

Vergaderjaar 1994–1995

24 086

Rulingbeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 februari 1995

De afgelopen jaren is zowel vanuit de Kamer als vanuit de praktijk¹ aandacht gevraagd voor een verruiming van het rulingbeleid. Bij verschillende gelegenheden heb ik de wenselijkheid van een verruiming van dit beleid onderschreven en aangekondigd met maatregelen daartoe te zullen komen. Het doel van deze maatregelen is een nieuwe rulingpraktijk die optimaal kan bijdragen aan een versterking van het internationale fiscale vestigingsklimaat van Nederland en waarmee snel en adequaat kan worden ingespeeld op internationale ontwikkelingen. Het vernieuwde rulingbeleid dat door mij in deze notitie is vorm gegeven, zal leiden tot een vergroting van de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats voor internationaal opererende ondernemingen. Voor de ontwikkeling van de economie en werkgelegenheid van ons land is dat van groot belang.

Het nieuwe rulingbeleid stoelt enerzijds op de sterke kanten van de tot nu toe gevolgde werkwijzen, en neemt anderzijds de door de praktijk gesignaleerde knelpunten weg. Onder handhaving van de concentratie van de rulingpraktijk te Rotterdam (deskundigheid, gelijkheid) kom ik zo tot een open systeem van rulings die kwalitatief worden omschreven. Gekoppeld aan organisatorische maatregelen (afschaffing rulingcommissie) leidt dit tot een flexibele en versnelde behandeling van rulingverzoeken.

Ik streef in mijn notitie niet naar volledigheid in fiscaal-technische zin, daarvoor is de rulingpraktijk te divers en te technisch-specialistisch, wel naar volledigheid in beleidsmatige zin, zodat uw Kamer daarover met mij van gedachten kan wisselen. Ik meen met deze notitie ook de hoofdlijnen van de eerdergenoemde brieven van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en de Gemeente Amsterdam te hebben behandeld².

¹ Onder meer door middel van brieven van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en de brief van de Gemeente Amsterdam, die zowel aan de vaste Commissie voor Financiën als aan mij zijn gezonden.

² De NOB is inmiddels uitgenodigd voor een technisch overleg over de in de brieven aangesneden technische kwesties.

S-AFE
S-BEL
S-IZ

Het nieuwe rulingbeleid alsmede het «Aanspreekpunt voor potentiële buitenlandse investeerders» zijn van groot belang voor het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat. Daarbij acht ik kenbaarheid van de beleidsuitgangspunten, zoals die in de notitie zijn geformuleerd, van wezenlijk belang. De reeds afgesproken gedachtenwisseling daarover met uw Kamer kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

HOOFDLIJNEN VAN HET RULINGBELEID

1. Algemeen

1.1 *Belang van de fiscaliteit als vestigingsfactor*

Belastingheffing speelt een belangrijke rol in het maatschappelijk en economisch leven. Er is een relatie tussen de bereidheid van belastingplichtigen om uit eigen beweging op correcte wijze aan de verplichtingen te voldoen (in Angelsaksische landen aangeduid met de term «compliance») en de opstelling van de fiscus.

Daarbij speelt een belangrijke rol de betrouwbaarheid en de bereidheid van de belastingdienst om vooraf zekerheid te geven over de toepassing van het belastingrecht in zich onvermijdelijk voldoende complexe situaties. Omdat internationaal de belastingheffing een belangrijke factor is bij de vestigingsplaatskeuze voor internationaal opererende ondernemingen, is het geven van zekerheid vooraf aan internationaal opererende (potentiële) investeerders over de gevolgen van de toepassing van de Nederlandse belastingwetgeving ten aanzien van hun investeringen in Nederland dan ook van groot belang.

De Nederlandse fiscus heeft zich dat van oudsher gerealiseerd en daarom steeds voor een open en toegankelijke opstelling gekozen. In de loop der tijd zijn daarom specifiek op buitenlandse investeerders gerichte aanspreekpunten binnen de belastingdienst gecreëerd. Ik doel hierbij op de concentratie van de rullingpraktijk in het zogenoemde rullingteam alsmede op het «Aanspreekpunt voor potentiële buitenlandse investeerders», beide gevestigd bij de Belastingdienst/Grote Ondernemingen te Rotterdam.

In deze notitie zal ik mijn visie uiteenzetten op het beleid ten aanzien van het geven van zekerheid vooraf. Nederland heeft op het gebied van het geven van zekerheid vooraf, international beschouwd, een voorsprongpositie die wij naar mijn mening moeten uitbouwen. Daarbij zal, in het belang van deze positie, voortdurend pro-actief worden ingespeeld op actuele internationale (fiscale) ontwikkelingen.

1.2 *Samenhangend (overheids)beleid*

De zorg voor de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor investeerders is niet het exclusieve terrein van de staatssecretaris van Financiën. Het spreekt voor zich dat ook andere delen van de overheid en (semi-)private organisaties zijn betrokken bij het aantrekken van (buitenlandse) investeerders. Een intensieve samenwerking bestaat met het tot het Ministerie van Economische Zaken behorende Commissariaat voor buitenlandse investeringen in Nederland (CBIN, of, in de Engelse afkorting, NFIA).

In overleg met de bewindslieden van Economische Zaken zal deze samenwerking worden voortgezet en zo mogelijk verder worden geïntensiveerd; onder andere door samenwerking in zogenoemde acquisitieteams.

1.3 *Inspelen op internationale ontwikkelingen*

Aan de concentratie van de rullingpraktijk in Rotterdam heeft een duidelijke afweging ten grondslag gelegen, zoals beschreven wordt in de Historische schets (bijlage 1). De organisatorische vormgeving – met een rullingteam en een rullingcommissie, waarin vertegenwoordigers van departementale directies, en de strakke verslaglegging, onder andere ten behoeve van uw Kamer – was daarbij een reactie op geconstateerde

gebreken uit het verleden. De ervaringen die sedertdien met de rullingpraktijk zijn opgedaan, sterken mij enerzijds in de mening dat de concentratie zeer waardevol is, maar dat anderzijds verbeteringen mogelijk zijn.

Kern van de vernieuwing is dat binnen ruim omschreven kaders (zie hoofdstuk 2) kan worden gekomen tot een open systeem van afspraken vooraf die kwalitatief zijn beschreven (hoofdstuk 3) en die mogelijkheden bieden voor individuele benadering. Waar standaardwerk voldoet, kan worden volstaan met toepassing van standaardrulings; waar evenwel maatwerk nodig is, kan maatwerk worden geleverd.

Met de rullingpraktijk wordt internationaal opererende bedrijven vooraf zekerheid geboden over de toepasselijkheid van de binnen wet en jurisprudentie bestaande oplossingen voor zich concreet voordoende fiscale knelpunten. Het zwaartepunt van de werkzaamheden van het rullingteam zal in de toekomst minder komen te liggen op standaardoplossingen, maar op het individuele geval (maatwerk). Daarbij kan door het rullingteam, gegeven de daar aanwezige expertise, binnen wet en jurisprudentie in diverse richtingen worden gezocht naar op dat individuele geval toegesneden oplossingen.

De binnen beide teams (rullingteam en Aanspreekpunt) opgebouwde deskundigheid staat borg voor een aanpak die de waardevolle aspecten van de huidige en vroegere praktijk verenigt en die tegelijkertijd nieuwe kansen geeft voor de positie van Nederland als vestigingsland. De verbreding tot een «open» systeem maakt de thans bestaande rullingcommissie overbodig. Deze zal dan ook worden opgeheven, hetgeen zal leiden tot een verdere versnelling in de afdoening van rullingverzoeken.

2. Kader waarbinnen rulings worden afgesloten

2.1 Rulingdefinitie

In de Staatscourant van 29 december 1989 (nr. 253) is de huidige rulingdefinitie opgenomen. De definitie luidt als volgt:

«Ruling: binnen het kader van belastingwet, jurisprudentie en resoluties door de rullinginspecteur vooraf verstrekte standpuntbepalingen betreffende de vaststelling van de gehele winst die in internationaal concernverband wordt behaald met in Nederland verrichte activiteiten.»

In de aanschrijving van 26 april 1990 (CA90/3, V-N 1990, blz. 1399, nr. 9) is een uitgebreide toelichting op de rulingdefinitie opgenomen.

De definitie kan de indruk wekken dat de mogelijkheden die het Nederlandse belastingrecht biedt en waarvoor binnen de rullingpraktijk zekerheid vooraf wordt gegeven alleen openstaan voor buitenlandse concerns. Uiteraard is dat niet het geval. Ik wil dan ook benadrukken dat alle internationaal opererende bedrijven voor deze vorm van zekerheid vooraf in aanmerking kunnen komen.

De huidige rulingdefinitie heeft een tweeledig karakter; een organisatorisch deel en een inhoudelijk deel. Om dit onderscheid duidelijker tot uitdrukking te brengen, heb ik besloten een onderscheid te maken tussen het fiscale en het organisatorische. Dit leidt tot de volgende aanpak waarbij uitgangspunt blijft dat iedere ruling op zichzelf staat, zij het dat daarbij sprake kan zijn van individueel maatwerk dan wel van het toepassen van standaardmodellen:

«Een ruling is een de belastingdienst bindende toezegging vooraf (binnen wet, jurisprudentie en resoluties) over de toepassing van het Nederlandse belastingrecht in internationaal-concernverband dan wel in grensoverschrijdende situaties.

Daarbij gaat het onder meer om:

- de wijze waarop in een gegeven situatie een arm's length-beloning kan worden vastgesteld voor grensoverschrijdende activiteiten met inachtneming van de daarbij uitgeoefende functies, het daarvoor aangewende vermogen en de daarbij gelopen risico's;
- de toerekening van vermogensbestanddelen en activiteiten alsmede de opbrengsten tussen hoofdhuis en vaste inrichting;
- de vraag of aandelen in een buitenlandse (dochter)vennootschap als deelneming dan wel als belegging of als voorraad worden gehouden.»

Binnen de belastingdienst worden op dit punt zodanige afspraken gemaakt dat voor betrokkenen duidelijk is tot wie zij zich moeten wenden en dat voorts de eenheid van beleid en de coördinatie zijn gewaarborgd. Er zal dus steeds sprake zijn van één loket; daartoe zal een organisatorische regeling worden getroffen die in hoofdlijnen inhoudt dat het rulingteam competent is indien het gaat om het geven van zekerheid vooraf die (nagenoeg) de gehele winst van een vennootschap of een zelfstandige activiteit daarvan raakt.

2.2 Open systeem

De ruling praktijk zoals ik die nu vorm geef, laat zich kenschetsen als een open systeem. In beginsel komt ieder rulingverzoek dat binnen het hierna te beschreven toetsingskader valt, voor inwilling in aanmerking. Dit open systeem betekent echter niet dat een belastingplichtige geen beroep meer kan doen op de tot op heden gehanteerde standaardmodellen. Deze maken echter voortaan binnen het hierna te beschreven rulingkader onderdeel uit van de kwalitatief omschreven rulingvormen, zoals deze in hoofdstuk 3 zijn opgenomen. In dit open systeem wordt dus naast het terrein van de standaardrulings ruimte geboden voor maatwerk, één en ander uiteraard binnen de grenzen van de wet, zoals ook ingevuld door jurisprudentie en resoluties. Daarbij kan nadere invulling worden gegeven aan wensen uit de praktijk, bijvoorbeeld met betrekking tot de toerekening van aandelen aan een vaste inrichting.

2.3 Beginsel van «at arm's length»

De beloning voor de door de internationaal opererende onderneming in Nederland verrichte activiteiten dient «at arm's length» te zijn. Voor de bepaling van deze beloning wordt aangesloten bij de door de OESO geformuleerde uitgangspunten. Als arm's length-beloning kan worden beschouwd de beloning die zou zijn overeengekomen tussen van elkaar onafhankelijke partijen, die zich bezighouden met dezelfde of soortgelijke transacties onder dezelfde of soortgelijke omstandigheden op de vrije markt, met inachtneming van de specifieke omstandigheden (verrichte functies, gelopen risico's en dergelijke) per geval.

Ten overvloede merk ik op dat de inspecteur ook binnen het ruling kader de bestaande grenzen in acht neemt. Gen rulings kunnen worden afgegeven indien sprake is van fraus legis dan wel sprake zou zijn van een handelen dat in strijd komt met de goede trouw die verdragspartners jegens elkaar zijn verschuldigd. Over dat laatste merk ik nog het volgende op. In de relatie met de verdragspartners speelt het uitwisselen van inlichtingen een belangrijke rol. Het is ook in dit verband van belang dat een ruling niets anders is dan een door de inspecteur binnen de wet, met inbegrip van jurisprudentie en resoluties, vooraf verstrekte standpuntbepaling, daaronder begrepen de gevallen dat simpelweg sprake is van de vaststelling van de arm's length-beloning voor de door een internationaal opererende onderneming in Nederland te verrichten activiteiten. Dit

gegeven maakt het dan ook mogelijk om indien één van onze verdragspartners om informatie vraagt daar open op te reageren.

Het feit dat de beloning van de door de internationaal opererende onderneming in Nederland verrichte activiteiten at arm's length dient te zijn, draagt er tevens zorg voor dat er niet kan worden gesproken van een oneigenlijk concurrentievoordeel ten opzichte van alleen in Nederland opererende ondernemingen.

3. Rulingvormen

In hoofdstuk 2 is omschreven binnen welk kader afspraken vooraf kunnen worden gemaakt. In dit hoofdstuk worden de meest voorkomende situaties beschreven waarvoor rulings kunnen worden afgegeven. Ten overvloede wijs ik erop dat daarmee niet alle mogelijkheden zijn beschreven er is immers sprake van een open systeem.

3.1 Algemeen

In de praktijk is een tweetal soorten rulingverzoeken te onderscheiden, te weten verzoeken die maatwerk vereisen, en verzoeken waarbij de eerder gepubliceerde standaardmodellen voldoen.

In het verleden zijn in de praktijk verschillende rulingvormen ontwikkeld, welk zijn opgenomen in de aanschrijving van 26 april 1990, «Toelichting op de concentratie van de behandeling van rulings» (Kamerstukken II, 1990/91, 21 481, bijlage 1 bij nr. 40).

De ervaringen opgedaan in de voorbije jaren hebben er bij deze rulingvormen in geresulteerd dat in ieder individueel geval telkenmale gedetailleerd word vastgelegd wat de feiten en de omstandigheden zijn waarop de uitspraak over de toepassing van het belastingrecht is gebaseerd. Daarmee krijgt de belanghebbende een zo groot mogelijke zekerheid en heeft de fiscus het voordeel dat de latere aanslagregeling en controle snel en doelmatig kan plaatsvinden.

Binnen de huidige rulingpraktijk blijkt ruwweg driekwart van de aanvragers goed met een standaardmodel uit de voeten te kunnen; ten behoeve van deze aanvragers handhaaf ik deze modellen. Door daarbij de werkwijze verder te stroomlijnen zal voor de Belastingdienst/Grote ondernemingen Rotterdam ruimte ontstaan om zich intensiever bezig te houden met die individuele verzoeken die een «maat»-behandeling behoeven. In die situaties dat maatwerk noodzakelijk is, is dan ook de capaciteit aanwezig om dat maatwerk te leveren.

3.2 Kwalitatieve omschrijving van de bestaande rulingvormen

Zoals aangegeven, maken in het open systeem de gepubliceerde standaardmodellen onderdeel uit van de hierna beschreven rulingvormen. De rulingvormen genummerd 1 tot en met 6 zijn, zoals in onderdeel 3.1 aangegeven, in een meer modelmatige vorm opgenomen in de aanschrijving van 26 april 1990, «Toelichting op de concentratie van de behandeling van rulings» (Kamerstukken II, 1990/91, 21 481, bijlage 1 bij nr. 40). Binnen de algemene kaders kan ook de sedert 24 december 1986 bestaande schorsing van het afgeven van informeelkapitaalrulings (Kamerstukken II 1986/87, 19 700 hfdst. IXB, nr. 36) als opgeheven worden beschouwd. Tevens heb ik onder nummer 7 opgenomen de kaders voor een resale-minus-ruling.

1. houdsterrulings

In deze rulings wordt zekerheid verschaft of naar de mening van de Nederlandse fiscus de door een belastingplichtige gehouden aandelen van een buitenlandse vennootschap al dan niet ter belegging of als voorraad worden gehouden, alsmede over de arm's length-beloning voor de verrichte houdsteractiviteiten.

2. financieringsrulings

Voor vennootschappen die zich bezighouden met het inlenen van gelden en het doorlenen daarvan aan verbonden ondernemingen wordt op verzoek verklaard welke vergoeding als arm's length-beloning kan gelden.

Voor een naar Nederlands recht opgerichte vennootschap, die nagenoeg haar gehele vermogen aanwendt voor financieringsactiviteiten die in het buitenland (verdragsland) worden verricht met behulp van een vaste inrichting aldaar, wordt verklaard welke winst aan de vaste inrichting is toe te rekenen.

3. royalty-rulings

Bij deze rulings wordt aan vennootschappen die octrooien, patenten en vergelijkbare rechten in licentie krijgen, en deze in sublicentie aan groepsmaatschappijen of derden doorgeven, zekerheid vooraf verschaft over de arm's length-beloning voor deze activiteit.

4. cost-plus-rulings

Dit type ruling komt in beeld wanneer sprake is van hoofdkantoor-activiteiten, distributieactiviteiten en hulp- en ondersteuningsactiviteiten. Met behulp van de cost-plus-methode wordt de arm's length-beloning bepaald voor de in Nederland verrichte activiteiten.

5. rulings voor Foreign Sales Corporations in Nederland

Dit type ruling is een uitwerking van een cost-plus-ruling die alleen voor Foreign Sales Corporations van Amerikaanse ondernemingen is geschreven. In het Info-bulletin (nr. 85/253) is de regeling beschreven.

6. informeel-kapitaalrulings

Deze rulings zijn gebaseerd op het arrest van 31 mei 1978, BNB 1978/252. Daarin heeft de Hoge Raad uitgesproken dat onder bepaalde omstandigheden bij de winstberekening van een in Nederland belastingplichtig lichaam rente in mindering kan worden gebracht wegens door een verbonden onderneming renteloos ter beschikking gesteld vermogen. Ook andere situaties zijn denkbaar waarbij een informele kapitaalstorting kan worden aangenomen.

7. resale-minus-rulings

Dit type ruling komt met name in beleid wanneer in concernverband in Nederland marketingactiviteiten worden verricht. Met behulp van de resale-minus-methode wordt zekerheid geboden over de arm's length-beloning voor deze activiteiten.

3.3 Looptijd

Een vast onderdeel van elke ruling vormt de duur waarvoor de zekerheid wordt verstrekt. Wanneer een belastingplichtige om toepassing verzoekt van de als voorbeeld te beschouwen standaardmodellen, dan acht ik de in de Staatscourant van dinsdag 6 juni 1989 gepubliceerde termijn van vier jaar, met de mogelijkheid van verlenging van vier jaar, voldoende. In individuele gevallen waarbij geen standaardtoepassing aan de orde is, kan de looptijd worden aangepast aan de daarbij aan de orde zijnde specifieke omstandigheden. Voor vennootschappen die een beperkt aantal functies vervullen en daarbij beperkte risico's lopen, kan bij een stabiele marktontwikkeling soms langer dan 4 of 5 jaar zekerheid worden geboden. Hierbij dient dan wel in ogenschouw te worden genomen dat tegemoetkomen aan de bij belastingplichtigen bestaande wens over een langere periode zekerheid te krijgen, voor de fiscus de behoefte met zich mee zal brengen om tussentijds de omstandigheden aan reële economische ontwikkelingen te toetsen. Een langere looptijd dan vier jaar kan dan ook samengaan met het vastleggen van een, met inachtneming van het arm's length beginsel te bepalen, bandbreedte, waarbinnen de fiscus bij tussentijdse toetsing geen aanpassingen zal plegen.

3.4 Snelheid

Een element dat aandacht vraagt is de snelheid waarmee rulingverzoeken worden afgehandeld. Het spreekt voor zich dat de organisatie van het rulingteam zodanig is dat verzoeken om toekenning van standaardrulings snel en doeltreffend worden afgehandeld. Daarnaast is het mogelijk ook het maatwerk snel te leveren; het open systeem, binnen de gegeven kaders, brengt met zich mee dat het rulingteam zelfstandig het maatwerk kan leveren. De versnelling in de werkwijze van het rulingteam is naar mijn oordeel een belangrijk winstpunt van de nieuwe rulingpraktijk.

4. Aanspreekpunt potentiële buitenlandse investeerders en de rulingpraktijk

Het Aanspreekpunt bestaat thans 2 jaar. In de periode 1993/94 is het betrokken geweest bij het naar Nederland halen van bijna 1 miljard aan investeringen, waarmee een belangrijk werkgelegenheidsbelang is gemoeid. Gezien de positieve ervaringen met het Aanspreekpunt, heb ik besloten het huidige beleid te continueren.

4.1 Verhouding Aanspreekpunt-rulingteam

De gedachte leeft dat het Aanspreekpunt onderdeel uitmaakt van het rulingteam. Dat is niet het geval. Het gaat hierbij, populair uitgedrukt, om één voordeur met daarachter twee loketten. Hoewel zowel het rulingteam als het Aanspreekpunt zich bewegen op het terrein van het (vooraf) maken van afspraken met belastingplichtigen die in internationale verhoudingen opereren, zijn zij ten aanzien van verschillende belastingplichtigen competent. Belastingplichtigen zullen dus niets merken van een samenloop. Alleen binnen de belastingdienst is wel een beperkte samenloop mogelijk: het rulingteam is namelijk competent voor het afgeven van alle rulings, derhalve ook voor die rulings welke onderdeel uitmaken van door het Aanspreekpunt te maken afspraken. Het spreekt voor zich dat hierover overleg tussen het rulingteam en het Aanspreekpunt wordt gevoerd. De investeerder heeft uiteraard alleen met het Aanspreekpunt te maken.

4.2 Competentie Aanspreekpunt

Het Aanspreekpunt is ingesteld om nieuwe buitenlandse investeerders een loket te bieden, waarbij zij met al hun vragen op fiscaal gebied terecht kunnen. Aan zo'n loket bleek behoefte, aangezien nieuwe buitenlandse investeerders over het algemeen nog niet onder de competentie van een bepaalde inspecteur vallen. Het Aanspreekpunt kan bindende toezeggingen doen over de fiscale aspecten van voorgenomen substantiële fysieke investeringen in Nederland, waarmee nieuwe werkgelegenheid is gemoeid.

Nadat een investeerder definitief besloten heeft in Nederland te investeren, wordt de inspecteur competent binnen wiens ambtsgebied de nieuwe vestiging wordt gerealiseerd. Aan met het Aanspreekpunt gemaakte afspraken is deze inspecteur gebonden. Hiermee komt een ander verschil met het rulingteam tot uitdrukking; het Aanspreekpunt is voor de aanslagregeling en de controle van deze vennootschappen nooit de competente inspecteur, terwijl dit voor het rulingteam ten aanzien van de meeste rulingvennootschappen wel het geval is.

Met de hiervoor gehanteerde formulering «substantiële (fysieke) investering» wordt bedoeld dat het totaal van de investeringen, benodigd om de ondernemingsactiviteiten te starten, een bepaalde omvang moet overstijgen. Deze omvang is in beginsel bepaald op 10 mln. gulden, waarbij deze investeringen zich over meer dan één jaar kunnen uitstrekken. In de praktijk wordt met deze 10 mln.-grens echter soepel omgegaan, in die zin dat het Aanspreekpunt rekening houdt met de omvang van de investering, en, meer in het algemeen, met het belang voor de Nederlandse economie, bijvoorbeeld de omvang van de te creëren werkgelegenheid.

Daarnaast is het Aanspreekpunt binnen de belastingdienst beschikbaar voor ondersteuning, op verzoek, van lokale inspecteurs, bij zowel nieuwe investeringen van geringere omvang dan 10 mln., als bij relatief omvangrijke vervolginvesteringen. Hiermee zijn in de praktijk reeds goede ervaringen opgedaan in situaties dat ondernemingen die zich recentelijk in Nederland hadden gevestigd ook voor hun vervolginvesteringen de betrokkenheid van het Aanspreekpunt op prijs stelden. Uiteraard onderhoudt het Aanspreekpunt bij al zijn werkzaamheden nauwe contacten met CBIN.

5. Kenbaarheid van beleid; verantwoording over gevoerd beleid

5.1 Publikatie van beleid

In deze notitie zijn door mij de kaders van het nieuwe rulingbeleid aangegeven. Ik zal dit beleid door middel van een mededeling publiceren. Op deze wijze zullen zowel belastingdienst als adviseurs en bedrijfsleven op de hoogte zijn van dit beleid. Publikatie kan ook een nieuwe impuls geven voor de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland.

Het is mij, vanwege artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, niet mogelijk over individuele gevallen publiekelijk mededeling te doen. Immers zelfs na anonimisering blijken voor ingewijden sommige gevallen toch nog herleidbaar te kunnen zijn. Ik leg de nadruk op dit laatste omdat mij, naar aanleiding van het uitvoeren van een uitspraak van de Raad van State, hierover signalen hebben bereikt. Daarbij werd bezorgdheid uitgesproken over een mogelijke ontwikkeling in de richting van vergaand gedetailleerde openbaarmaking van afgegeven rulings. Die zorg deel ik; bedrijven moeten er op kunnen vertrouwen dat de volledige opening van zaken die van hen bij de rulinginspecteur wordt verwacht, wordt gehonoreerd met geheimhouding, zoals voorzien in ons wettelijke systeem. Deze door de wet geëiste terughoudendheid in individuele

gevallen doet aan de kenbaarheid van het rulingbeleid niet af: de kaders worden gepubliceerd, nieuw ontstane rulingvormen worden gepubliceerd en wanneer, op verzoek van de praktijk, bijvoorbeeld een nieuwe standaardruling zou worden ontwikkeld, wordt deze ook gepubliceerd.

5.2 Rapportage aan de Tweede Kamer

Sedert 1986 wordt aan de Kamer gerapporteerd over het rulingbeleid. De twee meest recente rapportages zijn opgenomen in het Beheersverslag van de belastingdienst. Ik stel mij voor de rapportage ook in de toekomst via het Beheersverslag te doen plaatsvinden. Het spreekt voor zich dat daarbij bijzondere aandacht zal worden besteed aan het actief publiceren van zich nieuw ontwikkelende vaste patronen.

6. Inbedding in de belastingdienst

Het rulingbeleid zoals dat in deze notitie is uiteengezet zal, net zoals thans het geval is, worden uitgevoerd door het op Belastingdienst/Grote ondernemingen Rotterdam gevestigde rulingteam. Gelet op mijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit beleid, acht ik een goede afstemming hierover tussen de belastingdienst en het departement vanzelfsprekend. Daarbij zal met name aandacht worden gegeven aan de trends die op het internationale vlak in het algemeen en op rulinggebied in het bijzonder zijn te signaleren. Deze afstemming is tevens gewenst met het oog op het snel en adequaat kunnen inspelen op beleidsrelevante kwesties.

In de jaren zeventig gaf iedere individuele inspecteur vennootschapsbelasting zelfstandig rulings af, zonder dat sprake was van afstemming. In 1978 is een eerste aanzet tot landelijke coördinatie van rulingbeleid gegeven met het instellen van een periodiek te houden landelijke rulingvergadering, waaraan alle inspecties der vennootschapsbelasting en het departement deelnamen. Tot 1 januari 1991 bleef de situatie gehandhaafd dat rulings op alle elf inspecties der vennootschapsbelasting werden afgegeven, waarbij via de landelijke rulingvergadering afstemming en coördinatie plaatsvond over bestaand en nieuw rulingbeleid.

Naast deze toename van de interesse voor rulingbeleid binnen de belastingdienst, is vanaf 1986 sprake van een groeiende politieke en maatschappelijke aandacht voor het onderwerp rulings. Dat heeft uiteraard te maken met het vestigingsklimaat en de daarbij betrokken (buitenlandse) ondernemingen, anders gezegd, met het concurrentievermogen van Nederland in het internationale fiscale veld. Uitgangspunt was en is het streven naar een evenwicht: de concurrentiekracht moet maximaal zijn, onder handhaving van uitgangspunten die in OESO-verband door Nederland mede zijn onderschreven. Nederland moet zich niet (willen) afficheren als (partieel) belastingparadijs (taxhaven), met name gezien de negatieve uitstraling daarvan bij verdragsonderhandelingen. Daarnaast moet worden voorkomen dat reeds in Nederland gevestigde ondernemingen oneerlijke concurrentie wordt aangedaan, en moet worden gestreefd naar duurzame effecten voor de Nederlandse samenleving (geen taxholidays). Bij zoveel factoren die in de beschouwing moeten worden betrokken, kan discussie over individuele gevallen niet uitblijven. Bovendien zal het, bij aanwezigheid van vele toepassers van rulingbeleid, moeilijk zijn een uniform beleid te handhaven. Regelmatig heeft de Kamer dan ook blijk gegeven van zijn intensieve belastingstelling voor dit terrein van fiscaal uitvoeringsbeleid.

Waar het rulingbeleid op vele plaatsen in de belastingdienst werd toegepast, ontstond uiteraard de mogelijkheid van interpretatieverschillen. Dit leidde ertoe dat in een aantal gevallen belastingplichtigen en hun adviseurs deze verschillen benutten door «op zoek te gaan» naar de inspectie met het gunstigste standpunt. Dit inspectieshoppen heeft geleid tot incidenten die schadelijk waren voor het aanzien van allen die bij de rulingpraktijk waren betrokken. Via organisatorische maatregelen (onder andere de al genoemde landelijke rulingvergaderingen) is getracht dit zo veel mogelijk tegen te gaan.

Met name deze inspectie-shopping, maar ook signalen uit de Tweede Kamer ten aanzien van de coördinatie van het rulingbeleid (o.a. IJK, 1986-1987, 19 700 hfdst. IXB, nr. 25 en IJK, 1987-1988, 20 200 hfdst. IXB, nr. 11), hebben ertoe geleid dat de afgifte van rulings met ingang van 1 januari 1991 is geconcentreerd op één eenheid van de belastingdienst, te weten Belastingdienst/Grote ondernemingen Rotterdam. De formele bevoegdheid voor de afhandeling van rulings is aan die eenheid opgedragen; andere eenheden van de belastingdienst zijn ter zake niet bevoegd (voor sommige belastingplichtigen zijn andere eenheden nog wel bevoegd, zij het dat zij een bindend advies aan Rotterdam moeten vragen).

Deze concentratie is ook met uw Kamer besproken; daarbij is toegezegd uw Kamer jaarlijks te informeren over de aantallen afgegeven standaardrulings, en over de rulings die daarvan afweken. Laatstelijk is via het Beheersverslag 1993 van de belastingdienst een opgave gedaan, die ik bij brief van 14 december 1994, kenmerk DB94/4108M, overigens nog heb aangevuld.

Nu ik heb besloten het huidige rullingbeleid te verruimen, komen de sterke punten van concentratie goed tot hun recht. Ik wijs daarbij op factoren als herkenbaarheid, deskundigheid, snelheid, eenheid van beleid, kenbaarheid van beleid.

De coördinatie van beleid binnen de belastingdienst is sinds de reorganisatie verder verbeterd; maar coördinatie kost tijd (via overlegvergaderingen en dergelijke) en tijd is een factor die bij de keuze van een vestigingsplaats een grote rol speelt. Door het afgeven van rulings op één plaats te concentreren kan die snelheid worden gerealiseerd, zonder dat het beginsel dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld in gevaar komt.