

Vergaderjaar 2019–2020

35 205

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 september 2020

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	COVID-19 en de vliegbelasting	1
2.1	Steunmaatregelen luchtvaartsector	1
2.2	Invoering van een vliegbelasting	2
3.	Europees spoor	3
4.	Effecten van een vliegbelasting	5
5.	Overwegingen bij de keuze van een vliegbelasting	8
5.1	Doel van de vliegbelasting	8
5.2	Alternatieve varianten van een belasting op de luchtvaart	9
6.	Vormgeving en tarieven van de vliegbelasting	12
7.	Budgettaire aspecten	16
8.	Evaluatie	17
9.	Verduurzaming luchtvaart	17

1. Inleiding

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, GroenLinks, de PvdA, D66, de PVV, de ChristenUnie en de PvdD. Hierna is bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen worden beantwoord.

2. COVID-19 en de vliegbelasting

2.1 Steunmaatregelen luchtvaartsector

De leden van de fracties van de VVD, de PVV en de ChristenUnie vragen hoe de invoering van een vliegbelasting zich verhoudt tot de toegezegde financiële steun aan KLM en de noodmaatregelen die zijn getroffen om de

vitale infrastructuur in Nederland op de been te houden. Het intercontinentale bestemmingsnetwerk op Schiphol is van groot belang voor de Nederlandse welvaart, economie en werkgelegenheid. Een financieel gezond Air France – KLM met een uitgebreid hub-netwerk op Schiphol is belangrijk om deze connectiviteit in de toekomst te borgen. Vanwege dit publieke belang is het kabinet van plan financiële steun aan de onderneming te verlenen. De voorwaarden voor de steun zijn met uw Kamer gedeeld¹ en besproken. De invulling van deze voorwaarden betreft maatwerk voor een uitzonderlijke situatie. Dit staat los van de introductie van een vliegbelasting, die al langer voorgenomen beleid is en tot doel heeft om de maatschappelijke kosten van het luchtvervoer van passagiers en vracht beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs van dat vervoer. De vliegbelasting maakt geen onderdeel uit van de gesprekken over het steunpakket.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er na 1 april 2020 overleg is geweest met de luchtvaartsector over de invoering van de vliegbelasting. Recent heeft er een telefonisch gesprek plaatsgevonden met de president-directeur van de KLM waarbij hij aandacht heeft gevraagd voor de timing van de invoering van de vliegbelasting. Tevens zijn enkele brieven ontvangen vanuit de sector waarin eveneens gevraagd wordt om uitstel van invoering.

2.2 Invoering van een vliegbelasting

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de mogelijke gevolgen zijn van de lastenverzwaring door de vliegbelasting per 1 januari 2021. De effecten van de vliegbelasting zijn vorig jaar doorgerekend in een scenario met hoge en een scenario met lage economische groei. In beide scenario's is sprake van een beperkte impact op het aantal vluchten. Voor de vrachtsector wordt momenteel een aanvullend onderzoek gedaan,² waardoor ook meer zicht zal komen op de gevolgen van de vliegbelasting in de huidige economische situatie.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom er vanwege de coronacrisis niet is gekozen om het wetsvoorstel uit te stellen. De leden van de fractie van de VVD trekken daarbij een parallel naar het wetsvoorstel voor de CO₂-heffing industrie. De leden van de fractie van het CDA vragen naar de gevolgen van de coronacrisis voor de introductie van de vliegbelasting en of introductie gewenst is nu duidelijk is dat sector onevenredig zwaar wordt getroffen. Zij vragen daarbij ook naar een oordeel van het kabinet over mogelijke latere inwerkingtreding. De leden van de fractie van GroenLinks en de PvdA vragen naar de laatste inzichten omtrent de invoeringsdatum en of het 1 januari 2021 wordt. Voort vragen zij naar de overwegingen daarbij en hoe dit past in de steun voor de Green Deal. De leden van de fractie van D66 vragen naar de omstandigheden en argumenten die meewegen bij het vaststellen van een ingangsdatum. De leden van de van de fractie van de PVV vragen of het kabinet het gepast vindt om in een tijd waarin vrijwel alle vliegtuigen aan de grond staan, door te gaan met dit wetsvoorstel. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het kabinet de verslechterde economische omstandigheden voor de luchtvaart weegt en of de actuele situatie ingrijpt op de onderliggende rationaliteit van dit wetsvoorstel. Zij vragen verder of het de beslissing over het moment van invoeren afhankelijk is van de huidige crisissituatie. Zij vragen voorts naar de gedachten van het kabinet over de inwerkingtreding per koninklijk besluit gelet op de impact van de coronacrisis op de luchtvaartsector en vragen

¹ Kamerstukken I 2019/20, 29 232, C.

² Dit onderzoek is toegezegd tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer.

om een bespiegeling over de timing van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de PvdD vragen of het kabinet alles op alles zal zetten om de streefdatum van 1 januari 2021 te halen en zo niet, hoe lang zou het uitstel dan maximaal gaan duren?

In het regeerakkoord kiest het kabinet ervoor om milieuvervuilend gedrag te beprijsen, voor luchtvaart door middel van een vliegbelasting. Het is logisch om belasting te heffen op vliegen, omdat we dat ook doen (met accijns en btw) op andere vervoermiddelen. De vliegbelasting is een structurele maatregel ter bevordering van de internalisering van maatschappelijke kosten die los staat van de ontwikkelingen in de luchtvaart als gevolg van COVID-19. Ik zie dat andere Europese landen hier op gelijke wijze naar kijken. Zo heeft Duitsland per 1 april jl. de tarieven van de vliegbelasting bijna verdubbeld en heeft Oostenrijk een geplande verhoging van de vliegbelasting naar voren gehaald. Met betrekking tot de inwerkingtreding merk ik op dat het wetsvoorstel voorziet in inwerkingtreding van de vliegbelasting op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip. Het is daarmee mogelijk om de wet op 1 januari 2021 of later in werking te laten treden. Achtergrond is dat op deze manier tot het laatste moment rekening kan worden gehouden met de mogelijke totstandkoming van een Europese belasting op luchtvaart, in welk geval inwerkingtreding naar verwachting niet noodzakelijk zou zijn. Het betekent echter ook dat een latere inwerkingtreding mogelijk is als gevolg van de coronacrisis. Het is op dit moment nog zeer onzeker hoe de coronacrisis zich ontwikkelt en daarmee te vroeg om een oordeel te vellen over of latere inwerkingtreding dan 1 januari 2021 wenselijk is en over de omstandigheden die daarbij moeten worden meegewogen. Het kabinet is overigens niet voornemens om de CO₂-heffing voor de industrie uit te stellen. Het voornemen is om dit wetsvoorstel, conform de afspraken in het Klimaatakkoord, per 1 januari 2021 in te voeren. De planning is om het wetsvoorstel als onderdeel van het Belastingplanpakket 2021 met Prinsjesdag aan te bieden aan de Tweede Kamer.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het niet verstandiger is om nu eerst in te zetten op een Europese vliegbelasting. Zij vragen voorts of de regering overweegt het wetsvoorstel aan te houden nu er meer tijd is om op Europees niveau tot overeenstemming en uitwerking van een Europese vliegbelasting te komen.

In het regeerakkoord is opgenomen dat er per 2021 een nationale vliegbelasting wordt ingevoerd, indien de Europese route onvoldoende oplevert. Hoewel het kabinet van mening is en blijft dat een Europese belasting voor de luchtvaart wenselijker is (vanwege mogelijke grenseffecten en het behoud van een level playing field), is het niet de verwachting dat er op korte termijn een Europese vliegbelasting gaat komen. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding om de nationale vliegbelasting om deze reden uit te stellen. Wel zal het kabinet zich er onverminderd voor blijven inzetten om op Europees niveau samen te werken aan het beprijsen van luchtvaart.

3. Europees spoor

De leden van de fractie van de VVD vragen of de maatregelen die in het kader van de Green Deal zijn voorgesteld niet effectiever en doelmatiger zijn dan de «stand-alone» invoering van de Nederlandse vliegbelasting. In het algemeen zijn Europese maatregelen die genomen worden in het kader van klimaat effectiever dan een klimaatmaatregel die nationaal ingezet wordt. In het regeerakkoord is dan ook aangegeven dat ingezet wordt op Europese afspraken over het beprijsen van de luchtvaart en indien deze route onvoldoende oplevert per 2021 een nationale vliegbelasting wordt ingevoerd. Nederland kijkt uiteraard goed naar voorstellen van de Europese Commissie in het kader van de Green Deal. Het gaat dan

om het versterken van het Europese Emissiehandelssysteem (EU-ETS)³, onder andere in relatie tot het mondiale systeem CORSIA, en de herziening van de Richtlijn energiebelastingen waarin de Europese Commissie zich zal gaan buigen over de belastingvrijstellingen voor brandstof voor de luchtvaart.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen welke voortgang er op dit moment is in Europa op het terrein van de vliegbelasting en welke positie Nederland hierbij inneemt. Ook de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA zijn benieuwd naar de stand van zaken ten aanzien van een Europese samenwerking, mogelijk via een kopgroep. In de Green Deal mededeling van 11 december 2019 is opgenomen dat de Europese Commissie zich in het kader van de herziening van de Richtlijn energiebelastingen⁴ gaat buigen over de belastingvrijstellingen voor brandstof voor de luchtvaart. De verwachting is dat de Europese Commissie het voorstel voor de herziening van de Richtlijn energiebelastingen in juni 2021 zal publiceren. In de Green Deal heeft de Europese Commissie tevens aangegeven het toewijzen van gratis emissierechten⁵ aan luchtvaartmaatschappijen te willen beperken. Het kabinet wacht de voorstellen van de Europese Commissie af. Gezien de huidige situatie rondom COVID-19 is het op dit moment moeilijker concreet stappen te zetten ten aanzien van het beprijzen van de luchtvaart op Europees niveau. Wel wordt in de tussentijd contact onderhouden met andere lidstaten en wordt gekeken hoe na de huidige situatie de samenwerking op Europees niveau het beste plaats kan vinden. Het kabinet blijft dan ook de samenwerking zoeken met andere lidstaten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de knelpunten ten aanzien van de Europese vliegbelasting kunnen worden gedeeld, welke landen voorop lopen en of een «coalition of the willing» een mogelijke doorbraak kan forceren.

Het is moeilijk aan te geven waar de knelpunten precies zitten. Het maken van afspraken in Europees verband vergt nu eenmaal meer tijd. De Green Deal mededeling laat wel zien dat de Commissie zich ook gaat buigen over belastingvrijstellingen voor brandstof voor de luchtvaart. In de tussentijd wordt contact onderhouden met andere lidstaten over samenwerking op het gebied van het beprijzen van de luchtvaart. Verschillende lidstaten, waaronder Duitsland, Oostenrijk, Italië en Frankrijk, hebben al een vliegbelasting. Het is mogelijk dat in een «coalition of the willing» wordt gekeken naar mogelijkheden voor beprijzing van de luchtvaart, indien er in het kader van de Green Deal geen concrete resultaten worden bereikt. In dit kader heeft het kabinet aangegeven geen voorstander te zijn van een lappendeken aan bilaterale regelingen.

De leden van de fractie van de PvdD vragen of ik kan garanderen dat de Nederlandse vliegtaks niet omlaag zal worden bijgesteld, wanneer de Europese vliegtaks lager zou worden dan de Nederlandse. Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangegeven dat een Europese vliegbelasting de voorkeur geniet. Achtergrond hiervan is dat een Europese belasting voor Nederland naar verwachting effectiever zal zijn,

³ EU Emission Trading System (EU-ETS), het Europese systeem van verhandelbare broeikasgas-emissierechten 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 EU-ETS vallen momenteel de CO₂-emissies van de luchtvaart op vluchten tussen luchthavens in EER-lidstaten.

⁴ 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, L 283).

⁵ Hierbij gaat het om emissierechten in de zin van het EU-ETS.

vooral omdat mogelijke grenseffecten naar buurlanden voorkomen kunnen worden.

4. Effecten van een vliegbelasting

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering de mening van de Afdeling advisering van de Raad van State deelt, die op het risico wijst dat passagiers door de introductie van een vliegbelasting uitwijken naar het buitenland.

De grenseffecten vormen bij de implementatie van vliegbelastingen een belangrijk punt van overweging. Het kabinet onderschrijft het risico op uitwijking van passagiers naar buitenlandse luchthavens. Uit het onderzoek naar de effecten van de vliegbelasting is naar voren gekomen dat naar verwachting 1 tot 2% van de Origin-Destination-passagiers (OD-passagiers) zijn reis wijzigt. Hiervan wijkt ongeveer een derde uit naar buitenlandse luchthavens.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de gevolgen van grenseffecten voor luchthavens dichtbij de landsgrenzen en welke rol deze overwegingen hebben gespeeld in de voorliggende vormgeving van de vliegbelasting.

De grenseffecten zijn onderdeel geweest van de doorrekening van de effecten van de vliegbelasting, maar het exacte effect van de grenseffecten is niet uitgesplitst naar afzonderlijke luchthavens. Met name door de knellende capaciteitsrestricties op Schiphol zijn de effecten van de vliegbelasting op de regionale luchthavens groter dan op Schiphol in de meeste scenario's. In alle gevallen daalt het aantal vluchten echter met minder dan 3%. Aangezien Duitsland in de tussentijd de tarieven van zijn vliegbelasting in het kader van het «Klimaschutzprogramm» bijna heeft verdubbeld, is de verwachting dat het risico op grenseffecten niet groter is geworden. Onder meer vanwege de grenseffecten zet het kabinet primair in op Europese afspraken over een vliegbelasting. Het Europese speelveld heeft ook een rol gespeeld in de vormgeving van de nationale vliegbelasting. Zo zijn uiteindelijk de tarieven van de luchtvrachttaks gehalveerd ten opzichte van het oorspronkelijke bedrag, aangezien de uitwijkmogelijkheden in de vrachtsector groter zijn dan bij het passagiersvervoer.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de effecten van de voorgestelde vliegbelasting, indien Nederland wel en andere landen geen vergelijkbare vliegbelasting introduceren. Zij vragen daarnaast wat in dit geval de effecten zijn voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, of er dan sprake is van een «level playing field» en of dit kan leiden tot juridische stappen.

Nederland is niet het eerste land dat een vliegbelasting introduceert. Tot op heden is binnen Europa een vliegbelasting geïntroduceerd in Duitsland, Oostenrijk, Italië, Frankrijk, Zweden, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk (VK). De effecten van de vliegbelasting zijn in 2019 berekend door CE Delft en Significance, gegeven de bestaande vliegbelastingen in andere landen. Uit deze studie blijkt dat de vliegbelasting een beperkt negatief effect heeft op het aantal vluchten en leidt tot een kleine welvaartswinst. Ook blijkt uit deze studie dat de Nederlandse passagiersluchtvaartmaatschappijen in 2021 circa 60–70 miljoen euro derven door de vliegbelasting.⁶

In de eerder genoemde landen komen vliegbelastingen voor in verschillende soorten en maten. Nederland sluit aan bij wat gebruikelijk is door transferpassagiers vrij te stellen van vliegbelasting. Daarentegen wordt

⁶ Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten, CE Delft april 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 35 205, nr. 3, bijlage, blz. 63, tabel 38 en 39 – hierna: *CE Delft (april 2019)*.

Nederland uniek in het heffen van een vliegbelasting op vertrekkende vrachtvliegtuigen. Om de concurrentieverstorende effecten hiervan te verminderen, is uiteindelijk gekozen voor een betrekkelijk laag tarief. Volgens onderzoek van CE Delft zijn de effecten voor de vrachtsector beperkt. Op dit moment vindt een aanvullend onderzoek plaats naar de gevolgen van de vliegbelasting voor de vrachtsector.⁷ Dit rapport zal uiterlijk op Prinsjesdag worden gepubliceerd en met beide Kamers van de Staten-Generaal worden gedeeld.

Bij de totstandkoming van de vliegbelasting die Nederland eerder kende (2008/2009), is een aantal partijen een gerechtelijke procedure hiertegen gestart.⁸ Het gerechtshof oordeelde toen dat geen sprake was van schending van het internationale recht. Uit vergelijkbare procedures in andere Europese landen valt af te leiden dat de voorgestelde vliegbelasting conform internationaal recht is vormgegeven.⁹

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de uitgangspunten achter het onderzoek naar de effecten van de vliegbelasting nog toepasbaar zijn gezien de economische neergang in de luchtvaartsector door de coronacrisis.

De vraag is in hoeverre het vliegverkeer zich weer herstelt. Als de beperkingen op internationaal reizen in Europa en de rest van de wereld weer zijn opgeheven en de vraag naar luchtvaart al dan niet geleidelijk weer herstelt, kan het niveau van het WLO Laag nul-scenario dat in het onderzoek is gebruikt, op een zeker moment weer worden bereikt. Alhoewel er nog onzekerheid is over de omvang van mogelijke structurele veranderingen in het reisgedrag van zakelijke en niet-zakelijke luchtvaartpassagiers, is er geen reden om aan te nemen dat het vliegverkeer door de coronacrisis uiteindelijk niet zal herstellen. Het eerder genoemde aanvullend onderzoek naar de gevolgen van de vliegbelasting voor de vrachtsector zal ook extra inzicht bieden in de gevolgen van COVID-19.

De leden van de fractie van het CDA vragen, ook in het licht van de coronacrisis, naar de gevolgen van de vliegbelasting voor de positie van luchtvaarthub Schiphol en voor de kleinere luchthavens.

Voor de hub-functie van Schiphol is het transfervervoer belangrijk, om het uitgebreide netwerk van de luchthaven in stand te kunnen houden. Doordat transferpassagiers vrijgesteld zijn van de voorgestelde vliegbelasting, wordt rekening gehouden met de hub-functie van Schiphol. Door de verwachte verschuiving van OD-passagiers naar transferpassagiers, neemt de hubconnectiviteit zelfs toe. 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, ook in het scenario met lage economische groei.¹⁰ Voor de kleinere luchthavens zijn transferpassagiers niet van belang. Ook voor de kleinere luchthavens geldt dat de vliegbelasting een beperkt effect heeft op het aantal passagiersvluchten. Voor de luchtvrachtsector geldt dat de kans dat het zogenoemde «tipping point» wordt bereikt, toeneemt door de vliegbelasting. Als dit punt wordt bereikt, verdwijnt voor luchtvrachtvervoer de hub-functie op Schiphol. Het is niet bekend hoeveel waarschijnlijker dit wordt door de vliegbelasting.

⁷ Dit onderzoek is toegezegd tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer.

⁸ Hof 's-Gravenhage 17 juli 2008, 200.004.891/01 & 200.004.929/01, ECLI:NL:GHSGR:2008:BD7068, LJN BD7068.

⁹ Zie bijvoorbeeld HvJ EU 21 december 2016, C-164/15 P & C-165/15 P (*Aer Lingus/Commissie & Ryanair/Commissie*), ECLI:EU:C:2016:990 en UK Court of Appeal 2 juli 2008, [2008] EWCA Civ 752 (*R (on the application of Federation of Tour Operators and others) v H M Treasury*).

¹⁰ *CE Delft (april 2019)*, pagina 71–72, tabel 52 en 53.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de verwachtingen over de impact van de hoogte van het nieuwe belastingtarief op het luchtvrachtvervoer en of dit tarief het verschil gaat maken. Ze vragen daarnaast of de impuls krachtig genoeg is om luchtvaartmaatschappijen te laten kiezen voor minder milieubelastende vliegtuigen in plaats van het simpelweg doorbelasten van de tariefverhoging naar de klanten. Het doel van de vliegbelasting is om de maatschappelijke kosten van het luchtvervoer van passagiers en vracht beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs van dat vervoer. Bij vrachtluchten gaat het meestal om intercontinentale vluchten met grote toestellen, waardoor de uitstoot en de geluidsproductie per vlucht gemiddeld hoger is dan bij passagiersvluchten. Door de heffing op vrachtluchten komen deze maatschappelijke kosten beter tot uitdrukking in de prijs. Nederland wordt binnen Europa uniek met een belasting op het vertrek van vrachtvliegtuigen. Om de vrachtsector niet met een groot concurrentienadeel te confronteren ten opzichte van andere landen, zijn de tarieven laag gehouden. Naar verwachting zal het aantal vrachtluchten harder dalen dan het aantal passagiersvluchten. De effecten op de vrachtsector worden zoals eerder aangegeven op dit moment nader in kaart gebracht in een aanvullend onderzoek.

Uit het eerdere onderzoek blijkt dat de tariefdifferentiatie naar gewicht en geluidsklasse van vrachtvliegtuigen een invloed kan hebben op de vlootvernieuwing. Dit treedt pas op na 2025, omdat de nieuwe toestellen die vóór die tijd worden geleverd voor het grootste deel reeds besteld zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering kan aangeven wat de belangrijkste fiscale vrachtarrangementen zijn in de landen die onze voornaamste handelspartners zijn en onze vervoersconcurrenten op deze handelsroutes. Het kabinet beschikt niet over informatie over fiscale regelingen voor luchtvracht in andere landen, anders dan dat er naar ons weten geen luchtvrachtbelastingen binnen de EU bestaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe reëel het is dat er in de vrachtsector zal worden uitgeweken naar andere luchthavens, als gevolg van de introductie van de vliegbelasting. De keuze voor een luchthaven is van veel factoren afhankelijk. Voor een deel van het vrachtvervoer, is het reëel dat prijsveranderingen kunnen leiden tot uitwijking naar andere luchthavens. Op dit moment vindt een aanvullend onderzoek plaats, waarmee onder andere de gedragsreacties van vrachtvervoerder en de uitwijking naar andere luchthavens nader in kaart worden gebracht. Dit rapport zal uiterlijk op Prinsjesdag worden gepubliceerd en met beide Kamers van de Staten-Generaal worden gedeeld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het overleg verloopt tussen het kabinet en de internationaal opererende vrachtsector. Net als alle andere stakeholders betreft lenW de verladers en de luchtvrachtsector die op Schiphol en Maastricht opereren, veelal vertegenwoordigd door Evofenedex respectievelijk Air Cargo Netherlands (ACN), bij uiteenlopende beleidstrajecten op het gebied van luchtvaart, zoals bijvoorbeeld bij de Ontwerp-Luchtvaartnota.¹¹ Daarnaast organiseert lenW jaarlijks een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de luchtvrachtsector om te spreken over actuele ontwikkelingen op het gebied van luchtvracht en logistiek in Nederland. Het doel van deze bijeenkomsten, onder de noemer «Luchtvrachttafel», is om kansen en bedreigingen voor de sector tijdig te adresseren om hier goed op in te kunnen spelen. Het kabinet kan zijn beleid hierop afstemmen.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 741.

De leden van de fracties van de VVD, GroenLinks en de PvdA vragen naar de stand van zaken omtrent het nadere onderzoek naar de mogelijke effecten van de luchtvrachttaks, dat aan de Tweede Kamer is toegezegd. Het toegezegde onderzoek is inmiddels van start gegaan. De verwachting is dat de resultaten van het onderzoek, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer, uiterlijk op Prinsjesdag bekend kunnen worden gemaakt.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het niet logischer is om eerst de economische consequenties van de invoering van de voorgestelde vrachttaks te bepalen voordat wetgeving plaatsvindt. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is onderzoek gedaan naar de economische gevolgen van de invoering van de belasting op luchtvracht. Dit heeft ertoe geleid dat de aanvankelijke voorgenoemde tarieven zijn gehalveerd. Ook met de voorgestelde tarieven leefden in de Tweede Kamer zorgen over de gevolgen voor Maastricht Aachen Airport, onder andere na signalen vanuit Provincie Limburg. Daarom zijn vragen gesteld over het uitgevoerde onderzoek en is gevraagd om de gevolgen van de vrachttaks voor Schiphol en Maastricht Aachen Airport nader te onderzoeken. Ik begrijp die zorgen. Bij Maastricht Aachen Airport is het risico om weglek naar andere luchthavens groter dan bij Schiphol. Daarom heb ik toegezegd hier nader naar te kijken. Gepland is om dit onderzoek uiterlijk op Prinsjesdag met de Tweede Kamer te delen.

5. Overwegingen bij de keuze van een vliegbelasting

5.1 Doel van de vliegbelasting

De leden van de fractie van de PvdD vragen wanneer het effect van de vliegtaks als een succes wordt beschouwd, nu uit onderzoek blijkt dat de effecten op het milieu minimaal zullen zijn. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen welke initiatieven het kabinet wil nemen om de fossiele subsidie voor de luchtvaart terug te dringen.

De voorgestelde belasting maakt onderdeel uit van het streven van het kabinet naar verdere fiscale vergroening door het belasten van vervuilende activiteiten. Het doel van de vliegbelasting is daarbij om de maatschappelijke kosten van het luchtvervoer van passagiers en vracht beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs van dat vervoer. Dit mede gezien het feit dat in de internationale luchtvaart geen accijns en btw wordt geheven over de gebruikte brandstof, en voor het internationale passagiersvervoer het nihiltarief van de btw van toepassing is. In de Green Deal mededeling van 11 december 2019 is opgenomen dat de Europese Commissie zich in het kader van de herziening van de Richtlijn energiebelastingen gaat buigen over de belastingvrijstellingen voor brandstof voor de luchtvaart. De verwachting is dat de Commissie het voorstel voor de herziening van de Richtlijn energiebelastingen in juni 2021 zal publiceren. Het kabinet is positief over herziening van de Richtlijn energiebelastingen om deze meer in lijn te brengen met milieuafwegingen, en om de minimumtarieven in de Europese Unie (EU) te verhogen.

Verder laat de Minister van Economische Zaken en Klimaat naar aanleiding van een motie van het Tweede Kamerlid Van Raan¹² op dit moment een onderzoek verrichten naar fossiele subsidies. Ook het Ministerie van Financiën is daarbij betrokken. In het onderzoek zal onder meer worden ingegaan op de luchtvaart. Het onderzoeksrapport zal naar verwachting binnenkort aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

¹² *Kamerstukken II 2017/18, 30 175, nr. 274.*

5.2 Alternatieve varianten van een belasting op de luchtvaart

De leden van de fractie van D66 vragen of de argumenten genoemd in de passage van staatsecretaris Snel in de memorie van toelichting van 13 mei 2019¹³ – over btw op vliegtickets en accijns op kerosine – nog onveranderd zijn. Deze leden vragen daarnaast of in het afgelopen jaar in Europees verband nog vooruitgang is geboekt op het gebied van btw en accijns.

Ja, deze argumenten zijn onveranderd. Op dit moment zijn binnenlandse vluchten belast met het algemene btw-tarief. Vluchten naar of vanuit het buitenland zijn echter belast tegen het btw-nultarief. Dit nultarief houdt in dat luchtvaartmaatschappijen geen btw in rekening hoeven te brengen over hun vluchten naar het buitenland, maar wel recht hebben op aftrek van voorbelasting. Alle lidstaten maken vanwege uitvoeringsproblematiek gebruik van dit nultarief voor vluchten naar of vanuit het buitenland. In theorie is het denkbaar dat Nederland zou afzien van het toepassen van dit nultarief. 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. Dit is niet uitvoerbaar omdat het vliegtraject niet op voorhand vast staat. De discussie over btw op luchtvaart wordt in Europees verband al 25 jaar gevoerd, tot op heden echter zonder resultaat.

Een accijns op vliegtuigbrandstoffen voor vluchten binnen de EU is in beginsel mogelijk op grond van de Richtlijn energiebelastingen als de EU-lidstaten onderling bilaterale overeenkomsten sluiten. Het kabinet is echter geen voorstander van een lappendeken aan bilaterale regelingen binnen de EU. Dat doet afbreuk aan het concept van één interne markt, creëert onduidelijkheid over de in een concrete situatie tussen lidstaten geldende regels en kan het gelijke speelveld voor luchtvaartmaatschappijen verstoren. Wijziging van de Richtlijn energiebelastingen, zodat de commerciële luchtvaart binnen de EU niet langer is vrijgesteld van een belasting op kerosine, heeft de voorkeur. Daarnaast kan een accijns op vliegtuigbrandstoffen voor internationale vluchten naar landen buiten de EU worden gerealiseerd door aanpassing van dezelfde richtlijn, door het laten vervallen van de huidige verplichte accijnsvrijstelling voor de commerciële luchtvaart. Naast de richtlijn moeten bilaterale luchtvaartverdragen worden aangepast. De inschatting is dat hiervoor op korte termijn onvoldoende draagvlak is. In de Green Deal mededeling van 11 december 2019 is echter opgenomen dat de Europese Commissie zich in het kader van de herziening van de Richtlijn energiebelastingen gaat buigen over de belastingvrijstellingen voor brandstof voor de luchtvaart. De verwachting is dat de Commissie het voorstel voor de herziening van de Richtlijn energiebelastingen in juni 2021 zal publiceren. De accijnsvrijstelling voor vliegtuigbrandstof voor het mondiale vliegverkeer vloeit voort uit een combinatie van het mondiale Verdrag van Chicago – voor brandstof die nog in het vliegtuig aanwezig is bij het binnenvliegen van het luchtruim van en land – en andere verdragen waarbij Nederland partij is, voor de brandstof die op luchthavens wordt getankt.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts wat de juridisch belemmeringen zijn om op termijn btw en accijns te heffen.

Zoals hiervoor reeds aangegeven, is het in theorie denkbaar en dus juridisch mogelijk dat Nederland zelfstandig zou afzien van het toepassen van het nultarief. Dit zou betekenen dat voor alle vluchten vanuit en naar Nederland moet worden vastgesteld welk gedeelte boven Nederlands grondgebied is gevlogen. Enkel dat gedeelte is belastbaar met Neder-

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35 205, nr. 3.

landse btw. Dit is – zoals hiervoor weergegeven – niet uitvoerbaar en heeft beperkte invloed op de ticketprijs.

De heffing van accijns over kerosine wordt 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. Het aanpassen van die richtlijn vereist unanimititeit bij de EU-lidstaten. De Richtlijn energiebelastingen biedt 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. Zoals gezegd is het kabinet hier geen voorstander van.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het vliegverkeer niet gewoon onder het geldende btw-regime is geplaatst, desnoods via een groeipad, en of dat ook vanuit het perspectief van verdelende fiscale rechtvaardigheid niet voor de hand ligt.

De huidige Europese btw-regels staan enkel toe dat Nederland btw heft voor het gedeelte dat boven Nederlands grondgebied wordt gevlogen. Onderhandelingen om dit in Europees verband te veranderen hebben tot dusver geen resultaat opgeleverd. Zoals hiervoor aangegeven is het doel van de vliegbelasting om de maatschappelijke kosten van het luchtvervoer beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs van dat vervoer. Het feit dat in de internationale luchtvaart geen accijns en btw wordt geheven speelt hierbij een belangrijke rol.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe bij andere grensoverschrijdende vervoerssystemen soortgelijke uitvoeringsproblematiek wordt opgelost.

Ook bij andere grensoverschrijdende vervoerssystemen is soortgelijke uitvoeringsproblematiek aanwezig. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het internationale treinvervoer. Daar moet per internationaal treinticket de afgelegde afstand per land worden berekend om zo tot een correcte btw-afdracht per land te komen. Hier zijn in Europees verband destijds afspraken over gemaakt. Het te vliegen traject boven Nederland is niet bekend op het moment dat de btw verschuldigd is. Ook de afstand die boven Nederlands grondgebied wordt gevlogen (en waar dus Nederlandse btw kan worden geheven) is doorgaans beperkter in vergelijking met het vervoer over land en ten opzichte van de afstand die boven het grondgebied van andere EU-landen of intercontinentaal wordt gevlogen. De Nederlandse btw-component maakt dan maar een marginaal deel uit van de totale ticketprijs. Het heffen van een vliegbelasting ligt dan meer in de rede.

De leden van de fractie van GroenLinks en de PvdA vragen waarom het kabinet niet de mogelijke benut om de ticketbelasting op de feitelijke CO₂-uitstoot te heffen, voor een additionele prikkel op het gebruik van zuiniger vliegtuigen en een relatieve ontmoediging van langere vluchten. De luchtvaart leidt tot extra milieukosten en maatschappelijke kosten. CO₂-emissies zijn hiervan slechts één component. Daarnaast ontstaan kosten door de aantasting van de lokale luchtkwaliteit, geluids- en geurhinder en water- en bodemvervuiling. Ook het oppervlaktegebruik en de veiligheidsrisico's brengen extra maatschappelijke kosten met zich mee. Een vliegbelasting gebaseerd op de feitelijke CO₂-uitstoot zou slechts één specifieke emissie beprijzen. Daar komt bij dat, naast een nationale vliegbelasting, het EU-ETS en het toekomstige mondiale

CORSIA¹⁴ voor de luchtvaart zorgen voor een betere beprijzing van de CO₂-uitstoot van het luchtverkeer.

Verder heeft het kabinet gekozen voor een belasting die korte vluchten relatief hoger belast om daardoor het gebruik van alternatief vervoer op de korte afstanden te stimuleren.

Om de luchtvaart te verduurzamen, en zuiniger te vliegen, zet het kabinet in op een breed pallet van maatregelen. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd op 27 maart 2019.¹⁵ In de brief zijn drie sporen uiteengezet middels welke de luchtvaart kan verduurzamen:

- 1) duurzamer vliegen;
- 2) compenseren van uitstoot in andere sectoren; en
- 3) alternatieven voor vliegen.

De instrumenten genoemd onder spoor 1 zijn instrumenten waarbij investeringen een dubbele werking hebben: er is een directe CO₂-reductie én een kostenverhogend effect. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Nederland pleit dan ook voor een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Indien de invoering van een Europese verplichting niet (tijdig) wordt bereikt, zal Nederland er naar streven om per 2023 een nationale bijmengverplichting in te voeren. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd op 3 maart 2020.¹⁶

De leden van de fractie van de VVD vragen welke lessen zijn getrokken uit de niet succesvolle invoering van een vliegbelasting in 2008 en welke lessen al dan niet ter harte zijn genomen. De leden van de fractie van het CDA vragen wat de gevolgen zijn geweest van de introductie van een vliegbelasting in onder meer Nederland, Duitsland en België.

Het kabinet heeft bij de totstandkoming van het wetsvoorstel kritisch gekeken naar de ervaringen met de Nederlandse vliegbelasting voor vertrekkende passagiers zoals die werd geheven van juli 2008 tot en met juni 2009. Bij die belasting golden twee tarieven die beide hoger waren dan het nu voorgestelde tarief per passagier. Voor Europese bestemmingen was het tarief € 11,25 per passagier, voor verder gelegen bestemmingen was dat het viervoudige, € 45 per passagier. Daarnaast kende van de ons omringende landen toen alleen Frankrijk en het VK een vliegbelasting. Tegelijkertijd brak een economische crisis uit. Gezien de krimp van het vliegverkeer in die periode werd besloten om de heffing van de vliegbelasting al na een jaar stop te zetten. Mede gezien deze ervaringen stelt het kabinet nu een minder ingrijpende vliegbelasting voor, met een vlak tarief van € 7 per passagier. Daarbij is ook meegewogen dat – naast Frankrijk en het VK – nu ook Duitsland, Oostenrijk, Italië, Noorwegen en Zweden een vliegbelasting heffen. Het maatschappelijk draagvlak voor een vliegbelasting lijkt daarbij ook groter dan tien jaar geleden het geval was. De effecten van een vliegbelasting in genoemde landen zijn in het kader van dit wetsvoorstel niet onderzocht. Een punt van zorg is uiteraard dat door de coronacrisis wereldwijd opnieuw sprake is van een krimp van het vliegverkeer. Doordat de vliegbelasting in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, kan hiermee indien nodig rekening worden gehouden bij vaststelling van de invoeringsdatum.

¹⁴ 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.

¹⁵ *Kamerstukken II 2018/19*, 31 936, nr. 585.

¹⁶ *Kamerstukken II 2019/20*, 31 936 nr. 726.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom nu wél wordt gekozen voor een vliegbelasting op vracht. De gekozen invulling van de vliegbelasting is 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)*¹⁷ 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 voor vrachtvliegtuigen gekozen variant met relatief bescheiden tarieven per ton maximaal toegelaten startgewicht is in 2021 sprake van een zeer beperkte daling van het aantal vrachtvluchten. Het totale tonnage aan luchtvracht blijft nagenoeg gelijk. De Tweede Kamer heeft overigens gevraagd om nader onderzoek naar de gevolgen voor specifieke luchthavens, met name Maastricht Aachen Airport. Zoals hiervoor toegelicht zullen de resultaten van dit onderzoek uiterlijk op Prinsjesdag met het parlement worden gedeeld.

6. Vormgeving en tarieven van de vliegbelasting

De leden van de fractie van het CDA vragen of de vliegbelasting geldt voor alle landen en gemeenten binnen het Koninkrijk. De vliegbelasting geldt alleen bij vertrek vanaf een luchthaven in het Europese deel van Nederland. De belasting wordt geheven ongeacht de bestemming van de passagier of, bij vracht, van het vrachtvliegtuig. De vliegbelasting geldt dus ook voor vluchten naar de buiten Europa gelegen landen en gemeenten binnen het Koninkrijk.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen waarom de regering geen gevarieerde belasting heeft overwogen. Ook de leden van de fractie van D66 vragen naar een prijsdifferentiatie op basis van afstand en vragen zich in het kader van Europese eenduidigheid af of ik in mijn keuze voor een vlak tarief voor passagierstickets heb meegenomen dat in Duitsland momenteel een afstand-afhankelijke belasting wordt geheven. 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 daarbij gekeken hoe het tarief zodanig kan worden ingericht dat de vliegbelasting relatief zwaarder drukt op kortere vluchten waarvoor alternatieven bestaan, zoals trein, bus en auto. Dit wordt in de voorgestelde opzet niet bereikt via een gedifferentieerde heffing met drie afstandszones, zoals in Duitsland gehanteerd, maar juist door te kiezen voor een vlak tarief. Met deze keuze drukt de vliegbelasting ter zake van vertrekkende passagiers relatief zwaarder op tickets voor bestemmingen op kortere afstanden, zonder dat dit extra administratieve lasten en uitvoeringskosten tot gevolg heeft.

Op zichzelf is het juist dat langeafstandsvluchten tot meer CO₂-uitstoot leiden. Op die afstanden zal echter over het algemeen geen CO₂-zuiniger alternatief over land beschikbaar zijn. Het is bovendien niet nodig om alle doelen van dit kabinet voor de vergroening van de luchtvaart uitsluitend via de voorgestelde vliegbelasting te realiseren. Met het bredere klimaatbeleid voor de luchtvaart – waarover de Minister van IenW de Tweede Kamer op 27 maart 2019 heeft geïnformeerd¹⁸ – maakt het kabinet zich ook via allerlei andere manieren sterk voor de reductie van CO₂-uitstoot.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen waarom korte vluchten niet zwaarder worden belast dan lange intercontinentale

¹⁷ Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting, CE Delft juni 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 32 140, nr. 47, bijlage 848243 – hierna: *CE Delft (juni 2018)*.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2018/19, 31 936, nr. 585.

vluchten, om zo passagiers te verleiden de trein te nemen in plaats van het vliegtuig.

De regering heeft een variant (3e) door laten rekenen in het onderzoek *CE Delft (juni 2018)* waarbij per passagier in de korteaafstandszone 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 vlak tarief per passagier, maar het verschil met de gekozen variant is verwaarloosbaar. Aangezien een tariefdifferentiatie ook zou leiden tot extra administratieve lasten en uitvoeringskosten, is gekozen voor een vlak tarief.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben verschillende vragen over de tariefhoogte van de vliegbelasting. Zij vragen of het ambitieniveau niet te bescheiden is, of de belasting effectief zal zijn, of het kabinet ook hogere tarieven heeft overwogen en of er geen ruimte is voor meer gedurfde tariefopties door het culturele fenomeen van «vliedschaamte». Zoals eerder benoemd, is het doel van de vliegbelasting om de maatschappelijke kosten van het luchtvervoer van passagiers en vracht beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs van dat vervoer. Bij de vormgeving van de voorgestelde vliegbelasting heeft het kabinet een afweging gemaakt tussen uiteenlopende aspecten, bijvoorbeeld de bijdrage aan het internaliseren van de maatschappelijke kosten van de luchtvaart, zoals geluid, luchtvervuiling en CO₂-uitstoot. Tegelijkertijd kijkt het kabinet naar het internationale netwerk van vliegverbindingen, dat van belang is voor de bereikbaarheid van Nederland en voor onze economie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie-fractie vragen voorts of het klopt dat voor het voorgestelde personentarief van € 7 is «teruggerekend» vanuit de budgettaire taakstelling van € 200 miljoen. Een van de uitgangspunten bij de vaststelling van de tarieven is inderdaad de beoogde budgettaire opbrengst van een vliegbelasting van € 200 miljoen per jaar (prijspeil 2017), zoals afgesproken in het regeerakkoord.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen om een appreciatie van de tarieven van omliggende landen zoals weergegeven in de overzichten in de nota naar aanleiding van het verslag.¹⁹ Voorts vragen deze leden of het klopt dat in dit kader ruimte ontstaat voor een substantiëlere ticketbelasting en waarom het kabinet deze ruimte niet benut. Ook de leden van de fractie van de PvdD vragen waarom het kabinet niet kiest voor een hogere vliegbelasting, bijvoorbeeld naar Brits en Duits voorbeeld.

Van de ons direct omringende landen hebben Duitsland en het VK een vliegbelasting. Zouden we puur naar deze landen kijken, dan kan inderdaad worden geconstateerd dat de tarieven daar hoger zijn dan in de voorgestelde Nederlandse vliegbelasting. Het VK heeft echter gezien zijn topografische ligging als eiland een uitzonderingspositie. Vliegreizigers in dit land kunnen immers niet makkelijk uitwijken naar buitenlandse vliegvelden om daarmee de vliegbelasting te ontlopen. 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 van € 7 per passagiers en het naar geluidsklasse gedifferentieerd tarief voor vrachtvliegtuigen. Hierbij speelde zoals eerder aangegeven ook de € 200 miljoen opbrengst een rol. Bij hogere tarieven zou de opbrengst ook hoger zijn geweest.

¹⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 205, nr. 6, p. 6 – 8.

Daarnaast onderzoekt het kabinet of er mogelijkheden zijn voor een gecoördineerde aanpak via een Europese route. 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.

De leden van de fractie van de PvdD vragen waarom het kabinet niet kiest voor een progressieve vliegtaks waarmee veelvliegers worden aange-moedigd om vaker de trein te nemen in plaats van het vliegtuig. Deze vraag is ook aan de orde geweest bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en is beantwoord in de brief van 27 mei 2020.²⁰ Het is in Nederland niet mogelijk om het tarief van de vliegbe-lasting te baseren op het aantal vluchten van de passagier. In de voorge-stelde Nederlandse vliegbelasting is de exploitant van de luchthaven (hierna: de luchthaven) de belastingplichtige. Luchthavens beschikken niet over de daarvoor benodigde persoonlijke gegevens van passagiers, en ook luchtvaartmaatschappijen kunnen niet vaststellen hoeveel hun passagiers in een bepaalde periode in totaal hebben gevlogen. Veelvliegers kunnen immers in een bepaalde periode met meerdere luchtvaartmaatschappijen en vanaf verschillende luchthavens hebben gereisd. Dergelijke gegevens worden niet centraal op persoonsniveau bijgehouden. Het lijkt overigens ook niet denkbaar dat binnen de geldende privacywetgeving dit soort persoonlijke gegevens centraal zouden kunnen worden opgeslagen en gedeeld met de betrokken luchthavens. Het kabinet ziet dan ook, los van de vraag of dit wenselijk is, geen mogelijkheid voor een differentiatie aan de hand van het vlieggedrag van passagiers. Daarnaast heeft het kabinet ervoor gekozen om een vlak tarief te heffen. Met deze keuze drukt de vliegbelasting relatief zwaarder op tickets voor bestemmingen op kortere afstanden en wordt de reiziger zodoende gestimuleerd om gebruik te maken van een alternatief vervoersmiddel, zoals de trein, bus en auto. Verder is het mijn streven om te komen tot eenvoudige en uitvoerbare belastingwetgeving. Het kabinet hecht dan ook aan de voorgestelde eenvoudige opzet van de vliegbe-lasting.

De leden van de fractie van de PvdD vragen waarom niet is gekozen voor een gedifferentieerd tarief, waarbij economyclass en businessclass verschillend worden belast. Deze vraag is ook aan de orde geweest bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en is beantwoord in de brief van 27 mei 2020.²¹ In de voorgestelde Nederlandse vliegbe-lasting is de exploitant van de luchthaven (hierna: de luchthaven) de belastingplichtige. Voor het berekenen van de heffing wordt aangesloten bij gegevens die al bij de luchthavens beschikbaar zijn in verband met de heffing van de luchthavengelden. Door deze benadering is de Neder-landse vliegbelasting eenvoudig uitvoerbaar voor zowel de vliegsector als de Belastingdienst. De luchthavens beschikken niet over de verdeling van passagiers over de verschillende klasse-indelingen van de luchtvaartmaat-schappijen. Voor de luchthavengelden is die verdeling ook niet relevant. Het is momenteel dan ook niet mogelijk voor de luchthavens om een onderscheid te maken dat op de klasse-indeling is gebaseerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat luchtvaartmaatschappijen vele verschillende reisklassen kennen. Het zou dan ook zeer complex zijn om een algemeen geldende en goed controleerbare klasse-indeling te definiëren.

De leden van de fractie van de PvdD vragen waarom er geen extra hoog tarief voor privéjets geldt. Voor passagiersvluchten is gekozen voor een heffing per vertrekkende passagier, niet per vliegtuig. Deze vraag is ook

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 205, nr. 31.

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 205, nr. 31.

aan de orde geweest bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en is beantwoord in de brief van 27 mei 2020.²² Het maakt voor de vliegbelasting geen verschil of al dan niet sprake is van een privévliegtuig. Met uitzondering van vliegtuigen in gebruik bij de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht, vallen alle gemotoriseerde vliegtuigen boven het drempelgewicht van 8.616 kilogram maximaal toegelaten startgewicht onder de vliegbelasting. De luchthaven is dus ook vliegbelasting verschuldigd aan de Belastingdienst voor de passagiers die met zo'n vliegtuig vanaf de luchthaven vertrekken, ongeacht de vraag of al dan niet sprake is van een privévliegtuig. De luchtvaartmaatschappij – bij privévliegtuigen degene op wiens naam het vliegtuig is geregistreerd – is vervolgens gehouden de doorberekende vliegbelasting aan de luchthaven te betalen. Het zou de voorgestelde vliegbelasting complexer maken als rekening moest worden gehouden met de inrichting van het vliegtuig waarmee passagiers vertrekken vanaf een in Nederland gelegen luchthaven.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de achtergrond is van het voornemen om over transferpassagiers en binnenkomende vluchten geen belasting te heffen en hoe lang deze uitzonderingspositie gaat gelden. De leden van de fractie van de PvdD vragen of ik bereid ben deze uitzonderingspositie te schrappen, en zo nee, waarom niet. Het zou weinig zinvol zijn om ook binnenkomende vluchten in de heffing te betrekken. Dit zou slechts leiden tot dubbel werk. Toestellen die in Nederland landen, vertrekken immers over het algemeen ook weer vanuit Nederland.

Het in de heffing betrekken van transferpassagiers zou grote gevolgen kunnen hebben voor de hub-functie en positie van Schiphol, zolang dit niet tegelijkertijd ook zou gebeuren in landen met concurrerende internationale hub-luchthavens.

Transferpassagiers zijn 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 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 2015²³ blijkt dat de internationale bereikbaarheid van Nederland aanzienlijk verslechtert als de hub-functie 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.

Dit vervoer is echter kwetsbaar door een relatief hoge prijsgevoeligheid. Transferpassagiers kunnen namelijk gemakkelijk kiezen voor een 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 of binnenkomende vluchten. Een dergelijke maatregel is daarom alleen zinvol in Europees verband. Het kabinet heeft dan ook geen voornemen om het transfervervoer alsnog te gaan belasten.

²² *Kamerstukken II* 2019/20, 35 205, nr. 31.

²³ SEO, «Economisch belang van de hubfunctie van Schiphol», september 2015, *Kamerstukken II* 2015/16, 29 665, nr. 219, bijlage.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar het uitsluiten van transferpassagiers van de vliegbelasting en hoe dit aansluit bij belastingheffing voor vergelijkbare situaties waar Nederland als hub functioneert. Zij vragen daarbij of sprake is van uniform beleid. Indien er grensoverschrijdende activiteiten worden uitgevoerd, waarin Nederland als hub functioneert, kan dit relevant zijn voor verschillende belastingmiddelen. Hoe die activiteiten leiden tot belastingheffing verschilt per belastingmiddel. Belastingmiddelen hebben namelijk verschillende oorsprong, streven verschillende doelen na en hebben verschillende economische gevolgen. Voor de vliegbelasting is de afweging gemaakt om, met het oog op de hub-functie van Schiphol, transferpassagiers niet in de heffing te betrekken. Hierdoor wordt voorkomen dat een passagier die zijn reis aanvangt bijvoorbeeld op een Duitse, Italiaanse of Oostenrijkse luchthaven en via Schiphol doorreist naar een intercontinentale bestemming, zowel op de luchthaven van vertrek als op Schiphol met een vliegbelasting wordt geconfronteerd. Het voorkomen van dubbele belasting bij dezelfde (rechts)persoon is een principe dat in veel belastingmiddelen terugkomt.

7. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de regering op dit moment oordeelt over de verwachte opbrengst van de vliegbelasting. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of een opbrengst van € 200 miljoen nog reëel is en hoe de terugsluis van de belastingopbrengst wordt verdeeld over burgers en bedrijven.

Door de coronacrisis is het waarschijnlijk dat de opbrengst van de vliegbelasting in 2021 lager uitkomt dan geraamd. Dit is het gevolg van een andere economische ontwikkeling en niet van een beleidsmatige keuze, het verschil hoeft daarom conform de begrotingsregels van het kabinet niet gedekt te worden. Het bedrag dat is geraamd bij indiening van het wetsvoorstel is ingeboekt in het inkomstenkader. Latere afwijkingen, zowel positief als negatief, lopen mee in het EMU-saldo. De opbrengsten van de vliegbelasting zijn niet geoormerkt. In het totale lastenbeeld van het regeerakkoord is de opbrengst van de vliegbelasting ingezet voor lastenverlichting voor burgers en bedrijven elders.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of is overwogen om de belastingopbrengst geheel ten goede te laten komen van milieudoelstellingen binnen de luchtvaartsector. Ook de leden van de fracties van D66 en de PvdD vragen waarom de opbrengst niet wordt geïnvesteed in bijvoorbeeld verdere verduurzaming van de luchtvaart of de ontwikkeling van milieuvriendelijke alternatieve vervoersvormen, zoals betere internationale treinverbindingen.

Zoals bij alle rijksbelastingen komt ook de opbrengst van de vliegbelasting ten goede aan de algemene middelen, waaruit de overheidsuitgaven worden betaald. Daaronder vallen ook uitgaven voor verduurzaming. 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 2018²⁴ 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

²⁴ Kamerstukken II 2017/18, 32 140, nr. 47.

opbrengsten worden teruggesluisd in de vorm van lagere lasten voor burgers en bedrijven.

8. Evaluatie

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de PvdD vragen in welke vorm de evaluatie van de vliegbelasting gaat plaatsvinden en of daarbij naast de effecten voor de luchtvaartsector ook de milieu-impact en maatschappelijke gevolgen meegenomen worden.

Bij de evaluatie van fiscale regelingen wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling onderzocht, en wordt ook gekeken naar mogelijke alternatieven om het gestelde doel te bereiken. In de evaluatie zullen de effecten van de vliegbelasting in kaart worden gebracht, zowel wat betreft het vliegverkeer als de milieukosten en andere maatschappelijke gevolgen. Het is aan een volgend kabinet om te bepalen of deze effecten wenselijk zijn en welke maatregelen mogelijk kunnen worden genomen om de effecten van de vliegbelasting te optimaliseren.

De leden van de fractie van de PvdD vragen verder hoe het succes van de vliegbelasting gemeten en geëvalueerd wordt, en of het kabinet met aanvullende maatregelen komt indien blijkt dat passagiers zich bij het boeken van hun vlucht niet laten weerhouden door deze lage vliegtaks. Dit kabinet is thans niet van plan om aanvullende of alternatieve maatregelen te nemen.

9. Verduurzaming luchtvaart

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen naar de uitkomsten van het CE onderzoek «De prijs van een vliegreis»²⁵ en in het bijzonder naar de uitkomst dat bij lange vliegreizen de externe kosten het minst worden afgedekt door belastingen en heffingen en dat niet is te voorzien dat CORSIA hierin substantiële betekenis gaat krijgen. Uit dit CE Delft rapport blijkt dat belastingen en heffingen voor de luchtvaart een relatief groot vast deel bevatten, bijvoorbeeld omdat ze vaak per vlucht worden geheven. Hoe verder gelegen een bestemming, hoe meer CO₂-uitstoot gepaard gaat met een vlucht. Daarom is bij een heffing met een vast tarief de internalisering van CO₂ op lange afstanden relatief gezien kleiner. Op marktwerking gebaseerde CO₂-compensatie systemen zoals het EU ETS en het mondiale CORSIA richten zich op de CO₂-uitstoot van de totale vlucht. Zoals beschreven in de Ontwerp-Luchtvaartnota wordt ingezet op de meest effectieve klimaatmaatregelen. Een maatregel zoals een (Europese) bijmengverplichting zal een aanzienlijk effect hebben op de CO₂-uitstoot. Dit is omdat een (Europese) bijmengverplichting een directe CO₂-winst oplevert en daarnaast naar verwachting een kostenverhogend effect heeft.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe ver de luchtvaartbranche is met het ontwikkelen van minder vervuilende toestellen en brandstoffen, wanneer de eerste schone, zuinige en stille vliegtuigen te verwachten zijn en hoe het kabinetsbeleid deze transitie bevordert. Specifiek voor de luchtvaart wordt in de Ontwerp-Luchtvaartnota beschreven hoe de ontwikkeling van de luchtvaart in de toekomst zal plaatsvinden binnen de randvoorwaarden die klimaat en leefomgeving hieraan stellen.²⁶ Innovatie is hierbij een belangrijke voorwaarde en biedt tegelijkertijd kansen voor de Nederlandse (luchtvaart)industrie. Het kabinet zal hiervoor een innovatiestrategie opstellen. Vlootvernieuwing is

²⁵ «De prijs van een vliegreis. Een onderzoek naar de kosten van en voor de luchtvaart in Nederland», CE Delft november 2019, *Kamerstukken II 2019/20*, 31 936, nr. 702, bijlage.

²⁶ *Kamerstukken II 2019/20*, 31 936, nr. 741.

een doorlopend proces bij luchtvaartmaatschappijen en is in die zin ook nooit klaar. Over de ontwikkeling van en inzet op duurzame luchtvaartbrandstoffen heeft de Minister van IenW de Tweede Kamer meermaals schriftelijk geïnformeerd.²⁷ Daarin staat onder andere dat er in het kader van de Green Deal actief ingezet wordt op de invoering van een Europese bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen. Indien de invoering van een Europese verplichting niet (tijdig) wordt bereikt, zal Nederland er naar streven om per 2023 een nationale bijmengverplichting in te voeren.

In de Ontwerp-Luchtvaartnota kiest het kabinet bovendien ervoor zich ervan te verzekeren dat de klimaatdoelen voor de internationale luchtvaart daadwerkelijk worden gerealiseerd. De doelen zullen daarom worden geborgd. Onderzocht wordt nog hoe dit het beste kan. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de mogelijkheid om grenswaarden vast te leggen in de vorm van een CO₂-emissieplafond per burgerluchthaven, bijvoorbeeld in de luchthaven(verkeers)besluiten. Het kabinet zal die doelen binnen de luchtvaartsector zelf realiseren via de meest effectieve en kostenefficiënte instrumenten. De gekozen klimaatinstrumenten moeten bijdragen aan een versnelling van de energietransitie van de luchtvaart, opgeschaald kunnen worden binnen én buiten Nederland (voor extra effect) en bijdragen aan het verdienvermogen van bedrijven binnen een duurzame economie. Daarom wordt vooral ingezet op de toepassing van duurzame luchtvaartbrandstoffen en op technologische innovaties, zoals hybride elektrisch vliegen. Uit het plan-MER voor de Ontwerp-Luchtvaartnota blijkt dat de gestelde klimaatdoelen te realiseren zijn met gematigde groei. Indien de gezamenlijke aanpak met de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel onvoldoende effect zou hebben, zal het klimaatbeleid worden heroverwogen om binnen het CO₂-plafond te blijven. Dit kan door beleid te intensiveren en door naar alternatieven te kijken zoals minder ver of minder vaak vliegen ten opzichte van het verwachte groeipad.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
J.A. Vijlbrief

²⁷ Onder andere *Kamerstukken II* 2019/20, 31 936, nr. 726 en 633.