

Mogelijkheden Toepassing Tariefdifferentiatie Toeristenbelasting

Aanleiding

Bij de behandeling van de verordening toeristenbelasting 2013 in juni 2012 is de raad toegezegd om voor de verordening toeristenbelasting 2014 de mogelijkheden voor tariefdifferentiatie te onderzoeken. In december 2012 heeft de raad kennis genomen van het door uw college vastgestelde procesvoorstel. Hierin werd de volgende planning vastgesteld:

December 2012 - Vaststellen procesvoorstel toeristenbelasting door de raad

Jan - feb 2013	- Uitvoeren onderzoek tariefdifferentiatie
feb 2013	- Collegeadvies tariefdifferentiatie toeristenbelasting 2014
maart 2013	- Rapport en voorstel tariefdifferentiatie in de raadscommissie
april 2013	- Rapport en voorstel tariefdifferentiatie in de raad
mei 2013	- Collegeadvies verordening toeristenbelasting 2014
juni 2013	- Raadscommissie verordening toeristenbelasting 2014
juni 2013	- Vaststellen verordening toeristenbelasting 2014 door de raad

Doel van dit rapport is het geven van aanbevelingen aan de raad over de mogelijkheden voor het invoeren van tariefdifferentiatie bij de heffing van toeristenbelasting in de gemeente Bergen.

Samenvatting

Het onderzoek naar de mogelijkheden voor toepassing van tariefdifferentiatie bij de toeristenbelasting heeft de volgende conclusies en aanbevelingen opgeleverd.

Conclusies

- Op grond van de huidige wet- en regelgeving mag de gemeenteraad besluiten tariefdifferentiatie bij het heffen van de toeristenbelasting toe te passen.
- Bij het toepassen van tariefdifferentiatie vindt, bij het gelijk blijven van de totaalinkomsten toeristenbelasting, lastenverschuiving plaats.
- Met deze wijze van tariefdifferentiatie leg je een koppeling tussen het belastbare feit en het comfort cq. de prijs van het vakantieonderkomen. De wetgeving legt deze koppeling niet, maar legt verbinding met het gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen door de toerist. Daarnaast neigt het hanteren van verschillende tarieven die afhankelijk zijn van de prijs van de onderkomens naar een inkomensafhankelijke heffing.
- Uit de wet- en regelgeving over Toeristenbelasting (pagina 4) blijkt dat het moeilijk is een objectieve rechtvaardigingsgrond te vinden om de ene groep toeristen, degenen die campings bezoeken, te bevoordelen bij het betalen van toeristenbelasting. Dit geeft een juridisch risico.
- Bij mutaties van belastingplichtigen binnen een bepaalde tariefgroep is, bij tariefaanpassing, het effect op een dergelijke groep groot, tenzij de pijn verdeeld wordt over het gehele belastingbestand. Dit kan door de andere belastingplichtigen als onrechtvaardig worden ervaren.
- Als tariefdifferentiatie wordt toegepast met als uitgangspunt dat verblijfhouders op campings minder gaan betalen heeft dit het minste effect op de rest van het belastingbestand als in deze rest geen verdere differentiatie wordt aangebracht. De extra stijging bij de overige belastingplichtigen is dan € 0,08 - 0,15 cent. Bij andere varianten is de stijging voor met name de hotels een stuk groter.
- We hebben nu, door onze wijze van heffen en de bestendigheid hierin over de afgelopen jaren, een opbrengst die juridisch gegarandeerd is. Bij een eventuele tariefsdifferentiatie verschuiven we van stabiele naar een instabiele situatie.

Aanbeveling

De huidige verordening voor de heffing en inning van toeristenbelasting, behoudens eventuele tariefsaanpassingen, voor 2014 en verder handhaven.

Algemeen over Toeristenbelasting

Voordat ingegaan wordt op de huidige uitvoering en alternatieven voor een gewijzigde heffing worden eerst de juridische grondslag, het karakter van de belasting, de belastingplicht en de heffingsmaatstaf beschreven.

Juridische grondslag en karakter van de belasting

Juridische grondslag

Toeristenbelasting kan worden geheven op basis van artikel 224 van de Gemeentewet. Belastbaar is het houden van verblijf tegen betaling binnen de gemeente door personen die niet als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zijn ingeschreven.

Het woord “verblijf” werd bewust gekozen in plaats van “nachtverblijf” om de mogelijkheid te bieden ook dagrecreatie onder de toeristenbelasting te laten vallen. Later is jurisprudentie ontstaan waaruit blijkt dat dagrecreatie niet onder de toeristenbelasting kan vallen, maar onder de zogenaamde gemakkelijkhedenretributie.

Karakter van de belasting

De gedachte achter toeristenbelasting is dat de gemeente kosten maakt voor voorzieningen die mede door niet-inwoners worden gebruikt, maar daarvoor geen vergoeding krijgt uit het gemeentefonds. Ook niet-toeristisch bezoek kan belast worden.

In de wettekst wordt niet aangegeven dat de opbrengst moet dienen ter dekking van de kosten die worden gemaakt ten behoeve van het toerisme. De toeristenbelasting heeft dus niet het karakter van een bestemmingsbelasting of profijtbelasting¹. Wel is zij mede gebaseerd op de profijtgedachte in ruime zin: in de gemeenten verblijven personen die niet in de gemeente woonachtig zijn, maar die wel profiteren van de gemeentelijke voorzieningen. De belasting is daarom te kwalificeren als een algemene heffing. De opbrengst komt dus ten goede aan de algemene middelen van de gemeente. Het is geen vorm van kostenverhaal, maar de gemeente kan er wel voor kiezen om de opbrengst te gebruiken voor het bekostigen van toeristische voorzieningen.

Belastingplichtige

De toeristenbelasting kan in beginsel niet worden geheven van inwoners van de gemeente. Voor niet-inwoners geldt dat de belasting rechtstreeks kan worden geheven van degene die verblijf houdt. De belasting kan echter ook worden geheven van degene die gelegenheid tot verblijf aan niet-inwoners biedt. Deze persoon of instelling moet echter wel een financieel belang bij de toeristen hebben. Het laatste komt in de praktijk het meeste voor. De belastingaanslag gaat dan naar de hotel-, pension- of campinghouder die op zijn beurt de belasting doorberekent aan de toerist. De toerist kan dit bedrag op zijn rekening terugvinden. Het is echter niet noodzakelijk dat het verblijf een toeristisch karakter heeft. Ook het verblijven voor andere doeleinden dan toerisme kan in de heffing worden betrokken, bijvoorbeeld een zakelijk verblijf.

¹ Een belasting die wordt geheven naar de mate waarin de individuele burger profiteert van overheidsvoorzieningen.

Daarnaast is het mogelijk om verblijf zonder overnachting te belasten (dagtoerisme), maar dan moet het verblijf wel een zekere mate van duurzaamheid en zelfstandigheid hebben. Een bijzondere categorie is verblijf op het water. Diverse gemeenten hebben hiervoor een afzonderlijke verordening opgesteld die doorgaans bekend staat als de watertoeristenbelasting. Het uitgangspunt is verblijf op een vaartuig. Nachtelijk verblijf is daarbij niet verplicht. Het kan daardoor ook gaan om dagtoerisme.

Heffingsmaatstaf, tarief en wijze van heffen

Heffingsmaatstaf

Gemeenten hebben in beginsel beleidsvrijheid in het bepalen van de heffingsmaatstaf en het tarief. Het tarief voor de toeristenbelasting wordt meestal vastgesteld per persoon per overnachting of etmaal. Voor de toeristenbelasting gelden geen specifieke vrijstellingen. Gemeenten zijn vrij in de keuze van mogelijke vrijstellingen.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de heffingsmaatstaf moet aansluiten bij het aantal personen dat verblijft en bij de duur van het verblijf. Dit geldt evenzeer wanneer volgens een forfaitair tarief wordt geheven.

Tarief

Heffing naar inkomen, winst of vermogen is verboden (art. 219 van de Gemeentewet).

Het is wel toegestaan om tariefdifferentiaties naar leeftijd, zoals een jongerentarief en een seniorentarief, groepsgrootte, een percentage van de overnachtingprijs en een sterafhankelijk tarief in te voeren.

Conclusie

- In de wetgeving over toeristenbelasting wordt aangegeven dat tariefdifferentiatie mag worden toegepast. Als voorbeelden worden gegeven tariefdifferentiaties naar leeftijd, zoals een jongerentarief en een seniorentarief, groepsgrootte, een percentage van de overnachtingprijs en een sterafhankelijk tarief.
- De huidige verordening op de Heffing en Inning van Toeristenbelasting en de daaraan verbonden heffingsmethodiek voldoet aan de huidige wet- en regelgeving.

Mogelijkheden toepassen tariefdifferentiatie

In 2012 en begin 2013 is door de gemeente Bergen onderzoek gedaan naar de gevolgen van de invoering van tariefdifferentiatie in verhouding tot de prijs van de toeristische onderkomens.

Uit gesprekken met enkele raadsleden werd de wens duidelijk om in de tarifiering het volgende onderscheid in onderkomensoort aan te brengen. Het aantal toegevoegde overnachtingen komt uit de administratie van 2010. Het tarief voor 2013 bedraagt € 1,45 per persoon per nacht.

1. Campings	297.400 overnachtingen
2. Huisjes	455.500 overnachtingen
3. Hotels kleiner dan 4 sterren	231.600 overnachtingen
4. Hotels groter of gelijk aan 4 sterren	245.600 overnachtingen

Op basis van deze verdeling en deze aantallen is in onderstaande tabel aangegeven wat het verschil aan inkomsten is bij een tariefswijziging van € 0,10.

Soort	Overnacht.	Tarief +/-	Verschil
Camping	297.400	0,10	29.740
Huisjes	455.500	0,10	45.550
Hotel < 4	231.600	0,10	23.160
Hotel => 4	245.600	0,10	24.560

Op basis van deze cijfers zijn hieronder een aantal varianten weergegeven waaruit zichtbaar wordt wat het effect is van bepaalde keuzes in tariefdifferentiatie.

Variant: breng het campingtarief terug naar € 1,- . Het effect op de overige onderkomensoorten, bij ongeveer gelijkblijvende totaalopbrengsten toeristenbelasting ziet er als volgt uit. Naast deze kolom een variant waarbij de camping naar € 1,20 daalt.

Variant 1 Campings wordt € 1,-, de rest gaat gelijk omhoog

Camping wordt €1,20

€	Overnacht.	Tarief +/-	tarief wordt	Verschil
Camping	297.400	-0,45	1,00	133.830-
Huisjes	455.500	0,15	1,60	68.325
Hotel < 4	231.600	0,15	1,60	34.740
Hotel => 4	245.600	0,15	1,60	36.840
				6.075

Tarief +/-	tarief wordt	Verschil
-0,25	1,20	74.350-
0,08	1,53	36.440
0,08	1,53	18.528
0,08	1,53	19.648
		266

Variant 2 Campings wordt € 1,- (resp. €1,20), huisjes blijft € 1,45 en verschil in tarieven hotels (sterren)

Soort	Overnacht.	Tarief +/-	tarief wordt	Verschil	Tarief +/-	tarief wordt	Verschil
Camping	297.400	-0,45	1,00	133.830-	-0,25	1,20	74.350-
Huisjes	455.500	0,00	1,45	-	0,00	1,45	-
Hotel < 4	231.600	0,15	1,60	34.740	0,10	1,55	23.160
Hotel => 4	245.600	0,40	1,85	98.240	0,20	1,65	49.120
				850-			2.070-

Variant 3 Campings wordt € 1,- (resp. €1,20), huisjes naar € 1,25 (resp. € 1,35)

Soort	Overnacht.	Tarief +/-	tarief wordt	Verschil	Tarief +/-	tarief wordt	Verschil
Camping	297.400	-0,45	1,00	133.830-	-0,25	1,20	74.350-
Huisjes	455.500	-0,20	1,25	91.100-	-0,10	1,35	45.550-
Hotel < 4	231.600	0,35	1,80	81.060	0,20	1,65	46.320
Hotel => 4	245.600	0,55	2,00	135.080	0,30	1,75	73.680
				8.790-			100

Variant 4 Campings wordt € 1,- (resp. €1,20), huisjes naar € 1,20 (resp. 1,25)

Soort	Overnacht.	Tarief +/-	tarief wordt	Verschil	Tarief +/-	tarief wordt	Verschil
Camping	297.400	-0,45	1,00	133.830-	-0,25	1,20	74.350-
Huisjes	455.500	-0,25	1,20	113.875-	-0,20	1,25	91.100-
Hotel < 4	231.600	0,40	1,85	92.640	0,25	1,70	57.900
Hotel => 4	245.600	0,60	2,05	147.360	0,40	1,85	98.240
				7.705-			9.310-

Conlusie:

Deze varianten geven een beeld en zijn uiteraard niet uitputtend. Hieruit wordt duidelijk dat als je het tarief voor campings drastisch naar beneden wilt brengen (naar € 1,-), de lastenverschuiving naar de overige 3 categorieën minimaal € 0,15 bedraagt. Als ook de huisjes goedkoper worden of gelijk blijven én differentiatie in de tarieven van hotels wordt aangebracht stijgen de hoteltarieven minimaal € 0,15 voor < 4 sterren tot maximaal € 0,60 voor => 4 sterren. Als de campings minder dan € 0,45 dalen, wordt de lastenverschuiving naar de overige onderdelen in verhouding lager.

Juridische implicaties en risico's

Rechtvaardigingsgrond lastenverschuiving

Uit de wet- en regelgeving over Toeristenbelasting (pagina 4) blijkt dat het moeilijk is een objectieve rechtvaardigingsgrond te vinden om de ene groep toeristen, degenen die campings bezoeken, te bevoordelen bij het betalen van toeristenbelasting.

Risico

Als de eigenaren van de overige onderkomenscategorieën in bezwaar en beroep gaan vanwege de lastenverschuiving, bestaat de kans dat de rechter de grond waarop Bergen het onderscheid maakt, nl. een tarief dat meer in verhouding tot de overnachtingsprijs staat niet rechtsgeldig vindt. Het beroep wordt dan gegrond verklaard. Gevolg is dat de verordening gedeeltelijk, op dat onderdeel, onverbindend wordt verklaard. Dit betekent dat we op dat onderdeel dat jaar niet kunnen heffen, met alle gevolgen voor de inkomsten toeristenbelasting.

Risico bij wegvallen belastingplichtigen

Als tariefdifferentiatie wordt toegepast maak je logischerwijs de groepen die onder een bepaald tarief vallen kleiner. Bij het geheel of gedeeltelijk wegvallen van belastingplichtige wordt de groep waarover de "pijn" verdeeld wordt om de inkomsten op peil te houden kleiner, en daarmee dus groter voor betrokkenen. Dit kan ondervangen worden door deze 'pijn' te verdelen over het hele belastingbestand. Dit kan echter door de belastingplichtigen die onder andere tariefgroepen vallen als onrechtvaardig worden ervaren.

Als voorbeeld: Bij het wegvallen van één van de grotere hotels door brand is de inkomstenderving voor de gemeente bij het huidige tarief € 166.000,- . Dit betreft dan 49% van de overnachtingen van de => 4 sterren hotels.

Risico

Bij mutaties van belastingplichtigen binnen een bepaalde tariefgroep is, bij tariefaanpassing, het effect op een dergelijke groep groot, tenzij de pijn verdeeld wordt over het gehele belastingbestand. Dit kan door de andere belastingplichtigen als onrechtvaardig worden ervaren.

Algemene conclusie en aanbeveling

Conclusies

- Op grond van de huidige wet- en regelgeving mag de gemeenteraad besluiten tariefdifferentiatie bij het heffen van de toeristenbelasting toe te passen.
- Bij het toepassen van tariefdifferentiatie vindt, bij het gelijk blijven van de totaalinkomsten toeristenbelasting, lastenverschuiving plaats.

- Met deze wijze van tariefdifferentiatie leg je een koppeling tussen het belastbare feit en het comfort cq. de prijs van het vakantieonderkomen. De wetgeving legt deze koppeling niet, maar legt verbinding met het gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen door de toerist. Daarnaast neigt het hanteren van verschillende tarieven die afhankelijk zijn van de prijs van de onderkomens naar een inkomensafhankelijke heffing.
- Uit de wet- en regelgeving over Toeristenbelasting (pagina 4) blijkt dat het moeilijk is een objectieve rechtvaardigingsgrond te vinden om de ene groep toeristen, degenen die campings bezoeken, te bevoordelen bij het betalen van toeristenbelasting. Dit geeft een juridisch risico.
- Bij mutaties van belastingplichtigen binnen een bepaalde tariefgroep is, bij tariefaanpassing, het effect op een dergelijke groep groot, tenzij de pijn verdeeld wordt over het gehele belastingbestand. Dit kan door de andere belastingplichtigen als onrechtvaardig worden ervaren.
- Als tariefdifferentiatie wordt toegepast met als uitgangspunt dat verblijfhouders op campings minder gaan betalen heeft dit het minste effect op de rest van het belastingbestand als in deze rest geen verdere differentiatie wordt aangebracht. De extra stijging bij de overige belastingplichtigen is dan € 0,08 - 0,15 cent. Bij andere varianten is de stijging voor met name de hotels een stuk groter.
- We hebben nu, door onze wijze van heffen en de bestendigheid hierin over de afgelopen jaren, een opbrengst die juridisch gegarandeerd is. Bij een eventuele tariefsdifferentiatie verschuiven we van stabiele naar een instabiele situatie.

Aanbeveling

De huidige verordening voor de heffing en inning van toeristenbelasting, behoudens eventuele tariefsaanpassingen, voor 2014 en verder handhaven.