

Memo Differentiëren toeristenbelasting?

Gemeente Bloemendaal

Aanleiding

In een motie is het college opgeroepen om (o.a.):

- Met een voorstel te komen om toeristenbelasting te differentiëren tussen kampeerplekken en hotels
- Te onderzoeken of naast differentiatie het wenselijk en haalbaar zou zijn om toeristenbelasting te heffen als % van de overnachtingsprijs

Advies GBKZ

GBKZ adviseert niet te differentiëren op basis van verblijfsaccommodatie en niet te heffen op basis van een percentage van de overnachtingsprijs.

Toelichting op advies

Huidige belastingplicht toeristenbelasting

Toeristenbelasting wordt geheven voor het tegen een vergoeding, in welke vorm dan ook, houden van verblijf met overnachting. Van de verblijfbieder wordt tot op heden een vast tarief per overnachting per persoon geheven. De verblijfbieder kan deze belasting doorberekenen in de overnachtingsprijs.

Recreatief en zakelijk verblijf

Opgemerkt wordt dat het verblijf veelal recreatief zal zijn, maar dat hoeft niet. Ook de zakelijke verblijfhouders of de arbeidsmigranten die in een hotel of een B&B overnachten voor kortere of langere tijd, bijvoorbeeld omdat degene is gedetacheerd of werkt binnen of in de omgeving van Zandvoort, betaalt toeristenbelasting.

Vrijstellingen

Vrijgesteld van heffing zijn:

1. degene die verblijft in een zorginstelling;
2. asielzoekers.

Uiteraard kan toeristenbelasting niet worden geheven van ingezetenen van de gemeente Bloemendaal.

Welke tariefsoorten?

Gemeenteraden hebben veel vrijheid bij het bepalen van de tarieven voor de toeristenbelasting. In de verordening wordt vastgesteld volgens welk tariefstelsel de belasting verschuldigd is en welke basis voor de berekening wordt gebruikt. Grofweg zijn er drie manieren:

1. Een vast bedrag per overnachting
2. Een percentage van de overnachtingsprijs
3. Een classificatiesysteem met sterren.

Andere manieren zijn heffen naar:

- leeftijd (bijvoorbeeld voor kinderen onder de 5 jaar géén toeristenbelasting)
- groepsgrootte (bijvoorbeeld groepen boven x-tal personen een lager tarief)
- verblijfsaccommodatie (ook onderscheid naar 'dure' en 'goedkope' accommodaties zou kunnen worden gemaakt).

De Hoge Raad heeft in 2003 aangegeven dat tariefdifferentiaties naar leeftijd, groepsgrootte, een percentage van de overnachtingsprijs en/of een sterfahankelijk tarief aanvaardbaar zijn.

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:GHAMS:2002:AE2197>. Een heffing naar inkomen, winst of vermogen is verboden (art. 219 Gemeentewet).

Tariefdifferentiatie naar verblijfsaccommodatie?

Omdat de motie oproept tussen een differentiatie tussen kampeerplekken en hotels, is de motie geïnterpreteerd als differentiatie op basis van verblijfsaccommodatie.

Het staat gemeenten vrij een differentiatie toe te passen waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende verblijfsvormen (hotel, camping, B&B, groepsaccommodatie) of naar grootte van een verblijfsvorm (minicamping, camping, accommodatie met vijftig bedden of meer, etc.).

Daarbij dient te worden opgemerkt dat de toeristenbelasting geheven wordt van niet-inwoners van de gemeente ter compensatie van het gebruik van de openbare ruimten en voorzieningen van de gemeente. Daarbij maakt het dus niet uit of iemand in een vijfsterrenhotel verblijft of in een groepsaccommodatie.

De reden om deze vorm van differentiatie toe te passen schuilt in het feit dat de toeristenbelasting procentueel hoger drukt op de overnachtingsprijzen bij goedkopere vormen van verblijf als kamperen en verblijf in groepsaccommodaties. Het differentiëren naar verblijfsvorm is de meest voorkomende vorm van differentiatie in Nederland. Het objectief houden van de vrijstelling is redelijk eenvoudig. Deze vorm van differentiëren wordt over het algemeen door de diverse groepen verblijfbieders geaccepteerd.

Voorwaarden:

- Objectiviteit. Bij de toepassing van een tariefdifferentiatie is het belangrijk de afzonderlijke vormen van verblijf goed te definiëren bij voorkeur in een artikel Begripsomschrijvingen in de verordening toeristenbelasting.
- De verhoudingen tussen de tarieven naar de verschillende verblijfsvormen zijn redelijk.

Een afgeleide vorm van differentiatie is het differentiëren naar de omvang van een verblijfsaccommodatie. Een aantal gemeenten maakt gebruik van deze mogelijk en hanteert een meerdere tarieven voor het verblijf op campings en kampeerterreinen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt op basis van het aantal standplaatsen van een camping. In de praktijk worden dan minicampings; campings met een gemaximeerd aantal standplaatsen op basis van het bestemmingsplan (meestal 15 of 25 standplaatsen) met een lager tarief belast dan de reguliere camping.

Het hanteren van de deze differentiatie stuit vaak op weerstand vanuit de hoek van reguliere campinghouders en hun belangbehartigers. Campinghouders zien minicampings doorgaans als concurrentie met minder strikte regelgeving. Dat laatste was een aantal jaren zeker het geval. Tegenwoordig is de regelgeving voor beide groepen nagenoeg gelijk.

Differentiatie op basis van verblijfsvorm ligt bij de invoering ervan vaak gevoelig bij de diverse verblijfsbieders. Men vindt het onrechtvaardig dat voor het houden van verblijf binnen de gemeente verschillende tarieven worden gebruikt. Verblijfsbieders zien een relatie tussen de hoogte van overnachtingsprijs en het tarief toeristenbelasting (een hotelovernachting wordt hoger belast dan een overnachting op een camping) en voelen zich daardoor benadeeld. Uit de jurisprudentie waarbij de differentiatie naar verblijfvorm onderwerp is, blijkt dat echter niet.

Risico 1 bij heffing naar verblijfsaccommodatie

Fiscaal juridisch is het niet altijd mogelijk de verschillende soorten accommodaties goed af te bakenen. Het ontbreekt vaak aan objectieve grondslagen. Zo heeft de klasse waardering /het aantal sterren bij hotels bijvoorbeeld geen objectieve grondslag (meer). Onderscheid maken naar voorzieningenniveau, is ook geen sluitend afbakeningscriterium.

Wat is immers een camping? Alleen als er in tenten of caravans wordt overnacht? Of ook als er in bungalows of chalets (stacaravans) wordt overnacht? In de gemeente Bloemendaal zijn er

campings met uitsluitend kampeerplekken maar er is ook een park met luxe huisjes. Daarbovenop kennen de campings verschillende accommodaties van eenvoudig tot luxe. Is het de bedoeling om daar hetzelfde tarief voor te hanteren?

Risico 2 bij heffing naar verblijfsaccommodatie

Uit de wet- en regelgeving over toeristenbelasting blijkt dat het moeilijk is om een objectieve rechtvaardiginggrond te vinden om een groep toeristen (in dit geval de gasten met een kampeerplek bij een camping) te bevoordelen. Dit geeft een juridisch risico. Een rechter zou kunnen vinden dat de grond waarop het onderscheid wordt gemaakt niet rechtsgeldig is. In het geval van een kampeerder (de motie heeft het over kampeerders (caravan- en tentplekken) en campingbezoekers) is onduidelijk wanneer er sprake is van 'kamperen' of van een 'camping'. Gaat het dan uitsluitend om degene die in een caravan of tent overnacht, of juist een ieder die op een camping overnacht?

Risico 3 bij heffing naar verblijfsaccommodatie

Het tarief dat voor een camping geldt, geldt voor alle verblijfsaccommodaties op die camping. Niet slechts voor tenten of caravans. Binnen een camping is het niet toegestaan verder te differentiëren. Campings in Bloemendaal kennen verschillende vormen van accommodaties van eenvoudig tot luxe.

Heffen op basis van de logiesomzet?

Een methodiek van heffen die in een beperkt aantal gemeenten wordt toegepast, is het heffen van toeristenbelasting op basis van de gerealiseerde omzet uit logies. De heffingsmaatstaf is dan een percentage van de gerealiseerde omzet.

Deze methodiek past goed bij een gemeente waarbij de aard van verblijfsaccommodaties vrij homogeen is en niet te kleinschalig is. In een gemeente met voornamelijk hotels kan heffen op omzet logies goed werken. Op het moment dat er veel kleinschalige aanbieders (particulieren, B&B, minicampings, e.d.) voorkomen wordt deze methodiek lastig. Veel van de met name kleinere aanbieders voeren de verblijfsactiviteiten uit vanuit privé. Inkomsten worden, al dan niet, verantwoord binnen de aangifte Inkomstenbelasting op basis van all-in prijzen. Het vaststellen van de omzet logies is dan behoorlijk arbeidsintensief. Verder is bij de grote belastingplichtigen, zeker als zij onderdeel uitmaken van een concern of keten, het vaststellen van de feitelijke omzet logies complex vanwege verleende kortingen, betaalde commissie aan tussenpersonen en doorbelaste kosten aan de verblijfsbieder.

Bij campings met vaste – en seizoenplaatsen is de relatie tussen het houden van verblijf en de hoogte van de huur van de standplaats voor de duur van een seizoen of jaar discutabel. Er is geen directe relatie tussen het aantal overnachtingen dat verbleven wordt en de huur van de grond. Een voorwaarde om met deze heffingsmethodiek te werken, is dat het aangiftebiljet volkomen duidelijk is voor de belastingplichtigen. Wat wordt bedoeld met omzet logies. Bruto-omzet? Netto-Omzet? Omzet na aftrek bemiddelingskosten? Inclusief ontbijt? Met of zonder korting?

Het model, heffen op basis van logiesomzet, wordt gepromoot door belangenbehartigers van campings. De reden schuilt in het feit dat bij dit model campings aanzienlijk minder toeristenbelasting afdragen dan bij de overige methodieken, tenminste als er geen tariefdifferentiatie wordt opgenomen in de verordening (Slechts in een enkel geval wordt door gemeenten die deze methodiek hanteren met gedifferentieerde percentages van de omzet gewerkt!).

Voordelen

- De heffingsmaatstaf is duidelijk.
- Geen forfaitaire heffing en dus ook geen risico.

Nadelen

- Het vaststellen van de feitelijke logiesomzet is voor zowel gemeente als exploitant complex.
- Lastige methodiek bij grotere diversiteit van verblijfsvormen.
- Er ligt een directe relatie tussen de verblijfsvorm en de hoogte van de ingehouden toeristenbelasting. Daardoor betaalt de ene recreant aanzienlijk meer dan de andere recreant terwijl beiden gebruik maken van de gemeentelijke faciliteiten (waarvoor de toeristenbelasting in feite bedoeld is; algemeen dekkingsmiddel).
- Controle op naleving van de verordening is arbeidsintensief.

Vervolgproces

Als wordt afgeweken van het advies niet te differentiëren op basis van verblijfsaccommodatie en niet te heffen op basis van een percentage van de overnachtingsprijs, moet er tijdig aandacht voor het vervolg zijn. Naast de afstemming met de diverse exploitanten, moet er ook ruimte worden gevonden om het huidige bestand te actualiseren en de verordening daarop aan te passen.

Hiervoor zal, de inzet van een externe partij nodig zijn.

Overigens is een invoering, gelet op de hiervoor aangegeven voorbereiding, niet eerder mogelijk dan 1 januari 2026.