# RAMINGSTOELICHTING

Toelichting op de raming van de budgettaire effecten van de introductie van de vliegbelasting.

# Ramingstoelichting introductie vliegbelasting

**Korte beschrijving van de maatregel**

Er wordt een vliegbelasting ingevoerd. Deze wordt opgenomen in de Wet belastingen op milieugrondslag. De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2021. De vliegbelasting wordt geheven ter zake van het vertrek van:

- een passagier met een vliegtuig. Er geldt een uniform tarief van € 7,00 per vertrekkende passagier, ongeacht de afstand/bestemming. Transferpassagiers blijven buiten de heffing;
- een vrachtvliegtuig. Voor vrachtvliegtuigen in geluidsklasse A bedraagt het tarief € 3,85 per ton MTOW.[1] Het tarief voor vrachtvliegtuigen in geluidsklasse B is € 1,925.

Vliegtuigen in gebruik bij de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht vallen buiten de heffing.

**Tabel 1: Budgettaire effecten maatregel '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend**

| *Bedragen in mln euro, prijzen 2017*[2] | 2020 | 2021 | 2022 | struc | Struc in |
|---|---|---|---|---|---|
| Invoering vliegbelasting | 0 | 200 | 200 | 200 | 2021 |

**Kern van de raming**

De budgettaire opbrengst van de introductie van de vliegbelasting is gebaseerd op de grondslagen die uit het AEOLUS-model volgen. Met dit model zijn door CE Delft en Significance de effecten van een vliegbelasting onderzocht, zoals te vinden is in het onderzoeksrapport dat met het wetsvoorstel wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. Het AEOLUS-model is recentelijk geactualiseerd en is wetenschappelijk gevalideerd.[3]

De effecten van de vliegbelasting zijn berekend tegen enerzijds het hoge en anderzijds het lage WLO-scenario. De tarieven zijn zo gesteld dat de vliegbelasting in het lage WLO-scenario in 2021 € 200 miljoen opbrengt. Deze ramingstoelichting hanteert dus de output van het AEOLUS-model in het scenario 'Laag-restricted 2021', zoals te vinden in bijlage C van het genoemde onderzoeksrapport.

AEOLUS rapporteert in dit scenario 53,81 miljoen OD-passagiersbewegingen.[4] De helft hiervan betreft vertrekkende passagiers, waarover per passagier € 7 belasting wordt geheven. De opbrengst van deze ticketbelasting is dus 26,91 miljoen * € 7 = € 188 miljoen.

AEOLUS rapporteert in dit scenario 18.560 vrachtvluchten. De helft hiervan betreft vertrekkende vrachtvluchten, waarover € 3,85 dan wel € 1,925 belasting per ton MTOW wordt geheven. Uit informatie van Schiphol over de vliegbewegingen met verschillende typen vliegtuigen, leiden we af dat met deze tarieven over een vrachtvliegtuig gemiddeld € 1204 belasting wordt geheven. De opbrengst van deze vrachtvluchtbelasting is dus 9.280 * € 1204 = € 11 miljoen.

---

[1] MTOW staat voor maximum take-off weight, ofwel maximaal toegelaten startgewicht. Vrachtvluchten met meer dan -20 EPNdB vallen in geluidsklasse A en vrachtvluchten met -20 of minder EPNdB vallen in geluidsklasse B.

[2] Het is gebruikelijk om ramingen te presenteren in prijzen van het jaar van invoering. Voor de vliegbelasting is dat 2021. Omdat dit jaar nog ver vooruit ligt, zijn de budgettaire effecten in de Memorie van Toelichting gepresenteerd in prijzen 2017. In het Belastingplan 2021 zullen de tarieven en het budgettaire effect op basis van de nieuwste inzichten over vliegverkeer en prijsontwikkeling worden geactualiseerd. In deze ramingstoelichting worden consequent bedragen in prijzen 2017 gehanteerd.

[3] Het model is in 2006 (Validatie van het Airport Catchment Area Competition Model (ACCM), CPB memorandum van 21 april 2006) en in 2009 (Validatie Aeolus-gams, CPB notitie van 5 juni 2009) extern gevalideerd door het Centraal Planbureau (CPB). De door het CPB gedefinieerde tests zijn ook bij de modelactualisatie in 2015 herhaald. Het CPB heeft geconcludeerd dat de resultaten uit de verschillende modelexercities grotendeels plausibel waren. De CPB-notitie waarin de conclusies staan beschreven is te vinden op de website van het CPB. Bij de actualisatie van het model die de afgelopen jaren is uitgevoerd (Actualisatie AEOLUS 2018 en geactualiseerde luchtvaartprognoses, februari 2019) hebben de planbureaus CPB en PBL en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) deelgenomen aan de begeleidingscommissie van het onderzoek. Daarnaast is Joris Melkert, luchtvaartdeskundige van de TU Delft, om advies gevraagd over de aannames over de ontwikkeling van vliegtuigtechnologie en hij heeft aangegeven dat deze aannames plausibel zijn.

[4] Origin/Destination (OD) verkeer betreft passagiers die Nederland als herkomst of bestemming hebben.

Centraal Planbureau

# Certificering budgettaire raming Wet vliegbelasting

De maatregel betreft een vliegbelasting voor kwalificerende luchthavenexploitanten op vertrekkende passagiers- en vrachtvluchten.

Deze publicatie certificeert de raming van de opbrengst van de voorgestelde nationale vliegbelasting en is uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Financiën.

CPB notitie

Rob Euwals, Marcel Lever,
Maurits van Kempen en
Sander van Veldhuizen

mei 2019

# Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de raming van de opbrengst van een nationale vliegbelasting op vertrekkende passagiers- en vrachtvluchten voor exploitanten van luchthavens. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming leunt in belangrijke mate op de data en aannamen in het AEOLUS-model en kent een gemiddelde onzekerheid.

# 1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire raming door het ministerie van Financiën van de fiscale beleidsmaatregel uit het wetsvoorstel Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting). De maatregel betreft een vliegbelasting voor kwalificerende luchthavenexploitanten op vertrekkende passagiers en vertrekkende vrachtvluchten. Het kabinet is voornemens om de belasting per 1 januari 2021 te laten ingaan. De vliegbelasting wordt geheven bij vertrekkende vliegtuigpassagiers en bij vertrekkende vrachtvliegtuigen. Transferpassagiers vallen buiten de heffing, evenals vliegtuigen in gebruik bij de krijgsmacht.

Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het CPB toetst of de ramingen 'neutraal en redelijk' zijn, en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.[1] Een raming kwalificeert als 'redelijk' wanneer er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term 'neutraal' houdt in dat de raming geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de jaren 2020-2022, als het structurele budgettaire effect. Voor de raming van de structurele opbrengst van een belastingmaatregel geldt doorgaans dat het lastig is te corrigeren voor de conjuncturele component. Een dergelijke correctie is daarom in de regel met grote onzekerheid omgeven en wordt niet door het ministerie van Financiën gemaakt. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden als bijlage bij de certificering van het Belastingplan 2019.[2]

Het CPB onderwerpt de maatregel vanwege de budgettaire omvang aan een uitvoerige toetsing.[3] Hierbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het fiscale landschap hierdoor verandert. Voorts wordt dieper ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en op de validiteit van de gebruikte aannamen en gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB geeft een inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

[1] De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van saldosturing naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 (link).
[2] Zie CPB Notitie, 18 september 2018, Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2019, (link).
[3] Ramingen die door gedragseffecten of door de gebruikte grondslag een hoge mate van onzekerheid kennen, vereisen meer inzicht en kwalificeren daarom voor een uitgebreide toetsing. Verder inzicht is ook gewenst indien een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement.

# 2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel neutraal en redelijk. De raming krijgt het onzekerheidsoordeel 'gemiddeld'. Hieronder wordt de certificering van de budgettaire raming toegelicht. Verdere toelichting van de beleidsmaatregel, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden als bijlage bij het wetsvoorstel Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting).

**Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen**

| Maatregel | Uitvoerige toetsing | Geraamd budgettair effect (mln euro) [a] | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2020 | 2021 | 2022 | Structureel | Onzekerheid |
| Wet vliegbelasting | Ja | 0 | 200 | 200 | 200 | Gemiddeld |

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.

De vliegbelasting geldt per 1 januari 2021 voor vertrekkende passagiers- en vrachtvluchten. Het tarief is 7 euro per vertrekkende passagier, ongeacht de bestemming. Voor vrachtvluchten geldt een gedifferentieerd tarief per maximaal laadgewicht (MTOW) van 3,85 euro per ton voor geluidsklasse-A-vrachtvliegtuigen en 1,925 euro per ton voor de stillere geluidsklasse-B-vrachtvliegtuigen. Transferpassagiers vallen buiten de heffing, evenals vliegtuigen in gebruik bij de krijgsmacht.

De opbrengst van de vliegbelasting wordt op 200 mln euro geraamd, waarvan het overgrote deel uit belaste vertrekkende passagiersvluchten komt (188 mln euro). De voor de grondslag relevante aantallen passagiers en vrachtvluchten zijn berekend aan de hand van het AEOLUS-model.[4] Dat model is voor deze raming gebruikt[5] door Significance en CE Delft en wordt beheerd door het ministerie van I&W. Het model is in 2006 en 2009 gevalideerd door het CPB.[6] Bij de modelactualisatie van 2015 zijn de door het CPB gedefinieerde tests herhaald. Bij de laatste actualisatie in 2018[7] hebben CPB, PBL en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) deelgenomen aan de begeleidingscommissie.[8] De relevante grondslag voor aantallen passagiers is in lijn met CBS-cijfers voor 2018.[9] De grondslag vrachtvluchten is door het ministerie van Financiën geverifieerd aan de hand van interne gegevens van Schiphol.

[4] Het model is ontwikkeld tussen 2004 en 2006, zie Kouwenhoven, M., E. Kroes en A. Lierens, 2005, The airport Network and Catchment area Competition Model, ERSA conference papers, (link) en daarna meermaals geactualiseerd, meest recentelijk in Actualisatie AEOLUS 2018 en geactualiseerde luchtvaartprognoses, Significance Rapport voor ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 15 februari 2019, (link). Verdere toelichting op het model is ook te vinden in hoofdstuk 5 van Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, Achtergronddocument Mobiliteit – Luchtvaart, CPB en PBL, 2015, (link).
[5] De uitkomsten hiervan zijn te vinden in bijlage C van het onderzoeksrapport van CE Delft, bijgevoegd bij het wetsvoorstel.
[6] Zie Validatie van het Airport Catchment Area Competition Model (ACCM), CPB Memorandum, 21 april 2006, (link) en Validatie Aeolus-gams, CPB Notitie, 5 juni 2009, (link).
[7] Zie Actualisatie AEOLUS 2018 en geactualiseerde luchtvaartprognoses, Significance Rapport voor ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 15 februari 2019, (link).
[8] Daarnaast is Joris Melkert, luchtvaartdeskundige van de TU Delft, om advies gevraagd over de aannamen over de ontwikkeling van vliegtuigtechnologie. Hij heeft aangegeven dat de gemaakte aannamen plausibel zijn.
[9] Zie Hoeveel passagiers reizen via Nederlandse luchthavens?, CBS, (link).

De aannamen in het AEOLUS-model brengen onzekerheid met zich mee. In de modelraming zitten de realisaties verwerkt tot en met het jaar 2017. Met behulp van parameters, geschatte elasticiteiten en de aangekondigde restricties van het aantal vluchtbewegingen, worden in het model aannamen gemaakt over de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse luchtvaart, het verwachte aantal vluchtbewegingen en gedragseffecten.

Daarnaast gebruikt de raming een economisch scenario uit de WLO. De raming van de vliegbelasting is primair gebaseerd op het economische scenario WLO-laag.[10] Indien zou worden geraamd met het scenario WLO-hoog, dan blijken de uitkomsten slechts beperkt te verschillen. Gezien de onzekerheidsbandbreedte leidt het gebruik van het scenario WLO-laag niet tot een systematische over- of onderschatting van de raming van de vliegbelasting. Op langere termijn zijn de onzekerheden groter, zoals ten aanzien van de ontwikkeling van stillere vrachtvliegtuigen en de resulterende verschuiving van de grondslag naar het lagere tarief.

Naast de directe vraageffecten, die in de raming zijn meegenomen, bestaat er ook onzekerheid vanwege indirecte gedragseffecten. Wanneer de belasting leidt tot een sterkere afname van het aantal vluchten dan geraamd, kan de netwerkkwaliteit van de luchthaven afnemen, wat voor verdere vraaguitval zorgt. In de raming is verondersteld dat bij de voorstelde tarieven hiervan nog geen sprake is.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de aannamen die gemaakt worden in het AEOLUS-model en de onderliggende scenario's. Dit brengt een gemiddelde onzekerheid met zich mee.

[10] Zie Welvaart en Leefomgeving 2015, CPB en PBL, (link).