

Vergaderjaar 2018–2019

35 225

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Faillissementswet in verband met de herziening van het beslag- en executierecht

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 februari 2019 en het nader rapport d.d. 6 juni 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 december 2018, no. 2018002280, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enige andere wetten in verband met de herziening van het beslag- en executierecht, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel herzielt het beslag- en executierecht in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Faillissementswet en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek om het bestaansminimum van schuldenaren beter te kunnen waarborgen, beslaglegging en executie effectiever en efficiënter te maken, en te voorkomen dat beslaglegging uitsluitend wordt ingezet als pressiemiddel.

Het wetsvoorstel wordt ingepast in het programma «verbetering van het burgerlijk procesrecht».² Het voldoet daarmee aan een breed gedragen behoefte in de rechtspraak tot vereenvoudiging, snelheid, flexibiliteit en effectiviteit van de gerechtelijk geschiloplossing en van het beslag- en executierecht. Deze behoefte blijkt onder meer uit de grote hoeveelheid in beginsel positieve reacties op de internetconsultatie van het wetsvoorstel. De toelichting besteedt zorgvuldig aandacht aan die inbreng.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Memorie van toelichting, Algemeen deel.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de reikwijdte van de nadere regels die kunnen worden gesteld over het beslagvrij bedrag bij bankbeslag. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Nadere regels beslagvrij bedrag

Het wetsvoorstel regelt een beslagvrij bedrag bij bankbeslag (het beslagvrije bedrag). De regeling is vergelijkbaar met de beslagvrije voet bij beslag op inkomen, en vormt daarop een belangrijke aanvulling. Als beslag op het inkomen van de schuldenaar wordt gelegd bij, bijvoorbeeld, diens werkgever, stelt de regeling van de beslagvrije voet zeker dat die schuldenaar een basisinkomen blijft behouden waarmee kan worden voorzien in de eerste levensbehoeften. Als dat inkomen op diens bankrekening is overgemaakt, kan onder de huidige regelgeving in principe beslag op die bankrekening worden gelegd. Dat leidt tot een ongewenste discussie met de beslagene en de bank over de vraag of het gaat om een basisinkomen waarop geen beslag gelegd dient te worden. Een dergelijke discussie brengt ook onnodige kosten mee.

Het wetsvoorstel voorziet in een regeling die deze situatie voorkomt. Een bankbeslag op een tegoed dat een natuurlijke persoon op een bankrekening heeft, kan na inwerkingtreden niet langer worden gelegd op een bepaald bedrag per leefsituatie.³ Het wetsvoorstel stelt deze bedragen forfaitair vast. De hoogte ervan is afgestemd op de wijze waarop de hoogte van de beslagvrije voet wordt vastgesteld in de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Wvbv).⁴ Het wetsvoorstel bevat een samenloopbepaling, zodat na het inwerking treden van de Wvbv de hoogte van de in die wet geregelde bedragen rechtstreeks doorwerkt in de hoogte van het beslagvrije bedrag bij bankbeslag.

De bedragen die in de Wvbv zijn geregeld, zijn niet forfaitair; er is sprake van een berekeningsmethodiek die de hoogte vaststelt. Die berekeningsmethodiek is zodanig ingericht dat de periodieke vaststelling van de hoogte automatisch rekening houdt met verschillende factoren zoals huurtoeslagen. Jaarlijkse indexatie is dan niet nodig.

De Afdeling is met de regering van oordeel dat het in de rede ligt dat die berekeningsmethodiek voor de hoogte van het beslagvrije bedrag ook geldt voor de hoogte van het beslagvrije bedrag bij bankbeslag. Het gaat immers om hetzelfde doel, namelijk dat een basisinkomen voor schuldenaren wordt gegarandeerd. Ook ligt het in de rede dat het huidige wetsvoorstel in de periode die ligt tussen de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de Wvbv forfaitaire bedragen hanteert.

De Afdeling merkt echter op dat het wetsvoorstel bepaalt dat «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld inzake de uitvoering van dit beslag».⁵ De toelichting maakt niet duidelijk of deze regels betrekking kunnen hebben op de hoogte van de in de wet gestelde bedragen. Een dergelijke toelichting is wel wenselijk, nu onduidelijk is welke periode zal verstrijken tussen de inwerkingtreding van

³ Artikel I, onderdeel U, artikel 475a, van het wetsvoorstel. Deze bedragen zijn in het wetsvoorstel opgenomen, en zijn in overeenstemming zijn met de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet. Die wet is nog niet in werking getreden. Als die wet in werking treedt zal in plaats van de bedragen in deze wet een dynamische verwijzing naar die wet worden opgenomen; het wetsvoorstel bevat daarvoor een samenloopbepaling (Artikel VI).

⁴ Artikel I, onderdeel G, van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (artikel 475da (nieuw) Rechtsvordering).

⁵ Artikel I, onderdeel U, van het wetsvoorstel (artikel 475a, vierde lid (nieuw) Rechtsvordering).

deze wet en de Wvbw, en of in de tussentijd bijvoorbeeld een jaarlijkse indexatie aangewezen kan zijn.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de toelichting aan te passen.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vicepresident van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 december 2018, nr. 2018002280, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 februari 2019, nr. W16.18.037/II, bied ik U hierbij aan.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is hierna cursief opgenomen.

Het wetsvoorstel herzielt het beslag- en executierecht in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Faillissementswet en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek om het bestaansminimum van schuldenaren beter te kunnen waarborgen, beslaglegging en executie effectiever en efficiënter te maken, en te voorkomen dat beslaglegging uitsluitend wordt ingezet als pressiemiddel.

Het wetsvoorstel wordt ingepast in het programma «verbetering van het burgerlijk procesrecht». Het voldoet daarmee aan een breed gedragen behoefte in de rechtspraak tot vereenvoudiging, snelheid, flexibiliteit en effectiviteit van de gerechtelijk geschiloplossing en van het beslag- en executierecht. Deze behoefte blijkt onder meer uit de grote hoeveelheid in beginsel positieve reacties op de internetconsultatie van het wetsvoorstel. De toelichting besteedt zorgvuldig aandacht aan die inbreng.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de reikwijdte van de nadere regels die kunnen worden gesteld over het beslagvrij bedrag bij bankbeslag. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Nadere regels beslagvrij bedrag

Het wetsvoorstel regelt een beslagvrij bedrag bij bankbeslag (het beslagvrije bedrag). De regeling is vergelijkbaar met de beslagvrije voet bij beslag op inkomen, en vormt daarop een belangrijke aanvulling. Als beslag op het inkomen van de schuldenaar wordt gelegd bij, bijvoorbeeld, diens werkgever, stelt de regeling van de beslagvrije voet zeker dat die schuldenaar een basisinkomen blijft behouden waarmee kan worden voorzien in de eerste levensbehoeften. Als dat inkomen op diens bankrekening is overgemaakt, kan onder de huidige regelgeving in principe beslag op die bankrekening worden gelegd. Dat leidt tot een ongewenste discussie met de beslagene en de bank over de vraag of het gaat om een basisinkomen waarop geen beslag gelegd dient te worden. Een dergelijke discussie brengt ook onnodige kosten mee.

Het wetsvoorstel voorziet in een regeling die deze situatie voorkomt. Een bankbeslag op een tegoed dat een natuurlijke persoon op een bankrekening heeft, kan na inwerkingtreden niet langer worden gelegd op een bepaald bedrag per leefsituatie. Het wetsvoorstel stelt deze bedragen forfaitair vast. De hoogte ervan is afgestemd op de wijze waarop de hoogte van de beslagvrije voet wordt vastgesteld in de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Wv bv). Het wetsvoorstel bevat een samenloopbepaling, zodat na het inwerking treden van de Wv bv de hoogte van de in die wet geregelde bedragen rechtstreeks doorwerkt in de hoogte van het beslagvrije bedrag bij bankbeslag.

De bedragen die in de Wv bv zijn geregeld, zijn niet forfaitair; er is sprake van een berekeningsmethodiek die de hoogte vaststelt. Die berekeningsmethodiek is zodanig ingericht dat de periodieke vaststelling van de hoogte automatisch rekening houdt met verschillende factoren zoals huurtoeslagen. Jaarlijkse indexatie is dan niet nodig.

De Afdeling is met de regering van oordeel dat het in de rede ligt dat die berekeningsmethodiek voor de hoogte van het beslagvrije bedrag ook geldt voor de hoogte van het beslagvrije bedrag bij bankbeslag. Het gaat immers om hetzelfde doel, namelijk dat een basisinkomen voor schuldenaren wordt gegarandeerd. Ook ligt het in de rede dat het huidige wetsvoorstel in de periode die ligt tussen de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de Wv bv forfaitaire bedragen hanteert.

De Afdeling merkt echter op dat het wetsvoorstel bepaalt dat «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld inzake de uitvoering van dit beslag». De toelichting maakt niet duidelijk of deze regels betrekking kunnen hebben op de hoogte van de in de wet gestelde bedragen. Een dergelijke toelichting is wel wenselijk, nu onduidelijk is welke periode zal verstrijken tussen de inwerkingtreding van deze wet en de Wv bv, en of in de tussentijd bijvoorbeeld een jaarlijkse indexatie aangewezen kan zijn.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de toelichting aan te passen.

De Afdeling merkt op dat de hoogte van het beslagvrije bedrag is afgestemd op de wijze waarop de hoogte van de beslagvrije voet wordt vastgesteld in de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (hierna: Wv bv). De Wv bv hanteert een berekeningsmethodiek voor deze bedragen, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende factoren, waaronder de huurtoeslag. De Afdeling is het met de regering eens dat het in de rede ligt om deze berekeningsmethodiek ook te laten gelden voor het beslagvrije bedrag. Zij merkt daarbij op dat het eveneens in de rede ligt dat het wetsvoorstel voor de periode tussen inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de inwerkingtreding van de Wv bv forfaitaire bedragen hanteert. De Afdeling vraagt of voldoende duidelijk uit de toelichting blijkt dat de algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) op grond van artikel 475, vierde lid, (nieuw) van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) regels kan bevatten over de indexatie van het beslagvrije bedrag. De Afdeling acht een dergelijke toelichting wenselijk, nu onduidelijk is welke periode zal verstrijken tussen de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en de inwerkingtreding van de Wv bv.

De AMvB is bedoeld om nadere regels te kunnen stellen inzake de uitvoering van het beslagvrije bedrag bij bankbeslag. Hierbij kan worden gedacht aan regels over hoe, indien dit technisch mogelijk is, moet worden omgegaan met beslagen bij meerdere banken tijdens een kalendermaand. Ook kan de AMvB, zoals de Afdeling voorstelt, worden

gebruikt om het beslagvrije bedrag vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wvbw zo nodig te indexeren. De verwachting is dat dit niet nodig zal zijn, omdat de inwerkingtreding van de Wvbw thans is voorzien voor 1 januari 2021. De delegatiebepaling is aangepast in die zin dat nadere regels *kunnen* worden gesteld.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op enkele punten aan te passen ten opzichte van het voorontwerp waarover is geconsulteerd. Naar aanleiding van reacties in de internetconsultatie is alsnog besloten de vervanging van de term «geëxecuteerde» door «schuldenaar» niet op te nemen in het wetsvoorstel. De vervanging was ingegeven op redactionele gronden. Het is echter niet uitgesloten dat het onbedoeld inhoudelijke gevolgen heeft, nu ook anderen dan de schuldenaar als geëxecuteerde kunnen worden aangemerkt, zoals de echtgenoot van de schuldenaar. Daarnaast zijn de uitvoeringstoetsen van de RDW en de Belastingdienst verwerkt in de memorie van toelichting. De RDW-toets heeft geleid tot een kleine wijziging in artikel 440 en 442 (nieuw) Rv. Aan deze artikelen is toegevoegd dat de deurwaarder ook zorg draagt voor de beëindiging van de tenaamstellingblokkade, hetgeen deel uitmaakt van de afwikkeling van het beslag.

Aan de redactionele opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven.

Ik moge U, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W16.18.0378/II

- In de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel V, de zin «De bepaling kent geen sanctie» vervangen door: «De bepaling kent geen bijzondere sanctie».