

Vergaderjaar 2018–2019

35 205

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 februari 2019 en het nader rapport d.d. 10 mei 2019, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 december 2018, no. 2018002295, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 februari 2019, no. W06.18.0383/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 12 december 2018, no. 2018002295, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert met ingang van 2021 een nationale vliegbelasting, tenzij het voor die tijd lukt om een vliegbelasting op Europees niveau te realiseren.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de hoogte van het tarief (de mate van beprijzing) van de vliegbelasting. Zij is van oordeel dat de toelichting op het voorstel meer duidelijkheid moet bieden over wat met de vliegbelasting wordt beoogd: belastingopbrengst voor de schatkist, het realiseren van milieudoelstellingen of beide. Daarnaast vraagt de Afdeling aandacht voor de gevolgen van de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

vliegbelasting voor de vrachtsector. Tot slot adviseert zij te voorzien in een teruggaafmogelijkheid van vliegbelasting voor situaties waarin de exploitant van de luchthaven te veel vliegbelasting heeft betaald. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Tarief vliegbelasting; (mate van) beprijzing

De vliegbelasting bestaat uit twee onderdelen. Een vliegbelasting van € 6,65 per vertrekkende passagier (transferpassagiers uitgezonderd). En daarnaast een belasting per vertrekkend vrachtvliegtuig van € 3,85 of € 7,70 per 1.000 kilogram maximaal toegelaten startgewicht (afhankelijk van de geluidsklasse).

Al direct bij de aankondiging van de vliegbelasting met een prijs van € 6,65 per vertrekkende passagier werd duidelijk dat dit relatief lage tarief er niet gauw toe zal leiden dat in de plaats van het (vervuilende) vliegtuig zal worden gekozen voor (minder vervuilend) alternatief vervoer (bijvoorbeeld bus of trein). Dit roept de vraag op welke afwegingen aan het voorstel ten grondslag liggen.

Het komt de Afdeling voor dat het bij het bepalen van de hoogte van het tarief (de mate van beprijzing) lastig is om een juiste balans te vinden tussen enerzijds het realiseren van belastingopbrengst (en daarmee een vergroening van het belastingstelsel) en anderzijds het realiseren van een gedrags(milieu)effect. Naarmate het tarief hoger wordt zal steeds meer een gedrags(milieu)effect worden gerealiseerd (bijvoorbeeld reizen met bus of trein), maar zal daartegenover de budgettaire opbrengst steeds verder inzakken of zelfs geheel verdwijnen (bij uitwijken naar het buitenland). De (mate van) beprijzing is dan ook van cruciaal belang voor het vinden van een juiste balans.

De Afdeling merkt op dat de toelichting op het voorstel niet expliciet op deze balans ingaat. Evenmin maakt de toelichting inzichtelijk in welke mate btw en accijnzen enerzijds en milieukosten/maatschappelijke kosten anderzijds via de hoogte van het tarief worden beprijsd. Ook maakt de toelichting niet duidelijk om welke milieukosten/maatschappelijke kosten het gaat. De Afdeling doelt op het volgende.

a. Beprijzing in verband met het ontbreken van btw en accijnzen

Het voorstel heeft het oogmerk om het ontbreken van btw (op vliegverkeer) en accijnzen (op vliegtuigbrandstof) te «compenseren» via een beprijzing met vliegbelasting. De toelichting maakt niet duidelijk of hierbij sprake is van een volledige beprijzing (zodat de btw en de accijnzen geen onderscheidend criterium meer zullen zijn voor de keuze van de wijze van vervoer), van een onderbeprijzing (die een toekomstige prijsverhoging van de vliegbelasting in de rede doet liggen) of van een overbeprijzing (er wordt méér dan alleen het gemis van btw en accijnzen beprijsd, namelijk ook al een deel van de milieukosten/maatschappelijke kosten).

De Afdeling vindt het van belang dat daar duidelijkheid over wordt geboden. Die duidelijkheid zou inzichtelijk maken waar nu precies voor wordt betaald. Daarnaast wordt daarmee inzichtelijk gemaakt wat mogelijkerwijs in de toekomst nog betaald moet gaan worden, bijvoorbeeld in het geval van onderbeprijzing. Bij het scheppen van meer duidelijkheid kan dan overigens tevens een zorgvuldiger berekening worden gemaakt als het gaat om de vergelijking vliegen («geen btw en accijnzen») en alternatieve vervoersmogelijkheden («wel btw en

accijnzen»). Anders dan wordt gesuggereerd, is bij vrachtovervoer met vrachtovervliegtuigen altijd sprake van btw-heffing.

b. Beprijzing van milieukosten/maatschappelijke kosten

Ook met betrekking tot de milieukosten/maatschappelijke kosten geeft de toelichting geen inzicht in de mate van beprijzing. Behoudens met betrekking tot de vliegbelasting op vrachtovervliegtuigen (differentiatie naar geluid), wordt daarbij evenmin aangegeven op welke milieukosten of maatschappelijke kosten wordt gedoeld. Zo kan het gaan om (kosten ter zake van) CO₂-emissie, fijnstof en geluid (waar het voorstel vooral op lijkt te zien), maar bijvoorbeeld ook om stikstofoxide (NO_x), vluchtig organische stoffen (CxHy), zwaveldioxide (SO₂) of koolmonoxide (CO).

Gelet ook op het beperkte effect van de thans voorgestelde vliegbelasting zal de mate van beprijzing van milieukosten/maatschappelijke kosten niet heel groot zijn. Niettemin acht de Afdeling het van belang dat meer inzicht wordt geboden in de mate waarin wordt geprijsd en in de soort kosten waar de beprijzing op ziet. Daarmee wordt het inzichtelijk in hoeverre er door stapeling van beprijzingsmaatregelen sprake is van een reële beprijzing dan wel van onder- of overbeprijzing. Gewezen zij daarbij bijvoorbeeld op de verhouding met de CO₂-uitstootbeprijzing als gevolg van het Europese ETS (waar de luchtvaart sinds 2012 onder valt) en (met ingang van 2021) van het mondiale CORSIA. Ook kan worden gewezen op de verhouding tussen de vrachtovervliegtuigbelasting en de luchthaven-gelden, die beide differentiëren naar geluid van het vliegtuig.

c. Conclusie

De Afdeling merkt op dat de afweging die is gemaakt over de (mate van) beprijzing, niet expliciet uit de toelichting naar voren komt. Zij is van oordeel dat een nadere onderbouwing van de balans tussen het verwerven van algemene middelen (de budgettaire opbrengst) en het realiseren van een gedrags(milieu)effect noodzakelijk is. De Afdeling adviseert daartoe de toelichting te verduidelijken en aan te vullen.

1. Tarief vliegbelasting; (mate van) beprijzing

Bij de vaststelling van de hoogte van de tarieven van de vliegbelasting is de in het regeerakkoord afgesproken opbrengst van € 200 miljoen (prijspeil 2017) een gegeven. Daarnaast is inderdaad van belang dat de externe milieukosten, zoals de CO₂-uitstoot en de lokale milieueffecten op de luchtkwaliteit en geluidhinder, met zo'n belasting deels tot uitdrukking komen in de prijs van luchtvervoer. Ook kan een vliegbelasting worden gezien als gedeeltelijke compensatie dat in de internationale commerciële luchtvaart geen accijns en btw is verschuldigd. Het doel van de vliegbelasting is echter niet om een specifiek percentage van de externe kosten en de niet in rekening gebrachte accijns en btw te compenseren. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld met een nadere beschouwing op dit punt.

2. Gevolgen van de vliegbelasting voor de vrachtoversector

De Afdeling maakt enkele opmerkingen over het ontbreken van een doorrekening van de gevolgen van de vliegbelasting voor de vrachtoversector. Het gaat daarbij om het volgende.

a. Gevolgen voor de vrachtsector

De toelichting maakt duidelijk dat er, anders dan bij de vliegbelasting die in 2008 en 2009 kort heeft bestaan (hierna: vliegbelasting 2008/09), «nu minder reden is om te verwachten dat [...] of vracht zullen uitwijken naar andere luchthavens omdat inmiddels ook in Duitsland een vliegbelasting is ingevoerd».

De Afdeling maakt hierover twee opmerkingen.

De eerste is dat zij deze stelling niet kan plaatsen. Uit de parlementaire stukken en de onderzoeken die aan voorliggend voorstel zijn voorafgegaan, is inderdaad op te maken dat Duitsland een vliegbelasting kent. Naar het de Afdeling voorkomt ziet die vliegbelasting echter niet op vracht. Utwijken van vracht naar Duitsland zou daardoor wel degelijk tot de te verwachten mogelijkheden behoren.

De tweede opmerking, in lijn daarmee, is dat de toenmalige Staatssecretaris van Financiën aangaf dat er bij de vliegbelasting 2008/09, niet voor is gekozen om vracht te belasten. De reden daarvoor was dat uit onderzoek bleek dat vrachtvervoer sterk geraakt zou worden door belastingheffing (tot 31%), dat vrachtvervoer sterk prijsgevoelig is, en dat luchtvrachtstromen gemakkelijk kunnen worden verlegd naar buitenlandse luchthavens dan wel per truck naar iedere willekeurige Europese bestemming.

b. Nadere doorrekening/aanpassing tarieven

Daarnaast blijkt uit de toelichting op het voorstel dat «nog een nadere doorrekening moet plaatsvinden» van het – vanuit milieuoogpunt – tegengesteld op elkaar inwerken van de gekozen combinatie van een belasting per vertrekkende passagier en een belasting per vertrekkend vrachtvliegtuig. De toelichting maakt daarbij duidelijk dat de gekozen combinatie «nog niet precies is doorgerekend zoals de andere varianten» en dat, afhankelijk van die doorrekening, «de tarieven nog kunnen worden gewijzigd».

c. Conclusie

Gelet op het vorenstaande merkt de Afdeling op dat de besluitvorming met betrekking tot de vrachtsector kennelijk nog niet is afgerond. Niettemin is de Afdeling al wel een voorstel op dit punt ter advisering voorgelegd.

De Afdeling adviseert om het voorstel pas bij de Tweede Kamer in te dienen wanneer de besluitvorming is afgerond en het duidelijk is wat de gevolgen van de vliegbelasting voor de vrachtsector zijn en wat dientengevolge de wijzigingen in het voorstel (waaronder de tarieven) zullen zijn. Indien die besluitvorming leidt tot een substantiële wijziging van het voorstel, gaat de Afdeling ervan uit dat het gewijzigde voorstel opnieuw aan haar wordt voorgelegd.

2. Gevolgen van de vliegbelasting voor de vrachtsector

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven. Het aanvullende onderzoek naar het in de vliegbelasting betrekken van vrachtvliegtuigen is in april 2019 afgerond. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek zijn de tarieven in het voorstel van wet nog bijgesteld. Voorts is de toelichting op dit punt aangevuld met de resultaten van het aanvullende onderzoek. Deze aanvulling betreft geen substantiële wijziging die noopt tot het opnieuw voorleggen van het voorstel van wet aan de Afdeling.

3. Verzoek om teruggaaf van vliegbelasting

De Afdeling maakt een opmerking over het ontbreken van een mogelijkheid voor de belastingplichtige exploitanten van luchthavens om te veel betaalde vliegbelasting terug te vragen. Het gaat daarbij om het volgende.

In de vliegbelasting 2008/09 was een bepaling opgenomen die voorzag in de mogelijkheid voor de exploitant van de luchthaven om door hem al betaalde vliegbelasting terug te vragen. Het ging daarbij om situaties waarin de luchtvaartmaatschappij (aan wie de vliegbelasting door de exploitant van de luchthaven wordt doorberekend) de rekening van de exploitant niet (of niet geheel) betaalde. Dat was bijvoorbeeld aan de orde indien het daadwerkelijke aantal passagiers bleek af te wijken van het aantal passagiers waar bij de aangifte van de vliegbelasting door de exploitant van was uitgegaan.

Het valt de Afdeling op dat een dergelijke teruggaafmogelijkheid ontbreekt in voorliggend voorstel. Ook de (voor andere Wbm-belastingen) al bestaande teruggaafmogelijkheid wordt in het voorstel niet aangepast (door deze ook van toepassing te laten zijn op de vliegbelasting). De toelichting maakt niet duidelijk waarom in voorliggend voorstel een teruggaafmogelijkheid ontbreekt.

De Afdeling adviseert te voorzien in een teruggaafmogelijkheid van vliegbelasting voor situaties waarin de exploitant van de luchthaven te veel vliegbelasting heeft betaald, dan wel in de toelichting te motiveren waarom het thans niet gewenst is een dergelijke teruggaafmogelijkheid op te nemen.

3. Verzoek om teruggaaf van vliegbelasting

De opmerkingen van de Afdeling betreffen de situatie dat vast komt te staan dat de exploitant van de luchthaven de aan een luchtvaartmaatschappij in rekening gebrachte bedragen (deels) niet heeft en niet zal ontvangen. Dit ziet niet zozeer op gevallen waarin partijen het erover eens zijn dat de luchthaven voor een vertrekkend vliegtuig is uitgegaan van onjuiste gegevens, waardoor aan de luchtvaartmaatschappij een te hoog bedrag in rekening is gebracht ter zake van dat vertrek. In dergelijke gevallen kan de luchthavenexploitant in de privaatrechtelijke sfeer een correctie doorvoeren, en daarnaast de teveel betaalde belasting door middel van het instellen van bezwaar tegen de eigen aangifte terugkrijgen op basis van de feiten zoals deze zich in werkelijkheid hebben voorgedaan. De opmerkingen van de Afdeling zijn zo gelezen dat deze meer zien op de situatie dat de luchthaven bij facturering de juiste gegevens in aanmerking heeft genomen, maar dat niettemin uiteindelijk komt vast te staan dat het in rekening gebrachte bedrag geheel of gedeeltelijk niet is en ook niet zal worden ontvangen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen in geval van insolventie of faillissement van de luchtvaartmaatschappij.

De Wbm voorziet sinds 2017 voor dergelijke situaties onder voorwaarden in een vermindering van de verschuldigde belasting. Deze vermindering, die kan worden toegepast voor de belasting op leidingwater, de afvalstoffenbelasting en de energiebelasting, is opgezet langs dezelfde lijnen als de vergelijkbare tegemoetkoming in de btw. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is besloten de vliegbelasting alsnog in te passen in deze wettelijke regeling. Het voorstel van wet alsmede de memorie van toelichting zijn op dit punt aangevuld.

Ten slotte zijn, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling, een aantal tekstuele verbeteringen en verduidelijkingen aangebracht in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel