

Advies concept wetsvoorstel tot wijziging van de Visserijwet 1963

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

**De minister van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit**
Drs. C.J. Schouten
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Datum: 23 september 2020

Inhoud van brief
Geachte mevrouw Schouten,

Bij brief van 13 juli 2020, verzocht u de **Raad voor de rechtspraak (de 'Raad')** advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Visserijwet 1963 (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel strekt ertoe in de Visserijwet 1963 de bevoegdheid te creëren voor het opleggen van een bestuurlijke boete bij een overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens die wet. In lagere regelgeving zal nadere uitwerking plaatsvinden, met name wat betreft boetecategorieën en de toepasselijke boete per overtreding.

In artikel II wordt voorgesteld om de rechtbank te Rotterdam exclusief bevoegd te verklaren om kennis te nemen van beroepen tegen boetebesluiten en wordt het College van beroep voor het bedrijfsleven aangewezen als hoger-beroepsinstantie.

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 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.



Raad voor de
rechtspraak

ADVIES

Rechtsmacht en concentratie van zaken in eerste aanleg

De Raad acht de keuze voor een rechtsgang die eindigt bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) en de daarvoor gegeven motivering overtuigend. Ten aanzien van de voorgestelde concentratie in eerste aanleg van de betreffende zaken bij de rechtbank Rotterdam merkt de Raad het volgende op.

In het Toetsingskader wettelijke concentratie,² 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 (50-100 zaken)
- of
- * gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners
- of
- * om redenen van een gezonde bedrijfsvoering.

Wat betreft de eis van specifieke deskundigheid is de Raad van mening dat hieraan is voldaan. Zoals ook is aangegeven in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT)³ wordt met de voorgestelde concentratie aangesloten bij soortgelijke wetgeving zoals de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de Wet dieren.

Wat betreft het aantal zaken ziet de Raad evenwel geen aanleiding voor concentratie bij de rechtbank Rotterdam. In paragraaf 7 van de MvT⁴ staat hierover het volgende vermeld:

"Op basis van de interventies in de jaren 2016 en 2017 wordt verwacht dat jaarlijks 800 overtredingen worden geconstateerd waarvoor het opportuun is een bestuurlijke boete op te leggen. Uitgaande van de ervaringen bij onder meer de Wet Dieren, is de verwachting dat de eerste jaren een groot deel (circa 45 procent) van de opgelegde bestuurlijke boetes zullen leiden tot een bezwaarprocedure en daarvan weer de helft tot een beroepsprocedure"

Per saldo betekent dit een toename van het aantal beroepszaken in eerste aanleg met 180 per jaar gedurende de eerste jaren na invoering van het Wetsvoorstel. Weliswaar wordt bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel II⁵ aangegeven dat in de eerste jaren circa 72 beroepszaken per jaar worden verwacht, navraag bij uw ministerie leert dat dit

² Toetsingskader-wettelijke-concentratie.pdf

³ MvT blz. 20 e.v.

⁴ MvT blz. 13

⁵ MvT blz. 20



Raad voor de
rechtspraak

aantal niet correct is en toch uitgegaan moet worden van 180 zaken. De Raad ziet geen aanleiding om van deze inschatting af te wijken. Gelet hierop wordt niet voldaan aan het hiervoor vermelde Toetsingskader en kan de Raad zich niet vinden in concentratie van deze zaken bij de rechtbank Rotterdam.

Rechtsgang

De Raad wijst er op dat uit het (wetgevings)beginsel van zoveel mogelijk uniformiteit in de rechtsbescherming binnen één wet of wetgevingscomplex voortvloeit dat tegen (de) andere besluiten op grond van de Visserijwet 1963 dezelfde rechtsgang behoort open te staan als tegen boetebesluiten. Niet valt in te zien waarom voor een last onder dwangsom of bestuursdwang (artikel 54b) of de intrekking van een vergunning een andere rechtsgang zou moeten worden gevolgd. Dat klemmt temeer nu het bij de toetsing van dergelijke besluiten voor een niet onbelangrijk deel kan en zal gaan over dezelfde feiten en omstandigheden. De Raad adviseert daarom dringend om de wijziging van artikel 11 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht niet te beperken tot artikel 54c, maar het CBb in hoger beroep bevoegd te maken voor alle zaken op grond van de Visserijwet 1963.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. Die gevolgen **bedragen in financiële zin € 300.000,-** in het eerste jaar na invoering en daarna **structureel € 1,1 mln. per jaar.** Hieronder wordt dit toegelicht.

Bestuursrecht

Het Wetsvoorstel introduceert een bestuurlijke boete voor overtredingen van de Visserijwet. Dat levert volgens de MvT jaarlijks 180 extra beroepszaken in eerste aanleg op (zie hiervoor in het onderdeel Advies). Een deel van de beroepszaken zal eerst als verzoek om een voorlopige voorziening bij de Rechtspraak worden aangebracht. Uit cijfers van de Raad blijkt dat ongeveer 15% van de bestuursrechtzaken (die met een uitspraak worden afgedaan) een verzoek om een voorlopige voorziening wordt gedaan. Dat percentage zal – vanwege de belangen bij het type zaken waar het wetsvoorstel toe leidt – mogelijk hoger zijn. Bij gebrek aan ervaringsgegevens wijkt de Raad niet af van het hiervoor genoemde gemiddelde.

De Raad schat verder het hoger-beroepspercentage in op 50%. Dat betekent dat het CBb jaarlijks ongeveer 90 zaken zal behandelen. Dit percentage is hoger dan het percentage in de MvT. De reden daarvoor is dat ervaringen met dieren(welzijns)wetgeving en wetgeving over de gewasbeschermingsmiddelen en biociden wijzen op een hoger percentage hoger beroep. De Raad verwacht verder dat de (mogelijke) gevolgen van bestuurlijke boetes op de bedrijfsvoering er toe zullen leiden dat bedrijven vaker doorprocederen.

Het eerste half jaar na invoering van de wet verwacht de Raad geen beroepszaken omdat eerst de bezwaarprocedure wordt doorlopen. Pas na dat half jaar zullen de eerste



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

bestuursrechtzaken bij de Rechtspraak instromen. Het eerste jaar verwacht de Raad nog geen hoger-beroepszaken omdat eerst de bezwaar- en beroepsprocedure (in eerste aanleg) moeten worden doorlopen. Dus pas na één jaar worden de eerste hoger-beroepszaken bij het CBb verwacht. De zaken zijn naar verwachting niet zwaarder of minder zwaar dan een gemiddelde bestuursrechtelijke zaak.

Strafrecht

De mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging blijft. Het idee is dat de bestuurlijke boete ervoor zorgt dat de strafrechterketen wordt ontlast omdat een deel van de overtredingen niet meer strafrechtelijk wordt bestraft.⁶ Het strafrecht zou dan ingezet worden op overtredingen waarbij sprake is van verzwarende omstandigheden.⁷ Uit contact met uw ministerie blijkt echter (nog) niet van afspraken met het OM over wijzigingen in hun vervolgingsbeleid. Om die reden houdt de Raad geen rekening met een eventuele daling in het aantal strafrechtelijke zaken vanwege overtreding van de Visserijwet.

Samenvattend

De Raad verwacht een toename in het aantal bestuursrechtzaken. De Raad houdt geen rekening met een mogelijke daling van het aantal strafrechtzaken. Per saldo komt de **werklasttoename van de Rechtspraak dan uit op € 300.000,-** in het eerste jaar na **invoering en daarna (structureel) € 1,1 mln. per jaar.** Zie ook de tabel.

Totale werklastconsequenties		
	2022	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	211.569	423.137
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	84.106	168.213
Effect behandeltime per zaak	0	0
Kosten CBb	0	502.479
Totale effect wetsvoorstel	295.675	1.093.829

Tot slot

De Raad adviseert om de wijziging van artikel 11 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht niet te beperken tot artikel 54c, maar het CBb in hoger beroep bevoegd te maken voor alle zaken op grond van de Visserijwet 1963 (zie hierboven). Mocht u dit advies volgen, dan adviseert de Raad graag aanvullend, omdat in dat geval de werklastgevolgen voor de Rechtspraak (verder) toenemen door een verschuiving van zaken van de Raad van State naar het CBb.

⁶ MvT blz. 5

⁷ MvT blz. 10



Raad voor de
rechtspraak

CONCLUSIE

Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm op een aantal bezwaren. De Raad voor de rechtspraak vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen.

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,

drs. P. Arnoldus

Lid Raad voor de rechtspraak