

## **Toelichting op de Verordening op de heffing en invordering van de reclamebelasting 2005**

### **Algemeen**

De gemeente Leiden is voornemens een fonds in het leven te roepen waaruit kosten worden bestreden inzake onder andere promotieactiviteiten, beveiliging en schoonmaak ten behoeve van het centrum van de gemeente (het zog. centrumfonds). De reclamebelasting dient ertoe om dit fonds te voeden. Omdat de invoering van de reclamebelasting wordt gekoppeld aan het oprichten van het centrumfonds, is er een rechtvaardigingsgrond voor een beperkt gebied waarbinnen de reclamebelasting wordt geheven. Er bestaat naar onze mening bij een dergelijke geografische differentiatie geen strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Uit het centrumfonds worden vooral kosten bestreden voor ondernemers en instellingen; burgers hebben er geen direct voordeel van. Wij achten het dan ook redelijk om burgers niet onder het bereik van de reclamebelasting te laten vallen. Voorts is gestreefd naar een eenvoudige en efficiënte heffing. Om deze doelstellingen te bereiken zijn de volgende maatregelen in de verordening opgenomen:

- 1<sup>e</sup>. beperking van de kring van de belastingplichtigen tot lichamen en natuurlijke personen/ondernemers (ongeacht of deze tot de profit- of tot de non-profitsector behoren). In deze toelichting worden maat- of vennootschappen, ondernemingen, en verenigingen en natuurlijke personen die ondernemers zijn, samen kortheidshalve ook aangeduid als *ondernemers*;
- 2<sup>e</sup>. invoering van de mogelijkheid van tariefstoepassing per vestiging, waardoor voor de overgrote meerderheid van de ondernemers kan worden volstaan met één aanslagbiljet per jaar met daarop een eenvoudig te berekenen aanslag. Bij de tariefstoepassing per vestiging wordt uitgegaan van drie tariefseenheden. Een dergelijke tariefstoepassing kan onbillijk uitwerken in gevallen waarin de voorwerpen en/of openbare aankondigingen waarvoor een ondernemer in de belastingheffing wordt betrokken, een betrekkelijk geringe oppervlakte hebben. Om aan deze onbillijkheid tegemoet te komen is in de verordening voorzien in een tarief van nihil indien de oppervlakte niet meer is dan 1 m<sup>2</sup>;
- 3<sup>e</sup>. invoering van een vrijstelling voor openbare aankondigingen die korter dan 4 weken per jaar aanwezig zijn;
- 4<sup>e</sup>. invoering van een vrijstelling voor openbare aankondigingen die tijdelijk aanwezig zijn, zonder commercieel oogmerk worden gedaan en activiteiten van culturele, sociale of soortgelijke aard dan wel braderieën betreffen.

## **Artikelsgewijze toelichting**

### Artikel 1. Algemeen

Artikel 1 bevat de omschrijvingen van een aantal in de verordening gebruikte begrippen. Waar nodig komen de begripsomschrijvingen aan de orde in de toelichting op de artikelen waarin de begrippen worden gebruikt.

### Artikel 2. Belastbare feiten

De omschrijving van het belastbare feit is rechtstreeks ontleend aan artikel 227 van de Gemeentewet.

Voorwerp van de reclamebelasting is de openbare aankondiging voorzover deze zichtbaar is vanaf de openbare weg.

De naam “reclamebelasting” is enigszins misleidend. Een openbare aankondiging hoeft namelijk geen reclame te zijn. Het is niet noodzakelijk dat in de openbare aankondiging een bepaald product of een bepaalde dienst aan de man wordt gebracht. Zo is een waarschuwingsbord langs de openbare weg in beginsel ook een openbare aankondiging. Uit oude jurisprudentie (HR 2 november 1977) blijkt dat openbare aankondigingen zijn alle tot het publiek gerichte mededelingen, welke erop gericht zijn de belangstelling van het publiek te trekken van hetgeen aangekondigd wordt. Het Hof had overwogen dat daaronder niet viel zakelijke mededelingen, zoals de vermelding wie in een bepaald pand woont, welke uren van opstelling een kantoor of instelling heeft, spreekuurtijden en soortgelijke mededelingen, welke niet meer beogen dan degenen die zich aan dergelijke adressen vervoegen, de inlichtingen te geven welke zij voor een goede gang van zaken behoeven. Daaruit volgt dat de bordjes voor bijv. huisartsen met spreekuurtijden e.d. niet belast zijn.

Alleen de binnen het centrumgebied van de gemeente geplaatste of aangebrachte openbare aankondigingen vallen onder de reclamebelasting. Ter zake van aankondigingen buiten de centrumgrenzen kan de gemeente dus geen reclamebelasting heffen, ook al zijn deze aankondigingen zichtbaar van de openbare weg binnen de gebiedsgrenzen. In welk gebied de heffing wordt ingevoerd, blijkt uit de bijgevoegde kaart.

Aankondigingen zijn openbaar indien het publiek de aankondigingen kan waarnemen. Dat waarnemen moet vanaf de openbare weg kunnen plaatsvinden. Aankondigingen in gebouwen zijn doorgaans niet zichtbaar vanaf de openbare weg en vallen dus niet onder de reclamebelasting. Dat geldt weer niet voor aankondigingen in etalages en dergelijke.

Openbare wegen zijn alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten (artikel 1, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Wegenverkeerswet).

### Artikel 3. Belastingplicht

*Lichamen en natuurlijke personen/ondernemers*

Er is voor gekozen om uitsluitend *lichamen* en *natuurlijke personen/ondernemers* in de heffing van de belastingen te betrekken. De begrippen lichaam en ondernemer zijn in artikel 1 gedefinieerd.

Een *lichaam* is een lichaam, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Deze bepaling verstaat onder lichamen: verenigingen en andere rechtspersonen, maat- en vennootschappen, ondernemingen van publiekrechtelijke rechtspersonen en doelvermogens.

Een *ondernemer* is een natuurlijk persoon die ondernemer is in de zin van de artikelen 3.4. en 3.5. van de Wet inkomstenbelasting 2001. Artikel 3.4. van de Wet inkomstenbelasting 2001 verstaat onder een ondernemer de belastingplichtige voor rekening van wie een onderneming wordt gedreven en die rechtstreeks wordt verbonden voor de verbintenissen betreffende die onderneming. In artikel 3.5. van de Wet inkomstenbelasting 2001 is bepaald dat onder ondernemer tevens wordt verstaan de beoefenaar van een zelfstandig beroep.

Geen ondernemer in de zin van de verordening zijn de 'pseudo-ondernemers', bedoeld in afdeling 3.4. van de Wet inkomstenbelasting 2001. Hoewel het resultaat dat een 'pseudo-ondernemer' met zijn werkzaamheid behaalt wordt bepaald alsof de werkzaamheid een onderneming vormt, menen wij dat de pseudo-ondernemer voor de toepassing van de precariobelasting en de reclamebelasting meer gelijkenis vertoont met de natuurlijke persoon die geen onderneming drijft dan met de ondernemer in de zin van de artikelen 3.4. en 3.5. van de Wet inkomstenbelasting 2001. Een nadere toelichting op dit punt geven wij hierna onder het kopje "Geen strijd met het gelijkheidsbeginsel".

Waar in deze toelichting van 'ondernemers' wordt gesproken, worden daarmee, tenzij uit de context anders volgt, zowel lichamen als natuurlijk personen/ondernemers bedoeld.

#### *Geen strijd met gelijkheidsbeginsel*

Door de keuze om uitsluitend lichamen en natuurlijke personen/ondernemers in de heffing van de belastingen te betrekken, blijven natuurlijke personen die geen ondernemer zijn buiten de reikwijdte van de belastingen. Deze impliciete vrijstelling is niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat natuurlijke personen/niet ondernemers enerzijds en lichamen en natuurlijke personen/ondernemers anderzijds, niet in een feitelijk en rechtens gelijke positie verkeren.

Bovendien is er voor de impliciete vrijstelling van natuurlijke personen/niet-ondernemers een objectieve en redelijke rechtvaardiging. In de eerste plaats is het belang van natuurlijke personen/niet-ondernemers bij openbare aankondigingen wezenlijk anders dan het belang dat lichamen en natuurlijke personen/ondernemers daarbij hebben. Dit belang van een natuurlijk persoon/niet-ondernemer is doorgaans een belang dat ligt in de persoonlijke levenssfeer althans een belang dat niet in hoofdzaak commercieel of anderszins zakelijk van aard is. Het belang van lichamen en natuurlijke personen bij openbare aankondigingen daarentegen is wel in hoofdzaak commercieel of anderszins zakelijk van aard.

In de tweede plaats zou zonder de impliciete vrijstelling van natuurlijke personen/niet-ondernemers de uitvoerbaarheid van de belastingen ernstig in het gedrang komen. Door de impliciete vrijstelling kan het opleggen van een groot aantal betrekkelijk geringe aanslagen achterwege blijven. Dit heeft een gunstig effect op de perceptiekosten van de belastingen, zowel in absolute bedragen als gerelateerd aan de opbrengst van de belastingen.

In de derde plaats is een belangrijke reden voor de invoering van de reclamebelasting de voeding van het centrumfonds. Omdat burgers hier geen direct voordeel van hebben, is

het ook uit dat oogpunt niet redelijk om ze wel aan de reclamebelasting te laten meebetalen.

Artikel 227 van de Gemeentewet geeft geen regels over de relatie tussen de belastingplichtige en de openbare aankondigingen terzake waarvan hij in de heffing kan worden betrokken. Dat er enige relatie tussen de belastingplichtige en het voorwerp van belasting moet zijn, is vanzelfsprekend.

Om de relatie tussen de reclamebelastingplichtige en de openbare aankondiging tot uitdrukking te brengen, wordt het woord “belang” gebruikt. Tevens wordt aangegeven welke vormen van belang van een lichaam of een ondernemer bij een openbare aankondiging in elk geval voldoende zijn.

Deze vormen van “belang” zijn ontleend aan de jurisprudentie over de Rotterdamse reclamebelasting, in het bijzonder het arrest HR 2 november 1977, nr. 18 528, BNB 1977/272, en de uitspraak van Hof 's-Gravenhage, 8 oktober 1980, nr. 91/80. Een beeldmerk kan een logo zijn maar ook eruit bestaan dat de openbare aankondiging in de bedrijfskleuren van de belanghebbende is uitgevoerd of anderszins een kenmerk bevat dat met (de onderneming of de organisatie van) het lichaam of de ondernemer wordt geassocieerd.

De tweede in de verordening genoemde vorm van belang doet zich voor als de aankondiging van het lichaam of de ondernemer afkomstig is. Dit is de vertaling die de Hoge Raad in het genoemde arrest BNB 1977/272 geeft aan de woorden “van wie (...) openbare aankondigingen worden aangetroffen”.

De derde expliciet genoemde vorm van belang betreft het geval waarin de aankondiging ten behoeve van de ondernemer is geplaatst of aangebracht. Dit is de praktische vertaling van de zinsnede “ten behoeve van wie openbare aankondigingen worden aangetroffen”.

Als er twee of meer ondernemers zijn die belang hebben bij een openbare aankondiging kan, indien één van die belangen op de voorgrond treedt, slechts de ondernemer waarvan het belang op de voorgrond treedt worden aangemerkt als belastingplichtige (HR 4 maart 1992, nr. 27 819, Belastingblad 1992/383).

De exploitant van reclamezuilen en dergelijke wordt in het derde lid aangewezen als degene die belastingplichtig is voor het aanbrengen en instandhouden van openbare aankondigingen ten behoeve van anderen. Hiermee wordt bereikt dat ter zake van iedere aankondiging die niet in een specifieke vestiging wordt gedaan, degene met het meeste belang in het centrum belastingplichtig is.

#### *Twee of meer belastingplichtigen*

Het is niet uitgesloten dat het bepaalde in artikel 3 van de verordening ertoe leidt dat twee of meer ondernemers voor dezelfde voorwerpen of openbare aankondigingen als belastingplichtige in de precariobelasting of de reclamebelasting kunnen worden betrokken. In dat geval dient de heffingsambtenaar een keuze te maken. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur brengen mee dat hij kiest voor de ondernemer die naar zijn oordeel de meest rechtstreekse relatie met het hebben van voorwerpen en/of de openbare aankondigingen heeft. Zie ook het eerder genoemde arrest HR 4 maart 1992, nr. 27 819, Belastingblad 1992/383.

Het college kan op grond van artikel 11 van de verordening nadere regelen geven inzake de aanwijzing van de belastingplichtige.

#### Artikel 4. Maatstaf van heffing

Het heffingsmaatstaf is de in vierkante meters uitgedrukte oppervlakte van de openbare aankondiging. Voor de openbare aankondiging is niet relevant of deze zich onder, op of boven gemeenteground bevindt; in de bepaling van de oppervlakte van een openbare aankondiging spelen dan ook slechts de afmetingen van de aankondiging zelf een rol.

Als op een voorwerp twee of meer aankondigingen zijn aangebracht en elk van die aankondigingen vanaf de openbare weg zichtbaar is, dient in beginsel elk van de aankondigingen in de heffing te worden betrokken. Dit kan zich voordoen bij tweezijdige borden, lichtreclames enz.. Als die aankondigingen evenwel tot één vestiging behoren, dan wordt de oppervlakte van de aankondigingen bij elkaar opgeteld.

#### Artikel 5. Tarieven

De tariefseenheden zijn zodanig vormgegeven dat een eenvoudige heffing kan plaatsvinden. Er is een uitzondering gemaakt voor objecten van geringe omvang. Deze uitzondering bestaat uit een tariefsdrempel: indien de oppervlakte minder is dan 1 m<sup>2</sup>, bedraagt de belasting nihil. Bij overschrijding van de drempel vindt het basistarief ook toepassing voor de eerste m<sup>2</sup>.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de tariefstoepassing per vestiging en tariefstoepassing per openbare aankondiging die niet bij een vestiging behoren. Met betrekking tot laatstgenoemde aankondigingen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan reclamezuilen of openbare aankondigingen in bushokjes.

Wat betreft de tariefstoepassing per vestiging merken wij nog op dat de tariefstoepassing per vestiging tot andere verschuldigde bedragen kan leiden dan de tariefstoepassing per openbare aankondiging. Omdat het andere gevallen zijn (rechtens en feitelijk) leidt dit niet tot strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel.

Om de belastingdruk beperkt te houden, is bepaald dat het totale bedrag aan over een tijdvak geheven reclamebelasting per belastingplichtige niet meer mag bedragen dan het maximumbedrag per vestiging (€ 250,-).

#### Artikel 6. Heffingstijdvak

Het heffingstijdvak is 1 november 2005 tot en met 31 december 2005.

#### Artikel 7. Ontstaan belastingschuld

De belastingschuld ontstaat bij het begin van het heffingstijdvak. Het heffingstijdvak is 1 november 2005 tot en met 31 december 2005 (art. 6 van de verordening). Dat betekent dat de aanslag onmiddellijk na aanvang van het heffingstijdvak kan worden opgelegd.

Het kan zijn dat een lichaam of ondernemer pas in de loop van het heffingstijdvak belastingplichtig wordt voor het hebben van voorwerpen of ter zake van openbare aankondigingen. Hierbij zijn twee varianten denkbaar.

De eerste variant betreft een 'nieuwe belastingplichtige'. Daaronder is te verstaan het ondernemer die eerder in het jaar nog geen voorwerpen of openbare aankondigingen had.

In de tweede variant gaat het om een 'uitbreidende belastingplichtige'. Een 'uitbreidende belastingplichtige' is een ondernemer die al eerder in het tijdvak openbare aankondigingen had. Met ingang van enig moment in de loop van het tijdvak komen daar nog één of meer aankondigingen bij.

Op beide varianten is het bepaalde in artikel 7, tweede lid, van de verordening van toepassing. Voor een 'nieuwe' belastingplichtige staat/staan de aanslag(en) op het eerste aanslagbiljet dat over dat jaar ontvangt. Voor de 'uitbreidende belastingplichtige' gaat om het tweede of volgende aanslagbiljet over dat jaar. De aanslag(en) op het tweede of volgende aanslagbiljet is/zijn overigens wel de eerste aanslag(en), ook wel primitieve aanslag(en) genoemd, voor het hebben de 'nieuwe' voorwerpen en/of openbare aankondigingen. Van navordering van belasting is dus geen sprake. Om verwarring op dit punt te voorkomen is het van belang dat uit het aan de aan de 'uitbreidende belastingplichtige' gestuurde aanslagbiljet duidelijk blijkt op welke voorwerpen en/of openbare aankondigingen de aanslag(en) betrekking heeft/hebben.

Omdat het tijdvak slechts twee maanden beslaat is er geen ontheffingsmogelijkheid in de verordening opgenomen voor de gevallen dat de openbare aankondigingen in de loop van het tijdvak worden weggehaald.

#### Artikel 8. Vrijstellingen

Om de perceptiekosten zo laag mogelijk te houden – mede in relatie tot het te heffen bedrag en de besteding van de opbrengst -, zijn bepaalde soorten openbare aankondigingen niet in de heffing betrokken. Het betreft de openbare aankondigingen die:

- korter dan vier weken aanwezig zijn;
- zonder commercieel oogmerk aanwezig zijn in het kader van en voor de duur van
  - a. activiteiten van culturele, sociale of soortgelijke aard;
  - b. braderieën.

Daarnaast zijn vrijgesteld de openbare aankondigingen die verschillende soorten van algemeen belang betreffen. Het betreffen openbare aankondigingen die:

- door publiekrechtelijke rechtspersonen gedaan in de uitoefening van hun publiekrechtelijke taak;
- uitsluitend het openbaar belang dienen en die met uitdrukkelijke toestemming van de gemeente aanwezig zijn;
- met uitdrukkelijke toestemming van de gemeente aanwezig zijn voor de duur van en in het kader van door haar (mee)georganiseerde evenementen. Deze is met name van belang voor bijzondere evenementen zoals bijv. het Rembrandtjaar.

#### Artikel 9. Wijze van heffing

Gekozen is voor een vertrouwde heffingstechniek: de oplegging van een aanslag. Indien nodig kan het college omtrent de uitvoering van een en ander nadere regels geven.

#### Artikel 10. Betaling en kwijtschelding

De betaling is zo eenvoudig mogelijk geregeld. Nu het gaat om belastingen die worden geheven van lichamen en natuurlijke personen/ondernemers, is er voor kwijtschelding geen aanleiding.

#### Artikel 11. Nadere regels

Het college is bevoegd regelen te geven ter uitvoering van de verordening. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan nadere regelen inzake de aanwijzing van de belastingplichtige. Vergelijk de toelichting op artikel 3, onder het kopje “Twee of meer belastingplichtigen”.

#### Artikel 12. Slotbepalingen

In de slotbepalingen is de inwerkingtreding van de verordening geregeld.