

Vergaderjaar 1992–1993

22 942

## **Wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Faillissementswet en enige andere wetten in verband met de bevoorrechtiging van vorderingen, het verbinden van een bijzonder verhaalsrecht aan bepaalde vorderingen en de invoering van de mogelijkheid van een vereenvoudigde afwikkeling van faillissement**

Nr. 3

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **I Inleidende opmerkingen**

1. Bij brief van 4 juli 1990 (Kamerstukken II 1989–1990, 20 588, nr. 31) is aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden het rapport van de interdepartementale werkgroep *Voorrecht en bodemrecht*. Dit rapport – dat niet in druk verscheen – is als bijlage bij deze memorie gevoegd.<sup>1</sup> Het onderhavige wetsvoorstel is op de voorstellen van de werkgroep gebaseerd. Met betrekking tot het voorrecht van de fiscus wordt in het bijzonder gewezen op de beschouwingen in paragraaf 7 van het rapport van de werkgroep.

2. De *voorgeschiedenis* is beschreven in het Rapport onder 2.1–2.5. Kort gezegd komt deze op het volgende neer. Op 9 juli 1968 werd door de Minister van Justitie ingesteld de «commissie bevoorrechtiging van vorderingen» (zgn. commissie-Houwing). Op 18 februari 1974 bracht deze commissie advies uit. Voorzover dit advies betrekking had op in het Burgerlijk Wetboek geregelde privaatrechtelijke voorrechten, is het – met enkele modificaties – uitgevoerd bij de totstandkoming van Boek 3 nieuw BW (o.a. vervallen van het voorrecht van de verkoper en dat van de verhuurder); dit Boek is met ingang van 1 januari 1992 in werking getreden. Wat betreft de overige voorrechten, in het bijzonder het fiscale voorrecht en het fiscale bodemrecht (waarover de commissie-Houwing eveneens adviseerde), werd de status quo gehandhaafd. Dit bleef zo bij de totstandkoming van de Invorderingswet 1990, al kwamen fiscaal voorrecht en bodemrecht uitvoerig aan de orde. Wel werd in artikel 70 van de Invorderingswet 1990 met betrekking tot het bodemrecht een zgn. horizonbepaling opgenomen, luidende: «Artikel 22, derde lid, vervalt op 1 januari 1993, tenzij voordien een wetsvoorstel, houdende een definitieve regeling omtrent het fiscaal bodemrecht bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend, dan wel een wetsvoorstel houdende een verlenging van de geldigheidsduur van voornoemde bepaling voor een tijd van niet langer dan een jaar.» Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de bedoelde definitieve regeling – niet alleen van het bodemrecht, maar ook van het voorrecht – tot stand te brengen.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

3. Wat betreft de *voorrechten* (Deel II van het Rapport) adviseerde de werkgroep dat bevoorrecht zouden zijn – behalve de vorderingen thans genoemd in titel 10 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek – de vorderingen wegens belastingen van het rijk, de provincies, de gemeenten en waterschappen, milieuheffingen, sociale verzekeringspremies, alsmede vorderingen op grond van enkele bepalingen van de Pensioen- en spaarfondsenwet. Voorrechten van de overheid voorzover hiervoor niet genoemd zouden moeten komen te vervallen. Voorts bepleitte de werkgroep, in navolging van de commissie-Houwing, gelijkschakeling der voorrechten op alle goederen. Toekenning en rangorde zouden moeten worden geregeld op een centrale plaats in het Burgerlijk Wetboek (titel 10 van Boek 3), met eventueel een attendering of uitwerking in de bijzondere wetgeving.

4. Ten aanzien van het fiscale *bodemrecht* (artikel 22, derde lid, van de Invorderingswet 1990 en artikel 156, vierde lid, van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen) zij vooropgesteld dat dit met ingang van 1 januari 1992 (de inwerkingtreding van het nieuwe vermogensrecht) voor een belangrijk deel is opgegaan in het fiscale voorrecht (artikel 21, tweede lid, tweede volzin, van de Invorderingswet 1990, respectievelijk artikel 152, tweede lid, tweede volzin, van de AWDA, zoals deze artikelen luiden met ingang van 1 januari 1992). Immers, in het nieuwe vermogensrecht is de fiduciaire eigendomsoverdracht tot zekerheid komen te vervallen (artikel 84 lid 3 van Boek 3 BW) en vervangen door de bezitloze verpanding (artikel 237 van Boek 3). In pand gegeven goederen blijven deel uitmaken van het vermogen van de schuldenaar en worden dus (door het voorrecht en) *niet* meer door het bodemrecht bestreken. Het bodemrecht betreft sedert 1 januari 1992 in het bijzonder het eigendomsvoorbehoud voorzover in artikel 92 lid 2 van Boek 3 gehandhaafd, inclusief huurkoop en «financial lease».

5. De werkgroep (Deel III van het Rapport) concludeerde tot handhaving van het fiscale «bodemrecht» (hierna bijzonder verhaalsrecht; de oude aanduiding is niet meer geheel correct, aangezien voorgesteld wordt het criterium «op de bodem» te laten vervallen) en van de voorrang van het fiscale voorrecht onder bepaalde omstandigheden boven bezitloos pandrecht (zie hiervoor onder 4). Het gaat hier om een wettelijk zekerheidsrecht van de overheid dat gaat boven bedongen andere zekerheidsrechten en dat leidt tot een zekere verdeling naar de aard der goederen: de inventaris tot zekerheid van de fiscus, de registergoederen, de vorderingen en de voorraden half- en gereed produkt tot zekerheid van de financiers. Het bijzonder verhaalsrecht en de voorrang boven bezitloos pand zouden betrekking moeten hebben op zaken die niet registergoederen zijn en bestemd zijn blijvend te worden gebruikt in de uitoefening van het beroep of bedrijf van de schuldenaar. Daarmee is – ook de werkgroep wees hier met name op – ten opzichte van de huidige regeling enerzijds de particuliere inventaris uitgezonderd, maar anderzijds het wagenpark van een onderneming erbij getrokken. De reële eigendom van derden – men denke aan verhuur, «operational lease», bruikleen – wordt ontzien evenals het recht van reclame van de verkoper dat overigens in het nieuw BW is versterkt. De werkgroep was van oordeel dat het verhaalsrecht en de verhoogde rang van het voorrecht slechts voor een bepaald aantal belastingen zou moeten gelden, alsmede voor de sociale verzekeringspremies. Daarbij gaat het – in lijn met de gedachten die de werkgroep hierover heeft – wat de belastingen betreft meer in het bijzonder om situaties waarin de verschuldigde bedragen aan een derde in rekening worden gebracht (zoals onder meer bij de omzetbelasting en, ten aanzien van ondernemers, in het algemeen ook bij het invoerrecht het geval is), of om gelden die de inhoudingsplichtige als

ware hij houder voor de fiscus in zijn bezit heeft (hetgeen zich onder meer voordoet bij de loonbelasting).

Voorts deed de werkgroep (23.1–23.4) voorstellen tot verbetering van de rechtsgang.

6. Naar aanleiding van het rapport van de werkgroep en de brief van de regering heeft tussen de vaste Commissie voor financiën en de regering een schriftelijke gedachtenwisseling plaats gevonden (Kamerstukken II 1990–1991, 20 588, nr. 34; alsmede brief van 7 mei 1991 van de eerste ondergetekende aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Financiën met cijfermatige gegevens inzake de lease van vervoermiddelen), gevolgd door een mondeling overleg op 23 mei 1991 (nr. 36). Tenslotte hebben wij bij brief van 11 juli 1991 aan de voorzitter van de vaste Commissie voor Financiën gereageerd op door de Koninklijke Broederschap van Ontvangers van 's Rijks Belastingen in een adres aan de vaste Commissie naar voren gebrachte bezwaren.

7. Deze memorie van toelichting is als volgt ingedeeld. Onder II komen voorrecht en bodemrecht aan de orde, onder III de invoering van de mogelijkheid van een vereenvoudigde wijze van afwikkeling van faillissement en onder IV de deregulering en financiële aspecten. Daarna volgt de artikelsgewijze toelichting.

## **II Voorrecht en bodemrecht**

1. Uit het op 23 mei 1991 gehouden mondeling overleg bleek dat de verschillende woordvoerders der fracties de noodzaak aanvaardden dat aan de fiscale en sociale vorderingen een zekere voorrang verbonden is. Tegen de uitwerking die daaraan door de werkgroep – overigens in navolging van de commissie Houwing – was gegeven, bestonden evenwel bezwaren. Deze bezwaren richtten zich in het bijzonder tegen de voorgestelde verlaging in rang van het voorrecht: enerzijds de verlaging ten opzichte van de andere voorrechten (a), anderszijds de verlaging ten opzichte van pand (b).

2. *Ad a* (verlaging ten opzichte van de andere voorrechten). Dit punt kwam uitvoerig aan de orde in onze brief van 11 juli 1991 naar aanleiding van het adres van de Koninklijke Broederschap van Ontvangers. Daarin is onder meer uiteengezet dat de verandering ten opzichte van het huidige recht niet van grote betekenis is. Aan de voorrechten op bepaalde goederen die *vóór* het fiscale en sociale voorrecht gaan, voegde de werkgroep slechts toe het voorrecht van de kleine aannemer en dat verbonden aan bepaalde appartementsbijdragen. Voorts zijn in de voorstellen van de werkgroep de volgende voorrechten op alle goederen met het sociale en fiscale voorrecht *gelijkgeschakeld*: de voorrechten die verband houden met pensioenen en lonen alsmede het voorrecht verbonden aan de kosten van lijkbezorging.

3. *Ad b* (verlaging ten opzichte van pand). Vanuit de vaste commissie is betoogd dat indien het fiscale en sociale voorrecht zou worden gesteld boven pand, of tenminste gelijkgesteld zou worden met pand, het bodembeslag kan worden gemist. Daarmee zou het willekeurig geachte onderscheid tussen «bodemgoederen» (kort gezegd: de inventaris) en de overige niet-registergoederen (grond- en hulpstoffen, gereed produkt en vorderingen) vervallen. Voorts zou dan voortaan wel het bezitloos pandrecht worden getroffen door het verhaalsrecht van fiscus en bedrijfsvereniging, maar niet onder meer het eigendomsvoorbehoud.

4. Vooropgesteld zij dat ook in de voorstellen van de werkgroep en het onderhavige wetsvoorstel het fiscale en sociale voorrecht *boven*

bezitloos pandrecht gaat voorzover dit pandrecht rust op «bodemzaken» en het betreft de belastingen en premies waarvoor het bijzondere verhaalsrecht geldt (artikel 284-nieuw van Boek 3). Dit komt overeen met het geldende recht (artikel 21 lid 2, tweede volzin Invorderingswet 1990; zie hiervoor onder I, punt 4). Zou men die twee beperkingen («bodemzaken»; en bepaalde limitatief opgesomde belastingen en premies) laten vervallen, dan zal, hier afgezien van de «vlucht» in eigendomsvoorbehoud die te verwachten is als het bodembeslag zou vervallen (zie hierna onder 6), inderdaad de positie van de fiscus en bedrijfsvereniging worden versterkt ten koste van kredietgevers. Wij menen echter dat dan datgene zal dreigen te geschieden waarvoor thans, met het bodemrecht, geen aanwijzingen zijn, te weten dat de kredietmogelijkheden van het bedrijfsleven substantieel worden aangetast. Onder het huidige recht en in de voorstellen van de werkgroep en het onderhavige wetsvoorstel kunnen tenminste de voorraden en vorderingen bezitloos worden verpand zonder het verhaal van de fiscus te vreezen. Daar zou dan een einde aan komen. Wat de vorderingen betreft, deze zouden dan wel (bezitloos) kunnen worden gecedeerd, maar niet tot zekerheid (artikel 84 lid 3 van Boek 3 BW).

5. Een systeem waarin de fiscus en bedrijfsvereniging met betrekking tot alle goederen, ook de voorraden en vorderingen, moeten delen met de pandhouder, zou uiteraard een verzachting betekenen van het onder 4 genoemde bezwaar, maar hieraan kleven vele praktische bezwaren en het zou noodzaken tot executies in grotere omvang dan thans; men zie het rapport van de werkgroep onder 21.1. Een stelsel waarin op bepaalde goederen (de inventaris) *volledig* verhaal mogelijk is door fiscus en bedrijfsvereniging en op andere goederen (voorraden en vorderingen alsmede onroerende zaken) door financiers, is verre te prefereren. Dat het onderscheid tussen de goederen willekeurig en dus discriminatoir is, ontkennen wij. Praktische uitvoerbaarheid is op het gebied waarom het thans gaat een aanvaardbare rechtvaardigingsgrond. Kredietgevers weten tevoren waar zij aan toe zijn en men kan zich eventueel indekken; zie het rapport van de werkgroep onder 15.3. Dat de goederen naar aard geheel op een lijn staan, kan bovendien niet worden gezegd. Wat betreft de vorderingen spreekt dit voor zich en voor de inventariszaken in tegenstelling tot de voorraden geldt dat zij *blijvend* worden gebruikt in de uitoefening van het beroep en bedrijf. Het criterium «bestemd zijn blijvend te worden gebruikt in de uitoefening van het beroep of bedrijf van de schuldenaar» wordt in de voorstellen van de werkgroep en het onderhavige wetsvoorstel uitdrukkelijk in de wet als voorwaarde vastgelegd (artikel 287 lid 1-nieuw en artikel 284 lid 1-nieuw van Boek 3).

6. Wat betreft het voorstel (gepaard gaand met dat om het voorrecht ten opzichte van pand te verhogen of gelijk te stellen; zie punt 3 hiervoor) om het bodembeslag af te schaffen, diene het volgende. Het bodembeslag zoals neergelegd in artikel 22 Invorderingswet 1990 heeft sedert 1 januari 1992 slechts betrekking op grofgezegd het eigendomsvoorbehoud (inclusief huurkoop en financial lease). De eigendomsoverdracht tot zekerheid is immers onder het nieuw BW verdwenen en is opgegaan in het bezitloos pand. Zaken die in bezitloos pand zijn gegeven blijven deel uitmaken van het vermogen van de schuldenaar en worden derhalve voortaan bestreken door het voorrecht: zie het rapport van de werkgroep onder 12.3. Afschaffing van het «bodembeslag» (dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld in afdeling 3 van titel 10 van Boek 3 BW) zal dus betekenen dat inventariszaken die onder eigendomsvoorbehoud zijn geleverd aan het verhaal van de fiscus worden

onttrokken, terwijl op inventariszaken die in bezitloos pand zijn gegeven wel verhaal mogelijk is (artikel 284-nieuw). Reeds tijdens het mondeling overleg is door ons betoogd dat dit zonder twijfel zal leiden tot «gefiscaliseerd» handelen: tot verschuiving van het gebruik van bezitloos pand naar dat van eigendomsvoorbehoud. Via constructies zal worden bewerkstelligd dat aan de algemene financiers indirect zekerheid wordt verschaft door middel van eigendomsvoorbehoud. Dat het onderscheiden van bezitloos pand en eigendomsvoorbehoud hier een heilloze weg is, is in het overleg dat de werkgroep gevoerd heeft met de Raad voor de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) en de banken bevestigd (rapport werkgroep onder 22.2).

7. Wij concluderen dat het in de voorstellen van de werkgroep en het onderhavige wetsvoorstel neergelegde systeem het meest bevredigende is. Het sluit aan bij wat thans geldt en wat niet tot bijzondere moeilijkheden in de praktijk aanleiding heeft gegeven. Van een onwenselijk te achten beperking van de mogelijkheid krediet te verkrijgen, is niet gebleken (rapport van de werkgroep onder 18.2). Als principieel bezwaar tegen het bodembeslag is altijd aangevoerd dat de «eigendom» van derden wordt aangetast. Het gaat echter om een «zekerheidsrecht» van derden, in de terminologie van het voorgestelde artikel 287 lid 1 om «een bedongen, overwegend tot zekerheid strekkend recht» op zaken die door de derde aan de schuldenaar verschaft zijn om *blijvend* door hem te worden gebruikt. Sprake is dus van een *collisie van zekerheidsrechten*: een wettelijk zekerheidsrecht van de fiscus/bedrijfsvereniging tegenover een bedongen zekerheidsrecht van de derde. De reële eigendom van derden wordt ontzien.

8. Voor het overige mogen wij verwijzen naar de hiervoor onder I, punt 1 genoemde stukken, in het bijzonder het als bijlage bij deze memorie van toelichting gaande rapport van de werkgroep.

### **III Vereenvoudigde wijze van afwikkeling van faillissement**

Verlaging in rang van de fiscale vorderingen, zoals in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld, brengt overeenkomstig de conclusies van de werkgroep onder meer met zich mee dat artikel 19 van de Invorderingswet 1990, dat betrekking heeft op het zgn. «opvorderingsrecht» van de fiscus, niet meer van toepassing zal kunnen zijn in geval van faillissement.

Laatstgenoemd artikel heeft er, in combinatie met de huidige preferente positie van de fiscus, toe geleid dat de toepassing van het zgn. instituut van opheffing van faillissement wegens gebrek aan baten, in de praktijk een hoge vlucht heeft genomen (blijkens de Faillissementsstatistiek 1989 bedroeg het aantal opheffingen in 1989 93,1% van het totale aantal beëindigde faillissementen). Deze uitzonderlijke toename van het aantal opheffingen is in belangrijke mate het gevolg van de omstandigheid dat dit artikel niet, conform de bedoeling van de wetgever, slechts wordt toegepast ingeval het beschikbare actief niet toereikend is voor de voldoening van alle boedelschulden. Het artikel wordt ook toegepast indien het beschikbare actief voldoende is niet alleen voor de voldoening van de boedelschulden maar bovendien nog voor de (gedeeltelijke) voldoening van belastingvorderingen en sociale premievorderingen. In de praktijk pleegt alsdan de curator, met fiat van de rechtbank welke het faillissement heeft uitgesproken en zonder dat enigerlei verificatie, noch ook een verificatievergadering en depot van een uitdelingslijst, heeft plaats gehad, mede op grond van voornoemd artikel 19 van de Invorderingswet, na voldoening van de boedelschulden het restant van het beschikbare actief aan de fiscus over te maken, ter

(gedeeltelijke) voldoening van voormelde vorderingen. Uit een door het CBS verricht onderzoek betreffende de wijzen van beëindiging van faillissementen van rechtspersonen in de periode 1984–1986 kan de voorlopige conclusie worden getrokken dat het percentage oneigenlijke opheffingen 25%–30% van het totale aantal opheffingen beloopt; zie ook Bijlage II bij deze memorie van toelichting.

Niet ontkend kan worden dat deze «stille» wijze van afwikkeling, in weerwil van de daaraan klevende bezwaren, het voordeel heeft dat de werkzaamheden en kosten van afwikkeling van deze categorie van faillissementen, tengevolge van het achterwege blijven van verificatie van de preferente en concurrente vorderingen, beperkter zijn dan bij normale afwikkeling van het faillissement het geval zou zijn geweest. Deze praktijk zal echter, zoals gezegd, niet langer kunnen worden toegepast in verband met de beoogde wijziging van de voorrangspositie van de fiscus.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt er enerzijds toe een einde te maken aan voorschreven «oneigenlijke» opheffing van faillissementen waarin niet alleen voldoende actief aanwezig is om daaruit alle boedel-schulden te voldoen, maar ook nog actief resteert voor gedeeltelijke voldoening van bepaalde categorieën van te verifiëren vorderingen. Anderzijds wordt daarmee beoogd de overeenkomstig de eerste titel van de Faillissementswet uit te voeren afwikkeling van het faillissement voorzover mogelijk te vereenvoudigen en zo de werkzaamheden en kosten welke voortvloeien uit die afwikkeling, zoveel mogelijk te beperken.

Dit kan in de eerste plaats worden gerealiseerd door de afwikkeling van het faillissement overeenkomstig de eerste titel – afgezien van de afwikkeling van vorderingen waaraan een zakelijk zekerheidsrecht of ander zakelijk recht is verbonden – te beperken tot de afwikkeling van de vorderingen waaraan voorrang is verbonden, indien aannemelijk is dat het actief van de boedel slechts toereikend is voor de algehele of gedeeltelijke voldoening van deze vorderingen.

In de tweede plaats wordt voorzover mogelijk vereenvoudiging in de afwikkeling van het faillissement nagestreefd door de bepaling dat in voornoemde situatie geen verificatievergadering zal worden gehouden, maar zal worden volstaan met deponering ter griffie van de rechtbank van een door de curator opgemaakte en door de rechter-commissaris goedgekeurde lijst van voorlopig erkende vorderingen met voorrang of voorlopig erkende vorderingen waaraan een zakelijk zekerheidsrecht is verbonden, met bijbehorend verslag betreffende de toestand van de boedel. Indien gedurende de daarvoor gestelde termijn geen verzet wordt gedaan door schuldeisers en daardoor deze lijst verbindend is geworden, zal de curator op basis daarvan tot de aldus vastgestelde uitkeringen kunnen overgaan, waardoor het faillissement in beginsel een einde heeft genomen.

Indien echter binnen de daarvoor vastgestelde termijn wel verzet wordt gedaan dan wel indien de curator een ter verificatie ingediende vordering of de ten aanzien daarvan ingeroepen voorrang betwist en de curator er niet in is geslaagd dit geschil in der minne te regelen met de desbetreffende schuldeiser, is toepassing van voormelde wijze van afwikkeling van het faillissement niet mogelijk, en zal het gerezen verificatie-geschil op de gewone wijze dienen te worden afgehandeld. De rechter-commissaris zal alsdan alsnog een datum voor de verificatievergadering vaststellen, waarna het faillissement verder op de gewone wijze zal worden afgewikkeld, zij het dat dit in de voornoemde situatie uitsluitend zal strekken tot afwikkeling van vorderingen waaraan een voorrangrecht (wettelijk voorrecht dan wel zekerheidsrecht) is verbonden.

Tenslotte zijn in het voorstel van wet bepalingen opgenomen welke er toe strekken rekening te doen houden met feiten of omstandigheden welke zich tijdens of na het op vereenvoudigde wijze af te wikkelen

faillissement voordoen, welke er toe leiden dat alsnog baten ter beschikking komen waarvan de opbrengst kan worden aangewend ter (algehele of gedeeltelijke) voldoening van concurrente vorderingen. Is zulks het geval, dan brengt het uitgangspunt van het onderhavige voorstel van wet – dat beoogt de vereenvoudigde afwikkeling van het faillissement slechts te laten plaats vinden indien alleen voldoende baten beschikbaar zijn om voornoemde, voorrang genietende, schuldeisers geheel of gedeeltelijk te voldoen – met zich mee dat verificatie en verdere afhandeling van concurrente vorderingen alsnog op de gewone wijze zal plaats vinden.

#### **IV Deregulering en financiële aspecten**

*1. De doelstellingen van de regeling.* Voor de voorgeschiedenis zie het rapport van de werkgroep (Bijlage I van deze memorie van toelichting) onder 2-4. Het onderhavige wetsvoorstel dient als laatste stap in de vernieuwing van de regeling van de voorrang van vorderingen. Daarbij gaat het met name om de voorrang van de vorderingen wegens belastingen en sociale verzekeringspremies, een onderwerp dat tot nu toe buiten de regeling van het nieuw Burgerlijk Wetboek en de Invorderingswet 1990 is gebleven. Wel is in de Invorderingswet 1990 een zgn. «horizonbepaling» opgenomen wat betreft het fiscaal bodemrecht. Vóór 1 januari 1993 dient een wetsvoorstel houdende een definitieve regeling bij de Tweede Kamer te zijn ingediend.

*2. De uitwerking van de doelstellingen: normstelling, delegatie en bestuursinstrumenten.* Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen delegatiebepalingen. Het proces van uitdunning der voorrechten, begonnen in het nieuw Burgerlijk Wetboek, is voortgezet. De toekenning en rangorde der voorrechten alsmede het vernieuwde «bodemrecht» zijn geregeld op één plaats, te weten – mede gelet op artikel 107 Grondwet – in het Burgerlijk Wetboek. Elders in de wetgeving wordt in voorkomende gevallen aan die regeling herinnerd en een nadere uitwerking gegeven.

*3. Handhaving, werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat en rechtsbescherming.* De verlaging van de rang van het fiscale en sociale voorrecht heeft consequenties voor de afwikkeling van faillissementen; zie het rapport van de werkgroep onder 11.2-11.3. Aan nadelige effecten voor de werkdruk van het justitieel apparaat als gevolg van de noodzaak van verificatie in alle gevallen, wordt in het onderhavige wetsvoorstel tegemoetgekomen door de introductie van een vereenvoudigde procedure waarbij alleen geverifieerd worden de vorderingen die door pand, hypotheek of retentierecht zijn gedekt dan wel bevoorrecht zijn. Aan de «oneigenlijke» opheffingen van faillissementen – die op gespannen voet staan met de Faillissementswet – wordt een einde gemaakt. De verlaging van het voorrecht heeft ook zekere gevolgen voor de werkdruk van het apparaat van de fiscus en bedrijfsverenigingen. Wij menen echter, gelet op de hoedanigheid van de voorrechten die boven het fiscale en sociale voorrecht komen of daarmee gelijkgesteld worden (zie hiervóór onder II, punt 2), dat deze zullen meevallen. Wat betreft het «bodemrecht» worden enige verbeteringen in de rechtsgang voorgesteld, waarvan geen noemenswaardige werkdrukverzwaring hoeft te worden verwacht.

De regeling van de voorrechten en de mogelijkheid om voor de invordering van sociale verzekeringspremies het bodemrecht toe te passen, betekent dat de fiscus en de bedrijfsverenigingen in beginsel een gelijkwaardige positie hebben. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan het advies van de Sociale Verzekeringsraad van 20 oktober 1988 aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake

aanpassing van de Coördinatiewet Sociale Verzekering bij de Invoeringswet Invorderingswet.

4. *Gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling en beperking van de lasten voor bedrijfsleven, burgers en non-profitinstellingen.* Aangezien het onderhavige wetsvoorstel in hoofdzaken aansluit bij de huidige praktijk, verwachten wij geen belangrijke gevolgen voor het bedrijfsleven. Een afwijking is wel dat het nieuwe «bodemrecht» betrekking heeft op alle zaken die niet registergoederen zijn en bestemd zijn blijvend te worden gebruikt in de uitoefening van het beroep of bedrijf van de schuldenaar: dus inclusief het wagenpark van de schuldenaar.

5. *Bestuurlijke lasten.* Wij verwachten dat de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de collectieve sector als geheel per saldo min of meer budgetneutraal zijn. Wel zullen er verschuivingen van enige omvang ontstaan tussen fiscus en bedrijfsverenigingen, onder meer doordat mede aan bedrijfsverenigingen het bodemrecht wordt toegekend en doordat het voorrecht wegens achterstallige loonbetalingsverplichtingen – welke veelal zijn overgenomen door de bedrijfsvereniging – gelijkgesteld wordt met het voorrecht wegens belastingen.

Zolang dit wetsvoorstel niet tot wet is verheven kan het bodemrecht uitsluitend door de fiscus worden toegepast. Ten gevolge van dit wetsvoorstel zullen ook de bedrijfsverenigingen bodembeslag kunnen leggen waardoor – ondanks een uitbreiding van het bodemrecht met het wagenpark sprake is van een derving in de sfeer van de belastingen. Het gelijkstellen van het voorrecht wegens achterstallige loonbetalingsverplichtingen en pensioenvorderingen met het voorrecht wegens belastingen betekent eveneens een derving voor de fiscus, aangezien deze voor invoering van dit wetsvoorstel voorrang had op deze vorderingen. Daarnaast zijn er nog enkele wijzigingen van budgettair geringe omvang.

De gevolgen voor de belastingopbrengst kunnen bij benadering als volgt worden uitgesplitst:

<i>Voorrecht</i>	
- Gelijkstelling pensioenvorderingen met vorderingen fiscus	- 15 mln
- Gelijkstelling achterstallige loonbetalingsverplichtingen met vorderingen fiscus	- 15 mln
- Overige wijzigingen, per saldo	- 10 mln
<i>Bodemrecht</i>	
- Uitbreiding bodemrecht	+ 10 mln
- Toekenning bodemrecht aan bedrijfsverenigingen en gemeenten	- 35 mln
- Overige wijzigingen, per saldo	- 5 mln
Totaal	- 70 mln

De verschuiving ten nadele van de fiscus van in totaal ca. f 70 mln. in de sfeer van de collectieve middelen zal worden betrokken bij de voorbereiding van de begroting die betrekking heeft op het jaar waarin invoering van de voorgestelde wijzigingen zal plaatsvinden. Over het belang voor de overheid dat met het voortbestaan van het voorrecht en bodemrecht gemoeid is, zie het rapport onder 20-30.

In artikel II van hoofdstuk IV wordt een algemeen vast recht in faillissement van in beginsel f 1000 voorgesteld en daarnaast een verhoging van het vaste recht dat een schuldeiser die een verzoek tot faillietverklaring doet, verschuldigd is. Rekening houdende met het aantal thans uitgesproken faillissementen (in 1991: 4073, waaronder 2144 ten aanzien van natuurlijke personen) en de voorgenomen schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen die in de meeste gevallen in de plaats zal treden van het faillissement, zijn de budgettaire consequenties beperkt.



## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Hoofdstuk I. Wijziging van het Burgerlijk Wetboek

#### *Algemeen*

Hierna wordt met «Rapport» bedoeld op het rapport *Voorrecht en bodemrecht*, dat als bijlage bij deze memorie van toelichting gaat.

Zoals onder Algemeen, punt 2 reeds aangestipt, zijn de voorstellen van de commissie-Houwing voorzover betrekking hebbende op de in het BW geregelde privaatrechtelijke voorrechten uitgevoerd, met enige wijzigingen, bij de totstandkoming van Boek 3 nieuw BW (inwerkingtreding 1 januari 1992). Men zie Parl. Gesch. Boek 3, p. 843 e.v. en Parl. Gesch. Invoering Boek 3, p. 1385 e.v. Daarbij is het aantal voorrechten drastisch teruggebracht (o.a. vervallen van het voorrecht van de verkoper en van de verhuurder). Nu deze regeling recentelijk door de wetgever is vastgesteld, wordt wat betreft de bedoelde privaatrechtelijke voorrechten met verwijzing naar de huidige tekst in Boek 3 volstaan.

#### *Artikel 280*

Aanhef: deze is conform de concept-wettekst van de Commissie-Houwing, p. 116 (toelichting op p. 69–72), behoudens de verwijzing naar het vervoersrecht. Voor de gelijke rang der voorrechten onder 5° zie Rapport onder 11. De rechtvaardiging van deze voorrechten is zodanig dat daaruit geen onderlinge rangorde kan worden afgeleid.

Numer 1° (kosten van faillietverklaring e.a.): ontleend aan het huidige artikel 288 onder a.

Numer 2° (kosten tot behoud): ontleend aan het huidige artikel 284. Zie ook het onderhavige artikel onder nummer 6°, alsmede het nieuwe artikel 281.

Numer 3° (pand en hypotheek): ontleend aan concept-Houwing p. 117, artikel D onder 5°; en aangevuld met het voorrecht van de huurkoper bedoeld in artikel 5 lid 2 van de Tijdelijke wet huurkoop onroerende zaken dat in rang gelijk staat aan hypotheek. Vergelijk ook het huidige artikel 279 van Boek 3. Een uitzondering op de rang van bezitloos pand boven het fiscale en sociale voorrecht vindt men, met betrekking tot de «bodemzaken»-nieuwe stijl, in het nieuwe artikel 284.

Numer 4° sub a (aanneming van werk): ontleend aan het huidige artikel 285 lid 1. Zie ook hierna het nieuwe artikel 282.

Numer 4° sub b (verschuldigde bijdragen appartementseigenaar): ontleend aan het huidige artikel 286 lid 1. Zie ook hierna het nieuwe artikel 282.

Numer 4° sub c (vergoeding geleden schade): ontleend aan het huidige artikel 287. Zie ook hierna artikel 283.

Numer 5° *Algemeen*. De vorderingen die bevoorrecht zijn op alle goederen zijn opgenomen onder 5°, met uitzondering echter van die wegens de kosten van faillissementsaanvraag e.d.; deze laatste kosten zijn opgenomen onder 1°. Uit de aanhef van artikel 280 blijkt dat de vorderingen onder 5° een gelijke rang hebben. Er wordt dus, behoudens de genoemde kosten onder 1°, geen onderscheid gemaakt tussen de voorrechten op alle goederen.

Nummer 5° sub a en b (fiscale en sociale voorrecht). Men zie het Rapport onder 7-9, 10.3 en 10.13. De fiscale vorderingen en premievorderingen zijn ten opzichte van de huidige situatie verlaagd in rang, maar zoals in deze memorie van toelichting onder Algemeen, II, 2 is gesteld is daarvan de betekenis niet groot. De provinciale-, gemeentelijke- en waterschapsbelastingen volgen wat betreft de bevoorrechtting hetzelfde regime als geldt voor de fiscale vorderingen en de premievorderingen. Retributies die geen belastingkarakter hebben worden van bevoorrechtting uitgesloten. Voor milieuheffingen geldt eveneens eenzelfde voorrecht als voor de fiscale- en premievordering. Het voorrecht strekt zich eveneens uit tot de administratieve boete, opcenten, rente en kosten.

Met betrekking tot de toepasselijkheid van het voorrecht terzake van administratieve boetes is de huidige situatie gehandhaafd. Wanneer voldoende duidelijk is hoe het wetsvoorstel houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) in verband met de herziening van het boetestelsel en van de bevoegdheid tot navordering (21 058) exact zal gaan luiden, zal kunnen worden gezien of, en zo ja, welke aanpassingen nodig zijn met betrekking tot het voorrecht (en bodemrecht) ten aanzien van de administratieve boetes. (zie Rapport 7.8).

Nummer 5° sub c (EGKS): ontleend aan het huidige artikel 289.

Nummer 5° sub d-f (voorrecht arbeider): ontleend aan het huidige artikel 288 onder c-e.

Nummer 5° sub g-h (Pensioen- en spaarfondsenwet). Zowel de commissie-Houwing als de interdepartementale werkgroep stelden voor een voorrecht toe te kennen aan vorderingen op grond van de artikelen 3a, 15 en 16 van de Pensioen- en spaarfondsenwet (Stb. 1981, 18, verder te noemen PSW). Het gaat hier om vorderingen van pensioen- en spaarfondsen en van verzekeraars op werkgevers. Dit voorrecht is in de onderhavige onderdelen verwoord. De voorgestelde redactie van de commissie-Houwing (p. 118, artikel D onder g-h) en de werkgroep (Rapport 10.15) is op onderdelen aangepast. Opgemerkt zij dat het onder g bedoelde voorrecht niet alleen verbonden is aan vorderingen terzake van bijdragen die overeenkomstig de op grond van artikel 3a PSW te treffen regelingen verschuldigd zijn, maar ook aan vorderingen terzake van bijdragen waarvan de betaling is geregeld in de statuten en reglementen van een bedrijfspensioenfonds.

Nummer 5° sub 1 (kosten van lijkbezorging): ontleend aan het huidige artikel 288 onder b.

Nummer 6°: Deze bepaling is opgenomen omdat anders uit nummer 2° zou lijken te volgen dat er géén voorrecht ten aanzien van de kosten van behoud bestaat indien een later ontstaan pand, hypotheek of ander voorrecht ontbreekt. Dit is uiteraard niet de bedoeling: zie het bestaande artikel 285 lid 1. Voor de afwijking van het concept-Houwing zie Rapport 11.4.

#### *Artikel 281*

Deze bepaling is ontleend aan het huidige artikel 284 lid 2.

### Artikel 282

Lid 1: ontleend aan het huidige artikel 285 lid 2.

Lid 2: ontleend aan het huidige artikel 286 lid 2.

Lid 3: ontleend aan het huidige artikel 286 lid 3.

### Artikel 283

Deze bepaling is ontleend aan het huidige artikel 287 lid 2.

### Artikel 284

1. *Lid 1.* Dit lid geeft in hoofdzaak dezelfde regeling als is neergelegd in artikel 21 lid 2 Invorderingswet 1990, zoals aangepast aan het nieuw B.W. (tekst in Rapport 6.1) en toegelicht in het kader van de Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw B.W., negende gedeelte (memorie van toelichting, Tweede Kamer, 1985–1986, 19 527, nr. 3 p. 17–19 in het bijzonder p. 18, alinea 2–5) (zie ook Rapport 13.3). De formulering is aangepast aan de nieuwe omlijning van de zaken waarop het verhaalsrecht betrekking heeft; zie artikel 287 lid 1 van het onderhavige wetsvoorstel (het criterium «op de bodem» is vervallen). Voorts wordt expliciet tot uitdrukking gebracht dat de uitzondering op de rangorde tussen voorrecht en (bezitloos) pandrecht alleen de vorderingen betreft waaraan, als het goederen van derden betreft, het bijzondere verhaalsrecht verbonden is.

2. Omdat misverstand bestaat over de vraag hoe het met het voorrecht van de fiscus of de bedrijfsvereniging gaat, wanneer de bezitloze pandhouder, die in beginsel bij de fiscus en de bedrijfsvereniging achter staat, afgifte van de zaak verkrijgt (zie P.A. Stein, *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereeniging*, 1986, I,1, p. 55), diene het volgende.

Onderscheiden kunnen worden:

a. afgifte nadat de fiscus of de bedrijfsvereniging op de zaak beslag heeft gelegd;

b. afgifte nadat de schuldenaar in staat van faillissement is verklaard.

Wat het geval onder a betreft, dit wordt geregeld door art. 496 lid 3 Rv., als vastgesteld bij het eerste deel Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw B.W. Afgifte kan slechts worden verkregen met handhaving van het beslag, dat derhalve de rangorde blijft bepalen met het oog op de toepassing van art. 253 van Boek 3 in verbinding met art. 490b Rv. Dat dit het geval is, volgt mede uit art. 453a lid 1 Rv: de bezwaren met het pandrecht als vuistpand kan niet aan de beslaglegger worden tegenworpen, wanneer de afgifte, en daarmee de bezwaren met vuistpand, pas na het beslag plaats heeft gevonden.

Dat de rangorde aldus door het beslag gefixeerd wordt, is tevens de grondslag van hetgeen wordt uiteengezet in de genoemde memorie van toelichting op het negende deel van de Invoeringswet (p. 19). Wat hiervoor gezegd is over beslag door de fiscus of de bedrijfsvereniging op de bezitloos verpande zaak, wordt daar betrokken op het geval dat het niet gaat om een gewoon beslag, maar om een ten behoeve van alle schuldeisers, onder wie dus ook de fiscus en bedrijfsvereniging, strekkend faillissementsbeslag. Dit laatste heeft derhalve, zoals daar wordt gezegd «in zoverre de werking van een bodembeslag». Daarvan wordt vervolgens, geheel in de lijn van het voorgaande, verder gezegd: «Dit impliceert tevens dat in het geval van faillissement de pandhouder ook geen wijziging van rang meer kan ontlenen aan een vordering tot

afgifte aan hem van de verpande zaak als bedoeld in artikel 237 lid 3 van het nieuwe B.W. en artikel 496 Rv, als voorgesteld bij de Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw B.W., eerste gedeelte.» Derhalve verandert ook in voormeld geval b de rangorde door de afgifte niet, in wezen op dezelfde grond als waarop dit in het geval onder a niet zo is.

3. In het voorgaande ligt tevens besloten wat geldt in het geval dat de ontvanger of de bedrijfsvereniging voor het faillissement al beslag op de bezitloos verpande zaak had gelegd. Het faillissementsbeslag moet dan als een voortzetting van het eerder gelegde beslag worden gezien dat ingevolge art. 33 F vervalt. Vgl. in dit verband HR 13 mei 1988, NJ 1988, 748.

4. Het is een wenselijk gevolg van de vervanging van zekerheidseigendom door bezitloos pand dat de fiscus en de bedrijfsvereniging, ook voor zover zij boven dit pand gaan, meedragen in de algemene faillissementskosten; vgl. ook de memorie van toelichting, eerste gedeelte Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw B.W. (Kamerstukken II 1980–1981, 16 593, nr. 3), p. 158, tweede alinea bij art. 182.

5. Tenslotte zij benadrukt dat de curator verplicht is, juist ook met het oog op die kosten, het nodige te doen om tot effectuering van het voorrecht te geraken. Vergelijk de memorie van toelichting op het eerste gedeelte van de Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 (Kamerstukken II 1980–1981, 16 593, nr. 3), p. 148, waar wordt opgemerkt dat de curator «gehouden is» ook de belangen van de schuldeisers die boven pand gaan te behartigen en dat «de sanctie van deze gehoudenheid is te vinden in artikel 69 F en eventueel in schadeplichtigheid van de curator, zo daartoe gronden zijn». Het ligt voor de hand dat dit ook betrokken moet worden op de bevoegdheden van de curator, bedoeld in artikel 58 F, teneinde te bereiken dat het tot executie komt.

6. *Lid 2.* Zie Rapport 22.8–22.9.

#### *Artikel 285*

Deze bepaling is ontleend aan het huidige artikel 283.

#### *Artikelen 286–287*

Deze artikelen betreffen het nieuwe «bodemrecht», welke term overigens minder gelukkig is geworden doordat in de omlijning van de onder het bijzonder verhaalsrecht vallende zaken niet meer wordt aangeknoopt aan het begrip «bodem». De bepaling is gebaseerd op het concept-Houwing p. 118–119, artikel G (toelichting p. 74–77). Zie Rapport 15 e.v. (in het bijzonder 20).

#### *Artikel 286*

1. Hierin is opgenomen een opsomming van de vorderingen waarvoor het bijzonder verhaalsrecht – en de voorrang van voorrecht boven bezitloos pand (artikel 284) – gaat. Zie Rapport 20.1 onder a en 24.1–24.2.

Met betrekking tot de administratieve boetes wordt ten aanzien van het bodemrecht – evenals ten aanzien van het voorrecht – de huidige situatie gehandhaafd. Voor de motivering hiervoor wordt verwezen naar de toelichting op artikel 280, 5° onder a. (zie Rapport 20.1, onder b.)

2. Uitoefening van het bodemrecht betekent dat verhaal kan worden genomen op de zaak alsof die zaak van de belastingschuldige is. Dit

houdt in dat degene die het bodemrecht uitoefent tegenover andere schuldeisers met een «bodemrecht» eveneens zijn gewone voorrecht heeft, net als – in het stelsel van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek – die andere schuldeisers. Bij samenloop van de bijzondere verhaalsrechten van fiscus, bedrijfsvereniging en (ten aanzien van de toeristenbelasting) gemeente, geldt derhalve een gelijke rang gelet op de gelijke bevoorrechtiging van deze schuldeisers (artikel 280, onder 5e, sub a). Zie ook HR 5 oktober 1979, NJ 1980, 280).

#### Artikel 287

1. *Lid 1.* Voor de vraag of de zaken «bestemd zijn blijvend te worden gebruikt in de uitoefening van het beroep of bedrijf van de schuldenaar» is beslissend het tijdstip van het door de ontvanger gelegd beslag c.q. de aanvang van de dag van de faillietverklaring. Dat een zaak (bijv. een personenauto) *mede* in de privésfeer wordt gebruikt, of *mede* door een ander, staat aan het bijzonder verhaalsrecht niet in de weg.

2. Dat het recht van een andere schuldeiser een «bedongen overwegend tot zekerheid strekkend recht» is – in het bijzonder valt te denken aan eigendomsvoorbehoud, inclusief huurkoop en «financial lease» – is niet altijd eenvoudig te bepalen. Deze moeilijkheid bestaat ook in het huidige recht. De rechter zal evenwel volgens het onderhavige wetsvoorstel rechtstreeks aan het bedoelde criterium kunnen toetsen en niet meer via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de praktijk wordt wat betreft de lease een aantal toetspunten gehanteerd. Deze zijn onder meer:

– hoe groot is de contante waarde van de gedurende de leaseperiode in termijnen afgeloste bedragen ten opzichte van de aanschafwaarde van het object?

- voor wiens rekening komen reparaties, belastingen of verzekering?
- voor wie is het risico van waardedaling?
- bestaat de mogelijkheid van opzegging van het contract?
- is er een koopoptie en zo ja, hoe is die geregeld?

Men zie voorts Rechtbank Arnhem 26 april 1990, NJ 1991, 518.

3. Nog opgemerkt zij dat de formulering «bedongen overwegend tot zekerheid strekkend recht» dat een «andere schuldeiser» niet kan tegenwerpen, niet uitsluit dat rekening wordt gehouden met het zekerheidsaspect van de transactie in haar geheel, gegeven een concernverband. Zou een zaak door een rechtspersoon in huurkoop worden aangeschaft en vervolgens binnen het concern aan de gelieerde belastingschuldige worden verhuurd, dan kan het bodemrecht toepassing vinden. De eis dat alleen als zekerheidsrecht mag gelden een recht op een zaak die bestemd is uiteindelijk eigendom van de schuldenaar te worden, behoeft niet voor alle gevallen te worden gesteld.

4. Het recht van reclame van de leverancier-verkoper wordt, als zijnde niet «bedongen», in elk geval niet getroffen. Dit recht is in het nieuw BW versterkt; men zie het Rapport onder 22.3.

Het retentierecht is evenmin een «bedongen» recht.

5. Dat verhaal mogelijk is zonder dat een andere schuldeiser zijn recht kan tegenwerpen, impliceert tevens dat rechten van schuldeisers van die andere schuldeiser, ook al zijn die bevoorrecht op diens vermogen (bijv. zijn werknemers), evenmin aan het verhaal in de weg staan.

6. De aandacht zij erop gevestigd dat handelingen van de «andere schuldeiser» bedoeld in dit lid, eventueel met de actio Pauliana kunnen

worden aangevochten, ook al zijn het handelingen verricht tussen hem en de curator van de failliete belastingschuldige. Onder schuldenaar in de zin van de artikelen 45-47 van Boek 3 is immers ingevolge artikel 48 begrepen hij op wiens goed voor de schuld van een ander verhaal kan worden genomen. Voorts zij opgemerkt dat bij het vorenstaande moet worden bedacht dat handelingen verricht tussen de «andere schuldeiser» en de curator in de praktijk een verschuiving van concurrente of preferente schuld naar boedelschuld te weeg kunnen brengen. Afhankelijk van de uitkomsten van lopende procedures zal worden gezien of hier nadere regeling gewenst is.

7. *Lid 2.* Dat een zaak (bijv. een personenauto) *mede* in de privé sfeer wordt gebruikt, of *mede* door een ander, staat aan het bijzondere verhaalsrecht niet in de weg. Om elk misverstand uit te sluiten is een uitdrukkelijke bepaling opgenomen. In de Leidraad Invordering 1990 zal worden opgenomen dat het bijzondere verhaalsrecht niet zal worden toegepast als zaken die overwegend strekken tot privé-gebruik slechts incidenteel in het bedrijf worden gebruikt.

8. *Lid 3.* Dat het staken van een beroeps- of bedrijfsuitoefening op zichzelf niet tot verval van het verhaalsrecht leidt, vloeit reeds voort uit een redelijke wetsuitleg. De tolerantietermijn van één jaar ten aanzien van natuurlijke personen die de zaken vervolgens uitsluitend in hun privé-sfeer zijn gaan gebruiken, dient de rechtszekerheid. Uit de tussenzin die aanvangt met «tenzij» blijkt een substantiële bewijslast voor degene die bezwaar maakt tegen de uitoefening van het verhaalsrecht als de zaak voor reëel gebruik in het bedrijf of beroep van een ander dan de schuldenaar is overgenomen. Het gebruik door de ander dient een reëel gebruik te zijn; voor schijnconstructies geldt de uitzondering niet.

9. *Lid 4.* Deze bepaling is ontleend aan artikel 96 lid 1 van Boek 1 BW en de artikelen 497 lid 3 en 736 lid 3 Rv. Zoals in het Rapport opgemerkt (onder 22.8) vloeit de eis van subsidiariteit reeds voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Nadruk ligt op het woord «voldoende». Weliswaar is bij de Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw BW, zesde gedeelte (Stb. 1989, 541) de tweede zin van artikel 96 lid 1 van Boek 1 («Goederen waarover een rechtsgeschil bestaat of die buiten Nederland zijn gelegen, komen niet voor aanwijzing in aanmerking») als zijnde te strak geschrapd, maar dat neemt niet weg dat de daarin genoemde omstandigheden in beginsel de aangewezen verhaalsmogelijkheden onvoldoende maken. Hetzelfde geldt voor verhaal dat pas in de toekomst kan worden gerealiseerd. Voorts menen wij dat degene die verhaal neemt evenmin genoeg hoeft te nemen met een alternatief dat ten koste zou gaan van zijn verhaal wegens andere vorderingen.

10. *Lid 5.* Deze bepaling is ontleend aan artikel 57 Invorderingswet 1990; zie het Rapport onder 22.8. De crediteur die ten aanzien van de uitgewonnen zaken een overwegend tot zekerheid strekkend recht had bedongen, wordt gesubrogeerd in het fiscale voorrecht, uitgezonderd voor zover dit voorrecht boven pandrecht gaat op grond van artikel 284 lid 1. De subrogatie betreft niet alleen de vordering rechtstreeks op de belastingschuldige, maar ook op degenen die mede aansprakelijk zijn, zoals ingevolge de misbruikwetgeving bestuurders en daarmee gelijkgestelden.

11. *Lid 6.* Voor de hierin uitgezonderde schepen en vliegtuigen geldt een bijzonder, deels door verdragsrecht beheerst, verhaalsregime; vgl. ook de aanhef van artikel 280.

## Hoofdstuk II. Wijziging van de Faillissementswet

Men zie het Algemeen deel van deze memorie onder III.

## Hoofdstuk III. Wijziging van de Invorderingswet 1990

*Artikel 10.* De onderhavige wijziging strekt ertoe belastingaanslagen terstond en tot het volle bedrag invorderbaar te doen zijn, ook indien sprake is van verduistering van goederen die niet aan de belasting-schuldige toebehoren, maar waarop zijn belastingschuld wel kan worden verhaald.

*Artikel 19.* De verlaging in rang van het fiscale voorrecht en de gelijk-schakeling van dit voorrecht met andere voorrechten op alle goederen leiden ertoe dat een vordering als bedoeld in artikel 19 jegens de curator in het faillissement van de belastingschuldige niet langer gewenst is. De ontvanger zal voortaan zijn belastingvordering op de belastingschuldige bij de curator ter verificatie moeten indienen. Zie voor het overige het Algemeen deel van deze memorie onder III inzake de vereenvoudigde afwikkeling van faillissement (Hoofdstuk II van dit wetsvoorstel).

*Artikel 22.* Men zie het Rapport onder 23.3–23.4 (verbetering rechtsgang). In het eerste lid wordt de bezwaarschriftenprocedure geregeld voor derden die geheel of gedeeltelijk recht menen te hebben op roerende zaken waarop ter zake van een belastingschuld beslag is gelegd. De regeling, waarvan de redactie is gemoderniseerd, stemt overeen met de huidige, zij het dat de termijn waarbinnen het bezwaarschrift moet worden ingediend is verlengd van zeven dagen tot drie weken en de termijn waarbinnen na de beslissing van de directeur op het bezwaarschrift de verkoop nog niet mag plaatsvinden, is bekort van acht tot vijf dagen. Handhaving van de acht dagen-termijn zou er namelijk toe leiden dat derden die hun bezwaarschrift indienen op de laatste dag waarop indiening mogelijk is – in het voorstel het einde van de derde week na beslaglegging, terwijl dat thans de 7e dag na dat tijdstip is – daardoor zonder meer bewerkstelligen dat een verkoopdatum die is vastgesteld met inachtneming van de sinds 1 januari 1992 geldende minimale termijn van vier weken na de beslaglegging, moet worden opgeschort. Dit achten wij niet gewenst. Volledigheidshalve merken wij nog op dat de directeur uiteraard bij zijn beslissing op het bezwaarschrift geen verkoopdatum mag bepalen die ligt voor de (oorspronkelijke) vastgestelde verkoopdatum.

Het tweede lid is nieuw en bepaalt dat ten aanzien van een na afloop van de termijn van drie weken, maar voor de verkoop, ingediend bezwaarschrift niet-ontvankelijkheid op grond van termijnoverschreiding achterwege blijft indien de indiener redelijkerwijs niet geoordeeld kan worden in verzuim te zijn geweest. De formulering van dit tweede lid is ontleend aan artikel 6.2.5 van het wetsvoorstel-Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken 21 221).

Ook het vierde lid is nieuw. Uitdrukkelijk is bepaald dat de ontvanger in het kader van een beslaglegging bij de belastingschuldige moet informeren of er zaken van derden zijn.

Het vijfde lid geeft, door uitsluiting van de mogelijkheid om bezwaar tegen beslaglegging aan te tekenen, aan voor welke belastingen het in het Burgerlijk Wetboek nader geregelde bijzondere verhaalsrecht kan worden toegepast. Deze belastingen zijn dezelfde als waarvoor thans het bodemrecht geldt.

## **Hoofdstuk IV. Wijziging van het Wetboek van Koophandel en enige andere wetten.**

### *Artikel I*

(Wijziging van het Wetboek van Koophandel). Zie Rapport van de werkgroep onder 10.10.

### *Artikel II*

(Wijziging van de Wet tarieven in burgerlijke zaken).

*Artikel 2, tweede lid, onderdeel d.* Wij achten het gewenst dat in faillissementen een meer adequate financiële bijdrage wordt geleverd in de kosten van het rechterlijk apparaat. Daarom is besloten het vast recht verschuldigd bij het doen van een verzoek tot faillietverklaring te verhogen van f 250 naar f 400. In dit opzicht moge ter vergelijking dienen dat bij het instellen door een schuldeiser van een individuele vordering een vast recht wordt geheven dat kan oplopen tot f 5 000 (artikel 2, tweede lid, onder c). Opgemerkt zij hierbij voorts dat geen verandering wordt gebracht in het stelsel waarin de schuldenaar zelf aangifte doet tot faillietverklaring. In dat geval is hij geen vast recht verschuldigd.

*Artikel 9, eerste lid.* Onder verwijzing naar hetgeen wij bij het vorige artikel hebben opgemerkt, achten wij het eveneens gewenst dat niet alleen in de gevallen die thans in artikel 9, eerste lid genoemd zijn – namelijk bij het deponeren van de eerste uitdelingslijst of zodra de uitspraak tot homologatie van een akkoord in kracht van gewijsde is gegaan – maar dat in elk faillissement een vast recht verschuldigd is. Wij achten in dit opzicht f 1000 een adequaat bedrag. Rekening is gehouden met het feit dat in sommige boedels de baten gering zijn en dat bovendien andere schulden van de boedel in rangorde gaan boven de schuld aan vast recht zoals hier bedoeld (vgl. HR 28 september 1990, NJ 1991, 305).

### *Artikel III*

(Wijziging van de Wegenwet). Zie Rapport van de werkgroep onder 10.8.

*De artikelen IV, VIII en XVII.* De formulering van de artikelen 295 gemeentewet, 153 Provinciewet en 138 Waterschapswet is zodanig gekozen dat de retributies niet bevoorrecht zijn; vgl. Rapport 9.2.

### *Artikel VII*

(Wijziging van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen).

*Artikel 58.* De wijziging strekt ertoe het voorrecht van de douane-expediteur te laten vervallen; vergelijk het Rapport onder 10.4.

*Artikel 149, onder b.* Deze wijziging komt overeen met die in hoofdstuk III inzake artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de Invorderingswet 1990.

*Artikel 156.* Voor een toelichting op artikel 22, eerste tot en met vierde lid, van de Invorderingswet 1990, naar welke bepaling artikel 156



(nieuw) verwijst, zie men de artikelsgewijze toelichting op hoofdstuk III van dit wetsvoorstel.

#### *De artikelen IX, X en XV*

Zie Rapport van de Werkgroep 10.9.

#### *Artikel XI*

De wijziging van de artikelen 18 en 18a Wet wederzijdse bijstand bij de invordering van enkele EEG-heffingen en de omzetbelasting strekt ertoe de rechtsgang bij de invordering van de desbetreffende schulden te verbeteren. Zie de artikelsgewijze toelichting op hoofdstuk III (artikel 22) van dit wetsvoorstel.

#### *Artikel XII*

(Wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet). Zie Rapport van de Werkgroep onder 10.15.

#### *De artikelen XIII en XIX*

Zie Rapport van de Werkgroep onder 10.1–10.2.

#### *Artikel XIV*

(Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening). Zie Rapport onder 10.5–10.6.

#### *Artikel XVI*

Dit nieuwe vijfde lid van artikel 15 van de Coördinatiewet Sociale Verzekering kent de ontvanger de bevoegdheid toe tot het doen van een vordering (artikel 19 van de invorderingswet 1990) alsmede de bevoegdheid tot verrekening (artikel 24 van de invorderingswet 1990) ten behoeve van de (dwang)invordering van premies op grond van de Coördinatiewet Sociale Verzekering. Ingevolge het voorstel beschikt de ontvanger over deze bevoegdheden zolang hij met de invordering is belast.

Bij de Invoeringswet Invorderingswet 1990 (Stb. 1990, 222) werden de hierboven genoemde bevoegdheden aan de ontvanger toegekend ten behoeve van aan hem in diverse wetten opgedragen invorderingen (zie Kamerstukken II, 1988–1989, 21 135 nr. 3, pp. 20–22). In verband met de voorgenomen herwaardering van de bevoorrechte posities van onder meer fiscus en bedrijfsvereniging, werden deze bevoegdheden (vooralsnog) niet aan de ontvanger toegekend ten behoeve van de invordering van sociale verzekeringspremies: de status quo werd gehandhaafd (Kamerstukken II, 1988–1989, 21 135 nr. 3, pp. 43 en 170). Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een gelijkwaardige bevoorrechte positie van fiscus en bedrijfsvereniging. In verband daarmee achten wij het wenselijk dat de ontvanger de bevoegdheid tot het doen van een vordering en de verrekeningsbevoegdheid eveneens krijgt ten behoeve van de invordering van premies ingevolge de Coördinatiewet Sociale Verzekering.

#### *Artikel XVII*

(Wijziging van de Waterschapswet). Zie Rapport van de Werkgroep onder 10.1–10.3.

### *Artikel XVIII*

De wijziging strekt ertoe het voorrecht van de accijnsgoederenplaats-houder opgenomen in artikel 61 te laten vervallen; vgl. het Rapport onder 10.4.

### *Artikelen XX–XXII*

Men zie het Rapport van de werkgroep onder 10.5–10.6.

### *Artikelen XXIII en XXIV*

Deze artikelen geven een samenloopregeling tot aanpassing van de thans nog niet in werking getreden nieuwe Gemeentewet (Stb. 1992, 96) en nieuwe Provinciewet (Stb. 1992, 550). In artikel 134 van de nieuwe Gemeentewet en artikel 131 van de nieuwe Provinciewet is nog een voorrecht opgenomen ten aanzien van de kosten, verbonden aan de toepassing van bestuursdwang. Het desbetreffende voorrecht komt in overeenstemming met paragraaf 10.7 van het rapport van de interdepartementale werkgroep Voorrecht en Bodemrecht te vervallen.

## **Hoofdstuk V. Slotbepalingen**

### *Artikel I*

Voor de toelichting bij het hier toepasselijk verklaarde artikel 117 Overgangswet nieuw BW zie men de memorie van toelichting bij het elfde gedeelte van de Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw BW, Kamerstukken II 1984–1985, 18 998, nr. 3, p. 61–62 (Parl. Gesch. NBW, Invoering Boeken 3, 5 en 6, Overgangsrecht p. 121–122).

De Staatssecretaris van Justitie,  
A. Kosto

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. J. J. van Amelsvoort