
Vergaderjaar 2024-2025

32 140 Herziening Belastingstelsel

AL **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN - FISCALITEIT,
BELASTINGDIENST EN DOUANE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 augustus 2025

Hierbij stuur ik u een afschrift van de brief waarmee de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de onderzoeksrapporten naar de beleidseffecten van verschillende varianten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting en over het internetconsultatieverslag betreffende de gedifferentieerde vliegbelasting.

De staatssecretaris van Financiën -
Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,

T. van Oostenbruggen

BRIEF VAN DE STAATSECRETARIS VAN FINANCIËN - FISCALITEIT, BELASTINGDIENST EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2025

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat, de onderzoeksrapporten aan over de beleidseffecten van verschillende varianten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting. Daarnaast bied ik u het internetconsultatieverslag aan van de gedifferentieerde vliegbelasting. In deze brief worden de onderzochte varianten en de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek samengevat. Vervolgens wordt ingegaan op de uitkomsten van de internetconsultatie over de voorgestelde differentiatie van de vliegbelasting. Tot slot schetsen wij het vervolgproces bij de verdere uitwerking van het voorstel.

Onderzochte varianten

In het onderzoek zijn vijf beleidsvarianten uitgewerkt voor een vliegbelasting die afhankelijk is van de gevlogen afstand. Daarbij is voor iedere variant gekeken naar twee uitvoeringsvormen: een **a-variant**, waarbij wordt uitgegaan van de eindbestemming van de passagier, en een **b-variant**, waarbij wordt uitgegaan van de eerste bestemming. De varianten verschillen in de manier waarop vluchten in afstandsklassen worden ingedeeld, en in de behandeling van specifieke passagiersgroepen zoals transferpassagiers. In varianten 2 en 4 dragen ook transferpassagiers bij. Ook zijn in variant 4 aanvullende toeslagen toegepast, voor business class en privéjets. Hieronder volgt een overzicht van de onderzochte varianten:

- **Variant 1 - Trapsgewijs:** Drie afstandsklassen met oplopende tarieven. Het tarief voor de kortste afstand is gelijk aan het huidige tarief.
- **Variant 2 - Trapsgewijs met transferbelasting:** Gelijk aan variant 1, maar met een verlaagd tarief (€ 2,50) voor transferpassagiers.
- **Variant 3 - U-vorm:** Vijf afstandsklassen. Vluchten onder 500 km krijgen een relatief hoog tarief; overige tarieven nemen toe met afstand.
- **Variant 4 - EU ETS-regiovariant¹ met toeslagen:** Indeling op basis van ligging binnen of buiten het EU ETS-gebied; bevat een toeslag van 100% voor businessclass en privéjets, en een verlaagd tarief (€ 2,50) voor transferpassagiers.
- **Variant 5 - EU ETS-regiovariant zonder toeslagen:** Gelijk aan variant 4, maar zonder toeslagen en zonder belasting van transferpassagiers.

Samenvatting van bevindingen van de onderzoekers

Het onderzoeksrapport beschrijft de verwachte effecten van verschillende varianten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste conclusies die de onderzoekers trekken op basis van hun analyses.

Effecten op passagiersaantallen, netwerk en klimaat

De invoering van een afstandsafhankelijke vliegbelasting leidt tot een beperkte daling van het aantal passagiers dat vanaf Nederlandse luchthavens vliegt: tussen 0,1 en 0,7% in 2030. Deze afname treedt vooral op bij vrijetijdreizigers. Het aantal zakelijke reizigers verandert nauwelijks, met uitzondering van variant 4, waarin een toeslag van 100% voor businessclass-tickets geldt.

De vraag naar vliegen is in de toekomst hoger dan de capaciteit op de Nederlandse luchthavens, waardoor het totale aantal vluchten gelijk blijft. In alle varianten vindt een lichte verschuiving plaats van lange naar kortere vluchten. De gemiddelde reisafstand daalt maximaal met 1,3%, wat bijdraagt aan een afname van 1 tot 3% van Nederlandse luchtvaartemissies ten opzichte van de referentieprognose (41 Mton CO₂-eq in 2030). Door de beperkte impact op het aantal vluchten zijn de gevolgen voor geluidsoverlast en de luchtkwaliteit minimaal.

¹ Varianten 4 en 5 maken onderscheid op basis van het EU ETS-gebied. Het EU Emissions Trading System (EU ETS) is het Europese systeem voor emissiehandel, waarin bedrijven — waaronder luchtvaartmaatschappijen — verplicht zijn om rechten aan te kopen voor hun CO₂-uitstoot binnen de Europese Economische Ruimte. Vluchten binnen dit gebied vallen daarmee al onder een prijsprikkel voor uitstoot, terwijl vluchten van en naar bestemmingen buiten het EU ETS dit vaak niet doen.

Daarnaast draagt de afstandsafhankelijke vliegbelasting in beperkte mate bij aan een betere beprijzing (internalisering) van de externe kosten², doordat vluchten met een langere afstand en daarmee hogere totale CO₂-uitstoot relatief zwaarder worden belast. Volledige internalisatie deze kosten wordt daarmee echter niet bereikt. De wijziging van de vliegbelasting van een vlak naar een afstandsafhankelijk tarief zorgt er wel voor dat langere afstanden in grotere mate worden beprijsd.

Budgettaire en economische effecten

Alle varianten zijn zodanig vormgegeven dat ze leiden tot de beoogde extra opbrengst van € 257 miljoen in 2027 (prijsspeil 2025). In varianten 1, 3 en 5 is de bijdrage van OD-passagiers³, ongeveer gelijk verdeeld tussen Nederlandse en buitenlandse reizigers. In varianten 2 en 4 dragen ook transferpassagiers bij aan de totale opbrengst, circa 14%. Dit aandeel zal naar verwachting in de tijd afnemen, omdat het aantal transferpassagiers minder hard groeit dan het aantal OD-passagiers.

Gezien de beperkte impact op het aantal vluchten zijn de gevolgen voor de werkgelegenheid gering. De bredere economische effecten, zoals de effecten op het vestigingsklimaat en de agglomeratie-effecten zijn lastig te kwantificeren. Een afname van de netwerkqualiteit van de Nederlandse luchthavens kan effect hebben op het Nederlandse vestigingsklimaat, en daarmee de Nederlandse economie. De onderzoekers verwachten een geringe impact.

Effecten op netwerkqualiteit, internationale spreiding en Caribische eilanden

Door de verschuiving van lange naar korte vluchten neemt het aantal verre bestemmingen licht af, terwijl het aantal vluchten naar nabijgelegen bestemmingen toeneemt. De totale impact op de netwerkqualiteit blijft naar verwachting beperkt.

Bij de a-varianten wordt belasting geheven op basis van de eindbestemming; bij b-varianten op basis van de eerste bestemming. In vrijwel alle varianten (behalve Variant 3) leidt dit in de b-variant tot ontwijkgedrag: reizigers kiezen voor een overstap op buitenlandse luchthavens om belasting te vermijden. Dit kan negatieve effecten hebben op de netwerkqualiteit van Schiphol, het marktaandeel van Nederlandse maatschappijen en de kosten voor reizigers. Tegelijkertijd zorgen de hogere tarieven in b-varianten voor een iets sterkere daling in de klimaatimpact van 2 tot 3%. In variant 3 doet dit effect zich nauwelijks voor, omdat overstappen bij korte vluchten financieel niet aantrekkelijk is.

Een apart onderzoek is uitgevoerd naar de effecten op het Caribisch deel van het Koninkrijk. De reden hiervoor is dat de luchtverbindingen tussen Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk belangrijk zijn voor de demografische, culturele en economische verbondenheid. Voor het Caribisch deel van het Koninkrijk geldt dat in alle onderzochte varianten het aantal vluchten afneemt, met een daling van de directe bestedingen op de eilanden met naar schatting tussen de € 13 en € 37 miljoen, waarvan naar schatting € 5 tot €15 miljoen terecht komt bij eilandbewoners. Ook wordt een lichte afname van de werkgelegenheid (0,1% tot 0,9%) en een negatieve impact op het bruto binnenlands product (BBP) van de eilanden voorzien.

Verslag internetconsultatie differentiatie vliegbelasting

Naast het uitgevoerde onderzoek zijn het afgelopen half jaar direct betrokkenen, belanghebbenden en geïnteresseerden op verschillende manieren betrokken bij de beleidsvoorbereiding voor een gedifferentieerde vliegbelasting. Er zijn gesprekken met stakeholders geweest, een representatief draagvlakonderzoek onder burgers, een bijeenkomst met een divers gezelschap aan stakeholders en een internetconsultatie die breed onder de aandacht is gebracht.

Het verslag van deze internetconsultatie geeft een goed beeld van de verkregen inbreng. De internetconsultatie is van 15 januari tot en met 25 februari 2025 een gehouden. In totaal zijn 8.326 reacties ontvangen, afkomstig van zowel burgers als andere stakeholders. De consultatie leverde een breed palet aan inhoudelijke reacties op.

Verschillende indieners ondersteunen differentiatie naar afstand, omdat dit beter aansluit bij de hogere CO₂-uitstoot van langere vluchten. Tegelijkertijd uiten tegenstanders zorgen over de betaalbaarheid en het risico dat hogere belastingtarieven nauwelijks tot minder vluchten leiden, terwijl ze wel de concurrentiepositie van Nederlandse luchthavens kunnen raken.

Ten aanzien van het Caribisch deel van het Koninkrijk pleiten veel indieners voor een uitzondering gezien het ontbreken van alternatieve vervoersmogelijkheden, terwijl anderen juist voor eenvoud zonder uitzonderingen pleiten. Rond transferpassagiers lopen de standpunten uiteen: voorstanders

² Externe kosten zijn de kosten waarvoor op de markt geen prijs tot stand komen en die dus (zonder overheidsingrijpen) niet door luchtvaartmaatschappijen of reizigers worden meegenomen in hun transportbeslissingen. Dit zijn bijvoorbeeld geluidskosten, de kosten van luchtvervuiling of de kosten van klimaatemissies.

³ Origin-Destination-passagiers: reizigers die hun reis starten in Nederland

van belastingheffing op transferpassagiers wijzen op hun bijdrage aan uitstoot en infrastructuurgebruik; tegenstanders vrezen negatieve gevolgen voor de hubfunctie en concurrentiepositie.

Bij differentiatie naar reisklasse pleiten diverse indieners voor hogere tarieven voor businessclass en privévluchten vanwege de relatief hogere uitstoot per passagier. Tegelijkertijd wordt gewezen op de uitvoeringscomplexiteit hiervan.

Tot slot wordt door meerdere indieners gepleit voor differentiatie naar vlieggedrag, waarbij veelvliegers zwaarder worden belast. Andere indieners wijzen hier op praktische uitvoerbaarheid en privacy-aspecten.

Vervolg

De uitkomsten van dit onderzoek bieden waardevolle inzichten voor de verdere besluitvorming over de vliegbelasting. De uiteindelijke besluitvorming is gebaseerd op drie pijlers: de resultaten van dit onderzoek, de input van belanghebbenden (via internetconsultatie, draagvlakonderzoek⁴ onder burgers en de overleggen met diverse (sector)partijen) en de uitvoerbaarheid. Op basis van deze input zal het kabinet de komende periode de maatregel verder uitwerken. Het is de bedoeling om het voorstel op Prinsjesdag aan uw Kamer te presenteren.

De staatssecretaris van Financiën -
Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,

T. van Oostenbruggen

⁴ Motivaction (2025), Maatschappelijk draagvlak voor mogelijke beleidsmaatregelen van IenW, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, januari 2025.