaatsen, horecavergunningen en toevoegingen voor rechtsbijstand. De keuze om

de grondentrichter in deze zaken toch te verlaten, draagt bij aan de rechtseenheid, aangezien ook bij de andere hoogste bestuursrechtelijke zaken spelen waarbij de belangen van derden betrokken (kunnen) zijn. Voorts draagt deze keuze volgens de Afdeling bij aan de voor de rechtspraak gewenste duidelijkheid. Omwille van de uitvoerbaarheid en hanteerbaarheid kiest de Afdeling dus voor een onderscheid tussen omgevingsrechtelijke zaken enerzijds en alle andere zaken anderzijds.

In zaken over het omgevingsrecht geldt dus als uitgangspunt dat de grondentrichter tussen beroep en hoger beroep van toepassing blijft. Alleen indien is uitgesloten dat het toestaan van één of meer nieuwe gronden in hoger beroep leidt of kan leiden tot benadeling van derde-belanghebbenden, kan de bestuursrechter een uitzondering maken op dit uitgangspunt. Voor zaken die onder het procesrecht van de Crisis- en herstelwet vallen, geldt echter dat de grondentrichter steeds moet worden toegepast.

Wat zijn omgevingsrechtelijke zaken?

In de uitspraak van 9 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:362) heeft de Afdeling als omgevingsrechtelijke zaken aangemerkt: zaken over besluiten op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Tracéwet, Wet geluidhinder, Wet natuurbescherming, Ontgrondingswet, Waterwet, Wet bodembescherming, Wet luchtvaart, Mijnbouwwet, Kernenergiewet, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet bescherming Antartica en andere wetten en regelingen op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening.

Is nu voldoende duidelijk wanneer de grondentrichter geldt?

Op grond van de uitspraken van 9 februari 2022 wordt bij omgevingsrechtelijke zaken de grondentrichter in beginsel toegepast. Alleen indien uitgesloten is dat het toestaan van één of meer nieuwe gronden in hoger beroep leidt of kan leiden tot benadeling van derde-belanghebbenden, kan de bestuursrechter hierop een uitzondering maken. Mij is nog geen uitspraak bekend waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat deze uitzondering aan de orde is. Vermoedelijk zal de Afdeling alleen in zeer evidente gevallen deze uitzondering toepassen.

Voorts lijkt de door de Afdeling gegeven opsomming van zaken die als omgevingsrechtelijke zaken worden beschouwd duidelijk te zijn. In de uitspraak van 9 maart 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:693) heeft de Afdeling echter geoordeeld dat zaken over tegemoetkoming in planschade, gebaseerd op artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening, hier niet onder vallen. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat er geen aanleiding om op dit punt een onderscheid te

maken tussen planschadezaken en andere nadeelcompensatiezaken. Hoewel deze laatste redenering te volgen is, komt dit de duidelijkheid en rechtszekerheid over het toepassen van de grondentrichter naar mijn mening niet ten goede. In de uitspraak van 9 februari 2022 heeft de Afdeling immers expliciet aangegeven dat zaken over besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening als omgevingsrechtelijke zaken worden aangemerkt, terwijl dit kennelijk toch niet voor alle op de Wet ruimtelijke ordening gebaseerde zaken geldt. Dit klemmt naar mijn mening te meer nu in planschadezaken ook sprake kan zijn van een derde-belanghebbende, zoals de projectontwikkelaar die gehouden is de uitgekeerde planschade aan de gemeente te vergoeden.

Daarnaast acht ik de restcategorie ‘andere wetten en regelingen op het gebied van milieu en de ruimtelijke ordening’ niet geheel duidelijk. Kennelijk heeft de Afdeling met deze restcategorie niet vooruit willen lopen op de Omgevingswet door alle zaken die gevolgen kunnen hebben voor het beschermen of benutten van de fysieke leefomgeving hieronder te laten vallen. Zo heeft de Afdeling expliciet overwogen dat zaken over marktplaatsen geen omgevingsrechtelijke zaken zijn. Dit terwijl zij naar mijn mening wel van invloed zijn op de fysieke leefomgeving, gelet op het ruimtebeslag en de verkeersaantrekkende werking. Voorgaande doet vermoeden dat de jurisprudentie omtrent de grondentrichter na de inwerkingtreding van de Omgevingswet wederom zal worden gewijzigd. Alle reden om daar te zijner tijd wederom een annotatie aan te wijden.