Ministerie van Financiën

2025-11-05

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken
Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Kamerbrief over inbreng internetconsulatie inzake het fiscale bodem(voor)recht

Datum
23 oktober 2025

Notanummer
2025-0000501063

Bijlage
Kamerbrief

Aanleiding

In de tweede helft van 2024 zijn drie beleidsrichtingen geconsulteerd in het kader van de herijking van het fiscale bodem(voor)recht. Hierbij is aan de Tweede Kamer toegezegd dat de Kamer na verwerking van de inbreng op de internetconsultatie zal worden geïnformeerd. In de bijgevoegde Kamerbrief wordt de (belangrijkste) inbreng samengevat en toegelicht welke voorstellen van de geconsulteerde beleidsrichtingen de komende periode nader zullen worden uitgewerkt. Met deze nota wordt u gevraagd akkoord te gaan met de bijgevoegde Kamerbrief.

Beslispunten

1) Wij adviseren u akkoord met de bijgevoegde brief voor de TK (bijlage I), waarmee de TK wordt geïnformeerd over de inbreng die is ontvangen en het vervolg van het onderzoek naar het fiscale bodem(voor)recht. Indien u hiermee instemt vragen wij u de Kamerbrief te ondertekenen.

Akkoord.

2) Gaat u akkoord met het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's?

Akkoord.

Kern

- Al decennia wordt gesproken over een herijking van het fiscale bodem(voor)recht.
- In dat kader zijn in de periode september 2024 – december 2024 drie beleidsrichtingen geconsulteerd. De Belastingdienst en JenV zijn actief betrokken geweest bij het opstellen van het consultatiedocument.
- Bij aanvang van de internetconsultatie is de TK schriftelijk gewezen op de internetconsultatie en is aan de TK toegezegd dat de Kamer in 2025 zal worden geïnformeerd over de ontvangen inbreng en het vervolg van het onderzoek naar het fiscale bodem(voor)recht.
- In de bijgevoegde Kamerbrief wordt een beknopte samenvatting gegeven van de (belangrijkste) inbreng die op het consultatiebestand is ontvangen.
- Voorts wordt toegelicht welke beleidsrichtingen dan wel welke elementen van de geconsulteerde beleidsrichtingen – onder meer vanwege de ontvangen inbreng – wél of niet onderdeel zullen uitmaken van het verdere onderzoek.
- Ook wordt in de Kamerbrief ingegaan op het budgettaire aspect en de verhouding met het vraagstuk rond de financiering van de afwikkeling van faillissementen door de curator.

- Tot slot staat in de Kamerbrief dat thans wordt bezien op welke wijze tot een geactualiseerd budgettair belang kan worden gekomen.
- Gezien de samenhang met het vraagstuk rond de financiering van de afwikkeling van faillissementen door de curator zal de Kamerbrief ook namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid worden verstuurd.

Toelichting op het fiscale bodem(voor)recht en de internetconsultatie

- Met het fiscale bodem(voor)recht wordt gedoeld op het bodemvoorrecht en het bodemrecht.
- De ontvanger geniet bij de inning van belastingschulden een voorrecht (het fiscale voorrecht), waardoor de ontvanger een voorrecht heeft op alle goederen van de belastingschuldige.[1]
- Het fiscale voorrecht komt in beginsel na het hypotheek- en pandrecht, tenzij sprake is van een bezitloos pandrecht[2] dat is gevestigd op een zogenaamde bodemzaak[3]. In dat geval gaat het fiscale voorrecht boven het gevestigde pandrecht (het bodemvoorrecht).
- De ontvanger heeft ook de mogelijkheid om verhaal te halen op zaken die zich op de bodem van de belastingschuldige bevinden, maar eigendom zijn van een derde (het bodemrecht)[4].
- Al geruime tijd wordt gesproken over het herijken van het fiscale bodem(voor)recht. Een (definitieve) herijking van het fiscale bodem(voor)recht heeft ondanks verschillende rapporten en zelfs een wetsvoorstel[5] nog niet plaatsgevonden.
- In 2024 september zijn drie beleidsrichtingen geconsulteerd. Er is gekozen voor drie concrete beleidsrichtingen teneinde gerichter toe te werken naar een finale reactie op de vraag of en eventueel hoe het fiscale bodem(voor)recht moet worden herzien.
- Bij de eerste geconsulteerde beleidsrichting wordt het fiscale bodem(voor)recht op een aantal onderdelen gemoderniseerd. De tweede geconsulteerde beleidsrichting ziet in de kern op het vervangen van het fiscale bodem(voor)recht door een nieuw verhaalsrecht voor de Belastingdienst. Bij de laatste geconsulteerde beleidsrichting wordt het fiscale bodem(voor)recht afgeschaft, zonder dat in een alternatief verhaalsrecht wordt voorzien.
- De geconsulteerde beleidsrichtingen zijn niet tot in detail uitgewerkt, maar op hoofdlijnen.
- De inbreng op de geconsulteerde beleidsrichting waarbij wordt voorgesteld het fiscale bodem(voor)recht te moderniseren, is overwegend negatief. De voorgestelde wijzigingen zouden volgens de ontvangen inbreng niet resulteren in een voorspelbaarder en (aanzienlijk) minder complex

---

[1] Artikel 21, eerste lid, van de Invorderingswet 1990.

[2] Dat wil zeggen dat er een zekerheidsrecht wordt gevestigd op een goed, waarbij het verpande goed niet in de macht van de pandhouder wordt gebracht.

[3] Bij bodemzaken gaat het om ingeoogste of nog niet ingeoogste vruchten, roerende zaken die dienen tot stoffering van een huis of landhoef en roerende zaken tot bebouwing of gebruik van het land (doorgaans de inventaris van een bedrijf).

[4] De ontvanger ontziet hierbij de meeste vormen van zogeheten reële eigendom, dat wil zeggen eigendom zonder zekerheidskaraker.

[5] Dit wetsvoorstel is in 1992 ingediend (Kamerstukken II 1992/93, 22 942, nr. 2) en hierin was onder andere een definitieve regeling omtrent het fiscale bodemrecht opgenomen door het fiscale bodemrecht in Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek te verdisconteren. Het wetsvoorstel is uiteindelijk in 2022 ingetrokken, omdat het belang van het wetsvoorstel gering was en de inhoud achterhaald was.

systeem. Daarnaast is het fiscale bodem(voor)recht volgens meerdere reageerders überhaupt niet wenselijk en nodig.

- Bij de inbreng op de geconsulteerde beleidsrichting waarbij wordt voorgesteld het fiscale bodem(voor)recht te vervangen door een nieuw verhaalsrecht voor de Belastingdienst, is een overlap waar te nemen met de geconsulteerde beleidsrichting waarbij wordt voorgesteld het fiscale bodem(voor)recht te moderniseren. Volgens meerdere reageerders is het niet nodig dat wordt voorzien in een (nieuw) ingrijpend verhaalsrecht en kan een nieuw verhaalsrecht leiden tot nieuwe (juridische) discussies met als gevolg dat het systeem niet voorspelbaarder en minder complex wordt.
- Daarentegen is de inbreng op de geconsulteerde beleidsrichting waarbij wordt voorgesteld het fiscale bodem(voor)recht af te schaffen, overwegend positief. Volgens een groot aantal reageerders zorgt afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht voor een eerlijker speelveld en een voorspelbaarder en minder belastend systeem, en is afschaffing gepast omdat (voldoende) rechtvaardiging voor een ingrijpend instrument als het fiscale bodem(voor)recht ontbreekt.

Vervolg uitwerking scenario's

- Er zijn thans onvoldoende aanknopingspunten om een nieuw verhaalsrecht voor de Belastingdienst nader te verkennen.
- Voor zowel eventuele aanpassing van het fiscale bodem(voor)recht als eventuele afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht ligt dit anders.
- Voorgesteld wordt om bij het verdere onderzoek uit te gaan van twee scenario's: een scenario waarin het fiscale bodem(voor)recht blijft bestaan en een scenario waarin het fiscale bodem(voor)recht wordt afgeschaft.
- Bij het verdere onderzoek naar de twee scenario's zullen bepaalde voorstellen uit de geconsulteerde beleidsrichtingen – onder meer vanwege de ontvangen inbreng – wél of niet worden betrokken. In de Kamerbrief wordt hier nader op ingegaan.
- Onder meer ten aanzien van een drempelbedrag, het aanvragen van faillissement zonder steunvordering en een strenger invorderingsbeleid als een opzichzelfstaande mitigerende maatregel wordt voorgesteld deze mogelijkheden geen onderdeel te laten uitmaken van het verdere onderzoek. Deze voorstellen zijn niet wenselijk, bijvoorbeeld omdat ze niet aansluiten op de huidige tijdgeest of waarschijnlijk niet zullen bijdragen aan een minder complex en voorspelbaarder systeem.
- Ondanks dat onvoldoende aanknopingspunten worden gezien om een nieuw verhaalsrecht voor de Belastingdienst in lijn met de geconsulteerde beleidsrichting nader te verkennen, maakt het voorstel dat de Belastingdienst in de toekomst hoogstens recht krijgt op een percentage van de opbrengst wél onderdeel uit van het verdere onderzoek. Hiermee kan onder meer worden bewerkstelligd dat aanpassing van het fiscale bodem(voor)recht niet verder gaat dan enkel het bestendigen van de bevoorrechte positie van de Belastingdienst. Daarnaast kan het mogelijk bijdragen aan een voorspelbaarder systeem.
- Ook een eventuele wijziging in de rechtsbescherming en vervanging van het begrip bodemzaken maken onderdeel uit van het verdere onderzoek.

Onderzoek naar het budgettaire belang

- Aan zowel aanpassing als afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht zullen naar verwachting budgettaire gevolgen verbonden zijn.
- In 2004 is door middel van een extern onderzoek het budgettaire belang in kaart gebracht. Destijds volgde uit een steekproef dat het budgettaire belang van het fiscale bodem(voor)recht tussen de € 462 en € 611 miljoen zou bedragen.[6] Nadien hebben er geen vergelijkbare onderzoeken naar het budgettaire belang plaatsgevonden.
- Uit de systemen van de Belastingdienst kan niet zonder meer worden herleid dat bepaalde gelden zijn ontvangen door toepassing van het fiscale bodem(voor)recht.
- Om in kaart te brengen wat de opbrengst van het fiscale bodem(voor)recht thans is, is in 2024 een uitvraag gedaan. Binnen de Belastingdienst is op medewerkersniveau gevraagd om bij te houden welke gelden door toepassing van het fiscale bodem(voor)recht zijn ontvangen.
- Deze uitvraag heeft onvoldoende concrete informatie opgeleverd om tot een geactualiseerd budgettair belang te komen.
- Zonder een geactualiseerd belang is het niet mogelijk om een scenario volledig uit te werken en tot een finale reactie te komen op de vraag of en eventueel hoe het fiscale bodem(voor)recht moet worden herzien.
- Aangezien de interne uitvraag die vorig jaar is gedaan niet het gewenste inzicht heeft gegeven en niet verwacht wordt dat het doen van enkel een nieuwe uitvraag wel gaat resulteren in voldoende concrete informatie, wordt momenteel bezien of op een andere wijze tot een geactualiseerd budgettair belang kan worden gekomen.
- Mogelijk kan dat door het laten verrichten van een onderzoek – vergelijkbaar met het externe onderzoek dat ruim twintig jaar geleden is verricht.
- Het voornemen is om u voor het kerstreces over het vervolg te informeren.

Samenhang met positie curator

- Bij het onderzoek naar de werking van en een alternatief voor het fiscale bodem(voor)recht is ook uitgebreid aandacht voor de positie van de curator.
- Bij een faillissement komt een door de ontvanger gelegd bodembeslag op bodemzaken van de belastingschuldige (bodemvoorrecht) te vervallen.
- In een faillissement blijft de buiten het faillissement bestaande rangorde echter gewoon in stand. Dat betekent dat het bodemvoorrecht dus nog steeds boven een bezitloos pandrecht gaat.
- Een curator zal bij faillissement de belangen van bevoorrechte schuldeisers behartigen, waaronder de bevoorrechte positie van de ontvanger. Dit heeft tot gevolg dat als sprake is van uitwinning van een bodemzaak door of namens de pandhouder, de opbrengst via de boedel naar de ontvanger gaat. Doordat de opbrengst via de boedel loopt, wordt met de opbrengst eerst bijgedragen aan de algemene faillissementskosten. Als er na het voldoen van de algemene faillissementskosten nog een bedrag resteert, dan zal de curator dat bedrag uitkeren aan de ontvanger.

[6] CPB i.s.m. ECORYS-NEI, Afschaffen of niet? Analyse van fiscale verhaalsrechten bij faillissement, februari 2004.

- Het wijzigen of afschaffen van het fiscale bodem(voor)recht heeft dus gevolgen voor de positie van de curator.
- JenV aangegeven de positie van de curator te willen waarborgen en dan met name het financiële belang dat de curator thans heeft.
- In dit kader is de zogenoemde lege boedelproblematiek relevant. Sinds enige tijd is de klacht dat het salaris van curatoren (deels) onbetaald blijft. Hiervan is onder meer sprake als een groot deel van de goederen van de gefailleerde zijn belast met een pand- of hypotheekrecht.[7]
- Eerder dit jaar heeft de toenmalig staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de TK geïnformeerd over de uitkomst van het WODC onderzoek naar de aard en omvang van de lege boedelproblematiek. In die Kamerbrief is aangegeven dat er nog een nadere uitwerking komt. Deze wordt in de loop van 2026 verwacht.
- Aangezien met name het eventueel afschaffen van het fiscale bodem(voor)recht aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de positie van curatoren is het niet mogelijk en wenselijk hiertoe over te gaan zonder dat een oplossing wordt gevonden voor de lege boedelproblematiek.
- Op dit moment is niet duidelijk hoe hoog de opbrengst is die via de boedel loopt. Bij een onderzoek naar de werking van het fiscale bodem(voor)recht kan mogelijk tegelijkertijd worden onderzocht in welke mate het fiscale bodem(voor)recht bijdraagt aan de financiering van de afwikkeling van faillissementen.

Communicatie

- Uw woordvoerder is betrokken. Er wordt op het moment geen actieve communicatie voorzien.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

[7] Pand- of hypotheekhouders kunnen zich buiten de boedel om verhalen op de goederen waarop het zekerheidsrecht rust, waardoor zij niet bijdragen in de algemene faillissementskosten, waaronder het salaris van de curator.