

Vergaderjaar 1993–1994

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. 9

EINDVERSLAG

Vastgesteld 26 mei 1994

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de daarbij behorende nota van wijziging hebben enkele fracties uit de vaste Commissie voor Justitie¹ de behoefte nog vragen te stellen en opmerkingen te maken.

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

ALGEMEEN

I. Inleidende opmerkingen

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en SGP hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord.

De leden van de CDA-fractie merken allereerst op dat de commissie-Kortmann heeft vastgesteld dat de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel lang duurt. In de desbetreffende paragraaf wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de positie van de Kamer in dit verband. Dit ten onrechte nu in het algemeen, aldus deze leden, de vertraging plaatsvindt bij de ministeries. Dit blijkt ook bij dit wetsvoorstel het geval te zijn: de regering heeft elf maanden nodig gehad om te antwoorden op een voorlopig verslag van zeven bladzijden hetgeen vier maanden na ontvangst van het wetsvoorstel is opgesteld. Deze leden stellen dan ook de vraag of de inspanningsverplichting zoals opgenomen in Kamerstuk 23 462, 1, bladzijde 18 namelijk dat een verslag wordt beantwoord binnen dezelfde termijn als die de commissie aan Kamerleden oplegt voor het leveren van hun inbreng ten behoeve van het verslag wel realistisch is.

De leden van de D66-fractie zijn de regering erkentelijk voor het gegeven overzicht van de constructies die tot nu toe zijn gebruikt om het bodemrecht te frustreren alsmede het in bijlage II van de memorie van antwoord gegeven overzicht van de gepubliceerde rechtspraak over het bodemrecht hetgeen veel interessante informatie heeft opgeleverd.

¹ Samenstelling:

Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Korthals (VVD), Dijkstal (VVD), Janmaat (Centrumdemocraten), Wolffensperger (D66), fungerend voorzitter, Van Traa (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbae (GroenLinks), M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. de Vries (VVD).

Plv. leden:

Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Dees (VVD), Weisglas (VVD), Marijnissen (SP), Kohnstamm (D66), Verspaget (PvdA), Biesheuvel (CDA), Hirsch Ballin (CDA), Doelman-Pel (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rozenblad (PvdA), Vliegenthart (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Boogaard sr. (AOV), Sipkes (GroenLinks), M. Kamp (VVD), Vermeend (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Groenman (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leers (CDA), Franssen (VVD).

II. Voorrecht en bodemrecht

De leden van de PvdA-fractie valt op dat slechts op een summiere wijze is ingegaan op de bezwaren tegen het voorliggende voorstel en de mogelijke alternatieven. Deze leden achten het gewenst dat de regering alsnog meer inhoudelijk ingaat op zowel de bezwaren als de alternatieven. In dit verband heeft de Nederlandse Vereniging van Banken erop gewezen dat de voorstellen met betrekking tot het bodemrecht haaks staan op de recente aankondiging van de staatssecretaris van Justitie om maatregelen te treffen ter verbetering van de surséance-regeling.

Deze leden vragen of het bodemrecht niet beperkt zou kunnen worden tot situaties van misbruik en oneigenlijk gebruik. Omdat de vraag of van een dergelijke situatie in een concreet geval in de praktijk sprake is problematisch kan zijn, zou in de wet een rechtsvermoeden van misbruik en oneigenlijk gebruik opgenomen kunnen worden voor rechtshandelingen die tot stand zijn gekomen binnen een bepaalde periode voorafgaand aan het bodembeslag. Die termijn zou, conform de «Pauliana», op één jaar gesteld kunnen worden. Ook de leden van de SGP-fractie pleiten hiervoor. Met het oog op de bijzondere positie van de fiscus en de budgettaire risico's voor de staat achten de leden van de PvdA-fractie een langere termijn, bij voorbeeld 2 jaar aanvaardbaar. Daarmee zal het bodemrecht, evenals dat van origine het geval is, het karakter hebben van een anti-misbruikmaatregel. Het komt deze leden voor dat een dergelijke regeling meer aansluit bij hetgeen op dit vlak gebruikelijk is binnen de EU.

De RCO stelt voor om in de wet een rechtsvermoeden van misbruik op te nemen voor rechtshandelingen die tot stand zijn gekomen binnen een bepaalde periode voorafgaand aan het bodembeslag. Naar analogie van het in artikel 46 BW neergelegde rechtsvermoeden met betrekking tot de actio Pauliana zou die termijn bij voorbeeld op één jaar of twee jaar gesteld kunnen worden. Hoe oordeelt de regering over dit voorstel, zo vragen ook de leden van de D66-fractie.

Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de binnenkort te verschijnen publikatie in het NJB van mr. E.W.J.H. de Liagre Böhl. Deze komt tot de conclusie dat de voorgestelde anti-misbruikbepalingen in het voorliggende wetsvoorstel op verschillende wijze simpel zijn te ontgaan en derhalve niet toereikend zijn. De leden van de PvdA-fractie achten een reactie van de regering op deze conclusie noodzakelijk. Zij zouden het eveneens op prijs stellen indien de regering ingaat op de verschillende suggesties in bovenbedoelde publikatie, omdat zij deze publikatie waardevol achten.

De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering kennis genomen van de reacties op de memorie van antwoord van de kant van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO). Zij achten het van belang dat de regering daarop een reactie geeft, voor zover deze vragen niet al elders beantwoord worden.

De leden van de CDA-fractie merken dat de regering verdedigt dat in de memorie van toelichting niet alsnog (nader) is ingegaan op de argumenten die in het mondeling overleg van 21 mei 1991 naar voren zijn gebracht. Naar het oordeel van deze leden is het niet gewenst dat de wetsgeschiedenis wordt verspreid over allerlei stukken, maar verdient het de voorkeur dat de argumentatie in de memorie van toelichting wordt vervat. Daarbij komt nog dat voorzover deze leden bekend het rapport van de interdepartementale werkgroep Voorrecht en Bodemrecht niet is gepubliceerd zodat de wetsgeschiedenis voor de praktijk van de wetstoepassing wat onderbelicht lijkt te worden.

Terecht merkt de regering in de memorie van antwoord op dat voor de keuze van de zaken waarvoor het bodemrecht zou gelden door de eerste ondergetekende bewindspersoon verwezen is naar dit wetsvoorstel. Ook

thans wordt daarop evenwel niet uitgebreid ingegaan, terwijl de leden van de CDA-fractie in het voorlopig verslag hadden duidelijk gemaakt dat dit punt voor hen juist de crux vormt van dit wetsvoorstel. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de wijnvoorraad en het meubilair van het restaurant zoals genoemd door de heer Vreugdenhil tijdens bovengenoemd mondeling overleg. Het merkwaardige is dat de regering zich wel op het gelijkheidsprincipe beroept als het gaat om vrachtauto's en ander rollend materieel. Zij merkt hierbij op: «Thans bestaat echter voor dit verschil in benadering geen goede grond. Het valt immers niet in te zien waarom de geleasde vrachtwagen van de transportondernemer niet uitgewonnen kan worden wanneer die ondernemer een belastingschuld heeft, terwijl op de geleasde drukpers van de drukker wél verhaal kan worden uitgeoefend.»

Voorraden zijn naar hun oordeel in het verleden slechts buiten beschouwing gelaten omdat men toen met name dacht aan zaaigoed en hooi. Thans ligt dit anders. Het valt ook niet in te zien waarom debiteuren niet geschikt zouden zijn voor verhaal, ook indien deze zijn verpand. In dit verband wijzen deze leden er ook op dat de Nederlandse discriminatie van de «financial lease» maatschappijen ook niet voorkomt in de omschreven systemen in andere landen. Dit moet toch te denken geven. Ook beklemtonen deze leden dat de regering wel erg optimistisch is over de budgettaire effecten van het voorstel. Nu goederen verkregen onder een operational lease-contract niet onder het bijzonder verhaalsrecht vallen, in tegenstelling tot goederen verkregen onder een financial lease-contract, moge het duidelijk zijn dat de operational lease met recht van koop wel de rechtsvorm zal worden waaronder goederen worden verkregen door bedrijven die zich in de risicosfeer bevinden, zodat het percentage van 89,3% als genoemd in de memorie van antwoord aanzienlijk zal dalen. Het valt deze leden op dat de regering ten aanzien van de budgettaire gevolgen blijft uitgaan van de situatie zoals deze bestond voor de inwerkingtreding van de Invorderingswet 1990. Het faillissement aan te vragen door de Ontvanger en de persoonlijke aansprakelijkstelling van de directeur worden door de belastingplichtige als zo ernstig ervaren dat de psychologische druk die aan het bodemrecht wordt toegekend, daarbij in het niet valt. Het nut van de opstapeling van rechten die de fiscus voor zich wil reserveren, kan niet telkenmale afzonderlijk worden beschouwd. Hier werkt ook de leer van het afnemend grensnut. Ook in de Middeleeuwen werd de bedreiging van verbanning na radbraken niet als ernstig ervaren.

Het bodemrecht, het bijzonder verhaalsrecht, is natuurlijk wel bedreigend voor de lease-maatschappijen, zodat het zeer wel mogelijk is dat deze in een aantal gevallen extra krediet verlenen om zich voor grotere schade te behoeden.

Het is echter de vraag of de overheid dit effect wel zou mogen beogen. Er valt niet goed aan te ontkomen dat bij betrokkenen – ook al is dit gegeven de delictsomschrijving niet juist – enige associatie optreedt met het delict als omschreven in artikel 336 Wetboek van Strafrecht.

Deze leden zeggen dit schadelijk te achten voor de belastingmoraal. Zij blijven daarbij bij hun bezwaar dat te eenzijdig een te grote groep crediteuren wordt «gepakt».

Gelet op het voorgaande verzoeken deze leden om aanpassing van het wetsvoorstel in de zin van een nieuwe evaluatie van de budgettaire gevolgen.

Uit de memorie van antwoord blijkt, aldus de leden van de D66-fractie, dat de regering er niets voor voelt om het bodemrecht te beperken tot mogelijke misbruiksituaties, omdat de beoordeling of in bepaalde situaties al dan niet van misbruik kan worden gesproken, minder relevant is. Opgemerkt wordt dat het voorstel immers berust op het uitgangspunt dat met het bijzondere verhaalsrecht een zeker evenwicht wordt bereikt

tussen de belangen van verschillende groepen schuldeisers. Op verzoek van de leden van de D66-fractie geeft de regering in de memorie van antwoord een overzicht van de thans bekende constructies die worden gebruikt om het bodemrecht te frustreren. Het gaat hierbij om het afvoeren van nog niet inbeslaggenomen bodemzaken, bodemverhuurconstructies, afstandconstructies en voldoeningsconstructies. Indien aangenomen mag worden dat met deze constructies thans wordt gepoogd het bodemrecht te frustreren, waarom kan er dan niet mee worden volstaan het bodemrecht uitsluitend op deze situaties van toepassing te doen laten zijn? In het regeringsvoorstel bevindt de fiscus zich in een zeer comfortabele positie. Immers, de onderneming moet als onbezoldigd ontvanger belastinggelden inhouden en afdragen en indien zij zich niet goed van haar taak kwijt, kan de fiscus zijn vorderingen verhalen op zaken die toebehoren aan bepaalde financiers van de onderneming. De leden van de D66-fractie zijn dan ook nog niet overtuigd van de argumenten van de regering dat met het voorstel een zeker evenwicht wordt bereikt. Als de beschreven constructies thans met het bodemrecht kunnen worden bestreden, welke argumenten kan de regering dan nog aanvoeren om het bodemrecht in zijn algemeenheid te handhaven? Uit het jurisprudentieoverzicht blijkt immers ook dat het merendeel van de berechte gevallen betrekking heeft op deze constructies. Wat wordt dan bedoeld met de opmerking dat het in alle gevallen handhaven van het bodemrecht noodzakelijk is om «een zeker evenwicht» te kunnen bereiken? Hiertoe bestaat naar het oordeel van de leden van de D66-fractie niet een dringende noodzaak.

In de memorie van antwoord gaat de regering voorbij aan de argumenten die de RCO naar voren heeft gebracht tegen de voorgestelde uitbreiding van het bodemrecht tot rollend materieel.

De uitbreiding van het bodemrecht tot rollend materieel kan in het bijzonder in de vervoerssector de transactiebereidheid van financiers doen afnemen. Het risico van bodembeslag zal dan weer in de prijs worden verdisconteerd, waardoor de marges om internationaal slagvaardig te kunnen concurreren nog verder worden verkleind. Acht de regering deze uitkomst wenselijk? Is het in het belang van de verbetering van de fiscale infrastructuur en de versterking van de concurrentiekracht van ondernemingen niet beter om de uitbreiding van het bodemrecht tot rollend materieel te laten vervallen?

Volgens het wetsvoorstel geldt het fiscale voorrecht ook ter zake van de inning van vorderingen wegens gemeentelijke, provinciale en waterschapsbelastingen (artikel 280, 5°, onder a, Boek 3 BW). Het interdepartementale rapport voorrecht en bodemrecht noemt het soepelheidsargument als een van de argumenten ten gunste van het voorrecht: omdat de fiscus beschermd wordt door het fiscale voorrecht, kan hij zich bij de invordering soepel opstellen.

Er bestaat echter geen zekerheid dat bij de inning van belastingen op alle inningsniveaus dezelfde soepele houding wordt aangenomen. In de memorie van toelichting alsmede in de memorie van antwoord worden hierover door de regering geruststellende mededelingen gedaan. Zo merkt de regering in de memorie van toelichting op dat zij zich kan voorstellen dat ook bij de belastingen van lagere overheden in de toekomst een soepeler uitstelbeleid zal worden gevoerd dan thans het geval is. En in de memorie van antwoord merkt de regering op dat zij er vanuit gaat dat het voorrecht terzake van de provinciale, gemeentelijke en waterschapsbelastingen met eenzelfde soepelheid zal worden toegepast als dat terzake van rijksbelastingen.

Te meer daar de inning van de gemeentelijke onroerende zaaksbelastingen thans bij de gemeenten berust, achten de leden van de D66-fractie het wenselijk dat er een regeling tussen de centrale overheid en de lagere overheden tot stand komt die waarborgt dat op alle

inningsniveaus dezelfde soepelheid wordt betracht. Is de regering bereid zo'n regeling te bevorderen?

De leden van de SGP-fractie betreuren het dat het niet tot een brede afweging en motivering is gekomen, doch is volstaan met een argumentatie ontleend aan eerder uitgebrachte rapporten en het geldende recht.

Deze leden vragen nog aandacht voor de mogelijkheid dat als gevolg van het bestaan van het bodemrecht crediteuren hun stil pandrecht zullen omzetten in vuistpand teneinde het bodemrecht te ontlopen. In hoeverre is met deze mogelijkheid rekening gehouden?

De leden van de SGP-fractie verklaren dat zij het zeer op prijs zouden stellen indien de regering onomwonden zou bevestigen dat ook ter zake van de inning van vorderingen wegens gemeentelijke, provinciale en waterschapsbelastingen dezelfde soepele houding zal worden aangenomen als ter zake van rijksbelastingen is verklaard.

III. Vereenvoudigde afwikkeling van faillissement

De leden van de CDA-fractie nemen met waardering kennis van de nadere voorstellen inzake het faillissementsrecht.

ARTIKELN

Artikel III, Artikelen 280 en 286

Uit de voorgestelde tekst van artikel 280, 5°, onder a, Boek 3 BW blijkt dat administratieve boetes ook bevoorrechte vorderingen zijn, aldus de leden van de D66-fractie.

Dit staat echter haaks op het door de regering ingenomen standpunt dat het voor de hand ligt dat pas een keuze wordt gemaakt of de administratieve boete in de fiscale voorrang kan delen als duidelijk is of, en zo ja in welke vorm de herziening van het administratieve boetestelsel haar beslag heeft gekregen. Het wetsvoorstel administratieve boeten (wetsvoorstel 23 470) verkeert nu nog in de fase van het voorlopig verslag. Het komt de leden van de D66-fractie dan ook onjuist voor om nu al voor te stellen de administratieve boetes in het voorrecht te laten delen. Dit kan altijd nog bij de verdere behandeling van wetsvoorstel 23 470 aan de orde worden gesteld. Deze leden spreken er dan ook hun voorkeur voor uit het voorstel inzake de administratieve boetes uit het wetsvoorstel te verwijderen. Is de regering daartoe bereid?

Ook de leden van de SGP-fractie vragen of dit voorstel niet haaks staat op de eerder door de regering geuite opvatting dat het voor de hand ligt dat pas een keuze wordt gemaakt of de administratieve boete in de fiscale voorrang kan delen, indien duidelijk is of, en zo ja, in welke vorm de herziening van het administratieve boetestelsel haar beslag heeft gekregen. Deze leden vragen of de regering het juist acht om, nu wetsvoorstel 23 470 nog niet is afgehandeld in de Kamer, nu al voor te stellen de administratieve boetes in het voorrecht te doen delen.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Wolffensperger

De griffier van de commissie,
De Gier