

Besluit instelling Commissie insolventierecht

Herplaatsing in verband met onjuiste toelichting bij de oorspronkelijke publicatie van dit besluit in Stcrt. 2003, 76 (pag. 12)

3 april 2003/nr. 03.001469

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.
Op de voordracht van Onze Minister van Justitie van 25 maart 2003, Directie Wetgeving nr. 5217202/03/6, gedaan mede namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
Gelet op artikel 5, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Er is een Commissie insolventierecht.

Artikel 2

De commissie heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving op het terrein van het insolventierecht, meer in het bijzonder over de onderwerpen die samenhangen met of voortvloeien uit de brief van de Minister van Justitie van 3 december 2001 (Kamerstukken II, 2001/02, 24 036, nr. 238) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake MDW tweede fase Herziening Faillissementswet.

Artikel 3

De commissie bestaat, met inbegrip van de voorzitter, uit ten minste zes en ten hoogste tien leden.

Artikel 4

De commissie wordt ingesteld voor de duur van vier jaar en wordt opgeheven per 1 mei 2007.

Artikel 5

De archiefbescheiden van de commissie worden na verloop van haar instellingsduur of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het ministerie van Justitie.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 mei 2003 en vervalt met ingang van 1 mei 2007.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit instelling Commissie insolventierecht.

Onze Minister van Justitie is belast met de uitvoering van dit besluit dat met de daarbij behorende toelichting in de Staatscourant zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 3 april 2003.

Beatrix.

De Minister van Justitie,

J.P.H. Donner.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.W. Remkes.

Nota van toelichting

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot instelling van de Commissie insolventierecht. Het besluit is genomen op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op 3 december 2001 heeft de Minister van Justitie een brief verzonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer in verband met de rapportage van de werkgroep die in het kader van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit heeft geadviseerd over de wenselijkheid van herziening van de Faillissementswet (Kamerstukken II, 2001/02, 24 036, nr. 238). Deze werkgroep heeft een aantal knelpunten gesignaleerd in de werking van het faillissementsrecht, in verband daarmee een aantal concrete aanbevelingen geformuleerd en een voorstel voor een wetgevingsprogramma gedaan. De werkgroep heeft onder meer geadviseerd tot de instelling van een adviescommissie insolventierecht ter ondersteuning van de uitvoering van het wetgevingsprogramma. De Faillissementswet bevat regels

voor de afwikkeling van vorderingen van schuldeisers op rechtspersonen en natuurlijke personen die niet meer aan hun betalingsverplichtingen voldoen. De wetgever beoogt de verschillende bijzondere en algemene belangen die bij (dreigende) betalingsonmacht zijn betrokken, zo goed mogelijk te verenigen. Het gaat hierbij om de belangen van onder meer banken, leveranciers, werknemers, andere schuldeisers en afnemers, alsmede om de betrouwbaarheid van het rechtsverkeer en het belang betrokken bij het voorkomen van onnodig kapitaalsverlies. Gelet op het feit dat de Faillissementswet sedert de inwerkingtreden nooit fundamenteel is gewijzigd, terwijl de maatschappelijke omgeving waarin deze wet een rol speelt grondig is veranderd, is de werking van de Faillissementswet onderwerp van de MDW-operatie geworden. Het faillissementsrecht bevindt zich op het kruisvlak van een aantal rechtsgebieden, zoals het vennootschapsrecht, economisch ordeningsrecht, arbeidsrecht, belastingrecht en vermogensrecht. Het faillissementsrecht speelt in een maatschappelijk dynamische omgeving, waarin onder meer de stand van de conjunctuur de uitkomst van faillissementsprocedures beïnvloedt. De werking van de wet en de economische orde beïnvloeden elkaar wederzijds, mede gelet op het meervoudige doel van de wet, namelijk bewerkstelligen dat vorderingen van schuldeisers worden voldaan. De werkgroep heeft erop gewezen dat het terrein van het insolventierecht zich kenmerkt door een hoge mate van complexiteit, mede vanwege de betrokken vraagstukken van financieel-economische aard en de spanning die bestaat tussen rechtssystematische beginselen en economisch beleid. Voorts worden aan de kwaliteit van de wetgeving hoge eisen gesteld, zowel vanuit technisch-juridisch oogpunt als omwille van de aanvaardbaarheid, gelet op maatschappelijke behoeften. De MDW-werkgroep heeft een viertal argumenten aangedragen voor de instelling

van een dergelijke adviescommissie, te weten:

A. Door het instellen van een adviescommissie wordt de beschikbare deskundigheid gemobiliseerd en uitgenodigd betrokken te zijn bij de herziening van het rechtsgebied. De deskundigheid die in deze commissie is vertegenwoordigd, levert (meer) zekerheid op dat kwalitatieve, uitvoerbare en handhaafbare wetgeving wordt voorgesteld.

B. De commissie zal bijdragen aan de beheersing van de complexiteit van de materie, mede in het licht van de aard van de herzieningsvoorstellen van de werkgroep.

C. Door het inschakelen van de commissie kan de sensibiliteit voor maatschappelijke ontwikkelingen bij de wetgever worden vergroot.

D. De samenstelling van de commissie kan bevorderen dat de materie vanuit verschillende invalshoeken wordt benaderd. De commissie kan oplossingen aanreiken voor in de praktijk en de theorie bestaande of gerezen verschillen van inzicht. Dit kan de aanvaardbaarheid van en het draagvlak voor de voorstellen ten goede komen.

Omdat het hierbij gaat om een ingrijpende herziening van het insolventierecht, waarbij een groot aantal rechtsgebieden (zoals het vennootschapsrecht, arbeidsrecht en algemeen vermogensrecht) een rol spelen, is bij de totstandkoming van de wijzigingsregelgeving een actieve inbreng vanuit wetenschap en praktijk en vanuit verschillende invalshoeken van belang. Daarom is gekozen voor onafhankelijke advisering door een commissie, bestaande uit externe deskundigen. In het verleden is eveneens over het insolventierecht geadviseerd door externe deskundigen, zoals de Commissie Mijnsen uit 1989. Het betrof bij die gelegenheden echter vraagstukken op een afgebakend terrein; het rapport van de Commissie Mijnsen betrof bijvoorbeeld voorstellen tot wijzigingen van de regeling inzake de surseance. Deze adviezen hadden een ad hoc karakter en stonden los van enige wettelijk verankerde structuur. In dit geval gaat het om de instelling van een tijdelijke commissie die bij de uitvoering van een wetgevingsprogramma zoals bedoeld in de brief van 3 december 2001 betrokken zal zijn. Het wetgevingsprogramma

betreft de werking van de wet als geheel. Hoewel de fundamenten van de wetgeving intact zullen blijven, is van een dergelijke alomvattende operatie niet eerder sprake geweest. Ook daarin schuilt een reden om binnen de Kaderwet adviescolleges te voorzien in de structurele, zij het tijdelijke behoefte aan deskundig advies binnen een wettelijk kader.

De MDW-werkgroep heeft gewezen op andere adviescommissies zoals de Commissie vennootschapsrecht, de Commissie auteursrecht en de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht. Mede gelet op de goede ervaringen met deze commissies en de bruikbaarheid van hun adviezen, is in de brief van 3 december 2001 het advies van de werkgroep om een dergelijk commissie in te stellen, opgevolgd. Gelet op de taakopdracht wordt er vooralsnog vanuit gegaan dat er voor de duur van vier jaar behoefte bestaat aan advisering op het terrein van het insolventierecht door een adviesorgaan op grond van de Kaderwet Adviescolleges. Het voorgestelde Koninklijk Besluit dient daarvoor de benodigde basis te geven.

2. Instelling Commissie insolventierecht

Op grond van de Kaderwet adviescolleges (Stb. 1996, 378) heeft elk adviescollege van de regering sinds 1 januari 1997 een wettelijke basis, tenzij een college op grond van artikel 5 of 6 van de Kaderwet adviescolleges kan worden ingesteld bij koninklijk besluit. Aan wettelijke basis bestaat in dit geval geen behoefte aangezien de onderwerpen waarover advies zal worden gevraagd voldoende nauwkeurig zijn te definiëren en bovendien de te verwachten werkzaamheden van de commissie nauw samenhangen met de uitvoering van het wetgevingsprogramma zoals aangekondigd in de brief van 3 december. De commissie zal betrokken worden bij de fundamentele discussie over de grondslagen en invulling van de beoogde regelingen in een vroegtijdig stadium, zodat aan nieuwe regelingen een stevig fundament ten grondslag kan worden gelegd. Tevens is de verwachting dat de adviezen een belangrijke betekenis hebben voor de standpuntbepaling van de

Nederlandse regering in nationaal zowel als in internationaal verband. Een termijn van vier jaar lijkt voldoende om aan de behoefte aan advies van een dergelijke commissie te voldoen. Rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid die de wet biedt om de taak van de commissie voor twee jaar te verlengen, zij het dat op dit moment nog niet valt te voorzien of aan die mogelijkheid behoefte zal bestaan.

3. Advisering Commissie insolventierecht

De Commissie insolventierecht wordt ingesteld vanuit een behoefte aan deskundig advies op het gebied van het insolventierecht, zowel vanuit de wetenschap als de praktijk. Het is de bedoeling dat de commissie bijdragen zal leveren die de kwaliteit van de wetgeving op het terrein van het insolventierecht verhogen, daaronder begrepen de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet. Gelet op de ervaring met andere adviescolleges kunnen de adviezen en commentaren een voorspoedig verloopend wetgevingstraject bevorderen. De adviezen kunnen nuttige en bruikbare bouwstenen vormen voor het te ontwikkelen beleid. Daartoe dient de Commissie insolventierecht te voorzien in deskundigheid, maatschappelijke kennis en ervaring op een weerbaar terrein van het recht, dat wordt gekenmerkt door een niet aflatende betekenis voor economie en het recht, vanwege de grote belangen die zijn betrokken bij de afwikkeling van insolventies. Deze belangen kunnen in hoge mate uit elkaar lopen. Bovendien is sprake van een meer en meer grensoverschrijdende materie. Het is daarom aanbevelenswaardig dat de leden van de commissie een directe voeling hebben met zowel de rechtspraak als de wetenschap. De MDW-werkgroep heeft in overweging gegeven dat in de commissie niet slechts wetenschappelijke vertegenwoordiging wordt opgenomen, maar dat daarin ook een weerspiegeling van verschillende invalshoeken is terug te vinden. Met die overweging is onderhavig voorstel in overeenstemming. Belangengroepen zullen als zodanig niet in de commissie zijn vertegenwoordigd. Hoewel de evenwichtigheid van de samenstelling en de onafhankelijkheid van de commissie

voorop dienen te staan, is het niettemin raadzaam leden op te nemen die door hun achtergrond en ervaring gevoel hebben voor de belangen van diverse maatschappelijke groeperingen. Er wordt naar gestreefd te bewerkstelligen dat personen van een hoog kaliber en deskundigheid, die verbonden zijn aan rechtspraak en wetenschap, deel zullen uitmaken van de nieuwe commissie. De samenstelling van de commissie moet waarborgen dat ook aandacht wordt besteed aan de diverse met het insolventierecht nauw samenhangende rechtsgebieden, zoals het arbeidsrecht, het vermogensrecht, het fiscaal recht en het vennootschapsrecht. De bedoeling is dat de commissie ook rekening houdt met aspecten van bijvoorbeeld internationaal recht en met de samenhang tussen de verschillende rechtsgebieden.

4. Wettelijke basis Commissie insolventierecht

Aan de inbreng en betrokkenheid van een adviescommissie bij de wetgeving op het gebied van insolventierecht bestaat in ieder geval voor de komende vier jaar grote behoefte. Dit geldt in het bijzonder waar het gaat om de uitvoering van het standpunt van de regering inzake het rapport van de MDW-werkgroep, neergelegd in de brief van 3 december. In dat kader rijzen vragen omtrent de grondslagen van het faillissementsrecht, de inrichting van de verschillende procedures op grond van de Faillissementsrecht, de onderlinge verhouding tussen deze procedures en de rechtspleging. Voorts is sprake van behoefte aan advies uit niet louter juridische hoek, aangezien bij dit terrein ook financieel-economische zaken spelen. Daarop zal bij de samenstelling van de commissie gelet worden. De commissie zal een belangrijke rol kunnen spelen bij de uitvoering van het wetgevingsprogramma. Ook zijn verschillende initiatieven gaande in het kader van internationale organisaties als Uncitral. Deze initiatieven oefenen invloed uit op de nationale insolventiewetgeving en de nationale praktijk en de rol en de betekenis van nationale wetgeving op middellange termijn en de wijze waarop belangen van de diverse betrokkenen worden gewaarborgd. Aangezien beleidsvorming thans aan de orde is, is deskundig advies door inschakeling van de

Commissie insolventierecht dringend gewenst.

Op grond van de te verwachten ontwikkelingen op het gebied van het insolventierecht, alsmede de behoefte aan advisering op dit rechtsgebied gedurende in ieder geval de komende vier jaar, is het wenselijk dat de Commissie insolventierecht haar activiteiten gedurende die periode kan voortzetten binnen het kader van de Kaderwet Adviescolleges. Deze termijn van vier jaar kan bij koninklijk besluit nog eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.

Zoals ook hiervoor aangegeven, zijn de uitgebreide voorschriften van de Kaderwet adviescolleges op de Commissie insolventierecht van toepassing. Dit maakt het mogelijk dat de opzet van de onderhavige regeling beperkt blijft. De Kaderwet adviescolleges geeft voorschriften voor het instellen van adviescolleges, hun samenstelling en inrichting, de advisering en standpuntbepaling, begroting en programmering, verslaglegging en evaluatie. In aanvulling op de dwingende regels van de Kaderwet adviescolleges, is in de onderhavige regeling het aantal leden van de Commissie insolventierecht geregeld, alsmede een omschrijving van de adviestaak.

Het aantal leden van de commissie sluit aan bij het aantal leden van de Adviescommissie voor Burgerlijk procesrecht, de Commissie Vennootschapsrecht en de Commissie Auteursrecht (zie de Wet adviesstelsel Justitie).

Zowel het ministerie van Justitie als de commissie zullen op het onderhavige terrein de relevante beleidsvoornemens, zoals verwoord in 'De Staat van Advies' (Kamerstukken II, 2001/02, 28 101, nr. 1) implementeren.

De Minister van Justitie, a.i.

H.P. Nawijn.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.W. Remkes.