

Stroperige wetgeving

A.W. JONGBLOED*

In het kader van een in het volgende nummer te verschijnen bijdrage heb ik mij verdiept in de maatregelen op het gebied van huur en insolventie (faillissement en beslag) die zijn gerealiseerd in het kader van de corona/COVID-19-crisis. Het blijkt dat degene die door deze crisis is geraakt mogelijk inkomenssteun heeft ontvangen, maar bij een betalingsachterstand moet vrezen voor ontbinding van de huurovereenkomst, conservatoir beslag en/of faillissement.

Op 17 maart 2020 sloot de rechterlijke macht de deuren, waarbij voor (zeer) urgente zaken een uitzondering werd gemaakt. Fysieke contacten werden geminimaliseerd en het aantal zittingen werd tot het absolute minimum beperkt. En dat absolute minimum lag niet ver boven nul. Aan een kant te begrijpen: ook rechters, officieren van justitie en justitiepersoneel wilden niet besmet worden. Maar het betekende ook dat veel justitiabelen werden geconfronteerd met een 'kink in de kabel' bij hun procedure. Voor sommigen zal het een bitter gelag zijn geweest. Denk aan de nabestaanden van de door Thijs H. vermoorde drie slachtoffers of de familie van Nicky Verstappen die nog eens een half jaar langer moest wachten voordat verdachte Jos B. zich in de rechtszaal moest verantwoorden. Ook in het civiele recht zullen veel partijen gefrustreerd hebben moeten constateren dat er geen schot meer in hun zaak zat: de geplande comparitie of het geplande getuigenverhoor ging niet door. Pas na enige tijd bleek het mogelijk om digitaal contacten te leggen, zodat rechter en advocaten de zaak alsnog konden behandelen. Optimaal was dat zeker niet, want er bestaat een groot verschil tussen fysieke aanwezigheid en het kijken naar een schermje met slechte(re) geluidsverbinding waarbij non-verbaal gedrag minder duidelijk is. Bovendien vonden zaken min of meer 'in het geheim' plaats: waar men vroeger op de publieke tribune een zaak kon volgen was dat nu uitgesloten. Nu zit bij de meeste rechtszaken de publieke tribune niet vol, maar voor belangstellenden werd het lastig of zelfs onmogelijk een zaak waarin zij geïnteresseerd waren te volgen. Gelukkig slaagde justitie er wel in met voorrang zittingscapaciteit vrij te maken voor zogeheten corona-hoesters die met name opsporingsambtenaren hadden gedreigd in het gezicht te hoesten (en dat vaak ook

daadwerkelijk hadden gedaan) en daarbij uitspraken dat zij een coronabesmetting hadden.

Het verschil van justitieel personeel met anderen bleek ook uit diverse uitspraken waar de gerechtsdeurwaarder er de voorkeur aan had gegeven het exploit niet conform artikel 46 Rv in persoon te betekenen, maar dat ex artikel 47 Rv in een gesloten envelop in de brievenbus had gedaan. Het leverde uitspraken op waarbij vraagtekens geplaatst konden worden.¹ Kennelijk realiseerden die rechters zich niet dat veel schuldenaren de gerechtsdeurwaarder niet met open armen ontvangen. Moet een gerechtsdeurwaarder die bij een beslaglegging de nodige verwijten naar het hoofd geslingerd kreeg bij de overbetekening het reële risico nemen dat betrokkene bij de ontvangst van het exploit geen anderhalve meter afstand in acht zal nemen en de gerechtsdeurwaarder in het gezicht zal hoesten? Gelukkig heeft de wetgever ingegrepen met de Wet van 17 juni 2020, *Stb.* 2020, 195 (Verzamelspoedwet COVID-19) die voor wat betreft artikel 1 met terugwerkende kracht inwerking is getreden op 16 maart 2020. Artikel 1 luidt: 'Voor de toepassing van artikel 47, eerste lid, derde volzin, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is van een feitelijke onmogelijkheid om aan een van de in artikel 46, eerste lid, van dat wetboek bedoelde personen afschrift te laten, steeds sprake zolang de richtlijnen van het RIVM voorschrijven dat personen afstand houden wegens besmettingsgevaar met COVID-19.'

De medewerkers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid hebben zeker niet stilgezeten. Op 24 april 2020 trad in werking de Wet van 22 april 2020, houdende tijdelijke voorzieningen op het terrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in verband met de uitbraak van COVID-19 (Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid), *Stb.* 2020, 124. In die wet zijn diverse zaken geregeld² en natuurlijk kon niet alles op zeer korte termijn (vijf weken) worden geregeld. Deze wet bevat echter geen regelingen op het gebied van het

* Prof. mr. A.W. Jongbloed is hoogleraar Executie- en beslagrecht aan de Universiteit Utrecht en hoofdredacteur van dit tijdschrift.

1. Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam (ktr.) 8 april 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2229, *NJF* 2020/145; Rb. Amsterdam (ktr.) 7 april 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2153 en Rb. Limburg 20 mei 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:3645, *Prg.* 2020/159 en *NJF* 2020/126. Opmerkelijk was dat gerechtsdeurwaarders met pakketbezorgers werden vergeleken.
2. Art. 2: mondelinge behandeling in burgerlijke en bestuursrechtelijke gerechtelijke procedures; Art. 3: verlenging ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing; Paragraaf 4 Tijdelijke afwijking diverse bepalingen Burgerlijke Wetboek, Boek 2 (rechtspersonen) en Boek 5 (verenigingen van eigenaars) (art. 5-25); Art. 26: verlijden akte ten overstaan van een notaris met behulp van audiovisuele middelen; Paragraaf 6 Tijdelijke voorziening ten aanzien van strafzaken (art. 27 en 28); Art. 29: verlenging termijn tenuitvoerlegging taakstraffen; Paragraaf 9 Tijdelijke voorziening elektronische vergaderingen beroepsorganisaties (art. 31 en 32). Zie hierover T.C. Borman e.a., 'De Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid', *AA* 2020, p. 598-612.

huurrecht³ (inclusief gedwongen ontruiming) en het faillissementsrecht.⁴

Nederland koos in de regel niet voor een wettelijke regeling, maar voor aanbevelingen en convenanten, die lang niet door iedereen werden onderschreven. Zo bestond voor middenstandsbedrijfsruimte een soort herenakkoord dat de belangenorganisaties IVBN (institutionele vastgoedbeleggers) en Vastgoed Belang (particuliere verhuurders) sloten vlak voor Pasen met de oproep aan hun achterbannen om landelijke opschorting van huren door te voeren die recht doen aan de omzetsdaling vanwege de COVID-19-crisis. Ook was opgenomen dat buitenlandse ketens en winkelformules met kapitaalkrachtige eigenaren niet mochten meeliften op de afspraken en dat kleine pandeigenaren die bijvoorbeeld de huren als oudedagvoorziening hebben, moesten worden ontzien. Aldus vertrouwde de Nederlandse overheid voor niet-woonruimtehuurovereenkomsten op de onderhandelingscapaciteiten van de verschillende partijen. Maar het bleek dat nogal wat 'grote' concerns als C&A, H&M, HEMA, Hunkemöller, ICI Paris XL en Zara besloten de huur (gedeeltelijk) niet te betalen of zelfs kwijtschelding wilden.⁵

Waar de wetgever wel ingreep, was bij de tijdelijke verhuur van woonruimte. In eerste instantie vond eind maart 2020 overleg plaats tussen minister Van Veldhoven voor Milieu en Wonen en brancheverenigingen Aedes, IVBN, Kences en Vastgoed Belang. Uitgangspunt was dat niemand door de COVID-19-crisis op straat mocht belanden. Voor huurders die ondanks die maatregelen niet de maandelijkse huur konden betalen, zouden verhuurders zich inspannen om maatwerk te leveren. Daarnaast zouden er geen huisuitzettingen worden gedaan, tenzij er evidente redenen zouden bestaan, zoals criminele activiteiten of extreme overlast. Vervolgens is gewerkt aan een Tijdelijke wet verlenging tijdelijke huurovereenkomsten.⁶ Als gevolg van de verspreiding van het virus werd bezichting van andere woonruimte, indien al beschikbaar, lastig. Ook werd verhuizing in coronatijden onwenselijk geacht: verschillende personen zouden binnen een afstand van anderhalve meter van elkaar met meubels moeten sjouwen. Daarom is gekozen voor de Tijdelijke wet verlenging tijdelijke huurovereenkomsten.⁷ De wet maakte het mogelijk om huurovereenkomsten die normaliter zouden eindigen tussen 1 april 2020 en 1 juli 2020 te verlengen met maximaal drie maanden

tot uiterlijk 1 september 2020, maar zonder dat hierdoor huurbescherming ontstond voor de huurder.

Op processueel gebied komen de tijdelijke regelingen met name uit de koker van de Raad voor de rechtspraak. Het betreft tijdelijke regelingen met aanvullende richtlijnen en aanwijzingen voor het behandelen van zaken in verband met de maatregelen als gevolg van het coronavirus aangaande insolventies alsmede de behandeling van kort gedingen, familie-, handels- en kantonzaken.⁸ Daarmee werd duidelijk dat sommige zaken onder de categorie 'urgent' vielen en dus behandeld zouden worden, maar deels was het enkel een bevestiging van de geldende praktijk. Ik denk dat degene die hard werd geraakt door de COVID-19-crisis hier niet veel mee opschoot. Die was meer gebaat bij een regeling die inhield dat er bijvoorbeeld tijdelijk geen beslag kon worden gelegd of dat betalingen (al dan niet gedeeltelijk) mochten worden opgeschort.

Pas op 3 september 2020 werd wetsvoorstel 35557 Wijziging van enkele wetten op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de introductie van bepalingen ter invoering van de tijdelijke mogelijkheid voor de rechter om de behandeling van faillissementsverzoeken aan te houden en andere verhaalsacties te schorsen en een schuldenaar een tijdelijk betalingsuitstel te verlenen in verband met de uitbraak van COVID-19 (Tijdelijke wet COVID-19 SZW en J&V) ingediend. In hoofdstuk 2 is geregeld: Tijdelijke voorziening betalingsuitstel COVID-19. Uit de begripsbepalingen blijkt dat in dat hoofdstuk wordt verstaan onder schuldenaar: een schuldenaar die een onderneming drijft, niet zijnde een bank, een verzekeraar of een beleggingsonderneming als bedoeld in artikel 1:1 Wet op het financieel toezicht en dat de twee volgende bepalingen niet van toepassing zijn op de Rijksbelastingdienst.⁹ Artikel 2.2 betreft de aanhouding van de behandeling van een faillissementsaanvraag. Artikel 2.3 gaat over de schorsing van executie en opheffing van beslagen. België koos voor een andere, snellere route dan Nederland.¹⁰ Daar werd al op 24 april 2020 het Koninklijk besluit n° 15 betreffende de tijdelijke opschorting ten voordele van ondernemingen van uitvoeringsmaatregelen en andere maatregelen gedurende de COVID-19-crisis gepubliceerd.

Al met al is er in zes maanden weinig wetgeving tot stand gebracht op het gebied van Justitie en heeft het

3. Vgl. J.M. Heikens, 'De overmacht van Corona', *WR* 2020/49, p. 207-210; H.N. Schelhaas & J.H.M. Spanjaard, 'Contract en coronacrisis', *NJB* 2020/881, p. 956-969 en M. van Schoonhoven-Sloot & E.H.H. Schelhaas, 'De impact van Corona op de huur van bedrijfsruimte – geen business as usual', *TvHB* 2020, p. 145-162.

4. Ook niet op het gebied van bijvoorbeeld het arbeidsrecht (zoals een regeling aangaande een recht op thuiswerken) of de incasso van geldvorderingen (veel bedrijven sloten en hadden geen inkomsten, zodat ze hun schuldeisers niet altijd konden betalen).

5. Vgl. 'Haagse pandeigenaar wil Hunkemöller laten uitzetten wegens huurconflict', *FD* 15 april 2020.

6. Sinds 1 juli 2016 kunnen verhuurders woonruimte tijdelijk verhuren: zelfstandige woonruimte voor maximaal twee jaar en onzelfstandige woonruimte voor maximaal vijf jaar zonder dat de huurder huurbescherming geniet (vgl. art. 7:271 lid 1 BW). Vgl. E.P.W. Korevaar, 'Wanneer is sprake van tijdelijke verhuur van woonruimte in zin van art. 7:271 lid 1 BW?', *HIP* 2020/1, p. 14-18.

7. Wet van 22 april 2020, houdende tijdelijke regels omtrent het kunnen verlengen van huurovereenkomsten voor bepaalde tijd (Tijdelijke wet verlenging tijdelijke huurovereenkomsten), *Stb.* 2020, 123. Bij Besluit van 17 juni 2020, *Stb.* 2020, 203, is de werking verlengd tot 1 november 2020. Vgl. E.P.W. Korevaar, 'Spoedwet verlenging tijdelijke huurovereenkomsten: kritisch belicht', *HIP* 2020, afl. 5, p. 12-17 en C.J.L.M. de Waal, 'Tijdelijke wet verlenging tijdelijke Huurovereenkomsten', *WR* 2020/61, p. 257-259.

8. Vgl. www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/tijdelijke-regeling-Insolventies-rechtbanken.pdf; www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Tijdelijke-regeling-voor-handel-en-kantonzaken.pdf; www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/tijdelijke-regeling-kortgeding-handel-familie-rechtbanken.pdf en www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/tijdelijke-regeling-handelszaken-hoger-beroep.pdf.

9. Art. 2.4 betreft afwijkingen van de Faillissementswet.

10. Zie ook E. Dirix, 'Corona en insolventierecht in België', *ToI* 2020/27.

geruime tijd geduurd, terwijl (particuliere) schuldenaren en bedrijven in financiële nood gebaat zouden zijn geweest met eerdere duidelijkheid. Nu waren zij afhankelijk van soms onvoorspelbare rechterlijke uitspraken. Kan het anders? Er had een spoedwet tot stand kunnen worden gebracht die inhield dat bijvoorbeeld huurders van middenstandsbedrijfsruimte in de periode april-juni 50% van de huursom hoefden te voldoen en dat huurders van woonruimte die hun baan waren kwijtgeraakt betalingsuitstel kregen voor een zekere periode (bijvoorbeeld twee maanden, in te lopen binnen een jaar). In die wet had kunnen worden bepaald dat in commerciële zaken conservatoir beslag niet was toegelaten gedurende een periode van bijvoorbeeld twee maanden of dat de executie door de voorzieningenrechter kon worden opgeschort voor een periode van een maand. Er hadden specifieke bepalingen kunnen worden opgenomen ter bescherming van particuliere schuldenaren. En inderdaad is dat heel algemeen en geen maatwerk, maar bij gebeurtenissen als waarvan nu sprake is, moet snel een (heel) algemene regeling worden getroffen die wisselend uitpakt.

Belangrijker is dat wetgeving in het algemeen niet te lang op zich laat wachten. Zeker als die wetgeving geen principieel karakter heeft, maar een meer technische inhoud heeft of als het gaat om de wetgeving 'bij de tijd' te brengen. Nu duurt het gemiddeld twee jaar voordat een wetsvoorstel wet wordt. Natuurlijk moet sprake zijn van zorgvuldigheid, maar het kan anders dan nu gebeurt. Nu zijn er Kamercommissies die zich vaak laten voorlichten door hun achterban en daar is tijd mee gemoeid, want men hanteert vaak termijnen van weken c.q. maanden. Waarom het proces niet omdraaien? De Kamerfracties leveren een lijstje in met daarop leden die geraadpleegd kunnen worden. Het betreffende ministerie loot, zodat bijvoorbeeld tien personen¹¹ worden betrokken bij een overleg. Bij dat overleg zijn ook enkele externe deskundigen aanwezig die met de nieuw te formuleren wetgeving te maken krijgen (dat wisselt: het bedrijfsleven, orde van advocaten, consumentenbond, enzovoort).¹² Op basis van het overleg wordt een wetsvoorstel geformuleerd met zodanig in de memorie van toelichting een of meer alternatieven. Dat wordt aan de Tweede Kamer voorgelegd en die beslist op korte termijn (met het recht van amendement). In meer principiële zaken schrijven ambtenaren en deskundigen een nota met verschillende denkrichtingen, bij een bijeenkomst wordt de knoop doorgemaakt en vervolgens wordt de wettekst geconcipeerd.

11. Kan ook genuanceerd: drie links, drie rechts, vier centrum.

12. Alternatief: ministerie stelt met deskundigen concepttekst op en stuurt die naar de uitgelote partijleden, die binnen bijvoorbeeld een week schriftelijk moeten reageren.