

Vergaderjaar 2000–2001

27 199

Wijziging van de Faillissementswet in verband met de invoering van de mogelijkheid van een vereenvoudigde afwikkeling van faillissement

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 3 november 2000

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

1. Inleidende opmerkingen

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wel betreuren deze leden, dat het in de memorie van toelichting genoemde wetsvoorstel nummer 22 942 niet is afgehandeld. In de memorie van toelichting wordt gesproken over de obstakels die bij genoemd voorstel zijn gerezen. Deze leden zouden van de regering graag duidelijkheid willen met betrekking tot genoemd voorstel. Gezien het tijdsverloop sinds de laatste activiteit bij de behandeling van wetsvoorstel 22 942 blijkt voor deze leden onvoldoende een koppeling aan de tweede fase van de herziening van de faillissementswet.

In de memorie van toelichting wordt gesproken over advies van de zijde van de NVvR en van de Adviescommissie. Het is zeer zinvol om kennis te nemen van genoemde adviezen.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de voorgestelde wetswijziging om de wettelijke regeling van de vereenvoudigde afwikkeling van het faillissement in overeenstemming te brengen met de in de loop der jaren gegroeide – en overigens ook wenselijke – praktijk. Uit oogpunt van kwaliteit van wetgeving en de kwaliteit van de rechtstaat dient deze praktijk een deugdelijke wettelijke basis te hebben. Deze leden kunnen er begrip voor opbrengen dat de regering dit onderdeel uit het oorspronkelijke wetsvoorstel (22 942) heeft gelicht, maar vragen waarom de regering dat niet eerder heeft gedaan. Voorts willen zij weten hoeveel tijd voor beraad de regering nog nodig denkt te hebben om een oordeel te vormen over de toekomst van het oorspronkelijk wets-

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Rouvoet (RPF), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD), Wijn (CDA), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolai (VVD) en Halsema (GL).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Passtoors (VVD), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD), Eurlings (CDA), Van Walsem (D66), Buijs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD) en Oedayraj Singh Varma (GroenLinks).

ontwerp. Nu inmiddels ook een ander onderdeel uit voornoemd wetsontwerp is gelicht vragen deze leden of het niet in de rede ligt eerdergenoemd wetsontwerp uit 1992 in te trekken dan wel aan te geven voor welke beslispunten en dilemma's de regering zich geplaatst voelt.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel strekkende tot vereenvoudigde afwikkeling van faillissementen. Zij kunnen instemmen met afzonderlijke indiening van dit voorstel, dat is losgemaakt uit het wetsvoorstel 22 942. Met betrekking tot de vereenvoudigde afwikkeling hadden de leden van de CDA-fractie indertijd geen opmerkingen en op haar verzoek om informatie werd in de memorie van antwoord adequaat gereageerd. Vergelijking van het thans ingediende wetsvoorstel 27 199 met het vergelijkbare gedeelte uit het eerdere wetsvoorstel 22 942 wijst uit dat het voorliggende wetsvoorstel nog enigszins is verbeterd. Het rapport van de Adviescommissie Faillissementswetgeving van de Nederlandse Orde van Advocaten (12 september 1994) is in het wetsvoorstel verwerkt en ook de redactionele adviezen van de Raad van State zijn gevolgd. Voor de leden van de CDA-fractie rijzen nog slechts enkele detailvragen.

De leden van de fracties van GPV en RPF hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden waarderen het dat de regering door middel van dit wetsvoorstel artikel 16 Faillissementswet aan de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever wil aanpassen. Tevens achten zij het positief dat dit wetsvoorstel de op artikel 16 gebaseerde en gegroeide praktijk van een vereenvoudigde afwikkeling van faillissement nu aan artikel 16 aangepast, een plaats in de wet geeft en daarvoor regels stelt. De genoemde leden hebben enkele opmerkingen bij dit wetsvoorstel. De leden van de fracties van GPV en RPF vinden het afkeurenswaardig dat tussen 1994 en nu door de regering niets meer gedaan is met het in 1992 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Faillissementswet en enige andere wetten. Dit komt de kwaliteit van het wetgevingsproces niet ten goede. Genoemde leden willen weten wat de regering voornemens is te doen met de onderwerpen bijzonder verhaalsrecht voor de fiscus en regeling van de bevoorrechte vorderingen. Zij dringen aan op spoedige duidelijkheid hieromtrent.

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De uitleg van de regering met betrekking tot de aanleiding voor het wetsvoorstel is niet bepaald gelukkig te noemen. Er wordt enerzijds gezegd dat de bewoordingen van artikel 16 de ruimte bieden om een faillissement op te heffen indien de baten niet voldoende zijn om de vordering van de fiscus en de bedrijfsvereniging te voldoen en anderzijds wordt gesteld dat het nodig is de gangbare en wijdverbreide praktijk nader te regelen en van een uitdrukkelijk daarop toegesneden wettelijke basis te voorzien. Stelt de regering hiermede dat de op het huidige artikel 16 Faillissementswet gebaseerde praktijk contra legem is, vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie zijn met de regering van mening dat de duur van het faillissement zo kort mogelijk moet zijn en dat de faillissementskosten zo beperkt mogelijk moeten blijven. Zij vragen de regering een overzicht te verstrekken van de behandelingsduur van de faillissementen in Nederland (voor en na implementatie van onderhavig wetsvoorstel) en dit zo mogelijk in internationaal perspectief te zetten. Voorts vragen deze leden in hoeverre het EVRM een maximum aan de behandelingsduur van het faillissement oplegt. Kan de regering ingaan op de relevante jurisprudentie en daarvan een overzicht verstrekken? Is de regering voornemens maatregelen te treffen om, voor de andere faillissementen dan die waarop de vereenvoudigde afwikkeling mogelijk is, de behandelingsduur te

bekorten of aan een maximum te binden? Zo ja welke en op welke termijn? Zo neen, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor de werklust van de rechter-commissaris en de rechtbanken, nu taken van de laatste naar de eerste worden overgeheveld. Daarbij vragen zij aan te geven hoeveel tijd een rechter-commissaris gemiddeld heeft voor de behandeling van een faillissement en of dit voldoende is voor een behoorlijke beoordeling van de voorstellen van de curator. Op welke wijze wordt aan kwaliteitsbevordering en bewaking van de rechter-commissaris gedaan en in hoeverre is de werkwijze en de kwaliteit daarvan landelijk geüniformeerd?

Kan de regering in een systematisch overzicht uiteenzetten welke taken de rechter-commissaris heeft bij de afwikkeling van een faillissement en daarbij aangeven in hoeverre de rechter-commissaris ook op die taken berekend is. De leden van de VVD-fractie zouden het op prijs stellen wanneer de regering daarbij een beoordeling geeft van de mogelijke belangenconflicten waarin de rechter-commissaris verzeilt kan raken vanwege de diverse petten die hij op heeft.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering kan aangeven welke efficiencywinst kan worden geboekt met dit wetsvoorstel?

3. Uitgangspunten van het huidige wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de uitgangspunten van het wetsvoorstel. Wel plaatsen zij vraagtekens bij het niet horen van de failliet, alvorens tot vereenvoudigde afwikkeling van het faillissement wordt besloten, dit ter wille van de tijdswinst. Bij de huidige verzoeken om opheffing van faillissement wordt de failliet opgeroepen, althans krijgt de failliet de gelegenheid ter zitting te verschijnen.

Volgens de wet houdt de rechter-commissaris toezicht op het beheer en de vereffening van de failliete boedel. De vraag doet zich dan ook voor, waarom er in het wetsvoorstel voor gekozen is de beslissing tot toepassing van de regeling voor vereenvoudigde afwikkeling niet op te dragen aan de rechtbank, doch aan de rechter-commissaris. Deze leden vragen of de rechter-commissaris hiermede niet buiten zijn wettelijke taakstelling treedt. Door aan de rechter-commissaris de beslissing over vereenvoudigde afwikkeling op te dragen, wordt de rechter-commissaris belast met een extra taak. Doordat niet bij iedere rechtbank voldoende specialisme aanwezig is en er tevens sprake is van beperkte aanstellingen als rechter-commissaris zijn vragen gerezen aangaande de taakuitoefening van de rechter-commissaris. Er is wel eens gesuggereerd gespecialiseerde rechters-commissarissen aan te stellen op Hof- Ressort niveau. Wat zijn de gedachten hierover aan de zijde van de regering. Kan de regering hierbij de komende reorganisatie van de rechterlijke macht betrekken?

Hoewel inderdaad een schuldenaar bevoegd is om mondeling aangifte te doen van zijn faillissement zou het misschien toch aanbeveling verdienen indien de griffier de verwijzing naar de mogelijkheid om nog gebruik te maken van de schuldsaneringsregeling niet alleen mondeling doet, maar ook tegelijk schriftelijk bevestigt, hetgeen heel goed mogelijk is door uitreiking van een kort formulierbriefje. Is hier voorzien in de mogelijkheid van enigerlei bedenktijd? De leden van de CDA-fractie kunnen zich voorstellen dat de schuldenaar overleg zou willen voeren over de keuze. In artikel 137e wordt de mogelijkheid geopend voor een schuldeiser om in verzet te komen tegen de uitdelingslijst. Hij heeft daarvoor blijkens artikel 137e lid 1 juncto 137d lid 2 zo'n 10 dagen de tijd. Is deze termijn niet wat al te kort?

In de memorie van toelichting merkt de regering op dat via verzet een concurrente schuldeiser kan bewerkstelligen dat de baten toereikend worden om ook concurrente vorderingen geheel of ten dele te kunnen

voldoen. Deze formulering is voor deze leden niet geheel duidelijk, in die zin dat toch het resultaat van de uitwinning der baten niet wordt beïnvloed door een eventueel succesvol verzet. Er kan toch alleen maar meer ruimte ontstaan voor betaling aan concurrente crediteuren doordat als resultaat van verzet de preferenties wegvallen? Wellicht kan de regering hier enige verduidelijking verschaffen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat strekt tot een vereenvoudiging van de faillissementswet om zo de uitwikkeling van het faillissement voortvloeiende werkzaamheden en kosten te beperken.

Twee voorstellen worden door de regering gedaan om deze vereenvoudigde afwikkeling tot stand te doen komen. Ten eerste kan dit worden gerealiseerd door de afwikkeling te beperken tot de afwikkeling van vorderingen waaraan voorrang is verbonden, indien aannemelijk is dat het actief van de boedel slechts toereikend is voor de algehele en gedeeltelijke voldoening van deze vorderingen. In de tweede plaats wordt de beoogde vereenvoudiging nagestreefd door de bepaling dat in dergelijke situaties geen verificatievergadering zal worden gehouden.

De leden van de fractie van D66 kunnen zich in beginsel vinden in de voorgestelde bepalingen, maar willen graag het artikel 137a lid 1 verduidelijkt zien. In de memorie van toelichting staat dat de vereenvoudigde afwikkeling slechts bedoeld is voor gevallen waarin de aanwezige baten slechts voldoende zijn om de bevoorrechte schuldeisers (**ten dele**) te voldoen. De woorden «ten dele» komen niet terug in de wettekst van artikel 137. In dit artikellid wordt vermeld dat de rechter-commissaris kan bepalen dat afhandeling van concurrente vorderingen achterwege blijft en dat geen verificatievergadering wordt gehouden, indien aannemelijk is dat de beschikbare baten niet voldoende zijn om daaruit de concurrente vorderingen te voldoen. Zou hier gelet op de tekst in de memorie van toelichting niet moeten staan «geheel of gedeeltelijk te voldoen».

ARTIKELEN

Artikel I

In de toelichting onder a wordt gesteld dat de griffier niet verplicht is bij brief op de schuldsaneringsregeling te wijzen. Zoals door de regering wordt betoogd, heeft niet iedere schuldenaar rechtsbijstand. Ook zal niet iedere schuldenaar op het moment dat hij aangifte doet van zijn faillissement inzicht hebben op zijn mogelijkheden om schuldsanering aan te vragen. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie dient de griffier schriftelijk de schuldenaar op de schuldsaneringsregeling te wijzen conform artikel 3, 1e lid Fw.

Artikel 137a

In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat ook zonder indiening van alle schuldvorderingen vaak al duidelijk zal zijn dat concurrente vorderingen niet kunnen worden voldaan. In dit verband wordt verwezen naar onder meer de bevoorrechte schuldeisers, waaronder de fiscus en de bedrijfsvereniging. Is het risico niet aanwezig, dat juist deze bevoorrechte schuldeisers hoge vorderingen indienen, nadat zij ambtshalve aanslagen hebben opgelegd aan de schuldenaar. Hoe zal dit in de praktijk worden beoordeeld door de rechter-commissaris, vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de oorspronkelijke passage «geheel of gedeeltelijk» in artikel 137a, eerste lid is vervallen. Deze leden

menen dat het weer opnemen van die passage de duidelijkheid en de bedoeling van de tekst ten goede komt, omdat anders de indruk zou kunnen ontstaan dat de vereenvoudigde procedure slechts bewandeld kan worden indien concurrente schuldeisers niet volledig zouden kunnen worden voldaan. Zien deze leden het goed dat het de bedoeling is de vereenvoudigde afwikkeling alleen mogelijk te maken in geval aan concurrente schuldeisers in het geheel geen uitkering kan worden gedaan? Zou het dan geen aanbeveling verdienen in de eerste volzin van het eerste lid tussen de woorden «vorderingen» en «te voldoen» de passage op te nemen: «ook maar enige uitkering»? Daarmee zou elke twijfel over de reikwijdte van de vereenvoudigde afwikkeling kunnen worden weggenomen.

Artikel 137b

Indien een vordering wordt betwist, legt de curator het geschil aan de Rechter-commissaris voor. Op de uitdelingslijst kan rekening worden gehouden met de uitslag van de renvooiprocedure door op die lijst voor de vorderingen in kwestie een bedrag te reserveren. Er is niet gekozen voor de benadering om een verificatievergadering te houden, indien de curator geen overeenstemming weet te bereiken met de betrokken schuldeiser. Dit wordt niet zinvol geacht. Er kunnen evenwel situaties zijn, dat een verificatievergadering terdege zinvol is. Wordt hiermede de positie van de schuldeiser niet benadeeld, vragen de leden van de PvdA-fractie.

Artikel 137e

De leden van de fracties van GPV en RPF zouden graag van de regering willen vernemen wat de verwachting is met betrekking tot het gebruik van het verzet door schuldeisers op grond van het voorgestelde artikel 137e. Als de verwachting is dat dit veelvuldig zal zijn, kan de regering dan aangeven wat de winst in efficiency is ten opzichte van de huidige procedure op grond van artikel 16 lid 1 Faillissementswet?

Artikel 137f

De leden van de fracties van GPV en RPF zijn van mening dat in het eerste lid van het voorgestelde artikel 137f ook rekening gehouden moet worden met de termijn die staat voor het instellen van een beroep in cassatie. Op grond van de huidige formulering kan zich de mogelijkheid voordoen dat de curator na een negatieve beschikking op verzet tot uitkering over gaat, terwijl een schuldeiser nog de mogelijkheid heeft om beroep in cassatie in te stellen.

Artikel II

In de toelichting wordt gesteld dat het wetsvoorstel een regeling geeft, die niet wezenlijk afwijkt van de reeds vast in de praktijk verankerde gang van zaken. Als dat zo is, vragen de leden van de PvdA-fractie waarom het wenselijk is dat de wet eerst na drie maanden na bekendmaking ervan in werking treedt. De bij het faillissementsrecht betrokken factoren hebben niet te doen met een nieuwe wijze van handelen ter opheffing van een faillissement.

De voorzitter van de vaste commissie van Justitie,
Van Heemst

De griffier voor dit verslag,
Fenijn