

Vergaderjaar 2019–2020

**35 205**

## **Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 september 2019

Met belangstelling heeft het kabinet kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie voor Financiën over haar bevindingen met betrekking tot van het voorstel voor de Wet vliegbelasting. In deze nota wordt ingegaan op de gestelde vragen en opmerkingen. Het verslag en de antwoorden op de gestelde vragen volgen de indeling van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. De vragen zijn daarbij integraal opgenomen, afgewisseld met de reactie van het kabinet. Omdat het antwoord op veel vragen mede van belang is voor het antwoord op andere vragen, is de tekst van het verslag voorzien van een doorlopende nummering. Dit maakt verwijzing binnen deze nota inzichtelijker.

In de beantwoording van de vragen wordt veelvuldig verwezen naar een viertal onderzoeken rond de vliegbelasting van CE Delft. Deze onderzoeken worden in de nota benoemd als:

- *CE Delft (juni 2018)*, verwijzend naar het onderzoek «Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting»;<sup>1</sup>
- *CE Delft (april 2019)*, verwijzend naar het onderzoek «Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten»;<sup>2</sup>
- *CE Delft (juni 2019)*, verwijzend naar het onderzoek «Taxes in the Field of Aviation and their impact»;<sup>3</sup> en
- *CE Delft (najaar 2019)*, verwijzend naar een lopende studie van CE Delft in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting, CE Delft juni 2018, Kamerstukken II 2017/18, 32 140, nr. 47, bijlage 848243.

<sup>2</sup> Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten, CE Delft april 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35 205, nr. 3, bijlage 882682.

<sup>3</sup> Taxes in the Field of Aviation and their impact, CE Delft juni 2019.

<sup>4</sup> Het lopende onderzoek *CE Delft (najaar 2019)* wordt toegelicht in het antwoord op vraag 5.

## **Inhoudsopgave**

A.	INLEIDING	2
B.	ALGEMEEN	4
	1. Inleiding	4
	2. Europese route	19
	3. Onderzoek	24
	3.1 Opzet van het onderzoek	25
	3.2. Uitkomsten onderzoek	25
	3.2.1 Hoofdpijnen	28
	3.2.2 Varianten	32
	4. Internetconsultatie	34
	4.1 Samenvatting	35
	4.2 Verwerking van de internetconsultatie	35
	5. Overwegingen bij de keuze van een vliegbelasting waarbij transferpassagiers zijn uitgezonderd	36
	6. Vormgeving en tarieven van de vliegbelasting	40
	7. Budgettaire aspecten	49
	8. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger	49
	9. Uitvoeringskosten Belastingdienst	51
	10. Evaluatie	51
	11. Inwerkingtreding	52
C.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	52
D.	OVERIG	53
	Aanvulling bij vraag 174 (commentaar NOB op wetsvoorstel)	56

### **A. INLEIDING**

*1. De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering uitgebreid kan ingaan op de Europese verkenning die heeft plaatsgevonden. Voorts vragen zij welke gesprekken nog gepland staan.*

Voor de uitwerking van het eerste spoor, de Europese route, zijn inmiddels verschillende stappen gezet, waarbij wordt ingezet op een Europese aanpak en op coördinatie tussen lidstaten van de Europese Unie (EU). Aangezien voor EU-regelgeving de Europese Commissie het recht van initiatief heeft, heb ik op 20 februari 2018 in een brief aan Eurocommissaris Moscovici voor economische en financiële aangelegenheden (in kopie verstuurd aan de Eurocommissarissen Bulc voor Vervoer en Cañete voor Klimaatactie en Energie) de positie van Nederland geschetst en de Europese Commissie gevraagd het initiatief te nemen tot voorstellen op het gebied van het belasten van luchtvaart. Op 5 maart 2018 heb ik mijn brief mondeling bij de heer Moscovici toegelicht. In zijn antwoord heeft de heer Moscovici aangegeven dat hij nadenkt over hervorming van EU-regelgeving met betrekking tot belasten van luchtvaart, waarbij hij rekening wil houden met de evaluatie van de Richtlijn Energiebelastingen<sup>5</sup>, de doelen van het vervoerbeleid en het klimaatbeleid van de EU en de positie van lidstaten. Daarnaast was hij van mening dat, gezien de toen nog beperkte resterende zittingsduur van de huidige Europese Commissie, zijn opvolger in een betere positie is om na te denken over actie op het gebied van de vliegbelasting.

Om de gedachtevorming van de andere EU-lidstaten voort te helpen, heeft Nederland op 20 en 21 juni 2019 een high level conferentie georganiseerd over vliegbelasting en CO<sub>2</sub>-beprijzing. Na de conferentie heeft Nederland in zowel de Milieuraad (op 26 juni 2019) als in de

<sup>5</sup> Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PbEU 2003, L283).

Ecofinraad (op 9 juli 2019)<sup>6</sup> een terugkoppeling gegeven van de uitkomsten van die conferentie. Een meerderheid van de deelnemers van die conferentie gaf aan dat het belangrijk is dat lidstaten politieke moed tonen en zouden moeten samenwerken met gelijkgestemden. In deze terugkoppeling heeft Nederland ook aangegeven te werken aan een verklaring waarin de nieuwe Europese Commissie opgeroepen wordt te komen met voorstellen om in Europees verband luchtvaart beter te belasten.

Op 12 juli 2019 heeft Nederland in een raads werkgroep voor belastingen op hoog niveau (high level working party on taxation) een uitgebreide presentatie gegeven over de juridische en politieke mogelijkheden om luchtvaart beter te belasten en daarbij ook lidstaten opgeroepen zich aan te sluiten bij de hiervoor genoemde verklaring. Verschillende lidstaten stonden positief ten opzichte van de voortrekkersrol die Nederland op zich neemt. In de maanden tot aan het aantreden van de nieuwe Europese Commissie wordt gewerkt aan de verklaring en het verzamelen van steun van andere lidstaten. Om steun te krijgen voor deze verklaring, worden lidstaten bilateraal benaderd.

**2. De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan bevestigen dat er alleen een vliegbelasting wordt ingevoerd en geen andere heffingen voor de luchtvaart conform het regeerakkoord.**

In het regeerakkoord is opgenomen dat het kabinet inzet op Europese afspraken over belastingen op luchtvaart in het kader van de voor 2019 geplande onderhandelingen over de klimaatdoelen van «Parijs». De voorgestelde nationale vliegbelasting wordt conform het regeerakkoord in 2021 alleen ingevoerd, wanneer de Europese route met betrekking tot het belasten van luchtvaart dan onvoldoende resultaat heeft opgeleverd. Alle opties voor invulling van een Europese belasting staan nog open. Mocht binnen de EU een geharmoniseerde aanpak worden bereikt, dan zal de nu voorgestelde nationale vliegbelasting – voor zover dat nodig blijkt – in overeenstemming worden gebracht met de geharmoniseerde aanpak dan wel worden ingetrokken of niet in werking treden.

**3. De leden van de fractie van de PvdA vragen welke concrete stappen de regering neemt om ervoor te zorgen dat de luchtvaartsector een redelijke belasting gaat betalen, die recht doet aan externe kosten als milieuvervuiling, CO<sub>2</sub>-uitstoot, lawaaioverlast enzovoorts.**

De voorgestelde belasting is een concrete maatregel voor het verbeteren van het beprijzen van externe kosten in de luchtvaart. Wat betreft beprijzing van CO<sub>2</sub>-uitstoot kan nog worden opgemerkt dat, naast een nationale vliegbelasting, het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS)<sup>7</sup> en het toekomstige mondiale CORSIA<sup>8</sup> voor de luchtvaart zorgen voor een betere beprijzing van externe effecten zoals CO<sub>2</sub> uitstoot van het luchtverkeer.

<sup>6</sup> Verslag Ecofinraad 9 juli 2019, Kamerstukken II 2018/19, 2021501–07, nr. 1618.

<sup>7</sup> Emission Trading System (ETS), het Europese systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten waarbij de hoogte van de prikkel afhangt van de handelsprijs voor de emissierechten, die op haar beurt weer afhangt van het totale aantal beschikbare emissierechten. Onder dit ETS vallen momenteel de CO<sub>2</sub>-emissies van de luchtvaart op vluchten tussen luchthavens in EEA-lidstaten.

<sup>8</sup> Naast het EU-ETS voor de luchtvaart in Europa worden voorbereidingen getroffen voor deelname van de luchtvaart aan het wereldwijde systeem CORSIA. Met dit systeem moet de groei van de emissies van internationale vluchten ten opzichte van de gemiddelde emissies in basisjaren 2019–2020 gecompenseerd worden. Het CORSIA-systeem wordt door de Europese Commissie omgezet in Europese regelgeving. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe CORSIA zich gaat verhouden tot het EU-ETS. Dit hangt af van politieke besluitvorming.

## B. ALGEMEEN

*4. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering meer inzicht kan bieden in hoe zij aankijkt tegen de balans tussen het realiseren van de budgettaire opbrengst en het realiseren van het gedragseffect.*

Een belangrijke overweging bij de introductie van een vliegbelasting is dat het internationale vliegverkeer niet belast wordt met brandstofaccijns, en dat er ook geen btw wordt geheven. Andere vormen van vervoer, zoals het wegverkeer, worden wel belast met btw en accijns. De concurrentiepositie van het vliegtuig ten opzichte van de trein, de bus en de auto wordt hierdoor versterkt. Zo is in de praktijk een vliegticket vaak in verhouding veel goedkoper dan een internationaal treinkaartje. De vliegbelasting beperkt dit voordeel enigszins en zorgt er daarnaast voor dat de maatschappelijke kosten zoals de CO<sub>2</sub>-uitstoot, de lokale milieueffecten en geluidhinder beter worden meegenomen in de prijzen van het vliegverkeer. Consumenten en bedrijven worden zich hierdoor bewuster van de maatschappelijke kosten van de vervuiling die met vliegen samenhangt.

Uitgangspunt bij de vaststelling van de tarieven is de beoogde budgettaire opbrengst van een vliegbelasting, € 200 miljoen per jaar (prijspeil 2017), zoals afgesproken in het regeerakkoord.

### 1. Inleiding

*5. De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering een toelichting kan geven op het verschil in kosten tussen een vliegticket naar Berlijn en een kaartje via het spoor naar Berlijn waarbij ook rekenschap gegeven wordt van de overheidskosten voor aanleg en beheer en/of andere overheidskosten voor spoor en luchtroute.*

Momenteel worden in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) meerdere onderzoeken uitgevoerd die het kabinet in staat stellen deze vragen beter te beantwoorden. Zo wordt door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) een studie uitgevoerd die inzicht moet geven in de maatschappelijke kosten die samenhangen met reizen met de internationale trein naar Londen, Brussel, Parijs, Frankfurt, Düsseldorf en Berlijn. In de studie wordt gekeken naar de (infrastructuur-)kosten voor de overheid en naar de externe kosten van verschillende modaliteiten (vliegtuig, trein, bus, auto). Dit wordt afgezet tegen de hoeveelheid belasting die de modaliteiten aan de overheid afdragen. Het betreft een aanvullend perspectief ten opzicht van de KiM-studie «Substitutiemogelijkheden van luchtvaart naar spoor», dat uw Kamer is aangeboden met de brief van de Staatssecretaris van IenW van 21 juni 2018.<sup>9</sup> Daarin is vanuit het perspectief van de reiziger bekeken hoe de factoren reistijd/frequentie, kosten en comfort kunnen bijdragen aan de aantrekkelijkheid van de internationale trein.

Uw Kamer heeft ook tijdens het (V)AO Duurzame Luchtvaart van 14 mei 2019 gevraagd naar een overzicht van de kosten voor de luchtvaart en om daarbij een vergelijking te maken met de kosten en subsidies voor andere vervoersmodaliteiten. Hierover zijn moties aangenomen van het Kamerlid Remco Dijkstra (VVD)<sup>10</sup> en van de Kamerleden De Groot (D66) en Bruins (CU)<sup>11</sup>. De Minister van IenW geeft hier uitvoering aan door, als aanvulling op de voorgenomen KiM-studie, CE Delft drie afzonderlijke elementen

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2017/18, 29 984, nr. 783.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 615.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 627.

inzichtelijk te laten maken: 1) de ontwikkeling van de kosten voor de luchtvaart (maatschappijen) in de afgelopen én komende 5 jaar, 2) een vergelijking tussen verschillende vervoersmodaliteiten op het gebied van kosten en de mate waarin die modaliteiten betalen voor eigen infrastructuur en voor externe (maatschappelijke) effecten, en 3) een vergelijking tussen Nederland/Schiphol en omliggende landen/luchthavens voor wat betreft de kosten voor de spoor- en luchtvaartsector. De uitkomsten van dit onderzoek worden gepubliceerd in *CE Delft (najaar 2019)*. In het overzicht neemt CE Delft ook private kostenposten mee, zoals de luchthavengelden en kosten uit het EU ETS en CORSIA. Bovendien zal ook worden gekeken naar bestemmingen op grotere afstand van Nederland, om een zo representatief mogelijk beeld te geven van de verschillende soorten (vlieg)reizen.

De hierboven genoemde twee rapporten (de KiM-studie en *CE Delft (najaar 2019)*) zullen naar verwachting dit najaar aan uw Kamer worden aangeboden. Ik verwacht dat daarmee ook het grootste deel van de bovengenoemde vragen in detail wordt beantwoord. Vooruitlopend daarop wijs ik u op de reactie op Kamervragen van 30 november 2018 waarin de Minister en Staatssecretaris van IenW aangegeven dat de rijksoverheid (via het Infrastructuurfonds) niet investeert in luchthavens.<sup>12</sup> De investeringen in de weg en het spoor dragen wel bij aan de landzijdige bereikbaarheid van de luchthavens. Op de resterende aspecten van uw vragen ga ik hieronder separaat in.

De omvang van de (infrastructuur)kosten, en de mate waarin een modaliteit daar zelf voor betaalt, heeft invloed op de ticketprijzen. Ticketprijzen komen echter op een vrije markt tot stand, op basis van vraag en aanbod en daarnaast ook op basis van vele andere variabelen, zoals kosten voor materieel, energie en personeel. De mate waarin en wijze waarop kosten worden vertaald in de ticketprijzen verschillen bovendien per vervoerder. Verder kan sprake zijn van kruissubsidies tussen routes, waarbij minder rendabele routes worden gecompenseerd door meer rendabele routes.

**6.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering de mening deelt dat het sec duurder maken van vliegen niet de juiste stimulans is voor alternatieve vervoerswijzen zoals de trein. Erkent de regering dat het gebruiksgemak, frequentie, concurrentie en snelheid ook essentiële factoren zijn, en op welke manier wordt hier rekenschap van gegeven, zo vragen deze leden.*

Inderdaad hangt het aantrekkelijker maken van alternatieve vervoerswijzen van meer af dan alleen de prijs. Over de interactie tussen trein en vliegtuig is uw Kamer onder andere geïnformeerd via brieven van de Staatssecretaris van IenW van 21 juni 2018<sup>13</sup> en van 31 januari 2019<sup>14</sup> en via de brief van de Minister van IenW van 27 maart 2019<sup>15</sup>. Uit deze brieven blijkt het belang dat het kabinet hecht aan goede verbindingen via het internationale spoor. Samen met partijen uit de spoor- en luchtvaartsector werken de Staatssecretaris en Minister van IenW aan een plan van aanpak dat uw Kamer eind 2019 zal ontvangen. Hierin zal aandacht zijn voor de factoren reistijd/frequentie, prijs en het comfort van de reis. Inzichtelijk zal worden gemaakt waar op de korte en de middellange termijn de kansen liggen om de internationale treinreis beter aan te laten sluiten op de vliegreis. Daarnaast zal inzichtelijk worden gemaakt op

<sup>12</sup> Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 846.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2017/18, 29 984, nr. 783.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2017/18, 29 984, nr. 813.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 585.

welke wijze de internationale treinreis op de daarvoor in aanmerking komende bestemmingen een meer gelijkwaardig alternatief kan worden voor de vliegtreis. In eerste instantie zal de focus daarbij liggen op de kansrijke verbindingen Londen, Brussel, Parijs, Frankfurt, Düsseldorf en Berlijn.

**7. De leden van de fractie van de VVD hebben kennisgenomen van het overzicht van vormen van vliegbelasting in Europa en vragen of dit overzicht een actueel overzicht is, om wat voor soort belastingen het gaat in de verschillende landen en wat de hoogte is van deze belastingen. Ook vragen deze leden of de regering een overzicht kan geven van vliegbelasting buiten Europa voor een aantal relevante bestemmingen.**

Hierna worden in tabel 1 de bestaande vliegbelastingen in andere Europese landen gepresenteerd, in tabel 2 worden vergelijkbare gegevens vermeld van voormalige Europese vliegbelastingen.

**Tabel 1. Bestaande Europese vliegbelastingen**

Land	Naam van de belasting	Sinds (jaar)	Tarief <sup>1</sup>	Opmerkingen
Oostenrijk	Flugabgabe/ Austria Air Transport Levy	2011	€ 3,10 (binnenland) € 3,50 (binnen Europa) € 7,50 (middellange afstand) € 17,50 (lange afstand)	Transferpassagiers zijn uitgezonderd. De tarieven zijn per 1 januari 2018 gehalveerd. Eerdere tarieven waren respectievelijk € 7, € 15 en € 35 voor korte, middellange en lange afstanden.
Frankrijk <sup>2</sup>	France Civil Aviation Tax	1999	€ 4,52 (binnenland, binnen EU) € 8,14 (overige bestemmingen) € 1,34 (per ton vracht)	Transferpassagiers zijn uitgezonderd.
	Air Passenger Solidarity Tax	2006	€ 1,13 (binnen EEA; economy class) € 11,27 (buiten EEA; business/first class) € 4,51 (binnen EEA; economy class) € 45,07 (buiten EEA; business/first class)	Transferpassagiers zijn uitgezonderd.
	Fiscal Tax (Corsica)		€ 4,57	Van toepassing op alle passagiers die vanuit Corsica vertrekken. Transferpassagiers zijn uitgezonderd.
Duitsland	Luftverkehrsteuer/ German Air Transport Tax	2012	€ 7,38 (binnen Europa) € 23,05 (middellange afstand) € 41,49 (lange afstand)	Transferpassagiers zijn uitgezonderd.
Italië	Italy Embarkation Tax		Tarieven voor Fiumicino € 17,77 (binnen EU) € 28,41 (lange afstand)	
	Italy City Council Tax		€ 6,50 (alle andere luchthavens) € 7,50 (Rome luchthavens)	
Zweden	Tax on Air Travel	2018	SEK 61 (€ 5,81) (binnenland/EU) SEK 255 (€ 24,28) (afstand < 6.000 km) SEK 408 (€ 38,85) (overige bestemmingen)	Transferpassagiers zijn uitgezonderd.
VK	Air Passenger Duty	1994	GBP 13 (€ 15,12) (laagste klasse < 2.000 mijl) GBP 26 (€ 30,24) (alle andere klassen < 2.000 mijl) GBP 78 (€ 90,73) (vliegtuig > 20 ton voor < 19 passagiers; < 2.000 mijl) GBP 75 (€ 87,24) (laagste klasse > 2.000 mijl) GBP 172 (€ 200,07) (alle andere klassen > 2.000 mijl) GBP 515 (€ 599,03) (vliegtuig > 20 ton voor < 19 passagiers; < 2.000 mijl)	Transferpassagiers en passagiers van de Kanaaleilanden zijn uitgezonderd.
Noorwegen	Air Passenger Tax	2016	NOK 75 (binnen Europa) NOK 200 (buiten Europa)	Transferpassagiers zijn uitgezonderd.

<sup>1</sup> Het belastingtarief is afhankelijk van de zone. De zone-indeling is verschillend per land.

<sup>2</sup> De Franse Minister van transport heeft op 9 juli 2019 aangekondigd dat Frankrijk vanaf 2020 een ecotaks op vliegtickets zal invoeren voor vluchten vanuit Frankrijk. De hoogte van deze heffing zal op termijn tussen de € 1,50 en € 18 liggen. De heffing geldt niet voor vluchten naar Corsica en de overzeese gebieden en evenmin voor transferpassagiers. Voor vluchten binnen Frankrijk en Europa zal de economyclassreiziger € 1,50 extra moeten betalen, voor businessclassreizigers is dit € 9. Bij vluchten vanuit Frankrijk naar bestemmingen buiten Europa gaat het om heffingen van respectievelijk € 3 en € 18.

**Tabel 2. Voormalige Europese vliegbelastingen**

Land	Type belasting	Introductie jaar	Datum afschaffing	Belastingtarief (tenzij anders aangegeven)	Opmerkingen
Denemarken	Passagiersbelasting	eind jaren «90	1 januari 2007	Aanvankelijk <b>DKK 75</b> (€ 10) Verlaagd naar <b>DKK 37,50</b> in 2006.	Transferpassagiers uitgezonderd
Ierland	Passagiersbelasting	2009		Aanvankelijk: € 2 voor vluchten < 300 km van Dublin € 10 voor vluchten > 300 km van Dublin Later: Later: € 3 voor alle afstanden	Transferpassagiers uitgezonderd.
Malta	Passagiersbelasting	1997	1 november 2008	Aanvankelijk € 46 Later € 23.	Belasting alleen van toepassing op passagiers «originating» from Malta.
Nederland	Passagiersbelasting	1 juli 2008	30 juni 2009	€ 11,25 (intra-EU of < 2.500–3.500km) € 45 (andere bestemmingen)	Transferpassagiers uitgezonderd.

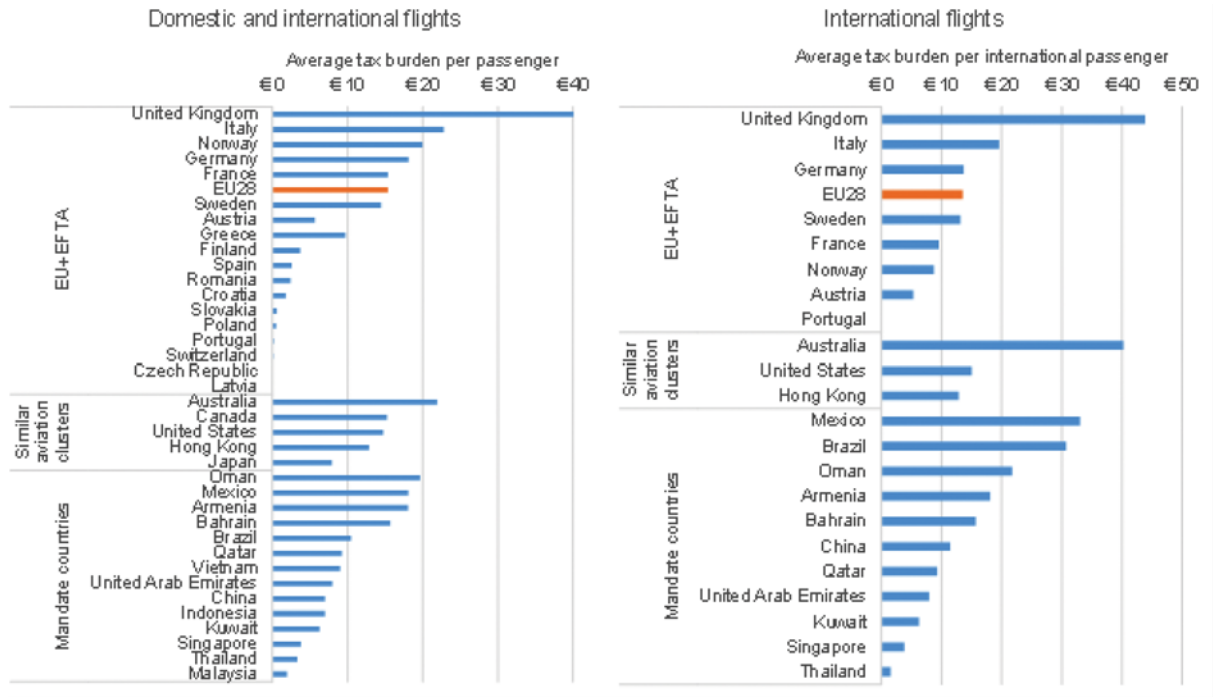
In de studie «Taxes in the Field of Aviation and their impact»<sup>16</sup> heeft CE Delft in opdracht van de Europese Commissie een inventarisatie gemaakt van de belastingen in de EU en ook in een aantal niet-EU-landen.

Buiten de EU zijn er 13 mandaatlanden (landen waarmee de EU onderhandelt over Air Service EU-overeenkomsten), alsmede Australië, Canada, de Verenigde Staten, Hong Kong, Brazilië en Japan, waar de luchtvaart belast wordt. In het merendeel van die landen gaat het om ticket- of vertrekbelastingen, dat wil zeggen een vast bedrag per passagier, soms afhankelijk van de bestemming of reisklasse. Sommige landen heffen een met de btw vergelijkbare belasting over de verkoop van vliegtickets, dat wil zeggen een verbruiksbelasting evenredig aan de prijs van het ticket. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Japan, Mexico, de Verenigde Staten en Canada. Brandstof op binnenlandse vluchten wordt soms belast, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten. Het verbruik van brandstof op internationale vluchten is over het algemeen vrijgesteld van belastingen. Verder zijn internationale vluchten over het algemeen niet belast met btw of een vergelijkbare verbruiksbelasting. Onderstaande figuur vergelijkt de belastingen op luchtvaart in niet-EU-landen met de vergelijkbare belastingen in EU-landen. De figuur geeft een gewogen gemiddelde belasting voor passagiers van binnenlandse en internationale vluchten (linkerkant), alsmede de belastingen voor alleen passagiers van internationale vluchten (rechterzijde). Uit deze figuur kan onder meer worden afgeleid dat buiten Europa vooral Australië, Mexico, Brazilië en Oman een relatief hoge belasting kennen voor internationale vluchten. Verder maakt de figuur zichtbaar dat sommige landen alleen belasting heffen voor binnenlandse vluchten, en verder dat landen die ook heffen voor internationale vluchten daarbij soms hetzelfde tarief hanteren als bij binnenlandse vluchten.

<sup>16</sup> Dit onderzoek wordt in deze nota aangeduid met *CE Delft (juni 2019)*.



**Figuur 1. Gemiddelde belastingdruk per vliegtuigpassagier**



Bron: CE Delft (CE Delft (juni 2019), pagina 10).

**8.** De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering een toelichting kan geven op de keuze voor tariefdifferentiatie bij de vliegbelasting die in 2008 in werking trad.

Vanuit het oogpunt van internalisering van externe kosten werd het tarief in 2008 gedifferentieerd, aanvankelijk in een laag tarief voor bestemmingen tot 2.500 km van de luchthaven van vertrek en een viermaal zo hoog tarief voor verder weg gelegen bestemmingen. Nog voor invoering van de vliegbelasting bleek echter dat de harde zonegrens niet mogelijk was zonder ingrijpende aanpassingen in de internationale boekingsystemen van de reis- en luchtvaartsector, omdat landen en gebieden werden doorsneden door deze grens, terwijl ze in de internationale boekingsystemen als één geheel werden beschouwd. De zone-indeling is vervolgens aangepast, waarbij voor landen met luchthavens binnen en buiten de 2.500 km het lage tarief mede van toepassing was voor verder gelegen bestemmingen, tot een maximumafstand van 3.500 km. Door deze aanpassing kwam het niet meer voor dat een verschillend tarief gold voor bestemmingen in een land of gebied dat in de internationale boekingsystemen als één geheel werd aangemerkt. De aanpassing verlaagde wel de geraamde opbrengst van de vliegbelasting met € 38 miljoen.



**9.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering een uitgebreide toelichting kan geven op de ambitie in het regeerakkoord om te komen tot een nieuwe luchtvaartnota waar slim en duurzaam de kernbegrippen zijn en hoe deze zich verhouden tot de vliegbelasting op tickets en vracht.*

Verwezen wordt naar de brief aan de Kamer van de Minister van IenW over de ontwikkeling van Schiphol en hoofdlijnen van de Luchtvaartnota van 5 juli 2019.<sup>17</sup>

**10.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering erkent dat het niet heffen van btw en/of accijns alleen geldt voor de verkoop van tickets en brandstof, en dat over andere activiteiten de betreffende belastingen gewoon worden betaald.*

Voor de internationale luchtvaart is inderdaad een accijnsvrijstelling van toepassing op kerosine die als brandstof wordt gebruikt.

Vluchten naar of vanuit het buitenland zijn belast tegen het btw-nultarief. Dit nultarief houdt in dat luchtvaartmaatschappijen geen btw in rekening hoeven te brengen over hun diensten, maar wel recht hebben op vooraf trek van belasting. Ook sommige andere goederen en diensten in de luchtvaartsector vallen onder het btw-tarief van nihil. Dat betreft grofweg de levering van kerosine, de bevoorrading van vliegtuigen en de daarmee samenhangende diensten en de levering van vliegtuigen aan luchtvaartmaatschappijen die zich hoofdzakelijk op het betaalde internationale vervoer toeleggen. Voor zover luchtvaartmaatschappijen echter andere, niet onder het btw-tarief van nihil vallende prestaties verrichten, zijn zij voor deze prestaties btw verschuldigd volgens het bijbehorende btw-tarief.

**11.** *De leden van de fractie van het CDA constateren dat de regering in figuur 1 laat zien dat het aantal passagiers via Nederlandse luchthavens de afgelopen jaren fors gestegen is en de komende jaren naar verwachting ook fors blijft groeien. Zij vragen of de regering eenzelfde figuur kan geven van het aantal vrachtvliegtuigen.*

Eenzelfde figuur voor het aantal vrachtvluchten is niet beschikbaar. Wel kan worden aangegeven dat het aantal vrachtvluchten op Schiphol in de periode 2000–2017 met 50% is gestegen. In 2018 daalde het aantal vrachtvluchten met 10% tot 15.942. Volgens de berekeningen van Significance<sup>18</sup> zal het aantal vrachtvluchten in 2030 op Schiphol en Maastricht tezamen naar verwachting tussen de 19.000 en 27.000 bedragen.

**12.** *De leden van de fractie van het CDA vragen naar aanleiding van figuur 2 of de regering een overzicht kan geven van het soort heffing en de hoogte van de tarieven van de vliegbelasting in de Europese landen die reeds een vliegbelasting hebben ingevoerd.*

Een overzicht van vliegbelastingen en hoogte van de tarieven in andere Europese landen is opgenomen bij het antwoord op vraag 7.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 646.

<sup>18</sup> Berekeningen van Significance in het rapport «Actualisatie AEOLUS 2018 en geactualiseerde luchtvaartprognoses», Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 2833, hierna: Significance (2018).

**13.** *De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre er nu sprake is van een gelijk speelveld tussen verschillende vormen van mobiliteit, zoals internationale treinreizen en vluchten.*

*Zij vragen hoeveel de vliegbelasting zou moeten opbrengen om de niet geheven accijnzen en btw op vliegbrandstof en btw op vliegtickets volledig te compenseren?*

De vergelijking met andere vervoersmodaliteiten zoals de trein komt aan de orde in het antwoord op vraag 5. Een inschatting van de mogelijke bedragen aan niet geheven accijns en btw is opgenomen in het antwoord op vraag 145.

**14.** *De leden van de fractie van D66 vragen hoe dit voorstel werd beoordeeld door de verschillende partijen die aanwezig waren bij de door Nederland georganiseerde conferentie over betere CO<sub>2</sub>-beprijzing en de vliegbelasting op 20 en 21 juni 2019. Zij vragen of andere EU-lidstaten het standpunt delen dat een accijns op kerosine kan bijdragen aan de prikkel om energiezuiniger te vliegen en te kiezen voor minder belastende brandstoffen.*

Veel aanwezigen op de conferentie waren van mening dat het belasten van kerosine een belangrijke bijdrage kan leveren aan het beter belasten van luchtvaart en een belangrijke stap is in het streven naar uitwerking van het principe «de vervuiler betaalt». Dat een hogere prijs voor het gebruik van kerosine zou kunnen leiden tot energiezuiniger vliegen of het minder gebruiken van belastende brandstoffen zijn geen expliciete uitkomsten van de conferentie. Indien sommige deelnemers aan de conferentie wel dit standpunt hebben uitgedragen tijdens de conferentie, zou dat overigens niet automatisch betekenen dat dit bij een verdere uitwerking ook het standpunt zou zijn van de lidstaat waaruit de deelnemer afkomstig is.

**15.** *De leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan bevestigen dat zij een maas in internationale luchtvaartregels heeft gevonden<sup>19</sup> om accijns op kerosine in te voegen en of de regering dit nader kan toelichten.*

Op mondiaal niveau staat het Verdrag van Chicago<sup>20</sup> niet in de weg aan de heffing van accijns over kerosine die voorafgaand aan een internationale vlucht wordt getankt op de luchthaven van vertrek. Het verdrag verhindert alleen de heffing over brandstof die bij binnenkomst en daaropvolgend vertrek al aan boord aanwezig is. Wel wordt de heffing van accijns over kerosine momenteel belemmerd door bilaterale luchtvaartverdragen (Air Service Agreements). Ook de Richtlijn Energiebelastingen heeft als uitgangspunt dat geen accijns wordt geheven over de brandstof die wordt gebruikt in de internationale luchtvaart. De richtlijn biedt echter wel ruimte voor EU-landen om bilateraal af te spreken dat kerosine in het onderlinge luchtverkeer in de accijnsheffing wordt betrokken. Dergelijke afspraken zouden ook met meerdere landen tegelijk kunnen worden gemaakt.

<sup>19</sup> <https://www.parool.nl/nederland/nederland-wil-naast-vliegtaks-accijns-op-kerosine-invoeren~bd18b763/>.

<sup>20</sup> Het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Stb. 1947, H 165 en Trb. 1973, 109).

**16.** De leden van de fractie van D66 lezen in het artikel «Belasting op vliegen scheelt uitstoot en schaaft de economie als geheel niet» in *Trouw* op 13 mei jongstleden dat er in andere sectoren een belasting van 33 cent per liter kerosine wordt geheven. Zij vragen of de regering dit kan bevestigen en duiden waarom dit verschil bestaat.

De Richtlijn Energiebelastingen schrijft voor energieproducten minimumtarieven voor. De hoogte van het tarief is daarbij afhankelijk van het type energieproduct en gebruik. Voor kerosine gebruikt als motorbrandstof geldt in beginsel een verplicht minimumtarief van 33 cent per liter.<sup>21</sup> In Nederland wordt kerosine, net als diesel, momenteel belast tegen een accijnstarief van 49,5 cent per liter. Dit tarief geldt bijvoorbeeld voor kerosine gebruikt als brandstof voor de particuliere plezierluchtvaart.<sup>22</sup> Voor de commerciële internationale luchtvaart geldt op basis van de Richtlijn Energiebelastingen een verplichte vrijstelling.

**17.** De leden van de van de fractie van D66 vragen welke vormgeving voor de belasting van de luchtvaart het meest doelmatig en doeltreffend zou zijn in het terugdringen van negatieve effecten op het milieu, inclusief geluidsoverlast.

Voor het antwoord op deze vraag kan worden verwezen naar twee van de eerdergenoemde onderzoeken van CE Delft, *CE Delft (juni 2018)* en *CE Delft (april 2019)*. De milieueffecten (inclusief geluidsoverlast) van een vliegbelasting zijn afhankelijk van een combinatie van factoren, zoals de grondslag, de tariefstelling, maar ook andere maatregelen zoals capaciteitsrestricties en welk WLO-scenario voor economische groei<sup>23</sup> wordt gehanteerd. In genoemde onderzoeken zijn de effecten op nationaal niveau van verschillende varianten van een belasting op luchtvaart in kaart gebracht, voor de verschillende economische scenario's.

**18.** De leden van de fractie van D66 zijn benieuwd naar de milieueffecten en gevolgen als met de vliegbelasting wordt beoogd op een hogere opbrengst, bijvoorbeeld 400 miljoen euro.

Uit de twee onderzoeken *CE Delft (juni 2018)* en *CE Delft (april 2019)* blijkt dat de gevolgen van een vliegbelasting sterk worden bepaald door de mate waarin de vraag naar vliegbewegingen worden beperkt door capaciteitsrestricties. Zo lang de capaciteitsrestricties knellend zijn (de vraag naar vluchten is hoger dan het aantal vluchten dat wordt toegelaten in verband met de restricties), leidt een vliegbelasting niet tot grote effecten, slechts tot beperkte verschuivingen tussen OD-passagiers<sup>24</sup>, transferpassagiers en vracht<sup>25</sup>. Bij een hogere belasting wordt de kans steeds groter dat het aantal vluchten onder de capaciteitsgrens uitkomt. De effecten van een vliegbelasting zijn dus niet lineair gerelateerd aan de hoogte van de vliegbelasting, maar worden steeds groter. Overigens is dit ook de reden dat de effecten van een vliegbelasting groter zijn in het WLO-scenario met lage economische groei dan in het WLO-scenario met hoge groei. De vraag naar vliegen is lager in het scenario met lage groei, terwijl de capaciteitsgrenzen bijna identiek zijn verondersteld voor beide

<sup>21</sup> Artikel 7, eerste lid jo. bijlage I.A van de Richtlijn Energiebelastingen.

<sup>22</sup> Artikel 14, eerste lid, onder b, Richtlijn Energiebelastingen.

<sup>23</sup> De scenario's «WLO-hoog» en «WLO-laag» zijn twee scenario's uit de toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) van de planbureaus PBL en CPB (CPB & PBL 2015a). De scenario's gaan uit van respectievelijk een hoge en lage economische, demografische en technologische groei. De bandbreedte tussen beide scenario's geeft een redelijk beeld van wat een waarschijnlijke ontwikkeling zou kunnen zijn. Daarbij is voor de effecten van de verschillende varianten van een vliegbelasting gekeken naar de jaren 2021 en 2030.

<sup>24</sup> Origin-Destination passagier; passagier met Schiphol als vertrek- of aankomstpunt.

<sup>25</sup> *CE Delft (april 2019)*, pagina 19.

economische scenario's, waardoor de capaciteitsrestricties minder knellend zijn bij lage economische groei en de vliegbelasting meer effect sorteert.

Concreet is in het onderzoek *CE Delft (april 2019)* de variant doorgerekend die in het voorliggende wetsvoorstel aan de orde is en ook een variant waarbij deze tarieven (nagenoeg) worden verdubbeld. In de voorliggende variant daalt het aantal vluchten met 0,7%, in de verdubbelde variant met 4,1% (uitgaande van het WLO-scenario voor 2021 met lage economische groei). De vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt 2,5% in plaats van 0,8%. Andere milieueffecten laten een soortgelijk patroon zien. In het WLO-scenario met hoge economische groei is het effect op het netto aantal vluchten in 2021 -0,6% bij de hoge belasting en -0,2% bij de lage belasting.

**19.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering waarom zij het onwenselijk acht om de externe milieukosten en de niet geheven accijns en btw volledig te compenseren via een vliegbelasting.*

Het kabinet acht het onwenselijk om de externe milieukosten en de niet-geheven accijns en btw volledig te compenseren via een vliegbelasting, omdat ook andere factoren van belang zijn, zoals de tarieven in ons omringende landen en mogelijke economische effecten van een hoge vliegbelasting. Het kabinet hecht daarbij aan het internationale netwerk van vliegverbindingen, dat van belang is voor de bereikbaarheid van Nederland en voor onze economie.

**20.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of zij beamen dat de beoogde opbrengst van de belasting beperkt is en dat de omvang van de effecten daarom beperkt is.*

In het antwoord op vraag 18 is aangegeven dat met name de capaciteitsrestricties bepalend zijn voor de effecten. Ook is aangegeven dat bij een hogere beoogde opbrengst de kans groter is dat de capaciteitsrestricties niet meer knellend zijn en daardoor de externe effecten mogelijk groter.

**21.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering overweegt in de nabije toekomst verdergaande stappen te nemen.*

Verdergaande stappen zijn niet aan de orde.

**22.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering de mening van de fractie van GroenLinks deelt dat een stapeling van kosten/belastingen in de luchtvaart niet per definitie slecht is. Zij vragen in hoeverre een stapeling wenselijk is en waar de grens ligt.*

Bedrijven krijgen te maken met allerlei belastingen (bijvoorbeeld vennootschapsbelasting en loonbelasting, maar ook accijns, btw en milieubelastingen). Het feit dat een bedrijf meerdere belastingen betaalt is op zichzelf normaal, en dat geldt ook voor vervoerders zoals luchtvaartmaatschappijen. Het internaliseren van externe kosten kan dienen als stimulant om specifieke maatschappelijke kosten omlaag te brengen. Tegelijkertijd heeft het kabinet oog voor andere maatschappelijke kosten die daardoor juist zouden kunnen worden veroorzaakt. Op basis van een integrale afweging maakt het kabinet keuzes over wat wenselijk is.

**23.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen of een stapeling van belastingen niet onvermijdelijk is als we de verschillende kosten en maatschappelijke lasten van de luchtvaart eerlijk doorbelasten. Zij vragen of een verscheidenheid aan lasten ook kan worden gezien als een stimulans om bepaalde maatschappelijke kosten omlaag te brengen*

Voor een antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 22.

**24.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering wat zij een wenselijk einddoel vindt voor de vliegbelasting. Zij vragen hoe de vliegbelasting er in 2030 en in 2050 uit zou moeten komen te zien.*

De voorgestelde belasting maakt onderdeel uit van het streven van het kabinet naar verdere fiscale vergroening door het belasten van vervuillende activiteiten. Het doel van de vliegbelasting is daarbij om de externe kosten van het luchtvervoer van passagiers en vracht beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs van dat vervoer, mede gezien het feit dat in de internationale luchtvaart, anders dan in andere sectoren, geen accijns en btw wordt geheven over de gebruikte brandstof, en voor het internationale passagiersvervoer het nihil tarief van de btw van toepassing is. Het met de vliegbelasting gestelde budgettaire doel is € 200 miljoen per jaar (prijsspeil 2017). De voorkeur van het kabinet gaat echter uit naar Europese afspraken over het belasten van de luchtvaart, conform het regeerakkoord. Het is op dit moment nog niet te voorspellen of – en zo ja op welke termijn – daaraan invulling gegeven zal kunnen worden.

**25.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of zij kan specificeren welk deel van de vluchten wordt gemaakt door welk deel van de bevolking. Zij vragen of het klopt dat sprake is van een kleine groep (zakelijke) reizigers die verantwoordelijk is voor een groot deel van de vluchten.*

Uit het onderzoek «De vliegende Hollander» van het KiM (2018)<sup>26</sup> blijkt dat in een jaar tijd 58% van de Nederlanders in de leeftijdscategorie van 18 tot 80 jaar een vliegreis maakt. Een relatief klein deel van de bevolking maakt echter een relatief groot deel van de vliegreizen. Zo maakt 8% van de bevolking 40% van de vliegreizen. Mannen, mensen tussen de 30 en 40 jaar oud, hoogopgeleiden en personen met een hoog inkomen vliegen relatief vaak. Zakelijke reizigers vliegen meestal meerdere keren per jaar.

Bovengenoemd onderzoek van het KiM betreft het vlieggedrag van Nederlanders. Daarnaast wordt op Schiphol op continue basis enquêtes gehouden onder vertrekkende reizigers. Uit dat onderzoek blijkt dat een kwart van de Nederlandse passagiers die vanaf Schiphol vertrekken in 2018 een zakelijk motief had. Als naar alle reizigers op Schiphol wordt gekeken (dus inclusief de buitenlandse reizigers), dan heeft 30% van de passagiers een zakelijk motief.

---

<sup>26</sup> «De Vliegende Hollander. Hoeveel Nederlanders vliegen en de keuzes die ze maken bij een vliegreis», KiM maart 2018.

**26.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering er voor gaat zorgen dat deze groep zakelijke reizigers minder zal gaan vliegen, aangezien zij zich minder snel laten afschrikken door een belasting van € 7,-.*

Op 27 maart 2019 heeft de Minister van IenW uw Kamer geïnformeerd over het klimaatbeleid voor de luchtvaart.<sup>27</sup> Hierin wordt ook het thema bewustwording en gedragsbeïnvloeding van reizigers genoemd. Het Ministerie van IenW heeft bijeenkomsten georganiseerd met onafhankelijke gedragsdeskundigen om te verkennen welke factoren bepalend zijn voor het gedrag van vliegreizigers en welke interventies te identificeren zijn die kunnen bijdragen aan vermindering en/of verduurzaming van vlieggedrag van toeristische en zakelijke reizigers. Het KiM is inmiddels voor IenW een studie gestart om op basis van literatuur en een enquête te komen tot een goede doelgroepensegmentatie met daarbij passende interventies.

**27.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering hoeveel belasting de luchtvaart de afgelopen decennia had moeten betalen als zij op een vergelijkbare manier was belast als de trein.*

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 5 worden er momenteel twee onderzoeken gedaan naar de vergelijking van de luchtvaart met andere vervoersvormen zoals de trein. Aan de hand van de resultaten wordt naar verwachting ook duidelijk welke bedragen de luchtvaart had moeten betalen als zij op een vergelijkbare manier was belast als de trein. Op dit moment is het nog niet mogelijk daarover een uitspraak te doen. Een inschatting van de mogelijke bedragen aan niet geheven accijnzen en btw is opgenomen in het antwoord op vraag 145.

**28.** *Als het hoofddoel niet is om externe milieukosten noch de misgelopen accijnzen en btw te compenseren, vragen de leden van de fractie van de SP de regering te motiveren wat dan wel het hoofddoel van de instelling van een vliegbelasting is.*

De voorgestelde belasting maakt onderdeel uit van het streven van het kabinet naar verdere fiscale vergroening door het belasten van vervuulende activiteiten. In het regeerakkoord is in dat kader afgesproken om de activiteit luchtvaart voor € 200 miljoen te belasten. De opbrengst maakt lagere lasten voor burgers en bedrijven mogelijk. Het kabinet heeft bij de vormgeving van de voorgestelde vliegbelasting een afweging gemaakt tussen uiteenlopende aspecten. In de vragen van de leden van verschillende fracties worden veel van deze aspecten genoemd, bijvoorbeeld de bijdrage aan het internaliseren van de externe effecten van de luchtvaart, zoals geluid, luchtvervuiling en CO<sub>2</sub>-uitstoot. Tegelijk kijkt het kabinet naar het internationale netwerk van vliegverbindingen. Zoals eerder opgemerkt is dat netwerk, dat van belang is voor de bereikbaarheid van Nederland en voor onze economie, in belangrijke mate afhankelijk is van prijsgevoelige transferpassagiers op Schiphol.

---

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 585.

**29.** *Verder constateren de leden van de SP-fractie dat de regering nergens toelicht hoe de opgehaalde vliegbelasting besteed gaat worden. Zij vragen of deze leden mogen concluderen dat de € 200 miljoen opbrengst terugvloeit in de algemene middelen. En als dat zo is, in combinatie met een onduidelijk hoofddoel, vragen zij of het dan niet zo is dat de nu voorgestelde vliegbelasting niks meer is dan een manier om de staatskas te spekken.*

Zoals bij alle rijksbelastingen komt ook de opbrengst van de vliegbelasting ten goede aan de algemene middelen, waaruit de overheidsuitgaven worden betaald. Daaronder zijn ook uitgaven voor vergroening. Conform de begrotingsregels is er een scheiding tussen belasting- en premie-inkomsten en uitgaven. Dit betekent dat beleidsmatige veranderingen in inkomsten via het inkomstenkader worden gecompenseerd met andere inkomsten. Veranderingen in uitgaven moeten onder het uitgavenplafond worden gecompenseerd door andere uitgaven. In de fiscale vergroeningsbrief van 29 juni 2018<sup>28</sup> heb ik aangegeven dat het kabinet verder inzet op het principe de vervuiler betaalt, omdat het logischer is om belasting te heffen op wat we als samenleving niet willen (vervuiling) dan op wat we wel willen (werken en ondernemen). Daarom is in het regeerakkoord ook opgenomen dat de opbrengsten worden teruggesluisd in de vorm van lagere lasten voor burgers en bedrijven.

**30.** *De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe hoog de prijselasticiteit is van vliegen, zowel voor passagiers als voor vracht.*

In de doorrekeningen met het Aeolus-model door Significance<sup>29</sup> is rekening gehouden met «een (algemeen aanvaarde) overall-prijselasticiteit van – 0,5 voor zakelijke reizigers en – 1,0 voor niet-zakelijke reizigers». Deze elasticiteit beschrijft de reactie van de vervoersvraag op een ticketprijsverandering. De prijselasticiteit op individuele routes kan afwijken van het gemiddelde, doordat specifieke uitwijkeffecten naar andere luchthavens en vervoermiddelen kunnen optreden. Wanneer capaciteitsrestricties van toepassing zijn, zijn de gevolgen van een prijsstijging echter minder sterk dan op basis van deze elasticiteiten verwacht zou worden. Gezien de schaarstewinsten die samenhangen met de capaciteitsrestricties, dragen de luchtvaartmaatschappijen de kosten van de vliegbelasting deels zelf. In het geval dat de capaciteitsrestricties niet zouden knellen is de verwachting dat de belasting volledig wordt doorberekend aan consumenten en bedrijven. De effecten op het vliegverkeer en milieu zijn dan groter. Bij vracht verschilt de prijselasticiteit sterk tussen verschillende routes. Over het algemeen is de elasticiteit groot. In het onderzoek is gerekend met een elasticiteit van -5,0 voor vrachtluchten. Daarnaast is bij het onderzoek *CE Delft (april 2019)* tijdens verschillende interviews aangegeven door de vrachtsector dat er een «tipping point» voor luchtvracht is.<sup>30</sup> Wanneer op een bepaald punt een afname van de hoeveelheid vracht ertoe leidt dat de schaalvoordelen disproportioneel afnemen, kan de vraag nog sterker dalen. Of het tipping point ook daadwerkelijk door de vliegbelasting wordt bereikt is volgens het onderzoek lastig in te schatten.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2017/18, 32 140, nr. 47.

<sup>29</sup> Significance (2018), pagina 13.

<sup>30</sup> *CE Delft (april 2019)*, pagina 107.



**31.** *De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben dezelfde vraag voor wat betreft de kruiselasticiteit voor passagiers en vracht, zowel tussen vliegen en (vracht)autorijden als tussen vliegen en de (vracht)trein.*

Zie ook het antwoord op vraag 30. De exacte waarde van de kruiselasticiteiten tussen het gebruik van het vliegtuig en de auto en tussen het vliegtuig en de trein zijn niet bepaald in het Aeolus-model. Op basis van de doorrekening van de vliegbelasting door Significance<sup>31</sup> kunnen we wel het volgende aangeven. Onder de veronderstellingen van het WLO-scenario met hoge economische groei en zonder capaciteitsrestricties, leidt een vlakke vliegbelasting van € 7,45 per vertrekkende passagier in 2021 ertoe dat 2,1% van de reizigers besluit om niet meer te vliegen, 1,5% wijkt uit naar de Belgische of Duitse luchthaven en 1,0% kiest in plaats van het vliegtuig voor de auto of de trein als vervoermiddel. In dit voorbeeld kan gesteld worden dat ongeveer een derde (1% van de 1% + 2,1%; uitwijken naar andere vliegvelden telt niet mee) van de elasticiteit voor Europese routes betrekking heeft op substitutie naar de auto of de trein. Dit kan worden toegepast als vuistregel voor Europese vluchten. Voor intercontinentale vluchten is uitwijken naar de auto of trein geen optie en is de elasticiteit nul.

**32.** *Deze leden vragen of deze elasticiteiten in Nederland vergelijkbaar zijn met die in de ons omringende landen.*

Over de in andere landen veronderstelde elasticiteiten zijn het kabinet geen cijfers bekend, maar er lijkt geen reden om te veronderstellen dat deze niet in dezelfde orde van grootte zullen liggen als de voor Nederland veronderstelde elasticiteiten.

**33.** *En stel dat we het aantal passagiers via Nederlandse luchthavens niet meer zouden willen laten groeien, hoe hoog moet de vliegbelasting dan zijn, de verschillende relevante elasticiteiten indachtig, zo vragen deze leden.*

Volgens de doorrekeningen in het Aeolus-model<sup>32</sup> bedraagt het aantal passagiers op Nederlandse luchthavens circa 82 miljoen in 2021, uitgaande van het WLO-scenario met lage economische groei en capaciteitsrestricties op de luchthavens. Bij elk van de doorgerekende varianten van een vliegbelasting is het aantal passagiers in 2030 hoger, in beide economische scenario's. Om het aantal passagiers via Nederlandse luchthavens niet meer te laten groeien, zouden de capaciteitsrestricties aangescherpt kunnen worden of zou de belasting hoger moeten zijn dan wat nu wordt voorgesteld. De vraag hoe hoog de belasting dan moet zijn is niet eenduidig te beantwoorden zonder een volledige doorrekening met het Aeolus-model, omdat de effecten van een vliegbelasting niet lineair zijn. Verder is de vraag in hoeverre luchtvaartmaatschappijen de vliegbelasting in hun tarieven zullen doorrekenen. Dat kan per maatschappij en route verschillen.

**34.** *De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat daarvan de effecten zouden zijn.*

Wat betreft mogelijke verdere ontwikkeling van de luchtvaart en daarmee verbonden gevolgen wordt verwezen naar de eerdergenoemde brief aan de Kamer van 5 juli 2019 over de ontwikkeling van Schiphol en hoofdlijnen van de Luchtvaartnota.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Significance (2018), pagina 13.

<sup>32</sup> Significance (2018).

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 646.

**35.** *De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen verder hoe hoog de vliegbelasting zou moeten zijn om alle milieukosten van vliegen te dekken, met andere woorden: hoeveel te goedkoop vliegen is vanuit het perspectief van de maatschappelijke kosten.*

De totale milieukosten van vliegen zijn onzeker en niet eenvoudig te bepalen. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 5 wordt op dit moment door CE Delft in opdracht van het Ministerie van IenW gekeken naar de (infrastructuur)kosten voor de overheid en naar de externe kosten voor verschillende modaliteiten. Dit wordt afgezet tegen de hoeveelheid belasting die de modaliteiten aan de overheid afdragen. Dit onderzoek, *CE Delft (najaar 2019)*, kan een indicatie geven van de ongedekte milieukosten waar deze leden naar vragen.

**36.** *De opbrengst van de vliegbelasting is nu geraamd op 200 miljoen euro in 2021 (prijspeil 2017). De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarbij welke opbrengst hoort bij het volledig internaliseren van de negatieve externaliteiten in de vliegbelasting.*

Op dit moment is het nog niet mogelijk hieraan een bedrag te verbinden. Zoals hiervoor gemeld zal naar verwachting het onderzoek *CE Delft (najaar 2019)*, bedoeld in het antwoord op vraag 5, in het najaar van 2019 aan uw Kamer worden gestuurd.

**37.** *De leden van de ChristenUnie vragen daarnaast wat vanuit een brede welvaartseconomische benadering de optimale hoogte is van het belasten van vliegen.*

De optimale hoogte van het belasten van vliegen is niet af te leiden uit de onderzoeken die in het kader van de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel zijn verricht. Deze onderzoeken geven de effecten weer van kleine afwijkingen ten opzichte van de status quo. Uit de onderzoeken blijkt dat invoering van de vliegbelasting tot verhoging van de welvaart in Nederland leidt.

**38.** *Deze leden vragen ook de effecten zichtbaar te maken als gekozen zou worden voor een verdubbeling, verdriedubbeling, vervier- of vervijfvoudiging vanuit budgettair perspectief van de vliegbelasting.*

In de onderzoeken *CE Delft (juni 2018)* en *CE Delft (april 2019)* naar de vliegbelasting zijn verschillende varianten doorgerekend. De voorgestelde vliegbelasting maakte hier onderdeel van uit, maar bijvoorbeeld ook een verdubbeling van deze belasting. De effecten van een verdriedubbeling, vervier- of vervijfvoudiging van deze belasting zijn niet onderzocht en zijn dus niet bekend.

**39.** *De leden van de fractie van de PvdD vragen of de regering erkent dat de internationale luchtvaartsector in haar huidige koers rechtstreeks afstevent op het niet halen van het doel om de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal 1,5°C.*

Voor het halen van de klimaatdoelstellingen van Parijs is mondiaal een scherpere langetermijndoelstelling nodig voor de internationale luchtvaart. Nederland zal zich daar samen met andere Europese landen voor inzetten in ICAO-verband.<sup>34</sup> Ook de partijen aan de Duurzame Luchtvaart-

<sup>34</sup> De in 1947 opgerichte Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (Engels: International Civil Aviation Organization of ICAO) is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties die als doel heeft de principes en standaarden voor de internationale luchtvaart op te stellen ter verbetering van het luchtverkeer.

tafel willen hun invloed aanwenden om hieraan bij te dragen, zo is afgesproken in het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart.<sup>35</sup>

**40.** *De leden van de fractie van de PvdD verzoeken de regering om, parallel aan het invoeren van de voorgestelde vliegbelasting, ook zo snel mogelijk werk te maken van het sluiten van bilaterale overeenkomsten om belasting te heffen op kerosine.*

Tot op heden zijn er geen bilaterale of multilaterale overeenkomsten gesloten tussen EU-lidstaten om kerosine te belasten. De route is voor alle EU-lidstaten dan ook onontgonnen terrein. Tijdens de internationale conferentie in Den Haag is gesproken over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het belasten van kerosine via bilaterale verdragen. Ook de Europese Commissie heeft toen aangegeven dit een interessante gedachte te vinden en bereid te zijn om te bezien of zij lidstaten zou kunnen helpen bijvoorbeeld door middel van het opstellen van aanbevelingen. Nederland zou graag met andere lidstaten deze route verkennen. Op dit moment vinden nog geen onderhandelingen plaats, maar heeft Nederland met verschillende lidstaten contact gelegd voor verkennende gesprekken. Dit alles moet gezien worden in de context van een Europese aanpak.

Zweden organiseert begin oktober een Workshop carbon pricing in het kader van de The Coalition of Finance Ministers for Climate Action, Nederland maakt hier ook deel van uit. Eén van de onderwerpen tijdens de workshop is een belasting op luchtvaart. In dat kader wil Zweden de mogelijkheden voor een multilateraal verdrag onderzoeken. Nederland zal op ambtelijk niveau actief hieraan deelnemen.

**41.** *De leden van de fractie van de PvdD vragen of de regering de gebreken erkent van bestaande internationale instrumenten zoals het Carbon Offsetting Scheme for International Aviation (CORSIA) en Europese systeem voor handel in emissierechten (EU ETS), en zo nee, waarom niet.*

Over de werking van CORSIA en de verhouding met het EU ETS voor de luchtvaart is de Kamer meermaals door de Minister van IenW geïnformeerd, onder andere via de brief van 18 april 2018<sup>36</sup> en de brief van 27 maart 2019<sup>37</sup>. Hierin heeft de Minister van IenW ook aangegeven welke aandachtspunten er zijn in het kader van de effectiviteit van deze op marktwerking gebaseerde systemen en wat daarbij de inzet is van Nederland binnen het internationale speelveld. Nederland houdt hierbij uiteraard de doelstelling van Parijs voor ogen. Mocht blijken dat de invoering van CORSIA niet voldoende is voor het behalen van dit doel, dan zet het kabinet allereerst in op aanscherping van CORSIA. Mocht dit niet realiseerbaar blijken, dan zou de nodige extra compensatie eventueel via het EU ETS gerealiseerd kunnen worden. De Nederlandse positie ten aanzien van het EU ETS na 2023 zal mede gebaseerd zijn op de resultaten van de impact assessment die de Europese Commissie naar verwachting eind 2020 oplevert.

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 585, bijlage 878042.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 465.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 585.

## **2. Europese route**

**42.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering de uitkomsten van de internationale conferentie over CO<sub>2</sub>-beprijzing en het belasten van het vliegverkeer op 20 en 21 juni 2019 kan delen. Zij vragen met name hoeveel landen bij deze conferentie aanwezig waren en wat de uitkomsten en vervolgstappen zijn.*

De conferentie was goed bezocht. Er waren vertegenwoordigers uit 31 landen, waarvan deelnemers uit 21 EU-lidstaten. De conferentie zelf was deels interactief van opzet, waardoor er veel ruimte was voor de deelnemers om hun ervaringen met bijvoorbeeld de invoering van een ticketbelasting te delen. De conferentie en de daar geleerde lessen kunnen als volgt worden samengevat: vanuit bijna heel Europa is er grote belangstelling voor het verkennen van de onderwerpen die aan bod kwamen op de conferentie. De meeste deelnemers gaven aan dat er urgentie is voor beleidsmakers om zich te richten op het uitgangspunt dat de vervuiler een eerlijkere prijs voor luchtvaart en CO<sub>2</sub>-uitstoot moet betalen. Daarbij vonden de deelnemers een Europees of zelfs mondiaal speelveld het meest wenselijk, omdat op die manier grenseffecten kunnen worden voorkomen en een belasting daarmee effectiever is. Een ticketbelasting of een bilaterale of multilaterale belasting op kerosine lijken de meest kansrijke manieren om op Europees niveau de mogelijkheid van een belasting op luchtvaart te ontwikkelen. Ook de Europese Commissie was bereid te kijken naar verschillende mogelijkheden van een belasting op luchtvaart. Om tot een volgende stap te komen, hebben deelnemers uit verschillende lidstaten opgeroepen om politieke moed te tonen en initiatief te nemen om een coalitie te vormen met gelijkgestemden. De conferentie heb ik afgesloten met de toezegging een brief/verklaring op te stellen waarin de nieuwe Europese Commissie wordt opgeroepen om te komen met voorstellen voor het beter belasten van luchtvaart.

**43.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering nog steeds van mening is dat een Europese aanpak de meest wenselijke is en zo ja, of de regering bereid is om tot het laatste moment voor invoering voor een Europese aanpak te gaan, dan wel indien de regering daartoe niet bereid is, waarom zij dat niet is.*

Het kabinet is en blijft van mening dat een Europese aanpak de meest wenselijke is, juist vanwege mogelijke grenseffecten en het behoud van een level playing field, en zal zich daar onverminderd voor blijven inzetten.

**44.** *De leden van de fractie van de VVD vragen verder of er gesprekken zijn gevoerd met gelijkgezinde lidstaten om de vliegbelasting vorm te geven met en door een groep koplopers, en indien dat zo is, wat de uitkomsten zijn, dan wel indien dat niet zo is, waarom niet.*

Dit kabinet zet zich in, zoals ook in antwoord op vraag 1 is aangegeven, voor een Europese route. Het is te vroeg om daarvan al uitkomsten te kunnen melden.

**45.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of er een horizonbepaling in de wet zit vanwege de inspanning om een Europese vliegtaks vast te stellen, en zo nee waarom niet, en of deze horizonbepaling alsnog in de wet kan worden opgenomen.*

Met een horizonbepaling kan de werkingsduur van een tijdelijke regeling worden vastgesteld in die regeling zelf. Dat kan bijvoorbeeld door het opnemen van een einddatum, een vaste werkingsduur vanaf de inwerkingtreding, of een bepaling dat de regeling vervalt op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip. Voor de vliegbelasting is een dergelijke bepaling niet zinvol. Alleen wanneer op 1 januari 2021 nog geen Europese vliegbelasting tot stand is gekomen zal de nationale vliegbelasting in werking treden. Het wetsvoorstel voorziet daarom in een inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip. Wanneer op een later tijdstip in Europees verband tot een geharmoniseerde aanpak wordt besloten, zal de nationale vliegbelasting zo nodig worden aangepast aan of omgezet naar die geharmoniseerde systematiek.

**46.** *Deze leden vragen ook welke gesprekken er met België zijn over de invoering van een vliegtaks en hoe het krachtenveld in België is.*

Het klopt dat België op dit moment geen vliegbelasting heeft, en dat geldt overigens ook voor Luxemburg. Op dit moment heeft België nog geen nieuwe regering. Daarom is het precieze krachtenveld voor de invoering van een vliegbelasting in België op dit moment onduidelijk.

**47.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan aangeven welke scenario's zij ziet voor een invoering van een Europese vliegbelasting.*

Op dit moment zijn er verschillende nationale vliegbelastingen in een aantal Europese lidstaten. Dit zijn allemaal ticketbelastingen. Om tot een EU-aanpak te komen zou de Europese Commissie bijvoorbeeld een richtlijn kunnen voorstellen waarmee alle lidstaten worden verplicht een vorm van een ticketbelasting in te voeren. Om rekening te houden met de bestaande vliegbelastingen zou kunnen worden gedacht aan een minimumtarief, zodat lidstaten met een hogere vliegbelasting niet verplicht zijn hun bestaande vliegbelasting te verlagen. Naast een richtlijnvoorstel voor een gecoördineerde vliegbelasting, zou coördinatie van de Europese Commissie in de vorm van een aantal aanbevelingen ook tot de mogelijkheden behoren om binnen de EU tot een meer gezamenlijke benadering te komen. Voor het belasten van kerosine zijn de meest kansrijke mogelijkheden voor EU-coördinatie: een wijziging van de Richtlijn Energiebelastingen (het schrappen van de accijnsvrijstelling voor kerosine), of aanbevelingen van de Europese Commissie voor het sluiten van bilaterale of multilaterale overeenkomsten waarin EU-lidstaten afspreken om kerosine in de accijnsheffing te betrekken voor vluchten tussen deze lidstaten.

**48.** *Deze leden vragen of de regering ook na invoering van de vliegbelasting doorgaat met haar inzet om te komen tot een Europese vliegbelasting, en of de regering kan bevestigen dat indien dit het geval is het huidige wetsvoorstel wordt ingetrokken of gewijzigd tot een Europese vliegbelasting waarbij er geen dubbele belasting kan plaatsvinden.*

Het kabinet blijft zich ook na totstandkoming van de vliegbelasting inzetten om te komen tot Europese afspraken over het belasten van de luchtvaart. Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 45 zal de vliegbelasting in dat geval zo nodig worden aangepast.

**49.** *De leden van de fractie van de VVD vragen hoe snel het voorliggende wetsvoorstel buiten werking kan worden gesteld wanneer de regering in haar inzet slaagt om tot een geharmoniseerde belasting te komen.*

In dat geval kan de voorgestelde vliegbelasting zo nodig via wetgeving worden aangepast aan – of omgezet naar – de geharmoniseerde opzet. Hoeveel tijd daarmee gemoeid zou zijn is sterk afhankelijk van de aard en omvang van de vereiste aanpassingen in de wet en in de systemen van de betrokken luchthavens en de Belastingdienst. Gaat het om wezenlijke aanpassingen in de systematiek van de vliegbelasting of een geheel andere vorm van belasting van luchtvaart, dan vergt dit een beduidend langer traject dan een relatief eenvoudige wijziging zoals bijvoorbeeld een aanpassing van het tarief.

**50.** *De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering kan aangeven wat de uitkomsten zijn van de internationale conferentie over CO<sub>2</sub>-beprijzing en het belasten van het vliegverkeer op 20 en 21 juni 2019 op de drie besproken punten van een gecoördineerde ticketbelasting, het heffen van accijns en een CO<sub>2</sub>-heffing.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 42.

**51.** *De leden van de fractie van D66 vragen of de regering een inschatting kan maken van het Europese krachtenveld met betrekking tot de verschillende varianten van vliegbelasting, zijnde de tickettaks, accijns op kerosine en btw, mede op basis van het door de Staatssecretaris van Financiën georganiseerde congres over CO<sub>2</sub>-beprijzing en het belasten van het vliegverkeer.*

De meest kansrijke varianten lijken een gecoördineerde vliegbelasting en het belasten van kerosine. Voor de lidstaten die al een vliegbelasting hebben ingevoerd lijkt het voor de hand te liggen dat zij een Europees initiatief zouden steunen. Een belangrijk uitgangspunt in de oordeelsvorming is ongetwijfeld in welke mate een Europees voorstel ruimte laat voor de eerder ingevoerde vliegbelastingen. Voor het belasten van kerosine is duidelijk dat verschillende lidstaten dit een interessante gedachte vinden. Het met btw belasten van luchtvaart is in het verleden meerdere keren niet haalbaar gebleken. Deze route wordt daarom over het algemeen door lidstaten niet als een kansrijke route beschouwd. Dit kwam ook naar voren tijdens de conferentie. Hoeveel lidstaten precies voor- en tegenstander zullen zijn van de verschillende varianten is op dit moment nog niet te zeggen. Lidstaten vormen vaak pas een definitief oordeel op het moment dat er een concreet voorstel op tafel ligt.

**52.** *De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel accijns en btw per vlucht en per passagier voor een volle tank aan kerosine van het meest gebruikte vliegtuig op Schiphol zou moeten worden geheven als kerosine op dezelfde wijze zou worden belast als diesel voor automobilisten. Hoeveel accijns en btw zou dit per vlucht en per passagier kosten als kerosine op dezelfde manier belast werd als kerosine, zo vragen deze leden.*

Het meest gebruikte vliegtuig op Schiphol is de Boeing 737–800. Hierin passen maximaal 184 passagiers en in een volle tank kan 26.022 liter kerosine. Uitgaande van een gemiddelde prijs van € 80 per barrel kerosine (een kleine vijftig eurocent per liter), zou over een volle tank circa € 12.900 accijns en € 5.400 btw (21%) worden geheven. Per passagier is dit circa € 100. Dit zijn hypothetische bedragen; in de praktijk wordt zelden een tank helemaal gevuld, aangezien zoveel brandstof vaak niet nodig is



en het vliegtuig zuiniger vliegt met een minder volle tank. Daarnaast zal de vliegmaatschappij recht hebben op aftrek van de betaalde btw, waardoor deze btw niet blijft drukken op de prijs van een vliegticket. Om dat wel te kunnen doen zou er btw moeten worden geheven over de vliegtickets, hetgeen nu niet aan de orde is. Overigens wordt de vergoeding voor zakelijk vervoer van personen en goederen aan het eind van de handelsketen feitelijk vaak toch in de btw-heffing betrokken. Dit wordt toegelicht in het antwoord op vraag 60.

**53.** *De leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan aangeven hoeveel CO<sub>2</sub> er per passagier wordt uitgestoten bij een treinreis van Schiphol naar Parijs Charles de Gaulle, en hoeveel CO<sub>2</sub> er per passagier wordt uitgestoten bij een vlucht van Schiphol naar Parijs Charles de Gaulle.*

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 5 verricht het KiM momenteel onderzoek naar een vergelijking tussen vliegtuig en trein op onder meer deze bestemming.

**54.** *Ook vragen deze leden of de regering kan aangeven hoeveel belasting wordt geheven over een treinreis van Schiphol naar Parijs Charles de Gaulle, en hoeveel belasting wordt geheven over een vlucht van Schiphol naar Parijs Charles de Gaulle.*

Ook voor het antwoord op deze vraag moet het bij vraag 1 toegelichte onderzoek van het KiM worden afgewacht.

**55.** *De leden van de fractie van D66 lezen dat het onuitvoerbaar zou zijn om btw te heffen over alleen het Nederlandse gedeelte van alle vluchten van en naar Nederland en vragen of de regering gedetailleerd uiteen kan zetten waarom dit onuitvoerbaar zou zijn.*

In theorie is het denkbaar dat Nederland zou afzien van het toepassen van het nultarief op personenvervoer door de lucht. Dit zou echter betekenen dat voor alle vluchten vanuit en naar Nederland moet worden vastgesteld welk gedeelte boven Nederlands grondgebied is gevlogen, want alleen dat gedeelte is belastbaar met Nederlandse btw. Omdat vliegroutes vaak heel laat definitief vastgelegd worden, is het niet mogelijk om al op het moment van verkoop van een vliegticket de afstand binnen Nederland precies vast te stellen. Daarmee zou het niet goed mogelijk zijn bij verkoop al vast te stellen welk deel van de vergoeding met btw belast zou moeten worden. Een extra complicatie zou zijn dat ook bij verkoop in het buitenland van een vliegticket naar of vanaf een Nederlandse luchthaven Nederlandse btw geheven zou moeten worden over een op dat moment nog niet vast te stellen gedeelte van de vergoeding. Daarbij is de vraag hoe de overige EU-landen, die momenteel geen btw heffen over vliegtickets, hiermee om zouden gaan.

**56.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering naar de meest actuele stand van zaken van een Europese route. Heeft de internationale conferentie over CO<sub>2</sub>-beprijzing en het belasten van het vliegverkeer op 20 en 21 juni 2019 nog tot nieuwe ontwikkelingen geleid, zo vragen deze leden.*

De stand van zaken rond de Europese route wordt toegelicht in het antwoord op vraag 1. Op de uitkomsten van de conferentie wordt ingegaan in het antwoord op vraag 42.



**57.** *Het valt de leden van de fractie van de SP op dat de regering geen duidelijk overzicht heeft gemaakt van de vormen van vliegbelasting in EU-lidstaten. Er is wel een overzichtskaart met daarin aangegeven welke landen een vorm van vliegbelasting hebben, maar er wordt niet expliciet gemaakt hoe die belasting eruitziet, en met welke tarieven wordt gewerkt. Deze leden vragen de regering om een overzicht aan te leveren met daarin gespecificeerd hoe er belasting geheven wordt en waarop.*

Een overzicht van vliegbelastingen in andere Europese landen is opgenomen bij het antwoord op vraag 7.

**58.** *Deze leden willen graag weten of in andere lidstaten belasting geheven wordt op transferpassagiers, en zo ja wat het aandeel (zowel relatief als absoluut) transferpassagiers in het betreffende land en de luchthaven(s) is.*

Voor zover bekend zijn er geen EU-lidstaten die belasting heffen voor transferpassagiers. Voor het antwoord op deze vraag wordt mede verwezen naar het antwoord op vraag 7.

**59.** *De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering een vergelijking kan sturen van vliegbelastingen in EU-lidstaten, en daarbij kan aangeven wat de overeenkomsten en verschillen tussen de gekozen stelsels zijn.*

Een overzicht van vliegbelastingen in andere Europese landen is opgenomen bij het antwoord op vraag 7.

**60.** *De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering bereid is zich volledig in te zetten voor een Europese vliegbelasting, alsmede hervormingen op btw-gebied.*

Uitgangspunt voor het kabinet is, dat maatregelen binnen een mondiaal opererende sector als de luchtvaart het meeste impact hebben wanneer deze met andere landen gezamenlijk worden genomen. De meest kansrijke optie is daarbij dat Europese landen hierin gezamenlijk optrekken, waarmee ook aantasting van het onderlinge gelijke speelveld kan worden voorkomen. Het kabinet zet zich daarom ten volle in voor de totstandkoming van Europese afspraken over de belastingheffing ten aanzien van de internationale luchtvaart. Voor de heffing van btw in de internationale luchtvaart zou de systematiek van deze geharmoniseerde belasting eerst moeten worden aangepast. Daarbij kan wel worden aangetekend dat er een doorwerking plaatsvindt van de btw. Dit wordt veroorzaakt doordat zakelijke afnemers van vliegtickets deze kosten zullen begrijpen in de uiteindelijke prijs van hun eigen producten. Op die manier wordt de vergoeding voor zakelijk luchtvervoer indirect veelal toch in de btw-heffing betrokken, namelijk aan het einde van de handelsketen, als het eindproduct aan de consument wordt geleverd.

**61.** *De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de regering zich reeds heeft uitgelaten over de wenselijkheid van het belasten van kerosine, en vragen in hoeverre hier draagvlak voor bestaat in andere lidstaten.*

Op het antwoord op deze vraag wordt nader ingegaan in het antwoord op de vragen 14 en 51.

**62.** *De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de uitkomsten waren van de internationale conferentie die de Staatssecretaris onlangs organiseerde, hoeveel en welke (nieuwe) medestanders de Staatssecretaris in de Europese Unie heeft kunnen vinden en welk resultaat hij hoopt en verwacht bij de nieuwe Europese Commissie te bereiken.*

De uitkomsten van de conferentie komen aan de orde in het antwoord op vraag 42. Het antwoord op vraag 51 gaat onder meer in op het draagvlak bij andere lidstaten. Het mogelijke resultaat bij de nieuwe Europese Commissie tenslotte komt aan de orde in het antwoord op vraag 47.

**63.** *De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de vervolgstappen zijn van de Staatssecretaris en welke bilaterale stappen daarbij horen.*

Het antwoord op deze vragen wordt gegeven in de antwoorden op de vragen 1 en 40.

**64.** *(PvdD) De leden van de fractie van de PvdD vragen welke lessen de regering heeft geleerd tijdens de conferentie over CO<sub>2</sub>-beprijzing op 20 en 21 juni 2019, of de regering advies heeft gekregen van andere landen, en zo ja, welke adviezen.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 42, waar wordt ingegaan op de resultaten van de conferentie.

**65.** *De leden van de fractie van de PvdD vragen of de regering erkent dat het heffen van belasting op kerosine, naast de invoering van een tickettaks, een volstrekt logische stap is die zo snel mogelijk gezet moet worden, en zo nee, waarom niet.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 40.

**66.** *Daarnaast vragen deze leden welke contacten de regering heeft gelegd voor het opstellen van bilaterale overeenkomsten over de invoering van een heffing op kerosine, en op welke termijn we daar de eerste resultaten van kunnen verwachten.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt eveneens verwezen naar het antwoord op vraag 40.

### **3. Onderzoek**

**67.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of het klopt dat, in het geval van het hoge economische scenario, de uitstoot van PM<sub>10</sub> en NO<sub>x</sub> alleen maar zal toenemen door dit wetsvoorstel. Hoe gaat de regering hiervoor compenseren, gaat de regering in dat geval het tarief verhogen, zo vragen deze leden.*

Volgens de berekening in *CE Delft (april 2019)* zal bij de gekozen belastingvariant in het WLO-scenario met hoge economische groei in 2021 zowel de uitstoot van PM<sub>10</sub> als van NO<sub>x</sub> beperkt met 0,1%, toenemen. Voor wat betreft maatregelen gericht op reductie van deze uitstoot wordt verwezen naar de in het antwoord op vraag 9 genoemd brief aan de Kamer van 5 juli over de ontwikkeling van Schiphol en de hoofdlijnen van de Luchtvaartnota.

**68.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts wat de maatschappelijke kosten zijn van deze (extra) emissies, bijvoorbeeld voor de gezondheid en voor de natuur?*

In de studie *CE Delft (april 2019)* zijn hierover geen gegevens opgenomen. Verder wordt verwezen naar het antwoord op vraag 67.

### *3.1 Opzet van het onderzoek*

**69.** *De leden van de fractie van de SP merken op dat de regering met de vliegbelasting stuurt op een beoogde opbrengst van 200 miljoen euro (bij het prijspeil van 2017). De basis voor dit bedrag ligt in het regeerakkoord van 2017, maar nergens wordt gespecificeerd waarom het bedrag op 200 miljoen euro is vastgesteld. Deze leden vragen of de regering kan toelichten waarom de opbrengst 200 miljoen euro moet zijn.*

Dit kabinet zet in op het beprijzen van milieuvriendelijk gedrag. In het regeerakkoord is vastgelegd dat deze vliegbelasting taakstellend € 200 miljoen op moet brengen (prijspeil 2017). Deze opbrengst wordt teruggeleid naar lagere lasten voor burgers en bedrijven.

**70.** *De leden van de fractie van de SP vragen of de regering inzichtelijk kan maken welk bedrag de vliegbelasting zou moeten opbrengen wanneer wel op een volledige compensatie van misgelopen accijns en alle btw wordt gestuurd.*

Een inschatting van de mogelijke bedragen aan niet geheven btw en andere belasting is opgenomen in het antwoord op vraag 145.

**71.** *En met welk bedrag moet dat nog verhoogd worden als de externe milieukosten ook worden doorgerekend in de vliegbelasting, zo vragen de leden van de fractie van de SP.*

Momenteel doet CE Delft nog onderzoek naar onder meer de totale externe milieukosten van het vliegverkeer. Dit onderzoek, *CE Delft (najaar 2019)*, wordt toegelicht in het antwoord op de vragen 5 en 35.

### *3.2. Uitkomsten onderzoek*

**72.** *De leden van de fractie van D66 lezen dat een belasting per de maximum take-off weight van vliegtuigen vooral het vrachtverkeer in de lucht zou treffen en 32% minder vluchten, maar ook de grootste milieuwinst zou opleveren. Deze leden vragen hoe veel de vrachtluchtsector bijdraagt aan de totale opbrengsten en bredere welvaartskosten van de luchtvaart in Nederland.*

In opdracht van de Minister van IenW lopen er op dit moment twee onderzoeken naar de economische betekenis van luchtvracht op Schiphol. Het eerste onderzoek wordt uitgevoerd door Decisio en berekent de economische bijdrage (in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde) van de luchtvrachtactiviteiten op en rond Schiphol. Het tweede onderzoek wordt uitgevoerd door SEO en berekent de welvaartsbijdrage voor Nederland van de full freighter-operatie op Schiphol. Naar verwachting zullen de resultaten van beide onderzoeken dit najaar aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

**73.** *De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze de regering zich inzet om het Europees en internationaal treinverkeer te verbeteren.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6.

**74.** *De leden van de fractie van D66 vragen om te bevestigen dat deze belasting niet direct zal worden teruggesluisd naar de luchtvaartsector, maar ten goede komt van algemene middelen, waaruit bijvoorbeeld ook het spoor kan worden versterkt.*

De opbrengst van de vliegbelasting komt inderdaad ten goede aan de algemene middelen en wordt niet geoormerkt ten behoeve van bepaalde uitgaven. Hierop wordt nader ingegaan in het antwoord op vraag 29.

**75.** *In «A study on aviation ticket taxes» wordt een vergelijking gemaakt van de vliegbelastingen in andere landen. Hieruit blijkt dat de meeste Europese landen hebben gekozen voor een gedifferentieerde belasting naar afstand. Deze studie stelt dat differentiatie leidt tot een efficiënter systeem. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering hier kennis van heeft genomen. Zo ja, waarom is dan toch gekozen voor een vlakke taks, zo vragen deze leden.*

Het kabinet heeft van deze studies kennisgenomen. Bij de vormgeving van de voorgestelde vliegbelasting speelde de aantrekkelijkheid van de internationale trein een belangrijke rol. Een ticketbelasting met een vlak tarief leidt tot relatief hoge kosten voor vluchten op korte afstanden. Ervan uitgaande dat die kosten zich vertalen in de ticketprijzen, wordt het zo aantrekkelijker om van de trein gebruik te maken. Een neveneffect zou inderdaad kunnen zijn dat hier een prikkel van uitgaat richting luchtvaartmaatschappijen om zich op langere afstanden te richten. Datzelfde geldt voor het pleidooi van GroenLinks, onder andere in de motie van het lid Kröger<sup>38</sup>, om vluchten op de korte afstand uit te faseren. Op zichzelf kan een verschuiving van korte naar lange afstandsvluchten tot meer CO<sub>2</sub>-uitstoot leiden. Het is echter niet nodig om alle doelen van dit kabinet te realiseren uitsluitend via de voorgestelde vliegbelasting. Met het bredere klimaatbeleid voor de luchtvaart – waarover de Minister van IenW uw Kamer op 27 maart 2019 heeft geïnformeerd<sup>39</sup> – maakt het kabinet zich ook via allerlei andere manieren sterk voor de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot.

**76.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering wat de effecten zouden zijn als een vliegbelasting wordt ingevoerd die niet op basis van het aantal passagiers maar op basis van het aantal gevlogen kilometers belast.*

In het eerste onderzoek van CE Delft van juni 2018 zijn enkele varianten van een vliegbelasting doorgerekend waarbij de hoogte van de heffing afhangt van de afstand die wordt gevlogen (3a, b en c). Hoewel dit nog steeds een heffing per passagier is, geeft dit wel een indicatie van de effecten van het belasten per kilometer. Hiertoe kunnen varianten 3b en 3c met 3d vergeleken worden, varianten die elk een opbrengst van € 200 miljoen beogen, waarbij variant 3d een vlakke tickethoofding is. De verschillen tussen de varianten zijn beperkt.<sup>40</sup> Dit komt doordat bij deze hoogte van de vliegbelasting de capaciteitsrestricties in de meeste economische scenario's nog steeds knellen, waardoor het totale aantal vluchten in elk van de drie varianten nagenoeg gelijk blijft. Enkele kleine

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 608.

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 585.

<sup>40</sup> CE Delft (juni 2018), pagina 7 en 10.

verschillen zijn het vermelden waard. Bij langere vluchten leidt een hogere belasting minder vaak tot substitutie naar een ander vervoermiddel. Ook zijn de mogelijkheden om uit te wijken naar een buitenlandse luchthaven beperkter voor intercontinentale vluchten dan voor Europese vluchten, doordat intercontinentale verbindingen alleen bestaan vanaf grote luchthavens. Mede hierdoor daalt het aantal OD-passagiers iets minder sterk bij varianten 3b en 3c dan bij 3d. Daartegenover staat een minder sterke stijging van het aantal transferpassagiers. Per saldo is het effect op het totale aantal passagiers in alle drie varianten gelijk. Het aantal passagiersvluchten daalt in varianten 3b en 3c wel minder sterk dan in variant 3d. Door de beperkte daling van het aantal passagiersvluchten stijgt in varianten 3b en 3c het aantal vrachtluchten minder hard. Vooral deze uitkomst lijkt eraan bij te dragen dat in deze varianten met een hogere belasting op lange vluchten de milieueffecten iets positiever zijn dan bij een vlakke heffing. In het WLO-scenario met hoge economische groei voor 2021 daalt bijvoorbeeld de uitgestoten hoeveelheid CO<sub>2</sub> ten opzichte van de situatie zonder vliegbelasting met 1,3% bij varianten 3b en 3c en met 0,7% bij variant 3d.

De exacte effecten van een zuivere belasting per gevlogen kilometer hangen af van de hoogte van de belasting, de capaciteitsrestricties en de economische ontwikkeling. Zolang het aantal vliegbewegingen tegen de restricties van de luchthavens (vooral Schiphol) aanzit en de opbrengst van de vliegbelasting vergelijkbaar is met de doorgerekende varianten, zijn de effecten van deze belasting in lijn met de effecten die voor zijn beschreven in het onderzoeksrapport. Het effect van de belasting zijn vooral verschuivingen tussen de marktsegmenten (vertrekkende/aankomende passagiers (OD), transferpassagiers en luchtvracht).

**77.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering wat de effecten zouden zijn als een vliegbelasting wordt ingevoerd die niet op basis van het aantal passagiers maar op basis van de hoeveelheid verbruikte brandstof belast.*

In de onderzoeken naar de effecten van varianten van een vliegbelasting *CE Delft (juni 2018)* en *CE Delft (april 2019)* zijn geen varianten doorge-rekend die belasting heffen op basis van de hoeveelheid verbruikte brandstof of CO<sub>2</sub>-uitstoot. In algemene zin zullen de effecten van dergelijke varianten vergelijkbaar zijn met een belasting op basis van gevlogen aantal kilometers. Hierop wordt ingegaan in het antwoord op vraag 76.

**78.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering wat de effecten zouden zijn als een vliegbelasting wordt ingevoerd die niet op basis van het aantal passagiers maar op basis van de CO<sub>2</sub>-uitstoot belast.*

In de onderzoeken naar de effecten van varianten van een vliegbelasting *CE Delft (juni 2018)* en *CE Delft (april 2019)* zijn geen varianten doorge-rekend die belasting heffen op basis van de hoeveelheid verbruikte brandstof of CO<sub>2</sub>-uitstoot. In algemene zin zullen de effecten van dergelijke varianten vergelijkbaar zijn met een belasting op basis van gevlogen aantal kilometers. Hierop wordt ingegaan in het antwoord op vraag 76.

**79.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering de mening deelt dat een vliegbelasting een prikkel moet bieden om externe negatieve effecten te beperken.*

Het antwoord op deze vraag komt aan de orde in het antwoord op vraag 4 van deze leden.

### 3.2.1 Hoofdlijnen

**80.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan toelichten wat bedoeld wordt met «een belasting op luchtvaart heeft een positief, maar beperkt effect op de Nederlandse welvaart».*

De vliegbelasting zoals voorgesteld heeft volgens de doorrekening in *CE Delft (april 2019)* een positief effect op de welvaart in 2021 van ruim € 100 miljoen. Het welvaartverhogende effect is vooral het gevolg van het feit dat de belasting deels door buitenlandse passagiers wordt opgebracht. Daarnaast kan de belasting op luchtvaart ertoe leiden dat er minder uitgaand en inkomend toerisme is. Het afnemen van het uitgaande toerisme leidt tot hogere bestedingen in het binnenland. Deze hogere bestedingen zijn groter dan de dalende bestedingen van buitenlandse toeristen die niet meer naar Nederland komen. Per saldo is dit voordelig voor Nederland. Ook de beperkte afname van uitstoot van CO<sub>2</sub> en fijnstof verhoogt de welvaart.

**81.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan duiden welke passagiers en luchtvaartmaatschappijen de vliegbelasting gaan betalen.*

De vliegbelasting wordt geheven van de exploitant van de luchthaven, ter zake van zowel het vertrek van een passagier met een vliegtuig vanaf een in Nederland gelegen luchthaven (waarbij transferpassagiers zijn uitgesloten), als het vertrek van een vrachtvliegtuig vanaf een in Nederland gelegen luchthaven. Naar verwachting zullen de exploitanten van de luchthavens de verschuldigde belasting doorberekenen aan de luchtvaartmaatschappijen die het luchtvervoer verrichten en daarvoor gebruik maken van de diensten van de luchthaven. Luchtvaartmaatschappijen zullen op hun beurt beslissen of en in hoeverre zij deze kosten doorberekenen in de ticketprijzen en vrachttarieven die zij aan hun klanten in rekening brengen. Hoe zij dat zullen doen is mede afhankelijk van het bedrijfsmodel en de commerciële keuzes van de individuele luchtvaartmaatschappij. Het is niet mogelijk daar in algemene zin een uitspraak over te doen.

**82.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering de reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, geluid en fijnstof kan kwantificeren.*

In het onderzoek *CE Delft (april 2019)* zijn verschillende varianten van de vliegbelasting doorgerekend. De reductie van geluid is alleen gekwantificeerd voor de omgeving van Schiphol, uitgedrukt in het aantal huishoudens binnen de 58 dB(A)-contour. De geluidseffecten van de verschillende varianten zijn klein. De reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot en fijnstof in de verschillende economische scenario's en jaren wordt gegeven in de volgende tabel.

**Tabel 3. Effecten vliegbelasting op CO<sub>2</sub>- en fijnstofuitstoot**

	WLO Laag		WLO Hoog	
	2021	2030	2021	2030
Verandering in mondiale CO <sub>2</sub> -emissies luchtvaart (Mton)	- 0,20	- 0,30	- 0,10	- 0,30
Verandering in mondiale klimaatimpact luchtvaart (Mton CO <sub>2</sub> -equivalenten)	- 0,30	- 0,60	- 0,20	- 0,60
Verandering in mondiale CO <sub>2</sub> -emissies overig vervoer (Mton)	0,02	0,02	0,03	0,02
Verandering in Nederlandse fijnstofemissies luchtvaart (kton)	0,00	0,00	0,00	0,00

	WLO Laag		WLO Hoog	
	2021	2030	2021	2030
Verandering in Nederlandse NOx-emissies luchtvaart (kton)	-0,02	- 0,14	0,00	0,03
Verandering in Nederlandse SO <sub>2</sub> -emissies luchtvaart (kton)	0,00	0,00	0,00	0,00
Verandering in Nederlandse CO-emissies luchtvaart (kton)	- 0,02	- 0,11	0,00	0,00
Verandering in Nederlandse VOS-emissies luchtvaart (kton)	0,00	- 0,02	0,00	0,00
Verandering in Nederlandse fijnstofemissies overig vervoer (kton)	0,00	0,00	0,00	0,00
Verandering in Nederlandse NOx-emissies overig vervoer (kton)	- 0,01	0,00	-0,01	-0,01

**83.** *De leden van de fractie van de VVD vragen van de regering een toelichting op de verschuiving tussen de verschillende verkeerssegmenten, de verwachting hoe deze verschuiving eruit gaat zien en vragen naar de gevolgen van deze verschuiving?*

Uit de doorrekeningen van de vliegbelasting in *CE Delft (april 2019)* blijkt dat het effect op het totale aantal passagiers en vluchten beperkt is, als gevolg van de capaciteitsrestricties op de luchthavens. Wel treden enkele verschuivingen op tussen verkeerssegmenten. Deze verschuivingen zijn vergelijkbaar in de WLO-scenario's met hoge en lage economische groei in 2021 en 2030. Alleen in het scenario WLO-laag in 2030 zijn de effecten groter (meer negatief), doordat de capaciteitsrestricties dan niet meer knellend zijn. Over het algemeen zien we dat met de voorgestelde vliegbelasting het aantal OD-passagiers afneemt, waartegenover meer transferpassagiers staan. Het aantal vrachtvluchten daalt als gevolg van de belasting op luchtvracht relatief harder dan het aantal passagiersvluchten, doordat luchtvracht heel kostengevoelig is en uit kan wijken naar buitenlandse luchthavens. Er zal meer vracht worden vervoerd in het ruim van passagiersvliegtuigen en minder in full-freight-vliegtuigen. Gezien de beperkte omvang van deze effecten verwacht de regering geen grote gevolgen van deze verschuivingen.

**84.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering een cijfermatige onderbouwing kan delen waaruit blijkt dat het afnemen van het uitgaande toerisme leidt tot hogere bestedingen in het binnenland en de cijfermatige onderbouwing dat de hogere bestedingen groter zijn dan de dalende bestedingen van buitenlandse toeristen die niet naar Nederland komen.*

In *CE Delft (april 2019)* is over dit effect het volgende opgenomen:<sup>41</sup> «Voor de ingezetenen die niet meer naar het buitenland reizen hebben we aangenomen dat de additionele binnenlandse bestedingen gelijk zijn aan de uitgaven die ze in de referentievariant in het buitenland doen. Gemiddeld zijn de uitgaven van Nederlandse toeristen in het buitenland € 858 per trip (NBTC, 2017), terwijl de uitgaven van Nederlandse zakelijke reizigers in het buitenland € 930 per trip bedragen (NBTC-NIPO Research, 2017). Door deze uitgaven per trip te vermenigvuldigen met het aantal Nederlandse reizigers dat niet meer naar het buitenland reist (zie Hoofdstuk 3) vinden we de totale additionele binnenlandse bestedingen van deze groep reizigers buiten de luchtvaartsector. De resultaten laten een stijging van binnenlandse bestedingen zien. Meer ingezetenen blijven thuis en besteden het geld wat zij normaliter uit zouden geven in het

<sup>41</sup> *CE Delft (april 2019)*, pagina 45–46.



buitenland in Nederland.» Deze effecten zijn vervolgens gekwantificeerd.<sup>42</sup> Voor buitenlandse reizigers die niet meer naar Nederland reizen, zijn vergelijkbare berekeningen gemaakt.<sup>43</sup> Daarbij is gerekend met lagere gemiddelde uitgaven per trip. Bovendien blijkt uit de modelberekeningen dat het aantal Nederlandse passagiers dat door de vliegbelasting het bezoek aan het buitenland annuleert groter is dan het aantal buitenlandse passagiers dat door de vliegbelasting niet meer naar Nederland komt. Door deze beide oorzaken overtreft het bestedingseffect bij Nederlandse reizigers het effect bij buitenlandse reizigers

**85.** *De leden van de fractie van de VVD vragen op welke manier de vliegbelasting kwantificeerbaar leidt tot vergroening?*

De invoering van de vliegbelasting is onderdeel van het fiscale vergroeningsbeleid van het kabinet. Zoals eerder opgemerkt gaan burgers en bedrijven meer betalen voor vervuilende keuzes omdat het logischer is om belasting te heffen op wat we als samenleving niet willen (vervuiling) dan op wat we wel willen (werken, ondernemen). Bovendien wordt in het internationale vliegverkeer momenteel geen brandstofaccijns en geen btw geheven, terwijl deze belastingen wel worden geheven voor andere vormen van vervoer. Daardoor wordt de concurrentiepositie van het vliegtuig ten opzichte van trein, bus en auto versterkt. Dit is een belangrijke reden voor invoering van een vliegbelasting. Externe kosten door bijvoorbeeld milieuvervuiling en CO<sub>2</sub>-uitstoot komen daardoor ook wat meer in de prijs tot uitdrukking. Consumenten en bedrijven worden zich hierdoor bewuster van de maatschappelijke kosten van de vervuiling die met vliegen samenhangt. De vliegbelasting kan daarnaast door een vermindering van het aantal vluchten of verschuivingen tussen verschillende soorten vliegtuigen leiden tot een vermindering van de milieudruk van de luchtvaartsector. Dit is doorgerekend in het onderzoek *CE Delft (april 2019)*, waarbij de uitkomsten afhankelijk zijn van de aanwezigheid van capaciteitsrestricties, het zichtjaar en de veronderstelde economische groei. Voor de kwantitatieve effecten wordt verwezen naar de tabel in het antwoord op vraag 82.

**86.** *(CDA) De leden van de fractie van het CDA achten het positief dat de vliegbelasting een positief effect heeft op het milieu met een lichte reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, het geluid en de fijnstof. Deze leden vragen echter wel in navolging op de Raad van State of de regering meer inzicht kan bieden in de mate waarin de negatieve milieueffecten van vliegen beprijsd worden en in de soort kosten waar de beprijzing op ziet.*

De milieu en maatschappelijke kosten waar de luchtvaart aan bijdraagt zijn divers. Zo is de sector verantwoordelijk voor ongeveer 2,5% van wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies, waarmee de sector wezenlijk bijdraagt aan de klimaatverandering. Verdere ontstaan kosten door de aantasting van de lokale luchtkwaliteit, bijkomende geluids- en geurhinder en water- en bodemvervuiling. Ook het oppervlaktegebruik en de veiligheidsrisico's brengen extra maatschappelijke kosten met zich mee. Het kabinet zet niet in op volledige beprijzing van deze negatieve externaliteiten. Het onderzoek *CE Delft (najaar 2019)*, dat op dit moment in opdracht van het Ministerie van IenW uitgevoerd wordt, zal een indicatie geven van de milieukosten in verhouding tot de belastingen en heffingen op luchtvaart.

<sup>42</sup> *CE Delft (april 2019)*, pagina 46–47, tabel 18 en 19.

<sup>43</sup> *CE Delft (april 2019)*, pagina 50–51, tabel 22 en 23.

**87.** *De leden van de fractie van het CDA vragen hoe deze beprijzing zich verhoudt met de CO<sub>2</sub>-uitstootbeprijzing als gevolg van het Europese ETS sinds 2012 en in de toekomst de mondiale CORSIA.*

In het antwoord op vraag 41 wordt ingegaan op de emissiehandelssystemen EU ETS en CORSIA.

**88.** *Deze leden vragen voorts of de regering een nadere toelichting kan geven over de werking van de beprijzing in het mondiale kader van CORSIA.*

Ook voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 41.

**89.** *Ook vragen deze leden in hoeverre het wetsvoorstel aansluit bij deze twee regulerende kaders.*

De voorgestelde vliegbelasting is een verbruiksbelasting, meer specifiek een rijksbelasting op milieugrondslag, en staat los van emissiehandelssystemen als het EU ETS en CORSIA.

**90.** *Naast het milieueffect heeft de vliegbelasting een welvaartverhogend effect, omdat de belasting deels wordt opgebracht door buitenlandse passagiers en luchtvaartmaatschappijen. Betekent dit dat een Europese vliegbelasting geen of een minder welvaartverhogend effect heeft, zo vragen de leden van de fractie van het CDA.*

In het eerste onderzoek van CE Delft van juni 2018 zijn ook de effecten van een Europese vliegbelasting doorgerekend.<sup>44</sup> Voor het kwantificeren van de effecten op het consumentensurplus en de klimaatemissies is alleen gekeken naar de effecten op vluchten die van Nederlandse luchthavens vertrekken. Daardoor zijn er geen aanzienlijke verschillen tussen de uitkomsten van de MKBA in deze varianten en de nationale varianten. In werkelijkheid zal bij een Europese vliegbelasting een inkomensoverdracht plaatsvinden van Nederlandse consumenten naar buitenlandse overheden. Daartegenover staat dat ook de milieueffecten groter zijn bij een Europese vliegbelasting, wanneer ook het effect op vluchten vanuit andere Europese landen wordt meegeteld.

**91.** *De leden van de fractie van het CDA vragen zich tevens af waarom een vliegbelasting leidt tot minder uitgaand toerisme en niet tot een verschuiving van vakantie-reizen per vliegtuig naar vakantie-reizen met een ander vervoermiddel.*

De vliegbelasting leidt naar verwachting zowel tot minder uitgaand toerisme als tot een verschuiving naar andere vervoermiddelen. In *CE Delft (april 2019)* staan de uitkomsten van de doorrekening van verschillende varianten van de vliegbelasting in 2021, uitgaande van het economische groeiscenario WLO-laag.<sup>45</sup> In de variant van de vliegbelasting die het kabinet voorstelt (4b) kiest 0,5% van de reizigers ervoor om via een buitenlandse luchthaven te vliegen, 0,8% neemt een ander vervoermiddel en 0,5% besluit niet te reizen.

<sup>44</sup> *CE Delft (juni 2018)*, pagina 86–88.

<sup>45</sup> *CE Delft (april 2019)*, pagina 20.

**92.** *De leden van de fractie van het CDA vragen of er ook is overwogen om met de vormgeving van de vliegbelasting meer richting te geven aan de verduurzaming van de luchtvaart. Heeft de regering gekeken naar varianten die sterker sturen op verduurzaming, bijvoorbeeld door gebruik van biokerosine of vliegtuigen met minder emissies?*

In het onderzoek naar de effecten van diverse varianten voor een vliegbelasting is ook gekeken naar de effecten van een heffing per vliegtuig waarbij rekening kan worden gehouden met de uitstoot van het vliegtuig. Het effect van een dergelijke variant bleek echter relatief beperkt. Daar komt bij dat een heffing per vliegtuig minder geschikt lijkt voor een passagiersheffing. Op het moment dat een ticket wordt gekocht is vaak nog niet duidelijk met welk type vliegtuig het vervoer zal worden verricht, en met een heffing per vliegtuig worden ook reizigers in de heffing betrokken die hun reis zijn begonnen in een ander land en alleen overstappen op een Nederlandse luchthaven (transferpassagiers). Het kabinet acht dat niet wenselijk. Voor vrachtvliegtuigen stelt het kabinet wel een heffing per vliegtuig voor, waarbij rekening wordt gehouden met het maximaal toegelaten startgewicht (Maximum Take-Off Weight, MTOW) en de geluidsklasse van het vliegtuig. In het antwoord op vraag 152 wordt hierop nader ingegaan. De stimulering van het inzetten van biobrandstof in de luchtvaart lijkt minder goed in te passen in een vliegbelasting per passagier of per vliegtuig. Ook is een maatregel in de accijnssfeer niet denkbaar zolang over vliegtuigbrandstof dat voor het internationale verkeer wordt gebruikt geen accijns kan worden geheven. Voor wat betreft het stimuleren van biobrandstof wordt verder verwezen naar de brief van 27 maart 2019 aan de Kamer van de Minister van IenW over klimaatbeleid luchtvaart, genoemd in het antwoord op vraag 26.

**93.** *De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering aanvullend op de vliegbelasting ook heeft gekeken naar niet-financiële maatregelen die effect zouden kunnen hebben op het gedrag van passagiers (zowel zakelijke reizigers als particulieren) in die zin dat zij minder reizen, gaan kiezen voor andere vervoermiddelen of voor minder verre bestemmingen.*

In het antwoord op vraag 26 wordt ingegaan op andere maatregelen die effect kunnen hebben op de keuzes van reizigers.

### 3.2.2 Varianten

**94.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of er bij de uitwerking van de varianten rekening is gehouden met de gevolgen voor de bedrijvigheid op en rond de luchthaven niet zijnde de vrachtluchten. Zo ja, welke zijn dat? Zo nee, waarom niet?*

De gevolgen van de vliegbelasting op de werkgelegenheid zijn in kaart gebracht. Uit *CE Delft (april 2019)* blijkt dat de verandering in de regionale werkgelegenheid in de luchtvaartsector rond Schiphol verwaarloosbaar klein is.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> *CE Delft (april 2019)*, pagina 71–72, tabel 52 en 53.

**95.** *De leden van de fractie van het CDA constateren op basis van de tabellen uit de toelichting dat een ticketbelasting een negatief milieueffect heeft, omdat deze leidt tot meer vrachtverkeer, terwijl dit gemiddeld vervuilender is dan personenvervoer. De regering beschrijft daarbij dat een heffing die ook betaald wordt door het vrachtvervoer zal leiden tot een verplaatsing van vracht van vrachtluchten naar passagiersvluchten. Deze leden vragen of de regering kan aangeven of deze verplaatsing naar verwachting ook milieueffecten heeft.*

Uit het onderzoeksrapport blijkt dat een vliegbelasting zeer beperkte milieueffecten heeft omdat het aantal vliegtuigbewegingen in de meeste economische scenario's gelijk blijft als gevolg van de geldende capaciteitsrestricties. Een gedeeltelijke verschuiving van passagiersvluchten naar vrachtluchten verkleint de (kleine) milieuwinst van een vliegbelasting. Een verschuiving van vrachtluchten naar passagiersvluchten vergroot de (kleine) milieuwinst van een vliegbelasting.

**96.** *De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering ook combinatievarianten heeft overwogen waarbij de luchtvaartmaatschappij ook voor passagiersvliegtuigen een prikkel krijgt om te kiezen voor een schoner en minder lawaaiig vliegtuig.*

De regering heeft drie varianten (2a-2b) door laten rekenen door CE Delft waarbij op elk vliegtuig een heffing wordt gelegd per ton maximaal toegelaten startgewicht (MTOW), gedifferentieerd naar de geluidscertificering (TB, TC, TD en TE). Uit dit onderzoek, *CE Delft (juni 2018)*, blijkt dat hierdoor het aantal vrachtluchten sterk zou dalen. In de voorgestelde variant, met een beperktere heffing voor de vrachtsector, zijn de effecten gematigder.

**97.** *Uit de publicatie «De Vliegende Hollander» van het Kennisinstituut Mobiliteit van maart 2018 blijkt dat 8% van de passagiers 40% van de vluchten maakt. Deze beperkte groep mensen heeft een fors aandeel in de uitstoot en overlast die vliegen veroorzaakt. De leden van de fractie van de SP vragen of de regering kan toelichten waarom zij voor een scenario kiest waarbij gewerkt wordt met een vlakke vliegtaks en niet voor een veelvliegerstaks.*

Het is niet mogelijk, en naar het oordeel van het kabinet ook niet wenselijk, om het tarief van de vliegbelasting te baseren op eerdere vervoerskeuzes van de passagiers. Vliegmaatschappijen en luchthavens beschikken eenvoudigweg niet over de daarvoor benodigde persoonlijke gegevens van passagiers, en het is moeilijk voorstelbaar dat dit binnen de huidige regels voor de bescherming van persoonsgegevens veranderd zou kunnen worden voor de heffing van een vliegbelasting. Het kabinet ziet dan ook geen mogelijkheid een dergelijke variant te ontwerpen en door te laten rekenen. Daarbij kan worden aangetekend dat, zelfs als vliegmaatschappijen volledig op de hoogte zouden zijn van het eerdere vlieggedrag van hun passagiers, een daarop gebaseerd tarief de heffing extreem complex zou maken. Uiteraard zullen de Nederlandse luchthavens voor passagiers die vaker van een Nederlandse luchthaven vertrekken ook vaker vliegbelasting betalen.

**98.** *Bij een veelvliegerstaks zou dan een oplopende belasting kunnen worden ingesteld, waardoor het principe van «de vervuiler betaalt» voor de vliegbelasting geldt. Hiermee kan de regering hardwerkende Nederlanders die zich net één keer per jaar vliegvakantie kunnen veroorloven ontzien, terwijl mensen die klaarblijkelijk geld genoeg hebben om met grote regelmaat te vliegen of zakelijke vliegers betalen voor de overlast die zij veroorzaken. De leden van de fractie van de SP vragen de regering om een variant door te laten rekenen waarbij veelvliegers meer betalen naarmate zij vaker het vliegtuig pakken.*

Het antwoord op deze vraag is opgenomen in het antwoord op voorgaande vraag 97.

**99.** *De leden van de fractie van de SP vragen of de regering kan toelichten waarom er met een vlaktarief gewerkt wordt, ongeacht de (hemelsbrede) afstand die gevlogen wordt.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 75.

**100.** *In de memorie van toelichting stelt de regering dat de «concurrentiepositie van het vliegtuig ten opzichte van de trein en de bus wordt (...) versterkt» door het niet belasten met accijns en het berekenen van btw. Het zou daarom voor de hand liggen om op kortere afstanden het vliegtuig zwaarder te belasten zodat schonere vormen van transport zoals de trein of het vliegtuig concurrerend worden. De leden van de fractie van de SP vragen of de regering een uitwerking kan voorleggen waarbij vliegen zwaarder belast wordt naarmate de gevlogen afstand korter is.*

De regering heeft een variant (3e) door laten rekenen in het onderzoek *CE Delft (juni 2018)* waarbij per passagier in de korteafstandszone een hoger bedrag wordt geheven dan per passagier in de langeafstandszone. In deze variant zou een iets grotere verschuiving optreden naar alternatieve vervoermiddelen dan bij een vlakke ticketheffing, maar de verschillen tussen de twee varianten zijn verwaarloosbaar.

#### **4. Internetconsultatie**

**101.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan reageren op de opmerkingen uit de consultatie over de effecten voor het vrachtverkeer.*

Vertegenwoordigers van de vrachtsector hebben in de consultatie aangegeven dat een belasting per vliegtuig schadelijk zou zijn voor de concurrentiepositie van Nederland op het gebied van vrachtvervoer. De gekozen invulling van de vliegbelasting is echter het resultaat van een afweging van voor- en nadelen van de verschillende varianten die op verzoek van het kabinet zijn onderzocht in *CE Delft (juni 2018)* en *CE Delft (april 2019)*. Uit deze onderzoeken blijkt dat de voorgestelde combinatie van een passagiersbelasting met een belasting per vrachtvliegtuig relatief gunstige economische effecten en milieueffecten heeft. Bij de gekozen variant is in 2021 sprake van een zeer beperkte daling van het aantal vrachtluchten. Het totale tonnage aan luchtvracht blijft nagenoeg gelijk.

#### 4.1 Samenvatting

**102.** *De leden van de fractie van de VVD vragen welke maatregelen er zijn en worden genomen om de luchtvaartsector te verduurzamen. Deze leden verzoeken om een overzicht van maatregelen en de «partijen» die hiervoor aan de lat staan.*

In het antwoord op vraag 26 wordt ingegaan op de diverse stappen om de luchtvaart te verduurzamen.

**103.** *De leden van de fractie van D66 fractie lezen dat een veelgehoord kritiekpunt was dat passagiers zouden uitwijken naar buurlanden. Kan de regering bevestigen dat België, ons enige buurland zonder vliegbelasting, ook bezig is met de invoering hiervan? Voor welk type vliegbelasting kiest België?*

Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 46 is het op dit moment niet mogelijk daarover een uitspraak over te doen, omdat België nog geen nieuwe regering heeft.

#### 4.2 Verwerking van de internetconsultatie

**104.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan aangeven waarom ervoor gekozen is om niet het wetsvoorstel ter consultatie te leggen maar een aantal beleidsvragen.*

Het kabinet heeft in 2017 in het regeerakkoord afgesproken dat een belasting op luchtvaart zal worden geïntroduceerd en heeft daarbij drie sporen benoemd: Europese afspraken over belastingen op luchtvaart; een heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen; en indien beide routes onvoldoende opleveren de invoering per 2021 van een vliegbelasting. Na onderzoek van de effecten van mogelijke varianten zijn van 5 juli tot 5 september 2018 het voornemen tot invoering van een vliegbelasting en de uitkomsten van het onderzoek ter consultatie voorgelegd. Op deze manier kon het kabinet bij het bepalen van een nadere keuze ook rekening houden met de uitkomsten van de consultatie.

**105.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering een overzicht kan geven van de in consultatie gelegde beleidsvragen.*

De consultatie is opgebouwd langs de lijnen van het regeerakkoord, met vragen over elk van de drie geschetste sporen. Gevraagd werd te reageren op het kabinetsvoornemen, de drie mogelijke sporen, de verschillende varianten binnen deze sporen en de resultaten van het onderzoek naar de effecten van deze varianten. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt nader op ingegaan op de resultaten van de consultatie. De volledige vraagstelling met bijlagen, reacties en verslag is opgenomen op de overheidswebsite voor internetconsultaties onder de link <https://www.internetconsultatie.nl/luchtvaartbelasting>.

**106.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan bevestigen dat de opbrengst van de vliegbelasting conform het regeerakkoord uitgaat van een taakstellende opbrengst van maximaal 200 miljoen euro (prijsspeil 2017).*

De hoogte van de vliegbelasting wordt inderdaad conform het regeerakkoord zodanig vastgesteld dat de taakstellende opbrengst van € 200 miljoen in prijspeil 2017 wordt bereikt. Na indexatie naar prijspeil 2021 zal deze opbrengst taakstellend zo'n € 210 tot € 215 miljoen bedragen.

**107.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of er uitputtend aangegeven kan worden welke vormen van heffingen, publiek en privaat, nu geheven worden. Hieronder vallen dus ook EU ETS, luchthavenheffingen en een inschatting van het toekomstige CORSIA.*

Hiernaar wordt op dit moment nog onderzoek gedaan. Dit wordt nader toegelicht in het antwoord op vraag 5.

**108.** *Deze leden willen ook graag weten wat het verschil is in totale heffingen, ceteris paribus, tussen het meest zuinige en het meest vervuilende vliegtuig?*

Ook dit punt komt aan de orde in het antwoord op vraag 5.

## **5. Overwegingen bij de keuze van een vliegbelasting waarbij transferpassagiers zijn uitgezonderd**

**109.** *De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre er bij de Europese conferentie over de vliegbelasting op 20 en 21 juni 2019 ook is gesproken over het meenemen van transferpassagiers in de vliegbelasting.*

Tijdens de internationale conferentie in juni 2019 is niet gesproken over het meenemen van transferpassagiers in de vliegbelasting. Daarbij speelt een rol dat tijdens de conferentie werd gezocht naar mogelijkheden voor meer harmonisatie bij het in de belastingheffing betrekken van de luchtvaart. Europese landen die al een vliegbelasting kennen, betrekken geen van alle transferpassagiers in de heffing. Daarom was dit punt voor de deelnemers aan de conferentie geen onderwerp van gesprek.

**110.** *De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre er sprake is van een weglek van passagiers wanneer ook andere nabijgelegen landen zouden kiezen voor een bredere vliegbelasting.*

Aangenomen wordt dat met een bredere vliegbelasting wordt bedoeld dat zowel vertrekkende als overstappende passagiers worden belast. In *CE Delft (juni 2018)* is doorgerekend wat de effecten zijn wanneer alle EER-lidstaten een ticketbelasting invoeren. Uit het onderzoek blijkt dat in deze varianten per saldo juist meer buitenlandse reizigers kiezen voor een Nederlandse luchthaven, doordat de schaarste op Nederlandse luchthavens verlaagd wordt door Nederlanders die door de invoering van een vliegbelasting ervoor kiezen om minder te gaan vliegen.<sup>47</sup> Overigens heeft Duitsland momenteel al een vliegbelasting. De effecten wanneer binnen Europa een vliegbelasting zou worden ingevoerd waarbij ook transferpassagiers worden belast, zijn niet doorgerekend. Schiphol concurreert als hub-luchthaven niet alleen met nabijgelegen luchthavens, maar ook op mondiale schaal met bijvoorbeeld Istanbul en Dubai. Weglek van transferpassagiers via dergelijke luchthavens zou door een vliegbelasting op transferpassagiers kunnen worden versterkt.

**111.** *De leden van de fractie van D66 lezen dat er voor vrachtvluchten gekozen is voor tariefdifferentiatie naar geluidsklasse per ton maximaal toegelaten startgewicht. Zij vragen waarom hier geen andere emissies zoals fijnstof, CO<sub>2</sub> en dergelijke in zijn meegenomen.*

Doordat de vliegbelasting voor vrachtvliegtuigen wordt geheven per ton maximaal toegelaten startgewicht (MTOW), worden zwaardere vliegtuigen zwaarder belast. Over het algemeen zijn dit ook vliegtuigen die

<sup>47</sup> *CE Delft (juni 2018)*, pagina 7 en 10 (tabellen).



meer CO<sub>2</sub> en fijnstof uitstoten. De vormgeving als heffing per ton MTOW, gedifferentieerd naar geluidsklasse, zorgt ervoor dat kan worden aangesloten bij de bestaande methodiek van Schiphol voor het bepalen van de luchthavengelden. Dit komt de uitvoerbaarheid van de vliegbelasting ten goede. In het antwoord op vraag 152 worden deze keuzes nader toegelicht.

**112.** *Daarnaast lezen de leden van de fractie van D66 dat vracht vervoerd in het ruim van een vliegtuig niet apart belast wordt vanwege uitvoeringstechnische moeilijkheden. Kan de regering deze moeilijkheden verder toelichten?*

Een van de uitgangspunten bij de vliegbelasting is dat wordt aangesloten bij de systematiek van de heffing van luchthavengelden. Vrachtvliegtuigen vormen voor de heffing van luchthavengelden een aparte categorie met een eigen tariefsystematiek, uitgaande van het maximaal toegestane startgewicht en de geluidsklasse van het vrachtvliegtuig. Als de vracht in het ruim van andere vliegtuigen dan vrachtvliegtuigen in de heffing van de vliegbelasting zou moeten worden betrokken, is geen aansluiting op die systematiek en bijbehorende administratieve systemen van de belastingplichtigen mogelijk. Dit zou zorgen voor uitvoeringstechnische complicaties.

**113.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen welk deel van alle passagiers transferpassagiers zijn op dit moment.*

In 2018 bedroeg het aandeel transferpassagiers op Schiphol 36,6%.

**114.** *Deze leden vragen ook naar wat de directe toegevoegde waarde van transferpassagiers is voor onze economie?*

Over de directe toegevoegde waarde van specifiek de transferpassagiers heeft het kabinet geen cijfers. Transferpassagiers zijn evenwel indirect van belang voor instandhouding van het netwerk van (inter)continentale luchtverbindingen op Schiphol. Vanwege de relatief beperkte thuismarkt kan vanuit Nederland geen uitgebreid en frequent bediend netwerk in stand worden gehouden zonder transfervervoer. Via de draaischijf («hub») Schiphol worden Europese en intercontinentale verbindingen aan elkaar geknoopt en wordt gezorgd voor voldoende passagiers om vluchten binnen dit netwerk rendabel uit te kunnen voeren. In een studie van SEO uit 2015<sup>48</sup> blijkt dat de internationale bereikbaarheid van Nederland aanzienlijk verslechtert als de hubfunctie van Schiphol weg zou vallen. Naar schatting 40% van het luchtverkeer zou verdwijnen en ruim een kwart van de intercontinentale bestemmingen zou wegvallen. Door het uitgebreide netwerk op Schiphol is Nederland goed (rechtstreeks) verbonden met de rest van de wereld. Dit is gunstig voor Nederlandse reizigers, maakt Nederland aantrekkelijk voor vestiging van internationale bedrijven en levert extra werkgelegenheid op.

**115.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering waarom zij (buitenlandse) transferpassagiers minder wil gaan belasten dan Nederlandse passagiers die hier vertrekken.*

Transfervervoer is belangrijk voor instandhouding van het uitgebreide netwerk van Schiphol. Dit wordt toegelicht in het antwoord op vraag 114. Dit vervoer is echter kwetsbaar door een relatief hoge prijsgevoeligheid. Transferpassagiers kunnen namelijk gemakkelijk kiezen voor een

<sup>48</sup> «Economisch belang van de hubfunctie van Schiphol», SEO, september 2015, Kamerstukken II 2015/16, 29 665, nr. 219, bijlage 594672.

alternatieve overstapluchthaven. Daarnaast hebben deze passagiers in een aantal gevallen al een vliegbelasting betaald op hun luchthaven van vertrek en zou een transferbelasting een deel van hetzelfde traject opnieuw in een vliegbelasting betrekken. Overigens strekken de al bestaande vliegbelastingen in andere Europese landen zich evenmin uit tot transferpassagiers.

**116.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er alternatieven zijn om een breed netwerk van directe vluchten te stimuleren zonder daarbij transferpassagiers vrij te stellen van vliegbelasting.*

Verbetering van de landzijdige bereikbaarheid van luchthavens kan helpen om de thuismarkt te vergroten en afhankelijkheid van transfervervoer te verminderen.

**117.** *De leden van de fractie van de SP vragen de regering toe te lichten waarom de aanname wordt gedaan dat het belasten van transferpassagiers een negatief effect heeft op de hubfunctie van Schiphol.*

Het belang van transferpassagiers voor de hubfunctie van Schiphol wordt toegelicht in het antwoord op vraag 114.

**118.** *De leden van de fractie van de SP vragen de regering een versie uit te werken waarbij de voorkeursvariant van de regering wordt aangevuld met het belasten van transferpassagiers.*

In het onderzoek *CE Delft (juni 2018)* is al een variant uitgewerkt waarin ook de transferpassagiers in de heffing worden betrokken. Dit is hoofdvariant 2, een nationale heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen in de vorm van een heffing per ton maximaal toegelaten startgewicht (MTOW) die gedifferentieerd is naar de geluidsklasse van het vliegtuig. Hierbij zijn twee varianten met verschillende tariefstellingen uitgewerkt. Een belasting per vliegtuig drukt mede op het vervoeren van transferpassagiers. Zoals toegelicht in het antwoord op de vragen 114 en 115 heeft het kabinet niet voor deze variant gekozen vanwege onder meer de gevolgen voor de netwerkkwaliteit.

**119.** *De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering nader kan toelichten waarom niet is gekozen voor bijvoorbeeld een laag tarief voor transferpassagiers.*

Het transfervervoer is extra prijsgevoelig en kan zich gemakkelijk verplaatsen naar buitenlandse luchthavens, zoals ook toegelicht in het antwoord op vraag 115. Geen enkele EU-lidstaat met een vliegbelasting heft dan ook een vliegbelasting op transfervervoer.

**120.** *De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of het niet meer in lijn met het regeerakkoord had gelegen als het kabinet met een voorstel was gekomen voor een belasting per vlucht, gedifferentieerd naar uitstoot van geluid, CO<sub>2</sub> en schadelijke stoffen. Waarom is hier niet voor gekozen, en was zo'n heffing per vliegtuig niet beter geweest, zowel qua effect, uitlegbaarheid en vanuit het perspectief van (klimaat)rechtvaardigheid, zo vragen deze leden.*

Voor de passagiersbelasting heeft het kabinet niet gekozen voor een heffing per vliegtuig, onder meer omdat het type vliegtuig dat uiteindelijk wordt ingezet op het moment van boeking nog niet zeker is, en omdat transferpassagiers met zo'n belasting ook in de heffing zouden worden betrokken. Voor vrachtvluchten stelt het kabinet wel een heffing per vrachtvliegtuig voor, gedifferentieerd naar het maximaal toegelaten

startgewicht (MTOW) en de geluidsklasse van het vliegtuig. In het antwoord op vraag 152 worden deze keuzes nader toegelicht.

**121.** *De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat anders dan in 2008 en 2009 nu wel de vrachtvliegtuigen in de heffing worden betrokken. Toen is dat om redenen als negatieve gevolgen voor de vrachtvervoersector en het uitwijken van vrachtstromen naar het buitenland niet gedaan. Hoewel de voorgestelde heffing niet hoog is, kennen de ons omringende landen geen vliegbelasting op vrachtvervoer. Deze leden vragen wat voor de Staatssecretaris de doorslag heeft gegeven om de vrachtvliegtuigen nu wel in de heffing te betrekken en welke negatieve effecten hij daarbij op de koop toe neemt.*

Het kabinet ziet, anders dan in 2008, geen doorslaggevende redenen om vrachtvliegtuigen uit te sluiten van de vliegbelasting. Zoals in het antwoord op vraag 101 aangegeven, zijn bij de gekozen belastingvariant de gevolgen voor de vrachtsector beperkt.

**122.** *De leden van de fractie van de PvdD vinden het een gemiste kans dat transferpassagiers zijn uitgezonderd van deze heffing. Is de regering van mening dat de door transferpassagiers veroorzaakte uitstoot niet bestaat?*

De achtergronden van de keuze van het kabinet om transferpassagiers niet in de heffing van de vliegbelasting te betrekken worden toegelicht in het antwoord op de vragen 114 en 115.

**123.** *Deze leden vragen hoe de regering dit beschouwt in het kader van mogelijk nog verder toenemende aantallen transferpassagiers in de toekomst.*

De laatste jaren is sprake van een daling van het aandeel transferpassagiers. De keuze van het kabinet om transferpassagiers niet in de vliegbelasting te betrekken wordt toegelicht in het antwoord op de vragen 114 en 115.

**124.** *Ook vragen deze leden welke mogelijkheden de regering ziet om transferpassagiers alsnog te belasten.*

Het kabinet heeft geen voornemens om het transfervoer te gaan belasten. Deze keuze wordt toegelicht in het antwoord op de vragen 114 en 115.

**125.** *Een van de kabinetsvarianten bij de doorrekening van het ontwerp Klimaatakkoord door het Centraal Planbureau was een verhoging van de ticketbelasting van 7 naar 15 euro. De leden van de fractie van de SGP horen graag waarom de regering niet voor deze variant heeft gekozen.*

Het Klimaatakkoord is het resultaat van een integrale afweging. Daarbij is gekozen voor een pakket van maatregelen die het klimaatbeleid voor iedereen haalbaar en betaalbaar maken. In dit kader is er uiteindelijk niet voor gekozen een hogere passagiersbelasting voor te stellen.

**126.** *De leden van de fractie van de SGP horen graag of de regering heeft overwogen om een hogere ticketbelasting in te voeren in combinatie met een terugsluis van de meeropbrengsten naar de luchtvaartsector voor verduurzaming van de vloot. Zo ja, waarom heeft de regering hier niet voor gekozen? Zo nee, is de regering bereid dit alsnog te overwegen?*

De opbrengst van de vliegbelasting komt, zoals bij alle rijksbelastingen, geheel ten goede aan de algemene middelen waaruit de overheidsuitgaven worden betaald. Hierop wordt nader ingegaan in het antwoord op vraag 29.

## **6. Vormgeving en tarieven van de vliegbelasting**

**127.** *De leden van de fractie van de VVD lezen dat in het regeerakkoord een taakstellende opbrengst van 200 miljoen euro gekoppeld is aan de invoering van de vliegbelasting. Kan de regering ingaan op de situatie van groei van het aantal passagiers in relatie tot de hoogte van de vliegbelasting? Worden de tarieven van de belasting jaarlijks naar beneden aangepast? Zo nee, waarom niet?*

Mutaties in de belastingopbrengsten die niet het gevolg zijn van beleid lopen conform de begrotingsregels het saldo in. Wanneer bijvoorbeeld de consumptie toeneemt, wordt niet het btw-tarief verlaagd. Op dezelfde manier zullen ook niet de tarieven van de vliegbelasting aangepast worden wanneer het aantal reizigers toe- of afneemt.

**128.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering een nadere onderbouwing kan geven van de verwachte effecten voor het vrachtverkeer. Kan de regering verduidelijken of er ook gevolgen zijn bij de invoering van de vliegbelasting in de keten bij vrachtluchten? Is dit onderzocht? Zo ja, is de regering bereid de uitkomsten met de Kamer te delen? Zo nee, waarom is dit niet onderzocht?*

In de studie *CE Delft (april 2019)* is een ex ante onderzoek gedaan naar de effecten van de vliegbelasting. Daarbij zijn ook de gevolgen voor het vrachtverkeer onderzocht. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 101 is de verwachting dat deze gevolgen bij de gekozen variant beperkt zijn.

**129.** *De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de eerste voorwaarde voor vrachtvliegtuigen («het aantal vrachtvliegtuigen mag niet sterk afnemen») wordt geconcretiseerd. De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over de negatieve gevolgen voor de vrachtvliegtuigen. Deze zorg is mede ingegeven door de ontwikkelingen in 2009. Kan de regering aangeven of het te verwachten is dat vrachtvliegtuigen zullen uitwijken naar andere landen? Waarop baseert de regering zich?*

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 101 is de verwachting dat de gevolgen voor de vrachtsector bij de gekozen variant beperkt zijn.

**130.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan aangeven of en hoe de effecten van de vliegbelasting op vrachtvliegtuigen en eventueel verplaatsing naar andere landen gemonitord wordt en hoe en wanneer de Kamer hierover wordt geïnformeerd.*

Er is op dit moment geen verder onderzoek voorzien naar de effecten op vrachtvliegtuigen. Wel heeft de Minister van IenW regelmatig contact met sectorpartijen over ontwikkelingen in de luchtvrachtsector, waarbij uiteraard ook de effecten van de vliegbelasting aan de orde kunnen komen.

**131.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan aangeven hoeveel banen er aan de vracht/cargo gerelateerd zijn (niveau 01-01-2019).*

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 72 lopen er in opdracht van de Minister van IenW op dit moment twee onderzoeken naar de economische betekenis van luchtvracht op Schiphol. De resultaten zullen naar verwachting binnenkort aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

**132.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan aangeven welke uitvoeringsregels bij ministeriële regeling gesteld (kunnen) worden en of de Kamer hierover vooraf wordt geïnformeerd?*

Wanneer dat wenselijk blijkt kunnen bij uitwerking van de regeling en in overleg met de sector nadere regels worden gesteld bij ministeriële regeling, bijvoorbeeld voor de inrichting van de administratie van de belastingplichtige exploitanten van luchthavens of voor de manier waarop de aangifte wordt gedaan. Dergelijke uitvoeringsregels zijn niet van invloed op de inhoud of systematiek van de vliegbelasting. Het is niet gebruikelijk dat de Kamer daarover vooraf wordt geïnformeerd.

**133.** *De leden van de fractie van de VVD constateren dat de regering kiest voor een vliegbelasting voor de vrachtsector. Kan de regering een nadere toelichting geven op het internationaal recht, artikel 15 van het Verdrag van Chicago van 1944 dat heffingen verbiedt voor het enkele recht om over grondgebied te vliegen, het binnen te komen dan wel het grondgebied te verlaten. Is of kan de invoering van deze vliegbelasting in strijd zijn met dit verdrag? Zo nee, waarom is de regering van mening dat de vliegbelasting op vracht niet in strijd met het genoemde verdrag is?*

Het Verdrag van Chicago werd op 7 december 1944 ondertekend door 52 lidstaten. Het diende als wettelijke basis voor de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ICAO, die op 4 april 1947 is opgericht en in oktober 1947 tot gespecialiseerd orgaan van de Verenigde Naties werd benoemd. Inmiddels zijn 192 staten aangesloten bij het Verdrag van Chicago, dat vooral uitgebreide technische regelingen voor het luchtverkeer bevat en daarbij ook bepaalde bevoegdheden aan de ICAO zelf toekent.

Artikel 15 van het Verdrag van Chicago geeft regels over luchthavenrechten en soortgelijke heffingen. Deze houden onder meer in dat het gebruik van luchthavens en de benodigde luchtverkeersfaciliteiten voor luchtvaartuigen van alle verdragslanden onder dezelfde voorwaarden worden opengesteld. Daarnaast verbiedt het artikel de verdragslanden het opleggen van «tarieven, rechten of andere heffingen [...] voor het enkele recht van het vliegen over, het binnenvliegen in of het vertrek uit zijn grondgebied door een luchtvaartuig van een Verdragsluitende Staat of daarmee vervoerde personen en eigendommen». Deze bepaling vormde de aanleiding voor juridische procedures tegen belastingen op luchtvaart, waaronder de voormalige Nederlandse vliegbelasting en de in het Verenigd Koninkrijk bestaande Air Passenger Duty.<sup>49</sup>

In deze zaken oordeelden de rechterlijke instanties dat artikel 15 van het Verdrag van Chicago slechts bedoeld is om discriminatie van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen te voorkomen, en voorts dat het verdragsartikel slechts ziet op bestemmingsheffingen waar een rechtstreekse tegenprestatie tegenover staat. De voorgestelde vliegbelasting op vracht is echter geen heffing met als tegenprestatie het recht het Nederlands grondgebied

<sup>49</sup> Hof 's-Gravenhage 17 juli 2008, ECLI:NL:GHSGR:2008:BD7068, en UK Court of Appeal 2 Juli 2008, EWCA Civ 752.

binnen of over te vliegen of daaruit te vertrekken. Het is een nationale belasting waarvan de opbrengst is bestemd voor de algemene middelen van het rijk. Daarbij stimuleert de vliegbelasting op vrachtvliegtuigen het gebruik van maximaal beladen en minder lawaaïge vrachtvliegtuigen, door het maximale startgewicht (MTOW) en de geluidsklasse tot uitgangspunt te nemen. Bovendien staan de verschuldigdheid van de belasting en het te betalen bedrag los van de herkomst van het vliegtuig en van de route die het neemt. Binnenlandse en internationale vluchten worden op dezelfde manier in de belasting betrokken. Gezien de aard van de vliegbelasting is ook voor vrachtvliegtuigen geen sprake van een beperking van het recht gebruik te maken van het Nederlandse luchtruim en evenmin van een schending van artikel 15 van het Verdrag van Chicago.

**134.** *De leden van de fractie van de VVD constateren dat de regering heeft aangegeven de transferpassagiers buiten de vliegbelasting te houden zodat het risico op dubbele belastingheffing wordt voorkomen. Heeft de regering onderzocht of bepaalde luchtvaartmaatschappijen hier dusdanig van profiteren dat mogelijk sprake is van staatssteun?*

Het kabinet heeft ervoor gekozen om de vliegbelasting ten aanzien van passagiers te heffen over het vertrek van een passagier met een vliegtuig vanaf een in Nederland gelegen luchthaven. Evenals andere Europese landen met een vliegbelasting betreft Nederland daarbij transferpassagiers niet in de heffing. Het feit dat transferpassagiers buiten de heffing vallen maakt onderdeel uit van de aard en opzet van het stelsel van de vliegbelasting, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende luchtvaartmaatschappijen. Er is dus geen sprake van een selectief voordeel en daarom is staatssteun in deze situatie niet aan de orde. Het is overigens aan luchtvaartmaatschappijen zelf om binnen het eigen bedrijfsmodel de keuze te maken ook transfermogelijkheden in Nederland aan te bieden dan wel zich te beperken tot enkelvoudige vluchten.

**135.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering de mening deelt dat als men de vliegtaks de meest efficiënte werking wil laten hebben, de capaciteitsrestricties rond Schiphol verminderd zullen moeten worden. Zo nee, waarom niet?*

Het is juist dat de capaciteitsrestricties voor Schiphol het effect van de vliegbelasting verminderen. Dit effect wordt toegelicht in het antwoord op vraag 20.

**136.** *Deze leden vragen ook welke expliciete maatregelen er getroffen worden om de hubfunctie van Schiphol te ondersteunen en te versterken.*

Het selectiviteitsbeleid is erop gericht de capaciteit op Schiphol optimaal in te zetten voor het hub- en mainportgebonden verkeer. In dat kader wordt Lelystad Airport ontwikkeld en wordt gewerkt aan een verkeersverdelingsregel.

**137.** *De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering kan aangeven waarom de exploitant van een militaire luchthaven wel als belastingplichtige wordt aangemerkt.*

Alleen de burgerexploitant van een militaire luchthaven wordt als belastingplichtige aangemerkt. Het gaat dan om burgerpassagiers en burgervrachtvliegtuigen die van de luchthaven vertrekken onder verantwoordelijkheid van de burgerexploitant. Op dit moment betreft het uitsluitend de burgerexploitant van de luchthaven in Eindhoven.



**138.** *De leden van de fractie van het CDA vragen hoeveel exploitanten belastingplichtig zijn voor de vliegbelasting en of alle belastingplichtigen ook verwacht worden vliegbelasting verschuldigd te zullen zijn.*

Op dit moment zijn er vijf luchthavens waarvan de exploitant volgens het wetsvoorstel belastingplichtig zal worden. Naast Schiphol zijn dat de luchthavens in Eindhoven, Rotterdam, Maastricht en Groningen. In de toekomst zou daar nog de luchthaven in Lelystad bijkomen. Van alle belastingplichtige luchthavens wordt verwacht dat zij de vliegbelasting ook daadwerkelijk verschuldigd zullen zijn.

**139.** *De regering verwacht dat de exploitant de belasting zal doorberekenen aan de luchtvaartmaatschappij en dat de luchtvaartmaatschappij dit mogelijk zal doorberekenen aan zijn klanten. De leden van de fractie van het CDA vragen hierbij of de regering een beeld heeft van in hoeverre luchtvaartmaatschappijen dit daadwerkelijk zullen doen. Heeft de regering ook overleg gevoerd met luchtvaartmaatschappijen of welke wijze de vliegbelasting zal worden doorbelast aan de klanten? Zal de vliegbelasting op dezelfde manier worden doorberekend als de luchthavenbelasting op dit moment aan de klant wordt doorberekend?*

De vliegbelasting wordt geheven van de exploitanten van luchthavens. Indien de vliegbelasting wordt doorberekend aan de luchtvaartmaatschappijen maakt de aan hen doorberekende vliegbelasting onderdeel uit van de kostprijs, zoals dat bijvoorbeeld ook het geval is met luchthavengelden, loonkosten en brandstofkosten. Het is ter beslissing aan luchtvaartmaatschappijen hoe zij op basis van de totale kostprijs vervolgens de ticketprijs vaststellen. De verwachting is dat zij voor de passagier de vliegbelasting afzonderlijk zullen vermelden als onderdeel van de kosten, zoals dat doorgaans ook gebeurt met de passagiersheffingen van de luchthaven. Maar een afzonderlijke vermelding van de vliegbelasting in het boekingsproces of op vliegtickets betekent niet automatisch dat de vliegbelasting ook volledig in de ticketprijzen is doorberekend.

**140.** *De leden van de fractie van het CDA vragen zich in dit kader namelijk af wat er gaat gebeuren bij het annuleren van vliegtickets door passagiers. Kan de vliegbelasting dan altijd worden teruggevraagd door de passagier? Is dit recht ook wettelijk verankerd? Deze leden beseffen dat de particulier geen belastingplichtige is, maar het gaat wel om een rijksbelasting die aan hem wordt doorberekend.*

Exploitanten van luchthavens zijn de voorgestelde vliegbelasting alleen verschuldigd voor passagiers die daadwerkelijk van de luchthaven vertrekken. Wanneer een passagier zijn vliegreis annuleert, zal voor die passagier dus ook geen vliegbelasting verschuldigd zijn. In hoeverre bij annulering door de passagier aanspraak bestaat op een (gedeeltelijke) terugbetaling van de ticketprijs door de luchtvaartmaatschappij is een vraag van privaatrechtelijke aard. Dat geldt ook voor de eventuele aanspraak op een uitkering ingevolge een annuleringsverzekering. Voor wat betreft de doorberekening van de vliegbelasting aan passagiers wordt verwezen naar het antwoord op vraag 139.



**141.** *De leden van de fractie van D66 vernemen dat luchthavens met landingsbanen van 2.100 meter of korter zijn uitgezonderd van de vliegbelasting. Om welke Nederlandse landingsbanen gaat het? Zou de vliegbelasting kunnen leiden tot een toenemende druk op luchthavens met landingsbanen van 2.100 meter?*

Er zijn in Nederland vele kleinere lokale vliegvelden met een landingsbaan korter dan 2.100 meter waarvan gebruik wordt gemaakt voor bijvoorbeeld rondvluchten, zweefvluchten of hobbyvluchten. De vliegtuigen waarop de vliegbelasting ziet<sup>50</sup> kunnen niet vanaf die kleinere vliegvelden vertrekken, de vergunning van deze vliegvelden staat dat ook niet toe. Een verlegging van dergelijke vluchten naar de kleinere lokale vliegvelden is dan ook niet mogelijk.

**142.** *De laatstgenoemde leden vragen de regering ook hoe de bestaande lokale heffingen op luchthavens voor vrachtluchten meewegen in de besluitvorming en uitvoering van de belasting op vrachtluchten.*

Voor de systematiek van de vliegbelasting wordt aangesloten bij bestaande indelingen zoals deze ook van belang zijn voor de heffing van luchthavengelden. Voor het overige hebben de bestaande heffingen van de luchthavens geen bijzondere rol gespeeld.

**143.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering in hoeverre de geraamde 200 miljoen euro compenseert voor de externe milieukosten, waaronder geluidshinder, gezondheid en CO<sub>2</sub>-uitstoot en in hoeverre de niet geheven accijnzen en btw worden gecompenseerd.*

Voor het onderzoek *CE Delft (najaar 2019)* naar de milieukosten in verhouding tot de belastingen en heffingen op luchtvaart wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 5 en 35. In het antwoord op vraag 145 worden indicaties gegeven van de bedragen aan niet geheven btw en andere belastingen.

**144.** *Deze leden vragen ook hoe hoog de budgettaire opbrengst zou zijn als de externe milieukosten wel volledig gecompenseerd zou worden. Wat zou de ticketprijs in dat geval zijn?*

In het antwoord op de vragen 5 en 35 wordt ingegaan op het onderzoek *CE Delft (najaar 2019)* naar de milieukosten in verhouding tot de belastingen en heffingen op luchtvaart.

**145.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe hoog de budgettaire opbrengst zou zijn als de niet geheven accijnzen en btw volledig gecompenseerd moeten worden. Wat zou de ticketprijs in dat geval zijn?*

De leden van de fracties van GroenLinks (vragen 27, 143, 145, 146 en 178), D66 (vraag 13) en de SP (vraag 70) hebben vragen gesteld over de bedragen die gemoeid zijn met huidige behandeling van de (brandstof voor de) luchtvaart voor de accijnzen en de btw.

Er is geen eenduidig bedrag aan «mislagen accijnzen en btw», aangezien er verschillende alternatieven zijn om accijnzen en btw te heffen, wanneer we de bestaande belastingverdragen buiten beschouwing laten. Als accijnzen worden geheven op kerosine die in Nederland getankt wordt voor

<sup>50</sup> Een gemotoriseerd vliegtuig met een maximaal toegelaten startgewicht van meer dan 8.616 kilogram, met uitzondering van vliegtuigen in gebruik bij de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht.

intra-EU vluchten, zou dit exclusief gedragseffecten circa € 550 miljoen opleveren. Als alle in Nederland getankte kerosine met accijns belast zou worden, zou dit € 2,35 miljard zijn. De gedragseffecten bij deze maatregelen kunnen echter een deel van de opbrengst tenietdoen, aangezien vliegmaatschappijen naar verwachting ervoor zouden kiezen om zo min mogelijk kerosine in Nederland te tanken of in de hogere brandstofprijzen zelfs aanleiding zouden kunnen zien Nederlandse luchthavens vaker te mijden. Het heffen van btw op kerosine heeft onder de huidige regels geen effect, doordat luchtvaartmaatschappijen deze btw af kunnen trekken in hun btw-aangifte.

Voor het heffen van btw op vliegtickets zijn verschillende varianten denkbaar, waarbij de opbrengst varieert van indicatief circa € 90 miljoen tot € 1 miljard. Als bijvoorbeeld het vliegtuig op dezelfde manier belast zou worden als de trein, zou 9% btw worden geheven op het deel van vliegtickets voor intra-EU vluchten dat betrekking heeft op het aantal kilometers dat over Nederlands grondgebied wordt gevlogen – een opbrengst van circa € 90 miljoen. Als ook de vluchten buiten de EU in de heffing wordt betrokken, is de opbrengst hoger en als btw wordt geheven over alle in Nederland verkochte vliegtickets, zou de opbrengst nog een stuk hoger zijn. Ook hierbij maak ik de kanttekening dat de gedragseffecten een aanzienlijke rol kunnen spelen (zie daarvoor ook vraag 30 over elasticiteiten), zeker wanneer op een hogere opbrengst wordt gestuurd en de kans groter is dat het «tipping point» wordt bereikt, zoals omschreven in *CE Delft (april 2019)*.

Voor alle genoemde alternatieven geldt dat de haalbaarheid onder de huidige internationale afspraken laag is. De heffing van accijns over kerosine wordt momenteel belemmerd door bilaterale luchtvaartverdragen (Air Service Agreements). Zie de antwoorden op vragen 51 en 55 voor een toelichting op de beperkte haalbaarheid van het heffen van btw op vliegtickets.

Wat betreft het feit dat luchtvaartmaatschappijen geen btw in rekening hoeven te brengen over hun diensten, maar wel recht op aftrek van voorbelasting hebben, merk ik op dat veel van de goederen en diensten die luchtvaartmaatschappijen aankopen met btw-tarief van nihil zijn belast. Het afschaffen van het aftrekrecht van luchtvaartmaatschappijen zou dus pas tot aanzienlijke effecten leiden wanneer ook de levering van (diensten aan) luchtvaartuigen en kerosine met btw belast zou zijn.

**146.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe hoog de budgettaire opbrengst zou zijn als zowel de externe milieukosten als de niet geheven accijnzen en btw volledig gecompenseerd moeten worden en wat de ticketprijs in dat geval zou zijn?*

Voor het onderzoek *CE Delft (najaar 2019)* naar de milieukosten in verhouding tot de belastingen en heffingen op luchtvaart wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 5 en 35. In het antwoord op vraag 145 worden indicaties gegeven van de bedragen aan niet geheven btw en accijns.

**147.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering waarom ervoor gekozen is om een geheel ander soort belasting voor de luchtvaart in te voeren in plaats van aan te sluiten bij bestaande belastingen zoals btw en accijns.*

In het regeerakkoord is aangegeven dat ingezet wordt op Europese afspraken over belastingen op luchtvaart in het kader van de voor 2019 geplande onderhandelingen over de klimaatdoelen van «Parijs». Ook

dient te worden gezien of een heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen mogelijk is. Indien beide routes onvoldoende opleveren zal er per 2021 een vliegbelasting worden ingevoerd.

Uitgangspunt voor het kabinet zijn dus afspraken op Europees niveau. Die afspraken kunnen zich ook uitstrekken tot bestaande belastingen zoals de btw of de accijns, die binnen de EU zijn geharmoniseerd. Omdat een vliegbelasting uiterlijk per 2021 in werking moet treden, en omdat niet zeker is dat invoering in Europees verband per 2021 zal lukken, is parallel aan de Europese route ook nationale wetgeving voorbereid die conform het regeerakkoord een vliegbelasting per 2021 mogelijk maakt.

**148.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering aankijkt tegen de analyse van Paul Peeters (Associate Professor Sustainable Transport and Tourism) dat een vast bedrag per ticket er eerder toe zal leiden dat de gemiddelde afstand van vluchten juist gaat toenemen, waardoor de CO<sub>2</sub>-emissies alleen maar zullen toenemen. Is de regering het met de fractie van GroenLinks eens dat dit onwenselijk is?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 75.

**149.** *De leden van de fractie van GroenLinks lezen dat de verschillen tussen de verschillende varianten qua milieueffecten minimaal waren. Komt dat niet vooral door het feit dat een gefixeerde opbrengst van 200 miljoen euro ervoor zorgt dat de milieueffecten sowieso minimaal zijn? Hoe groot zouden de verschillen tussen de varianten zijn geweest als er sprake was van een budgettaire opbrengst van 1 miljard euro? Of 2 miljard euro?*

De taakstellende opbrengst van € 200 miljoen in combinatie met het bestaan van capaciteitsrestricties zijn inderdaad de voornaamste verklaringen van de beperkte milieueffecten. Doordat de vraag naar luchtvaart in de meeste economische scenario's al hoger is dan wat aangeboden mag worden onder de capaciteitsrestricties, leidt een vliegbelasting pas tot vermindering van het aantal vluchten wanneer deze belasting zo hoog wordt gesteld dat de vraag onder de restrictie daalt. Bij een beoogde opbrengst van € 1 of 2 miljard zouden de effecten inderdaad groter zijn geweest, omdat de vraagverlaging dermate groot zou zijn dat de Nederlandse luchthavens niet meer tegen hun capaciteitsgrenzen aan zouden zitten. Met zeer grote gedragseffecten is het twijfelachtig of de beoogde opbrengst daadwerkelijk bereikt zou kunnen worden. Omdat gedragseffecten niet lineair zijn, kan deze vraag niet gedetailleerder beantwoord worden zonder extra doorrekeningen.

**150.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering erkent dat uit de analyses van CE Delft blijkt dat een tariefdifferentiatie per ticket of vliegtuig leidt tot een hogere CO<sub>2</sub>-reductie en een vlakke ticketbelasting. Waarom sluit de regering in dit geval niet aan bij andere Europese lidstaten die wel hebben gekozen voor differentiatie en een hogere belasting?*

Het kabinet kent deze cijfers. Bij de vormgeving van de vliegbelasting spelen echter verschillende factoren een rol. De keuze voor een vlak tarief wordt toegelicht in het antwoord op vraag 75.

**151.** *CE Delft laat ook zien dat een belasting per vlucht een effectievere prikkel is voor luchtvaartmaatschappijen om te verduurzamen dan een belasting per ticket. Waarom kiest de regering hier dan toch niet voor, vragen de leden van de fractie van GroenLinks.*

Voor passagiers wordt een tarief per passagier voorgesteld, omdat het kabinet voor deze categorie de effecten van een heffing per vliegtuig onwenselijk vindt. Voor vrachtluchten stelt het kabinet wel een heffing per vrachtvliegtuig voor, gedifferentieerd naar maximaal toegelaten startgewicht en geluidsklasse van het vliegtuig. In het antwoord op vraag 152 worden deze keuzes toegelicht.

**152.** *De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom niet voor de volgende varianten is gekozen:*

*een heffing per vliegbeweging/start;  
een heffing op basis van de uitstoot van de betreffende vlucht;  
een heffing op basis van relatieve overlast, bijvoorbeeld geluid;  
een meer gedifferentieerde heffing voor vluchten waar alternatieven voor zijn, bijvoorbeeld vluchten naar Parijs of Brussel.*

Het kabinet heeft voor vertrekkende vrachtvliegtuigen gekozen voor een heffing per vliegbeweging. Zoals ook toegelicht in het antwoord op vraag 111 geldt daarbij een tarief per ton toegestaan maximum startgewicht (MTOW). Enerzijds wordt hierdoor rekening gehouden met de uitstoot, die bij een hoger gewicht groter is door het hogere brandstofverbruik. Anderzijds stimuleert aansluiting bij het MTOW dat niet met relatief weinig vracht wordt gevlogen. Wanneer dit ertoe leidt dat er minder vluchten worden ingezet om dezelfde hoeveelheid vracht te vervoeren, wordt per saldo minder brandstof verbruikt per ton luchtvracht. Het tarief is verder afhankelijk van de geluidsklasse van het vliegtuig, met een half tarief voor de minder lawaaiige types vrachtvliegtuigen.

Voor passagiersvluchten is het veel lastiger om een heffing per vliegtuig in te voeren. Op het moment dat een ticket wordt geboekt is vaak nog niet duidelijk met welk type vliegtuig zal worden gevlogen. Bovendien is het met een heffing per vliegtuig niet mogelijk de belasting zo vorm te geven dat alleen het vertrek wordt belast van passagiers die met een vliegtuig vertrekken vanaf een in Nederland gelegen luchthaven. De heffing geldt niet voor transferpassagiers. Dat is voor het kabinet een belangrijk uitgangspunt van de voorgestelde passagiersheffing, zoals dat ook het geval is in andere Europese landen met een passagiersheffing. Het kabinet heeft daarbij gekeken hoe het tarief zodanig kan worden ingericht dat de vliegbelasting relatief zwaarder drukt op kortere vluchten waarvoor alternatieven bestaan. Dit wordt in de voorgestelde opzet niet bereikt via een gedifferentieerde heffing, maar juist door te kiezen voor een vlak tarief. Ook met deze keuze drukt de vliegbelasting relatief zwaarder op tickets voor bestemmingen op kortere afstanden, maar zonder dat dit extra administratieve lasten en uitvoeringskosten tot gevolg heeft.

**153.** *De leden van de fractie van de PvdD vragen hoe het lage tarief volgens de regering past binnen het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dat de luchtvaartsector als een «gewone bedrijfstak» moet worden behandeld.*

De internationale luchtvaart heeft wereldwijd nu eenmaal een uitzonderingspositie voor wat betreft de heffing van accijns en btw. Nederland kan dit niet eenzijdig repareren met een nationale vliegbelasting. Wel is zo'n vliegbelasting een verdere stap om de externe kosten van luchtvervoer, voor zover dat in ons land begint, meer tot uitdrukking te brengen in de

prijs van vliegtickets en luchtvracht. Daarnaast wil het kabinet op Europees niveau stappen zetten om gezamenlijk te komen tot een betere beprijzing van de externe kosten en tot een herbezinning op de fiscale uitzonderingspositie van de internationale luchtvaart.

**154.** *De leden van de PvdD wil vernemen hoe de regering de voorgestelde tarieven van de vliegbelasting beschouwt in verhouding tot de buitensporige subsidie van de luchtvaartsector, zoals onder andere werd aangetoond door Follow The Money.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 5 en 153.

**155.** *Deze leden willen eveneens weten of de regering erkent dat er met het invoeren van de vliegbelasting nog veel werk te doen is om de buitenproportionele bevoordeling van de vervuilende luchtvaartsector aan banden te leggen. Zo nee, waarom niet?*

Ook voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 5 en 153.

**156.** *De leden van de PvdD-fractie wijzen erop dat naast de Europese landen die reeds een vliegtaks hebben ingevoerd, de luchtvaart ook buiten Europa in verschillende mate wel degelijk wordt belast. Zo wordt er in verschillende landen een ticketbelasting geheven. In Australië bedraagt deze € 40, in de Verenigde Staten € 13, in Zuid Afrika € 9 en op de Filipijnen € 30. Telkens gaat dit om hogere bedragen dan in het Nederlandse voorstel. We bevinden ons midden in een klimaatcrisis en Nederland handelt daar helaas nog steeds niet naar. De leden van de fractie van de PvdD vragen of de regering erkent dat Nederland met het voorliggende voorstel nog steeds geen internationale koploper genoemd kan worden, en zo nee, waarom niet.*

Het klopt dat de tarieven lager liggen dan in de meeste andere ons omringende landen met een vliegbelasting.

**157.** *De leden van de fractie van de SGP constateren dat in verschillende Europese landen al sprake is van een vliegbelasting. Deze leden ontvangen graag een vergelijking tussen het tariefvoorstel van de regering en de vliegbelasting zoals die in onder meer Duitsland en België geldt, voor respectievelijk passagiers- en vrachtluchten.*

Naar aanleiding van vragen over dit onderwerp van de leden van verschillende fracties is bij het antwoord op vraag 7 een overzicht opgenomen van vliegbelastingen in andere Europese landen.

**158.** *Deze leden vragen verder in hoeverre de regering de tarieven heeft afgestemd op de tarieven zoals deze gelden in Duitsland en België?*

Voordat het kabinet zijn keuze heeft bepaald voor de nu voorgestelde vliegbelasting, zijn de effecten van verschillende varianten onderzocht. Daarbij is rekening gehouden met de bestaande vliegbelastingen in de ons omringende landen. Het kabinet heeft mede op basis van de uitkomsten van dat onderzoek gekozen voor het voorgestelde vlakke tarief voor passagiers en een naar geluidsklasse gedifferentieerd tarief voor vrachtvliegtuigen. Er is dus niet gekozen voor de in Duitsland gehanteerde opzet van uitsluitend een ticketbelasting met een gedifferentieerd tarief op basis van drie afstandszones. België kent op dit moment geen vliegbelasting. Daarnaast onderzoekt het kabinet of er mogelijkheden zijn voor een gecoördineerde aanpak via een Europese route. In het antwoord op

vraag 1 is deze Europese route beschreven. Zoals eerder opgemerkt zal, wanneer op een later tijdstip in Europees verband tot een geharmoniseerde aanpak wordt besloten, de nationale vliegbelasting zo nodig worden aangepast aan of omgezet naar die geharmoniseerde systematiek.

## **7. Budgettaire aspecten**

**159.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen waar de opbrengst van 200 miljoen euro op gebaseerd is. Hoe is dit bedrag in het regeerakkoord terechtgekomen?*

Bij de onderhandelingen over het regeerakkoord is besloten tot een bijdrage van de luchtvaartsector aan de fiscale vergroening. Daarbij was het bedrag was € 200 miljoen leidend.

**160.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of er met een geraamde opbrengst van 200 miljoen euro inderdaad sprake is van onderbeprijzing. Ligt een toekomstige prijsverhoging van de vliegbelasting daarom in de rede?*

Op dit moment is het nog niet mogelijk een uitspraak te doen over de mate van onderbeprijzing in de luchtvaart. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 5 doet CE Delft momenteel onderzoek naar onder meer de kosten en externe effecten van de luchtvaart. De uitkomsten van het onderzoek zullen dit najaar aan de Kamer worden gestuurd. Met de invoering van een vliegbelasting met een opbrengst van € 200 miljoen (prijspeil 2017) geeft het kabinet uitvoering aan een concrete afspraak in het regeerakkoord. Een toekomstige verhoging van de vliegbelasting maakt daar geen onderdeel van uit.

**161.** *Voorts vragen deze leden hoeveel er in de toekomst nog extra betaald zal moeten worden om daadwerkelijk te compenseren voor alle negatieve externe effecten?*

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 19 is het kabinet geen voorstander van een volledige compensatie van de externe milieukosten en de niet geheven accijns en btw via een vliegbelasting, omdat ook andere factoren een rol spelen.

## **8. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger**

**162.** *De leden van de fractie van de VVD brengen naar voren dat de regering heeft aangegeven dat een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) MKBA heeft plaatsgevonden. Heeft de regering ook een MKBA uitgevoerd naar de effecten van de vliegbelasting voor de vracht? Zo nee, waarom niet?*

In de onderzoeken *CE Delft (juni 2018)* en *CE Delft (april 2019)* zijn onder meer de maatschappelijke kosten en baten in kaart gebracht van invoering van een vliegbelasting. Daarbij heeft echter geen verbijzondering plaatsgevonden naar afzonderlijke sectoren. Voor de vormgeving van de belasting geeft de generieke berekening van de kosten en baten in combinatie met de overige berekeningen en interviews met sectorpartijen voldoende inzicht.



**163.** *De leden van de fractie van de VVD vragen wat het verschil verklaart tussen de «verwaarloosbare» toename in de administratieve lastendruk volgens het wetsvoorstel en de forse toename die gemeld werd in de consultatie. Hoe goed kan de regering de toename in de administratieve lastendruk inschatten? Welke acties worden ondernomen om deze visies dichter bij elkaar te brengen?*

De in de consultatie geuite vrees bij sommige spelers binnen de sector voor extra administratieve lasten door invoering van een nieuwe belasting is op zichzelf zeer begrijpelijk. Bij de vormgeving van de vliegbelasting is vervolgens echter terdege rekening gehouden met de wens de administratieve lasten en de uitvoeringskosten voor alle partijen tot een minimum te beperken. Zo wordt de belasting niet geheven van de vele binnen Nederland opererende luchtvaartmaatschappijen, maar van een beperkt aantal exploitanten van grotere luchthavens. Daarbij sluit de heffing aan bij gegevens die luchtvaartmaatschappijen al aan de luchthaven moeten verstrekken in het kader van de heffing van luchthavengelden. Verder geldt, anders dan in de eerdere Nederlandse vliegbelasting, voor de heffing per passagier een vlak tarief, waardoor de belastingplichtige luchthavens bij de aangifte geen rekening hoeven te houden met de eindbestemming van de passagiers.

**164.** *De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat er meerdere lidstaten (Frankrijk, Duitsland, VK, Italië, etc.) zijn die reeds een vliegbelasting hanteren. Waren er meetbare effecten toen onze omringende landen een vliegbelasting invoerden? Heeft dit tot meer vluchten geleid in Nederland? Is de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart hierdoor in die jaren enorm verbeterd? Zo nee, waarom wordt nu dan wel gevreesd dat de concurrentiepositie van Nederland zal verslechteren als het tarief bij ons te hoog wordt?*

Bij de invoering van een vliegbelasting in de verschillende landen is door het toenmalige kabinet voor zover bekend geen onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten daarvan. Daarvoor bestond vanuit Nederlands perspectief ook geen aanleiding. Voor zover sprake zou zijn geweest van effecten voor de Nederlandse luchthavens, zou dat zich met name voorgedaan kunnen hebben bij de invoering van de Duitse vliegbelasting. Overigens zouden deze effecten lastig te onderscheiden zijn van de effecten van economische ontwikkelingen en ontwikkelingen in de luchtvaart als geheel. Voor de overige landen is zo'n effect niet te verwachten omdat het verleggen van de luchthaven van vertrek naar Nederland gezien de afstand niet zou lonen. Voor transferpassagiers zijn sowieso minder effecten te verwachten omdat transferpassagiers niet in de verschillende ticketbelastingen worden betrokken. Het voorgaande betekent echter niet dat er bij een relatief hoog tarief geen sterkere effecten zouden optreden.

**165.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering in hoeverre zij verwacht dat de vliegbelasting zal worden doorberekend aan consumenten en bedrijven met de huidige capaciteitsrestricties.*

In *CE Delft* (april 2019) wordt vermeld in welke mate volgens de modelberekeningen de vliegbelasting door de luchtvaartmaatschappijen aan de consument wordt doorberekend.<sup>51</sup> In de combinatievariant van het wetsvoorstel (variant 4b) varieert de doorrekening aan de consument van 40% in 2021 in een WLO-hoog geresliceerd scenario tot 98% in 2030 in een WLO-laag geresliceerd scenario. Uit het onderzoek kan worden afgeleid dat de capaciteitsrestricties voor Schiphol het effect van een

<sup>51</sup> *CE Delft* (april 2019), pagina 55, tabel 28.



vliegbelasting verminderen. Dit effect wordt nog toegelicht in het antwoord op vraag 20. Voor het meer algemene punt van de mogelijke doorberekening van de vliegbelasting aan passagiers wordt verwezen naar het antwoord op vraag 139.

## **9. Uitvoeringskosten Belastingdienst**

**166.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan ingaan op de gewenste «beleidsvakantie» voor de Belastingdienst in relatie tot de invoering van een nieuwe belasting.*

Voor de vliegbelasting is een uitvoeringstoets gedaan die leidt tot de conclusie dat deze belasting voor de Belastingdienst uitvoerbaar is. De vliegbelasting wordt dus niet geraakt door een eventuele beleidsluwe periode. In zijn algemeenheid geldt dat voor alle nieuwe beleidsvoornemens een uitvoeringstoets wordt uitgevoerd, die vaststelt wat de impact van het voornemen is op de uitvoering door de Belastingdienst. Dat traject vindt in beginsel plaats in de fase dat de wetgeving in concept klaar is. In mijn brief van 28 mei 2019<sup>52</sup> heb ik aangegeven dat het in het uiterste geval denkbaar is dat voor een bepaalde keten een beleidsluwe periode moet worden afgekondigd om in die keten ruimte te creëren voor het wegwerken van achterstallig onderhoud (de technische schuld) en voor noodzakelijke vernieuwing. Als gezegd, die situatie is voor de vliegbelasting niet aan de orde.

**167.** *De leden van de fractie van het CDA vragen de regering op basis van de uitvoeringstoets van de Belastingdienst waarom het aangiftetijdvak in het eerste jaar (2021) afwijkt van het normale patroon. Klopt het dat een normaal aangiftetijdvak inhoudt dat de luchthaven de aangifte voor de eerste dag van de maanden mei, augustus, november en februari moet indienen en betalen?*

De vliegbelasting die in een tijdvak verschuldigd is geworden moet op aangifte worden voldaan. Voor de vliegbelasting wordt het tijdvak vastgesteld op een kwartaal (het «normale patroon»). Dit betekent dat de belastingplichtige gehouden is om de vliegbelasting binnen één maand na het einde van het kwartaal overeenkomstig de aangifte aan de ontvanger te betalen, dus inderdaad vóór de eerste dag van de maanden mei, augustus, november en februari. Zoals in de uitvoeringstoets is vermeld wijkt het tijdvak in het eerste jaar (2021) naar verwachting af van het normale patroon. Voor de vliegbelasting wordt een aangiftesysteem ingebouwd in de automatisering dat in 2021 moet worden gekoppeld aan het nieuwe inningsstelsel dat in 2021 gereedkomt. Die koppeling is nodig om een aangifte en de bijbehorende betaling te kunnen verwerken. Het eerste tijdvak wordt mede afgestemd op het tijdstip waarop de koppeling aan het nieuwe inningsstelsel operationeel is. Daarna zal het normale patroon worden gevolgd.

## **10. Evaluatie**

**168.** *De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan aangeven wanneer de invoering van de vliegbelasting succesvol is.*

De invoering van de vliegbelasting is succesvol als de externe kosten van het vliegen beter in de prijs tot uitdrukking komen en de geraamde opbrengst wordt gehaald.

---

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 066, nr. 486.

**169.** *De leden van de fractie van het CDA vragen de regering waarom is gekozen voor een evaluatietermijn van vijf jaar. Is het gezien de eerdere ervaringen in binnen- en buitenland met een vliegbelasting niet aanneemelijk dat de effecten veel eerder duidelijk worden?*

Voor de vliegbelasting is gekozen voor de gebruikelijke termijn van vijf jaar, zoals deze ook wordt aangehouden voor andere fiscale regelingen. Dat laat onverlet dat, indien daarvoor aanleiding bestaat, ook op een eerder moment een evaluatie gestart zou kunnen worden. Het kabinet ziet echter geen aanleiding daar op voorhand vanuit te gaan.

**170.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering welke effecten in de evaluatie zullen worden meegenomen. Welke doelen gaan er precies worden geëvalueerd?*

Bij de evaluatie van fiscale regelingen wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling onderzocht, en wordt ook gekeken naar mogelijk alternatieven om het gestelde doel te bereiken. Het doel van de vliegbelasting is om in het kader van de fiscale vergroening de externe kosten van het luchtvervoer van passagiers en vracht beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs van dat vervoer, mede gezien het feit dat in de internationale luchtvaart, anders dan in andere sectoren, geen accijns en btw wordt geheven over de gebruikte brandstof, en voor het internationale passagiersvervoer het btw-nultarief van toepassing is. Daarbij wordt een budgettair doel gesteld van € 200 miljoen (prijsspeil 2017) op jaarbasis.

## **11. Inwerkingtreding**

Over dit onderwerp zijn geen vragen gesteld.

## **C. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 73**

**171.** *De vliegbelasting geldt niet voor transferpassagiers. Hiervan is sprake als het vertrek van de luchthaven plaatsvindt als onderdeel van één vervoersovereenkomst, de luchthaven gebruikt wordt vanwege die aansluiting en de passagier de vertrekrimte niet langer dan 24 uur verlaten heeft. De leden van de fractie van het CDA constateren dat hierbij als voorwaarde geldt dat de transferpassagier met een vliegtuig aankomt op de luchthaven waar wordt overgestapt. Kan de regering aangeven of het juist is dat als de eerste vlucht van de transferpassagier om wat voor reden dan ook gecancelled wordt en deze met vervangend vervoer de overstap in Nederland weet te halen, de luchthaven voor deze passagier dan belasting is verschuldigd?*

Dat is juist. De vliegbelasting sluit op dit punt aan bij de luchthavengelden waarvoor ook onderscheid wordt gemaakt tussen transferpassagiers en passagiers die met een vliegtuig vertrekken vanaf een in Nederland gelegen luchthaven, zogenoemde OD-passagiers (Origin-Destination passagiers).

**172.** *De leden van de fractie van het CDA vragen de regering tevens of het door deze voorwaarde onmogelijk is om als Nederlandse passagier de vliegbelasting te ontlopen door een reis te boeken die vanaf een andere luchthaven vertrekt en een overstap heeft in Nederland. Zij merken daarbij op dat dit bij het huidige tarief niet voordeliger kan zijn.*

Het is alleen mogelijk om op deze manier de Nederlandse vliegbelasting te ontlopen door daadwerkelijk per vliegtuig te vertrekken vanaf een luchthaven buiten Nederland. Als de passagier vervolgens een Nederlandse luchthaven aandoet als transferpassagier (met overstap op een ander vliegtuig) of transitpassagier (doorreizend met hetzelfde vliegtuig) is voor die passagier in Nederland geen vliegbelasting verschuldigd. Door de extra reistijd en kosten die hiermee verbonden zullen zijn, is het niet de verwachting dat dit zich vaak zal voordoen. Bovendien kan bij vertrek van een buitenlandse luchthaven een vergelijkbare belasting verschuldigd zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval bij vertrek vanaf een Duitse luchthaven.

#### **Artikel 77**

**173.** *De leden van de fractie van de VVD constateren dat de huidige tarieven van Schiphol gelden tot en met 2021. Kan de regering aangeven in hoeverre dit artikel voldoende flexibel is zodat ook bij de tarieven en tariefstructuur voor de periode 2021–2024 aangesloten kan worden?*

De tarieven en de tariefstructuur zijn een essentieel onderdeel van een belasting en moeten op het niveau van de wet worden geregeld. Wijzigingen op dit punt vergen dus een wetswijziging. Op zichzelf bestaat er via de belastingplancycclus jaarlijks een mogelijkheid tot aanpassing van fiscale tarieven. Hoe snel zo'n wijziging vervolgens kan worden doorgevoerd is echter mede afhankelijk van de aard van de wijziging. Wanneer uitsluitend tarieven worden verhoogd of verlaagd kan dat doorgaans relatief snel zijn beslag krijgen. Ook als binnen de bestaande tariefstructuur de criteria voor indeling in een tarief strenger of soepeler worden, zal doorvoering van de wijziging over het algemeen relatief snel mogelijk zijn. Bij complexere wijzigingen zal meer tijd nodig zijn. Op dit moment is overigens niet de verwachting dat de tariefstructuur van de luchthavengelden voor de periode 2021–2024 aanleiding zal geven voor een dergelijke complexe wijziging.

#### **D. OVERIG**

**174.** *De leden van de fractie van het CDA vragen de regering tevens in te gaan op de drie vragen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs<sup>53</sup> in hun commentaar bij onderhavig wetsvoorstel. (zie bijlage)*

De antwoorden op de NOB-vragen die in het verslag niet of maar ten dele aan de orde komen, zijn opgenomen aansluitend aan de antwoorden op de vragen in het verslag.

---

<sup>53</sup> <https://www.nob.net/nob-commentaar-wetsvoorstel-wet-vliegbelasting>

**175.** *De leden van de fractie van D66 vragen of de regering bekend is met het bericht dat een goedkoop vliegticket niet uit de lucht komt vallen en een vlucht van Schiphol naar Toulouse onder andere gepaard gaat met in totaal € 86,29 aan subsidie en € 43 aan staatsschuld<sup>54</sup>. Kloppen deze berekeningen? Zo nee, om wat voor bedragen gaat het dan?*

Naar aanleiding van het genoemde bericht zijn op 24 juni ook Kamer-vragen gesteld door de leden Van Raan (PvdD), Kröger (Groenlinks) en Laçin (SP).<sup>55</sup> Het streven is om de antwoorden op deze vragen samen met deze nota aan de Kamer te sturen.

Op dit moment is het nog niet mogelijk een uitspraak te doen over de in het bericht genoemde bedragen. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 5 doet CE Delft nog onderzoek naar onder meer de kosten en externe effecten van de luchtvaart. De uitkomsten van het onderzoek zullen dit najaar aan de Kamer worden gestuurd. Overigens maakt het specifieke voorbeeld van een vlucht naar Toulouse geen onderdeel uit van de onderzoeksopdracht.

**176.** *De leden van de fractie van D66 vragen of een volledig overzicht kan worden gegeven van de subsidiestromen richting, en belastingvrijstellingen voor, de luchtvaartsector.*

Ook voor het antwoord op deze vraag moeten de uitkomsten van het onderzoek *CE Delft (najaar 2019)*, bedoeld in het antwoord op vraag 5, worden afgewacht.

**177.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom luchtvaartmaatschappijen geen btw in rekening hoeven te brengen over hun diensten, maar wel recht hebben op aftrek van voorbelasting.*

De Nederlandse btw kent drie verschillende tarieven: het reguliere tarief van 21%, het verlaagde tarief van 9% en het nultarief. Als ondernemers goederen of diensten leveren die in deze tariefcategorieën vallen (zogenoemde «belaste prestaties»), hebben zij recht op aftrek van voorbelasting voor ingekochte prestaties die op deze belaste prestaties zien. Hiervan te onderscheiden zijn de echte vrijstellingen. Bedrijven die vrijgestelde prestaties leveren hebben geen recht op aftrek van voorbelasting voor in dat kader van andere ondernemers afgenomen goederen of diensten.

Het internationale commerciële personenluchtvervoer valt in Nederland onder het nultarief, waardoor luchtvaartmaatschappijen recht hebben op aftrek van voorbelasting. Daarbij moet worden opgemerkt dat bijvoorbeeld vliegtuigen, onderdelen en bevoorrading van vliegtuigen voor het internationale luchtvervoer ook onder het nultarief vallen. Luchtvaartmaatschappijen betalen daardoor al bij aanschaf geen btw over deze goederen. Aftrek van voorbelasting is dan niet aan de orde.

**178.** *De leden van de fractie van GroenLinks willen vernemen hoeveel belastinginkomsten de overheid hierdoor misloopt?*

Een inschatting van de mogelijke bedragen aan niet geheven accijns en btw is opgenomen in het antwoord op vraag 145.

<sup>54</sup> <https://www.ftm.nl/artikelen/een-goedkoop-vliegticket-komt-niet-uit-de-lucht-vallen>

<sup>55</sup> Handelingen II 2018/19, 2019Z13103.

**179.** *Deze leden vragen eveneens naar andere voorbeelden van bedrijven/sectoren die geen btw in rekening hoeven te brengen maar wel recht hebben op aftrek van voorbelasting.*

Voor een toelichting op de systematiek van het btw-nultarief wordt verwezen naar het antwoord op vraag 177. Onder het btw-nultarief vallen ook het internationale personenvervoer per schip, de levering en bevoorrading van schepen en vliegtuigen, goederen die door de ondernemer in een ander land worden geleverd, visvangst, diensten ten behoeve van internationaal goederenvervoer en bepaalde diensten bij import en export.

**180.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering heeft overwogen om deze aftrek van voorbelasting te laten vervallen.*

De btw is een belasting die op Europees niveau is geharmoniseerd, onder ander via richtlijnen. De btw-richtlijn<sup>56</sup> biedt geen juridische grondslag voor een vrijstelling voor luchtvaartmaatschappijen zonder aftrekrecht van voorbelasting.

**181.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering in hoeverre dit wetsvoorstel kan worden aangevuld met een belasting op kerosine. Zijn daar concrete plannen voor?*

Op dit moment geldt binnen de EU voor het internationale luchtverkeer een verplichte vrijstelling van accijns voor vliegtuigbrandstof op grond van de Richtlijn Energiebelastingen. Ook is in de meeste luchtvaartverdragen deze vrijstelling opgenomen. De richtlijn biedt lidstaten wel de ruimte om af te spreken onderling wel accijns te heffen voor vluchten tussen de betrokken landen. Dat zou dan bilateraal of multilateraal kunnen gebeuren. Omdat niet zeker is dat invoering in Europees verband per 2021 zal lukken, is parallel aan de Europese route nationale wetgeving voorbereid die conform het regeerakkoord een vliegbelasting per 2021 mogelijk maakt. Op de Europese route wordt ingegaan in het antwoord op vraag 1.

**182.** *De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of zij het belang erkent van aantrekkelijkere treinopties.*

De interactie tussen trein en vliegtuig is ook voor het kabinet een belangrijk onderwerp. In dit verband wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6.

**183.** *Deze leden vragen in dat kader hoe de regering van plan is om hier (fiscaal) aan bij te gaan dragen*

Met de keuze voor een vlak tarief worden voor kortere afstanden andere vervoersvormen relatief aantrekkelijker. Dat geldt voor de trein, maar evenzeer voor de bus en de auto. De keuze voor een vlak tarief wordt toegelicht in het antwoord op vraag 75.

---

<sup>56</sup> Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU 2006 L 347).

## **Aanvulling bij vraag 174 (commentaar NOB op wetsvoorstel)**

### *Vergroening van het belastingstelsel*

*(...) De Orde mist een onderbouwing waarom de invoering van een afzonderlijke heffing voor de luchtvaartsector noodzakelijk zou zijn. Niet duidelijk wordt allereerst om welke milieu en maatschappelijke kosten het precies gaat. Voorts zou het in deze beperkte mate beprizen van de milieukosten van de luchtvaartsector volgens de Orde ook op andere wijzen gerealiseerd kunnen worden, bijvoorbeeld door de luchtvaartsector mee te nemen in de aangekondigde invoering van een nationale CO<sub>2</sub>-belasting. De tarieven in deze belasting zouden hierbij dusdanig kunnen worden vastgesteld dat wordt aangesloten bij de beoogde budgettaire opbrengst van 200 miljoen euro.*

De luchtvaart zorgt voor additionele milieukosten en maatschappelijke kosten. Zo is de sector verantwoordelijk voor ongeveer 2,5% van wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies. De sector draagt daarmee wezenlijk bij aan de klimaatverandering. Verdere ontstaan kosten door de aantasting van de lokale luchtkwaliteit, bijkomende geluids- en geurhinder, net zoals water- en bodemvervuiling. Ook het oppervlaktegebruik en de veiligheidsrisico's brengen extra maatschappelijke kosten met zich mee. Een CO<sub>2</sub>-heffing ziet slechts op het beprizen van één specifieke emissie.

### *Vliegbelasting voor de vrachtsector*

*De Orde mist verder een onderbouwing van het kabinet om vrachtvliegtuigen in de heffing te betrekken. Bij de vliegbelasting die in 2008 en 2009 kort heeft bestaan, was er bewust voor gekozen om vrachtvervoer buiten de heffing te laten. De door de toenmalige Staatssecretaris genoemde overwegingen, te weten de negatieve gevolgen voor de vrachtvervoersector en het uitwijken van vrachtstromen naar het buitenland, zijn volgens de Orde nog steeds actueel. Daarbij geldt dat, in tegenstelling tot een passagiersheffing, de ons omringende landen geen vliegbelasting op vrachtvervoer kennen. De Orde vraagt zich af in hoeverre is onderzocht wat de budgettaire en milieueffecten zijn, indien vrachtvervoerders zullen uitwijken naar buitenlandse luchthavens.*

Een belasting per vrachtvliegtuig zoals voorgesteld is in lijn met het regeerakkoord en met het principe dat alle vervuilers betalen. Verder blijkt uit het onderzoek *CE Delft (april 2019)* dat de voorgestelde combinatie van een passagiersbelasting met een belasting voor vrachtvliegtuigen relatief gunstige economische effecten en milieueffecten heeft. Bovendien zou een belasting die alleen passagiers in de heffing betreft het aantal passagiersvluchten weliswaar laten afnemen, maar mede door de schaarse capaciteit op Schiphol zou, in plaats daarvan, het aantal vrachtluchten relatief sterk toenemen. Vanuit milieuperspectief is dit onwenselijk omdat vrachtvliegtuigen vaak sterker vervuilend en lawaaiig zijn. De budgettaire gevolgen en milieueffecten in het geval dat vrachtluchten zullen uitwijken naar buitenlandse luchthavens zijn niet onderzocht.

De NOB maakt verder een opmerking over mogelijke strijdigheid van de vliegbelasting voor vrachtvliegtuigen met het Verdrag van Chicago. Dit punt komt aan de orde in het antwoord op vraag 133.

*Transferpassagiers*

Voor het antwoord op de vraag van de NOB in hoeverre mogelijk sprake is van verboden staatssteun vanwege het buiten de heffing laten van transferpassagiers, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 134.

De Staatsecretaris van Financiën,  
M. Snel