

Vergaderjaar 2020–2021

35 205

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting)

G

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 november 2020

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
2. Het SEO-onderzoek	1
3. COVID-19 en de vliegbelasting	3
3.1 Gevolgen COVID-19 voor luchtvaartsector	3
3.2 Steunmaatregelen luchtvaartsector	6
4. Europese context	7
5. Overwegingen bij de keuze van een vliegbelasting	9
5.1 Afspraken regeerakkoord	9
5.2 Vormgeving	10
5.3 Uitvoerbaarheid	13
6. Budgettaire aspecten	14
7. Milieu en verduurzaming	15

1. Inleiding

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

2. Het SEO-onderzoek

De leden van de fracties van de VVD, het FVD, het CDA en de ChristenUnie vragen om een kabinetsappreciatie van het door SEO/Districton uitgevoerde onderzoek naar de effecten van een vliegbelasting voor de luchtvrachtsector (het SEO-onderzoek)¹. Specifiek vragen deze leden naar een reactie op de impact op de luchtvrachtsector, verduurzaming,

¹ Bijlage bij: *Kamerstukken I 2020/21, 35 572/35 205, A.*

werkgelegenheid en de positie van *full freighters* op Maastricht Aachen Airport (MAA) en Schiphol. De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen verder of de effecten omschreven in het SEO-onderzoek leiden tot een heroverweging van het wetsvoorstel van de vliegbelasting. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten of het onderzoek aanleiding geeft tot herziening van dit wetsvoorstel, respectievelijk of er overtuigende contra-argumenten zijn tegen. De leden van de FVD-fractie vragen of het kabinet bereid is om te wachten met het invoeren van een luchtvrachtbelasting totdat omringende landen ook een gelijksoortige belasting invoeren. Tenslotte vragen de leden van de fractie van D66 welke mogelijkheden ik zie binnen de onderhavige wetgeving om de effecten op werkgelegenheid, met name in de vrachtsector, te verminderen.

SEO heeft op basis van literatuuronderzoek, een modelmatige doorrekening en interviews de effecten van de vliegbelasting op de vrachtsector ingeschat. Als de in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen belasting op vrachtvliegtuigen (luchtvrachtbelasting) volledig doorberekend zou kunnen worden door luchtvaartmaatschappijen aan verladere, zou dat leiden tot een beperkte stijging van de kosten van luchtvrachtvervoer. Het directe effect op het aantal vrachtluchten, de werkgelegenheid en het klimaat is dan zeer beperkt (minder dan 1%). Luchtvaartmaatschappijen kunnen echter niet in alle gevallen de vliegbelasting doorberekenen. De luchtvrachtbelasting zou er dus aan kunnen bijdragen dat luchtvaartmaatschappijen de operaties gaan verplaatsen van de Nederlandse luchthavens naar buitenlandse luchthavens om de belasting te omzeilen. Hierdoor zouden de twee betrokken Nederlandse luchthavens het risico lopen een groot deel van de vrachtoperatie te verliezen. De indirecte effecten van de luchtvrachtbelasting zouden dus veel groter kunnen zijn dan de directe effecten.

De berekende effecten voor MAA zijn relatief groter dan voor Schiphol. Hiervoor zijn een aantal redenen. De gemiddelde belading per toestel is iets lager in MAA, waardoor de belasting per kilo vracht iets hoger ligt. Verder wordt vanaf MAA relatief meer vracht verwerkt van/naar regio's waar de tarieven lager liggen, waardoor het relatieve effect van de luchtvrachtbelasting groter is. Hier staat tegenover dat de relatieve stijging van de luchthavengelden en *visit costs* op MAA kleiner is dan op Schiphol, doordat de bestaande luchthavengelden op MAA al hoger liggen. Daarnaast schat SEO in dat op MAA alle luchtvaartmaatschappijen zodanig *footloose* zijn dat ze vrij gemakkelijk de operatie kunnen verplaatsen naar een andere luchthaven. Op Schiphol is dat een kwart van de maatschappijen. MAA heeft veel concurrenten in de buurt. Tenslotte is de concurrentiepositie van MAA sterker afhankelijk van een concurrerend kostenniveau, vanwege de operationele uitdagingen, zoals een korte start- en landingsbaan. Dit alles leidt ertoe dat SEO een risico ziet op het verdwijnen van het vrachtverkeer van MAA. Dit risico wordt ook onderkend door de twee onafhankelijke partijen die zijn geïnterviewd. Het kabinet onderkent de hiervoor omschreven, potentiële effecten van de luchtvrachtbelasting, in het bijzonder de mogelijke gevolgen voor de werkgelegenheid en MAA. Gezien deze gevolgen heeft het kabinet ervoor gekozen om de luchtvrachtbelasting te laten vervallen. Hiervoor is op 23 november een novelle tot wijziging van de Wet vliegbelasting bij de Tweede Kamer ingediend. Dat neemt niet weg dat het kabinet nog steeds de mening is toegedaan dat de vliegbelasting in het algemeen een goede maatregel is om de maatschappelijke kosten beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs. Daarom blijft het streven van het kabinet om de vliegbelasting per passagier per 1 januari 2021 in werking te laten treden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de maatschappelijke opbrengsten, zoals verminderde geluidhinder en betere leefomgeving, voldoende aandacht in het onderzoek hebben gekregen. Ook willen deze leden weten of de regering de vaststelling deelt dat vooral direct economisch belanghebbenden in het onderzoek zijn gehoord. Tenslotte vragen deze leden of dat leidt tot een uitvergroting van mogelijke neveneffecten en of peer review van het onderzoek heeft plaatsgevonden. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik een aanvullend onderzoek toegezegd naar de effecten van de luchtvrachtbelasting voor de vrachtsector. Het SEO-onderzoek geeft een antwoord op de mogelijke effecten in dit kader. Een onderzoek naar de maatschappelijke opbrengsten was niet gevraagd. Daarom is dit aspect ook slechts zijdelings in het SEO-rapport behandeld. Aangezien de nadruk van het SEO-onderzoek op de economische aspecten lag, zijn zo veel mogelijk verschillende partijen uit de luchtvrachtsector bij het onderzoek betrokken. Om te waarborgen dat daarmee niet de potentiële neveneffecten uitvergroot worden, zijn daarnaast ook twee onafhankelijke experts geïnterviewd. Het onderzoek is begeleid door een groep ambtenaren van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Kennisinstituut voor Mobiliteit, het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving. Zij hebben niet alleen het proces begeleid, maar ook de resultaten kritisch bekeken en aannemelijk bevonden.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA verwijzen naar een persbericht van de opstellers van de Luchtvrachtmonitor van de Erasmus Universiteit, waarin is aangegeven dat de cijfers over de werkgelegenheid op MAA in de Luchtvrachtmonitor te hoog waren ingeschat, en dat verlies van banen door de vliegbelasting aanzienlijk lager is en voor het overgrote deel gaan over het wegvervoer.² Deze leden vragen de regering of het hiervan op de hoogte is, en de conclusie van deze leden deelt dat deze werkgelegenheid niet verloren zal gaan, omdat de goederen immers toch aan- en afgevoerd moeten worden naar en van de leveranciers en afnemers. Het kabinet is op de hoogte van de gewijzigde werkgelegenheids cijfers die volgens de Erasmus Universiteit aan MAA toe te rekenen zijn. Deze cijfers liggen ook ten grondslag aan het SEO-rapport. Naar aanleiding van de herziening van deze cijfers door de Erasmus Universiteit, is ook het SEO-rapport op dit punt aangepast. Een geactualiseerde versie van het SEO-onderzoek heb ik uw Kamer op 23 november laten toekomen.³ In de geactualiseerde versie leiden de eerste orde effecten tot een banenverlies van –79 tot –112 personen (in plaats van –85 tot –121 personen) en de tweede orde effecten, indien die zich voordoen, tot een banenverlies van –4.973 tot –5.367 (in plaats van –6.075 tot –6.554 personen).

3. COVID-19 en de vliegbelasting

3.1 Gevolgen COVID-19 voor luchtvaartsector

De leden van de fractie van de VVD refereren aan de memorie van antwoord waarin wordt aangegeven dat er een aanvullend onderzoek naar de gevolgen van de vliegbelasting voor de vrachtsector wordt gedaan om ook extra inzicht te bieden in de gevolgen van Covid-19. Deze leden vragen wanneer deze onderzoeksresultaten bekend zijn en wensen de uitkomsten van dit onderzoek te betrekken bij de verdere behandeling

² *Kamerstukken I 2020/21*, 35 205, D, p. 7, 8; Bericht van de heer Manshanden aan de Eerste Kamer van 29 oktober 2020, in te zien bij de griffie Eerste Kamer onder griffinummer: 166646.08.

³ Bijlage bij: *Kamerstukken I 2020/21*, 35 205, F.

van het wetsvoorstel. Het onderzoek waarnaar in de memorie van antwoord wordt verwezen, is het SEO-onderzoek. Daarin worden ook aannames gedaan over de gevolgen van COVID-19 voor de vrachtsector.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan aangeven wat op dit moment de verwachtingen zijn voor de ontwikkelingen van de luchtvaart tot het eind van 2021. Daarnaast vragen de leden van deze fractie op welke manier de regering de effecten van de vliegbelasting op de luchtvaartsector heeft onderzocht in deze crisistandigheden. De leden van de fractie van het CDA vragen verder wanneer verwacht mag worden dat de luchtvaart in Nederland weer op het niveau van 2019 is en of de regering de gevolgen van Covid-19 voor de luchtvaart in Nederland nog eens in beeld wil brengen, met de meest recente ontwikkelingen voor ogen.

Het is heel lastig om nu aan te geven hoe de luchtvaart zich tot eind 2021 zal ontwikkelen en wanneer de luchtvaart in Nederland weer op het niveau van 2019 is. Dit hangt namelijk af van meerdere factoren die met grote onzekerheden zijn omgeven, zoals de snelheid waarmee het virus wereldwijd onder controle komt, de ontwikkeling van het reizigersvertrouwen, de mogelijk structurele effecten op het reisgedrag en de lange termijneffecten op de (wereld)economie. Om een indicatie te krijgen van de effecten die zouden kunnen optreden, heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de onderzoeksbureaus SEO en To70 gevraagd om een aantal mogelijke toekomstscenario's op te stellen en de effecten daarvan in kaart te brengen. Dit onderzoek heeft de Minister van IenW op 17 augustus 2020 aan de Tweede Kamer gestuurd.⁴

Er zijn vier scenario's opgesteld voor de luchtvaart in Nederland variërend van snel naar traag herstel. In het scenario met de kortste hersteltijd is het virus snel onder controle en herstelt de luchtvaart zich in de eerste helft van 2021 naar het niveau van 2019. Gelet op de huidige ontwikkelingen van het virus lijkt het tijdspad naar herstel in dit scenario niet meer realistisch. In het scenario met het meest trage herstel blijft de luchtvaart langdurig onder het niveau van 2019. Daarnaast is in opdracht van het Ministerie van Financiën onlangs het eerder genoemde SEO-onderzoek uitgevoerd naar de effecten van de vliegbelasting voor de luchtvrachtsector. In dit onderzoek is gewerkt met een optimistisch en een pessimistisch herstelscenario uit de coronacrisis. Deze scenario's dienen als referentie, waartegen de effecten van de vliegbelasting op luchtvracht zijn afgezet. In het optimistische scenario herstelt de luchtvaartmarkt zich in 2022 en in het pessimistische scenario wordt het niveau van de luchtvracht in 2019 pas in 2025 bereikt.

De leden van de fractie van het CDA verwijzen naar de memorie van antwoord waarin wordt aangegeven dat de impact van de economische crisis van invloed is geweest op de in 2008 ingevoerde vliegbelasting. De leden vragen hoe groot het effect destijds was van passagiers die uitweken van Nederlandse naar buitenlandse luchthavens. Het kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid heeft in 2011 de effecten van de vliegbelasting in 2008/2009 in kaart gebracht in het rapport «effecten van de vliegbelasting; gedragsreacties van reizigers, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens». Uit dit rapport volgt dat de vliegbelasting voor Schiphol een afname betekende van een kleine 2 miljoen passagiers in de periode dat de vliegbelasting van kracht was en nog een afname van een kleine miljoen extra passagiers als «uitloop» in de periode daarna. Van deze 2 à 3 miljoen potentiële Schipholreizigers reisde naar schatting de helft niet, of reisde op een andere manier, bijvoorbeeld met de auto of de trein. De andere helft vertrok van een buitenlandse luchthaven. Daarvan was Düsseldorf de belangrijkste, gevolgd door Weeze en Brussel.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 804.

De leden van de fractie van het CDA vragen wanneer het omslagpunt wordt bereikt dat introductie van een nationale vliegbelasting moet worden uitgesteld. Zij wijzen daarbij op de argumentatie van de CEO van KLM tijdens de deskundigenbijeenkomst. Daarnaast zijn deze leden benieuwd of de gevolgen van de huidige (corona) crisis groter of minder ingrijpend zijn dan de gevolgen van de economische crisis van pakweg twaalf jaar geleden. Deze leden vragen of de regering de opvatting deelt dat de gevolgen nu nijpender zijn, en welke conclusies zij daaraan verbindt met het oog op de voorgenomen nationale vliegbelasting. Voorts vragen zij of het moment dat de luchtvaart weer hersteld is tot op het niveau van 2019 een ijkpunt zou kunnen zijn voor de introductie van een vliegbelasting. De leden van de fractie van de VVD verzoeken de regering te reflecteren op de economische effecten van de tickettax in de huidige omstandigheden. De leden van de fractie van FVD vragen of bij het vaststellen van de beoogde invoeringsdatum is meegewogen dat de luchtvaart zich in een crisis bevindt.

De CEO van KLM verwijst in zijn argumentatie tijdens de deskundigenbijeenkomst naar de effecten van de eerdere vliegbelasting ingevoerd in 2008 die ook werd ingevoerd tijdens een economische crisis en kort daarna werd afgeschaft en pleit voor uitstel van de invoeringsdatum. Het kabinet heeft bij de totstandkoming van het wetsvoorstel kritisch gekeken naar de ervaringen met de Nederlandse vliegbelasting voor vertrekkende passagiers zoals die werd geheven van juli 2008 tot en met juni 2009. In de huidige crisis zien we wel een sterkere daling van de aantallen passagiers. Er zijn echter belangrijke verschillen tussen toen en nu. Bij die belasting golden twee tarieven die beide hoger waren dan het nu voorgestelde tarief per passagier. Voor Europese bestemmingen was het tarief € 11,25 per passagier, voor verder gelegen bestemmingen was dat het viervoudige, € 45 per passagier. Daarnaast kende van de ons omringende landen toen alleen Frankrijk en het VK een vliegbelasting. Mede gezien de ervaringen uit 2009 stelt het kabinet nu een minder ingrijpende vliegbelasting voor, met een vlak tarief van € 7,45 per passagier. Daarbij is ook meegewogen dat – naast Frankrijk en het VK – nu ook Duitsland, Oostenrijk, Italië, Noorwegen en Zweden een vliegbelasting heffen. Inmiddels heeft ook Duitsland een aanzienlijk hogere vliegbelasting. Het maatschappelijk draagvlak voor een vliegbelasting lijkt daarbij ook groter dan tien jaar geleden het geval was. Hier is zelfs een stijgende lijn in te zien in de laatste jaren, zo blijkt uit een onderzoek dat de Minister van IenW op 20 november 2020 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. Ruim vier op de tien (44%) Nederlanders zijn inmiddels voor het invoeren van een vliegbelasting, dit was in 2018 nog 33%. Het kabinet stelt voor om de vliegbelasting per 1 januari 2021 in werking te laten treden. Een nieuw ijkpunt is dus niet aan de orde. Wel heeft het kabinet, zoals hierboven toegelicht, besloten om voor te stellen de luchtvrachtheffing te laten vervallen. Bij het besluit om de vliegbelasting per 1 januari 2021 in werking te laten treden is van belang geweest dat de vliegbelasting een maatregel is om de maatschappelijke kosten beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs, die los staat van de ontwikkelingen in de luchtvaart als gevolg van COVID-19. Het kabinet heeft ervoor gekozen om burgers en bedrijven meer te laten betalen voor vervuilende keuzes. Een vliegbelasting draagt hieraan bij.

De leden van de fractie van de VVD verwijzen naar een bericht dat de verhoging van de Franse vliegtaks zeer waarschijnlijk niet doorgaat.⁵ Deze leden vragen of de effecten van de huidige crisis in de Franse luchtvaart vergelijkbaar zijn met de Nederlandse situatie, of de Nederlandse regering begrip heeft voor de Franse afweging en of de Franse afweging bij de

⁵ <https://www.luchtvaartnieuws.nl/nieuws/categorie/2/airlines/torenhoge-franse-vliegtaks-gaat-waarschijnlijk-niet-door>.

Nederlandse regering nog leidt tot een heroverweging van het voorliggende wetsvoorstel.

COVID-19 heeft wereldwijd grote gevolgen voor de luchtvaart en in Europa zijn de effecten in de diverse landen vergelijkbaar, ook voor Nederland en Frankrijk. Een illustratie daarvan zijn de effecten op Air France en KLM, zoals genoemd in recente cijfers van Air France-KLM. In de eerste negen maanden van 2020 daalde het aantal passagiers bij Air France met 63% t.o.v. die periode in 2019 en bij KLM met 66%. Ook de vervoerscijfers van de luchthavens geven een grote daling aan. Zo waren er tot en met oktober 2020 op Parijs Charles de Gaulle 47% minder vluchten en 58% minder passagiers dan in dezelfde periode in 2019. Op Schiphol ging het om 53% minder vluchten en 69% minder passagiers. Frankrijk heeft, in tegenstelling tot Nederland, al een vliegbelasting op passagiers. Daarbij is in het tarief een onderscheid gemaakt tussen lange en korte afstanden en de reizigers klasse (economy en business), waarbij de tarieven variëren tussen de 1,50 en 18 euro. De maatregel die niet doorgaat, ging om een aanzienlijke verhoging van de huidige belasting. De Franse heffing die wordt behouden komt in grote mate overeen met het voorstel van het kabinet. In de overwegingen en rapporten relevant bij de besluitvorming over het invoeren van een Nederlandse vliegbelasting is geen rekening gehouden met een eventuele forse verhoging van de Franse vliegbelasting. Nu deze verhoging komt te vervallen leidt dit dan ook niet tot een heroverweging. Zoals eerder opgemerkt staat het doel van de vliegbelasting, om de maatschappelijke kosten beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs, los van de ontwikkelingen in de luchtvaart als gevolg van COVID-19.

3.2 Steunmaatregelen luchtvaartsector

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan aangeven welk aandeel van de opbrengsten van de vliegbelasting naar verwachting betaald zal worden door KLM, dat wil zeggen uit het financiële steunpakket van de Staat. De leden van de fractie van FVD vragen hoe de beoogde belastingopbrengst zich verhoudt tot het besluit van de regering om financiële steun te verlenen aan KLM. Bij het besluit om de vliegbelasting per 1 januari 2021 in werking te laten treden is van belang geweest dat de vliegbelasting een maatregel om de maatschappelijke kosten beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs, die los staat van de ontwikkelingen in de luchtvaart als gevolg van COVID-19. Het kabinet heeft ervoor gekozen om burgers en bedrijven meer te laten betalen voor vervuilende keuzes. Een vliegbelasting draagt hieraan bij. Het steunpakket in de vorm van leningen en garanties aan KLM moet dan ook los worden gezien van de invoering van de vliegbelasting, aangezien aan beide maatregelen andere overwegingen ten grondslag liggen. Daarbij is het steunen van KLM een tijdelijke maatregel met als doel KLM door de crisis te helpen. De vliegbelasting is een structurele maatregel met als doel het belasten van externe effecten van vliegverkeer. De mate waarin de vliegbelasting wordt opgebracht over tickets van KLM hangt af van het aantal KLM passagiers waar vliegbelasting op gaat drukken. In de Miljoenennota 2021 is voor 2021 gegaan een totale opbrengst van € 80 mln geraamd voor 2021 als gevolg van minder vliegverkeer.

Uit het rapport van CE-delft «Economische- en Duurzaamheidseffecten vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten» volgt dat luchtvaartmaatschappijen naar schatting 48% van de belastinglast dragen op de korte termijn in het WLO lage scenario en ongeveer 60% in het WLO hoge scenario. Op de lange termijn daalt dit naar 2% in het lage scenario en rond de 20% in het hoge scenario. Hierbij vliegt 59% van de passagiers met een Nederlandse luchtvaartmaatschappij. Dus zonder het effect van corona mee te nemen is de inschatting dat de Nederlandse luchtvaart-

maatschappijen op de korte termijn tussen de 28% en 37% van de vliegbelasting betalen en op de lange termijn tussen de 1% en 12%. Van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen die commercieel passagiers vervoeren is de KLM-groep (KLM, Transavia en Martinair) de grootste. Naast de KLM groep zijn er nog twee andere Nederlandse luchtvaartmaatschappijen die commercieel passagiers vervoeren: Corendon Dutch Airlines en TUIfly.

4. Europese context

De leden van de fractie van het CDA zijn benieuwd naar andere nationale en internationale eisen die van invloed kunnen zijn op de concurrentiepositie van de luchtvaart en vragen wat de regelingen zijn en hoe die zich verhouden tot de andere lidstaten.

Op dit moment is er een Europees emissiehandelsstelsel: het EU ETS. Luchtvaartmaatschappijen kopen onder dit stelsel emissierechten voor hun uitstoot. In de Green Deal mededeling heeft de Europese Commissie aangegeven het toewijzen van gratis emissierechten aan luchtvaartmaatschappijen te willen beperken (in het kader van de integrale herziening EU-ETS). Daarnaast begint per 1 januari 2021 de pilot fase van een mondiaal carbon offsetting systeem genaamd CORSIA, vanuit ICAO. De pilot fase loopt tot 2023. De Europese Commissie zal nog moeten besluiten hoe de twee systemen naast elkaar zullen bestaan. De besprekingen hierover zullen naar verwachting in de loop van 2021 starten. Daarnaast zijn er nationale maatregelen. Zo heeft de Minister van IenW de Tweede Kamer op 3 maart 2020 geïnformeerd over het voornemen om een bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen in te voeren. Een andere regeling is de geluidsheffing op Schiphol met tariefdifferentiatie voor toestellen met meer en minder geluid en uitstoot. Tot slot de nationale vliegbelasting die geldt voor in Nederland vertrekkende passagiers. Het verschil in bovenstaande maatregelen is het niveau waarop de maatregel getroffen wordt. Maatregelen die genomen worden op Europees, dan wel mondiaal niveau, zullen minder van invloed zijn op de Nederlandse concurrentiepositie van de luchtvaart in vergelijking tot nationale maatregelen, zoals de vliegbelasting en geluidsheffing op Schiphol. Bij weging van de Nederlandse concurrentiepositie moet overigens ook rekening gehouden worden met nationale maatregelen van andere landen, waaronder uiteraard nationale vliegbelastingen, zoals nu gelden in bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland.

De leden van de CDA-fractie vragen of de suggestie klopt dat er sprake is van zicht op een Europese aanpak ten aanzien van de introductie van een vliegbelasting.

In de Green Deal mededeling van 11 december 2019 heeft de Europese Commissie aangekondigd zich in het kader van de herziening van de Richtlijn energiebelastingen te gaan buigen over de belastingvrijstellingen voor brandstof voor de luchtvaart. In de Green Deal mededeling heeft de Europese Commissie tevens aangegeven het toewijzen van gratis emissierechten aan luchtvaartmaatschappijen te willen beperken (in het kader van de integrale herziening EU-ETS). Beide voorstellen worden naar verwachting in juni 2021 gepubliceerd. Het kabinet ziet de eerdergenoemde voorstellen uit de Green Deal graag tegemoet.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom Nederland een «unieke» vliegbelasting invoert en niet kiest voor een belasting die een bredere basis in Europa heeft.

De leden lijken met «unieke» vliegbelasting te doelen op de luchtvrachtbelasting. Ik merk op dat de voorgenomen luchtvrachtbelasting niet doorgaat en dat de vliegbelasting zal bestaan uit een belasting op passagiers. Verschillende lidstaten hebben reeds een variant op de

belasting op passagiers ingevoerd. Uiteraard is en blijft het kabinet van mening dat een Europese aanpak voor het beprijzen van de luchtvaart het meest effectief is, juist vanwege mogelijke grenseffecten en het behoud van een level playing field. Het kabinet ziet dan ook uit naar de eerdergenoemde voorstellen uit de Green Deal.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het kabinet niet met Duitsland, België en Luxemburg gelijklopende wetgeving of regelingen overeen is gekomen.

Vliegbelasting is tot op heden een nationale aangelegenheid. Uiteraard zou het mooi zijn als lidstaten gezamenlijk tot gelijklopende regelingen komen. In het regeerakkoord was ook opgenomen dat een nationale vliegbelasting qua tarifiering zou aansluiten bij de tarieven in Duitsland. Indien deze tarieven echter gevolgd zouden zijn zou verwachte opbrengst vele malen hoger liggen dan € 200 mln euro (zonder covid). Daarom is voor een lagere tarifiering gekozen. Verder is tijdens de internationale conferentie over CO₂ beprijzing en het belasten van het vliegverkeer, op 20 juni 2019 in Den Haag, bezien op welke wijze lidstaten samen kunnen optrekken, bijvoorbeeld via bilaterale samenwerking besproken. Echter, bilaterale overeenkomsten leiden tot complexe situaties, omdat onderscheid gemaakt moet worden tussen lidstaten waar Nederland wel of geen afspraken mee heeft. Het kabinet heeft al eerder aangegeven geen voorstander te zijn van een lappendeken aan bilaterale regelingen en geeft er dan ook de voorkeur aan om beprijzing van luchtvaart voor de EU als geheel te regelen. Zoals aangegeven is het mogelijk dat in een «coalition of the willing» wordt gekeken naar mogelijkheden voor het beprijzen van de luchtvaart, indien er in het kader van de Green Deal geen concrete resultaten worden bereikt.⁶

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen wat de Nederlandse inzet is in Europa op het gebied van een vliegbelasting en of zij hierin ook een maximale prijs van zeven euro bepleiten. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen ook of het kabinet ook van mening is dat er een verschil kan zitten in de *coalition of the willing* als landen voor een lagere prijs opteren en wat de onder- en bovengrens van Nederland inzake deze samenwerking is qua tarief en tariefsoorten. Bij beprijzen van de luchtvaart heeft het de voorkeur van het kabinet om dit op Europees of internationaal niveau te doen vanwege het internationale karakter van de sector. Hieraan liggen ook een level playing field en de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart ten grondslag. Zo heeft Nederland samen met 9 andere lidstaten een verklaring afgegeven waarin gepleit wordt voor een Europese aanpak op het terrein van beprijzen van luchtvaart. Hierin is aangegeven dat het beprijzen van luchtvaart op meerdere manieren mogelijk is, via een vliegbelasting maar ook door het versterken van EU-ETS en of het belasten van kerosine.⁷ Het kabinet kijkt goed naar de voorstellen van de Europese Commissie in het kader van de Green Deal, zoals het versterken van het Europese Emissiehandelssysteem (EU-ETS) onder andere in relatie tot het mondiale systeem CORSIA, en de herziening van de Richtlijn Energiebelastingen, waarbij ook goed gekeken wordt naar het doel waar de maatregel voor dient. Bij deze herziening van de Richtlijn Energiebelastingen zal de Europese Commissie zich onder meer gaan buigen over belastingvrijstellingen voor brandstof voor de luchtvaart. Het doel van het beprijzen van de luchtvaart, namelijk de maatschappelijke kosten van het luchtvervoer beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs van dat vervoer, is leidend bij de positie die het kabinet inneemt. Bij de vormgeving van de voorgestelde nationale vliegbelasting heeft het kabinet een afweging gemaakt

⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35 205, C.

⁷ Bijlage bij: Kamerstukken II 2019/2020 21 501-07, nr. 1637.

tussen uiteenlopende aspecten, bijvoorbeeld de bijdrage aan het internaliseren van de maatschappelijke kosten van de luchtvaart, zoals geluid, luchtvervuiling en CO₂-uitstoot. Wanneer op een later tijdstip in een mogelijke *coalition of the willing* wordt besloten tot een geharmoniseerde aanpak, zal de nationale vliegbelasting zo nodig worden aangepast aan of omgezet naar die geharmoniseerde systematiek. Het kabinet heeft momenteel nog geen onder- en bovengrens vastgesteld ten aanzien van deze mogelijke *coalition of the willing*.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen of het kabinet de posities van de andere Europese lidstaten en het VK kan opvragen en delen. Graag wijs ik op het overzicht dat ik eerder dit jaar de Tweede Kamer heb doen toekomen over de verschillende manieren waarop lidstaten een vliegbelasting hebben vormgegeven.⁸

De leden van de CU-fractie vragen of er in het kader van de Benelux-Unie overleg is over de vliegbelasting. Hoewel Duitsland, België en Luxemburg de door Nederland geïnitieerde verklaring⁹ dat de CO₂-uitstoot van vliegen niet voldoende wordt doorberekend in de prijs van een vliegticket hebben medeondertekend, vindt er in Benelux-Unie-verband geen structureel overleg plaats over beleid ten aanzien van vliegbelasting in het bijzonder.

De leden van de CU-fractie vragen of het kabinet inzet op de Benelux-Unie als er in Europees verband geen resultaten worden bereikt. Zoals eerder aangegeven is het mogelijk dat in een *coalition of the willing* zal worden gekeken naar mogelijkheden voor beprijzing van de luchtvaart, indien er in het kader van de Europese Green Deal geen concrete resultaten worden bereikt. In deze mogelijke *coalition of the willing* zullen ook België en Luxemburg worden betrokken, mede gezien het feit dat zij de bovengenoemde verklaring waarin de Europese Commissie werd opgeroepen om met een voorstel te komen voor een vorm van vliegbelasting, hebben medeondertekend.

5. Overwegingen bij de keuze van een vliegbelasting

5.1 Afspraken regeerakkoord

De leden van de fractie van FVD geven aan dat in het regeerakkoord staat dat een nationale vliegbelasting kan worden voorkomen indien er een heffing komt op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen en dat deze nationale heffing in 2019 op Schiphol is ingevoerd via de luchthavengelden. De leden vragen waarom de regering dan toch deze extra last wil opleggen.

De luchthavengelden (met een differentiatie naar gewicht en geluidsklasse) zijn geen rijksbelasting maar de vergoeding (prijs) die de luchtvaartmaatschappijen betalen voor de diensten van de luchthaven. De opbrengsten van een rijksbelasting vloeien in de algemene middelen ter financiering van de overheidsuitgaven. De in het regeerakkoord genoemde heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen is een variant op een nationale vliegbelasting. Hier heeft het kabinet niet voor gekozen.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat het oordeel van de regering is over de doelmatigheid van de wet na inventarisatie van alle mogelijke gevolgen. Het doel van de vliegbelasting is om in het kader van de fiscale vergroening de externe kosten van het luchtvervoer van passagiers beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs van dat vervoer.

⁸ Bijlage bij: *Kamerstukken I 2020/21*, 35 205, A.

⁹ Bijlage bij: *Kamerstukken II 2019/2020 21 501-07*, nr. 1637.

Daarbij wordt een budgettair doel gesteld van € 200 miljoen (prijspeil 2017) op jaarbasis. Daarbij is gekozen voor vormgeving die aansluit bij bestaande systemen en daarmee leidt tot een beperkte toename van de administratieve lasten en goed uitvoerbaar is. De regering is van mening dat de huidige vorm van de vliegbelasting, namelijk een belasting op passagiers van € 7,45 (prijspeil 2017), geschikt en passend is voor het bereiken van het voorgestelde doel. De vliegbelasting zal geëvalueerd worden waarbij de doelmatigheid van de belasting wordt betrokken.

5.2 Vormgeving

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom er niet is gekozen voor of een beprijzingsmethodiek die het gebruik van duurzame brandstoffen stimuleert en/of het oormerken van de belastingopbrengsten voor het verduurzamen van de sector.

De vliegbelasting is vormgegeven als een belasting per passagier. De opbrengst van de vliegbelasting komt, zoals bij alle rijksbelastingen, ten goede aan de algemene middelen waaruit de overheidsuitgaven worden betaald. Daar vallen ook de uitgaven voor verduurzaming onder. Conform de begrotingsregels is er een scheiding tussen belasting- en premie-inkomsten en uitgaven. Dit betekent dat beleidsmatige veranderingen in inkomsten via het inkomstenkader worden gecompenseerd met andere inkomsten. Veranderingen in uitgaven moeten onder het uitgavenplafond worden gecompenseerd door andere uitgaven. In de fiscale vergroeningsbrief van 29 juni 2018¹⁰ heb ik aangegeven dat het kabinet verder inzet op het principe de vervuiler betaalt, omdat het logischer is om belasting te heffen op wat we als samenleving niet willen (vervuiling) dan op wat we wel willen (werken en ondernemen). In het regeerakkoord is daarom opgenomen dat de opbrengsten worden gebruikt voor een verlaging van de lasten voor burgers en bedrijven.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen hoe de regering oordeelt op de uitspraken van de Logistiek Alliantie tijdens de deskundigenbijeenkomst dat het wetsvoorstel disproportioneel is en zelfs onrechtmatige elementen bevat, mede gelet op het oordeel van de Raad van State.

De Logistiek Alliantie stelt dat de wet onrechtmatig is omdat de wet wel vrachtvliegtuigen belast, maar combivluchten niet. Zoals hiervoor is toegelicht, is besloten (op basis van andere, niet gerelateerde, overwegingen) om de belasting op luchtvracht niet in te voeren. De belasting op luchtvracht, zoals aanvankelijk voorgesteld, is echter naar het oordeel van het kabinet wel rechtmatig en juridisch houdbaar. De Raad van State had een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseerde daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. De Raad van State heeft in haar advies niet aangegeven dat de vliegbelasting op vrachtvluchten onrechtmatig is. Reden om in de aanvankelijke opzet de vracht in het ruim van andere vliegtuigen dan vrachtvliegtuigen niet in de heffing van de vliegbelasting te betrekken, was dat geen aansluiting op systematiek van de heffing van luchthavengelden en bijbehorende administratieve systemen van de belastingplichtigen mogelijk is. Dit zou zorgen voor uitvoeringstechnische complicaties. Dat om doelmatigheidsredenen bepaalde situaties buiten de heffing worden gelaten, leidt er niet toe dat het in de heffing betrekken van de andere situaties onrechtmatig is.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke garanties worden gegeven dat in een later stadium binnen het kader van deze wet niet

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 32 140, nr. 47.

alsnog wordt overgegaan tot het opleggen van vliegbelasting aan transferpassagiers.

Voor de vliegbelasting is de afweging gemaakt om, met het oog op de hub-functie van Schiphol, transferpassagiers niet in de heffing te betrekken. Hierdoor wordt voorkomen dat een passagier die zijn reis aanvangt bijvoorbeeld op een Duitse, Italiaanse of Oostenrijkse luchthaven en via Schiphol doorreist naar een intercontinentale bestemming, zowel op de luchthaven van vertrek als op Schiphol met een vliegbelasting wordt geconfronteerd. Overigens strekken de al bestaande vliegbelastingen in andere Europese landen zich evenmin uit tot transferpassagiers of binnenkomende vluchten. Het kabinet heeft dan ook geen voornemen om het transfervervoer alsnog te gaan belasten.

De leden van de fracties GroenLinks en PvdA stellen de vraag waarom de regering niet gekozen heeft om de korte vluchten, naast relatieve hogere beprijzing middels een vaste prijs van zeven euro, ook absoluut gezien zwaarder te belasten zodat alternatief vervoer meer wordt gestimuleerd. Voordat het kabinet zijn keuze heeft bepaald voor de nu voorgestelde vliegbelasting, zijn de effecten van verschillende varianten onderzocht. Het kabinet heeft daarbij gekeken hoe het tarief zodanig kan worden ingericht dat de vliegbelasting relatief zwaarder drukt op kortere vluchten waarvoor alternatieven bestaan, zoals trein, bus en auto. De regering heeft een variant door laten rekenen in het onderzoek CE Delft (juni 2018) waarbij per passagier in de kortereafstandszone een hoger bedrag wordt geheven dan per passagier in de langeafstandszone. In deze variant zou een iets grotere verschuiving optreden naar alternatieve vervoermiddelen dan bij een vlak tarief per passagier, maar het verschil met de gekozen variant is verwaarloosbaar. Met deze keuze voor een vlak tarief drukt de vliegbelasting ter zake van vertrekkende passagiers reeds relatief zwaarder op tickets voor bestemmingen op kortere afstanden. Een tariefdifferentiatie zou echter wel leiden tot extra administratieve lasten en uitvoeringskosten. Daarom is gekozen voor een vlak tarief.

De leden van de fractie van GroenLinks en PvdA vragen of de regering onderzoek heeft gedaan naar de prijselasticiteit met absolute berekeningen zodat meer inzicht wordt verkregen in de effecten van gedrag bij een oplopende prijs.

De regering gebruikt het Aeolus-model om de gedragseffecten van de vliegbelasting te bekijken. In de doorrekeningen met het Aeolus-model door Significance²⁹ is rekening gehouden met «een (algemeen aanvaarde) overall-prijselasticiteit van – 0,5 voor zakelijke reizigers en – 1,0 voor niet-zakelijke reizigers. Deze elasticiteit beschrijft de reactie van de vervoersvraag op een ticketprijsverandering. De prijselasticiteit op individuele routes kan afwijken van het gemiddelde, doordat specifieke uitwijk-effecten naar andere luchthavens en vervoermiddelen kunnen optreden. Wanneer capaciteitsrestricties van toepassing zijn, zijn de gevolgen van een prijsstijging echter minder sterk dan op basis van deze elasticiteiten verwacht zou worden. Gezien de schaarstewinsten die samenhangen met de capaciteitsrestricties, dragen de luchtvaartmaatschappijen de kosten van de vliegbelasting deels zelf. In het geval dat de capaciteitsrestricties niet zouden knellen is de verwachting dat de belasting volledig wordt doorberekend aan consumenten en bedrijven. De effecten op het vliegverkeer en milieu zijn dan groter. Daarnaast heeft Significance een doorrekening van de vliegbelasting gedaan waarbij is gekeken naar kruiselastiteiten tussen het gebruik van het vliegtuig en de auto en tussen het vliegtuig en de trein. Deze kruiselastiteiten zijn niet bepaald in het Aeolus-model. Uit dat onderzoek volgt het volgende. Onder de veronderstellingen van het WLO-scenario met hoge economische groei en zonder capaciteitsrestricties, leidt een vlakke vliegbelasting van € 7,45 per vertrekkende passagier in 2021 ertoe dat 2,1% van

de reizigers besluit om niet meer te vliegen, 1,5% wijkt uit naar de Belgische of Duitse luchthaven en 1,0% kiest in plaats van het vliegtuig voor de auto of de trein als vervoermiddel. In dit voorbeeld kan gesteld worden dat ongeveer een derde (1% van de 1% + 2,1%; uitwijken naar andere vliegvelden telt niet mee) van de elasticiteit voor Europese routes betrekking heeft op substitutie naar de auto of de trein. Dit kan worden toegepast als vuistregel voor Europese vluchten. Voor intercontinentale vluchten is uitwijken naar de auto of trein geen optie en is de elasticiteit nul. De beschreven elasticiteiten nemen de effecten van de coronacrisis niet mee. Er is nog geen onderzoek gedaan naar de prijselasticiteiten tijdens de huidige coronacrisis.

De leden van de fracties GroenLinks en PvdA vragen waarom niet is gekozen voor een platte heffing per passagier cq ton vracht, en niet voor een heffing die aansluit voor de hoeveelheid emissie van CO₂ en geluid per passagier of ton vracht, waardoor een keuze voor schonere vliegtuigen wordt bevorderd. De leden geven aan dat in de memorie van antwoord de regering een vergelijkbare vraag van de leden niet nader heeft toegelicht. Daarnaast vragen zij of de regering bereid is deze keuze nader te overwegen.

De luchtvaart leidt tot extra milieukosten en maatschappelijke kosten. CO₂-emissies zijn hiervan slechts één component. Daarnaast ontstaan kosten door de aantasting van de lokale luchtkwaliteit, geluids- en geurhinder en water- en bodemvervuiling. Ook het oppervlaktegebruik en de veiligheidsrisico's brengen extra maatschappelijke kosten met zich mee. Een vliegbelasting gebaseerd op de feitelijke CO₂-uitstoot zou slechts één specifieke emissie beprijzen. Daar komt bij dat, naast een nationale vliegbelasting, het EU-ETS en het toekomstige mondiale CORSIA voor de luchtvaart zorgen voor een betere beprijzing van de CO₂-uitstoot van het luchtverkeer. Verder heeft het kabinet gekozen voor een belasting die korte vluchten relatief hoger belast, doormiddel van een vlak tarief per passagier, om daardoor het gebruik van alternatief vervoer op de korte afstanden te stimuleren. Om de luchtvaart te verduurzamen, en zuiniger te vliegen, zet het kabinet in op een breed pallet van maatregelen. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd op 27 maart 2019.¹¹ Ook heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat onlangs de definitieve Luchtvaartnota aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin de inzet op het verduurzamen van de luchtvaart nogmaals nader toegelicht is.¹²

De leden van de fracties GroenLinks en PvdA vragen waarom de regering niet besloten heeft om meer bij Duitsland aan te sluiten, waardoor de regering ook meer coherent is in haar visie voor een integrale Europese aanpak? De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen voorts hoe het bedrag van zeven euro per passagier tot stand is gekomen en of dit tarief is vastgesteld door de berekening om op € 200 miljoen uit te komen. Verder vragen deze leden of hiermee bewust is gekozen om geen hoger tarief te kiezen omdat de opbrengsten de € 200 miljoen dan zouden overschrijden en of de indruk klopt dat een opbrengst die boven de € 200 miljoen uitkomt onwenselijk is.

Voordat het kabinet zijn keuze heeft bepaald voor de nu voorgestelde vliegbelasting, zijn de effecten van verschillende varianten onderzocht. Daarbij is rekening gehouden met de bestaande vliegbelastingen in de ons omringende landen. Het kabinet heeft daarbij gekeken hoe het tarief zodanig kan worden ingericht dat de vliegbelasting relatief zwaarder drukt op kortere vluchten waarvoor alternatieven bestaan, zoals trein, bus en auto. Dit wordt in de voorgestelde opzet niet bereikt via een gedifferenti-

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 585.

¹² Bijlage bij: Kamerstukken II 2019/20, 2020D47445.

eerde heffing met drie afstandszones, zoals in Duitsland gehanteerd, maar juist door te kiezen voor een vlak tarief. Ook zou met het aansluiten bij de Duitse variant de verwachte opbrengst vele malen hoger liggen dan € 200 mln euro (zonder rekening te houden met COVID-19). Een van de uitgangspunten bij de vaststelling van de tarieven is de beoogde budgettaire opbrengst van een vliegbelasting van € 200 miljoen per jaar (prijsspeil 2017), zoals afgesproken in het regeerakkoord. Het kabinet acht de opbrengst en de tariefvoering die daarbij hoort wenselijk, omdat hiermee recht wordt gedaan het beter tot uitdrukking brengen van externe kosten in de prijs van een vliegticket, maar anderzijds ook rekening wordt gehouden met andere factoren die van belang zijn, zoals de tarieven in ons omringende landen en mogelijke economische effecten. Door de gevolgen van de coronacrisis op het vliegverkeer zal de vliegbelasting in 2021 waarschijnlijk minder ophalen dan oorspronkelijk beoogd. In de Miljoenennota 2021 wordt uitgegaan van een opbrengst van 80 miljoen euro in 2021.¹³

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen of de Duitse regering een appreciatie aan Nederland heeft gegeven over de keus om een beduidend lager tarief in te stellen dan Duitsland zelf en of het kabinet hier anders alsnog om kan vragen. Een dergelijke appreciatie is, voor zover het kabinet bekend is, niet afgegeven. Daarnaast is het ook niet gebruikelijk om een dergelijke appreciatie van een andere regering te vragen.

5.3 Uitvoerbaarheid

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de belastingplichtigen en de luchtvaartmaatschappijen op de uitvoerbaarheid reflecteren. De invoering van de voorgestelde vliegbelasting heeft een verwaarloosbare toename van de administratieve lasten van bedrijven tot gevolg. De over een tijdvak verschuldigde belasting moet op aangifte worden voldaan door de belastingplichtige exploitanten van in Nederland gelegen luchthavens. De initiële kosten van de maatregel zijn naar verwachting zeer beperkt, omdat er voor de vliegbelasting nauw wordt aangesloten bij de bestaande systemen van die exploitanten. De initiële kosten worden ingeschat op circa € 150.000. De exploitanten zijn nu al eenvoudig in staat om op basis van de gegevens die de luchtvaartmaatschappijen aan hen moeten verstrekken aangifte te doen. Uitgaand van een kwartaalaangifte, dienen de huidige zes exploitanten viermaal per jaar een aangifte in bij de Belastingdienst. De structurele administratieve lasten voor de exploitanten die hiermee gepaard gaan bedragen circa € 50.000 per jaar.

De leden van de fractie van de VVD verzoeken aan te geven of de Belastingdienst klaar is voor de invoering, te omschrijven hoe de inning zal geschieden indien de belasting in 2021 wordt ingevoerd en daarbij ook kort in te gaan op reeds verkochte tickets. De Belastingdienst verwacht tijdig gereed te zijn, uitgaand van een invoering van de vliegbelasting per 1 januari 2021. Een belangrijk onderdeel van de voorbereiding is de realisatie van het aangiftesysteem. De Belastingdienst werkt aan de realisatie hiervan en de verwachting is dat dit systeem tijdig kan worden ingebouwd in de automatisering. Met tijdig wordt in dit verband bedoeld: op tijd om de verwerking van de aangiften mogelijk te maken. Dit betekent niet dat het aangiftesysteem helemaal gereed hoeft te zijn per 1 januari

¹³ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 570, nr. 2, p. 73: De belastingen op een milieugrondslag bevat vanaf 2021 de naar verwachting per 2021 ingevoerde vliegbelasting. Door de gevolgen van de coronacrisis op het vliegverkeer zal deze belasting in 2021 waarschijnlijk minder ophalen dan oorspronkelijk beoogd. Door deze endogene ontwikkeling gaat de raming nu uit van een opbrengst van 80 miljoen euro in 2021. Het verschil hoeft niet te worden gedekt.

2021, omdat het tijdvak voor de eerste aangifte indien nodig verlengd kan worden.

Zoals blijkt uit de uitvoeringstoets, moet dit aangiftesysteem vervolgens worden gekoppeld met het nieuwe inningssysteem. De koppeling met dit inningssysteem vindt plaats in het jaar 2021. Dat is geen belemmering voor de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2021, omdat het aangiftetijdvak voor de aangiften over 2021 mede op het tijdstip van die koppeling zal worden afgestemd. Die afstemming is mogelijk doordat in het wetsvoorstel is opgenomen dat de vliegbelasting in werking treedt op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip, waarbij kan worden bepaald wat de lengte van het eerste belastingtijdvak wordt. Dit geeft de ruimte om bij inwerkingtreding een langer eerste tijdvak vast te stellen dan het gebruikelijke kalenderkwartaal. Bij een eerste tijdvak van bijvoorbeeld drie kalenderkwartalen, hoeven de eerste aangiftes pas te worden ingediend na het derde kalenderkwartaal van 2021.

Wat betreft reeds verkochte tickets geldt het volgende. Het belastbaar feit voor de vliegbelasting is het vertrek van een passagier met een vliegtuig vanaf een in Nederland gelegen luchthaven op of na 1 januari 2021, ook als het reeds verkochte vliegtickets of voor 1 januari 2021 te verkopen vliegtickets betreft. De exploitant van de luchthaven dient de belasting op aangifte te voldoen. Als de belasting op 1 januari 2021 ingaat, dient er voor elke vertrekkende passagier die op of na 1 januari 2021 vertrekt van een luchthaven in Nederland belasting te worden voldaan. Dit kunnen dus ook passagiers zijn die hun ticket voor 1 januari 2020 aangeschaft hebben. De luchtvaartmaatschappijen geven de gegevens door aan de exploitant van de luchthaven. De exploitant van de luchthaven kan de vliegbelasting in rekening brengen bij de luchtvaartmaatschappij. Als de exploitant van de luchthaven ervoor kiest om de vliegbelasting door te berekenen, dan is de luchtvaartmaatschappij verplicht deze belasting aan de exploitant van de luchthaven te betalen. Hoe en of de luchtvaartmaatschappij deze belasting vervolgens in rekening brengt bij haar klanten is een keuze van de luchtvaartmaatschappij. Onder deze keuze vallen ook de voor 1 januari 2020 gekochte tickets. De manier waarop de luchtvaartmaatschappij met deze kosten omgaat staat ook vrij. In het geval dat de luchtvaartmaatschappij ervoor kiest de kosten op reeds gekochte tickets voor 1 januari 2020 niet door te berekenen, zullen de kosten voor rekening zijn voor de luchtvaartmaatschappij.

6. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van het CDA vragen wat op basis van het huidige aantal (sterk afgenomen) passagiers de mogelijke opbrengst van de vliegbelasting is. Ook de leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie vragen naar specifiek naar de verwachte opbrengsten van de luchtvrachtbelasting. Tevens vragen de leden van de fractie van het CDA wat het meest sombere scenario van het SEO/Districton-onderzoek voor de opbrengst van de luchtvracht betekent.

Door de gevolgen van de coronacrisis op het vliegverkeer zal de vliegbelasting in 2021 waarschijnlijk minder ophalen dan oorspronkelijk beoogd. In de Miljoenennota 2021 wordt uitgegaan van een opbrengst van 80 miljoen euro in 2021.¹⁴ Door de coronacrisis is vooral het passagiersvervoer geraakt. De lagere opbrengst in 2021 van € 80 miljoen komt vooral door een derving bij de heffing per passagier. Naar verwachting zou in de oorspronkelijke opzet met ook een luchtvrachtbelasting de passagiersheffing in 2021 zo'n € 70 miljoen opbrengen en de luchtvrachtbelasting zo'n € 10 miljoen. Nu voorgesteld wordt de luchtvrachtbelasting te laten vervallen is er dus sprake van een derving van dit bedrag. In het

¹⁴ *Kamerstukken II 2020/21, 35 570, nr. 2, p. 73.*

wetsvoorstel wordt dit gedekt via een verhoging van 45 cent per vertrekkend passagier (prijspeil 2017). In het SEO-rapport wordt voor de luchtvrachtbelasting gerekend met een opbrengst van € 11 of 12 miljoen in 2021, en in 2030 tussen de € 12 en € 15 miljoen als geen rekening wordt gehouden met tweede-orde effecten¹⁵. Als de tweede-orde effecten zich wel voordoen en het aantal vrachtluchten op Schiphol met een kwart afneemt en op Maastricht Aachen Airport volledig verdwijnt, wordt de opbrengst tussen de € 7 en de € 9 miljoen geschat.

7. Milieu en verduurzaming

De leden van de fractie van de FVD vragen of de regering het eens is met de stelling dat het belasten van ondernemingen in Nederland niet of negatief bijdraagt aan de vermindering van CO₂-uitstoot wanneer deze landen vervolgens vlak over de grens landen en opstijgen en de vracht met vrachtwagens van en naar die buitenlandse luchthavens brengen. Zoals in het rapport van SEO is opgenomen leidt de Nederlandse luchtvrachtbelasting niet tot een reductie van de mondiale CO₂ emissies. Bovendien kunnen de emissies in het wegvervoer toenemen wanneer de belasting leidt tot een toename van het voor- en natransport van vracht over de weg. Het kabinet heeft geen aanleiding te twifelen aan deze conclusies.

De leden van de fractie van het CDA zijn benieuwd naar welk effect de voorgenomen belasting heeft op de gewenste verduurzaming en of daar meer in detail op kan worden ingegaan, óók in relatie tot bijvoorbeeld plannen om te komen tot een nationale bijmengverplichting voor de luchtvaart.

Het doel van de vliegbelasting is om de maatschappelijke kosten van het luchtvervoer van passagiers en vracht beter tot uitdrukking te laten komen in de prijs van dat vervoer. Om de luchtvaart de verduurzamen, en zuiniger te vliegen, zet het kabinet in op een breed pallet van maatregelen. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd op 27 maart 2019.¹⁶ De Tweede Kamer heeft tevens recentelijk de definitieve Luchtvaartnota ontvangen waarin het klimaatbeleid voor luchtvaart in uit een is gezet.¹⁷ Er zijn drie sporen uiteengezet middels welke de luchtvaart kan verduurzamen:

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

De instrumenten genoemd onder spoor 1 zijn instrumenten waarbij investeringen een dubbele werking hebben: er is een directe CO₂-reductie én een kostenverhogend effect. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Een maatregel zoals een (Europese) bijmengverplichting zal een aanzienlijk effect hebben op de CO₂-uitstoot. Nederland pleit dan ook voor een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Indien de invoering van een Europese verplichting niet (tijdig) wordt bereikt, zal Nederland er naar streven om per 2023 een nationale bijmengverplichting in te voeren. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd op 3 maart 2020.¹⁸ In de Luchtvaartnota kiest het kabinet bovendien ervoor zich ervan te verzekeren dat de klimaatdoelen voor de internationale luchtvaart daadwerkelijk worden gerealiseerd. De doelen zullen daarom worden geborgd. Onderzocht wordt nog hoe dit het beste kan. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de mogelijkheid om

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 IX, nr. 5, blg. 949766, tabel S.2, p. vii.

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 585.

¹⁷ Bijlage bij: Kamerstukken II 2019/20, 2020Z22347.

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 31 936 nr. 726.

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

De leden van de fractie van het CDA vragen wat het in financiële zin betekent voor de Nederlandse sector als verduurzaming in EU-verband niet lukt. Voorts vragen deze leden of er met ingang van 2021 een mondiaal (VN)-systeem voor emissiehandel van start gaan en wat dit betekent voor de Nederlandse luchtvaartsector.

Er worden op dit moment reeds stappen in Europees verband gezet om de luchtvaart te verduurzamen. Onder het EU ETS wordt in Europees verband reeds gewerkt aan de verduurzaming van de luchtvaart. Verder zijn er ook onder de Green Deal van Eurocommissaris Timmermans voorstellen gedaan om de luchtvaart verder te verduurzamen, bijvoorbeeld door het aantal gratis rechten voor luchtvaart onder het EU ETS te verlagen. Daarnaast zal per 1 januari 2021 ook de pilot fase van het mondiale carbon offsetting systeem CORSIA in werking treden. Dit betekent dat CORSIA en EU ETS vanaf 2021 gelijktijdig zal bestaan. De Europese Commissie zal, o.a. in het kader van de Green Deal, in 2021 met een voorstel komen voor een algehele herziening van het EU ETS. Naar verwachting zullen de besprekingen hierover starten in de loop van 2021.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen hoeveel de maatschappelijke kosten van vliegen bedragen in Nederland op de door de regering in de memorie van antwoord genoemde effecten en of de regering hier onderzoek naar heeft laten doen. Indien dit niet het geval heeft vragen deze leden of de regering dit alsnog wil doen.

Op 18 november 2019 heeft de Minister van IenW het rapport «De prijs van een vliegreis» aangeboden, welke is opgesteld door CE Delft in opdracht van het Ministerie van IenW. In het rapport is een vergelijking gemaakt tussen verschillende modaliteiten voor wat betreft het principe «de vervuiler/gebruiker betaalt». Gekeken is naar alle relevante belastingen en heffingen en naar alle maatschappelijke kosten (externe kosten en infrastructuurkosten). Dit resulteert in percentages die uitdrukken in hoeverre kosten zijn geïnternaliseerd. Bij vergelijkbare bestemmingen levert dat bij de auto percentages op van ca. 150%, bij het vliegtuig ca. 50%, bij de trein ca. 21% en de bus ca. 18%. De hoge kosten voor het spoorvervoer zijn vooral het gevolg van de relatief hoge vaste infrastructuurkosten van deze vervoerswijze. Indien wordt gekeken naar de variabele kosten, waarbij de kosten die niet samenhangen met het gebruik van de infrastructuur (zoals de aanlegkosten van infrastructuur) buiten beschouwing blijven, zien deze percentages er anders uit. Dan zijn de percentages bij vergelijkbare bestemmingen bij de auto ca. 160%, bij het vliegtuig ca. 85%, bij de trein ca. 180% en bij de bus ca. 35%. Wanneer we de vaste kosten buiten beschouwing laten, dan heeft het spoorvervoer de laagste kosten van alle vervoerswijzen. De luchtvaart heeft in dit

perspectief daarentegen de hoogste kosten, gevolgd door de auto en de bus. Wanneer wordt ingezoomd op de externe kosten, dan blijkt uit het rapport dat deze het hoogst zijn voor de luchtvaart, gevolgd door de auto, de trein en de bus.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA merken op dat aan de maatschappelijke kosten in het SEO rapport uit 2015 weinig tot geen aandacht is besteed en vraagt of de regering bereid is om dit rapport opnieuw te laten uitvoeren, waarbij ook de maatschappelijke kosten en steunmaatregelen van de KLM worden betrokken.

Het onderzoek van SEO uit 2015 waar de leden van GroenLinks en PvdA naar verwijzen was specifiek gericht op het economisch belang van de hubfunctie van Schiphol. Het in kaart brengen van effecten op de leefomgeving en het klimaat in hypothetische scenario's waarbij de hubfunctie geheel of gedeeltelijk zou wegvallen, viel buiten de scope van dit onderzoek. Zoals in de uitvoeringsagenda van de luchtvaartnota gemeld, laat de Minister van I&W een werkwijzer voor luchtvaart-MKBA's ontwikkelen. In dit verband wordt onderzocht hoe de uitgangspunten in MKBA's en welvaartsanalyses op het gebied van luchtvaart concreet kunnen worden verbeterd en nader gespecificeerd. Hiermee wordt tegelijk invulling gegeven aan de motie van de Kamerleden Bruins en Pater-notte.¹⁹ Gelet op dit traject is het niet opportuun om nu een welvaarts-analyse zoals door de leden van GroenLinks en PvdA voorgesteld uit te voeren.

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

¹⁹ *Kamerstukken II*, 2019/20, 31 936, Nr. 680.