

Vergaderjaar 2023–2024

31 066

Belastingdienst

Nr. 1424

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2024

Hierbij informeer ik uw Kamer over het onderzoek naar de herijking van het fiscale bodem(voor)recht. Op 15 juni 2023 is uw Kamer voor het laatst geïnformeerd over de herijking van het fiscale bodem(voor)recht.¹

Het fiscale bodem(voor)recht is een belangrijk invorderingsinstrument voor de Belastingdienst. Met het fiscale bodem(voor)recht wordt gedoeld op zowel het bodemvoorrecht als het bodemrecht. In beginsel komt het fiscale voorrecht van de Belastingdienst na het hypotheek- en pandrecht. Als sprake is van een bezitloos pandrecht dat door de andere schuldeiser is gevestigd op een zaak die zich op de bodem van de belastingschuldige bevindt, een zogenaamde bodemzaak, dan gaat het voorrecht van de Belastingdienst voor het pandrecht (het bodemvoorrecht). Voorts heeft de Belastingdienst de mogelijkheid om onder voorwaarden verhaal te nemen op zaken die zich op de bodem van de belastingschuldige bevinden, maar eigendom zijn van een derde (het bodemrecht).

Horizonbepaling

Tijdens de parlementaire behandeling van de Invorderingswet 1990 (hierna: IW 1990) is het herijken van het fiscale bodem(voor)recht ook ter sprake gekomen. Het toenmalige kabinet heeft destijds te kennen gegeven dat het fiscale bodem(voor)recht ten principale diende te worden herzien in het kader van de totstandkoming van een nieuw Burgerlijk Wetboek (hierna NBW). De invoering van het NBW liep echter vertraging op, waardoor tijdens de parlementaire behandeling van de IW 1990 nog niet duidelijk was welke rangorde van voorrang van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke vorderingen – onder andere de positie van de Belastingdienst – zou moeten gelden. Aangezien de toenmalige Kamer bezwaren had tegen het opnemen van het fiscale bodem(voor)recht in de IW 1990 zonder herijking, is destijds een horizonbepaling in de IW 1990 opgenomen. Door het opnemen van deze horizonbepaling zou moeten

¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1242, p. 3.

worden voorkomen dat het fiscale bodem(voor)recht zonder meer gehandhaafd zou blijven.

In 1992 is een wetsvoorstel ingediend met hierin onder andere een definitieve regeling omtrent het fiscale bodem(voor)recht.² Het wetsvoorstel is in 2022 ingetrokken, omdat de inhoud daarvan achterhaald is.³ De Minister voor Rechtsbescherming heeft hierbij uw Kamer medegedeeld dat het onderzoek naar de werking van en eventuele alternatieven voor het fiscale bodem(voor)recht wordt gecontinueerd.

Internetconsultatie

Een eventuele herijking van het fiscale bodem(voor)recht is niet enkel relevant voor de Belastingdienst. Wijzigingen in of afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht kunnen (aanzienlijke) gevolgen hebben voor onder meer ondernemers, banken, leasemaatschappijen en curatoren. Als gevolg hiervan acht het kabinet het wenselijk om die betrokken partijen intensief bij het vraagstuk te betrekken. Het Ministerie van Financiën, Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Belastingdienst hebben daarom de afgelopen decennia meermaals met de betrokken partijen hierover van gedachten gewisseld.

De gedachtewisseling met de betrokken partijen, het eerder ingediende wetsvoorstel en rapporten van verschillende commissies hebben nog niet geleid tot een finale reactie op de vraag of, en zo ja, op welke wijze het fiscale bodem(voor)recht moet worden herijkt. In dat kader heeft het kabinet drie beleidsrichtingen geconsulteerd. Het consulteren van deze drie beleidsrichtingen biedt belangstellenden de mogelijkheid om actief te reageren op (de uitwerking van) één of meerdere beleidsrichtingen die staan beschreven in het consultatiedocument. Daarmee kan het kabinet een zorgvuldige afweging maken bij de keuze voor het nader uitwerken van een bepaalde beleidsrichting.

In het consultatiedocument zijn vijf randvoorwaarden opgenomen die in acht worden genomen bij de herijking van het fiscale bodem(voor)recht. Het gaat hierbij om de uitvoerbaarheid, complexiteit, regiemogelijkheid, positie van de curator en het budgettaire belang. Bij elke beleidsrichting zijn er een aantal algemene en specifieke vragen opgenomen. Tot slot worden belangstellenden gewezen op enkele (eerste) aandachtspunten, die bij het formuleren van de beleidsrichtingen zijn gesignaleerd.

Drie beleidsrichtingen

Het kabinet heeft gekozen voor drie beleidsrichtingen, waarbij elke beleidsrichting zijn eigen vertrekpunt heeft. Deze beleidsrichtingen zijn niet tot in detail uitgewerkt. Hierdoor wordt voorkomen dat in dit stadium de nadruk komt te liggen op één beleidsrichting zonder dat voldoende duidelijk is of dat de wenselijke en uitvoerbare oplossing is.

Beleidsrichting 1: modernisering van het fiscale bodem(voor)recht

Bij de eerste beleidsrichting geldt als vertrekpunt dat het fiscale bodem(voor)recht wordt gehandhaafd, onder de voorwaarde dat dit wordt gemoderniseerd. In het consultatiedocument wordt voorgesteld om het fiscale bodem(voor)recht onder andere te moderniseren door wijzigingen aan te brengen in de reikwijdte, meldingsregeling en rechtsbescherming.

² Kamerstukken II 1992/93, 22 942, nr. 2 (wetsvoorstel Voorrang van vorderingen en vereenvoudigde afwikkeling faillissement).

³ Kamerstukken II 2021/22, 22 942, nr. 11.

Door deze wijzigingen zou het fiscale bodem(voor)recht voorspelbaarder en vereenvoudigd worden.

Bij een modernisering blijft het fiscale bodem(voor)recht dus op hoofdlijnen gelijk. De Belastingdienst behoudt zijn voorrecht ten aanzien van de goederen die zich bij de belastingschuldige bevinden die zijn verpand of het eigendom zijn van een derde, waarbij het «alles of niets» karakter van het fiscale bodem(voor)recht niet verandert. Bij het bestendigen van de bevoorrechte positie van de Belastingdienst zal uiteraard ook oog zijn voor de belangen van de andere betrokken partijen. Eventuele aanpassingen moeten niet enkel voor de Belastingdienst resulteren in een voorspelbaarder en minder complex systeem.

Beleidsrichting 2: het fiscale bodem(voor)recht vervangen door een nieuw bijzonder verhaalsrecht voor de Belastingdienst

De tweede beleidsrichting heeft als vertrekpunt dat het fiscale bodem(voor)recht wordt vervangen door een nieuw bijzonder verhaalsrecht voor de Belastingdienst. In het consultatiedocument wordt bij deze beleidsrichting voorgesteld om het fiscale bodem(voor)recht te vervangen door een nieuw bijzonder verhaalsrecht waarbij de Belastingdienst het recht krijgt op een percentage van de opbrengst van een goed. Dit geldt zowel voor de situatie dat de Belastingdienst het goed uitwint alsmede de situatie dat de pandhouder het goed uitwint. Het nieuwe verhaalsrecht ziet ook op goederen waarvan een derde het eigendom heeft, vergelijkbaar met het huidige bodemrecht. Hiermee wordt een gelijkwaardig speelveld gewaarborgd. Bij het nieuwe verhaalsrecht zal de Belastingdienst – net als bij het huidige fiscale bodem(voor)recht – reëel eigendom in beginsel ontzien.

Beleidsrichting 3: het fiscale bodem(voor)recht afschaffen en andere invulling positie Belastingdienst

Bij de derde beleidsrichting vervalt het fiscale bodem(voor)recht, zonder dat wordt voorzien in een nieuw verhaalsrecht. Het (financiële) belang van de Belastingdienst zal op een andere wijze moeten worden gewaarborgd. Hiervoor kunnen flankerende maatregelen worden getroffen. Het belang van de Belastingdienst kan mogelijk worden gewaarborgd door de Belastingdienst de mogelijkheid te geven faillissement aan te vragen zonder dat daarvoor een steunvordering voor nodig is in combinatie met een strenger invorderingsbeleid. Het voorgaande zou het (mogelijke) financiële verlies van het fiscale bodem(voor)recht wellicht kunnen compenseren, maar dat dient te worden afgewogen tegen de nadelen die aan die maatregelen kleven.

Vervolg

Aan de hand van de reacties op het consultatiedocument wordt besloten welke beleidsrichting – al dan niet met specifieke elementen uit een andere beleidsrichting – verder zal worden uitgewerkt. De keuze om drie beleidsrichtingen te consulteren betekent niet dat een beleidsrichting geheel op zichzelf moet worden gezien. Het is denkbaar dat de specifieke elementen uit een beleidsrichting worden betrokken bij de uitwerking van een andere beleidsrichting.

Het kabinet wenst de eerder betrokken stakeholders actief te betrekken bij de verdere uitwerking. Het voornemen is om later dit jaar met deze

stakeholders opnieuw in gesprek te gaan. Uw Kamer zal in de eerste helft van 2025 worden geïnformeerd over de uitkomst van de internetconsultatie en de nadere uitwerking van een beleidsrichting.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.L. Idsinga