

Vergaderjaar 1992-1993

22 969

Wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 1 december 1993

Bij Kabinetsmissive van 15 april 1992, no. 92.003363, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen.

1. De rechtbank kan de schuldsaneringsregeling eventueel voorlopig van toepassing verklaren, zo wordt bepaald in het voorgestelde artikel 287, eerste lid, van de Faillissementswet (Stb. 1893, 140). In de toelichting op dit artikel, eerste alinea, wordt aangegeven dat het in effect en rechtsgevolgen geen verschil maakt of de schuldsaneringsregeling voorlopig dan wel direct of aansluitend definitief van toepassing wordt verklaard, tenzij uit de wettekst uitdrukkelijk anders voortvloeit. Het wetsvoorstel zelf regelt echter niet in algemene zin de rechtsgevolgen die verbonden zijn aan het voorlopig van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling. Met name ontbreekt een bepaling, analoog aan artikel 217 van de Faillissementswet. Dit laatste artikel bepaalt dat de surséance wordt geacht te zijn ingegaan bij de aanvang van de dag waarop zij

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 16 december 1992

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 april 1992, nr. 92.003363, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, nr. W03.92.0152, gedateerd 1 december 1992, bied ik U hierbij aan.

1. De Raad merkt op dat de rechtbank de schuldsaneringsregeling eventueel voorlopig van toepassing kan verklaren, zoals is bepaald in het voorgestelde artikel 287, eerste lid, van de Faillissementswet. De Raad tekent daarbij aan dat het wetsvoorstel zelf niet in algemene zin de rechtsgevolgen regelt die verbonden zijn aan het voorlopig van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling en dat met name een bepaling analoog aan artikel 217 van de Faillissementswet (Stb. 1893, 140) ontbreekt. De Raad geeft in overweging om, uit oogpunt van systematiek van de Faillissementswet, een soortgelijke bepaling met betrekking tot de schuldsaneringsregeling aan het wetsvoorstel toe te voegen.

De ondergetekende merkt naar aanleiding daarvan op dat artikel 217 van de Faillissementswet een

voorlopig is verleend. De Raad van State geeft in overweging om, uit oogpunt van systematiek van de Faillissementswet, een soortgelijke bepaling met betrekking tot de schuldsaneringsregeling aan het wetsvoorstel toe te voegen.

2. Het voorgestelde artikel 288 heeft betrekking op de weigeringsgronden die de rechtbank moet respectievelijk kan hanteren bij de beoordeling van een verzoek om het van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling. Uit het artikel blijkt niet of de rechtbank de belangen van de schuldeisers in haar beslissing moet meewegen, anders dan voor zover die belangen al zijn verdisconteerd in de uitdrukkelijk geregelde weigeringsgronden. De toelichting geeft op dit punt geen nadere uitleg. Hierin ware te voorzien.

regeling bevat om onzekerheid uit te sluiten over de vraag of een handeling vóór dan wel ná het verlenen van de surséance is verricht, in verband waarmee dit artikel de surséance van betaling doet terugwerken tot de aanvang van de dag waarop de rechter haar voorlopig heeft verleend. Surséance van betaling wordt ingevolge artikel 215, tweede lid, van de Faillissementswet altijd eerst voorlopig verleend. Omdat de rechter in de voorgestelde schuldsaneringsregeling de toepassing daarvan hetzij voorlopig hetzij direct definitief kan uitspreken, zou een regeling analoog aan artikel 217 van de Faillissementswet voor beide gevallen moeten gelden. Het voorstel van wet is daartoe aangevuld.

2. De Raad merkt op dat uit het voorgestelde artikel 288 niet blijkt of de rechtbank de belangen van de schuldeisers in haar beslissing op het verzoek tot het van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling moet meewegen, anders dan voor zover die belangen al zijn verdisconteerd in de uitdrukkelijk in dit artikel 288 geregelde weigeringsgronden. Naar aanleiding daarvan merkt de ondergetekende op dat de weigeringsgronden in artikel 288 limitatief zijn vermeld. Het voorstel van wet beoogt de schuldenaar het perspectief te bieden dat hij weer met een schone lei kan beginnen. Daarbij is onder ogen gezien dat de toepassing van de voorgestelde regeling doorgaans gevolgen zal hebben voor de schuldeisers. Gelet op vermeld uitgangspunt van de schuldsaneringsregeling zijn er onder meer geen weigeringsgronden opgenomen die betrekking hebben op de aard of de omvang van vorderingen van schuldeisers (paragrafen 20 tot en met 22 van de toelichting). Met een en ander zou het niet in overeenstemming zijn indien de rechter het verzoek van de schuldenaar tot het van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling zou afwijzen op een andere grond dan die in het voorgestelde artikel 288 zijn vermeld. Dit betekent ook dat het verzoek van de schuldenaar niet mag worden afgewezen op grond dat de belangen van een of meer schuldeisers zich tegen de toepassing van de schuldsaneringsregeling zouden verzetten. De toelichting op artikel 288 is op dit punt aangevuld.

3. Voorgesteld artikel 288, derde lid, leidt ertoe dat de schuldsaneringsregeling ook zal worden toegepast in gevallen waarin geen enkel vooruitzicht bestaat dat schuldeisers algehele of gedeeltelijke betaling van hun vorderingen zullen ontvangen. Mede gelet op de belasting van de rechterlijke organen welke hieruit voortvloeit ware in de toelichting de vraag te beantwoorden of nog is overwogen, voor dergelijke gevallen een eenvoudiger procedure dan de thans voorgestelde in te voeren.

4. Het voorgestelde artikel 315, tweede lid, bepaalt dat ten aanzien van bepaalde beschikkingen van de rechter-commissaris geen hoger beroep openstaat. Het betreft de

3. De Raad geeft aan dat het voorgestelde artikel 288, derde lid, ertoe leidt dat de schuldsaneringsregeling ook zal worden toegepast in gevallen waarin geen enkel vooruitzicht bestaat dat schuldeisers algehele of gedeeltelijke betaling van hun vorderingen zullen ontvangen. De Raad verzoekt, mede gelet op de belasting van de rechterlijke organen welke hieruit voortvloeit, in de toelichting de vraag te beantwoorden of nog is overwogen voor dergelijke gevallen een eenvoudiger procedure dan de thans voorgestelde in te voeren. Naar aanleiding daarvan merkt de ondergetekende op dat de toepassing van de schuldsaneringsregeling en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de schuldeisers zowel wat betreft de uitoefening van hun rechten tijdens de looptijd van die regeling als wat betreft de gevolgen die het doorlopen van de schuldsaneringsregeling voor hun vorderingen kan hebben, een procedure als voorgesteld en de daarin betrokken rechterlijke bemoeienis, mede uit het oogpunt van de rechtszekerheid, noodzakelijk maken. Dat geldt ook voor die gevallen waarin op het tijdstip van de uitspraak tot het van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling geen of onvoldoende vooruitzicht bestaat dat schuldeisers algehele of gedeeltelijke betaling op hun vorderingen zullen ontvangen. Daarom geldt de voorgestelde schuldsaneringsregeling voor alle gevallen en is afgezien van een gedifferentieerd stelsel van wettelijke schuldsaneringsprocedures. In de voorgestelde schuldsaneringsregeling zal de feitelijke werkbelasting van de rechter en de bewindvoerder overigens mede afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval, zoals de vraag of er al dan niet enig actief ter verdeling onder de schuldeisers aanwezig is. Voorts zou een gedifferentieerd stelsel, zodra zich een wijziging voordoet in het vooruitzicht zoals dat bestond op het tijdstip van het van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling, aanleiding geven tot wijziging van de procedure die op grond van dat vooruitzicht van toepassing werd verklaard. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

4. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de redactie van artikel 315, tweede lid, aangepast zodat duidelijk is dat de bepaling inzake het niet openstaan

beschikkingen, bedoeld in een aantal artikelen uit de Faillissementswet, die in artikel 315, tweede lid, worden opgesomd. Een deel van de opgesomde artikelen komt voor in titels I of II van de wet, en heeft dus allereerst betrekking op faillissement respectievelijk surséance van betaling. Deze artikelen worden op verspreide plaatsen in de voorgestelde titel III van overeenkomstige toepassing verklaard op de regeling in titel III. Door de gekozen redactie van artikel 315, tweede lid, is deze bepaling van toepassing op alle beschikkingen die op grond van de opgesomde artikelen worden genomen, ook beschikkingen genomen in het kader van de titels I en II. Dit effect zal niet bedoeld zijn. De tekst van het artikel ware aan te passen.

5. In paragraaf 4 van de toelichting wordt verwezen naar de Wet van 13 december 1990 (Stb. 605). Deze wet betreft, afgezien van een overgangrechtelijke bepaling, uitsluitend wijzigingen in andere wetten. In de toelichting ware dan ook niet te verwijzen naar de Wet van 13 december 1990, maar naar de relevante artikelen uit de wetten die in die wet zijn gewijzigd.

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

van hoger beroep slechts betrekking heeft op beschikkingen van de rechter-commissaris die hij heeft genomen in het kader van de toepassing van de schuldsaneringsregeling.

5. De Raad merkt op dat in paragraaf 4 van de toelichting niet ware te verwijzen naar de Wet van 13 december 1990 (Stb. 605), maar naar de relevante artikelen uit de wetten die in die wet zijn gewijzigd. De ondergetekende is van oordeel dat een verwijzing in de memorie van toelichting naar alle relevante artikelen in die context niet nodig is. De desbetreffende passage in de toelichting is vervangen door een passage waaruit blijkt dat bij beslag onder meer de artikelen 475b en volgende van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van belang zijn, zoals die artikelen zijn vastgesteld bij de Wet van 13 december 1990.

Aan de redactionele opmerkingen van de Raad is aandacht besteed.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W03.92.0152 van de Raad van State van 1 december 1993

- In artikel I, aanhef, van het wetsvoorstel ware punt 32 van de Aanwijzingen voor de wetgevings-techniek (AWT) in acht te nemen.
- In artikel 285, tweede lid, onderdeel b, ware, gelet op het eerste lid, onderdeel b, van dat artikel «het in het eerste lid, onder b, bedoelde inkomen» te wijzigen in: de in het eerste lid, onder b, bedoelde inkomsten.
- In artikel 285, tweede lid, aanhef, en evenzo in de artikelen 318, eerste lid, en 329, vierde lid, ware «de dag bepaald overeenkomstig artikel 289, eerste lid, onder b» respectievelijk «de dag bedoeld in artikel 289, eerste lid, onder b» telkens te wijzigen in: de dag waarop de verificatievergadering zal worden gehouden (punt 7 AWT).
- In artikel 340, tweede lid, ware «opgekomen» te wijzigen in: opgenomen.
- Het opschrift «Slotbepalingen», boven het voorgestelde artikel 360 van de Faillissementswet, ware, analoog aan geldend artikel 282 van de Faillissementswet, vooraf te laten gaan door het opschrift «ELFDE AFDELING».
- In paragraaf 10, tweede alinea, van de toelichting ware de – algemene – verwijzing naar de Algemene Bijstandswet te vervangen door een nauwkeuriger verwijzing (punt 109 AWT). Voorts ware punt 32 AWT in acht te nemen.
- De Gedragscode Hypothecaire Financieringen, vermeld in paragraaf 23 van de toelichting, ware van een vindplaats te voorzien (punt 109 AWT). Voorts ware in dezelfde paragraaf «artikel 311» te wijzigen in: artikel 309.
- In de toelichting op artikel 284, laatste alinea, ware «artikel 314» te wijzigen in: artikel 313.
- In de toelichting op artikel 292, eerste alinea, ware «artikel 351» te wijzigen in: artikel 350. Voorts ware in diezelfde alinea «artikel 388» te wijzigen in: artikel 338.
- In de toelichting op artikel 305, laatste alinea, ware «het vierde lid» te wijzigen in: het derde lid.