Gemeente Amsterdam

| | |
|---|---|
| Datum | 7 maart 2017 |
| Aan | Wethouder Belastingen |
| Van | [redacted] |
| Onderwerp | Financiële bijdrage toerisme |
| Behandelaar | [redacted] |
| Telefoon | [redacted] |

## 1. Financiële bijdrage toeristen

In het kader van de voorjaarsnota 2016 is aangekondigd dat cruisevaart, touringcars en stadstours met ingang van 2018 een financiële bijdrage zullen leveren via de vermakelijkheidsretributie (VMR). De verwachting is dat deze maatregel met ingang van 2018 structureel € 3 miljoen zal opbrengen.

Bij de behandeling van de Begroting 2017 zijn de moties [redacted] (TA 2016-001629) en [redacted] (TA 2016-001585) aangenomen, waarin de wens is geuit om tevens de mogelijkheden te onderzoeken om toeristenbelasting te introduceren voor passagiers van rivier- en zeecruises, naast de wens om te onderzoeken of het mogelijk is om per 2018 VMR in te voeren voor aanbieders van huurfietsen, Segways, fietstaxi's, paardenkoetsen, hop-on & hop-off bussen, partybussen en andere op toeristen en dagjesmensen gerichte vervoersmiddelen.

Belastingen heeft in de afgelopen periode de fiscaal-juridische mogelijkheden verkend om toeristen door middel van VMR of toeristenbelasting bij te laten dragen. Daarnaast is geanalyseerd of de heffingen in de praktijk efficiënt uit te voeren en te handhaven zijn. Belastingen heeft zich daarbij laten ondersteunen door [redacted] De integrale adviesrapportages van beide partijen treft u als bijlagen bij deze notitie aan.

## 2. Leeswijzer

In het volgende deel presenteren we een totaaloverzicht van de mogelijkheden in vogelvlucht. Vervolgens gaan we per vervoersmiddel – of categorie - nader in op de uitkomsten van het onderzoek, uitgesplitst naar de verschillende categorieën. Daarbij komen telkens de volgende aspecten aan de orde:

- De fiscaal-juridische mogelijkheden en onmogelijkheden
- Privaatrechtelijke alternatieven
- De praktische uitvoerbaarheid van de heffing
- De verwachte (structurele) opbrengsten (indien reeds bekend)
- Investeringskosten en perceptiekosten (indien reeds bekend)
- Samenhang met aanpalende beleidslijnen (indien van toepassing)

## Mogelijkheden uitbreiding bijdrageplichtige groepen toeristen

| | FISCALE MOGELIJKHEDEN | | | | PRIVAAT-RECHTELIJK ALTERNATIEF | (VOOR RECHTER AANNEMELIJKE) UITVOERING & HANDHAVING? |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Toeristenbelasting | VMR | Straatparkeerbelasting | Overige fiscale heffingen | | |
| Cruises | Ja | Niet van toepassing | Niet van toepassing | Nee | ▪ Verhoging van havengelden | ▪ Toeristenbelasting mogelijk<br>▪ Verhoging havengelden mogelijk |
| Stadsrondritten | Nee | Ja | Niet van toepassing | Nee | ▪ Privaatrechtelijke vergoeding door onttrekking aan openbare weg | ▪ VMR mogelijk<br>▪ Privaatrechtelijk vergoeding geen voorkeursoptie V&OR |
| Touringcars | Ja | Niet van toepassing | Ja | Nee | ▪ Privaatrechtelijke vergoeding door onttrekking aan openbare weg wordt al toegepast door V&OR | ▪ Toeristenbelasting niet houdbaar vanwege complexiteit in uitvoering en hoge perceptiekosten<br>▪ Straatparkeerbelasting: uitvoering & handhaving aannemelijk. |
| Segway-tours, fietstours en paardenkoetsen | Nee | Ja | Niet van toepassing | Nee | ▪ Geen | ▪ VMR mogelijk |
| Huurfietsen, fietstaxi's | Ja | Niet van toepassing | Niet van toepassing | Nee | ▪ Geen | ▪ Toeristenbelasting: complexe uitvoering wat zal leiden tot hoge perceptiekosten |

## 3. Rivier- en zeecruises

Conclusies op hoofdlijnen:

- Invoering VMR niet mogelijk
- Invoering toeristenbelasting fiscaal-juridisch mogelijk en uitvoerbaar
- Tevens optie om bijdrage via verhoging Havengelden te vragen

### 3.1 Fiscaal-juridische mogelijkheden

Vanuit fiscaal-juridisch oogpunt is het niet mogelijk om ter zake van zee- en riviercruises vermakelijkhedenretributie te heffen. Het Hof Amsterdam heeft uitgemaakt dat ter zake van de zee- en riviercruisevaart geen vermakelijkhedenretributie kan worden geheven omdat het vervoersaspect voorop staat en er geen sprake is van het aanbieden van vermaak. Hiermee is de ambitie om cruises via de vermakelijkhedenretributie bij te laten dragen, niet mogelijk. Vervolgens is ook de mogelijkheid onderzocht om toeristenbelasting in te voeren voor passagiers van rivier- en zeecruises, waarmee tevens invulling is gegeven aan de motie Boutkan.

Uit dat onderzoek blijkt dat het mogelijk is om, naast een belasting op nachtverblijf, een belasting op dagverblijf te heffen, mits sprake is van 'een zekere duur' en 'de intentie duurzaam te verblijven'. Hierbij dient wel onderscheid gemaakt te worden naar de fase van de cruise. Enkel bij tussenstops op de reis die in de gemeente plaatsvinden, kan worden geheven. Bij het in- en ontschepen wordt in principe geen intentie of doel met duurzaam verblijf aanwezig geacht. Op dit moment is nog geen onderzoek gedaan in hoeveel van de gevallen cruises aanmeren in Amsterdam enkel om een tussenstop of het in- en ontschepen.

Om toeristenbelasting mogelijk te maken dient in de op te stellen verordening het belastbare feit zo breed mogelijk te worden geformuleerd, zodat er ook een belastingplicht geldt indien men niet van boord van het schip gaat. Het aanmeren van een schip heeft als doel de passagiers (waaronder de bemanning) verblijf te verschaffen in de gemeente. Hierdoor is belastingheffing mogelijk van passagiers en bemanning (die al dan niet de mogelijkheid heeft om tijdens de stop van boord te gaan). Vanuit fiscaal-juridisch oogpunt is het ook verdedigbaar om ter zake van de bemanning geen toeristenbelasting te heffen. Dit zou kunnen worden opgelost door in het belastbare feit het aspect "tegen betaling" op te nemen.

Er kan niet tweemaal over hetzelfde belastbare feit belasting geheven worden. Het is wel mogelijk nachtverblijf en dagverblijf te onderscheiden. Hier zijn ook voorbeelden elders van. Zo wordt op Vlieland en Terschelling wordt toeristenbelasting geheven via een bootticket voor de eerste dag (zonder overnachting). Voor de overnachtingen wordt vervolgens ook toeristenbelasting betaald. Er wordt daarbij een tijdsaanduiding gebruikt om de verschillende verblijfsperioden van elkaar te scheiden.

### 3.2 Privaatrechtelijke alternatieven

Naast de invoering van toeristenbelasting is het mogelijk om opvarenden van rivier- en zeecruises bij te laten dragen door een verhoging van of opslag op de havengelden. De havengelden zijn enige jaren geleden gedefiscaliseerd (geprivatiseerd) en het Havenbedrijf Amsterdam is verantwoordelijk voor het in rekening brengen van de havengelden. Vanuit juridisch oogpunt acht Belastingen het mogelijk om de havengelden te verhogen. Dit kan middels een verhoging van de bestaande tarieven per schip, dan wel door de introductie van een tarief per passagier op cruiseschepen als opslag op de bestaande havengeld tarieven.

Door te kiezen voor deze optie zou het Havenbedrijf als intermediair fungeren. Deze optie heeft als voordeel dat er in verhouding geringe uitvoeringskosten zijn voor zowel Havenbedrijf als voor de rederijen, omdat wordt aangesloten op de huidige wijze van betaling van de havengelden.

Het Havenbedrijf laat naar aanleiding van ambtelijke afstemming een aantal overwegingen optekenen:

- De bijdrage die geleverd moet worden door de cruisevaart zou geen relatie hebben met voorzieningen in de haven noch met de kosten die het Havenbedrijf maakt. Dit pleit er volgens het Havenbedrijf voor om de heffing door de gemeente zelf te laten uitvoeren.
- Invoering van een nieuw tarief zou nadelige gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van het Havenbedrijf Amsterdam. Het havengeld voor cruises in Amsterdam ligt op dit moment 100% hoger dan in Rotterdam. Het havengeld wordt berekend op basis van Bruto Tonnage. Rotterdam hanteert een tarief van € 0,111 per ton. In Amsterdam geldt een tarief van € 0,219 per ton.
- Het invoeren van het nieuwe tarief zou verhoging van de huidige heffing betekenen: een opbrengst van € 1,3 miljoen betekent een verhoging van ca. 30% per passagier ten opzichte van de huidige reserverings- en havengelden van het Havenbedrijf. Het omgerekende tarief per passagier ligt tussen de € 6,00 en € 7,50. Het bovengenoemde bedrag van € 1,80 zou hier bovenop komen.
- De cruises worden ruim van te voren gepland en verkocht. De rederijen houden nu bij hun prijsstelling rekening met de opgegeven tarieven voor 2017 en 2018. Voor 2018 zijn er nu al 161 zeecruise reserveringen op de Passenger Terminal Amsterdam – naar schatting 350.000 passagiers. Voor de riviercruise zijn voor 2018 op dit moment al 461 reserveringen gemaakt (naar schatting 115.000 passagiers).
- Cruisegasten dragen al op diverse manieren bij aan de voorzieningen van Amsterdam: via de toeristenbelasting omdat er voorafgaand aan een cruise of daarna wordt overnacht in Amsterdam en/of via de vermakelijkhedenretributie.

Economische Zaken is van mening dat toeristenbelasting op cruiseschepen/- toeristen een goed instrument is om kosten en lasten die voortvloeien uit het faciliteren van bezoekers in de stad (deels) door te belasten aan de veroorzakers van die kosten/lasten. Bovendien creëert dit een *level-playing field* tussen wel overnachten in hotels of vakantieverhuur (waar toerismebelasting wordt geheven) en overnachten op een cruiseschip.

Vanuit de groeidoelstelling van het Havenbedrijf op het gebied van cruisevaart zijn de aarzelingen van het Havenbedrijf tegen invoering toeristenbelasting begrijpelijk. Echter, de populariteit van Amsterdam als bezoeklocatie (Amsterdam als premium-product) betekent dat de gemeente Amsterdam inzet op ontwikkeling van hoogwaardig toerisme en niet op kwantitatieve groei. Prijsdifferentiatie kan deze ontwikkeling bevorderen. Immers marktsegmenten van de cruisevaart die gevoelig zijn voor de kwaliteit van het product zullen blijven komen, marktsegmenten die gevoelig zijn voor prijs zullen uitwijken. (omdat de. Verhoging van de havengelden is fiscaal-juridisch mogelijk met ingang van 1 januari 2018 maar zou, gelet op reeds gemaakte afspraken met de rederijen, ook per 2019 kunnen worden ingevoerd.

Verhoging van de havengelden is fiscaal-juridisch mogelijk met ingang van 1 januari 2018. Gelet op reeds gemaakte reserveringen zou overwogen kunnen worden de verhoging per 2019 in te voeren.

Indien wordt besloten om de cruisevaart bij te laten dragen via een verhoging van de havengelden of een opslag per passagier, zullen er nadere afspraken gemaakt moeten worden over de uitvoering en de kosten die hieruit voortvloeien voor het Havenbedrijf (o.a. voor controle op het aantal passagiers per schip en invorderingsprocedures).

Belastingen en Economie adviseren om eventuele verhoging van/opslag op havengeld nadrukkelijk samen met het Havenbedrijf uit te werken.

### 3.3 Praktische uitvoerbaarheid

Heffing van toeristenbelasting is vorm te geven door:

- Een nieuwe verordening voor de dagtoeristenbelasting voor verblijf op rivier- en zeecruises.
- Uit te gaan van enigszins grove heffingsmaatstaf zodat alle bezoekers (en eventueel bemanningsleden) kunnen worden belast.
- Alleen te heffen wanneer passagiers Amsterdam als tussenstop aandoen (niet als start of eindpunt).
- Uit te gaan van passagierslijsten om op efficiënte wijze vast te stellen hoeveel opvarenden voor de heffing in aanmerking komen
- Zodanige inrichting van de heffing dat zo spoedig mogelijk nadat het belastbare feit zich heeft voorgedaan kan worden ingevorderd. De wet biedt mogelijkheden om zeer korte betalingstermijnen te hanteren. Tevens kan er voor gekozen worden de aangifte en de betalingsfase te combineren (“voldoening op aangifte”).

- Indien zeer korte betalingstermijnen worden gehanteerd, kan invordering bij niet-betaling reeds plaatsvinden als het cruiseschip nog aan de terminal ligt. Dit voorkomt dat er invorderingsprocedures in het buitenland zouden moeten plaatsvinden.

### 3.4 Verwachte opbrengsten

Bij het opstellen van de VJN is uitgegaan van een bijdrage van passagiers van cruiseschepen van € 900.000.- tot € 1,300.000.- afhankelijk van de hoogte van het VMR-tarief (€ 0,66 of € 1.00). Om een opbrengst te genereren van € 1,3 miljoen structureel per jaar zal, gebaseerd op de passagierscijfers van het Havenbedrijf over 2015/2016:

- Per passagier een vast bedrag van € 1,80 (per dag) aan toeristenbelasting moeten worden betaald, of
- Per passagier een bijdrage van € 1,80 geleverd via de havengelden moeten worden geleverd;

Het bedrag van € 1,3 mln. is echter niet maatgevend. Bij het bepalen van het tarief voor (dag)toeristenbelasting voor cruisepassagiers kan aansluiting gezocht worden bij het gemiddelde tarief dat toeristen betalen voor een hotelovernachting in het hogere segment. Economische Zaken kan zich in deze lijn vinden en stelt dat cruisevaart overwegend plaatsvindt in het hoogseizoen. De tarieven per kamer zijn vergelijkbaar met overnachtingsprijzen in het luxere hotelsegment.

### 3.5 Investerings- en perceptiekosten

Worden nader onderzocht.

## 4. Stadsrondritten

Conclusies op hoofdlijnen:

- Invoering VMR mogelijk
- Invoering fiscaal-juridisch mogelijk en uitvoerbaar
- Mogelijke interferentie met beleid V&OR

### 4.1 Fiscaal-juridische mogelijkheden

Vanuit fiscaal-juridisch oogpunt is het mogelijk om vermakelijkhedenretributie in te voeren voor aanbieders van stadsrondritten . Er moet sprake zijn van 'een (inrichting tot het geven van) vermakelijkheid'. De stadsrondritten zijn te vergelijken met de rondvaart waar op dit moment al vermakelijkhedenretributie te water voor wordt afgedragen. Heffing van toeristenbelasting is niet mogelijk indien sprake is van vermaak.

Uit onderzoek van V&OR blijkt dat er meerdere aanbieders van stadsrondritten zijn. Naast de stadsrondritten in de kenmerkende rode bussen, zijn er partijen die stadstours aanbieden aan bijvoorbeeld passagiers van een cruise. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van touringcars die worden ingehuurd, onder andere om toeristen de stad te laten bezichtigen. Bij deze vorm van stadsrondritten is er geen sprake van het aanbieden van openbaar vervoer, aangezien de passagiers niet de gelegenheid krijgen om in en uit te stappen gedurende de rondrit. Ook ontbreekt een dienstregeling. Een ontheffing wet Personenvervoer 2000 van de Stadsregio is dan ook niet nodig om deze dienst aan te bieden (i.t.t. de stadsrondritten aangeboden in de kenmerkende rode bussen).

Om het risico van onverbindendheid van de verordening zo veel mogelijk te beperken heeft het de voorkeur om het belastbare feit zodanig te definiëren dat zowel de rode bussen als de overige touringcars die worden gebruikt voor stadstours in de heffing worden betrokken.

Hierbij is wel van belang dat, hoewel voor de vermakelijkhedenretributie geen opbrengstnorm als bedoeld in artikel 229b lid 1 Gemeentewet geldt, er een limiet aan de opbrengst is verbonden. Tegelijk mag er geen wanverhouding zijn tussen het profijt van de voorzieningen en de opbrengst van de vermakelijkhedenretributie. Het begrip voorzieningen kan breed uitgelegd worden. Hier valt niet alleen de bewegwijzering en onderhoud van de haltes onder, maar bijvoorbeeld ook de verlichting.

### 4.2 Privaatrechtelijke alternatieven
Omdat het mogelijk wordt geacht om vermakelijkhedenretributie te heffen van de stadsrondritten, is het onderzoek naar de mogelijkheid om door onttrekking aan openbare weg met het oog op het bedingen van een privaatrechtelijke vergoeding ten behoeve van parkeren en in- uitstappen niet verder uitgewerkt. Vanuit V&OR wordt dit ook niet wenselijk geacht, mede vanwege de wens om openbare ruimte voor meerdere doeleinden te gebruiken.

### 4.3 Praktische uitvoerbaarheid
Voor de categorie stadsrondritten die worden aangeboden in reguliere touringcars bestaat op dit moment geen registratiesysteem of vergunningplicht in Amsterdam. Dit compliceert de uitvoering in enige mate omdat op dit moment niet inzichtelijk is voor Belastingen wie deze aanbieders zijn. Belastingplichtigen kunnen ook van buiten Amsterdam komen. De gemeente zal (administratief) onderzoek moeten doen naar alle mogelijke aanbieders. De fiscaal-juridische risico's kunnen in de praktijk echter beperkt worden. Indien een partij zich meldt omdat de gemeente niet alle belastingplichtige in de heffing betrekt, kan de gemeente verdedigbaar stellen dat bij toepassing van de verordening enkel kan worden geheven van de bij haar bekende gevallen. Voor zover de gemeente toch tegengeworpen krijgt dat ze van de betreffende categorie niet in alle gevallen tot heffing is overgegaan, ligt de bewijslast daarvan bij de belanghebbende, en kan de gemeente alsnog tot heffing overgaan op basis van de aangereikte informatie.

### 4.4 Verwachte opbrengsten
De introductie van de vermakelijkhedenretributie ter zake van de stadstours (rode bussen) zal naar verwachting bij een tarief van EUR 0,66 per passagier (huidig tarief vermakelijkhedenretributie te water) circa € 200.000 opleveren (in 2015 naar schatting 300.000-350.000 passagiers). Omdat de omvang van de groep `overige stadstours` niet in te schatten is, is niet bekend hoeveel inkomsten aan vermakelijkhedenretributie genereerd kunnen worden van deze groep.

### 4.5 Investerings- en perceptiekosten
Worden nader onderzocht.

### 4.6 Samenhang aanpalende beleidslijnen
V&OR vraagt bij het overwegen van de invoering van VMR voor stadsrondritten aandacht voor het gegeven dat aanbieders van stadsrondritten financieel bijdragen aan het stewardproject dat door stichting Welkom Amsterdam op de Prins Hendrikkade wordt uitgevoerd. Dit stewardproject vindt plaats in het kader van het Convenant Haltemanagement Touringcar Amsterdam dat het college in maart 2015 heeft gesloten met de stichting Welkom. Invoering van VMR voor stadsrondritten per 2018 kan leiden tot een dekkingsrisico voor het huidige haltemanagement en het Convenant Haltemanagement onder druk zetten.

Ook worden dit voorjaar gesprekken gevoerd met Tours & Tickets (aanbieder stadstours in de rode bussen) over verplaatsing van de op- en afstaphalte Prins Hendrikplantsoen naar de IJ-zijde (verwachting medio 2018). Invoering van VMR kan de onderhandelingen met Tours&Tickets  over de verplaatsing van deze halte bemoeilijken.

## 5. Touringcars

Conclusies op hoofdlijnen:

- Invoering toeristenbelasting mogelijk
- Uitvoering zeer complex vanwege diversiteit touringcarbewegingen en ontbreken zicht op belastingplichtigen
- Zeer hoge perceptiekosten
- Samenhang met touringcarbeleid V&OR

### 5.1 Fiscaal-juridische mogelijkheden

*Toeristenbelasting*
Vanuit fiscaal-juridisch oogpunt is het niet mogelijk om ter zake van touringcars vermakelijkhedenretributie te heffen omdat het vervoersaspect voorop staat.

Het is wel mogelijk om toeristenbelasting te heffen, mits sprake is van 'een zekere duur' en 'de intentie duurzaam te verblijven'. Hiervoor gelden dezelfde vereisten als bij de cruises. Hierbij komt ook bij dat toeristenbelasting niet kan worden geheven van personen die zijn ingeschreven in de Amsterdamse basisadministratie persoonsgegevens.

*Parkeerbelasting*
Het doel van Parkeerbelasting voor touringcars is het ontmoedigen van het parkeren aan de openbare weg met een hoog parkeertarief en het stimuleren om gebruik te maken van de speciale touringcar parkeervoorzieningen (zoals de Busgarage Museumplein, de Touringcar Terminal PTA en de touringcarparkeerplaats Zeeburgereiland). Het parkeertarief voor touringcars is succesvol als het leidt tot een hogere bezetting van de (private) parkeervoorzieningen en minder parkeren op straat. Hoe groter het succes, hoe minder opbrengsten parkeerbelasting. De invoering van de parkeerbelasting vergt een wijziging (met inspraak) van de Parkeerverordening Amsterdam.

*Leges*
Ingevolge artikel 80 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting (Wmb) is het niet mogelijk dat een lokale overheid een belasting heft op het gebruik van de weg. Hieruit vloeit voort dat er ook geen mogelijkheid is voor een lokale overheid een retributie op grond van artikel 229 lid 1 onder a Gemeentewet voor gebruik van de openbare weg te heffen.

*Overige publiekrechtelijke mogelijkheden: vignettensysteen*
Ook de invoering van een vignettensysteem voor touringcars is onderzocht. De criteria op basis waarvan een vignet wordt verleend, zullen moeten passen binnen de verkeersregelgeving, meer specifiek de doelstellingen op basis waarvan de zone wordt ingesteld. Juridisch gezien is in de Wegenverkeerswet geen wettelijke ruimte voor toepassing van het vignet te vinden. Hier komt bij dat ingevolge artikel 80 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting (Wmb) het niet mogelijk is dat een lokale overheid een belasting heft op het gebruik van de weg. Deze lijn wordt bevestigd door het Ministerie van I&M en voegt toe dat, los van de wettelijke beperkingen, er in het huidig kabinetsbeleid geen ruimte is om deze beperkingen op te heffen.

### 5.2 Privaatrechtelijke alternatieven
Op dit moment wordt op specifieke plekken in de stad (parkeerplaatsen op Zeeburgereiland en bij de Arena) al een privaatrechtelijke vergoeding verkregen ten behoeve van parkeren en/of in- uitstappen, na onttrekking aan openbare weg met een slagboom.
V&OR onderzoekt op dit moment in opdracht van de wethouder Verkeer hoe de touringcarvoorzieningen zoals benoemd in het Convenant Haltemanagement Touringcar Amsterdam met ingang van 2018 structureel gedekt kan worden. Uitgangspunt daarbij is dat de gebruiker (touringcar, touroperator, touringcarpassagier) de kosten van het haltemanagement betaalt. Voorlopige conclusie is dat er geen mogelijkheden zijn om zonder medewerking van het Rijk touringcars individueel te verplichten om bij te dragen aan de kosten van het haltemanagement.

### 5.3 Praktische uitvoerbaarheid
De touringcarmarkt kenmerkt zich door verscheidene groepen van touringcarvervoer die verschillen van elkaar qua herkomst-bestemmingscombinaties en halteergedrag (variërend van schoolreisjes , vervoer van congresgangers tot dagexcursies de stad uit of in). Dit maakt dat niet in zijn algemeenheid sprake is van de intentie of het doel om te verblijven.

Er zal daarom detail (bureau) onderzoek gedaan moeten worden door Belastingen om in concrete gevallen te kunnen beoordelen of er sprake is van een belastbaar feit. Vanwege de verscheidenheid zullen naar verwachting veel middelen geïnvesteerd moeten worden om enige substantie in de heffing te krijgen, waarmee perceptiekosten snel tot onaanvaardbare proporties kunnen oplopen.

### 5.4 Verwachte opbrengsten
(Nog) Niet nader uitgewerkt

### 5.5 Investerings- en perceptiekosten
(Nog) Niet nader uitgewerkt

## 5.6 Samenhang aanpalende beleidslijnen

*Touringcarregistratie*
Op dit moment wordt onderzocht bij V&OR in hoeverre het mogelijk is om een touringcarregistratiesysteem in te richten met als doelstelling het handhaven van de milieuzone van touringcars die met ingang van 1 januari 2018 in werking treedt. Het vereist een gemeentelijke verordening tot registratie waarmee de landelijke overheid in moet stemmen. In deze verordening moet het doel van de registratie (handhaving van de milieuzone) omschreven staan.

Tevens is een systeem nodig waarbij men zich kan registreren (webapplicatie) en een op te tuigen organisatie voor handhaving van de registratie. Deze registratie moet voldoen aan de Wet bescherming persoonsgegevens. Indien het wenselijk is een touringcarregister op te zetten voor het in het vizier krijgen van mogelijke belastingplichtigen voor de toeristenbelasting, zal onderzocht worden het registratiesysteem voor de milieuzone hiervoor kan en mag gebruikt worden.

*Touringcars weren uit stadshart*
Het weren van touringcars uit het stadshart gaat stapsgewijs. Het stadshart is het gebied tussen Centraal Station, Amstel, Weteringcircuit, Marnixstraat, Haarlemmerplein. Niet-noodzakelijk touringcarverkeer wordt met een RVV verkeersbord "inrijverbod touringcars behalve bestemmingsverkeer" zo snel mogelijk geweerd. De eerste maatregel hiertoe treedt in het voorjaar van 2017 in werking. De eerste nieuwe extra haltes langs de IJ-oevers zijn in het voorjaar van 2018 beschikbaar (o.a. De Ruijterkade West, Transferpunt Touringcar-Rondvaart Zouthaven). Dat biedt mogelijkheden om in overleg met de branche meer touringcarverkeer uit het stadshart te weren. Eindbeeld is dat met ingang van 2019 in principe al het touringcarverkeer uit het stadshart wordt geweerd –met uitzondering van vervoer van kwetsbare doelgroepen. Dit onder voorbehoud van het op tijd beschikbaar zijn van alternatieve touringcarhaltes aan de Zuidelijke IJ-oever.

*Parkeerbelasting*
Het doel van Parkeerbelasting voor touringcars is het ontmoedigen van het parkeren aan de openbare weg met een hoog parkeertarief en het stimuleren om gebruik te maken van de speciale touringcar parkeervoorzieningen (zoals de Busgarage Museumplein, de Touringcar Terminal PTA en de touringcarparkeerplaats Zeeburgereiland). Het parkeertarief voor touringcars is succesvol als het leidt tot een hogere bezetting van de (private) parkeervoorzieningen en minder parkeren op straat. Hoe groter het succes, hoe minder opbrengsten parkeerbelasting. De invoering van de parkeerbelasting vergt een wijziging (met inspraak) van de Parkeerverordening Amsterdam.

## 6. Overige op toeristen gerichte vervoersmiddelen

Conclusies op hoofdlijnen:

- Paardenkoetsen: invoering VMR mogelijk en fiscaal-juridisch houdbaar maar opbrengsten gering
- Fietstours en Segwaytours: invoering VMR mogelijk en fiscaal-juridisch houdbaar
- Fietstaxi's en fietsverhuur: invoering toeristenbelasting mogelijk maar uitvoering complex (kan leiden tot zeer hoge perceptiekosten)

### 6.1 Fiscaal-juridische mogelijkheden

*Algemeen*
Voor de vermakelijkhedenretributie is vereist dat er sprake moet zijn van 'een (inrichting tot het geven van) vermakelijkheid'. Uit jurisprudentie blijkt dat als het vervoersaspect vooropstaat, het niet mogelijk is om vermakelijkhedenretributie te heffen. Per type activiteit zal moeten worden onderzocht ofwel het vervoersaspect of het vermaaksaspect voorop staat.

*Fietstours, Segwaytours en paardenkoetsen*
Op basis van de huidige jurisprudentie is de conclusie dat VMR in beginsel mogelijk is voor alle soorten tegen betaling georganiseerde rondleidingen, rondritten, etc., al dan niet met behulp van Segways, fietsen, etc. Alle activiteiten waarvan kan worden vastgesteld dat zij in hoofdzaak gericht zijn op het tonen van specifieke gemeentelijke karakteristieken, kunnen worden belast met VMR.

Een verkregen vergunning voor bedrijfsmatig personenvervoer doet daar niet aan af. Hieruit volgt dat voor fietstours, Segwaytours en paardenkoetsen in beginsel VMR geheven kan worden.

*Fietstaxi´s en huurfietsen*
Bij fietstaxi's en huurfietsen (hieronder inbegrepen verhuur van OV fietsen) staat het vervoersaspect voorop. Ten aanzien van deze activiteiten is het mogelijk om toeristenbelasting te heffen, mits sprake is van 'een zekere duur' en 'de intentie duurzaam te verblijven'. Hierbij komt ook bij dat toeristenbelasting niet kan worden geheven van personen die zijn ingeschreven in de Amsterdamse basisadministratie persoonsgegevens.
Een en ander zal sterk afhangen van de feiten en omstandigheden van het betreffende concrete geval en dan met name de precieze dienst die wordt aangeboden.

*Samenloop meerdere belastbare feiten per etmaal per persoon*
Gelet op de mogelijke diversiteit aan belastbare feiten is het mogelijk dat, afhankelijk van de gekozen belastbare feiten, verblijf van een bepaalde persoon per etmaal meerdere keren wordt belast. Hier kan sprake zijn van een samenloop tussen toeristenbelasting en VMR. In deze gevallen gaat het om afzonderlijke heffingen met ieder hun eigen rechtsgrond, zodat die samenloop niet onrechtmatig wordt geacht.

Er is geen jurisprudentie bekend over de samenloop binnen de dagtoeristenbelasting, dus het is moeilijk aan te geven of dit een risico vormt. Het zou in strijd kunnen worden geacht met het gelijkheidsbeginsel of er zou sprake kunnen zijn van onredelijke en willekeurige heffing. Om dit risico uit te sluiten zou een regeling ter zake van de samenloop in de verordening kunnen worden opgenomen, maar deze regeling wordt onuitvoerbaar geacht voor degene die het verblijf biedt.

*Heffing op grond van 229 lid 1 onder a Gemeentewet voor gebruik openbare weg*
Belastingen ziet voor het heffen van belasting voor gebruik van de openbare gemeentegrond (gebruiksrecht) geen ruimte. Een gebruiksrecht is gekoppeld aan specifieke kosten die de gemeente aantoonbaar moet hebben gemaakt ten behoeve van dat specifieke gebruik van de gemeentegrond. Ten aanzien van de eerder genoemde activiteiten is het niet mogelijk om specifieke gebruik van de gemeentegrond aan te wijzen.

*Gelijkheidsbeginsel*
De kans dat het in de heffing betrekken van een of meerdere categorieën zal leiden tot strijd met het gelijkheidsbeginsel lijkt klein te zijn omdat onderscheid wordt gemaakt naar het soort vervoermiddel. Er is in dit geen sprake van gelijke gevallen.

### 6.2 Privaatrechtelijke alternatieven
Belastingen ziet voor deze categorie geen privaatrechtelijke alternatieven.

### 6.3 Praktische uitvoerbaarheid

#### 6.3.1 Algemeen
Fiscale maatregelen maken onderdeel uit van een breder scala van gemeentelijke sturingsinstrumenten. Aansluiting op het vergunning- of ontheffingsstelsel ligt daarbij voor de hand: vergunningen of ontheffingen richten immers *ex ante* goedkeuring van activiteiten in. Een vergunning- of ontheffingsstelsel zorgt er ook voor dat het inzichtelijk is wie potentiële belastingplichtigen zijn, wat de uitvoering vergemakkelijkt en de perceptiekosten laag houdt. Pas wanneer een activiteit vergunning- of ontheffingsplichtig is (of de belastingplichtigen anderzijds makkelijk zijn op te sporen), kunnen effectief en efficiënt fiscale maatregelen toegepast worden op de activiteit. Hierbij is de exploitant van activiteiten de voor de hand liggende partij om te belasten. Deze is ook in de gelegenheid om het tarief eventueel door te belasten aan de gebruikers. Alleen wanneer de exploitant niet belast kan worden, zou

gekozen kunnen worden om de gebruiker te belasten, indien een administratie voorhanden is waarin deze gebruikers geregistreerd zijn. Het belasten van zowel gebruiker als exploitant leidt tot dubbele belasting van een enkel belastbaar feit, wat vanuit fiscaal juridisch oogpunt niet mogelijk is.

### 6.3.2 Vergunningplicht

Op basis van artikel 2.51 van de APV geldt er een vergunningplicht voor het aanbieden van alternatief personenvervoer. Dit houdt in dat onder meer voor de volgende categorieën een vergunningplicht geldt (inclusief het aantal afgegeven vergunningen in de stad):

*Paardenkoetsen:*

- Twee vergunningen afgegeven voor in totaal 12 paardenkoetsen. Er geldt nog geen vergunningenplafond.

*Fietstaxi´s*

- Veertig vergunningen afgegeven. Er is een fietstaxi-plafond van 100 stuks, er mogen dus niet meer dan 100 fietstaxi's in de stad rondrijden. De veertig afgegeven vergunningen worden verdeeld over enkelvoudige en meervoudige vergunningen, waarbij een meervoudige vergunning voor maximaal 10 fietstaxi's is.

*Tuk-Tuks/gcabs/iYYo´s (elektrische drie of vierwielervoertuig):*

- Zes vergunningen afgeven (maximum tien voertuigen per vergunning). Voor deze subcategorie geldt geen vergunningenplafond.

De bedrijvigheid waarvoor in de APV een vergunning wordt vereist heeft een relatie met veiligheid en openbare orde. Voor een belangrijk deel vloeit deze voort uit de toezichtstaak die de burgemeester op grond van de Gemeentewet heeft inzake voor het publiek toegankelijke openbare gelegenheden, zoals horeca- en prostitutie bedrijven waar openbare orde problemen inherent aanwezig kunnen zijn.

Voor wat betreft de paardenkoetsen, tuk-tuks en de fietstaxi's e.d. is de vergunningplicht ingevoerd vanuit veiligheidsoverwegingen (ook deze mogen niet overal rijden) en om te kunnen zorgen dat ze niet allemaal op de meest toeristische plekken gaan staan en zo het overige verkeer hinderen. Ook in die zin is er dus sprake van enige regulering.

Er zou nader onderzoek gedaan moeten worden naar de mogelijkheden om ook voor bijvoorbeeld de aanbieders van fietstours een vergunningplicht in te stellen. Openbare orde en veiligheid zou hier een rol moeten spelen. Bovendien moet rekening gehouden worden met de Europese regelgeving inzake het aanbieden van diensten. Dat laatste mag in beginsel alleen beperkt worden als redenen van openbare orde en veiligheid dat noodzakelijk maken.

### 6.3.3 Paardenkoetsen (VMR)

Voor de paardenkoetsen geldt een vergunningplicht. Tevens gaat het om twee aanbieders en daarmee is inzichtelijk wie belastingplichtig is. Er zijn geen gegevens bekend over het aantal vervoerde passagiers per jaar. Indien de exploitanten passagierslijsten bijhouden (wat nu naar verwachting niet gebeurd),, welke vervolgens ook controleerbaar zijn door Belastingen (conform de wijze van VMR heffing van de rondvaartrederijen) is het mogelijk om de heffing uit te voeren en te kunnen controleren. De opbrengst zal echter gering zijn (gezien het zeer beperkte aantal paardenkoetsen in de stad) en het is maar zeer de vraag of de perceptiekosten in verhouding tot de opbrengsten staan.

**6.3.4 Fiets- en Segwaytours (VMR)**
Voor de fiets- en Segwaytours geldt geen vergunningplicht op basis van de APV. Zeker voor wat betreft de Segwaytours gaat het om een heel beperkt aantal aanbieders en is inzichtelijk wie belastingplichtig is. Om inzicht te krijgen in de aanbieders van fietstours zal (bureau) onderzoek gedaan moeten worden door Belastingen om belastingplichtigen op te sporen en te beoordelen of in concrete gevallen sprake is van een belastbaar feit voor de VMR.

**6.3.5 Fietstaxi´s en huurfietsen (toeristenbelasting)**
Voor de fietstaxi´s geldt een vergunningplicht en daarmee is inzichtelijk is voor Belastingen wie belastingplichtig zijn. Heffing van toeristenbelasting is in de praktijk alleen mogelijk indien sprake is van de intentie tot duurzaam verblijf , passagierslijsten zullen worden bijgehouden door de fietstaxi´s en deze vervolgens ook controleerbaar zijn. Hierbij komt ook bij dat toeristenbelasting niet kan worden geheven van personen die zijn ingeschreven in de Amsterdamse basisadministratie persoonsgegevens.

In zijn algemeenheid is niet in alle gevallen sprake van de intentie of het doel om te verblijven. In wezen is deze situatie vergelijkbaar met die van de touringcars. Er zal detail (bureau) onderzoek gedaan moeten worden door Belastingen om in concrete gevallen te kunnen beoordelen of er sprake is van een belastbaar feit.

Voor de verhuur van fietsen (inclusief OV-fietsen) geldt geen vergunningplicht. Er zal daarom detail (bureau) onderzoek gedaan moeten worden door Belastingen om belastingplichtigen op te sporen en te beoordelen of in concrete gevallen sprake is van een belastbaar feit voor de toeristenbelasting. Er zal voorts detail (bureau) onderzoek gedaan moeten worden door Belastingen om in concrete gevallen te kunnen beoordelen of er sprake is van een belastbaar feit voor de toeristenbelasting. Er zullen naar verwachting veel middelen geïnvesteerd moeten worden om enige substantie in de heffing te krijgen, zodat perceptiekosten snel tot onaanvaardbare proporties zouden kunnen oplopen.

Voor wat betreft het gelijkheidsbeginsel lijkt het mogelijk om een onderscheid te maken naar het soort vervoersmiddel dat het verblijf binnen de gemeente mogelijk maakt.

**6.4 Verwachte opbrengsten**
(Nog) Niet nader uitgewerkt

## 6.5 Investerings- en perceptiekosten

(Nog) Niet nader uitgewerkt