

Advies concept wetsvoorstel actualisatie Waarborgwet

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan de minister van Economische Zaken

De heer H.G.J. Kamp
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Inhoud van brief

Geachte heer Kamp,

Bij brief van 10 maart 2017, ontvangen op 13 maart, kenmerk WJZ/17038352, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel actualisatie Waarborgwet (het 'Wetsvoorstel').

Het wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel voorziet in een regeling voor het waarborgen van voorwerpen van edelmetaal. Onder waarborgen wordt verstaan het onderzoeken en bepalen van het gehalte aan edelmetaal van een voorwerp en het aanbrenge van het daarbij passende gehaltemerk op dat voorwerp.

Dit Wetsvoorstel vervangt de huidige Waarborgwet 1986. De vervanging en actualisatie wordt ingegeven door actuele inzichten, technische ontwikkelingen en (markt)omstandigheden. Verder is de wet aangepast aan de begrippen uit en de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

In het Wetsvoorstel wordt aan de minister van Economische Zaken de bevoegdheid gegeven om instellingen aan te wijzen die onder meer tot taak hebben om voorwerpen van edelmetaal te waarborgen. De minister kan de aanwijzing intrekken of schorsen op verzoek van de waarborginstelling, indien de instelling disfunctioneert dan wel indien niet meer wordt voldaan aan de aan de instelling gestelde eisen. Verder krijgt de Minister de mogelijkheid om aan overtreders een last onder dwangsom op te leggen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de 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 de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust 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.

Advies

1. Rechtsbescherming

Uit artikel 44 van het Wetsvoorstel volgt dat beroep tegen een besluit tot aanwijzing van een Waarborginstelling en de intrekking van dat besluit in eerste en enige aanleg mogelijk is bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb).² Dit is geen wijziging ten opzichte van het bepaalde in de huidige Waarborgwet 1986.

Tegen de schorsing van een besluit tot aanwijzing dan wel een verlenging of opheffing van die schorsing, staat geen beroep open.³ Blijkens de artikelsgewijze toelichting⁴ ligt een dergelijk beroep niet voor de hand bij een maatregel die per definitie tijdelijk is en de opmaat vormt voor een meer structurele situatie in de vorm van een herleving van de werking van de aanwijzing dan wel intrekking van die aanwijzing.

Tegen het besluit waarbij een last onder dwangsom is opgelegd staat beroep open bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het CBb. Uit een oogpunt van rechtsbescherming is gekozen voor rechtspraak in twee instanties omdat het om een bestuurlijke sanctie gaat.⁵

De Raad constateert dat in het algemene deel van de MvT een rechtsbeschermingsparagraaf ontbreekt. Slechts in de artikelsgewijze toelichting in de MvT wordt kort aandacht aan dit onderwerp besteed. Omwille van de duidelijkheid adviseert de Raad om een rechtsbeschermingsparagraaf in het algemene deel van de MvT op te nemen en daarin duidelijk uiteen te zetten op welke wijze kan worden opkomen tegen de diverse besluiten die in het kader van dit Wetsvoorstel kunnen worden genomen.

De Raad merkt hierbij op dat hij als algemeen uitgangspunt rechtspraak in twee feitelijke instanties hanteert. In de MvT wordt geen aandacht besteed aan de vraag of beroep in eerste en enige aanleg bij het CBb, bij deze modernisering van de Waarborgwet, nog het juiste uitgangspunt is. De Raad verzoekt u ook hieraan in de MvT aandacht te besteden. In de voorgestelde rechtsbescherming in twee feitelijke instanties betreffende de dwangsombesluiten kan de Raad zich vinden (zie over de concentratie in eerste aanleg van deze zaken bij de rechtbank Rotterdam onderdeel II van dit advies).

Voorts merkt de Raad op dat een besluit tot schorsing weliswaar een tijdelijk karakter heeft maar dat deze schorsing op grond van artikel 10:44 Awb kan oplopen tot één jaar (art. 4, zesde lid, van het Wetsvoorstel jo. art. 10:44 Awb). Dit kan diep ingrijpen in het functioneren van de betreffende waarborginstelling. In dit licht bezien is de Raad van mening dat in het Wetsvoorstel onvoldoende gemotiveerd is waarom geen bezwaar en beroep mogelijk is tegen schorsingsbesluiten. Zeker nu het daarmee ook onmogelijk

² Zie paragraaf 2.2 van de MvT

³ Zie artikel 44 lid 1 van het Wetsvoorstel

⁴ Blz. 29 van de MvT

⁵ Zie artikel 44 lid 3 van het Wetsvoorstel en MvT blz. 29

wordt een voorlopige voorziening te vragen. Omdat tegen het schorsingsbesluit geen bezwaar en beroep openstaat en geen voorlopige voorziening kan worden gevraagd, zal de waarborginstelling zich alleen tot de civiele rechter kunnen wenden. Dit is, gegeven het bestuursrechtelijke karakter van deze maatregel, ongewenst. De Raad verzoekt u in de MvT aandacht te besteden aan dit punt.

2. Concentratie

Uit artikel 44, derde lid, van het Wetsvoorstel volgt dat de beroepszaken tegen dwangsombesluiten op grond van deze wet worden geconcentreerd bij de rechtbank Rotterdam. Uit de begeleidende brief bij de het Wetsvoorstel volgt dat hiervoor is gekozen omdat dit de gebruikelijke rechtbank is op economisch ordeningsterrein.

De Raad merkt op dat rechterlijke concentratie gelet op de ingrijpende gevolgen voor de rechtspleging slechts in een aantal gevallen aan de orde kan zijn. In het Toetsingskader wettelijke concentratie dat door de Raad in samenspraak met de gerechten op 21 september 2011 is opgesteld, is opgenomen dat rechterlijke concentratie slechts aan de orde is indien:

- de behandeling van een categorie zaken *bijzondere rechterlijke expertise* vereist,
- en zich jaarlijks een *beperkt aantal zaken* van deze categorie aandient
- of gewenst is in verband met *aansluiting bij ketenpartners*
- of om *redenen van een gezonde bedrijfsvoering*.

Van een bijzondere rechterlijke expertise is sprake als de hoogwaardige behandeling van een categorie zaken kennis van specifieke wetgeving of ervaring met de behandeling van een bepaalde categorie zaken vereist waarvoor meer dan gemiddelde rechterlijke kennis nodig is.

De behandeling van beroepen tegen de betreffende dwangsombesluiten zal naar verwachting niet dusdanig complex zijn dat daarvoor bijzondere rechterlijke expertise nodig is. Nu aan de eis van bijzondere rechterlijke expertise niet is voldaan komt de Raad niet toe aan de beoordeling van de overige eisen. De Raad adviseert negatief op het concentratieverzoek.

Werklast

In aanvulling op de strafrechtelijke handhaving, maakt het Wetsvoorstel bestuursrechtelijke handhaving mogelijk. De Raad ziet geen aanleiding om te veronderstellen dat door die aanvulling veel extra zaken bij de gerechten aanhangig worden gemaakt. Niet uitgesloten wordt dat jaarlijks meer dan – de in de aanbiedingsbrief aangegeven – twee beroepsprocedures aanhangig worden gemaakt, omdat bestuursrechtelijke handhaving laagdrempelig is. Een aanzienlijke toename in aantal zaken verwacht de Raad echter niet.



Gezien het aantal verwachte extra beroepsprocedures, in samenhang met de ingeschatte geringe complexiteit van die procedures, verwacht de Raad geen substantiële werklastgevolgen.

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel. Wel vraagt de Raad u om het Wetsvoorstel aan te vullen en aan te passen gelet op de in het advies opgenomen onderdelen rechtsbescherming en concentratie.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en 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, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak