

ANVR-reactie op internetconsultatie ‘Belasting op Luchtvaart’

Hieronder treft u de reactie aan van reisbrancheorganisatie ANVR ‘Ondernemers in reizen’ op de voorstellen van het kabinet voor het heffen van belasting op luchtvaart.

ANVR

ANVR (Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen) vertegenwoordigt alle bij de ANVR aangesloten reisondernemingen. Naast touroperators en reisagenten zijn dat ook zakenreisbureaus, online reisagenten (OTA’s) en zelfstandige reisadviseurs; in totaal zijn bijna 300 reisbedrijven, 900 reiswinkels en 1000 zelfstandige reisadviseurs aangesloten.

De totale omzet van deze bij de ANVR aangesloten ondernemingen bedroeg in 2016 zo’n € 8,8 mld. Jaarlijks gaan miljoenen Nederlanders met het vliegtuig naar hun wel verdiende vakantiebestemming. ANVR-leden verzorgen de complete vakantie, zakenreis of tal van losse reisonderdelen.

ANVR reageert op de consultatie, omdat belasting op luchtvaart de belangen van onze leden direct raakt. Wij wijzen u er op dat wij niet alleen toeristische reisbedrijven vertegenwoordigen, maar ook zakenreisbureaus.

Wij geven de voorkeur aan het formuleren van een algemeen standpunt op het onderwerp ‘belasting op luchtvaart’, maar stippen daarbij zeker de in de internetconsultatie gestelde vragen aan.

Belasting op luchtvaart

ANVR heeft zich in 2007 fel verzet tegen de toenmalige tickettax.

Zowel de hoogte, de heffingsmethode als de juridische grondslag vormden redenen voor verzet.

Daarnaast bestond een -gerechtvaardigde- vrees dat veel klanten zouden uitwijken naar luchthavens in de ons omringende landen. Na een jaar is deze belastingheffing weer ingetrokken.

Sindsdien is er wel wat veranderd.

Zo is het juridisch mogelijk per land lokale heffingen door te voeren en hebben inmiddels vele landen, waaronder Duitsland, een belasting op luchtvaart ingevoerd. De capaciteitsbeperking t.a.v. het aantal vluchtbewegingen was in 2007 nog totaal geen knelpunt en ook geluid/uitstoot van vliegtuigen is onmiskenbaar een veel groter maatschappelijk issue dan 10 jaar geleden.

ANVR is niet doof of blind voor deze ontwikkelingen. ANVR en haar leden besteden veel aandacht aan maatschappelijk verantwoord reizen. Onze reizigers willen immers niet alleen nu, maar ook in de toekomst nog op reis kunnen naar mooie bestemmingen.

Een vliegbelasting uiterlijk in 2021 is onderdeel van de afspraken in het regeerakkoord. ANVR wil meewerken aan duurzame oplossingen voor de effecten van het vliegverkeer. Het doorvoeren van BTW of accijns op brandstof zal het reisproduct echter fors duurder maken. Alhoewel wij hier géén principiële bezwaren tegen hebben, is een logische voorwaarde dat dit minimaal Europees moet worden geharmoniseerd. Wij verwachten niet dat dit snel kan worden gerealiseerd. Aldus begrijpen wij de wens om over te gaan tot een Nederlandse vorm van het belasten van vliegen.

Wat betreft het belasten van luchtvaart wijzen wij er echter wel op dat op dit moment het EU emissiehandelssysteem (ETS) reeds van toepassing is op vliegverkeer tussen Europese landen. Vanaf 2021 heeft Nederland zich voorts gecommitteerd deel te nemen aan het mondiale CO₂-compensatie en reductiesysteem CORSIA. Het toevoegen van de vliegbelasting van 200 mln. betekent een verdere stapeling van heffingen en toeslagen op het vliegverkeer. Airlines kopen vliegtuigen die 20-30 jaar of langer worden gebruikt. Een snelle omschakeling is daarbij zeer moeilijk.

Wij vragen daarom aan de overheid een lange termijnvisie op heffingen en toeslagen, zodat de reissector en luchtvaartbranche weet waar zij aan toe zijn. In deze visie op luchtvaartheffingen gaan wij er vanuit dat heffingen niet los van elkaar op de vliegprijs worden gestapeld. Tevens dient de heffing op vliegen besteed te worden aan het (stimuleren van) verder verminderen van de uitstoot door vliegen en geen algemene belasting welke een jaarlijkse speelbal wordt bij de begrotingsonderhandelingen.

Leisure niet minder belangrijk dan zakelijk

Reizen/mobiliteit is niet alleen belangrijk als zakelijk vervoer om bijvoorbeeld nieuwe buitenlandse markten te veroveren, maar biedt óók de mogelijkheid familie/vrienden te bezoeken, andere culturen te ontmoeten, of je lekker te ontspannen op je vakantieadres.

Vakantiegangers naar buitenlandse bestemmingen en ontwikkelingslanden dragen effectief bij aan de economische ontwikkeling ter plekke; zij houden met hun bezoek kwetsbare natuurgebieden en dierenpopulaties in stand en ondersteunen de lokale middenstand. Natuurlijk sluiten wij onze ogen niet voor de uitwassen van (over)toerisme, maar in de meeste gevallen gaat dit prima samen.

Meer dan 2/3 van de Schipholpassagiers reist voor vakantie of familiebezoek. Leisure maakt daarmee ook vele directe vluchten op zakelijke bestemmingen rendabel. Voor vakantie of het ontmoeten van vrienden/familie is vervoer door de lucht in een aantal gevallen onvermijdelijk. Maatregelen van de overheid moeten dit niet onmogelijk maken. Wij verwerpen het ‘framen’ van vakantievliegerverkeer als “pretvluchten”.

Zoals gezegd wil ANVR meewerken; zelfs aan het belasten van vliegverkeer, mits dit met mate en

zorgvuldig plaatsvindt. Belastingopbrengsten moeten bijdragen aan de gestelde milieudoelen, maar geen doel op zich worden. Vanuit deze visie benaderen wij de voorstellen voor een belasting op luchtvaart. In lijn met de plannen uit het regeerakkoord¹ zijn ook voor ANVR “slim en duurzaam” kernbegrippen wat betreft luchtvaart en het *belasten* van de luchtvaart.

‘Slim’ betekent uiteraard dat een Europese aanpak valt te prefereren. Met een EU-aanpak worden allerlei onbedoelde en onzuinige wegleffecten voorkomen. Wij concluderen echter uit de brief van eurocommissaris Moscovici aan Staatssecretaris Snel² dat - m.b.t. een luchtvaartbelasting - van een EU-aanpak op een termijn van 2-3 jaar geen sprake is en dat dit voor het kabinet in 2021 onvoldoende resultaat oplevert (spoor 1).

Belast vervuilende toestellen

‘Slim en duurzaam’ betekent dat geluid en uitstoot moeten worden belast. Dit betekent een heffing op lawaaiige en veelal oudere (meer vervuilende) toestellen (spoor 2). Met deze prikkel tot verduurzaming kunnen luchtvaartmaatschappijen hun eigen afwegingen maken.

Wie vernieuwt en goed let op het milieueffect van de in te zetten toestellen kan een voordeel behalen ten opzichte van anderen.

Met een heffing op geluid en uitstoot verwerft de overheid niet alleen middelen, maar draagt de richting van de heffing ook bij tot een gezondere leefomgeving. Dat is ook te zien in de berekeningen van CE-Delft. Heffingen op vliegtuigen (en niet op personen) scoren op dit punt beter dan andere opties. Wij denken zelfs dat op korte termijn deze effecten wellicht nog groter kunnen zijn, omdat buitenlandse maatschappijen daarmee worden gestimuleerd op de bestemming Nederland hun nieuwste vliegtuigen in te zetten. Daarnaast stimuleert de heffing per vliegtuig ook om met een zo hoog mogelijke bezettingsgraad te vliegen, met een lagere uitstoot per passagier als gevolg. De reisbranche maakt in de praktijk gebruik van zeer moderne vliegtuigen. Daarnaast wordt rechtstreeks gevlogen met veelal een maximale bezettingsgraad. Op dit punt realiseert de reisbranche al een zo beperkt mogelijke milieu footprint.

Belast niet alléén Nederlandse reizigers

Afgezien van een Europese aanpak of een aanpak per vliegtuig wordt door het kabinet een derde

¹ <https://www.kabinetformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>, blz. 41.

² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/documenten/brieven/2018/04/19/brief-van-eurocommissaris-moscovici-over-europese-afspraken-over-belastingen-op-luchtvaart>

mogelijkheid gesuggereerd t.w. een aanpak per passagier (spoor 3). De ANVR heeft grote bezwaren tegen een dergelijke uitwerking van de vliegbelasting en wel om de volgende redenen:

- Bij een belasting per passagier wordt vracht vrijgesteld.
Vrachtovervoer draagt meer dan evenredig bij aan vervuiling. Veelal wordt met grote en oude toestellen gevlogen. Het valt niet uit te leggen dat Nederlandse reizigers, vliegend met nieuwe en zuinige toestellen, vliegbelasting moeten betalen, terwijl goederen onbelast door de lucht worden vervoerd en geen enkele maatregel wordt genomen ter beperking van oude, extra vervuilende vrachtovervoeren. De effecten op de kostprijs voor vracht bij een belasting per vliegtuig zijn overigens vrij gering³. Er is dus geen reden vracht vrij te stellen van een belasting op luchtvaart.
- Bij een belasting per passagiers zullen mogelijk transferpassagiers worden vrijgesteld.
In de meeste varianten van het onderzoeksinstituut CE Delft is dit al opgenomen. Daarnaast stond in de 2007-tickettaxvoorstellen ook al een vrijstelling voor de transferpassagier. Het percentage transferpassagiers is bijna 37%⁴. De milieu-uitstoot/geluid die transferpassagiers veroorzaken met hun vliegbewegingen is natuurlijk niet anders dan de in Nederland opstappende passagiers. Sterker nog: rechtstreekse vluchten zorgen per definitie voor minder uitstoot dan een vlucht naar dezelfde bestemming met één of meer tussenstops. Het niet-belasten van transferpassagiers betekent dat O/D-passagiers bijna 60% méér moeten bijdragen om de beoogde €200 mln vliegbelasting in 2021 te realiseren.
Het (extra) belasten van de grotendeels Nederlandse O/D-passagiers en het niet-belasten van buitenlandse transferpassagiers zie je terug in de varianten van het onderzoek van CE Delft⁵. In de belastingen op passagiers daalt het aantal O/D-passagiers ten gunste van het aantal transferpassagiers. Er wordt dus een belasting ingevoerd die er toe leidt dat Nederlanders minder en buitenlandse reizigers méér gebruik kunnen maken van de Nederlandse luchthavens! Dit is de wereld op zijn kop.
Bij een belasting per vliegtuig i.p.v. per persoon wordt de verhouding O/D-transfer veel minder beïnvloed. Ook dan is overigens nog sprake van een lichte stijging van transferpassagiers. De vrees dat een heffing per vliegtuig desastreus uitwerkt voor de hubfunctie van Schiphol is onjuist.
- Een belasting per passagier is een botte bijl wat betreft bijdrage aan het milieu.

³ CE Delft, Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting, juni 2018, blz. 47. geeft een stijging van de gemiddelde kostprijs van luchtvracht (afhankelijk van de gekozen variant) van 0,04-0,21%.

⁴ Jaarverslag Schiphol 2017, blz. 14.

⁵ CE Delft, Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting, juni 2018, blz. 10.

Bij een heffing per persoon worden luchtvaartmaatschappijen immers niet gestimuleerd te vliegen met een zo hoog mogelijke bezettingsgraad of met stille/zuinige vliegtuigen. Het draagt ook niet bij aan de zo noodzakelijke ombuiging om meer capaciteit te realiseren op Schiphol door zuiniger en stiller te vliegen. De verschillen in het CE-rapport lijken klein, maar in de modellen gaat het op termijn om duizenden extra vluchten⁶.

Afweging van opties

Door CE Delft is een aantal varianten op de belasting op luchtvaart doorgerekend waarop in de internetconsultatie een reactie wordt gevraagd. Gelet op onze visie op luchtvaart en belasting achten wij het invoeren van een ticketbelasting in alle EER-lidstaten boven op bestaande belastingen op alléén O/D-passagiers niet alleen onwenselijk, maar ook onrealistisch.

Ook andere, puur nationale varianten gebaseerd op het belasten van personen i.p.v. uitstoot per vliegtuig, achten wij onverstandig. Indien tot een heffing wordt overgegaan, pleiten wij voor een heffing op vervuilende/lawaaiige vliegtuigen. De exacte uitwerking laten wij graag over aan de overheid, maar de intentie moet zijn dat de tariefstelling van heffing sterk sturend is; d.w.z. het moet airlines stimuleren relatief zuinige en stille vliegtuigen op Nederland te laten vliegen.

Wij zien bij de berekende alternatieven enkele opties waarbij de gecalculerde belastingopbrengst veel hoger is dan door de regering wordt beoogd. In menig opzicht hebben de uitkomsten hiervan dramatische effecten op passagiersaantallen. Deze opties zijn ongevraagd/ongewenst en dus geen redelijke opties.

Al gesteld wijzen wij een directe belasting per passagier pertinent af. Daarbij maken wij grote bezwaren tegen gekozen tariefzones waarbij wordt aangesloten bij het Duitse systeem van heffing. Ten eerste is ons volstrekt onduidelijk wat het voordeel is van het aansluiten wat heffing betreft bij Duitsland. Daarnaast leidt het hanteren van een 2000 km-grens er toe dat vliegen op Corfu een andere heffing krijgt dan vliegen op Athene, Kreta of Istanbul. Bij de vliegtax in 2007 is niet voor niets de grens vastgesteld op 2500 km. Vanuit EU-perspectief zou het logisch zijn álle EU-bestemmingen in de laagste tariefklasse te laten vallen. In de praktijk betekent dit dat (naast Griekse bestemmingen) bijvoorbeeld ook het Portugese Madeira en de Canarische eilanden onder dit lage tarief vallen. Nogmaals benadrukken wij dat – uit milieuoogpunt – het differentieren op grond van een vervuiling/uitstoot per vliegtuig veel verstandiger is dan het belasten per O/D passagier.

⁶ CE Delft, blz. 22.

Gebruik tax om luchtvaart te vergroenen

Ons grootste bezwaar tegen de nu voorgestelde heffing betreft *de bestemming* van de opbrengst. De overheid wil de luchtvaart verduurzamen en het kabinet wil inzetten op een schonere luchtvaart. De opbrengst van deze specifieke belasting wordt daarvoor echter niet aangewend. Op geen enkele wijze wordt aangegeven welke maatregelen worden gefinancierd om specifiek de luchtvaart verder te 'vergroenen'. Van de overheid kan en mag worden verwacht dat men de luchtvaartsector helpt; bijvoorbeeld door onderzoek en ontwikkeling naar schonere vliegtuigen te stimuleren of een energietransitie in de luchtvaart. Helaas staan de inkomsten ingeboekt en wordt de opbrengst 'gewoon' toegevoegd aan de algemene middelen. Dit, terwijl de luchtvaartsector fors zal moeten veranderen. Alleen invoeren van botte belastingen helpt niet.

Een duurzame luchtvaart moet op langere termijn worden gerealiseerd. Dit vereist een andere kijk op transport door de lucht. Van de overheid mag en moet richting en sturing worden verwacht alsmede hulp om dit te realiseren. Dit ontbreekt in de huidige voorstellen.

De ANVR roept het kabinet op stappen te nemen om de opbrengst van de luchtvaartbelasting aan te wenden voor het realiseren van een schonere luchtvaart.

ANVR

september 2018