

Advies Uitvoeringswet verordening Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan de minister van Veiligheid en Justitie
Mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum: 19 augustus 2015
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer 06-46 11 65 48
uw kenmerk: 652759

Inhoud van de brief

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 9 juni 2015, kenmerk 652759, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept-wetsvoorstel tot uitvoering van de Verordening (EU) Nr. 655/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van een procedure betreffende het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken (Pb EU L 189) (het 'Wetsvoorstel'/de 'Uitvoeringswet'). Over de aan de Uitvoeringswet ten grondslag liggende Verordening heeft de Raad reeds eerder geadviseerd bij advies van 25 oktober 2011.¹

Het Wetsvoorstel

Het doel van de Verordening Europees bevel tot conservatoir beslag (de 'Verordening'/'Vo') is het vereenvoudigen van de inning van grensoverschrijdende schuldvorderingen voor burgers en bedrijven.

Om dit te bewerkstelligen, is in de verordening een procedure opgenomen waarmee conservatoir beslag kan worden gelegd op een bankrekening in een andere lidstaat. Deze procedure zal bestaan naast de nationale procedures in de lidstaten. Naast de procedure

¹ Het eerdere advies van de Raad is te vinden op www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Wetgevingsadvies/Paginas/Wetgevingsadvies-2011.aspx#1ec313d5-7db5-40be-920c-c3608d7978ac13 onder publicatienummer 2011/45.



voor het uitvoeren van een Europees bevel tot conservatoir beslag (het 'beslagbevel'), is in de Verordening tevens de tenuitvoerlegging van het beslagbevel geregeld. Het Wetsvoorstel geeft uitvoering aan de Verordening.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

Advies

Bevoegdheid

In de Uitvoeringswet is ervoor gekozen om de bevoegdheid tot afgifte van een beslagbevel te beleggen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank (artikel 3 Uitvoeringswet). De keuze voor de voorzieningenrechter wordt door de Raad onderschreven; de voorzieningenrechter heeft de benodigde expertise op het gebied van beslagrecht.

De (relatieve) bevoegdheid van de gerechten is echter in de Uitvoeringswet niet geregeld. De Verordening voorziet in een opgave door de lidstaat van de gerechten die ex artikel 6 lid 4/artikel 21 bevoegd zijn. De wetgever moet/mag dus kennelijk invullen of er een centrale voorzieningenrechter of hof wordt aangewezen of niet. Het advies van de Raad is om, vermoedelijk conform de gedachte achter het Wetsvoorstel, alle voorzieningenrechters volgens de normale competentieregels, met hun eigen hoven, aan te wijzen als bevoegd. Dat betekent dat de keuzevrijheid die thans in voorkomend geval bestaat - tussen het gerecht van de woonplaats van gerekestreerde dan wel dat van de vestiging van het (filiaal van) de bank - blijft bestaan. Het lijkt verhelderend om dat te expliciteren door middel van een bepaling in de Uitvoeringswet, een verwijzing en/of een korte aanduiding in de memorie van toelichting.

Voorts verdient aandacht dat in de gevallen waarin al een titel bestaat (artikel 6 lid 3 Vo) de Nederlandse rechter slechts bevoegd is als die titel ook door een Nederlands gerecht is gegeven. Niet alleen wordt dat uit artikel 3 van het Wetsvoorstel niet duidelijk, maar bovendien blijft de vraag open of ook voor de relatieve bevoegdheid aangeknoopt zou moeten worden bij die eerdere beslissing, in die zin dat de voorzieningenrechter in het gerecht dat die eerdere beslissing heeft gegeven (in elk geval mede) bevoegd is. Dat zou de voorkeur verdienen.

Verder zou ook het geval van artikel 6 lid 2 van de Verordening (bevoegdheid van de gerechten van de woonstaat van de schuldenaar als het, kort gezegd, gaat om een consument) wellicht expliciet regeling behoeven, waarbij het dan logisch zou zijn om ook voor de relatieve bevoegdheid aan te knopen bij de woonplaats van de consument.

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

Concentratie

De Raad is gevraagd om in zijn advies in te gaan op de vraag of concentratie van de uit de Verordening en de Uitvoeringswet voortvloeiende zaken bij één of meer gerechten wenselijk is. In de voorliggende Uitvoeringswet is niet gekozen voor concentratie. Ingevolge het Toetsingskader wettelijke concentratie van de Raad voor de rechtspraak van 21 september 2011 is concentratie wenselijk als: 1) de behandeling van een categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist en 2a) zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient of 2b) gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners of 2c) om redenen van een gezonde bedrijfsvoering.³

Op basis van genoemde criteria komt de Raad thans tot de conclusie dat concentratie van de uit de Verordening en de thans voorliggende Uitvoeringswet voortvloeiende zaken niet wenselijk is. De behandeling van deze zaken vereist immers op het eerste gezicht geen speciale geconcentreerde expertise. Voor behandeling van dit soort verzoeken is vooral kennis van het beslagrecht noodzakelijk en die is bij alle voorzieningenrechters in het land aanwezig. De bijzonderheden van deze procedure (bijv. de formulieren, termijnen, zekerheidstelling) lijken niet zodanig ingewikkeld dat van bijzondere expertise kan worden gesproken.⁴ Daarbij komt dat het wenselijk is dat de voorzieningenrechter van hetzelfde gerecht als waar de bodemzaak dient over de beoordeling van het beslagverlof gaat en ook het appel bij hetzelfde hof behandeld wordt. Een evaluatie na bijv. twee jaar zou eventueel tot wijziging van dit standpunt kunnen leiden.

Toepasselijke procedure voor instelling van rechtsmiddelen bij voorzieningenrechter en hof

In artikel 11 van de Uitvoeringswet is alleen geregeld dat de verzoek(schrift)procedure⁵ van toepassing is op 'een ingediend verzoek om een Europees bevel tot conservatoir beslag'. Er is niet aangegeven of dit ook geldt voor de instelling van de rechtsmiddelen zowel bij de voorzieningenrechter (artikel 5 lid 2) als het hof. Daardoor is ook onduidelijk of - en zo ja, welk - griffierecht wordt geheven voor het instellen van de rechtsmiddelen zowel bij de voorzieningenrechter als het hof.

Uit de toelichting bij de artikel 2 en 5 lijkt te volgen dat alleen voor het inleidende verzoek de rekestprocedure geldt, maar dat voor het overige, net als nu, de dagvaardingsprocedure in het kader van een (opheffings)kort geding (artikel 705 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv)) geldt, evenals voor het appel daarvan. Dat zou echter verduidelijking behoeven.

In dit kader merkt de Raad op dat toepasselijkheid van de verzoek(schrift)procedure voor de rechtsmiddelen niet wenselijk voorkomt. Op dit moment kan de beslagene (of een andere belanghebbende) bij een klassiek beslag via een zogenoemd opheffingskort geding (artikel 705 Rv) (bijzondere dagvaardingsprocedure) opkomen tegen het beslag. Daarmee bestaat reeds decennia rechterlijke ervaring en die procedure werkt goed. De

³ Het Toetsingskader wettelijke concentratie is te vinden op <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Wetgevingsadvies/Paginas/default.aspx>

⁴ Vgl. de exequaturprocedure waarvoor ook geen concentratie bestaat en evenmin nodig is.

⁵ In de Uitvoeringswet wordt de term 'verzoekprocedure' gebruikt conform de nog in te voeren KEI-wetgeving. Conform de ten tijde van de redactie van het advies nog geldende terminologie zou het 'verzoekschriftprocedure' moeten zijn.



advocaat, die toch ingeschakeld moet worden als er een rechtsmiddel wordt aangewend, heeft daarmee ook ervaring. De termijnen zijn kort, de procedure is betrekkelijk informeel en er wordt zeer snel een beslissing (in de vorm van een vonnis) genomen. Ook in appel wordt de zaak als kort geding behandeld en ook de hoven hebben daarmee ervaring en bieden de mogelijkheid om in voorkomend geval zeer snel een arrest te verkrijgen. De Raad ziet niet in waarom voor dit Europese bankbeslag niet aangesloten zou kunnen worden bij deze praktijk. Dat maakt het ook mogelijk om in voorkomend geval, als er sprake is van zowel een bankbeslag ingevolge deze Verordening als een klassiek (vreemdelingen-, derden-, of ander) beslag ten laste van dezelfde (rechts)persoon, de opheffing of wijziging daarvan gecombineerd te behandelen. Allerlei processuele verwickelingen (voeging, tussenkomst) zijn dan al in de betreffende onderdelen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geregeld. De kosten van het betekenen van een dagvaarding zijn relatief bescheiden en wat het griffierecht betreft kan aangesloten worden bij vorderingen van onbepaalde waarde.

Indien de wetgever toch het gebruik van de verzoek(schrift)procedure aangewezen acht zou dat uitwerking en toelichting behoeven en verdient het in elk geval de voorkeur dat expliciet te vermelden.

Verplichte procesvertegenwoordiging

De Raad onderschrijft de verplichte procesvertegenwoordiging voor het instellen van een rechtsmiddel bij de voorzieningenrechter (Vo artikelen 33, 34, 35 en 39, conform artikel 41 Vo jo artikel 6 Uitvoeringswet). Evenals nu het geval is zou de wederpartij - de beslaglegger - in eerste aanleg ook zonder advocaat in kort geding kunnen verschijnen (zij het dat dat zeldzaam is). Voor het appel zou het aanbeveling verdienen om expliciet te bepalen dat de verplichte procesvertegenwoordiging geldt voor beide partijen; dat volgt op dit moment onvoldoende uit de tekst en is, bij de hoogste feitenrechter, noodzakelijk om te voorkomen dat de juridische en feitelijke situatie onvoldoende wordt begrepen en voor het voetlicht gebracht, hetgeen er dan toe leidt dat de effectieve toepassing van de Verordening in het gedrang komt.

Wetstechnisch en redactioneel commentaar

Wetstechnisch en redactioneel commentaar n.a.v. het Wetsvoorstel is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Werklast

Invoering van deze wet heeft gevolgen voor de Rechtspraak. Zowel in het aantal zaken als in de behandelingsduur.

Aantallen

Landelijk worden jaarlijks circa 8.000 beslagverzoeken behandeld en rond de 450 dagvaardingszaken inzake (opheffing) beslag. Nu er relatief veel banken met ook buitenlandse rekeninghouders in Nederland gevestigd zijn, Nederland een zeer open economie is en hoe dan ook al de naam heeft dat hier gemakkelijk beslag gelegd kan worden mag een toename van het aantal beslagverzoeken met circa 10% als een voorzichtige schatting beschouwd worden.

Er staat appel open voor partijen voor het opheffingskortgeding en de afwijzing van het verzoek. Ook in hoger beroep worden daarom meer zaken verwacht. Een goede inschatting daarvan was niet te geven.

Behandeltijd

De behandeltijd in eerste aanleg zal toenemen omdat de bevoegdheid uitgebreider moet worden gecheckt dan nu, zeker in het geval dat nog geen bodemzaak aanhangig is. De omstandigheid dat het verzoek door een niet advocaat wordt ingediend leidt hoogstwaarschijnlijk tot aanmerkelijk meer verzoeken om opheldering en overlegging van ontbrekende of nadere stukken. Met het verplichten tot het stellen van zekerheid bestaat (zowel wat de praktische uitvoering als wat de bedragen betreft) nauwelijks ervaring, dat zal ook meer tijd kosten. Voor zover de formulieren en de bijgevoegde stukken in een andere taal dan het Nederlands zijn gesteld zal ook dat extra tijd kosten, zelfs als die andere taal Engels is.

Verzoeken die zien op beslag n.a.v. reeds verkregen titels zullen naar verwachting betrekkelijk eenvoudig en daarmee weinig bewerkelijk zijn, maar de toegevoegde waarde van die procedure is verwaarloosbaar als het gaat om executie hier te lande, nu naar Nederlands recht net zo goed rechtstreeks op basis van die titel executoriaal beslag gelegd kan worden. Voor zover bij een bank elders beslag gelegd moet worden op basis van een Nederlandse titel en beslagbevel (de tweede en de vierde casus bedoeld in de MvT op p. 6 en 7) betreft het een procedure waarmee geen enkele ervaring bestaat. Als het zo is dat de rechtbank die het beslagbevel gegeven heeft betrokken wordt bij het vervolg (al dan niet door de deurwaarder) zal het heen en weer sturen van stukken naar diverse andere lidstaten aanmerkelijk meer werk kunnen opleveren dan thans aan een beslagrekest wordt besteed.

Een voorzichtige schatting is dat dit voor een dergelijke beslagzaak een toename van het werk van 20% inhoudt in vergelijking met de huidige gemiddelde beslagzaak.

Het effect op de gemiddelde zaakswaarte valt te verklaren uit het feit dat de beslagzaken relatief lichte zaken zijn.

Totale werklastconsequenties

	2015	2016	2017	2018
Mutatie als gevolg van aantallen	0	0	650.582	650.582
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	0	0	-387.209	-387.209
Effect behandeltijd per zaak	0	0	6.138	6.138
Kosten RC	0	0	0	0
Totale effect wetsvoorstel	0	0	269.512	269.512

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve



wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

De Raad stelt voorop dat efficiënte en effectieve toepassing van deze Vo gebaat is bij een wettekst die ook voor niet advocaten zo helder mogelijk is en niet tot nodeloos zoekwerk leidt, ook als dat ertoe leidt dat de tekst wat uitgebreider is dan bij dit soort regelgeving gebruikelijk is. Het is immers uitdrukkelijk de bedoeling van de Europese wetgeving dat toepassing van het bankbeslag ook zonder bijstand van een advocaat kan geschieden. Vanuit die optiek heeft de Raad de volgende wetstechnische/redactionele opmerkingen/suggesties.

Tegenstrijdigheden/onduidelijkheden

- Het is niet zonder meer duidelijk welke delen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering toepasselijk zijn (artikel 2 lid 2 van de Uitvoeringswet ziet louter op de tenuitvoerlegging). Zie ook hiervoor.
- Voor zover het gaat om beslagen op basis van reeds verkregen titels doet zich de vraag naar samenloop met de regels voor executoriaal beslag voor.
- Artikel 11 van de Verordening wijkt af van artikel 720 Rv en de algemene regels voor verzoekschriften: een expliciete bepaling dat niet gehoord mag worden (of dat bedoelde artikelen toepassing missen) lijkt verstandig.
- De termijnen blijken uit de Verordening, maar niet uit de Uitvoeringswet; nu deze op punten afwijken van hetgeen in andere procedures gebruikelijk is lijkt regeling in de wet aangewezen; weliswaar zijn die termijnen in de praktijk, zoals in de toelichting wordt opgemerkt, kort, maar dat is niet het gevolg van dwingende, wettelijke regels.
- De regeling voor de te stellen zekerheid in de Verordening wijkt af van die in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
- Artikel 8 'op initiatief' is ontleend aan artikel 28 van de Verordening, maar kan licht tot onduidelijkheid leiden. Een concrete bepaling omtrent de wijze waarop betekend of kennisgegeven moet worden (bijv. door de deurwaarder of bij aangetekende brief in opdracht en op kosten van de schuldeiser) zou verhelderend zijn.
- De gewone verklaringsprocedure (artikel 25 Vo) zou niet van toepassing moeten zijn; dat kan geëxpliciteerd worden.



Nader uit te werken elementen

- Het lijkt erop dat artikel 10 lid 1 en 2 (in het bijzonder de gang van zaken rond het indienen van het bewijs en de intrekking als dat niet komt), artikel 16 (de wijze waarop lid 3 en 4 praktisch moeten worden uitgewerkt), en artikel 35 (m.n. leden 1 en 4 en de daarbij geldende procedure) van de Verordening nu onvoldoende in de Uitvoeringswet tot hun recht komen.
- Het gebruik van moderne communicatiemiddelen (zie bijv. artikel 29 lid 2 Vo) behoeft wellicht ook concrete uitwerking.
- De mededelingen over de onderwerpen bedoeld in artikel 50 h, i, j, k en o zal de Staat hoe dan ook aan de Commissie moeten doen toekomen. Deze zouden wellicht in de toelichting kunnen worden opgenomen. Voor h (niet voor beslag vatbare bedragen) en k (rangorde) doet zich de vraag voor of er aanleiding bestaat om het geldende recht aan te passen. Dit Europese bankbeslag werkt immers anders dan het klassieke Nederlandse beslag. Als die noodzaak niet wordt gezien verdient het aanbeveling dat te verduidelijken. Zo zal een Europees beslag op een bankrekening waarop reeds een klassiek Nederlands derdenbeslag rust niet de zekerheid bieden die de beslaglegger wellicht verwacht, te weten dat hij, t.z.t. in voorkomend geval, zijn deel van het gehele ten tijde van het beslag op de rekening aanwezige bedrag zal kunnen incasseren.
- Ter vergroting van de hanteerbaarheid van deze wet door niet advocaten/buitenlandse partijen acht de Raad het wenselijk om (bijv. een bijlage bij de toelichting) in een overzichtelijk stuk met een stroomdiagram te voorzien of een dergelijke nadere uitwerking dan wel een uitleg aan de hand van de (deels nog vast te stellen) formulieren.
- Overname in de wet van bijv. termijnen is strikt genomen natuurlijk niet nodig omdat de Verordening direct werkt, maar het is wel heel handig en gebruikersvriendelijk. Dat er onmiddellijk een ontvangstbevestiging gestuurd moet worden zal bijv. anders menigeen ontgaan