

**36 815 Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in
verband met differentiatie van het tarief van de
vliegbelasting (Wet differentiatie vliegbelasting)**

Nr. 8 Nota naar aanleiding van het verslag
Ontvangen 22 oktober 2025

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN	2
1. Vragen bij de inleiding	2
2. Vragen bij de algemene toelichting.....	3
3. Vragen bij de vormgeving	4
4. Vragen bij de maatvoering	10
5. Vragen bij de alternatieven	12
6. Vragen bij de doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie	15
7. Vragen bij de budgettaire aspecten	17
8. Vragen bij de grenseffecten	18
9. Vragen bij de gevolgen voor burgers en bedrijfsleven.....	22
10. Vragen bij uitvoeringslasten en administratieve gevolgen	23
11. Vragen bij de economische gevolgen	23
12. Vragen bij de uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst	26
13. Vragen bij het draagvlakonderzoek.....	27

I. ALGEMEEN

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van NSC, de SGP, het CDA, GroenLinks-PvdA, VVD, D66 en de ChristenUnie.

Bij de beantwoording van de vragen wordt zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vragen waarvan ik acht dat het passender is deze onder een ander hoofdstuk of paragraaf te beantwoorden, zijn verplaatst en gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

Correctie nader rapport

Voor over te gaan naar de beantwoording van de gestelde vragen, maakt het kabinet via deze nota graag een correctie. In het nader rapport inzake het wetsvoorstel Wet differentiatie vliegbelasting¹ is per abuis opgenomen dat aan de toelichting bij het wetsvoorstel een Europeesrechtelijke paragraaf is toegevoegd. Het kabinet heeft de maatregel getoetst aan de Europese wet- en regelgeving en is tot de conclusie gekomen dat de maatregel binnen deze kaders past. Zodoende is geen Europeesrechtelijke paragraaf aan het wetsvoorstel toegevoegd.

Vragen bij de inleiding

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 vragen of het kabinet kan aangeven hoe hoog de externe kosten van de luchtvaart, zoals klimaatschade, luchtvervuiling, gezondheidsschade en geluidshinder, zijn en in welke mate deze kosten met het voorliggende wetsvoorstel zijn geïnternaliseerd. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen zich hiernaast af waar of bij wie de externe kosten terechtkomen in het geval deze niet zijn geïnternaliseerd.

De hoogte van de externe kosten van verschillende retourreizen is in 2023 in kaart gebracht door CE Delft.² Het onderzoek laat zien dat de externe kosten van een retourreis naar Parijs met het vliegtuig in 2023 ongeveer € 42 per passagier bedragen, naar Londen € 56, naar Barcelona € 99, naar Rome € 107, naar Toronto € 551 en naar Los Angeles € 726. In het onderzoek naar de effecten van de differentiatie van het tarief van de

¹ Kamerstukken II 2025/26, 36815, nr. 4

² CE Delft (2023), De prijs van een vliegreis Editie 2023, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2023.

vliegbelasting³ is de mate van internalisatie van de externe kosten, inclusief de infrastructuurkosten van de gekozen vervoersmodaliteit, van de verschillende onderzochte varianten weergegeven. De mate van internalisatie wordt in het onderzoek uitgedrukt als verhouding tussen de externe kosten en de beprijzing⁴ van de reis. Hieruit komt naar voren dat de mate van internalisatie van de externe kosten van langeafstandsvluchten in 2030 door de maatregel toeneemt van ongeveer 17% in de referentieprognose, naar circa 21%.⁵ Voor vluchten over zeer korte afstand (Parijs en Londen) is de verwachte mate van internalisatie 88% en voor relatief langere vluchten (Barcelona en Rome) is dit naar verwachting 58%. Externe kosten die niet worden beprijsd komen uiteindelijk terecht bij de samenleving als maatschappelijke kosten, bijvoorbeeld in de vorm van milieuschade, gezondheidskosten of verminderde leefkwaliteit.

Vragen bij de algemene toelichting

De leden van de fractie van de VVD vragen het kabinet te onderbouwen waarom is gekozen voor een nationale maatregel, terwijl ook op Europees niveau wordt gewerkt aan heffingen met betrekking tot de luchtvaart. Voorts vragen de leden naar de stappen die het kabinet onderneemt om de maatregel af te stemmen met België en Duitsland. De leden van de fractie van de BBB vragen of het kabinet voor eenzelfde maatregel, zoals voorgesteld met het wetsvoorstel, gaat pleiten in andere Europese lidstaten.

In het Regeerakkoord tussen de PVV, VVD, NSC en BBB is afgesproken dat het tarief van de vliegbelasting wordt gedifferentieerd naar afstand, met een budgettaire opbrengst van € 257 miljoen (prijspeil 2025). Het kabinet heeft de maatregel conform het Regeerakkoord uitgewerkt. De maatregel kent enerzijds een budgettaire doelstelling, anderzijds geldt dat vluchten over langere afstanden meer uitstoot hebben en daarom ook meer worden belast, om zo de externe kosten van deze vluchten in grotere mate te internaliseren. De luchtvaart is echter een mondiale sector met een mondiale impact. Beprijzingsmaatregelen hebben daarom

³ CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, mei 2025.

⁴ De totale beprijzing bestaat uit vliegbelasting, luchthavengelden, navigatieheffingen, ETS, CORSIA en de btw op tickets voor transport naar en van de luchthaven.

⁵ In de referentieprognose wordt rekening gehouden met een toenemende mate van beprijzing via bijvoorbeeld ETS en CORSIA. Met deze reden is de mate van internalisatie in 2030 van de referentieprognose reeds hoger dan de mate van internalisatie uit het onderzoek van CE Delft uit 2023 waar in dit nader rapport ook naar wordt gerefereerd.

de meeste impact wanneer deze op internationaal, dan wel Europees, niveau genomen worden. Het kabinet zet zich op mondiaal en Europees niveau dan ook al jaren in voor eerlijke internationale beprijzing van de luchtvaartsector. Internationale beprijzing kent echter vele drempels, zoals bijvoorbeeld de Europese energiebelastingrichtlijn die het belasten van kerosine in de weg staat. Het aanpassen van deze verdragen en richtlijnen is op korte termijn niet realistisch. Het kabinet acht het daarom nodig om nationale maatregelen te treffen, zoals de invoering van de vliegbelasting in 2021 en de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging daarvan. Bij het ontwerp van de maatregel heeft het kabinet rekening gehouden met de vliegbelastingen in omringende landen zoals België en Duitsland. Hiernaast is er onderzoek uitgevoerd naar de beleidseffecten van de maatregel, zoals bijvoorbeeld de impact op het aantal vluchten, passagiers en mogelijke grenseffecten.

De leden van de fractie van de SGP vragen zich af of het kabinet kan reflecteren op het mogelijke risico op dubbele belastingheffing wanneer een vanuit Nederland vertrekkende passagier overstapt op een luchthaven in een land waar ook een vliegbelasting van kracht is.

De vliegbelasting wordt geheven per van een Nederlandse luchthaven vertrekkende passagier, een zogenoemde Origin/Destination(OD-)passagier. Over het vertrek van een overstappende passagier, een zogenoemde transferpassagier, is geen vliegbelasting verschuldigd. Deze methodiek is in lijn met de internationale praktijk. In het geval een OD-passagier vanuit Nederland vertrekt en overstapt op een buitenlandse luchthaven, zal dus alleen over het vertrek van deze passagier in Nederland vliegbelasting worden geheven, op basis van de eindbestemming van de passagier. Het vertrek als transferpassagier van de buitenlandse luchthaven is niet belast. Het hanteren van de eindbestemming als uitgangspunt waarborgt een gelijke behandeling van passagiers met dezelfde eindbestemming. Zonder deze systematiek zou een passagier die via een buitenlandse luchthaven overstapt lager worden belast dan een passagier die rechtstreeks naar dezelfde eindbestemming vliegt. Dat zou leiden tot ongelijke belastingdruk en een verstoring van concurrentieverhoudingen tussen luchthavens.

Vragen bij de vormgeving

De leden van de fractie van de SGP vragen of het kabinet kan toelichten waarom er vanuit wordt gegaan “dat slechts een zeer beperkte groep

reizigers actief hun reizen zal proberen te splitsen in afzonderlijke overeenkomsten om zo onder een lagere tariefklassen te vallen”.

Dit risico is in een vroeg stadium geïdentificeerd en voorgelegd aan de Belastingdienst, sectorpartijen en ook op ambtelijk niveau aan Duitsland⁶. De sectorpartijen en de Duitse ambtenaren gaven aan dat dit slechts een gering risico betreft. Voor reizigers weegt de moeite van het splitsen van de reis namelijk in bijna geen van de gevallen af tegen het voordeel dat behaald wordt. Reizigers moeten bijvoorbeeld bij de tussenstop met twee tickets zelf hun bagage ophalen, door de controle en daarna weer inchecken met de bijbehorende controles. Ook is aangegeven dat het splitsen van reizen in de praktijk bij de Duitse vliegbelasting niet of nauwelijks voorkomt. Mocht het toch zo zijn dat dit risico in de praktijk daadwerkelijk groter is dan nu ingeschat, zal het kabinet passende maatregelen treffen om dergelijke vormen van omzeiling tegen te gaan.

De leden van de fractie van NSC vragen hoe het kabinet aankijkt tegen een mogelijke uitzonderingspositie voor vluchten naar Suriname, waarbij Suriname zou vallen onder bijlage A, en welke risico's daaraan verbonden zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat Suriname niet is opgenomen in de bijlagen A en B en daardoor onder het hoogste tarief valt. Zij vragen of bij het opstellen van de tarieflijsten rekening is gehouden met de historische verbondenheid tussen Nederland en Suriname, de belangen van de Surinaamse diaspora in Nederland en hun inkomenspositie, en wat de gevolgen van deze heffing zijn voor reizen naar Suriname.

Het kabinet onderkent de hechte historische banden tussen Nederland en Suriname. Tegelijkertijd is Suriname een onafhankelijke staat. De relatie met Suriname verschilt daarmee wezenlijk van die met bijvoorbeeld het Caribisch deel van het Koninkrijk, dat staatsrechtelijk onderdeel uitmaakt van Nederland en waarvoor om die reden een uitzondering is opgenomen. Een afzonderlijke indeling voor Suriname zou afbreuk doen aan de gekozen systematiek van differentiatie en moeilijk uitlegbaar zijn tegenover andere landen waarmee Nederland eveneens historische of culturele banden onderhoudt.

Volgens onderzoek van CE Delft neemt het aantal vluchten naar Suriname beperkt af met ongeveer 1,6% in 2030.⁷

⁶ De Duitse vliegbelasting kent eenzelfde methodiek van heffing a.d.h.v. de eindbestemming van de passagier zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel.

⁷ CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, mei 2025.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom in het voorgestelde stelsel zowel Algerije als Tunesië in bijlage B zijn opgenomen, terwijl de hoofdsteden van deze landen hemelsbreed binnen de afstandsgrens van circa 2.000 kilometer van Amsterdam liggen. Zij vragen het kabinet deze keuze nader toe te lichten, mede in het licht van het feit dat in Duitsland deze landen in de lagere afstandscategorie vallen, en wat de toegevoegde waarde is van het gelijk belasten van alle Noord-Afrikaanse bestemmingen.

Het doel van de afbakening van bijlage A is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de geografische reikwijdte van de Europese Unie. Deze grens dekt het overgrote deel van de Europese staten, waardoor slechts beperkt uitzonderingen (zoals Cyprus en Griekenland) nodig zijn om deze groep als geheel af te bakenen. Het kabinet heeft er in dit verband voor gekozen om alle Noord-Afrikaanse bestemmingen op gelijke wijze te belasten, zodat binnen één geografisch samenhangende regio een consequente indeling wordt behouden. Duitsland hanteert in zijn vliegbelasting een andere systematiek, waarbij ook Noord-Afrikaanse landen tot de laagste afstandscategorie behoren. De Nederlandse keuze wijkt in dat opzicht daarvan af, omdat de indeling hier primair is gebaseerd op de geografische afstand tot Amsterdam en de wens om de Europese Unie en haar directe omgeving in de laagste categorie te plaatsen.

Verder vragen de leden van de fractie van D66 hoe het kabinet is gekomen tot de keuze om voor ultraperifere gebieden (UPG's) een afzonderlijke afstandsgrens van 3.500 kilometer te hanteren. Zij merken op dat hierdoor voor sommige UPG's een uitzondering geldt op het algemene afstandscriterium van circa 2.000 kilometer, terwijl dat niet voor alle UPG's het geval is. Ook vragen zij waarom niet is gekozen om alle UPG's op gelijke wijze te behandelen, bijvoorbeeld door de grens van 3.500 kilometer te laten vervallen of door de UPG's geheel onder het algemene afstandscriterium te brengen.

De leden van de fractie van SGP merken op dat de uitzonderingen op de indeling in afstandscategorieën willekeurig overkomen. Deze leden vragen of dergelijke afwijkingen geen afbreuk doen aan het uitgangspunt dat de kosten van reizen beter in de prijs worden geïnternaliseerd, waarom niet is gekozen voor een eenduidige systematiek zonder uitzonderingen, en of dat niet zou leiden tot meer rechtvaardigheid en duidelijkheid. Ook merken zij op dat de hoofdstad van Algerije binnen de afstandsgrens van circa 2.000 kilometer ligt, terwijl de Azoren daar ver boven liggen, maar voor laatstgenoemde een lager tarief geldt.

Het kabinet heeft er niet voor gekozen om alle UPG's op eenzelfde wijze te behandelen, omdat de geografische spreiding van deze gebieden zeer uiteenloopt, van nabijgelegen bestemmingen tot ver buiten Europa gelegen gebieden. Een uniforme behandeling zou ertoe leiden dat zeer langeafstandsvluchten onder het lage tarief zouden vallen.

De afzonderlijke afstandsgrens van 3.500 kilometer voor UPG's is ingevoerd om binnen deze categorie onderscheid te kunnen maken tussen UPG's die geografisch relatief nabij Europa liggen (zoals de Canarische Eilanden en de Azoren) en UPG's die zich op veel grotere afstand bevinden (zoals Réunion of Frans-Guyana). Zonder deze grens zouden ook zeer verre bestemmingen onder het lage tarief vallen, terwijl de ratio van de maatregel is om verre vluchten zwaarder te belasten.

De grens van 3.500 kilometer is gekozen als een evenwichtige afbakening, die ruwweg overeenkomt met de afstand tussen Amsterdam en de hoofdstad van Cyprus, de verst van Nederland gelegen EU-lidstaat. Op die manier sluit de maatregel aan bij de geografische reikwijdte van de Europese Unie en wordt een balans gevonden tussen beleidsdoel en evenredigheid. De huidige indeling is daarom volgens het kabinet het meest in lijn met de doelstelling van de maatregel.

De leden van de fractie van BBB vragen of het effect van de differentiatie op de feitelijke CO₂-reductie en andere emissies na invoering structureel wordt gemonitord, hoe wordt bepaald of het doel van de maatregel wordt bereikt, en wat de gevolgen zijn als omliggende landen hun systemen aanpassen, bijvoorbeeld door afschaffing of juist verdere differentiatie van hun vliegbelasting.

De differentiatie van het tarief van de vliegbelasting is bedoeld om de externe kosten van vliegverkeer beter in de prijs tot uitdrukking te brengen, alsmede het behalen van een taakstellende budgettaire opbrengst van € 257 miljoen (prijspeil 2025). De maatregel kent daarmee geen afzonderlijke CO₂-doelstelling, maar kan daaraan wel indirect bijdragen doordat langere vluchten relatief zwaarder worden belast. Het onderzoek van CE Delft laat zien dat dit zorgt voor een kleine verschuiving van langere naar kortere vluchten, hetgeen leidt tot een daling van CO₂-emissies van circa 1,9%. Na inwerkingtreding zal de maatregel structureel worden gemonitord en uiterlijk binnen vijf jaar worden geëvalueerd. Het kabinet zal ook de internationale ontwikkelingen nauwlettend volgen. Dergelijke wijzigingen kunnen gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van Nederlandse

luchthavens. Mocht blijken dat deze veranderingen leiden tot onevenwichtige of onbedoeld nadelige effecten, dan kan op basis van de uitkomsten van monitoring en evaluatie worden gezien of aanpassing van het Nederlandse stelsel wenselijk is.

De leden van de fractie van BBB vragen of de voorgestelde differentiatie in de vliegbelasting ook in de toekomst blijft bestaan als luchtvaartmaatschappijen in toenemende mate schonere, minder vervuilende brandstoffen gaan gebruiken. Zij vragen daarnaast of het kabinet voornemens is om in de toekomst over te stappen op een heffing die meer gebaseerd is op de feitelijke uitstoot van luchtvaartuigen, en wat de visie van het kabinet hierop is.

De maatregel differentieert het tarief van de vliegbelasting naar afstand, maar is niet direct gerelateerd aan de mate van vervuiling of welke brandstof gebruikt wordt, maar het kabinet volgt de ontwikkelingen op het terrein van duurzame luchtvaart nauwlettend, waaronder de inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen (Sustainable Aviation Fuels, SAF) en de ontwikkeling van emissievrije vliegtuigen. In de toekomst is een meer emissiegerichte beprijzing denkbaar, mits dit uitvoerbaar, juridisch houdbaar, budgettair gedekt en in internationaal verband afgestemd is. Daarbij zal een dergelijke benadering worden afgewogen in samenhang met bestaande beleidsinstrumenten, zoals het EU-emissiehandelssysteem (ETS) en de bijmengverplichting van SAF onder ReFuelEU.

De leden van de fractie van SGP vragen of het noodzakelijk is dat alle lidstaten van de Europese Unie onder het lage tarief van de vliegbelasting vallen, en of het mogelijk zou zijn hierin onderscheid te maken tussen lidstaten, bijvoorbeeld op basis van afstand.

Het Unierecht schrijft niet dwingend voor dat alle EU-lidstaten in dezelfde tariefcategorie moeten vallen. In beginsel kan een nationale heffing worden vormgegeven met objectieve, niet-discriminerende en proportionele criteria, zoals afstand. In de praktijk betekent dit dat onderscheid binnen de Europese Unie juridisch alleen standhoudt als het consistent, objectief en proportioneel is onderbouwd. Een strikte toepassing van de afstandsgrens van circa 2.000 kilometer zou er bijvoorbeeld toe leiden dat Griekenland en Cyprus in een hogere afstandscategorie vallen, terwijl andere EU-lidstaten in de lage categorie blijven. Daarbij speelt mee dat het Caribisch deel van Nederland – hoewel geografisch buiten Europa gelegen – is opgenomen in de lage afstandscategorie. Dit versterkt de noodzaak van een consistente

toepassing van de systematiek voor alle lidstaten, omdat het juridisch minder verdedigbaar zou zijn wanneer bepaalde EU-lidstaten wél in een hogere categorie zouden vallen, terwijl het Caribisch deel van Nederland onder de lage categorie is gebracht. Om die reden kiest het kabinet er beleidsmatig voor om alle EU-lidstaten uniform in het lage tarief te plaatsen.

De leden van de fractie van SGP vragen om een helder en inzichtelijk overzicht van de keuzes voor de uitzonderingen voor Landen en Gebieden Overzee (LGO's) en Ultraperifere Gebieden (UPG's) binnen de tariefindeling.

De tariefindeling van LGO's en UPG's komt tot stand komt via volgende stapsgewijze systematiek:

Bijlage	Afstand tot Amsterdam (hemelsbreed)	Hoofregel / afwijking	Toelichting
A – UPG's ≤ ca. 3.500 km	Tot ca. 3.500 km	Afwijking t.o.v. 2.000 km-grens	Bijzondere status (art. 349 VWEU); vergelijkbare afstand als verste EU-lidstaat (Cyprus)
A – Caribisch deel van het Koninkrijk	Ongeacht afstand	Uitzondering op afstandscriterium	Bijzondere staatsrechtelijke band binnen het Koninkrijk en economische overwegingen
B – UPG's > 3.500 km (tot 5.500 km)	Ca. 3.500–5.500 km	Geen afwijking: tarief volgens afstand	UPG's op grotere afstand volgen de algemene afstandssystematiek
B – LGO's (o.b.v. werkelijke afstand)	Ca. 2.000–5.500 km	Geen afwijking: tarief volgens afstand	LGO's volgen afstandsindeling; vallen buiten communautair grondgebied (Bijlage II VWEU)
Overig – UPG's > 5.500 km	Meer dan 5.500 km	Geen afwijking: tarief volgens afstand	UPG's op zeer grote afstand volgen algemene afstandssystematiek zonder uitzondering
Overig – LGO's (andere	Meer dan 5.500 km	Geen afwijking: tarief volgens afstand	LGO's vallen buiten het communautaire

dan NL-Caribisch deel)			grondgebied (Bijlage II VWEU)
------------------------	--	--	-------------------------------

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke wijze het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie in de vliegbelasting bijdraagt aan het aantrekkelijker maken van de trein als alternatief voor continentale vluchten, en of bij de tarifiering van kortere afstands vluchten niet in de eerste plaats zou moeten worden ingezet op het stimuleren van reizen per trein of andere milieuvriendelijkere alternatieven in plaats van uitsluitend op CO₂-reductie. De leden van de fractie van de SGP vragen welke andere maatregelen het kabinet neemt om het internationaal treinverkeer te stimuleren.

De voorgestelde maatregel kent geen specifiek CO₂-reductiedoel, maar is gericht op het beter internaliseren van de externe kosten van langeafstands vluchten. Het tarief voor kortere afstanden wordt daarbij niet verhoogd. De maatregel is daarmee niet bedoeld om korte vluchten duurder te maken of om de trein direct aantrekkelijker te maken. Eventuele verschuivingseffecten tussen vervoersmodaliteiten kunnen zich voordoen, maar vormen geen doelstelling van deze maatregel. Een tariefstelsel dat primair is gericht op vervoerssubstitutie — het stimuleren van treinreizen ten faveure van korte vluchten — zou tot aanzienlijk hogere tarieven voor korte vluchten moeten leiden. In de praktijk zou dit juist kunnen leiden tot meer uitwijkgedrag naar buitenlandse luchthavens. Daarnaast is de verwachting dat, gezien de capaciteitsbeperkingen op Nederlandse luchthavens, een verschuiving in de vraag vooral zou resulteren in meer langeafstands vluchten, die juist gepaard gaan met een hogere CO₂-uitstoot.

Wat betreft de stimulering van het internationaal treinverkeer verwijs ik graag naar het Werkprogramma Internationaal Spoor⁸ en de Kamerbrief over internationaal personenvervoer die de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat binnenkort met uw Kamer deelt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ook waarom het kabinet niet heeft gekozen voor een vormgeving die overeenkomt met variant 3 uit het onderzoek van CE Delft (2025), waarin een zogenoemde

⁸ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Directie Openbaar Vervoer en Spoor (2022), Werkprogramma Internationaal Spoor 2022.

U-vormige tariefstructuur wordt gehanteerd met vijf afstandsklassen en een relatief hoog tarief voor zeer korte vluchten (<500 km).

Het kabinet merkt op dat variant 3 uit het onderzoek van CE Delft weliswaar leidt tot een hogere prikkel voor gedragsverandering op korte vluchten, maar ook tot minder CO₂-reductie dan varianten met een sterker oplopende tariefstructuur. In variant 3 wordt het tarief voor korte afstanden verhoogd, maar blijven de tarieven voor langere afstanden relatief beperkt, waardoor de afname van passagiers en emissies op langeafstandsvluchten kleiner is. Juist deze langeafstandsvluchten hebben een hoge totale uitstoot en zijn ook verantwoordelijk voor het grootste relatieve deel van de totale uitstoot van de luchtvaart.

Verder vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie waarom het aantal vluchten volgens het onderzoek van CE Delft naar verwachting zal toenemen, ondanks de invoering van heffingen zoals de vliegbelasting, en hoe dit zich verhoudt tot het doel van de maatregel.

Figuur 4 in het onderzoek van CE Delft laat het aantal verwachte passagiers zien in de referentieprognose. De prognoses zijn gebaseerd op de scenario's voor de toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO-scenario's) van het Planbureau voor de Leefomgeving.⁹ De WLO-scenario's laten zien dat onder invloed van wereldwijde groei van bevolking en de economie de vraag naar luchtvaart groeit. Deze toename van het aantal passagiers komt voort uit de inzet van grotere vliegtuigen, terwijl het aantal vliegbewegingen naar verwachting nagenoeg stabiel blijft vanwege de capaciteitsbeperkingen op Nederlandse luchthavens.

Vragen bij de maatvoering

De leden van de fractie van NSC vragen of het kabinet heeft overwogen om een specifiek tarief voor privévluchtvaart op te nemen in het wetsvoorstel. Ook vragen de leden of het kabinet de opvatting van de leden deelt dat een hoger tarief voor privévluchten in lijn is met het streven van een hogere mate van internalisatie van de externe kosten.

Het hanteren van een specifiek tarief voor zakelijke (privé)luchtvaart is uitvoeringstechnisch zeer lastig. Het identificeren en afbakenen van deze

⁹ Planbureau voor de Leefomgeving (2015), Nederland in 2030-2035: twee referentiescenario's – Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, december 2015.

vluchten blijkt in de praktijk lastig. Enerzijds leidt het tot een sterke toename van de administratieve lasten voor de belastingplichtigen en anderzijds tot een afname van de handhaafbaarheid bij de Belastingdienst. De gegevensstroom die nodig is voor de berekening van de vliegbelasting wijkt voor deze vluchten af van die voor de reguliere burgerluchtvaart. De mogelijkheden om achteraf te controleren hoeveel passagiers er aan boord waren en wat hun eindbestemming was, zijn beperkt. Hiernaast zijn de budgettaire opbrengsten en klimaateffecten van een dergelijk tarief gering. Daartegenover staat dat zakelijke (privé)vluchten hogere externe kosten per passagier hebben dan de reguliere burgerluchtvaart, waardoor een hoger tarief in lijn zou zijn met het streven naar een hogere mate van internalisatie van de externe kosten. Deze overwegingen zijn zorgvuldig gewogen en de keuze is gemaakt om geen afzonderlijk tarief voor zakelijke (privé)vluchten op te nemen in het wetsvoorstel. Ter volledigheid is het van belang op te merken dat reeds 92% van de zakelijke (privé)vluchten die per jaar vertrekken van Nederlandse luchthavens binnen de reikwijdte van de vliegbelasting vallen en er over deze passagiers dus ook vliegbelasting verschuldigd is. De voorgestelde maatregel zal dus ook voor zakelijke (privé)vluchten leiden tot een hogere mate van internalisatie van de externe kosten.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het kabinet tot de voorgestelde tarieven is gekomen. De leden van de fractie van het CDA vragen waarom niet gekozen is om de tarieven nauwer aan te laten sluiten bij de tarieven van de vliegbelasting in de buurlanden. Voorts vragen de leden of de budgettaire taakstelling zwaarder weegt dan de reële gevolgen voor burgers en bedrijfsleven van de gekozen vormgeving.

Het kabinet heeft de drie tarieven zo gekozen dat de beoogde opbrengst van € 257 miljoen (prijspeil 2025) wordt gerealiseerd. Bij de bepaling van de uiteindelijke tarieven is het huidige tarief van € 29,40 als uitgangspunt genomen voor het laagste tarief voor de kortste afstandscategorie. Onderzoek van CE Delft laat zien dat voor korte vluchten de externe kosten al in relatief hogere mate zijn geïnternaliseerd in de prijs.¹⁰ Het verlagen van dit tarief zou daarom niet passend zijn. Een verhoging van het laagste tarief zou de verschillen met buurlanden vergroten en beperkt daarnaast de ruimte om middellange- en langeafstandsvluchten zwaarder te belasten, binnen de taakstellende budgettaire opbrengst van € 257 miljoen (prijspeil 2025). Dit zou vervolgens afdoen aan de beleidsdoelstelling om de externe kosten van langere afstanden in hogere mate te internaliseren. Met de tarieven voor middellange- en langeafstandsvluchten wordt binnen de beschikbare budgetruimte een hogere mate van internalisatie van de externe kosten van luchtvaart

¹⁰ CE Delft (2023), De prijs van een vliegreis Editie 2023, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2023.

beoogd, zonder dat de maatregel leidt tot verstoring van de netwerkkwaliteit van Nederland. Deze tarieven sluiten nauw aan bij de tarieven die worden gehanteerd in Duitsland. De gevolgen voor burgers en bedrijfsleven zijn zonder meer meegewogen in de keuze voor de hoogte van de tarieven. Onderzoek van CE Delft wijst ook uit dat de maatregel slechts een geringe economische impact heeft op Nederlandse burgers en het bedrijfsleven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet kan aangeven welke tarieven zouden moeten worden gehanteerd om de volledige externe kosten te dekken.

Op basis van het eerder genoemde onderzoek van CE Delft uit 2023¹¹ komt het volledig beprijzen van de externe kosten voor zeer korte vluchten (retour Londen en Parijs) neer op een beprijzing van circa € 40 tot € 60 per passagier, voor relatief langere vluchten circa € 100 tot € 110 per passagier en voor langeafstandsvluchten kan dit oplopen tot ruim € 600 per passagier. Het is hierbij van belang om op te merken dat de externe kosten van een vlucht sterk verschillen per bijvoorbeeld vliegroute, type vliegtuig en type brandstof. Een specifiek te hanteren tarief, om zo alle externe kosten te dekken, is dus niet mogelijk.

Vragen bij de alternatieven

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 vragen zich af waarom het kabinet er niet voor kiest om transferpassagiers te belasten, omdat deze passagiers ook externe kosten met zich meebrengen.

De externe kosten die worden veroorzaakt door transferpassagiers worden op dit moment niet bepaald via de vliegbelasting. Wel wordt over transferpassagiers een gereduceerd tarief aan luchthavengelden geheven. Luchthavens in de EU en het Verenigd Koninkrijk baseren hun tariefdifferentiaties van havengelden naar passagierssegment onder andere op kostenverschillen. Transferpassagiers maken namelijk minder gebruik van de luchthavenfaciliteiten dan OD-passagiers.

Het kabinet heeft besloten de bestaande uitzondering voor transferpassagiers te handhaven. Hiervoor zijn zowel beleidsmatige als praktische redenen. Allereerst strookt het belasten van transferpassagiers niet met de doelstellingen van de maatregel. Het wetsvoorstel beoogt het tarief van de vliegbelasting te differentiëren naar afstand, om zo de externe kosten beter te internaliseren, rekening

¹¹ CE Delft (2023), De prijs van een vliegreis Editie 2023, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2023.

houdend met een taakstellende budgettaire opbrengst van € 257 miljoen (prijsspeil 2025). Het schrappen van de uitzondering voor transferpassagiers leidt tot een beperktere budgetruimte om langeafstandsvluchten zwaarder te belasten, hetgeen leidt tot een beperktere mate van internalisatie van de externe kosten van langeafstandsvluchten. Hiernaast zijn transferpassagiers belangrijk voor de netwerkkwaliteit van Nederlandse luchthavens: ze maken directe verbindingen naar meer bestemmingen met hogere frequenties mogelijk. OD-passagiers profiteren ook van een veelheid aan directe verbindingen die er zonder transferpassagiers niet zouden zijn. Ook komt uit onderzoek naar voren dat transferpassagiers zeer prijsgevoelig zijn en bij kostenverhogingen snel uitwijken naar andere luchthavens of alternatieve routes. Dit zou leiden tot een daling van het aantal transferpassagiers, hetgeen vervolgens leidt tot een afname van het aanbod van directe verbindingen en dientengevolge een verslechtering van de netwerkkwaliteit van de Nederlandse luchthavens en het Nederlandse vestigingsklimaat.¹² Tot slot wijkt het belasten van transferpassagiers af van de internationale praktijk. Een dergelijke grondslagverbreding kan daarom leiden tot concurrentienadelen voor de Nederlandse luchthavens of zelfs tot retaliatie door andere landen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of het kabinet kan reflecteren op het feit dat veel maatschappelijke kosten van luchtvaart ontstaan bij een start of een landing en dat een reis met een overstap en tussenlanding dus mogelijk hogere externe kosten heeft.

De klimaatkosten vormen de grootste externe kosten van de luchtvaart. De klimaatkosten worden veroorzaakt door CO₂- en non-CO₂-emissies. De CO₂-uitstoot is hoger als voor vluchten over langere afstanden, simpelweg omdat er meer kerosine nodig is om het hogere aantal vliegkilometers af te leggen. De non-CO₂-klimaat effecten nemen ook sterk toe met de afstand, mede omdat deze vluchten langer op grote hoogte vliegen waar de kans dat deze emissies leiden tot een broeikaseffect groter is. Langere vluchten zijn hierdoor vervuilender dan kortere vluchten. Andere maatschappelijke kosten, zoals geluid en lokale luchtvervuiling, komen inderdaad in overwegende mate voor bij de start en landing van het vliegtuig. Echter dient er bij een rechtstreekse vlucht méér kerosine aan boord te zijn dan bij een vlucht met een tussenlanding. Dit betekent dat het vliegtuig zwaarder is en op de totale vlucht méér kerosine verbrandt. Het is dus niet eenduidig te zeggen of er een significant verschil in externe kosten bestaat tussen een vergelijkbare vlucht die rechtstreeks of met een tussenstop een langeafstandsvlucht aflegt.

¹² CE Delft (2023), Effecten includeren transferpassagiers in de vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën, mei 2023.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen ook of het kabinet kan toelichten waarom een taakstellende opbrengst, aldus de leden, leidend is geweest voor de vormgeving van de maatregel en niet de externe kosten of het beïnvloeden van reizigersgedrag.

De maatregel kent twee doelstellingen, namelijk het realiseren van een budgettaire opbrengst van € 257 miljoen en het in hogere mate internaliseren van de externe kosten van luchtvaart dan nu het geval is. Beide doelstellingen zijn in gelijke mate richtinggevend geweest bij het ontwerp van de maatregel.

De leden van de fractie van D66 vragen naar een nadere toelichting van de voor- en nadelen van een systeem met meer dan drie tariefklassen. Ook vragen de leden naar de voor- en nadelen van een differentiatie aan de hand van de CO₂-uitstoot per passagier per kilometer.

Het gekozen aantal van drie afstandscategorieën is het resultaat van een zorgvuldige afweging tussen de doelstellingen van het wetsvoorstel enerzijds en de administratieve en uitvoeringslasten van de Belastingdienst en de belastingplichtigen anderzijds. De drieledige tariefstelling zorgt ervoor dat een hogere mate van internalisering van de externe kosten kan worden bewerkstelligd, zonder dat dit leidt tot veel hogere administratieve en uitvoeringslasten. Een systeem met meer tariefklassen of een heffing op basis van de CO₂-uitstoot per passagier per kilometer zou de externe kosten mogelijk in hogere mate kunnen internaliseren, maar naar verwachting stijgen de administratieve en uitvoeringslasten dan ook sterk. Voornoemde is ook naar voren gekomen uit gesprekken met de sector en de Belastingdienst. Een dergelijke sterke toename van administratieve en uitvoeringslasten vindt het kabinet onwenselijk.

Voorts vragen de leden van de fractie van D66 waarom het kabinet er niet voor heeft gekozen om het tarief te differentiëren naar reisklasse.

Het differentiëren van het tarief van de vliegbelasting naar reisklasse leidt tot een hogere mate van complexiteit voor de uitvoering, omdat de invulling van reisklassen per luchtvaartmaatschappij en per vliegroute aanzienlijk verschilt. Voorts kunnen dergelijke (extra hoge) tarieven voor verschillende reisklassen leiden tot een beperktere budgetruimte binnen de taakstellende budgettaire opbrengst van € 257 miljoen (prijsspeil 2025) om langeafstandsvluchten zwaarder te belasten, hetgeen dan weer leidt tot een beperktere mate van internalisatie van de externe kosten van langeafstandsvluchten. Hiernaast was een dergelijke differentiatie in samenhang met een differentiatie van het tarief naar afstand niet uitvoerbaar per 1 januari 2027 en zou hierdoor de taakstellende budgettaire opbrengst niet tijdig behaald kunnen worden.

De leden van de fractie van D66 vragen ook nog of het kabinet de mogelijkheid tot een veelvliegersbelasting heeft onderzocht.

Mede in lijn met een toezegging van mijn ambtsvoorganger tijdens het tweeminutendebat Staatsdeelnemingen van 18 december 2024¹³, heeft het kabinet de mogelijkheden voor een veelvliegersbelasting onderzocht. Hieruit is naar voren gekomen dat een dergelijke belasting een sterke verhoging van de complexiteit van de vliegbelasting met zich mee zou brengen. De Belastingdienst, belastingplichtigen en luchtvaartmaatschappijen beschikken niet over de informatie over het aantal vluchten dat een individuele reiziger maakt. Vluchten vanaf verschillende Nederlandse luchthavens worden niet centraal verwerkt. Daarnaast kunnen passagiers ook van buitenlandse luchthavens vertrekken, wat registratie van de vliegfrequentie per individuele reiziger verder bemoeilijkt. Het realiseren van een veelvliegersbelasting zou een aanzienlijke inbreuk op de privacy van burgers betekenen, omdat de vliegfrequentie van individuele reizigers centraal zou moeten worden bijgehouden, met gebruik van persoonsgegevens. Hierbij worden hoge eisen gesteld aan gegevensverwerking, toezicht en handhaving. Gelet op bovengenoemde argumenten heeft het kabinet afgezien van een veelvliegersbelasting.

Vragen bij de doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of de voorgestelde tarieven leiden tot significant minder vliegbewegingen, zodat de externe maatschappelijke kosten afnemen.

Het aantal vliegbewegingen wordt grotendeels bepaald door de beperkte capaciteit op Nederlandse luchthavens. Er is in Nederland meer vraag naar vliegreizen dan dat er slots op de Nederlandse luchthaven beschikbaar zijn. De voorgestelde maatregel remt de groei van de vraag enigszins af en zorgt ervoor dat de externe kosten van vliegen beter in de prijs worden geïnternaliseerd, maar leidt niet tot een significante afname van het aantal vluchten.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen verder of de (meer)opbrengsten van de gedifferentieerde vliegbelasting worden aangewend om de niet-geïnternaliseerde kosten van luchtvaart te dekken,

¹³ Tweeminutendebat Staatsdeelnemingen (CD 28/11), 18 december 2024.

of dat de overheid hiermee feitelijk verdient aan de gezondheidsschade en levensduurverkorting van omwonenden. Ook vragen zij wat hiervoor een redelijke prijs is.

De maatregel is niet ontworpen als een dekkingsmechanisme voor specifieke schadeposten. Ik wijs de veronderstelling dat de overheid via de vliegbelasting zou verdienen aan gezondheidsschade dan ook nadrukkelijk van de hand. De vliegbelasting is een generieke belasting die onder meer beoogt de prijs van vliegen eerlijker te maken door een deel van de externe kosten te internaliseren. De opbrengsten van de vliegbelasting vloeien, zoals gebruikelijk bij belastingen, naar de algemene middelen. Het bepalen van een afzonderlijke “redelijke prijs” voor gezondheidsschade of levensduurverkorting van omwonenden maakt geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van VVD vragen wat het doel en het verwachte gedragseffect is van de voorgestelde maatregel. De leden van de fractie van D66 vragen wat het effect is op het reisgedrag van mensen.

De maatregel heeft zowel een budgettair als een beleidsmatig doel. Vanaf 2027 levert de maatregel een jaarlijkse opbrengst van circa € 257 miljoen (prijspeil 2025) en draagt zij bij aan een betere internalisatie van de externe kosten van langere afstandsvluchten. De differentiatie kan de groei van de vraag naar langere afstandsvluchten enigszins afremmen, maar de vraag blijft naar verwachting hoger dan de beschikbare capaciteit aan vliegtuigbewegingen, waardoor het aantal vluchten niet significant afneemt.

Ook vragen de leden van de fractie van VVD in welke mate de differentiatie van de vliegbelasting leidt tot een vermindering van langeafstandsvluchten en in hoeverre dit bijdraagt aan CO₂-reductie.

De maatregel draagt bij aan een lichte afname¹⁴ van het aantal langeafstandsvluchten en tot een CO₂-reductie van circa 1,9%.

De leden van de fractie van VVD vragen of het kabinet bereid is onderzoek te doen naar de effecten van vliegen, waarbij alle

¹⁴ Afnamen van 1,4% voor vluchten tussen 2.500 km en 6.000 km, 1,6% voor vluchten tussen 6.000 km en 10.000 km en 1,3% voor vluchten langer dan 10.000 km.

maatschappelijke kosten worden meegenomen en niet alleen het effect van de vliegbelasting wordt gemodelleerd. De leden van de fractie van BBB vragen of, naast de evaluatie na vijf jaar, tussentijdse monitoring of bijsturing mogelijk is indien de opbrengst of gedragsreacties sterk afwijken van de verwachtingen.

De belangrijkste effecten van de maatregel zijn reeds onderzocht door CE Delft, waarbij ook de externe kosten, zoals CO₂-uitstoot, luchtverontreiniging en geluid, zijn meegenomen. Uit dit onderzoek blijkt dat de effecten van de maatregel beperkt zijn voor zowel het vliegverkeer als de uitstoot. Het kabinet ziet daarom geen aanleiding om aanvullend, integraal onderzoek te doen naar alle maatschappelijke kosten van vliegen. Uiteraard wordt de maatregel structureel gemonitord en uiterlijk binnen vijf jaar geëvalueerd, waarbij de feitelijke effecten op vlieggedrag, opbrengsten en emissies in kaart worden gebracht. Op basis daarvan kan worden gezien of aanpassing van het stelsel wenselijk is.

De leden van de fractie van BBB vragen of de evaluatie eventueel eerder, bijvoorbeeld na drie jaar, kan plaatsvinden. De leden van de fractie van VVD verzoeken om binnen twee jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatie uit te voeren naar de effecten van de differentiatie. Ook vragen zij of het kabinet bereid is de tariefstructuur te heroverwegen indien blijkt dat de maatregel hoofdzakelijk leidt tot verplaatsing van vliegverkeer zonder milieuwinst. De leden van de fractie van D66 vragen binnen welk tijdsbestek wordt geëvalueerd of de maatregel effectief is geweest.

Het kabinet is voornemens om de maatregel binnen vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren. Een evaluatie binnen twee jaar na inwerkingtreding, zoals genoemd door de leden van de fractie van VVD, geeft naar verwachting nog geen volledig beeld van de structurele effecten van de maatregel. In die periode zijn doorgaans alleen de gegevens over het eerste uitvoeringsjaar beschikbaar, waarin ook aanpassingseffecten kunnen optreden en het gedrag van reizigers en luchtvaartmaatschappijen zich nog niet heeft gestabiliseerd. Een evaluatie nadat de maatregel reeds drie jaar van kracht is, als geopperd door de leden van de fractie van de BBB, kan reeds een vollediger beeld geven van de werking van de maatregel. Onder meer de passagiersstromen en opbrengsten zullen structureel worden gemonitord. Op basis van deze monitoring kan, indien daartoe aanleiding bestaat, worden gezien of een eerdere evaluatie of bijstelling van de tariefstructuur wenselijk is.

Vragen bij de budgettaire aspecten

De leden van de fractie van de SGP vragen of het kabinet bereid is om de budgettaire opbrengst van de maatregel deels te investeren in het stimuleren van het internationaal treinverkeer. De leden van de VVD-fractie vragen of de budgettaire opbrengst van de maatregel kan worden ingezet voor verduurzaming van de luchtvaart of bij de transitie naar stillere en schonere toestellen.

De begrotingsregels kennen een strikte scheiding van inkomsten en uitgaven. De budgettaire opbrengst van de vliegbelasting stroomt dan ook naar de algemene middelen en wordt niet geoormerkt voor specifieke doeleinden, zoals het stimuleren van treinverkeer of de verduurzaming van de luchtvaart.

Wel worden er vanuit de algemene middelen onder andere investeringen gedaan in het Klimaatfonds, met gerichte subsidies voor particulieren en bedrijven. Zo wordt vanuit het Klimaatfonds geïnvesteerd in de ontwikkeling van duurzame luchtvaartbrandstoffen. Daarnaast heeft het kabinet ook op andere manieren aandacht voor verduurzaming van de luchtvaart. Er is bijvoorbeeld 383 miljoen euro beschikbaar uit het Nationaal Groeifonds voor de verduurzaming van de luchtvaart. Dit wordt onder andere besteed aan innovaties voor het vliegen op waterstof en het waterstof-elektrisch vliegen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet kan aangeven wat het budgettair beslag is dat gepaard gaat met het verwijderen van Rusland van de lijst in bijlage A en of het mogelijk is om Rusland op te splitsen in een Europees en niet-Europees deel en wat daarvan het budgettaire effect zou zijn.

Rusland is opgenomen in bijlage B, behorende bij de Wet belastingen op milieugrondslag. In deze bijlage zijn landen opgenomen waarvan de hoofdstad zich bevindt op minimaal 2.000 kilometer, maar niet verder dan 5.500 kilometer gemeten vanaf Amsterdam. Het opsplitsen van Rusland in twee delen zou afwijken van deze systematiek. Daarnaast zou moeten worden gezien of een dergelijke splitsing uitvoerbaar is voor de Belastingdienst en de belastingplichtigen.

Op basis van de indeling van Rusland in bijlage B bedraagt het tarief per vertrekkende passagier vanuit Nederland naar Rusland € 47,24. Het verwijderen van Rusland van deze lijst zou betekenen dat het vertrek van

passagiers naar Rusland onder het hoogste tarief zou vallen van € 70,86. Momenteel gelden er sancties voor directe vluchten naar Rusland, maar het is wel mogelijk om vanuit Nederland met een overstap in een ander land naar Rusland te vliegen. Dit betreft naar verwachting maar slechts een beperkt aantal passagiers (< 20.000). De budgettaire gevolgen van het verwijderen van Rusland uit bijlage B zijn daarmee nihil, evenals voor het opsplitsen van Rusland in twee delen.

Vragen bij de grenseffecten

De leden van de fracties van NSC en de SGP vragen of het kabinet een overzicht kan geven van de vliegbelastingen in buurlanden.

In de onderstaande tabel is de vormgeving en maatvoering van de vliegbelastingen in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk opgenomen, alsmede het huidige en de per 1 januari 2027 voorgestelde ontwerp van de Nederlandse vliegbelasting.

Land	Vormgeving	Tarief
Nederland (huidig)	Alle OD-vluchten, per passagier: € 29,40	€ 29,40
Nederland (per 1-1-2027)	Korte afstand (tot 2.000 km): Middellange afstand (2.000 km - 5.500 km): Lange afstand (>5.500 km):	€ 29,40 € 47,24 € 70,86
België	Korte afstand (tot 500 km) Overig:	€ 10,00 € 5,00
Duitsland	Korte afstand (tot 2.500 km): Middellange afstand (2.500 km - 6.000 km): Lange afstand (>6.000 km):	€ 15,53 € 39,34 € 70,83
Frankrijk	Standaardtarief ☐ Korte afstand (EU, EER of tot 1.000 km): ☐ Middellange afstand (1.000 km - 5.500 km): ☐ Lange afstand (>5.500 km): Tarief “met aanvullende diensten” ¹⁵ ☐ Korte afstand (EU, EER of tot 1.000 km): ☐ Middellange afstand (1.000 km - 5.500 km): ☐ Lange afstand (>5.500 km): Tarief voor zakenvluchten met propellervliegtuigen	€ 7,40 € 15 € 40 € 30 € 80 € 120 € 210 € 675 € 1.025 € 420

¹⁵ Dit tarief geldt wanneer de passagier zonder bijbetaling on-board services, die niet voor alle passagiers beschikbaar zijn (bijvoorbeeld lunch), krijgt, zonder bijbetaling.

capaciteitsrestricties op het aantal vliegbewegingen.¹⁷ Afname van de vraag naar luchtvaart door bijvoorbeeld duurdere vliegtickets zal daarom niet direct leiden tot een lagere hoeveelheid vliegbewegingen. Deze vraaguitval wordt grotendeels opgevangen door de latente vraag van andere reizigers. Uit het onderzoek van CE Delft komt naar voren dat er door de maatregel sprake is van een afname van de passagiersaantallen met 0,2%, terwijl het aantal vluchten vanaf Nederlandse luchthavens gelijk blijft. Van deze passagiers wijkt er ongeveer een kwart uit naar luchthavens over de grens. Hiernaast is sprake van een afname van de vraag naar langeafstandsvluchten. Hierdoor vindt er een beperkte verschuiving plaats van langere naar kortere vluchten. Zo vindt er een verschuiving plaats van intercontinentale vluchten naar vluchten binnen Europa. Deze verschuiving vertaalt zich in een afname van de mondiale CO₂-emissies van 1,9%.

De leden van de fractie van VVD vragen of is onderzocht of de voorgestelde maatregel niet vooral leidt tot uitwijkgedrag naar buitenlandse luchthavens, met name in grensregio's. Zij vragen hoe groot het kabinet dit risico acht en welke mitigerende maatregelen worden overwogen om negatieve neveneffecten te voorkomen. Verder vragen zij naar de effecten van het wetsvoorstel op de economische vitaliteit, de winstgevendheid en de concurrentiepositie van regionale luchthavens, ten opzichte van buitenlandse alternatieven. Ook vragen zij of het kabinet bereid is de gevolgen voor de regionale luchtvaart te monitoren en – indien sprake blijkt van substantiële weglek – corrigerende maatregelen te overwegen.

De mogelijke effecten voor Nederlandse regionale luchthavens zijn onderzocht door CE Delft. Op basis daarvan acht het kabinet het risico op uitwijk door deze maatregel beperkt. Dat komt mede doordat deze luchthavens hoofdzakelijk Europese bestemmingen bedienen, waarvoor geen tariefsverhoging geldt. Daarmee heeft de maatregel naar verwachting geen significante impact op de economische vitaliteit, winstgevendheid en concurrentiepositie van deze luchthavens. Het kabinet zal de gevolgen voor deze luchthavens volgen en bij substantiële weglek bezien of corrigerende maatregelen nodig zijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet in hoeverre er in de afgelopen jaren grenseffecten gezien zijn van Nederlandse reizigers die van een Duitse of Belgische luchthaven reizen en wat daarvan de impact is op de Nederlandse luchthavens.

¹⁷ Zo is de capaciteitsrestrictie van Schiphol Airport 478.000 vliegbewegingen per jaar.

Onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) uit 2024 toont aan dat 13% van de Nederlandse reizigers voor de laatste vliegreis voor vertrek van een buitenlandse luchthaven koos.¹⁸ In het onderzoek van 2018 was dit 12% van de Nederlandse reizigers.¹⁹ Vooral inwoners nabij de grenzen met België en Duitsland vliegen relatief vaker vanaf luchthavens in die landen. De grenseffecten zijn tot op heden dus stabiel. Door de beperkte capaciteit op Nederlandse luchthavens, is er een grote latente vraag naar luchtvaart in Nederland. Dit leidt ertoe dat de verwachting is dat "*overspill*" naar buurlanden weinig tot geen effect heeft op de aantallen passagiers vertrekkend van Nederlandse luchthavens. Desalniettemin houdt het kabinet de ontwikkelingen van mogelijke grenseffecten scherp in de gaten.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het beeld dat de grenseffecten van de vliegbelasting gering zijn wel realistisch is, mede gezien de mogelijke verlaging van de Duitse vliegbelasting. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot de economische gevolgen voor Nederlandse luchthavens.

De inschatting dat de uitwijkeffecten beperkt zijn, is naar verwachting realistisch, mede gelet op de capaciteitsrestricties voor het aantal vliegbewegingen op Nederlandse luchthavens. De vraag die mogelijk wegvalt als gevolg van de vliegbelasting wordt opgevangen door latente vraag.²⁰ Een lagere vraag leidt daardoor niet direct tot minder benutting van beschikbare capaciteit of lagere economische activiteit, maar eerder tot een verschuiving binnen het aantal vliegbewegingen. Op basis van deze bevindingen acht ik de economische gevolgen voor Nederlandse luchthavens beperkt. Dit neemt niet weg dat het kabinet de internationale ontwikkelingen nauwlettend zal blijven volgen.

De leden van de fractie van het CDA vragen om een nadere toelichting op het economische potentieel van Nederlandse luchthavens en luchtvaartmaatschappijen en om een uitgebreidere weergave van de adviezen van deze partijen dan in de memorie van toelichting is opgenomen.

¹⁸ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2024), De Vliegende Hollander 2024.

¹⁹ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2018). De Vliegende Hollander.

²⁰ Er is meer vraag naar vliegreizen dan dat er slots beschikbaar zijn.

Het economische potentieel van Nederlandse luchthavens wordt in belangrijke mate bepaald door de beschikbare capaciteit en de internationale marktdynamiek. De grotere luchthavens, zoals Schiphol, opereren reeds op of nabij hun vergunde capaciteitsgrenzen. De ruimte voor verdere groei ligt daardoor niet primair in een toename van het aantal vliegbewegingen, maar in een efficiënte benutting van de bestaande capaciteit. Voor regionale luchthavens, zoals Eindhoven, Maastricht Aachen Airport en Groningen Airport Eelde, ligt de nadruk op het behouden van regionale connectiviteit en het ondersteunen van de regionale economie.

De tijdens de consultatie en overleggen ontvangen adviezen van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen lopen uiteen. Elke partij heeft eigen opvattingen over de mate van differentiatie en de indeling van afstandscategorieën. De meeste varianten zijn meegenomen in het onderzoek van CE Delft. De meeste partijen benadrukten in de gesprekken het belang van een op de eindbestemming gebaseerd tarief, om zo de gelijke behandeling van vluchten te waarborgen. Tegelijkertijd was met name vanuit een aantal luchtvaartmaatschappijen een brede weerstand tegen het verbreden van de grondslag naar transferpassagiers, omdat dit hun concurrentiepositie zou kunnen verzwakken.

Daarnaast heeft één regionale luchthaven verzocht om uitgesloten te worden van de vliegbelasting, met het oog op de regionale economische betekenis. Het kabinet heeft hierop gewezen dat een dergelijke uitzondering niet verenigbaar zou zijn met het gelijkheidsbeginsel, omdat daarmee gelijke gevallen (passagiers die vanuit andere Nederlandse luchthavens vertrekken) ongelijk zouden worden behandeld.

Deze verschillende aandachtspunten zijn door het kabinet meegewogen bij de verdere vormgeving van het voorstel.

Vragen bij de gevolgen voor burgers en bedrijfsleven

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet een overzicht kan verstrekken van de effectieve belastingdruk per ticket vergeleken met België, Duitsland en Frankrijk. De leden vragen ook naar in welke mate de lasten verschuiven naar zakelijke reizigers, intercontinentale vluchten of toeristische reizigers en welke inkomensgroepen het meest geraakt worden door de maatregel. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of de externe kosten van *first class*-passagiers nu niet gedeeltelijk worden gedragen door *economy class*-passagiers en of het kabinet dit eerlijk acht.

Ongeveer 20% van de vluchten die vanaf een Nederlandse luchthaven vertrekken, vallen in de middellange- of langeafstandscategorie.²¹ Voor ongeveer 80% van de vluchten verandert het tarief dus niet.

Wat betreft de vraag waar de kosten van de belasting daadwerkelijk terecht komen en wat de belastingdruk per ticket is, is het van belang om in ogenschouw te nemen dat de Nederlandse vliegbelasting, evenals die in België, Frankrijk en Duitsland, wordt geheven per vertrekkende passagier en niet per vliegticket. Hierdoor is het voor luchtvaartmaatschappijen mogelijk om de belastingdruk zelf te verdelen over verschillende vliegroutes en soorten tickets, bijvoorbeeld *businessclass* of *economy class*. Het kabinet heeft geen inzicht in de daadwerkelijke allocatie van de vliegbelasting per vlucht, stoel of reisklasse. Daardoor is een vergelijking van effectieve belastingdruk per ticket tussen landen niet te geven.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet de stapeling van nationale lasten de investeringsruimte van luchtvaartmaatschappijen mogelijk beperkt en de transitie naar nieuwe, zuinige toestellen mogelijk vertraagd.

Luchtvaartmaatschappijen hebben verschillende redenen om te investeren in vlootvernieuwing. Brandstofkosten zijn één van de hoogste kostenposten per vlucht voor een luchtvaartmaatschappij. Derhalve is een nieuw en zuiniger toestel niet alleen goed voor het klimaat maar ook voor het kostenplaatje van een vlucht. Het kabinet monitort de lastendruk van de luchtvaart en houdt de ontwikkelingen in de gaten.

Vragen bij uitvoeringslasten en administratieve gevolgen

De leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie vragen naar de tijdige haalbaarheid van de ICT-aanpassingen bij de belastingplichtigen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarnaast waarom het kabinet het billijk acht de financiële lasten van deze aanpassingen neer te leggen bij de belastingplichtigen.

Het kabinet heeft uitgebreid gesproken met de belastingplichtigen over de uitvoering van de maatregel en zo ook over de tijdige haalbaarheid van de benodigde ICT-aanpassingen. De belastingplichtigen hebben aangegeven dat zij de benodigde aanpassingen tijdig kunnen implementeren. De financiële lasten die daarbij met die aanpassingen gepaard gaan, worden gedragen door de belastingplichtigen. Dit is in lijn

²¹ CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, mei 2025.

met de huidige systematiek van de uitvoering van de vliegbelasting, maar ook met de systematiek van de uitvoering van andere indirecte belastingmiddelen, zoals bijvoorbeeld de energiebelasting en de btw.

Vragen bij de economische gevolgen

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of luchtvaartmaatschappijen alleen winst kunnen maken door de externe kosten af te schuiven op de maatschappij.

In de luchtvaart zijn de marges klein. De differentiatie naar afstand van het tarief de vliegbelasting zal leidt mogelijk tot een afname van de winstgevendheid van luchtvaartmaatschappijen.²² Verdere internalisatie van de externe kosten kan de winstgevendheid van luchtvaartmaatschappijen onder druk zetten. Dit heeft mogelijk een negatief effect op de internationale bereikbaarheid van Nederland. Om een gelijk speelveld te behouden is het voor Nederland niet mogelijk om als enige land alle externe kosten door te berekenen.

Hiernaast vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA of het kabinet van mening is dat de ongedekte gezondheidsschade van omwonenden of een leefbare planeet voor komende generaties in balans staat tot de winstgevendheid van luchtvaartmaatschappijen.

De concurrentiekracht van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen is belangrijk voor de bereikbaarheid van Nederland. Zonder een sterke hub-carrier kan Nederland verbindingen met intercontinentale bestemmingen verliezen. Dit heeft een impact op onze economie en het vestigingsklimaat. Bereikbaarheid is echter niet het enige belang van de luchtvaart. Het kabinet werkt constant aan een balans tussen de leefbaarheid, veiligheid, duurzaamheid en bereikbaarheid. Met de voorgestelde differentiatie van de vliegbelasting worden de externe kosten bijvoorbeeld beter geïnternaliseerd.

Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA ook naar een vergelijking tussen de beprijzing en externe kosten van de luchtvaart en het treinverkeer.

²² CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, mei 2025.

Het eerder genoemde onderzoek van CE Delft uit 2023²³ bevat ook een vergelijking van de mate van internalisatie tussen verschillende vervoersmodaliteiten in 2023. Het vergelijk tussen de luchtvaart en de trein is in onderstaande tabel opgenomen.

	Vliegtuig		Trein	
	Totaal	Variabel 24	Totaal	Variabel
Parijs	62%	127%	16%	173%
Londen	78%	139%	19%	225%
Barcelona	63%	92%	19%	132%
Rome	49%	80%	17%	141%
Los Angeles	9%	9%	-	-
Toronto	12%	13%	-	-

Zoals in de tabel te zien is, is vooral sprake van een lage mate van internalisatie van de externe kosten van langeafstandsvluchten. Vanaf 2023 is de totale beprijzing van de luchtvaart overigens wel gestegen. Zo zijn de havengelden verhoogd en zijn de gratis ETS-rechten voor de luchtvaart verder afgebouwd. De huidige mate van internalisatie is naar verwachting dus reeds hoger dan opgenomen in de tabel. Met dit wetsvoorstel beoogt het kabinet deze mate van internalisatie verder te verhogen.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet bereid is in de vroege fase met producenten van duurzame vliegtuigbrandstoffen als SAF en eSAF om tafel te gaan om maatwerkafspraken te maken en de businesscase voor SAF en eSAF te verbeteren.

Tijdens het luchtvaartcommissiedebat van 10 september 2025 is toegezegd om met de sector in gesprek te gaan om te bespreken hoe de overheid deze businesscase kan ondersteunen. Het kabinet spant zich reeds in om de businesscase en randvoorwaarden voor de productie van SAF in Nederland zo goed mogelijk te faciliteren. Er wordt op regelmatige basis gesproken met producenten, leveranciers en afnemers van SAF om hen te ondersteunen in het ontwikkelen van deze nieuwe industrie. Hierbij kijkt het kabinet gericht naar welke mogelijkheden en barrières er zijn om tot investeringsbeslissingen en uiteindelijk tot de bouw van nieuwe fabrieken en het sluiten van afnamecontracten te

²³ CE Delft (2023), De prijs van een vliegreis Editie 2023, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2023.

²⁴ Bij "variabel" worden de kosten die niet samenhangen met het gebruik van de infrastructuur, zoals de aanlegkosten van die infrastructuur, buiten beschouwing gelaten.

komen. Samen met de sector is eerder dit jaar de SAF-roadmap²⁵ opgeleverd, waarin concrete initiatieven zijn opgenomen om de ontwikkeling en opschaling van SAF, waaronder e-SAF, mogelijk te maken in Nederland. Ook de reeds toegekende en gereserveerde Klimaatfondsmiddelen voor de ontwikkeling van SAF dragen hier aan bij.

Ook vragen de leden van de fractie van D66 waarom het wel lukt om maatwerkafspraken te maken met grote uitstoters, maar niet met de innovatieve koplopers in duurzame luchtvaart?

De door de leden genoemde maatwerkafspraken zijn specifiek bedoeld voor grote uitstoters. Innovatieve koplopers in de verduurzaming van de luchtvaart worden op andere manieren ondersteund vanuit bestaande financiële middelen. Zo is uit het Klimaatfonds € 150 miljoen beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van e-SAF en geavanceerde biokerosine. Vanuit het Nationaal Groeifonds wordt via het programma Luchtvaart in Transitie € 383 miljoen geïnvesteerd in nieuwe aandrijftechnologieën zoals het vliegen op waterstof, en de randvoorwaarden om deze innovaties mogelijk te maken. Eerder dit jaar is aangekondigd dat € 20 miljoen beschikbaar komt uit het Klimaatfonds voor de ontwikkeling van fieldlabs voor waterstof- en elektrisch vliegen.²⁶

Vragen bij de uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst

De leden van de vragen van het CDA lezen dat de introductie van de vliegbelasting pas per 2029 in het IV-portfolio kan worden gerealiseerd, terwijl deze reeds vanaf 2027 ingaat. Deze leden lezen dat tot die tijd het huidige aangifteformulier gebruikt mag blijven worden, waarbij de totale belastingafdracht op basis van de verschillende tariefcategorieën in een gezamenlijk bedrag in hetzelfde vak moeten worden vermeld. Het verbaast deze leden dat dit reeds vanaf 2027 mogelijk is, aangezien zij bij Belastingplan 2025 exact dezelfde methode voorstelden voor verschillende tarieven binnen de kansspelbelasting, maar dit toen werd afgedaan als onmogelijk. Deze leden vragen het kabinet daarom nogmaals in te gaan op de mogelijkheid in de kansspelbelasting een

²⁵ Bijlage bij Verzamelbrief Luchtvaart juni 2025, Kamerstukken II 2024/35, 31 936, nr. 1238.

²⁶ Kamerstukken II 2024/25, 31 305, nr. 497

gebruteerd tarief te hanteren voor risicovolle kansspelen, en voor risicoarme kansspelen dus een lager tarief. Zoals deze leden voorstelden hoeft slechts in de toelichting opgenomen te worden hoe dit kan worden toegepast, terwijl in het aangifteformulier gewoon een gezamenlijk bedrag kan worden opgenomen.

De leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet nogmaals in te gaan op de mogelijkheid in de kansspelbelasting om een gebruteerd tarief te hanteren voor risicovolle kansspelen, naast een lager tarief voor risicoarme kansspelen. Daarbij wordt voorgesteld om, tot de oplevering van een nieuw aangifteformulier, conform de voorgenomen werkwijze voor het vanaf 1 januari 2027 indienen van het aangifteformulier vliegbelasting, tijdelijk gebruik te blijven maken van het bestaande aangifteformulier. Dit voorstel en de daaraan ten grondslag liggende vergelijking zijn in beginsel navolgbaar, maar de Belastingdienst merkt in dit kader op dat de doelgroepen voor de vliegbelasting en de kansspelbelasting kwantitatief en kwalitatief dusdanig van elkaar verschillen, dat differentiatie in de kansspelbelasting via handmatige verwerking in de aangifteformulieren nog steeds onuitvoerbaar wordt geacht.

Ter verduidelijking geeft de Belastingdienst aan dat de beoogde werkwijze voor de vliegbelasting per 1 januari 2027 de enige uitvoerbare wijze is om te voldoen aan de differentiatie die voortvloeit uit het Hoofdlijnenakkoord Hoop, Lef en Trots. De keuze om in dat geval tijdelijk door te werken met het bestaande aangifteformulier berustte op de lage complexiteit van het belastingmiddel, ook na differentiatie, en op het geringe aantal belastingplichtigen. Tevens kan bij deze belastingplichtigen achteraf het aantal passagiers per tariefcategorie door de Belastingdienst worden opgevraagd. Daardoor levert het vanaf 1 januari 2027 blijven werken met het bestaande formulier voor de vliegbelasting geen significante uitvoeringsrisico's op.

Voor de kansspelbelasting gaat deze redenering niet op. Voor de vliegbelasting zijn er zeven luchthavenexploitanten belastingplichtig. Daartegenover staat een aantal van meer dan 500 belastingplichtigen voor de kansspelbelasting. Bovendien is de kansspelbelasting doorgaans veel complexer dan de vliegbelasting en dit middel vergt daarom specifieke deskundigheid van de Wet op de kansspelbelasting, alsmede van internationale verdragen, formeel belastingrecht en invordering. De handhaving op dit middel is ook veel arbeidsintensiever, mede vanwege de complexe administraties achter ingediende aangiften kansspelbelasting en de behandeling van bezwaar- en

beroepsprocedures. Mede vanwege de beperkte capaciteit zijn er slechts zeer beperkte mogelijkheden om achteraf toezicht te houden op de juistheid van een handmatige verwerking van gedifferentieerde tarieven in de aangiften. Het voorstel tot handmatige verwerking leidt tot een dusdanige afname van de fraudebestendigheid dat dit voorstel niet uitvoerbaar blijft. Volledigheidshalve wijs ik uw Kamer graag nogmaals op de uitkomsten van het onderzoek naar tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting dat mijn ambtsvoorganger in mei van dit jaar aan uw Kamer heeft aangeboden ter uitwerking van de motie-van Dijk c.s.²⁷ Hieruit volgde dat tariefdifferentiatie niet enkel onwenselijk is vanwege de verwachte uitvoeringsgevolgen, maar ook omdat het niet in de rede ligt met de breder gedragen politieke wens tot vereenvoudiging van het belastingstelsel. Bovendien is tariefdifferentiatie doelmatig noch doeltreffend bevonden: er is geen garantie dat de afdrachten met tariefdifferentiatie op peil zullen blijven.

Vragen bij het draagvlakonderzoek

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA merken op dat uit het draagvlakonderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel van de respondenten verwacht het eigen vlieggedrag niet aan te passen als gevolg van de voorgestelde maatregel. Zij vragen wat in dat geval het nuttige effect van de maatregel is, en in hoeverre omwonenden van vliegvelden en anderen die schade ondervinden van vliegverkeer hierbij zijn gebaat.

De vliegbelasting is geen instrument om hinder te verminderen, maar draagt wel bij aan een eerlijkere beprijzing van de externe kosten van vliegen. Uit het draagvlakonderzoek blijkt dat veel respondenten deze vorm van internalisatie van de externe kosten onderschrijven, ook wanneer het eigen vlieggedrag daardoor niet verandert. Het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit rondom Schiphol wordt ingevuld door een afname van geluidhinder met 20%, zoals afgesproken in het regeerakkoord. Voor de eerste 15% is de *balanced approach*-procedure doorlopen. Uw Kamer is bekend met de uitkomsten hiervan.²⁸

De Staatssecretaris van Financiën,

²⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 109.

²⁸ Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 539.

E.H.J. Heijnen