

Internetconsultatie belasting op luchtvaart

Inleiding

Afspraak regeerakkoord: drie sporen

In het regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst” heeft het kabinet afgesproken dat een belasting op luchtvaart zal worden geïntroduceerd met vanaf 2021 een opbrengst van structureel € 200 miljoen per jaar. Daarbij zijn drie sporen benoemd:

- 1. Ingezet wordt op Europese afspraken over belastingen op luchtvaart in het kader van de voor 2019 geplande onderhandelingen over de klimaatdoelen van ‘Parijs’.*
- 2. Ook wordt gezien of een heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen mogelijk is.*
- 3. Indien beide routes onvoldoende opleveren zal er per 2021 een vliegbelasting worden ingevoerd.*

Van 5 juli tot en met 5 september 2018 heeft u gelegenheid via deze internetconsultatie te reageren op het kabinetsvoornemen om een belasting op luchtvaart in te voeren in 2021. Daarna zal het kabinet besluiten welk spoor verder wordt uitgewerkt. Op deze manier kan het kabinet bij het bepalen van een nadere keuze ook rekening houden met de uitkomsten van de consultatie.

Dit betekent dat deze consultatie, anders dan gebruikelijk, niet gaat over een voorgenomen wetsvoorstel. In plaats daarvan legt het kabinet een aantal opties en vragen aan u voor die van belang kunnen zijn voor de verdere uitwerking en vormgeving van de afspraak in het regeerakkoord. De consultatie is opgebouwd langs de lijnen van het regeerakkoord, met vragen over elk van de drie geschetste sporen. Deze onderwerpen komen aan de orde in de volgende onderdelen van deze consultatie.

In deze internetconsultatie legt het kabinet u een aantal vragen voor die van belang zijn voor de keuze welk spoor verder wordt uitgewerkt. U kunt ervoor kiezen een reactie te geven op alle vragen of slechts op een deel daarvan. Uiteraard kunt u in uw reactie ook zaken aan de orde stellen waar niet expliciet een vraag over wordt gesteld, maar die naar uw mening in dit kader ook van belang zijn.

In de consultatie zijn twee vragen opgenomen over de achtergrond van een belasting op luchtvaart en de verdere uitwerking van de afspraak in het regeerakkoord. Daarna volgt per spoor een aantal vragen. De consultatie wordt afgesloten met enkele meer algemene vragen.

1. Achtergrond

In het internationale luchtvervoer is op dit moment geen accijns verschuldigd over vliegtuigbrandstoffen, en geen btw over vliegtickets. De invoering van een belasting op luchtvaart leidt tot een opbrengst die, net als andere belastingen zoals btw en accijns, ten goede komt aan de algemene middelen waaruit de overheidsuitgaven worden betaald. Tegelijkertijd zouden daarmee de negatieve milieugevolgen van de luchtvaart, die nu niet of slechts ten dele worden doorberekend aan vliegmaatschappijen en hun klanten, wat beter tot uitdrukking komen in de prijs van luchtvervoer. Dit kan leiden tot verkleining van het prijsverschil met mogelijke alternatieve vervoermiddelen die minder milieubelastend zijn, en daarmee tot een andere keuzes door consumenten. Het kan echter afhankelijk van de omstandigheden, zoals tarieven en afstand naar

een alternatieve luchthaven buiten Nederland, ook leiden tot de keuze om af te zien van de reis of te reizen via een luchthaven over de grens, waar geen belasting op luchtvaart wordt geheven.

Vraag 1

Hoe kijkt u aan tegen deze aspecten van een belasting op luchtvaart? Zijn er onderwerpen die u in dit verband onder de aandacht wil brengen en zo ja, kunt u deze toelichten?

2. Onderzoek verschillende opties en proces

Hoewel de voorkeur van het kabinet uitgaat naar het eerste, Europese spoor, zijn de afgelopen maanden ook het tweede spoor (een heffing op lawaaige en vervuilende vliegtuigen) en het derde spoor (een belasting per passagier) al onderzocht. Dit is nodig omdat de zorgvuldige invoering van een belasting op luchtvaart een voorbereidingstijd vraagt van enkele jaren. CE Delft heeft onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten van de drie verschillende opties. De resultaten van dit onderzoek heeft het kabinet op 29 juni 2018 verstuurd aan beide Kamers. Het onderzoek is bijgevoegd bij deze consultatie.

Vraag 2

Geeft het voorgaande u aanleiding tot opmerkingen en zo ja, kunt u dit toelichten?

Spoor 1 Europese afspraken over belastingen op luchtvaart

3. Btw en accijns

Een van de redenen dat het kabinet een belasting op luchtvaart onderzoekt is dat in het internationale vliegverkeer geen accijns is verschuldigd over vliegtuigbrandstoffen en geen btw over vliegtickets. Om dit op Europees niveau te veranderen is voor beide belastingen een voorstel nodig van de Europese Commissie, dat vervolgens met unanimitéit moet worden aangenomen. Om brandstof voor vliegtuigen op Europees niveau in de accijnsheffing te kunnen betrekken is het in theorie ook een optie om op Europees niveau bilaterale luchtvaartverdragen op dit punt te herzien.

Vraag 3

Wat is uw mening over deze opties? Ziet u nog een andere mogelijkheid om te bereiken dat de luchtvaart wordt betrokken in de heffing van btw en accijns, en ziet u hier ook een rol voor de luchtvaartsector zelf? Kunt u dit toelichten?

4. Europese passagiersbelastingen

Verschiedende Europese landen, waaronder Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, heffen op dit moment een vliegbelasting per vertrekkende passagier. Deze heffingen zijn niet gecoördineerd. België, Nederland en Luxemburg heffen geen vliegbelasting. Een optie is denkbaar waarbij passagiersbelastingen binnen de Europese Unie meer worden gecoördineerd, bijvoorbeeld door afspraken te maken waarover belasting zal worden geheven, binnen welke bandbreedte eventuele afstandszones en tarieven worden gekozen, of hoe dubbele belasting wordt voorkomen. Denkbaar is een meer permanente vorm van afstemming tussen landen die daadwerkelijk een vliegbelasting hebben ingevoerd of dit overwegen te doen. Een andere optie zou kunnen zijn in te zetten op harmonisatie op Europees niveau van de voornaamste kenmerken van dergelijke passagiersbelastingen. Een nog verdergaande optie zou een Europese passagiersbelasting zijn.

Vraag 4

Wat is uw mening over dergelijke opties voor meer coördinatie of harmonisatie op Europees niveau van belastingen op luchtvaart? Ziet u nog andere mogelijkheden voor afstemming op Europees niveau en zo ja, kunt u dit toelichten?

5. Onderzochte varianten 1a en 1b

In het onderzoek zijn twee varianten van een Europese ticketbelasting onderzocht met een indeling in drie afstandszones zoals in de Duitse vliegbelasting, afhankelijk van de vliegafstand naar de eindbestemming: 0-2000 kilometer, 2000-6000 kilometer en verder dan 6000 kilometer. Uitgaande van de beoogde opbrengst voor Nederland van € 200 miljoen per jaar gelden hierbij lagere tarieven dan in de Duitse vliegbelasting.

- In **variant 1a** is ter vergelijking het effect onderzocht als alle EER lidstaten zo'n ticketbelasting zouden invoeren naast eventuele bestaande (vlieg)belastingen.
- In **variant 1b** voeren alle EER lidstaten een ticketbelasting in en gelden alleen minimumtarieven. Landen die al een belasting op luchtvaart hebben met gelijke of hogere tarieven, hoeven hun tarieven dan niet aan te passen.

Vraag 5

Heeft u opmerkingen over de twee onderzochte varianten en de effecten daarvan? Zo ja, kunt u dit toelichten?

Spoor 2 Een belasting op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen

6. Geluidscertificering en maximaal startgewicht

Een tweede spoor dat het kabinet onderzoekt is een nationale heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen. Hiervoor wordt aangesloten bij de geluidscertificering en het maximale startgewicht van het vliegtuig. De uitstoot hangt met deze criteria samen - hoe hoger het geluidsniveau en het maximale startgewicht, hoe hoger de uitstoot - en is niet als apart criterium benoemd. Wel is het effect op de uitstoot onderzocht.

Vraag 6

Wat is uw mening over deze keuze? Zijn er in dit verband - de focus op de geluidscertificering en het maximale startgewicht bij een heffing per vliegtuig - nog zaken die u onder de aandacht wil brengen? Zo ja, kunt u dit toelichten?

7. Consequenties belasting per vliegtuig

Als bezwaar tegen een belasting per vliegtuig wordt wel gezien dat dan ook transferreizigers en luchtvracht in de heffing worden betrokken. Zie in dit verband ook de toelichting bij vraag 9 over het buiten de heffing laten van transferreizigers bij een passagiersbelasting.

Vraag 7

Hoe kijkt u aan tegen deze consequentie van een belasting per vliegtuig?

8. Onderzochte varianten 2a, 2b en 2c van een belasting per vliegtuig

In het onderzoek van CE Delft zijn de effecten onderzocht van drie varianten voor een heffing per

vliegtuig. In iedere variant wordt gedifferentieerd tussen de geluidscertificering (van luider naar stiller) TB, TC, TD en TE, en wordt het tarief bepaald per ton maximaal startgewicht (MTOW).

- In de **varianten 2a en 2b** is de tariefsverhouding per ton MTOW van luidere naar stillere vliegtuigen 8:4:2:1. Het verschil is dat het tarief bij **variant 2a** zodanig is vastgesteld dat het leidt tot de beoogde opbrengst van zo'n € 200 miljoen.
- In **variant 2b** zijn deze tarieven verdubbeld, zodat de opbrengst meer vergelijkbaar is met de opbrengst waartoe de in het regeerakkoord genoemde tarieven zouden leiden.
- In **variant 2c** is de beoogde opbrengst evenals in variant 2a de beoogde € 200 miljoen, maar wordt sterker naar geluidsniveau gedifferentieerd. De tariefsverhouding per ton MTOW van luidere naar stillere vliegtuigen is in deze variant 18:7:3:1, waardoor luidere vliegtuigen meer zouden gaan betalen en stillere minder.

Vraag 8

Heeft u opmerkingen over de drie onderzochte varianten en de effecten daarvan en heeft u een voorkeur voor een bepaalde variant? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zijn er nog andere punten die u onder de aandacht wil brengen over de mogelijkheid van een belasting per vliegtuig en zo ja, kunt u deze toelichten?

Spoor 3 Een vliegticketbelasting

9. Positie transferreizigers

In de Europese landen waar op dit moment een ticketbelasting wordt geheven, zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, geldt deze belasting niet voor transferreizigers. De belasting wordt alleen geheven voor passagiers die hun reis beginnen op de desbetreffende luchthaven. Aan de andere kant is het tarief daarbij in de meeste gevallen afhankelijk van de eindbestemming, ongeacht eventuele transfers op binnen- of buitenlandse luchthavens gedurende de reis. Op deze manier wordt alleen in het land waar de reis aanvangt belasting geheven, en wel eenmaal, over het volledige traject.

Vraag 9

Hoe kijkt u aan tegen deze opzet, waarbij alleen belasting wordt geheven in het land waar de reis aanvangt, eenmalig en over het volledige traject van de reis? Kunt u dit toelichten?

10. Onderzochte varianten 3a tot en met 3e van een ticketbelasting

In het onderzoek van CE Delft zijn de effecten onderzocht van vijf varianten voor een heffing per passagier. In alle varianten is sprake van een luchthavenvertrekbelasting per passagier, waarbij transferreizigers en vracht niet in de heffing worden betrokken. De varianten verschillen alleen voor wat betreft het aantal tariefzones en de tarieven.

- **Variant 3a** sluit aan bij de Duitse vliegbelasting voor wat betreft zowel de indeling in drie tariefzones (0-2000 kilometer, 2000-6000 kilometer en verder dan 6000 kilometer) als de tarieven, zoals ook benoemd in het regeerakkoord. Dit leidt tot een aanmerkelijk hogere opbrengst dan de beoogde € 200 miljoen.

- In de overige vier varianten hebben de onderzoekers de tarieven zodanig vastgesteld dat de opbrengst zo'n € 200 miljoen bedraagt. **Variant 3b** hanteert daarbij dezelfde indeling in drie zones als variant 3a, met lagere tarieven in dezelfde verhouding als in variant 3a.
- **Variant 3c** is een vereenvoudigde versie van variant 3b met slechts twee afstandszones zoals geldend voor de vliegbelasting in 2008-2009.
- De **varianten 3d en 3e** wijken af van de eerste drie varianten in die zin, dat bij een langere vliegafstand naar de eindbestemming geen hoger tarief geldt. **Variant 3d** kent geen zones. Voor alle vertrekkende passagiers geldt hetzelfde vlakke tarief. De belastingdruk per kilometer is daardoor hoger wanneer de eindbestemming dichterbij ligt.
- **Variant 3e** kent zelfs een degressief tarief, waarbij voor kortere afstanden een hoger tarief geldt dan voor langere afstanden. De gedachte zou dan kunnen zijn dat voor de kortere afstanden alternatieve vervoermiddelen over land of water beschikbaar zijn.

Vraag 10

Heeft u opmerkingen over de vijf onderzochte varianten en de effecten daarvan en heeft u een voorkeur voor een bepaalde variant? Zo ja, kunt u dit toelichten?

Algemeen

11. Bereik van een vliegbelasting

In vrijwel alle varianten van een belasting op luchtvaart moet worden bepaald welke vliegtuigen in de heffing worden betrokken en wie belastingplichtig zijn. De vliegticketbelasting die in de periode van 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009 in Nederlandse werd geheven gold bijvoorbeeld niet voor de kleinste vliegtuigen en werd geheven van de vijf grotere Nederlandse luchthavens. Daarmee kon voor de heffing van deze belasting worden aangesloten bij de bestaande structuur van heffingen door de luchthavens zelf. Maar ook andere keuzes zijn denkbaar.

Vraag 11

Zijn er op dit punt zaken die u nog onder de aandacht zou willen brengen wanneer het kabinet opnieuw een belasting op luchtvaart zou invoeren?

12. Administratieve lasten en uitvoeringskosten

Een belangrijk criterium bij de keuze welk spoor wordt uitgewerkt en bij de verdere uitwerking van die keuze is, dat de belasting niet leidt tot onnodige administratieve lasten voor de betrokken ondernemers en dat rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid.

Vraag 12

Heeft u op dit punt nog aanvullende opmerkingen en suggesties en zo ja, kunt u deze toelichten?

13. Vervolg

Het kabinet zal na de zomer een keuze maken welke varianten verder wordt uitgewerkt. Zowel bij die keuze als bij de verdere uitwerking zal ook de inbreng in deze consultatie worden betrokken.

Vraag 13

Heeft u in dit verband nog opmerkingen of suggesties die in het voorgaande nog niet aan de orde zijn geweest en die u onder de aandacht van het kabinet wil brengen?