

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Erasmus School of Economics

Masterscriptie Fiscale Economie – Indirecte Belastingen

De vliegbelasting in Nederland

Analyse en aanbevelingen voor verbetering



Naam student: D.M. (Davy) Lekx

Studentnummer: 417248

Begeleider: Dr. R.N.F. (Ruud) Zuidgeest

Tweede beoordelaar: Mr. R.B.N. (Rolph) van Ovost

Datum: 24 april 2020

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van de begeleider, tweede beoordelaar, Erasmus School of Economics of Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inhoud

Afkortingenlijst	5
1. Inleiding	6
1.1 Wereldwijde klimaatdoelstellingen.....	6
1.2 De visie van de politiek in Nederland	7
1.3 Probleemstelling.....	8
1.4 Leeswijzer	8
2. Wereldwijde klimaatafspraken en doelstellingen.....	9
2.1 Het Klimaatverdrag van Rio de Janeiro	9
2.1.1 Het Klimaatakkoord van Parijs	10
2.2 De Urgenda rechtszaak in Nederland.....	10
2.2.1 Het juridisch proces.....	11
2.3 Stikstofcrisis in Nederland	11
2.3.1 Stikstof en de luchtvaartsector	12
2.4 Conclusie	12
3. De huidige fiscale behandeling van de luchtvaartsector	13
3.1 De internationale burgerluchtvaartorganisatie (ICAO)	13
3.1.1 Fiscaliteit in het verdrag van Chicago	13
3.1.2 Aanvullende fiscale beleidspapers van de ICAO.....	15
3.1.3 Wereldwijde heffing op de luchtvaartsector door de invoering van CORSIA	15
3.2 De fiscale behandeling van de luchtvaartsector onder EU-recht.....	16
3.2.1 De btw-richtlijn.....	16
3.2.2 De Richtlijn Energiebelastingen.....	17
3.2.3 Douaneaangelegenheden van de Europese Unie	17
3.2.4 Het Europese Emissierechten handelssysteem (EU ETS)	17
3.3 Aanvullende internationale luchtvaartverdragen	18
3.4 De fiscale behandeling in Nederland.....	19
3.5 Conclusie	19
4. De wens en de mogelijkheden voor belastingheffing van de luchtvaart in de Europese Unie.....	20
4.1 De wens voor een oplossing.....	20
4.1.1 Het Nederlandse initiatief voor een Europese vliegbelasting uit 2018.....	20
4.1.2 Conferentie over een Europese vliegbelasting in Nederland in 2019	21
4.1.3 Publiekelijk statement van Europese landen uit 2019	22
4.2 De mogelijkheden voor een Europese belastingheffing	22

4.2.1 Accijnsheffing op kerosine.....	22
4.2.2 Btw-heffing over vliegverkeer	23
4.2.3 Het invoeren van een Europese vliegbelasting	24
4.3 Conclusie	25
5. Nationale initiatieven voor belastingen op luchtvaart.....	27
5.1 Ticketbelastingen	27
5.1.1 Ticketbelasting in Oostenrijk naar bestemming.....	27
5.1.2 Ticketbelasting in Frankrijk naar bestemming en reisklasse	28
5.1.3 Vliegbelasting voor luxe vluchten in Italië.....	28
5.1.4 De afgeschafte Nederlandse vliegbelasting uit 2008	28
5.2 Btw-heffing op luchtvaart	29
5.3 Brandstofbelasting voor vliegtuigen	29
5.4 Milieuheffingen	30
5.5 Belasting op vracht	30
5.6 Belasting per vertrekkend vliegtuig.....	31
5.7 Conclusie	31
6. De juridische houdbaarheid van een nationale vliegbelasting	32
6.1 De ‘Ticket Tax Zaventem’ uit België	32
6.2 De ‘Air Passenger Duty’ uit het VK	32
6.3 De Nederlandse ‘vliegbelasting’	33
6.4 De ‘Irish Air Travel Tax’	33
6.5 De ‘German Air Travel Tax’	34
6.6 De belasting per vertrekkend vliegtuig	34
6.7 Conclusie	34
7. Het Nederlandse initiatief voor een nationale vliegbelasting in 2019.....	36
7.1 Uitgangspunten voor de vliegbelasting.....	36
7.1.1 Budgettaire opbrengst	36
7.1.2 De positie van Schiphol	37
7.2 Onderzoek naar de vliegbelasting	38
7.2.1 De varianten van het eerste onderzoek	39
7.2.2 Het onderzoek	39
7.2.3 De resultaten van het eerste onderzoek.....	39
7.2.4 Tweede onderzoek naar nieuwe varianten.....	40
7.2.5 Resultaten van het tweede onderzoek	41

7.3 De gekozen structuur voor de nationale vliegbelasting	42
7.3.1 Welvaartseffecten van de vliegbelasting	42
7.3.2 Beperkte effecten	43
7.3.3 Compensatie van btw en accijns	43
7.3.4 Compensatie van milieuschade	44
7.4 Conclusie	46
8. Het wetsvoorstel ‘Wet vliegbelasting’ nader beschouwd	47
8.1 Heffingsmethode	47
8.2 Maatstaf van heffing en bijbehorende tarieven	48
8.3 De vrijstelling van transferpassagiers	49
8.4 Inwerkingtreding en toekomst	49
8.5 Conclusie	50
9. Aanbevelingen voor de vliegbelasting	51
9.1 Uitgangspunten voor de vliegbelasting	51
9.1.1 De concurrentiepositie van Schiphol niet schaden	51
9.1.2 De handelspositie van Nederland niet verzwakken	52
9.1.3 Een bijdrage leveren aan de reductie van de uitstoot van broeikasgassen	53
9.2 Het nationale wetsvoorstel	55
9.2.1 De Nederlandse ticketbelasting	55
9.2.2 De Nederlandse belasting op vrachtvliegtuigen	56
9.2.3 De aanbevelingen voor een Nederlandse vliegbelasting	57
9.3 Een Europese vliegbelasting	59
9.3.1 Afsluiten van bilaterale verdragen voor accijnsheffing	59
9.3.2 Belastingrichtlijn voor een Europese vliegbelasting	61
9.3.3 Aanbevelingen voor de Europese vliegbelasting	63
9.4 Conclusie	64
10. Conclusie	65
11. Literatuurlijst	67

Afkortingenlijst

ACI	Airport Council International
Barin	Board of airline representatives in the Netherlands
Bbp	Bruto binnenlands product
Btw	Belasting toegevoegde waarde
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CO ₂	Koolstofdioxide
COP	Conferentie van Partijen
CORSIA	Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation
EC	Europese Commissie
EER	Europese Economische Ruimte
EU ETS / ETS	Europees systeem voor emissiehandel
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
ICAO	Internationale Burgerluchtvaartorganisatie
ICSA	International Coalition for Sustainable Aviation
IPCC	Intergouvernementele Werkgroep inzake Klimaatverandering
MAA	Maastricht Aachen Airport
MvT	Memorie van Toelichting
Nota	Nota naar aanleiding van het verslag
NO _x	Stikstofoxiden
OD-passagier	Origin-Destination passagier
PAS	Programma Aanpak Stikstof
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
VWEU	Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wet OB	Wet op de omzetbelasting 1968
WLO-scenario	Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving
WMO	Wereld Meteorologische Organisatie

1. Inleiding

"The eyes of all future generations are upon you. And if you choose to fail us, I say - we will never forgive you." Deze zin is onderdeel van de toespraak die Greta Thunberg gaf tijdens de VN-klimaatop in de Verenigde Staten eind 2019. Greta Thunberg, de bekende 17-jarige klimaatactiviste uit Zweden, is het boegbeeld van een nieuwe generatie. In navolging van de eerste klimaatstakingen van Greta Thunberg zijn wereldwijd meerdere klimaatstakingen door scholieren georganiseerd. Op 7 februari 2019 werd de eerste klimaatmars in Nederland georganiseerd. Ongeveer 15.000 scholieren kwamen in Den Haag bijeen om gezamenlijk een signaal af te geven aan de Nederlandse politiek. De strekking van de staking: Als wij nog op deze planeet willen leven, dan moeten er ingrijpende maatregelen genomen worden¹.

1.1 Wereldwijde klimaatdoelstellingen

Het veranderende klimaat staat al jaren op de wereldwijde politieke agenda. Zo werd in 1992 het Klimaatakkoord ondertekend door landen die zijn aangesloten bij de Verenigde Naties. Het duurde echter tot het akkoord van Parijs uit 2015 voordat harde klimaatafspraken gemaakt werden. In het Parijsakkoord werd vastgesteld dat de opwarming van de aarde beperkt moet blijven tot maximaal 2 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk. De opwarming van de aarde wordt veroorzaakt door CO₂-uitstoot, wat voortvloeit uit het gebruik van fossiele brandstoffen. Naar aanleiding van het Parijsakkoord is in de Europese Unie afgesproken om de CO₂-emissies in de Europese Unie in 2030 te beperken met 40% ten opzichte van 1990. Verschillende onderzoeksrapporten stellen dat het huidige beleid dat wereldwijd gevoerd wordt onvoldoende is om de opwarming van de aarde te beperken tot 2 graden Celsius². Het niet halen van deze doelstelling vormt een gevaar voor de leefbaarheid van de aarde. Aanvullende maatregelen zijn nodig om de opwarming van de aarde te beperken.

Belastingheffing wordt al jaren gebruikt om de keuzes van mensen te beïnvloeden. Het is daarom opvallend dat, ondanks alle milieudoelstellingen, het vliegverkeer tot op heden niet in de fiscaliteit is betrokken. Deze bijzondere fiscale positie van de luchtvaartsector wordt grotendeels veroorzaakt door het Verdrag van Chicago dat dateert van 1944. Ongeveer 75 jaar geleden is in het Verdrag van Chicago besloten tot het oprichtingen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO). De belangrijkste doelstelling van deze organisatie is het bevorderen van wereldvrede door het faciliteren van de luchtvaartsector. Hierdoor is de behandeling van de luchtvaartuigen wereldwijd grotendeels geharmoniseerd. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het beleid vooral ziet op het stimuleren van de luchtvaart. Dit gebeurt door het Verdrag van Chicago ook op fiscaal gebied. Het níet heffen van belasting op de luchtvaartsector maakt de sector namelijk toegankelijker voor de gewone burger. Buiten de fiscaliteit bestaan wel systemen waardoor de luchtvaartsector wordt geprijsd voor zijn CO₂-uitstoot, namelijk het wereldwijde CORSIA en het Europese Emissierechten handelssysteem.

De bovenstaande begunstigende maatregelen voor het vliegverkeer zijn de afgelopen decennia meermaals ter discussie gesteld. Al in 1998³ sprak staatssecretaris Willem Vermeend van Financiën, van de PvdA, over een accijnsheffing op kerosine. De haalbaarheid van een Europese accijnsheffing

¹ <https://www.ad.nl/binnenland/duizenden-scholieren-bij-klimaatmars-we-moeten-nu-iets-doen~a4d73074/>

² <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/om-doelstellingen-parijs-te-halen-moeten-landen-hun-klimaatinspanningen-verdrievoudigen~b98e945b/>

³ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/accijns-op-kerosine-gewenst-maar-onhaalbaar~b53af318/>

werd echter meteen ter discussie gesteld. In 2005⁴ zijn alle ministers van Financiën uit de EU-lidstaten bijeengekomen om te praten over een accijns op kerosine, dit keer op initiatief van Duitsland. Voor veranderingen in de wetgeving is unanimiteit benodigd, elk land heeft een vetorecht. Hierdoor is het erg moeilijk om binnen de gehele Europese Unie bepaalde wetgeving aan te passen.

1.2 De visie van de politiek in Nederland

De Nederlandse politiek begrijpt de noodzaak tot fiscale vergroening. De huidige coalitie, bestaande uit VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, heeft fiscale vergroening als belangrijk onderdeel opgenomen in haar regeerakkoord uit 2017⁵. Het regeerakkoord van kabinet-Rutte III, genaamd “Vertrouwen in de toekomst”, heeft een viertal doelstellingen opgesteld waarmee zij beoogt Nederland een beter en sterker land voor iedereen te maken. In vergelijking met het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II onder de naam “Bruggen slaan” lijkt het akkoord van Rutte III, “Vertrouwen in de toekomst”, meer toekomstgericht. Een van de vier pijlers van het regeerakkoord is: “Nederland wordt duurzaam”. Kabinet-Rutte III maakt werk van een ambitieus klimaatbeleid, waarin Nederland zijn verantwoordelijkheid neemt voor de afspraken gemaakt in het klimaatakkoord van Parijs. Om deze doelen te bereiken is, volgens de coalitie, Europese samenwerking een vereiste. Kabinet-Rutte III heeft ‘de vervuiler betaalt’ als kernbegrip voor het klimaatbeleid bepaald. Als onderdeel van dit fiscale vergroeningsbeleid heeft de coalitie ingezet op de invoering van een vliegbelasting in Nederland. Voor het belasten van vliegverkeer worden in eerste instantie Europese mogelijkheden onderzocht. Mochten de Europese mogelijkheden onvoldoende opleveren, zal het kabinet inzetten op een vliegbelasting in Nederland die in 2021 wordt ingevoerd. De nationale vliegbelasting is hiermee één van de laatste wetsvoorstellen van de huidige coalitie. De coalitie heeft hierdoor ongeveer 3 jaar de tijd om de mogelijkheden voor een Europese vliegbelasting te onderzoeken.

In het regeerakkoord wordt opgemerkt dat Schiphol een belangrijke rol speelt voor de Nederlandse economie en voor Nederland als vestigingsplaats voor het bedrijfsleven. Door de groeiende economie heeft de luchthaven Schiphol echter zijn capaciteitsrestricties bereikt, waardoor de groeimogelijkheden worden beperkt. De gevolgen van de groei van Schiphol kent nadelige gevolgen voor de omwonenden vanwege de geluidsoverlast en de slechtere luchtkwaliteit. In dit kader zet het kabinet in op schonere en stillere vliegtuigen waardoor Schiphol en Lelystad Airport mogen groeien⁶. In het regeerakkoord is óók de eerste mogelijkheid voor een nationale vliegbelasting geschetst. Dit voorstel betreft een vliegbelasting in de vorm van een ticketbelasting. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende zones. De opbrengsten van een mogelijke vliegbelasting worden geraamd op 200 miljoen per jaar⁷. De coalitie prefereert een Europese belasting boven de nationale variant. Het initiatiefrecht voor een Europese vliegbelasting ligt echter bij de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft nog geen voorstel ingediend. De invoering van de nationale vliegbelasting wordt mogelijk uitgesteld door de coronacrisis⁸. De eerdere vliegbelasting in Nederland viel samen met de economische crisis in 2008 en liep daarmee uit tot een deceptie. Door het opnieuw uitstellen van de invoering van de nieuwe Nederlandse vliegbelasting kan een nieuwe mislukking mogelijk worden voorkomen.

⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/other-taxes/possible-contribution-airline-tickets_en

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>

⁶ Regeerakkoord, p.39-40, *Vertrouwen in de toekomst*

⁷ Regeerakkoord, p.63-65, *Vertrouwen in de toekomst*

⁸ <https://fd.nl/economie-politiek/1337704/vliegbelasting-mogelijk-later-vanwege-coronacrisis>

1.3 Probleemstelling

Belastingheffing wordt al jaren gebruikt om de keuzes van de bevolking te beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is de accijnsheffing op alcohol en tabaksproducenten. In navolging van deze accijnsheffingen heeft de coalitie ook besloten om het vliegverkeer te belasten. De coalitie heeft op basis van verschillende rapporten van onderzoeksbureau CE Delft het nationale wetsvoorstel vormgegeven⁹. In deze masterscriptie staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Op welke wijze kan een vliegbelasting het beste worden vormgegeven?

De beantwoording van deze onderzoeksvraag geschiedt door het opstellen van een aantal aanbevelingen voor zowel het Nederlandse wetsvoorstel evenals de invulling van een route voor een Europese vliegbelasting. Het ingediende wetsvoorstel en de onderzoeksresultaten van CE Delft vormen de basis voor de gedane aanbevelingen in deze scriptie. De aanbevelingen zullen puntsgewijs worden gepresenteerd in het negende hoofdstuk van dit onderzoek. Voor de aanbevelingen staan andere uitgangspunten dan de uitgangspunten van de coalitie centraal. Mijn aanbevelingen voor de Nederlandse vliegbelasting zijn gebaseerd op de onderzoeksresultaten van CE Delft, terwijl de aanbevelingen voor de Europese vliegbelasting zijn gebaseerd op mijn persoonlijke opvattingen. Voor de aanbevelingen van het Nederlandse wetsvoorstel wordt rekening gehouden met geldende internationale wet- en regelgeving. Hierbij zal worden verondersteld dat Nederland op zichzelf geen invloed kan uitoefenen op deze wet- en regelgeving. Voor de aanbevelingen van een Europese vliegbelasting worden de mogelijkheden niet beperkt tot het huidige EU-recht. Indien een ideale vliegbelasting kan worden vormgegeven door de aanpassingen van belastingrichtlijnen van de Europese Unie zullen deze aanpassing meegenomen worden in de aanbevelingen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de wereldwijde klimaatdoelstellingen. Bovendien wordt in dit hoofdstuk de Urgenda-zaak en de stikstofcrisis besproken. Vanaf hoofdstuk 3 verschuift de focus naar de luchtvaartsector en de fiscaliteit. In hoofdstuk 3 wordt de huidige fiscale behandeling van de luchtvaartsector onder het internationaal recht, het EU-recht en het Nederlands recht behandeld. Daarbij wordt ingegaan op de CO₂-beprijzingssystemen zoals CORSIA en EU ETS. Na het schetsen van de huidige fiscale behandeling van de luchtvaartsector worden in hoofdstuk 4 de mogelijkheden en de wens voor een Europese vliegbelasting besproken. In het daarop volgende hoofdstuk 5 worden verschillende nationale initiatieven van landen, om tot een vliegbelasting te komen, behandeld. Hierbij zal onder andere worden ingegaan op ticketbelastingen, milieuheffingen en belastingen per vliegtuig. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan de juridische houdbaarheid van initiatieven tot een vliegbelasting. In hoofdstuk 7 wordt aandacht besteed aan de totstandkoming van het Nederlandse wetsvoorstel 'Wet vliegbelasting', dat medio 2019 is ingediend in de Tweede Kamer. Vervolgens wordt dit wetsvoorstel in hoofdstuk 8 geanalyseerd. Voor deze splitsing is gekozen, omdat het hoofdstuk over de totstandkoming redelijk abstract is, terwijl in hoofdstuk 8 een fiscale verdieping wordt gemaakt op het wetsvoorstel. Na de behandeling van het Nederlandse initiatief worden in hoofdstuk 9 de aanbevelingen voor zowel de Nederlandse als de Europese vliegbelasting weergegeven. Deze scriptie wordt in hoofdstuk 10 afgesloten door een conclusie waarin het onderzoek, het antwoord op de probleemstelling en de aanbevelingen kort worden samengevat.

⁹ CE Delft, juni 2018, *Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting*, en; CE Delft, april 2019, *Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten*

2. Wereldwijde klimaatafspraken en doelstellingen

De luchtvaartsector was in 2019 verantwoordelijk voor ongeveer 2,5% van de wereldwijd uitgestoten CO₂-emissies¹⁰. Het aandeel van de luchtvaartsector is sinds 2014 met 0,5 procentpunt gestegen¹¹. Gezien de groei van de luchtvaartsector, van jaarlijks 3 tot 5 procent, zal het aandeel van de luchtvaartsector op de wereldwijde CO₂-emissies blijven groeien. Bovendien wordt de impact van de luchtvaartsector op de opwarming van de aarde wordt hoger geschat dan alléén de CO₂-uitstoot. De luchtvaartsector stoot namelijk naast CO₂ ook stikstofoxiden en roet uit. Bovendien zorgt de vorming van condensatiestrepen in de lucht tot bewolking, wat resulteert in verdere opwarming van de aarde. Hierdoor is het milieueffect van de luchtvaartsector groter dan de CO₂-uitstoot. In de literatuur rondom klimaatverandering wordt voor zulke berekeningen vaak een CO₂ multiplier gebruikt. Voor de luchtvaartsector is deze multiplier vastgesteld op 1.2 tot 2.0x de CO₂-uitstoot¹². De CO₂-emissies worden in de Europese Unie bijgehouden in een vijftal sectoren. De transportsector is de enige sector die sinds 1990 in zijn totale CO₂-uitstoot is gestegen. In 2016 was de luchtvaartsector verantwoordelijk voor 13,4% van de CO₂-uitstoot in de transportsector¹³. De internationale burgerluchtvaart is verantwoordelijk voor een aanzienlijk gedeelte van de opwarming van de aarde door zijn CO₂-uitstoot. In dit hoofdstuk worden verschillende (internationale) verdragen en conferenties, welke als doel stellen om de opwarming van de aarde te beperken, behandeld. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de Urgenda-zaak en de stikstofcrisis in Nederland behandeld.

2.1 Het Klimaatverdrag van Rio de Janeiro

In de onderzoeksrapporten van de IPCC uit 1990 blijkt dat de broeikasgassen die door menselijk handelen worden uitgestoten resulteren in de opwarming van de aarde. Naar aanleiding van deze rapporten is in 1992 de 'Earth Summit' in Brazilië georganiseerd. Aan deze VN-bijeenkomst namen 172 lidstaten deel en tijdens deze bijeenkomst is besloten om afspraken te maken waarin het behoud van het klimaat centraal stond. Om deze afspraken te waarborgen is het Klimaatverdrag opgericht¹⁴. Eén van de belangrijkste onderwerpen tijdens deze conferentie is het promoten van alternatieve energiebronnen om fossiele energie te vervangen. Het Klimaatverdrag trad in 1994 in werking en is inmiddels door bijna alle landen wereldwijd geratificeerd. Het doel van het Klimaatverdrag is het voorkomen van ernstige klimaatschade door de opwarming van de aarde, waardoor economische ontwikkeling en voedselproductie niet worden belemmerd¹⁵. Om de doelen van het Klimaatverdrag te waarborgen wordt vanaf 1995 een jaarlijkse Conferentie van Partijen (COP) gehouden¹⁶.

De eerste aanvullende afspraken van het klimaatakkoord zijn afgesproken in het Kyotoprotocol tijdens de derde COP in Kyoto. In dit protocol is bepaald dat de wereldwijde uitstoot van CO₂-emissies met 5% moest dalen ten opzichte van 1990¹⁷. Op basis van de economische draagkracht werd bepaald dat Nederland haar uitstoot moest verminderen met 6%. Het Kyotoprotocol is echter

¹⁰ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.31

¹¹ CE Delft, maart 2014, p.5, *Kennisoverzicht luchtvaart en klimaat*

¹² CE Delft, maart 2014, p.11, *Kennisoverzicht luchtvaart en klimaat*

¹³ <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/headlines/society/20190313STO31218/co2-emissies-van-auto-s-feiten-en-cijfers-infografiek>

¹⁴ <https://www.encyclopedia.com/environment/energy-government-and-defense-magazines/earth-summit-1992>

¹⁵ Artikel 2 van Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, New York, 09-05-1992, vindplaats: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001115/2013-01-09/>

¹⁶ https://wetten.overheid.nl/BWBV0001115/2013-01-09/#Verdrag_2_Verdragtekst_Artikel3

¹⁷ Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, Kyoto, 11-12-1997, vindplaats: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001538/2005-02-16/>

nooit uitgegroeid tot een succes. De VS heeft het protocol niet geratificeerd, omdat de impact van het protocol de economie zou schaden¹⁸. Met het Kyotoprotocol is de eerste stap voor reductie van broeikasgassen ingezet, echter duurde het nog vele jaren voordat er een bindend akkoord werd afgesloten met alle VN-landen. Deze bindende afspraken zijn gemaakt tijdens de COP-21 in Parijs.

2.1.1 Het Klimaatakkoord van Parijs

In de conferentie in Parijs werd voor het eerst een overeenkomst gesloten die van toepassing is op alle landen in de wereld. In het Kyotoprotocol werden slechts doelen gesteld aan de industriële landen. De doelstelling van het Klimaatakkoord van Parijs is de opwarming van de aarde beperken. Hierbij is vastgesteld dat de opwarming van de aarde beperkt moet worden tot ruim onder de 2°C ten opzichte van het pre-industriële tijdperk. Hiervoor dient de uitstoot van broeikasgassen drastisch te worden verminderd. Bovendien is in het akkoord opgenomen dat rijke landen financiële hulp bieden aan ontwikkelingslanden om de doelen te bereiken¹⁹. Daarnaast verplicht dit akkoord de deelnemende landen nationale doelen te stellen en elke vijf jaar deze doelen te evalueren en mogelijk te verscherpen²⁰. Het Parijsakkoord werd binnen een jaar na publicatie geratificeerd en momenteel hebben 187 van de 197 deelnemende landen van het Klimaatverdrag het Parijsakkoord ondertekend. De Verenigde Staten hebben in het najaar van 2019 aangekondigd om zichzelf terug te trekken uit het Parijsakkoord. Volgens President Trump schaadt het Parijsakkoord de Amerikaanse economie²¹.

Om uitvoering te geven aan de doelen van het Parijsakkoord heeft de Europese Unie verschillende doelstellingen opgesteld. In 2030 dient de uitstoot van broeikasgassen 40% lager te liggen vergeleken met het niveau van 1990. Om deze doelstelling te behalen heeft de EU een systeem ingevoerd waarin verhandelbare emissierechten worden verhandeld. Door het aanbod van deze emissierechten op deze markt langzaam te verkleinen, zal de prijs stijgen, waardoor uiteindelijk minder CO₂ uitgestoten wordt. In 2050 wil de Europese Unie zelfs klimaatneutraal zijn²². Nederland is ambitieuzer dan de Europese Unie. In het regeerakkoord²³ van kabinet-Rutte III heeft zij gesteld dat Nederland maatregelen neemt om een reductie van 49% in 2030 te behalen. Bovendien hoopte Nederland de Europese doelstelling voor 2030 te kunnen aanscherpen tot 55% tijdens de 19e COP in 2019 te Madrid. Tijdens de klimaatop in Madrid is het echter niet gelukt om internationale afspraken aan te scherpen²⁴.

2.2 De Urgenda rechtszaak in Nederland

Stichting Urgenda is een in 2007 opgerichte Nederlandse organisatie die zich inzet om Nederland sneller duurzaam te maken. In een brief van Urgenda aan de Staat der Nederlanden²⁵ beschrijft Urgenda de noodzaak van het klimaatprobleem en verzoekt de Staat om actie te ondernemen om de opwarming van de aarde te beperken. In deze brief stelt Urgenda dat de beoogde reductie van de Nederlandse CO₂-uitstoot door de huidige politiek niet zal worden bereikt. Als gevolg van het

¹⁸ <https://www.trouw.nl/nieuws/amerikanen-luisteren-naar-de-markt~bed1724b/>

¹⁹ https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

²⁰ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

²¹ <https://www.ad.nl/buitenland/vs-zetten-vertrek-uit-verdrag-van-parijs-in-gang~abb0f639/>

²² https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies_en

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>

²⁴ <https://www.ad.nl/buitenland/klimaatop-madrid-akkoord-bereikt-maar-belangrijkste-beslissing-uitgesteld~abfa5700/>

²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2012/11/12/brief-van-stichting-urgenda-aan-de-staat-met-aankondiging-rechtszaak>

uitblijven van acties van de Nederlandse Staat besluit Urgenda, tezamen met bijna 900 particulieren in 2015, juridische stappen te nemen tegen de Staat²⁶.

2.2.1 Het juridisch proces

Stichting Urgenda koppelt de klimaatproblematiek aan artikel 191 van het VWEU waarin bepaald is dat de Europese Unie een zorgplicht heeft voor de kwaliteit van het milieu. In de Nederlandse Grondwet is in artikel 21 tevens bepaald dat “De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.” Gesterkt door onderzoeksrapporten van de IPCC stelt Urgenda dat de Staat der Nederlanden zijn uitstoot voor 2020 met 25 tot 40% moet reduceren om de opwarming van de aarde te beperken tot 2°C. Het huidige emissieniveau is volgens Urgenda in strijd met artikel 2 en artikel 8 van het EVRM. De emissies vanaf het grondgebied van de Staat vallen onder de verantwoordelijkheid van de Staat. Nederland als soevereine macht moet deze emissies beheersen, controleren en reguleren²⁷. De Rechtbank in Den Haag stelt stichting Urgenda in het gelijk. Als gevolg van deze uitspraak wordt de Nederlandse Staat verplicht de Nederlandse emissies met minimaal 25% te verminderen ten opzichte van het uitstootniveau van 1990²⁸.

De Nederlandse Staat besluit tegen de uitspraak van de Rechtbank in Den Haag in hoger beroep te gaan. Het Hof Den Haag²⁹ volgt echter de uitspraak van de Rechtbank en stelt dat de reductie van broeikasgassen voortvloeit uit de zorgplicht van de Nederlandse Staat. Het daaropvolgende cassatieberoep wordt door Hoge Raad³⁰ verworpen. Hiermee zijn de gestelde eisen van stichting Urgenda werkelijkheid geworden. De Nederlandse Staat is verplicht om de uitstoot van broeikasgassen in 2020 met ten minste 25% ten opzichte van 1990 te reduceren. Of Nederlands deze doelstelling gaat halen lijkt uiterst onzeker. Het Planbureau voor de Leefomgeving schat, in het voorjaar van 2019, dat Nederland afstevent op een reductie van 21%³¹. De effecten van de COVID-19 pandemie zijn niet meegenomen in deze prognose. De luchtvaartsector en het woon-werk verkeer zijn nagenoeg stil gevallen, waardoor de uitstoot van broeikasgassen tijdens de pandemie drastisch afnemen. De impact van deze pandemie is echter tijdelijk. Bovendien wordt door de huidige crisis geschoven in de politieke agenda. De klimaatregelingen om CO₂-uitstoot te verminderen worden uitgesteld³². Bovendien kan een stimulatiepakket voor de economie na de pandemie resulteren in een verhoogde uitstoot van broeikasgassen. Of de Urgenda doelstellingen behaald worden is afhankelijk van meerdere factoren.

2.3 Stikstofcrisis in Nederland

Naast de problematiek rondom de emissies van broeikasgassen en de nadelige gevolgen van de COVID-19 pandemie kent Nederland bovendien een stikstofcrisis. De concentratie van stikstof in de lucht in Nederland is te hoog. Voor bouw- en ontwikkelingsprojecten werden vergunning verleend volgens het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het PAS beoogt de stikstofconcentratie in Natura-2000 gebieden op een ideaal niveau te balanceren³³. De Raad van State oordeelde in mei 2019 dat

²⁶ <http://www.urgenda.nl/documents/Persuitednodigingvonnisklimaatzaakdef.pdf>

²⁷ R.o. 2.1-2.78 ECLI:NL:RBDHA:2015:7145

²⁸ Rechtbank Den Haag, 24-06-2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145

²⁹ Hof Den Haag, 09-10-2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591

³⁰ HR, 20-12-2019, ECLI:NL:HR:2019:2006

³¹ <https://www.pbl.nl/publicaties/kortetermijnraming-voor-emissies-en-energie-in-2020>

³² <https://nos.nl/artikel/2328317-mogelijk-uitstel-klimaatmaatregelen-door-coronacrisis.html>

³³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof/programma-aanpak-stikstof-achtergrond-en-inhoud>

het gebruik van de PAS voor het verlenen van vergunningen ongeldig was³⁴. Hierdoor kwamen bouw- en ontwikkelingsprojecten stil te liggen. De Commissie Remkes presenteerde op 25 september 2019 een eerste rapport³⁵ voor de aanpak van de stikstofproblematiek. De kern van het adviesrapport is duidelijk, “overall waar stikstofuitstoot plaatsvindt, moet de uitstoot omlaag.” Dit advies resulteerde in een golf van stakingen op het Malieveld in Den Haag. Kabinet-Rutte III presenteert op basis van het rapport van de commissie Remkes de nodige maatregelen³⁶.

2.3.1 Stikstof en de luchtvaartsector

De luchtvaartsector is verantwoordelijk voor 1% van de stikstofuitstoot in Nederland. Het aandeel van de luchtvaartsector is, vergelijkbaar met het aandeel van de CO₂-emissies, groeiende. De commissie Remkes stelt dat elke sector een bijdrage moet leveren aan de reductie van stikstof. Voor de luchtvaartsector wordt een apart adviesrapport uitgebracht³⁷. Het belangrijkste advies van de commissie Remkes is de groei van de luchtvaartsector beperken, zolang de stikstofuitstoot niet daalt. De luchthaven Schiphol reageert positief op het advies van de Commissie. Zij verklaart zich bewust te zijn van haar verantwoordelijkheden en daarom heeft Schiphol ingezet om in 2030 stikstofneutraal te opereren. Bovendien gebruikt Schiphol de luchthavengelden om het gebruik van stillere en schonere vliegtuigen te stimuleren³⁸.

2.4 Conclusie

Verschillende rapporten van de IPCC wijzen op drastische klimaatveranderingen wanneer de opwarming van de aarde niet wordt beperkt. De opwarming van de aarde wordt grotendeels veroorzaakt door de uitstoot van broeikasgassen als gevolg van menselijk handelen. Als gevolg van deze rapporten is het Klimaatverdrag in 1992 door bijna alle landen ter wereld ondertekend. In het Klimaatakkoord van Parijs is als doel gesteld om de opwarming van de aarde, ten opzichte van het pre-industriële tijdperk, te beperken tot maximaal 2 graden Celsius. Om deze doelstelling te bereiken is voor de Europese Unie vastgesteld dat de uitstoot van CO₂ in 2030 met 40% moet zijn teruggebracht vergeleken met 1990. Nederland heeft een hogere ambitie en heeft de doelstelling voor zichzelf gesteld op 49% in 2030. In Nederland is bovendien een klimaatrechtszaak gevoerd tussen de stichting Urgenda en de Nederlandse Staat. Hierin is bepaald dat de Nederlandse Staat een zorgplicht heeft voor de inwoners en dat deze zorgplicht inhoudt dat de Nederlandse Staat verantwoordelijk is voor de uitstoot van broeikasgassen op zijn territorium. De uitkomst van deze rechtszaak is dat Nederland zijn uitstoot van broeikasgassen met 25% moet reduceren vergeleken met 1990 aan het einde van 2020. Daarnaast kent Nederland op dit moment, medio 2020, nog een stikstofcrisis, waardoor veel projecten hebben stilleggen. De luchtvaartsector is voor een relatief klein gedeelte verantwoordelijk voor de uitstoot van CO₂ en stikstof, maar dit relatieve aandeel neemt jaarlijks wel toe. Door de stikstofcrisis is de groei van de luchtvaartsector voorlopig beperkt tenzij de sector zijn stikstof uitstoot weet te verminderen. Voor de uitstoot van CO₂ is echter nog geen vergelijkbare maatregel. Vanwege de internationale verdragen ter voorkoming van de opwarming van de aarde en de stikstofcrisis wordt het tijd voor ingrijpende maatregelen in de luchtvaartsector.

³⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof/uitspraak-raad-van-state-en-gevolgen-einde-pas>

³⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/25/eerste-advies-adviescollege-stikstofproblematiek>

³⁶ Voorbeelden van deze maatregelen zijn het verlagen van de maximum snelheid op snelwegen naar 100 km/u en een gunstige uitkoopregeling voor boeren

³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/14/advies-luchtvaartsector>

³⁸ <https://nieuws.schiphol.nl/duidelijk-en-werkbaar-advies-van-commissie-remkes/>

3. De huidige fiscale behandeling van de luchtvaartsector

De Volkskrant publiceerde, op 3 december 2018, na de wereldwijde klimaattop in Katowice een artikel over internationale klimaatakkoorden gerelateerd aan de fiscale behandeling van de luchtvaartsector. Tijdens de klimaattop in Katowice zijn wederom geen dwingende afspraken gemaakt voor de luchtvaartsector³⁹. De luchtvaartsector kent namelijk een bijzondere positie in de fiscaliteit, waardoor de sector tijdens de klimaatakkoorden buiten schot blijft. In dit hoofdstuk worden de internationale afspraken over de fiscale behandeling van de burgerluchtvaartsector behandeld. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk behandeld hoe de Europese Unie deze fiscale afspraken heeft overgenomen in het EU-recht en hoe Nederland deze internationale wet- en regelgeving heeft omgezet in de nationale wetgeving. Naast de fiscale behandeling van de luchtvaartsector wordt ingegaan op twee soorten heffingen voor de luchtvaartsector, namelijk CORSIA en de EU ETS.

3.1 De internationale burgerluchtvaartorganisatie (ICAO)

De luchtvaartsector ontwikkelde zich tijdens de Tweede Wereldoorlog sterk. Als gevolg van de groeiende mogelijkheden met betrekking tot luchtvaart ontstond de behoefte aan internationale afspraken en standaarden zodat de veiligheid van internationale luchtvaart gewaarborgd zou blijven. In 1944, nog tijdens de Tweede Wereldoorlog, kwamen afgevaardigden van 54 landen in Chicago bijeen om afspraken te maken over internationale burgerluchtvaart. De conferentie in Chicago beoogde, door internationale afspraken voor burgerluchtvaart, inwoners van verschillende landen bijeen te brengen waardoor internationale vriendschappen en respect zou ontstaan. Van de 54 bezoekende landen besloten 52 landen het Verdrag van Chicago te ondertekenen⁴⁰. Een onderdeel van de conferentie in Chicago was de oprichting van de internationale burgerluchtvaartorganisatie (ICAO). Inmiddels zijn 193 landen wereldwijd aangesloten bij de ICAO. De ICAO streeft naar het vergroten van de wereldwijde luchtvaartsector op een duurzame wijze. Deze groei probeert de organisatie te bereiken door het ontwikkelen van beleid en standaarden en door het samenwerken met de verdragsstaten⁴¹. De ICAO houdt zich bezig op alle vlakken van de internationale burgerluchtvaart, waaronder de fiscaliteit.

3.1.1 Fiscaliteit in het verdrag van Chicago

In het Verdrag van Chicago⁴² worden regels en standaarden bepaald voor de internationale burgerluchtvaart. In het Verdrag worden bijvoorbeeld maatregelen gesteld welke de luchtvaart moet vergemakkelijken, worden minimum eisen gesteld aan vliegtuigen en worden internationale normen en werkwijzen afgesproken. Voor de fiscaliteit zijn twee bepalingen uit het Verdrag belangrijk, namelijk artikel 15 en artikel 24⁴³.

3.1.1.1 Artikel 15

Artikel 15 van het Verdrag luidt: “Elke luchthaven in een Verdragsluitende Staat, opengesteld voor openbaar gebruik door zijn eigen luchtvaartuigen, is eveneens, (...) opengesteld voor de luchtvaartuigen van alle andere Verdragsluitende Staten. Deze gelijke voorwaarden hebben betrekking op (...) voor de veiligheid van de luchtvaart en (...).

³⁹ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-kan-het-dat-deze-grote-vervuiler-bij-alle-internationale-klimaatakkoorden-altijd-buiten-schot-blijft~b2367ea0/>

⁴⁰ <https://www.icao.int/about-icao/History/Pages/default.aspx>

⁴¹ <https://www.icao.int/about-icao/Council/Pages/vision-and-mission.aspx>

⁴² <https://wetten.overheid.nl/BWBV0005507/2017-10-23>

⁴³ Wegens doelmatigheidsoverwegingen zijn sommige passages vervangen door (...)

De heffingen opgelegd door of met toestemming van een Verdragsluitende Staat voor het gebruik van zodanige luchthavens en luchtverkeersfaciliteiten door de luchtvaartuigen van een andere Verdragsluitende Staat mogen niet hoger zijn:

(a) ten aanzien van niet op geregelde internationale luchtdiensten gebruikte luchtvaartuigen, dan die welke zouden moeten worden betaald door zijn eigen luchtvaartuigen van hetzelfde type gebruikt voor dezelfde doeleinden, en

(b) ten aanzien van op geregelde internationale luchtdiensten gebruikte luchtvaartuigen, dan die welke zouden moeten worden betaald door zijn eigen luchtvaartuigen gebruikt in soortgelijke internationale luchtdiensten.

Al deze heffingen worden openbaar gemaakt en medegedeeld aan de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, (...).

Geen tarieven, rechten of andere heffingen mogen door een Verdragsluitende Staat worden opgelegd voor het enkele recht van het vliegen over, het binnenvliegen in of het vertrek uit zijn grondgebied door een luchtvaartuig van een Verdragsluitende Staat of van daarmee vervoerde personen of eigendommen.”

Met deze Verdragstekst lijkt vooral een anti-discriminatie bepaling te worden beoogd. Heffingen zoals de luchthavengelden mogen namelijk niet meer bedragen dan gerekend wordt aan de eigen vliegtuigen van een lidstaat. De laatste alinea van het artikel lijkt echter de mogelijkheden van heffingen te beperken. Geen tarieven, rechten of andere heffingen mogen worden opgelegd voor het vliegen over, het binnenvliegen van of het vertrek uit het grondgebied van een Verdragsstaat.

3.1.1.2 Artikel 24

Artikel 24 van het Verdrag luidt: “(a) Luchtvaartuigen op een vlucht naar, van of over het grondgebied van een andere Verdragsluitende Staat, moeten met inachtneming van de douanevoorschriften van die Staat tijdelijk vrij van rechten worden toegelaten. Brandstoffen, smeeroliën, reserveonderdelen, gewone uitrustingsstukken en voorraden, welke zich aan boord van een luchtvaartuig van een Verdragsluitende Staat bevinden bij aankomst op het grondgebied van een andere Verdragsluitende Staat en welke zich nog aan boord bevinden bij het vertrek van het grondgebied van die Staat worden vrijgesteld van douanerechten, inspectie-kosten of soortgelijke nationale of plaatselijke rechten en kosten. Deze vrijstelling is niet van toepassing op geloste hoeveelheden of goederen, tenzij zulks geschiedt krachtens de douanevoorschriften van de Staat, welke kunnen eisen dat zij onder douanetoezicht moeten blijven.

(b) Reserveonderdelen en uitrustingsstukken welke op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat worden ingevoerd om te worden verwerkt of gebruikt in een luchtvaartuig van een andere Verdragsluitende Staat gebruikt in de internationale luchtvaart, dienen vrij van douanerechten te worden toegelaten, mits de voorschriften van de betrokken Staat, welke kunnen bepalen dat de goederen onder douanetoezicht en -controle blijven, worden nageleefd.”

Dit artikel stelt dat er geen invoer- en uitvoerrechten geheven mogen worden op onderdelen of inhoud van een vliegtuig welke zowel tijdens het binnenvliegen als tijdens het vertrekken in het vliegtuig aanwezig zijn. Onder artikel 24 blijft het mijns inziens wel mogelijk om bijvoorbeeld accijns te heffen op brandstof welke in een Verdragsstaat wordt getankt. Artikel 24 bewerkstelligt het

voorkomen van een dubbele heffing op goederen welke zich al in het vliegtuigen bevinden bij binnenkomst in het grondgebied van een Verdragsstaat. Artikel 15 en artikel 24 zijn sinds de inwerkingtreding van het Verdrag in 1947 niet aangepast. De artikelen focussen zich vooral op anti-discriminatie en douaneheffingen. De mogelijkheid tot het heffen van nationale belastingen wordt niet beperkt door het Verdrag. De ICAO heeft aanvullende beleidspapers voor fiscale aangelegenheden gepubliceerd.

3.1.2 Aanvullende fiscale beleidspapers van de ICAO

De ICAO heeft meerdere beleidspapers gepubliceerd over de fiscale zaken rondom de internationale burgerluchtvaart. In deze beleidspapers wordt invulling verdere invulling gegeven aan artikel 15 en artikel 24 van het Verdrag van Chicago⁴⁴. Hierin stelt de ICAO dat artikel 24 van het Verdrag beoogt om vliegtuigen welke het luchtruim van een Verdragsstaat binnenvliegen vrij te stellen van douaneheffingen. In de beleidspaper benoemt de ICAO echter aanvullende standaardregels voor fiscale aangelegenheden. Op het gebied van brandstof en smeeroliën stelt de ICAO dat het de normale gang van zaken moet zijn dat Verdragsstaten ook een vrijstelling verlenen voor de brandstof en smeeroliën die geladen worden bij de laatste luchthaven voor vertrek uit het douanegebied. Een strikte uitleg van dit artikel betekent dat de getankte brandstof voor een binnenlandse vlucht wel in de heffing betrokken kan worden. De ICAO besteedt in haar beleidspaper ook aandacht aan verkoopbelastingen, consumptiebelastingen en btw-heffingen. Dit soort belastingen verhogen de kostprijs van de internationale burgerluchtvaart. De ICAO raadt voor deze belastingen een 0%-tarief en geen vrijstelling aan. Vergelijkbare heffingen die de kosten compenseren welke de luchthavens maken, vallen niet onder deze bepaling. Deze bepaling staat dus niet in de weg aan heffingen voor luchthavengelden. Bovendien stelt de ICAO dat belastingen op luchtvracht nadelig zijn voor de internationale handel. Dit soort heffingen moet dan ook zoveel mogelijk beperkt worden tenzij deze heffingen ook gelden voor andere vervoersmiddelen. Verder stelt de ICAO het wenselijk om overige belastingen op luchtvaart zover mogelijk te beperken zolang de economische omstandigheden dat toelaten. Hoewel de ICAO duidelijk negatief tegenover belastingheffing op luchtvaart staat, lijkt een ticketbelasting niet te worden beperkt door het Verdrag en bijbehorende beleidspapers van de ICAO. In hoofdstuk 6 wordt jurisprudentie besproken over nationale vliegbelastingen in correlatie met het Verdrag van Chicago.

3.1.3 Wereldwijde heffing op de luchtvaartsector door de invoering van CORSIA

De ICAO is, als gespecialiseerde organisatie van de VN, verantwoordelijk voor de luchtvaarsector. Hierdoor blijft de luchtvaartsector in veel internationale klimaatverdragen buiten schot. Om als sector aan te sluiten bij gemaakte klimaatafspraken in het Parijsakkoord heeft de ICAO besloten een eigen programma te starten om de CO₂-uitstoot te beperken. Tijdens de Algemene Vergadering van de ICAO in 2016 is besloten om de CO₂-uitstoot van de luchtvaart te beperken. Het plan om de CO₂-uitstoot van de luchtvaartsector te beperken heet CORSIA⁴⁵. De doelstelling van CORSIA is om de uitstoot van de gehele luchtvaartsector vanaf 2020 neutraal te houden. Wanneer de uitstoot het peil van 2020 overstijgt, dient de overmatige uitstoot te worden gecompenseerd door het inkopen van emissierechten. Het CORSIA programma start, op vrijwillige basis, in 2021 en wordt vanaf 2027 verplicht voor alle deelnemende landen. Bovendien is op de Algemene Vergadering van de ICAO in

⁴⁴ https://www.icao.int/publications/Documents/8632_3ed_en.pdf

⁴⁵ <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>

De afkorting CORSIA staat voor Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation

2019⁴⁶ besloten dat CORSIA de enige wereldwijde maatregel is voor de aanpak van CO₂-uitstoot van de luchtvaartsector. De maatregelen in CORSIA gelden alleen voor vluchten tussen deelnemende Staten aan CORSIA. Binnenlandse vluchten en vluchten naar of van een Staat welke niet is aangesloten bij CORSIA vallen buiten de maatregelen. Het uiteindelijke doel van CORSIA is het belasten van uitstoot op een individueel niveau. De systematiek start echter vanaf 2021 volledig gebaseerd op de uitstoot van de gehele sector. De transitie naar een individuele berekening per luchtvaartmaatschappij gebeurt in de periode 2030-2035. Doordat de luchtvaartsector een jaarlijkse groei doormaakt zal de hoeveelheid te voorkomen CO₂-uitstoot jaarlijks toenemen. Afhankelijk van verschillende scenario's stelt de ICAO de prijs van een ton CO₂ op 6 tot 40 dollar⁴⁷. Het plan van de ICAO kent de nodige kritiek. De doelstelling van CORSIA, vergeleken met de klimaatakkoorden, is niet ambitieus. Uit onderzoek van de ICSA blijkt dat CORSIA slechts 6% van de sectoruitstoot in de periode 2015-2050 overziet⁴⁸. De zwakte van CORSIA zit hem vooral in het plafond van toegestane emissie. Het peil van 2020 wordt aangehouden voor de komende jaren. Dit betekent dat de uitstoot van de luchtvaartsector onder CORSIA niet hoeft te worden verkleind. Een mogelijke redding van het zwakogende CORSIA schuilt in de COVID-19-crisis. De pandemie heeft de luchtvaartsector, medio 2020, nagenoeg platgelegd, waardoor de uitstoot van de luchtvaartsector in 2020 aanzienlijk lager zal uitvallen dan in eerste instantie berekend.

3.2 De fiscale behandeling van de luchtvaartsector onder EU-recht

De Europese Unie is het samenwerkingsverband van 27 Europese landen op politiek en economisch vlak. Een van de taken van de EU is het bewaken van de interne markt. Om deze interne markt te bewerkstelligen is de EU verantwoordelijk voor de douaneaangelegenheden en de indirecte belastingen, zoals de omzetbelasting en de accijnzen. Harmonisatie op deze gebieden is noodzakelijk om concurrentievervalsingen in de interne markt te voorkomen⁴⁹.

3.2.1 De btw-richtlijn

De lidstaten van de Europese Unie hebben een omzetbelasting welke is gebaseerd op de btw-richtlijn⁵⁰ die door de EU is vastgesteld. Op basis van deze Richtlijn moeten lidstaten een vrijstelling verlenen in de omzetbelasting voor de levering van goederen bestemd als voorraad voor vliegtuigen welke hoofdzakelijk worden gebruikt voor internationaal vervoer. Daarnaast geldt een vrijstelling voor onder andere de levering en het onderhoud van deze vliegtuigen⁵¹. Voor het belasten van personenvervoer zijn verschillende opties. Lidstaten hebben de vrijheid om het verlaagde tarief toe te passen op het vervoer van personen inclusief de bagage die deze personen bij zich hebben⁵². Nederland heeft het verlaagde tarief van 9% toegepast op verschillende vervoerssoorten⁵³. In bijlage X van de btw-richtlijn staan handelingen welke mogen afwijken van de gebruikelijke regelgeving. Als onderdeel van deze lijst wordt bepaald dat lidstaten een vrijstelling mogen verlenen voor personenvervoer en voor de goederen die deze personen meedragen evenals de diensten die samenhangen met het vervoer van deze personen⁵⁴. De lidstaten van de Europese Unie worden,

⁴⁶ https://www.icao.int/Meetings/A40/Documents/WP/wp_059_en.pdf

⁴⁷ https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/CORSIA_FAQs_October%202019_final.pdf

⁴⁸ <http://www.icsa-aviation.org/wp-content/uploads/2018/06/ICSA-views-LTG-June-2018.pdf>

⁴⁹ Artikel 28 t/m artikel 33 en artikel 113 VWEU

⁵⁰ RICHTLIJN 2006/112/EG VAN DE RAAD

⁵¹ Artikel 148 RICHTLIJN 2006/112/EG VAN DE RAAD

⁵² Bijlage III jo. Artikel 98 RICHTLIJN 2006/112/EG VAN DE RAAD

⁵³ Tabel I, lid b, onderdeel 9 jo. Artikel 9, tweede lid, onderdeel a Wet op de omzetbelasting 1968

⁵⁴ Bijlage X, deel b, onderdeel 10 RICHTLIJN 2006/112/EC

onder voorwaarden, dus de mogelijkheid verschaft om een vrijstelling te hanteren voor personenvervoer. Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door internationaal personenvervoer door middel van zeeschepen of luchtvaartuigen vrij te stellen van de omzetbelasting⁵⁵. De btw-richtlijn van de Europese Unie is hiermee in lijn met het Verdrag van Chicago.

3.2.2 De Richtlijn Energiebelastingen

In de Europese Unie wordt door middel van de Richtlijn Energiebelastingen⁵⁶ een belasting geheven over energieproducten, zoals minerale brandstoffen en half zware oliën. Kerosine, de brandstof voor vliegtuigen, wordt op basis van artikel 14 van die richtlijn vrijgesteld van belasting, tenzij de kerosine gebruikt wordt voor plezierluchtvaart. Het tweede lid van artikel 14 stelt lidstaten echter in de mogelijkheid om deze vrijstelling in te perken. Lidstaten kunnen de vrijstelling beperken tot de internationale luchtvaart. Bovendien stelt de Richtlijn Energiebelastingen dat landen door middel van een bilaterale overeenkomst deze vrijstelling kunnen opschorten, waardoor kerosine bij internationale vluchten ook belast kan worden. Deze bepaling is in lijn met artikel 24 van het Verdrag van Chicago, aangezien dat artikel ziet op douaneaangelegenheden welke niet plaatsvinden binnen de Europese Unie.

3.2.3 Douaneaangelegenheden van de Europese Unie

Voor de uitvoerzijde voldoet de Europese Unie aan artikel 24 van het Verdrag van Chicago op basis van een bepaling in het Douane Wetboek van de Unie. Hierin wordt niet aangemerkt als uitvoer van Uniegoederen de goederen die vrijgesteld van BTW of accijns geleverd worden als vliegtuigvoorraden⁵⁷. Invoerheffingen zijn in de Europese Unie van toepassing indien één van de twee mogelijke situaties zich voordoet, namelijk het in het vrije verkeer brengen van goederen of de tijdelijke invoer van goederen⁵⁸. Het binnenvliegen van de douane-unie door een vliegtuig heeft niet het oogmerk om goederen, eventueel tijdelijk, in te voeren in de douane-unie. De goederen welke genoemd worden in artikel 24 van het Verdrag hebben namelijk niet het oogmerk om binnen de Unie verhandeld te worden. Het douanerecht van de Europese Unie, en dus het douanerecht van de deelnemende lidstaten, voldoet hiermee aan artikel 24 van het Verdrag van Chicago.

3.2.4 Het Europese Emissierechten handelssysteem (EU ETS)

De ICAO heeft bepaald dat CORSIA de enige wereldwijde maatregel is om de uitstoot van CO₂ te reguleren en te beprijzen. Sinds 2005 kent de Europese Unie een handelssysteem⁵⁹ voor emissierechten voor de elektriciteitssector en andere groot vervuilende industrieën. Deze bedrijven dienen rechten in te kopen voor de broeikasgassen die zij uitstoten. De EU ETS is een 'cap and trade' systeem, dit houdt in dat een beperkt aantal emissierechten beschikbaar is en deze rechten kunnen onderling verhandeld worden. Om aan te sluiten bij de klimaatdoelstellingen van de Europese Unie is gekozen voor een systematiek waarbij jaarlijks minder emissierechten beschikbaar worden gesteld⁶⁰. Lidstaten verstrekken de emissierechten aan bedrijven door middel van een veiling. Het is ook mogelijk om rechten om niet te verstrekken. De lidstaten van de Europese Unie mogen de emissierechten zelf toewijzen en veilen, maar dienen daarvoor wel een plan te overleggen met de

⁵⁵ Tabel II, lid b, onderdeel 3 jo. Artikel 9, tweede lid, onderdeel b Wet op de omzetbelasting 1968

⁵⁶ RICHTLIJN 2003/96/EG VAN DE RAAD

⁵⁷ Artikel 269, tweede lid, onderdeel c Douane Wetboek van de Unie (DWU)

⁵⁸ Artikel 77 DWU

⁵⁹ RICHTLIJN 2003/87/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

⁶⁰ https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en

Europese Unie. Voor de 4^e fase van de EU ETS, welke zijn intreden doet vanaf 2021, dienen lidstaten ten minste 57% van de rechten te veilen. De prijs van een emissierecht bedraagt ongeveer €25,-⁶¹.

3.2.4.1 Luchtvaart onder het EU ETS

Voor het nastreven van de klimaatdoelstellingen is het noodzakelijk dat alle sectoren een bijdrage leveren aan de reductie van CO₂-uitstoot⁶². In 2009 heeft het Europees Parlement daarom besloten om de luchtvaartsector te betrekken in het EU ETS. De groeiende uitstoot van de luchtvaartsector zou anders de reductie van andere sectoren teniet doen. Alle vluchten, vanaf 2012, die vertrekken of aankomen in een lidstaat van de Unie moeten emissierechten inleveren om de broeikasgassen van deze vluchten te compenseren. Voor de toepassing van de Europese Emissiehandelssysteem is een aankomst- of vertrekhaven in een lidstaat van de Unie vereist. Om de luchtvaartsector tegemoet te komen voor de opname in deze regeling werd bij ingang van de regeling 97% van de emissierechten gratis verstrekt aan de sector. Vanwege de aankondiging van de ICAO om onderzoek te doen naar een mondiale heffing op internationale burgerluchtvaart heeft het Europees Parlement in 2014 besloten om alléén vluchten binnen de Europese Economische Ruimte (EER) te belasten onder het EU ETS⁶³. Bovendien werd deze Europese heffing door landen buiten de Unie aangevochten. Amerikaanse en Canadese luchtvaartorganisaties zijn naar de rechter gestapt, omdat de heffing van EU ETS op luchtvaart in strijd zou zijn met internationaal recht⁶⁴. De beperking tot vluchten binnen de EER is verlengd en kent inmiddels een looptijd tot het einde van 2023. In 2021 zal de Europese Unie met zijn lidstaten bespreken of aanvullende heffing noodzakelijk is voor vluchten buiten de EER. Dit is afhankelijk van de impact van CORSIA⁶⁵. De ICAO heeft aangegeven dat CORSIA de enige wereldwijde milieuheffing op luchtvaart is. Onder het EU ETS wordt de luchtvaartsector echter al jaren belast voor zijn milieu-uitstoot. Bovendien is de impact van de EU ETS vele malen groter dan de impact van CORSIA. In het EU ETS worden namelijk alle CO₂-emissies in het systeem betrokken, terwijl CORSIA slechts compensatie van milieuschade kent wanneer de uitstoot van de sector hoger ligt dan de sectoruitstoot van 2020.

3.3 Aanvullende internationale luchtvaartverdragen

Naast het Verdrag van Chicago hebben verschillende lidstaten aanvullende overeenkomsten gesloten in bilaterale verdragen. Alle internationale verdragen over de luchtvaartsector moeten op basis van artikel 83 van het Verdrag van Chicago worden aangemeld bij de ICAO. In zulke internationale verdragen kunnen landen aanvullende afspraken maken over de internationale burgerluchtvaart tussen de deelnemende lidstaten. Een voorbeeld van een dergelijk verdrag is de EU-USA Open Skies Agreement⁶⁶. In die bilaterale overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten zijn aanvullende afspraken gemaakt over de behandeling van luchtvaartuigen van beide partijen. Dit soort aanvullende internationale verdragen zijn in lijn met de bepalingen van het Verdrag van Chicago. De ICAO heeft voor zulke internationale verdragen ook een modelverdrag gemaakt⁶⁷. Aanvullende afspraken welke gemaakt worden in bilaterale overeenkomsten kunnen resulteren in gunstigere regelgeving voor en behandeling van luchtvaartuigen ten opzichte van de bepalingen uit het Verdrag van Chicago.

⁶¹ Prijspeil van 17 januari 2020

⁶² RICHTLIJN 2009/101/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

⁶³ VERORDENING (EU) Nr. 421/2014 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

⁶⁴ <https://www.bnr.nl/nieuws/10103508/china-weigert-heffing-co2-uitstoot-vliegtuigen>

⁶⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/27/ontwikkelingen-corsia-en-eu-ets>

⁶⁶ https://www.icao.int/sustainability/Documents/Compendium_FairCompetition/Practices/EU-US_OSA_2007.pdf

⁶⁷ <https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/ICAN2009/templateairservicesagreements.pdf>

3.4 De fiscale behandeling in Nederland

Nederland is, als verdragsland van het Verdrag van Chicago en als lidstaat van de Europese Unie, gehouden aan de hiervoor besproken wet- en regelgeving. Voor de btw-heffing op de luchtvaartsector past Nederland het 0%-tarief toe. In tabel II van de Wet OB is zowel de vrijstelling voor het vervoeren van personen door middel van het vliegtuig evenals de vrijstelling voor de bevoorrading van luchtvaartuigen opgenomen. Aanvullende voorwaarden voor toepassing van dit tarief is internationaal vervoer. In de Wet op de accijns is in artikel 66 bepaald dat geen accijns wordt geheven van de uitslag tot verbruik van minerale oliën die worden gebruikt voor het voortstuwen van luchtvaartuigen. Nederland heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om binnenlandse vluchten wel te belasting met een accijnsheffing. De vrijstelling in Nederland is wel beperkt tot lijnvluchten. Voor pleziervaartuigen vindt wel accijnsheffing op kerosine plaats.

3.5 Conclusie

De fiscale behandeling van de internationale burgerluchtvaart is gebaseerd op een 75-jarig verdrag. Naar aanleiding van de Tweede Wereldoorlog kwamen ruim 50 landen bijeen om internationale afspraken te maken over de internationale burgerluchtvaart. Tijdens deze conferentie in Chicago besloten de deelnemende landen tot het oprichten van de ICAO en het afsluiten van het Verdrag van Chicago. In dit verdrag zijn verschillende afspraken gemaakt om de belastingheffingen op internationale luchtvaart tot het minimum te beperken. De beleidspapers van de ICAO geven meerdere richtlijnen voor belastingheffing op internationale burgerluchtvaart. De ICAO, als gespecialiseerde organisatie van de VN, krijgt internationaal gezien de volledige verantwoordelijkheid over de luchtvaartsector. Belastingheffing op internationale burgerluchtvaart wordt door de ICAO sterk ontmoedigd. Bovendien gelden verplichte vrijstellingen voor onder andere kerosine en douaneheffingen. Voor de heffing van vergelijkbare belastingen aan de btw stelt de ICAO een vrijstelling voor. Het invoeren van CORSIA door de ICAO is de eerste wereldwijde CO₂-beprijzing voor de luchtvaartsector. Het effect van CORSIA wordt echter laag geschat. De Europese Unie is verantwoordelijk voor de indirecte belastingen en douaneaangelegenheden van haar lidstaten. De wet- en regelgeving van de Europese Unie komt in grote lijnen overeen met de wet- en regelgeving van de ICAO. Binnen het Europese recht bestaat echter de mogelijkheid om door middel van bilaterale verdragen afspraken te maken over de heffing van accijns op internationale burgerluchtvaart. Daarnaast kent de Europese Unie sinds 2012 een CO₂-beprijzing op internationale luchtvaart, gelimiteerd tot de EER, op basis van het EU ETS. De Europese Unie kent een ambitieuzer beleid om luchtvaart wél in de heffing te betrekken.

4. De wens en de mogelijkheden voor belastingheffing van de luchtvaart in de Europese Unie

In het regeerakkoord heeft de Nederlandse regering ingezet op een Europese vliegbelasting in aanvulling op het emissierechten handelssysteem. Hiervoor zoekt de coalitie het contact met de Europese Commissie. Tot 2012 ontbrak, vooral door het Verdrag van Chicago, een belastingheffing op de luchtvaartsector. De noodzaak om aanvullende maatregelen te nemen tegen de groeiende luchtvaartsector is gezien de milieuproblemen erg groot. Een Europese vliegbelasting heeft de voorkeur van het zittende kabinet-Rutte III en voor de Europese heffing stellen zij drie mogelijkheden voor. In dit hoofdstuk wordt de wens voor een Europese heffing en de mogelijkheden voor een Europese heffing die voorgesteld worden door de coalitie besproken.

4.1 De wens voor een oplossing

Het toetreden van de luchtvaartsector tot het EU ETS vormde de eerste internationale heffing op burgerluchtvaart. Inmiddels worden vluchten binnen de EER belast volgens deze systematiek. Ondanks deze beprijzing heeft Nederland ingezet op een aanvullende Europese vliegbelasting om de uitstoot van de luchtvaartsector te beperken. In het begin van deze eeuw kwamen alle lidstaten van de Europese Unie bijeen om de mogelijkheden tot het belasten van de luchtvaartsector te bespreken. Verschillende lidstaten hebben tijdens deze bijeenkomst aangegeven om voorstander te zijn van Europese maatregelen. Naar aanleiding van deze bijeenkomst heeft de Europese Commissie een tweetal mogelijke heffingen geschetst. De eerste mogelijkheid voor het belasten van de luchtvaartsector is een nationale vliegbelasting, waarbij passagiers verplicht zijn om deze belastingheffing te voldoen. De tweede optie is een nationale solidariteitsbijdrage, waarbij de passagiers van het vliegtuig op vrijwillige basis een bijdrage kunnen leveren om de klimaatschade deels te compenseren⁶⁸. Een nadeel van de werking van de Europese Unie is dat, voor fiscale aangelegenheden, unanimitéit van stemmen nodig is om maatregelen door te voeren⁶⁹. Doordat unanimitéit benodigd is voor fiscale aangelegenheden is besluitvorming op fiscaal gebied erg lastig. Elk land kent door deze bepaling een vetorecht voor fiscale aangelegenheden. Een Europese heffing op luchtvaart zou de toerismesector van Zuid-Europese landen kunnen schaden. Deze landen hebben dus de mogelijkheid om hun vetorecht te gebruiken voor een Europese vliegbelasting, zodat hun eigen belang niet wordt geschaad.

4.1.1 Het Nederlandse initiatief voor een Europese vliegbelasting uit 2018

Om invulling te geven aan de Nederlandse wens voor een Europese vliegbelasting heeft oud-Staatssecretaris Menno Snel van Financiën op 18 februari 2018 een brief gestuurd naar Moscovici, de Eurocommissaris voor belastingzaken. De Nederlandse regering beoogde hiermee het gesprek aan te wakkeren voor een Europese vliegbelasting. De klimaatconferentie in Madrid was namelijk het eerste moment waarbij internationale klimaatdoelstellingen konden worden aangescherpt. In het tweede hoofdstuk is echter al besproken dat tijdens de COP in Madrid geen verscherpte maatregelen zijn getroffen. In de brief verstuurd aan de Eurocommissaris heeft Menno Snel de Nederlandse positie geschetst en heeft Menno Snel bovendien de Europese Commissie uitgenodigd tot het nemen van voorstellen op het gebied van het belasten van de luchtvaartsector. Alleen de Europese Commissie heeft initiatiefrecht tot het doen van Europese wetsvoorstellen. In reactie op de brief van Nederland stelt Eurocommissaris Moscovici dat hij nadenkt over de hervorming van de EU-richtlijnen met

⁶⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/other-taxes/possible-contribution-airline-tickets_en

⁶⁹ Artikel 326-334 Verdrag Werking van de Europese Unie

betrekking tot het belasten van de luchtvaartsector. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de evaluatie van de Richtlijn Energiebelastingen, de doelen van het klimaatbeleid in de Europese Unie en de positie van de lidstaten. Bovendien is Moscovici van mening dat zijn opvolger in een betere positie zal verkeren om na te denken over acties rondom het belasten van de luchtvaartsector⁷⁰. De zittingsperiode van de Europese Commissie liep eind 2019 af. De huidige Commissie heeft nog geen stappen ondernomen om deze kwestie op te nemen.

Aangezien de brief geen direct resultaat oplevert, heeft Nederland verschillende bondgenoten gezocht om samen op te trekken in Brussel. Vooral landen in de nabijheid van Nederland kennen momenteel een vliegbelasting. Gezien de mondiale problematiek van de vliegbelasting acht het kabinet dat de impact van maatregelen groter is wanneer deze met andere landen worden afgesproken. Bovendien versterkt de samenwerking de kans van slagen van een eventueel voorstel van de Europese Commissie. Voor alle varianten die op Europees niveau worden uitgevoerd, dient rekening gehouden te worden met het lange wetgevingsproces in Brussel. Daarnaast is unanimiteit vereist voor het aannemen van belastingwetten in Europees verband. Zelfs als er meerdere landen positief gestemd zijn over een Europese aanpak van de vliegbelasting is het niet realistisch dat een Europese vliegbelasting in 2021 zijn intreden vindt⁷¹. Om verdere invulling te geven een Europese samenwerking heeft Nederland een conferentie georganiseerd waarbij landen spraken over CO₂-beprijzing en het belasten van de luchtvaartsector.

4.1.2 Conferentie over een Europese vliegbelasting in Nederland in 2019

De internationale conferentie 'vliegbelasting en CO₂-beprijzing' vond plaats op 21 en 22 juni 2019. In Nederland kwamen vertegenwoordigers uit 30 Europese landen bijeen om stappen te zetten voor Europese afspraken over de belastingheffing. Een belangrijk punt op van deze conferentie is het belasten van kerosine⁷². In het Verdrag van Chicago en in het EU-recht is de belastingvrijstelling voor kerosine vastgelegd. Menno Snel ziet, ondanks deze verdragen, mogelijkheden om kerosine toch te belasten. Het doel van deze conferentie is het aansporen van de Europese Commissie om met voorstellen voor een Europese vliegbelasting te komen. Daarnaast benoemt Menno Snel de grote verschillen in de belastingheffing tussen de luchtvaartsector en andere vervoersmiddelen. Over een autorit van Den Haag naar Schiphol wordt namelijk meer belasting betaald dan een vlucht van Schiphol naar Sidney. Menno Snel stelt dat een Europese samenwerking effectiever is dan nationale belastingen, omdat een Europese belasting zorgt voor een gelijk speelveld in Europa en dat geen grenseffecten optreden bij een Europese belastingheffing⁷³.

De conferentie geeft hoopvolle resultaten. Bij de terugkoppeling van de conferentie werd gesteld dat het merendeel van de deelnemers van mening is dat een Europese, of mondiale, benadering het meest effectief is. Bovendien is er tijdens de conferentie door een groot gedeelte van de aanwezigen aangegeven dat het belasten van kerosine een bijdrage kan leveren aan het beter belasten van de internationale luchtvaart. Hierbij wordt 'de vervuiler betaalt' als uitgangspunt aangedragen⁷⁴. Nederland heeft aangegeven van plan te zijn om een nieuwe brief te sturen aan de Europese

⁷⁰ Kamerstukken II, 32 140, nr. 47

⁷¹ Kamerstukken II, 35 205, MvT, p.5-6

⁷² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/06/20/internationale-conferentie-vliegbelasting-en-co2-beprijzing-gaat-van-start>

⁷³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2019/06/20/speech-staatssecretaris-snel-tijdens-conference-on-carbon-pricing-and-aviation-taxes>

⁷⁴ Kamerstukken II 2018/19, 2021501–07, nr. 1618

Commissie om het belasten van de luchtvaartsector op de Europese kaart te zetten. Momenteel zijn er geen bilaterale of multilaterale overeenkomsten tussen EU-lidstaten waarin een heffing op kerosine is vastgesteld. Tijdens de door Nederland georganiseerde conferentie over CO₂-beprijzing en vliegbelastingen is gesproken over de mogelijkheid tot dit soort verdragen. De Europese Commissie heeft aangegeven dit een interessante optie te vinden en onderzoekt de mogelijkheden om lidstaten hierbij te ondersteunen. Het kabinet wil deze route verder onderzoeken en heeft met verschillende landen contact gelegd voor verkennende gesprekken⁷⁵.

4.1.3 Publiekelijk statement van Europese landen uit 2019

Nederland heeft, naar aanleiding van de conferentie, contact gezocht met meerdere lidstaten in de Europese Unie. Uiteindelijk heeft Nederland 8 verschillende landen uit de Europese Unie bereid gevonden om gezamenlijk een statement⁷⁶ naar buiten te brengen die een oproep doet aan de Europese Commissie om met voorstellen te komen voor een Europese belasting op luchtvaart. De aangesloten landen uit de EU naast Nederland zijn Zweden, Frankrijk, België, Duitsland, Italië, Luxemburg, Denemarken en Bulgarije. De steun komt vooral uit landen welke een nationale heffing kennen, kenden of willen invoeren. In het statement van deze 9 Europese landen wordt aan de Europese Commissie opgeroepen om een Europese vliegbelasting in te voeren waarbij rekening gehouden wordt met de bestaande nationale heffingen, de concurrentiepositie van de sector en de ontwikkeling van de infrastructuur van de lidstaten. Er wordt specifiek ingezet op een Europese maatregel, omdat dit resulteert in een gelijk speelveld voor luchthavens in de Europese Unie en de Europese aanpak een effectievere werking heeft ten opzichte van verschillende nationale heffingen. De reeds bestaande heffingen op de luchtvaartsector dekken de negatieve externaliteiten en de CO₂-uitstoot niet genoeg. Het statement van de 9 Europese landen is duidelijk. Er zijn aanvullende acties nodig om de groeiende uitstoot van de luchtvaartsector te beperken door middel van een Europees coördineerde belastingheffing.

4.2 De mogelijkheden voor een Europese belastingheffing

De huidige Nederlandse coalitie neemt het initiatief om een Europese belastingheffing in te voeren voor de luchtvaartsector. In de plannen rondom de vliegbelasting stelt Nederland een drietal opties voor de Europese belastingheffing. De eerste optie betreft een heffing van accijns op kerosine, de tweede optie betreft het betrekken van de vliegtickets in de btw en de derde optie is een nader te bepalen Europese vliegbelasting. In deze paragraaf wordt per mogelijkheid de haalbaarheid van de opties besproken.

4.2.1 Accijnsheffing op kerosine

De heffing van kerosine als brandstof voor vliegtuigen wordt onder het EU-recht vrijgesteld in artikel 14 van de Richtlijn Energiebelastingen. In de richtlijn is bepaald dat een lidstaat door middel van bilaterale overeenkomsten met andere lidstaten kan besluiten om de vrijstelling op te schorten. Uit de in Nederland georganiseerde conferentie voor het beprijzen van de luchtvaartsector kwam deze mogelijkheid ook naar voren. De Europese Commissie heeft tijdens de conferentie aangegeven dat de heffing van accijns op kerosine een interessante optie is. Het realiseren van een accijnsheffing op kerosine binnen het EU-recht kan op twee manieren plaatsvinden, namelijk een aanpassing van de Richtlijn Energiebelastingen en het opzetten van bilaterale verdragen tussen lidstaten van de

⁷⁵ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.20

⁷⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/11/07/political-statement-joint-statement-on-eu-coordination-for-aviation-pricing-by-the-ministers-of-finance-%E2%80%93-7-november-2019>

Europese Unie. Oud-Eurocommissaris Moscovici heeft in 2018 aangegeven dat hij nadenkt over hervormingen van de EU-Richtlijnen.

Het aanpassen van de Richtlijn Energiebelastingen is echter een moeilijk begaanbaar traject. Voor aanpassingen van fiscale aard is in de Europese Unie unanimiteit van stemmen vereist. Lidstaten, wiens inkomsten in belangrijke mate bestaat uit de toeristische sector, zullen geneigd zijn om hun vetorecht te gebruiken op voorstellen welke de toerismesector zullen schaden. Voor het aanpassen van de Richtlijn Energiebelastingen zullen meerdere concessies gedaan moeten worden om landen te overtuigen akkoord te gaan met de aanpassing. In tegenstelling tot het aanpassen van de Richtlijn Energiebelastingen is de mogelijkheid tot het aangaan van bilaterale verdragen een stuk eenvoudiger. De Europese Commissie heeft bovendien aangegeven dat het een ondersteunende functie kan vervullen in het aangaan van dit soort verdragen. Het statement van de 9 Europese landen kan een stevige basis zijn voor het aangaan van bilaterale of multilaterale overeenkomsten tussen landen welke een accijnsheffing op kerosine als gewenste heffing voor de luchtvaartsector zien. Het statement van die landen beogen in eerste instantie een Europese oplossing, maar gezien de benodigde unanimiteit voor fiscale wetgeving in de EU is het afsluiten van bilaterale of multilaterale overeenkomsten momenteel een geschiktere oplossing. Door zulke overeenkomsten zal de kerosine, gebruikt voor vluchten tussen de aangesloten lidstaten, in de heffing worden betrokken. Het minimumtarief voor de heffing van accijns op kerosine is vastgesteld op 33 eurocent per getankte liter⁷⁷. In bilaterale of multilaterale overeenkomsten kan afgeweken worden van het minimumtarief. Een multilaterale overeenkomst, waarbij lidstaten ook op later tijdstip kunnen toetreden, lijkt mij de meest gangbare oplossing voor een accijnsheffing op kerosine. Hierdoor ontstaat een geharmoniseerde belastingheffing tussen bepaalde lidstaten van de Europese Unie.

4.2.1.1 De accijnsheffing in verhouding met het Verdrag van Chicago

Het Verdrag van Chicago stelt in artikel 24 dat internationale luchtvaart moet worden ontzien van douaneaangelegenheden. De Europese Unie vormt een douane-unie waardoor er geen sprake is van douaneaangelegenheden bij vervoer tussen de lidstaten. In de aanvullende beleidspapers van de ICAO stelt de organisatie dat het de normale gang van zaken is om ook een vrijstelling te verlenen voor getankte kerosine op het moment dat een vliegtuig het territorium van een douanegebied verlaat. De Europese Unie vormt een douane-unie waardoor de mogelijkheid bestaat om intra-Unie vluchten te belasten met een accijnsheffing op kerosine. Een belastingheffing op kerosine voor vluchten binnen de Europese Unie lijkt gezien de internationale wens een haalbare en juridisch houdbare belasting.

4.2.2 Btw-heffing over vliegverkeer

Zoals aangegeven in het derde hoofdstuk vindt er momenteel geen btw-heffing plaats op vliegtickets. Een btw-heffing op vliegtickets kan, vergelijkbaar met de heffing voor internationaal treinverkeer, worden belast voor de boven Nederland gevlogen kilometers. Dit betekent ook dat vluchten welke in Nederland landen gedeeltelijk Nederlands belastingplichtige zijn. De uitvoeringslast van deze btw-heffing is heel hoog. Per vlucht moet precies onderzocht worden welke route is afgelegd. In tegenstelling tot het treinverkeer over een aangelegd railspoor bepalen vliegtuigen hun ideale vliegroute op basis van onder andere een variabele windrichting. De optie om het vliegtuig als de internationale trein te belasten is hierdoor niet aannemelijk. Een andere optie is een btw-heffing op verkochte vliegtickets. Hierin is het mogelijk om onderscheid te maken tussen intra-EU vluchten en

⁷⁷ Bijlage I, Tabel A van RICHTLIJN 2003/96/EG

wereldwijde vluchten. De coalitie schat de opbrengst van btw-heffing, afhankelijk van de gekozen variant, tussen de 90 miljoen en 1 miljard euro⁷⁸. Onder het EU-recht is het mogelijk om binnenlandse vluchten te belasten onder zowel het verlaagde als het standaard btw-tarief. Binnenlandse Nederlandse vluchten, welke niet geschieden op medische gronden, worden in Nederland belast tegen het volle tarief van 21%. Indien een btw-heffing op vliegtickets ingevoerd wordt, mag deze heffing ook plaatsvinden op basis van het verlaagde tarief. Het Hof van Justitie heeft namelijk aangegeven dat een vliegticket de koper het recht geeft om gebruik te maken van de vervoersovereenkomst. De tegenprestatie voor de betaalde prijs voor een vliegticket is dus het recht op vervoer⁷⁹. Indien Nederland een btw-heffing op vliegtickets wil introduceren heeft Nederland de mogelijkheid binnen het EU-recht om deze vliegtickets tot het lage tarief toe te rekenen. De mogelijkheden tot een nationale btw-heffing op vliegverkeer is onder het EU-recht mogelijk, maar een Europese heffing van btw op vliegtickets is in het verleden niet haalbaar gebleken. Het invoeren van een btw-heffing op vliegtickets bevindt zich daarom niet in de meest kansrijke positie⁸⁰.

4.2.2.1 Btw-heffing en het Verdrag van Chicago

In het Verdrag van Chicago wordt niet direct gesproken over een mogelijke heffing van btw op vliegtickets. Artikel 15 stelt dat geen heffingen mogen worden opgelegd voor het enkele recht van het vliegen over, binnenvliegen van of vertrekken uit een verdragsstaat. Aangezien een mogelijke btw-heffing niet wordt geheven voor het enkele recht om te mogen vertrekken uit de verdragsstaat lijkt geen inbreuk gemaakt te worden op het Verdrag van Chicago. Aanvullend kan beargumenteerd worden dat een btw-heffing ook plaatsvindt op binnenlandse vluchten, waardoor de heffing plaatsvindt ongeacht het vertrek uit de verdragsstaat. In de beleidspapers van de ICAO raadt de ICAO aan om belastingen zoals verkoopbelastingen en btw-heffingen voor de luchtvaartsector op 0% te stellen. De beleidspapers van de ICAO worden gezien als soft law. Hoewel de bepalingen in de beleidspapers niet wettelijk afdwingbaar zijn, hebben de beleidspapers wel een regulerende werking. Nagenoeg alle verdragsstaten van het Verdrag van Chicago heffen geen belastingvormen vergelijkbaar aan btw-heffing op de luchtvaartsector. In het komende hoofdstuk wordt verder ingegaan op nationale belastingheffingen die landen ingevoerd hebben. Hieronder valt bijvoorbeeld ook Mexico die een Transportation tax heft op alle vormen van vervoer, waaronder internationale luchtvaart. Door de beleidspapers van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie is de kans op een Europese btw-heffing op vliegtickets gering.

4.2.3 Het invoeren van een Europese vliegbelasting

Voor het invoeren van een accijnsheffing op kerosine of een btw-heffing op vliegtickets zijn de mogelijkheden door de Nederlandse coalitie deels geschetst. Voor de derde mogelijkheid tot een Europese belastingheffing op de luchtvaartsector lijken de ideeën echter beperkt. Over deze mogelijkheid voor een Europese vliegbelasting stelt de coalitie dat een mogelijkheid voor een Europese belastingheffing voor de luchtvaartsector is het introduceren van een nieuwe belastingrichtlijn waarin minimumtarieven voor een vliegbelasting worden bepaald. Vanwege het introduceren van een vliegbelasting met Europese minimumtarieven hoeven landen met een nationale vliegbelasting hun belasting niet aan te passen⁸¹. In het komende hoofdstuk wordt ingegaan op de nationale initiatieven voor belastingheffingen op de luchtvaartsector. Enkele landen

⁷⁸ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.45

⁷⁹ HvJ 23-12-2015, C-250/14, ECLI:EU:C:2015:841

⁸⁰ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.22

⁸¹ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.21

in de Europese Unie heffen momenteel een belasting op luchtvaart door middel van een ticketbelasting. Het voorstel van de Nederlandse coalitie om een vergelijkbare ticketbelasting in te voeren waarin minimumtarieven worden vastgesteld zal betekenen dat landen hun nationale vliegbelasting kunnen blijven hanteren. Het kan, afhankelijk van de gekozen Europese richtlijn, mogelijk zijn dat landen met een nationale vliegbelasting nog wel enkele aanpassingen moeten doen aan de tarieven die zij hanteren. Het hanteren van minimumtarieven voor Europese belastingen wordt door de Europese Unie vaak gehanteerd. Een gevolg van het hanteren van minimumtarieven is dat nationale belastingen kunnen concurreren met de belastingtarieven van buurlanden. Het optreden van cross-border shoppen van vliegreizen doet deels afbreuk aan de milieuwinst die wordt geboekt door de daling in het aantal vluchten. Consumenten van vliegreizen zullen namelijk kiezen voor de goedkoopste reisoptie in tegenstelling tot de minst vervuilende. Het invoeren van een geharmoniseerde ticketbelasting waarin de Europese Unie de tarieven vaststelt zorgt wel voor het gelijke speelveld tussen alle lidstaten van de Unie en voorkomt het cross-border shoppen van vliegreizen.

Een Europese ticketbelasting sluit aan op de nationale belastingheffingen die reeds zijn ingevoerd, maar dit betekent niet dat een ticketbelasting de enige mogelijkheid is voor een Europese vliegbelasting. Naast de ticketbelasting is het ook mogelijk om niet de passagiers, maar het vertrekkende vliegtuig als object voor de belasting aan te merken. Door het vliegtuig als belastingobject aan te merken kan per vlucht beter aangesloten worden bij de milieuschade die wordt veroorzaakt door de desbetreffende vlucht. In een ticketbelasting bestaat er geen onderscheid tussen een vlucht met een vervuilend of een schoon toestel. Een belastingheffing per vliegtuig sluit beter aan bij het begrip 'de vervuiler betaalt' dat vaak als uitgangspunt wordt genomen bij milieu gerelateerde belastingheffing. Een belastingheffing per vertrekkend vliegtuig betekent wel dat lidstaten met een nationale ticketbelasting een grotere aanpassing moeten doen aan hun belastingstelsel om in lijn te blijven met geldend EU-recht. In hoofdstuk zes wordt ingegaan op de juridische houdbaarheid van belastingen op de luchtvaartsector. In dat hoofdstuk wordt ook ingegaan op de verhouding van de ticketbelasting en de belasting per vertrekkend vliegtuig in relatie tot het Verdrag van Chicago.

4.3 Conclusie

Al enkele decennia wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om de luchtvaartsector in de belastingheffing te betrekken. Door de toenemende druk van de klimaatverandering en de positie van Nederland als aanjager voor een Europese oplossing lijkt er schot in de zaak te zitten. Nederland heeft samen met 8 andere EU-lidstaten wederom een verzoek neergelegd bij de Europese Commissie om met voorstellen voor een Europese vliegbelasting te komen. Daarnaast heeft Nederland in 2019 een conferentie georganiseerd waarin het beprijzen van luchtvaart en CO₂-uitstoot centraal stond. Uit deze conferentie bleek grote Europese wil om tot een gezamenlijke oplossing te komen. Een Europese belastingheffing op luchtvaart kan op drie verschillende mogelijkheden worden vormgegeven. Een van de mogelijkheden betreft het invoeren van een heffing van accijns op kerosine. Deze mogelijkheid is tijdens de conferentie in Nederland door de Europese Commissie als interessant bestempeld. Bovendien is het invoeren van een accijnsheffing op kerosine mogelijk door zowel bilaterale verdragen tussen twee of meerdere landen en door de aanpassing van de Richtlijn Energiebelastingen. De haalbaarheid van deze mogelijkheid is, gezien de positieve houding van de Europese Commissie, groot. Naast de mogelijkheid om een belastingheffing in te voeren op kerosine bestaat de mogelijkheid om de btw-behandeling van vliegtickets aan te passen. Btw-heffing op

vliegtickets is binnen het EU-recht mogelijk. Op binnenlandse vluchten wordt in een groot gedeelte van de EU-lidstaten al btw geheven. Voor internationale vluchten komt btw-heffing niet voor in de Europese Unie. In beleidspapers van de ICAO is bepaald dat de btw gesteld dienen te worden op 0%. Hoewel deze beleidspapers kwalificeren als soft law zullen verdragsstaten deze opvattingen doorgaans volgen. De derde mogelijkheid tot een Europese belastingheffing op luchtvaart bestaat uit het invoeren van een Europese vliegbelasting. De Europese vliegbelasting treedt dan in werking als een aparte wet. Een Europese vliegbelasting kan worden vormgegeven door een ticketbelasting of een belasting per vertrekkend vliegtuig. Uit alle mogelijkheden voor een Europese vliegbelasting lijkt een accijnsheffing op kerosine de meest haalbare optie. Een heffing van accijns op kerosine sluit bovendien goed aan op het principe van 'de vervuiler betaalt'. Een Europese belastingheffing lijkt voorlopig echter uit te blijven. De Europese Commissie heeft nog geen initiatieven voor een vliegbelasting gepubliceerd, terwijl de mogelijkheden tot een Europese oplossing al meermaals is aangedragen.

5. Nationale initiatieven voor belastingen op luchtvaart

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat de Europese vliegbelasting voorlopig zal uitblijven. Verschillende landen in de wereld hebben inmiddels het heft in eigen hand genomen en een nationale heffing ingevoerd op de (internationale) burgerluchtvaart. Voor het belasten van de luchtvaartsector bestaan vijf verschillende mogelijkheden, namelijk een ticketbelasting, een btw-heffing, een brandstofbelasting, een milieuheffing of een belasting op vervoerde vracht. In dit hoofdstuk worden nationale initiatieven van landen in zowel binnen als buiten de Europese Unie behandeld.

5.1 Ticketbelastingen

Een ticketbelasting is een belastingheffing over vertrekkende passagiers vanaf een luchthaven gelegen in hun territorium. Een ticketbelasting kan worden gezien als een opslag boven de normale kostprijs van een vliegticket, waarbij de opbrengst van de belasting terecht komt bij de overheid. Door deze opslag kunnen externe kosten van een vliegreis worden gecompenseerd door de overheid. Binnen de Europese Unie zijn er vijf landen die momenteel een ticketbelasting hanteren op internationale burgerluchtvaart, namelijk het Verenigd Koninkrijk⁸², Italië, Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk. Bovendien zijn er nog enkele Europese landen zoals België, Ierland en Nederland die een heffing op vliegverkeer hebben gehanteerd. Daarnaast zijn er nog enkele landen in Europa die een ticketheffing hanteren, deze heffingen worden echter niet gezien als belastingheffing, maar worden gebruikt om diensten van de vliegvelden te financieren, zoals dat gebeurd in Portugal en Spanje⁸³. Ticketbelastingen worden niet alleen binnen de Europese Unie geheven, ook landen zoals Amerika, Brazilië en Australië kennen momenteel een ticketbelasting⁸⁴. In deze paragraaf worden verschillende varianten van mogelijke vliegbelastingen, waaronder de Nederlandse vliegbelasting van 2008, behandeld. De gekozen varianten illustreren de mogelijkheden van een ticketbelasting.

5.1.1 Ticketbelasting in Oostenrijk naar bestemming

In 2011 introduceerde Oostenrijk de 'Flugabgabe', ook bekend als 'Austria Air Transport Levy', waarin een belasting werd ingevoerd op vertrekkende passagiers vanuit een luchthaven gelegen in Oostenrijk. De Oostenrijkse ticketbelasting kent drie tariefzones gedifferentieerd naar bestemming. Voor korte afstandsvluchten, zoals Europa, Rusland en enkele Noord-Afrikaanse landen, geldt een tarief van € 3,50. Voor middellange afstanden bedraagt de ticketbelasting € 7,50 en voor lange afstanden bedraagt de ticketbelasting € 17,50. Bovendien kent de Oostenrijkse vliegbelasting een gereduceerd tarief van € 3,10 voor binnenlandse vluchten. In de Oostenrijkse vliegbelasting is per tariefzone een bijlage gepubliceerd waarin opgesomd staat welke bestemmingen in die tariefzone vallen. De tarieven voor de Oostenrijkse vliegbelasting zijn vastgesteld in 2011 en sindsdien niet aangepast⁸⁵. Het belastingsubject in Oostenrijk is de exploitant van het vliegveld. Transferpassagiers worden in de Oostenrijkse vliegbelasting vrijgesteld. Vluchten met militaire, medische, humanitaire of staatsrechtelijke doeleinden vallen buiten de scope van de belastingheffing⁸⁶.

⁸² Het VK heeft inmiddels de Europese Unie verlaten, maar de vliegbelasting heeft wel bestaan onder EU-recht. Ik neem het VK mee in deze opsomming vanwege de behandeling van een rechtszaak tegen de Air Passenger Duty welke in het volgende hoofdstuk zal worden behandeld.

⁸³ CE Delft, juni 2019, Bijlage A

⁸⁴ CE Delft, juni 2019, Tabel 2, p.20-22

⁸⁵ <https://www.fccaviation.com/regulation/austria/air-transport-levy>

⁸⁶ <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/steuern-von-a-bis-z/flugabgabe.html>

5.1.2 Ticketbelasting in Frankrijk naar bestemming en reisklasse

Frankrijk kent momenteel meerdere belastingheffingen op de luchtvaart. De eerste belastingheffing werd in 1999 ingevoerd onder de naam 'Civil Aviation Tax'. In deze belastingheffing worden passagiers aangeslagen op basis van hun vliegbestemming. Het lage tarief van € 4,58 geldt voor vluchten naar een land uit de Europese Unie of de Europese Economische Gemeenschap en Zwitserland. Andere bestemmingen betalen het hogere tarief van € 8,24⁸⁷. Een tweede belasting op luchtvaart werd in 2006 ingevoerd. In de 'Air Passenger Solidarity Tax' wordt een belasting geheven op basis van zowel de vliegklasse als de vliegbestemming van de reiziger. De belasting kan oplopen tot €63,07 per vliegticket.⁸⁸ Naast deze ticketbelastingen kent Frankrijk een derde heffing, namelijk de 'French Airport Tax'. De hoogte van deze heffing is afhankelijk van de luchthaven waarvan het vliegtuig van vertrekt. De Franse luchthavens zijn voor deze belasting in 3 verschillende klassen ingedeeld gebaseerd op de drukte van de luchthaven. De opbrengst van deze belasting wordt benut voor veiligheidsredenen van de luchthavens, zoals beveiliging. In alle belastingen geldt een vrijstelling voor transferpassagiers⁸⁹. De luchtvaartmaatschappijen zijn de belastingplichtige voor alle drie de belastingen. Deze maatschappijen kunnen in Frankrijk voor alle drie de belastingen gelijktijdig aangifte doen in een one-stop office⁹⁰.

5.1.3 Vliegbelasting voor luxe vluchten in Italië

Italië heft een belasting speciaal voor chartervliegtuigen. De 'Italian Aero Taxi Tax' heft een belasting voor passagiers in chartervliegtuigen op basis van de afstand van de bestemming. Voor vluchten tot 100 kilometer geldt een tarief van € 10, voor vluchten tot 1500 kilometer geldt een tarief van € 100 en voor vluchten verder dan 1500 kilometer geldt een tarief van € 200 per vertrekkende passagier⁹¹. Vliegtuigen worden alleen in de heffing betrokken wanneer ze langer dan 6 maanden op Italiaans territorium bevinden en niet geregistreerd zijn in Italië. De belasting voor deze luxe vluchten is ingevoerd in 2012⁹².

5.1.4 De afgeschafte Nederlandse vliegbelasting uit 2008

Zoals aangegeven zijn er momenteel vijf landen in de Europese Unie die een ticketbelasting heffen. Andere lidstaten, waaronder Ierland, België en Nederland kenden een vliegbelasting, maar deze belastingen zijn inmiddels afgeschaft. De eerste Nederlandse vliegbelasting werd als onderdeel van het Belastingplan 2008⁹³ ingevoerd. De vliegbelasting werd ingevoerd omdat het toenmalige kabinet de maatschappelijke kosten van een vliegreis beter in de marktprijs wilde internaliseren. Om de vliegbelasting zo snel mogelijk te kunnen invoeren is gekozen voor een eenvoudige systematiek waarbij het tarief werd bepaald door de bestemming. Voor de vliegbelasting werden twee tarieven gehanteerd, namelijk het lage tarief van € 11,25 voor vluchten met een bestemming van minder dan 2500 kilometer of een bestemming van binnen de Europese Unie. Daarnaast gold een tarief van € 45 voor vluchten buiten deze gebieden. De prijsverhouding van 1:4 tussen korte en lange afstandsvluchten komen overeen met de verhoudingen van de vliegbelastingen van het VK en Frankrijk. Nederland hanteerde voor de vliegbelasting een uitzondering voor transferpassagiers. De

⁸⁷ <https://www.fccaviation.com/regulation/france/civil-aviation-tax>

⁸⁸ https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/ts_notice_eng.pdf

⁸⁹ https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/NOTICE_ANG_TA_2019-6_en.pdf

⁹⁰ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/en/aeronautical-taxes#e0>

⁹¹ <https://www.fccaviation.com/regulation/italy/aero-taxi-tax>

⁹² <https://nbaa.org/flight-department-administration/tax-issues/international-taxes/italian-luxury-tax-modified-six-month-grace-period-provided/>

⁹³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31205>

belasting wordt geheven van de exploitant van de luchthaven. Om het aantal belastingplichtige te verminderen werd gekozen voor het uitsluiten van luchthavens met landingsbanen kleiner dan 1800 meter. Bovendien kende de vliegbelasting een vrijstelling voor vliegtuigen met een lager maximaal startgewicht van 8616 kilogram. De vliegbelasting trad op 1 juli 2008 in werking⁹⁴. De timing van de invoering van de vliegbelasting bleek erg ongunstig. Vanaf medio 2018 had de luchtvaartsector veel last van schommelende brandstofprijzen en ongunstige ontwikkelingen in wisselkoersen. Bovendien werd de wereld getroffen door een grote economische crisis in 2008. Door deze ongelukkige samenloop van omstandigheden is in het 'Fiscaal stimuleringspakket' besloten om de heffing van de vliegbelasting te beëindigen. Dit gebeurde in twee stappen, namelijk het terugschroeven van de tarieven naar nul en daarna de volledige afschaffing van de vliegbelasting. De volledige afschaffing van de vliegbelasting is gebeurd om meer zekerheid te creëren voor de luchtvaartsector⁹⁵.

5.2 Btw-heffing op luchtvaart

De ICAO heeft in de beleidspaper⁹⁶ uit 1999 gesteld dat verkoopbelastingen, consumptiebelastingen of btw-heffingen op tickets voor internationaal vliegverkeer gesteld dienen te worden op een 0%-tarief. Hierin stelt de ICAO dat een 0%-tarief de voorkeur treft over een gewone belastingheffing in combinatie met een vrijstelling. In de Europese Btw-richtlijn worden enkele diensten en services rondom internationale burgerluchtvaart verplicht vrijgesteld⁹⁷. Deze vrijstellingen zien vooral op de diensten rondom de bevoorrading van internationale transporten. Bovendien kent de Richtlijn de mogelijkheid om internationale burgerluchtvaart vrij te stellen, namelijk via bijlage X van de btw-richtlijn. Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt⁹⁸. Door het opnemen van deze bepaling kunnen alle Europese landen de richtlijnen van de ICAO, om internationaal vliegverkeer niet te belasten met btw-heffing, opvolgen. Btw-heffing op binnenlandse vluchten vindt wel plaats in veel landen in de Europese Unie. Deze heffing wordt niet beperkt door afgesloten internationale verdragen. Buiten de Europese Unie komt een met btw-heffing vergelijkbare heffing op vliegreizen wel voor. Mexico heft bijvoorbeeld een transportation Tax van 4% voor internationale vluchten ongeacht de bestemming. De Verenigde Staten heffen een belasting van 7,5% op vluchten naar Mexico en Canada en Canada heft een belasting van 5% op vluchten naar Amerika. Ook in Azië zijn er enkele landen die een btw-heffing hanteren op internationale luchtvaart⁹⁹.

5.3 Brandstofbelasting voor vliegtuigen

In artikel 24 van het Verdrag van Chicago wordt bepaald dat brandstof wat bij landing in een vliegtuig aanwezig is wordt uitgesloten van belastingheffingen zoals invoerheffingen en accijnzen voor zover de brandstof het vliegtuig niet verlaat. In de beleidspaper voor belastingen op internationale burgerluchtvaart stelt de ICAO bovendien dat de vrijstelling ook dient te gelden voor het tanken van brandstof bij de laatste luchthaven voordat het vliegtuig weer vertrekt uit een verdragsstaat¹⁰⁰. De ICAO stelt hier eigenlijk dat de brandstof getankt voor vluchten tussen luchthavens binnen hetzelfde verdragsland wel belast mogen worden met accijns. In de Europese Richtlijn¹⁰¹ voor energiebelastingen wordt brandstof gebruikt voor niet-particuliere pleziervaart vrijgesteld van

⁹⁴ Kamerstukken II, 31205, MvT, p.6-9

⁹⁵ Kamerstukken II, 32132, MvT, p.1-2

⁹⁶ https://www.icao.int/publications/Documents/8632_3ed_en.pdf

⁹⁷ Artikel 148, RICHTLIJN 2006/112/EG VAN DE RAAD

⁹⁸ Tabel II, sectie b. derde lid Wet op de omzetbelasting 1968

⁹⁹ CE Delft, juni 2019, Paragraaf 2.4.2

¹⁰⁰ https://www.icao.int/publications/Documents/8632_3ed_en.pdf

¹⁰¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0096&from=NL>

belasting. In het tweede lid van artikel 14 wordt een mogelijkheid gecreëerd waardoor landen binnen de EU kunnen afwijken van deze vrijstelling. In bilaterale overeenkomsten mag worden afgesproken dat accijns wordt geheven op brandstof voor internationale luchtvaart. Binnen Europa zijn er momenteel geen landen die gebruikmaken van de mogelijkheid om via bilaterale verdragen een accijnsheffing op kerosine in te voeren. In andere delen van de wereld vindt een heffing op kerosine wel plaats. Australië kent een heffing van accijns op kerosine gebruikt voor vliegtuigen¹⁰². Andere heffingen op kerosine komen voor in onder andere Hong Kong¹⁰³, Canada¹⁰⁴ en Japan¹⁰⁵. Al deze landen noemen specifiek een tarief voor brandstof gebruikt voor de luchtvaart. Hierbij wordt niet genoemd dat brandstof gebruikt voor internationale vluchten wordt vrijgesteld van deze heffing.

5.4 Milieuheffingen

Naast de mogelijkheid om de tickets te belasten is het ook mogelijk om een belastingheffing in te voeren op de milieuschade of overlast veroorzaakt door een vliegtuig. In een aantal grote Europese luchthavens wordt momenteel een heffing opgeworpen per vliegtuig voor het gebruik maken van de luchthavens. Dit soort heffingen zijn onderdeel van de luchthavengelden en worden dus niet aangemerkt als belasting. Het is echter wel óók mogelijk om een vergelijkbare heffing aan te merken als belastingvariant. De luchthaven Brussel¹⁰⁶ kent een heffing op basis van 8 geluidsklassen, waarbij elke geluidsklasse een eigen tarief heeft. De tarieven gelden voor vluchten overdag. In de nacht kunnen de tarieven tot factor 3 oplopen. De luchthaven van Frankfurt kent naast een heffing op basis van geluidsoverlast een aanvullende heffing van € 3,08 per uitgestoten kilo stikstof¹⁰⁷. Er bestaan dus verschillende varianten van heffingen die aansluiten bij de overlast of uitstoot van vliegbewegingen, maar deze heffing zijn voorlopig opgenomen in de luchthavengelden. De EU ETS en CORSIA zijn twee internationale milieuheffingen die het vliegverkeer belasten. Hierbij wordt niet rechtstreeks het vliegverkeer belast, maar wordt middels certificaten het recht tot uitstoot van CO₂ ingekocht door luchtvaartmaatschappijen. De mogelijkheid om de luchtvaart te belasten door middel van een milieuheffing is mogelijk.

5.5 Belasting op vracht

Vergelijkbaar met een ticketbelasting voor passagiersvliegtuigen is het mogelijk om een belasting te heffen over vervoerde vracht. Binnen Europa is er momenteel één land die een dergelijke heffing heeft ingevoerd, namelijk Frankrijk. Als onderdeel van de 'Civil Aviation Tax' wordt een belasting geheven per vervoerde ton aan vrachtlading. De heffing voor de vervoerde vracht bedraagt momenteel € 1,36 per ton, ongeacht de bestemming van de vlucht¹⁰⁸. Frankrijk vormt momenteel dus een uitzondering op het belasten van luchtvaart. Naast de belasting in vrachtverkeer bijvoorbeeld ook onderworpen aan importtarieven en douaneheffingen, maar dat zijn geen belastingen op luchtvaart. Deze mogelijke heffingen zijn ook van toepassing bij vervoer middels trein, vrachtwagen of zeeschip. De beleidspaper van de ICAO, zoals besproken in paragraaf 2.1.2, verbiedt deze heffing niet. De ICAO vindt dat vergelijkbare belastingen de kosten van internationale handel verhogen, wat nadelig is voor de groei en ontwikkeling van de internationale luchtvaart.

¹⁰² <https://www.ato.gov.au/business/excise-and-excise-equivalent-goods/fuel-excise/excise-rates-for-fuel/>

¹⁰³ https://www.customs.gov.hk/en/trade_facilitation/dutiable/types/

¹⁰⁴ <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/currates/current-rates-excise-taxes.html>

¹⁰⁵ https://www.env.go.jp/en/policy/tax/20170130_greening.pdf

¹⁰⁶ <https://media.brusselsairport.be/bruweb/default/0001/25f9e2ccb00e8c2076fb9c147614ea26b25f6802f3.-pdf>

¹⁰⁷ CE Delft, juni 2019, Bijlage G

¹⁰⁸ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/taxes-aeronautiques#e2>

5.6 Belasting per vertrekkend vliegtuig

Een zesde mogelijkheid op internationale burgerluchtvaart te belasten is een belastingheffing op basis van het vertrekkende vliegtuig. Momenteel komt deze variant van een belasting op luchtvaart niet voor. Een belasting per vliegtuig kan op meerdere manieren worden vastgesteld. Vergelijkbaar met de ticketbelasting kan een vliegtuigbelasting worden vastgesteld op de bestemming van het vliegtuig, waarbij het tarief niet afhankelijk is van het aantal passagiers. Bovendien kan voor een belastingheffing per vliegtuig rekening gehouden worden met de uitstoot van het vliegtuig, waardoor de belasting meer pigouvianse vormen aanneemt. Hierdoor kan, in vergelijking met de milieuheffingen, beter aangesloten worden bij de externe kosten van het vliegtuig. Bovendien zal een belasting per vliegtuig de vliegtuigmaatschappijen het incentive geven om vliegtuigen volledig te vullen, waardoor de capaciteit per vlucht stijgt. Een belastingheffing per vertrekkende vlucht zal mogelijk eerder inbreuk maken op artikel 15 van het Verdrag van Chicago, aangezien een heffing wordt opgeworpen voor het vertrekken van een luchthaven van een verdragsstaat.

5.7 Conclusie

Er zijn verschillende mogelijkheden om de luchtvaartsector aan belastingheffing te onderwerpen. Enkele landen in de Europese Unie hebben eigen initiatieven uitgewerkt. Doordat er sprake is van veel verschillende nationale belastingen ontstaat in de Europese Unie een versnipperd beleid. Dit versnipperde beleid gaat in tegen de doelstellingen van de Europese Unie om een geharmoniseerd fiscaal beleid te voeren. Door de verschillende nationale initiatieven voor een belastingheffing op de luchtvaartsector is geen sprake van een level playing field in de Europese Unie. Verschillende luchthavens in de Europese Unie hebben milieuheffingen geïntroduceerd in de luchthavengelden, maar dit soort heffingen worden niet aangemerkt als belastingen. Voor het belasten van de luchtvaartsector lijkt momenteel een ticketbelasting en een belasting op vracht de beste opties. Frankrijk is momenteel het enige land wat een heffing heeft geïntroduceerd op vracht. Ticketbelastingen worden, zowel binnen als buiten de Europese Unie, steeds vaker ingevoerd. Vaak zijn de ticketbelastingen gedifferentieerd in verschillende tarieven afhankelijk van de bestemming. Daarnaast zijn er vliegbelastingen die een extra heffing opwerpen op vliegklasse, zoals de Franse Air Passenger Solidarity Tax en de Engelse Air Passenger Duty. In alle Europese ticketbelastingen wordt de belasting alleen geheven over een vertrekkende OD-passagier. Een Origin-Destination passagier heeft de desbetreffende luchthaven waar het vliegtuig van vertrekt of aankomt als begin- of eindpunt van deze reis. Door een belasting te heffen op vertrekkende OD-passagiers worden transferpassagiers niet belast. Bovendien wordt door deze vrijstelling mogelijk dubbele belastingheffing voorkomen.

6. De juridische houdbaarheid van een nationale vliegbelasting

De vele internationale verdragen, zoals het Verdrag van Chicago, de Air Service Agreement en de Richtlijn Energiebelastingen, beperken de mogelijkheden van EU-lidstaten om een belastingheffing in te voeren op de luchtvaart. Deze verdragen kennen bijvoorbeeld een verplichte vrijstelling voor de btw of voor de accijns op kerosine. Een ticketbelasting lijkt momenteel de beste mogelijkheid om de internationale burgerluchtvaart te belasten. In dit hoofdstuk worden, op chronologische volgorde, vijf rechtszaken besproken welke gevoerd zijn tegen verschillende varianten van ticketbelastingen van EU-lidstaten. Bovendien wordt in dit hoofdstuk de juridische houdbaarheid van een belasting op een vertrekkend vliegtuig behandeld.

6.1 De 'Ticket Tax Zaventem' uit België

De gemeente Zaventem heeft op 18 december 1995 besloten om een belasting in te voeren van 12 Belgische franken op elke vertrekkende passagier vanaf de luchthaven van Brussel. Deze vliegbelasting is ingevoerd vanaf 1996 en werd in het jaar 2000 afgeschaft. In maart 2005 werd deze vliegbelasting door B.A.R. Belgium, Sabena en Lufthansa aangeklaagd, omdat deze vorm van vliegbelasting inbreuk zou maken op artikel 15 van het Verdrag van Chicago. Daarnaast vonden de aanklagers dat tegenover de heffing geen tegenprestatie werd geleverd door de overheid, waardoor deze belasting ongerechtvaardigd was. De gemeente Zaventem stelde dat deze belasting gold voor elke vliegtuigmaatschappij, waardoor er geen sprake zou zijn van discriminatie van buitenlandse vliegtuigmaatschappijen. De Belgische Raad van State oordeelde dat artikel 15 van het Verdrag van Chicago niet bedoeld is als anti-discriminatie maatregel, maar dat elke vorm van heffing niet is toegestaan¹⁰⁹. Hiermee werden de aanklagers in het gelijk gesteld en werd deze vliegbelasting afgeschaft¹¹⁰.

6.2 De 'Air Passenger Duty' uit het VK

De Engelse variant van de ticketbelasting is in 1994 geïntroduceerd en heft een belasting op vertrekkende OD-passagiers vanuit een Engelse luchthaven. In deze vliegbelasting worden transferpassagiers vrijgesteld. In 2006 besloot de FTO¹¹¹ een rechtszaak aan te spannen tegen de vliegbelasting in het VK. De FTO stelt dat de vliegbelasting inbreuk maakt op artikel 15 van het Verdrag van Chicago. Dit artikel stelt dat er "no fees, dues or other charges" op vliegverkeer mogen worden ingevoerd, puur voor het recht om gebruik te maken van het grondgebied van een bepaald verdragsland. De FTO stelt dat er geen correlatie bestaat tussen de heffing en de geleverde tegenprestatie van de overheid, waardoor de heffing niet rechtvaardig is¹¹². Het Hooggerechtshof in Engeland oordeelde dat artikel 15 van het Verdrag van Chicago uitgelegd moet worden als een anti-discriminatie bepaling¹¹³. Aangezien deze vliegbelasting geen onderscheid tussen binnen- en buitenlandse luchtvaartmaatschappijen en de belasting ook geldt op binnenlandse vluchten is van discriminatie volgens het Hooggerechtshof geen sprake¹¹⁴. In afwijking van het Belgische recht wordt artikel 15 van het Verdrag van Chicago nu uitgelegd als anti-discriminatie bepaling.

¹⁰⁹ Raad van State (BE), nr. 144.081 van 3 mei 2005

¹¹⁰ CE Delft, november 2018, paragraaf 3.1

¹¹¹ De FTO is de 'Federation of Tour Operators' waarbij de grootste reisbureaus zijn aangesloten

¹¹² <https://www.tax->

[news.com/news/Travel_Industry_Launches_Legal_Challenge_To_UK_Air_Passenger_Tax____26510.html](https://www.tax-news.com/news/Travel_Industry_Launches_Legal_Challenge_To_UK_Air_Passenger_Tax____26510.html)

¹¹³ <https://www.casemine.com/judgement/uk/5b46f1f22c94e0775e7eeb01>

¹¹⁴ CE Delft, november 2018, paragraaf 3.2

6.3 De Nederlandse 'vliegbelasting'

Tegen de voormalige Nederlandse vliegbelasting, die op 1 juli 2008 werd ingevoerd, spande Maastricht Aachen Airport (MAA) tezamen met Ryanair begin 2008 een kort geding aan tegen het toenmalige wetsvoorstel. Ongeveer gelijktijdig aan deze zaak spande Barin ook een rechtszaak aan tegen de vliegbelasting. Beide zaken werden bij behandeling door het Hof samengevoegd tot één zaak. Barin is van mening dat de vliegbelasting in strijd is met artikel 15 van het Verdrag van Chicago¹¹⁵. Hierbij droegen zij aan dat de vliegbelasting een heffing is waar geen tegenprestatie tegenover staat. Hierdoor is het een heffing puur voor het vertrekken vanuit een Nederlandse luchthaven, waardoor de belasting verboden is onder artikel 15 van het Verdrag van Chicago. Het Hof oordeelt dat de uitleg die Barin geeft aan artikel 15 van het Verdrag van Chicago onjuist is. De vliegbelasting wordt namelijk niet geheven over het recht om het Nederlandse territorium in-, uit- of over te vliegen. Als voorbeeld hierbij stelt het Hof dat een vliegtuig met alleen transferpassagiers geen belasting is verschuldigd¹¹⁶. MAA en Ryanair stellen dat de vliegbelasting aangemerkt moet worden als verboden staatssteun wegens de vrijstelling voor transferpassagiers¹¹⁷. De vrijstelling voor transferpassagiers begunstigt namelijk vooral de luchthaven Schiphol, waardoor MAA vindt dat zij achtergesteld worden. Een specifieke fiscale regeling kan als staatssteun worden aangemerkt wanneer wordt voldaan aan een aantal cumulatieve voorwaarden. Een van deze voorwaarden is de selectiviteitseis. Dit betekent dat, in dit geval, de vrijstelling voor transferpassagiers specifiek zou kunnen worden toegeschreven aan Schiphol. Het Hof oordeelde dat met betrekking tot de selectiviteitseis objectief gekeken moet worden naar de wettelijke bepaling. Hieruit volgt dat elke Nederlandse luchthaven gebruik kan maken van de vrijstelling¹¹⁸. Bovendien heeft de Europese Commissie in 2005 aangeraden om transferpassagiers uit te sluiten van nationale vliegbelastingen¹¹⁹. Hierin speelt de voorkoming van dubbele belastingheffing een grote rol¹²⁰.

6.4 De 'Irish Air Travel Tax'

Ierland voerde in maart 2009 een vliegbelasting in voor vertrekkende OD-passagiers. De Ierse vliegbelasting kende twee tarieven, namelijk een laag tarief van € 2 voor vluchten met bestemmingen van maximaal 300 kilometer gemeten vanaf Dublin en een tarief van € 10 voor vluchten met een bestemming van verder dan 300 kilometer vanaf Dublin. Ryanair heeft in juli 2009 een verzoek gedaan aan de Europese Commissie om te onderzoeken of er sprake is van niet toegestane staatssteun. De Europese Commissie oordeelde dat er sprake was van staatssteun op basis van de tariefdifferentiatie¹²¹. Doordat de tariefdifferentiatie niet plaatsvond op basis van de vertrekhaven, maar op basis van de luchthaven van Dublin, werden kleine luchthavens in Ierland bevoordeeld. Vooral Ierse vliegtuigmaatschappijen maakte gebruik van de kleinere Ierse luchthavens¹²². De Europese Commissie bevestigt dat een vrijstelling voor transferpassagiers niet kan resulteren in staatssteun¹²³. Het oordeel van de Europese Commissie betekende dat Ierland het teveel aan ontvangen belasting van € 8 per vertrekkende passagier met een bestemming verder dan

¹¹⁵ R.O. 1.6 ECLI:NL:GHSGR:2008:BD7068

¹¹⁶ R.O. 2.1 – 2.11 ECLI:NL:GHSGR:2008:BD7068

¹¹⁷ R.O. 1.7 ECLI:NL:GHSGR:2008:BD7068

¹¹⁸ R.O. 3.4 – 3.7 ECLI:NL:GHSGR:2008:BD7068

¹¹⁹ EC, SEC/2005/1067

¹²⁰ CE Delft, november 2018, paragraaf 3.3

¹²¹ EC, IP_12_833

¹²² CE Delft, november 2018, paragraaf 3.4

¹²³ https://ec.europa.eu/ireland/news/commission-confirms-irish-air-travel-tax-exemption-for-transit-and-transfer-passengers-did-not-constitute-state-aid_en

300 kilometer van Dublin moest terugbetalen. Als gevolg van deze uitspraak heeft Ierland besloten om de vliegbelasting aan te passen¹²⁴.

6.5 De 'German Air Travel Tax'

In 2011 volgde Duitsland het voorbeeld van enkele Europese landen door zijn eigen vliegbelasting in te voeren. Duitsland hanteerde voor de tariefbepaling van de vliegbelasting een zonesysteem met drie zones. In maart 2012 nam American Airlines juridische stappen tegen deze vliegbelasting. Volgens American Airlines maakte de vliegbelasting inbreuk op een aantal internationale verdragen¹²⁵. In deze verdragen was onder andere bepaald dat de tarieven berekend aan de VS niet hoger mogen zijn dan een ander land. Doordat Amerika in de duurste zone valt, lijkt door de vliegbelasting inbreuk gemaakt te zijn op dit verdrag. Het fiscale Gerechtshof van Hesse oordeelde echter dat een tariefdifferentiatie op basis van vluchtafstand geen inbreuk maakt op dat verdrag. Met betrekking tot het Verdrag van Chicago werd de redenering van de Nederlandse uitspraak gevolgd. In de EU-USA Open Skies Agreement is bepaald dat eventuele milieuheffing verenigbaar moeten zijn met artikel 15 van het Verdrag van Chicago. Het fiscale Gerechtshof van Hesse oordeelde dat de Duitse vliegbelasting geen inbreuk maakte op internationale verdragen. Erling (2015)¹²⁶ stelt echter dat het de vliegbelasting wel degelijk inbreuk maakt op internationale verdragen. Erling stelt dat de Duitse vliegbelasting de facto een belasting is op kerosine. Hierdoor maakt de Duitse vliegbelasting inbreuk op de Richtlijn Energiebelastingen.

6.6 De belasting per vertrekkend vliegtuig

Alle reeds gevoerde Europese rechtszaken gaan over een ticketbelasting. Naast een ticketbelasting is het ook mogelijk om een belasting te heffen per vertrekkend vliegtuig. Wanneer een vliegtuig wordt belast, kan een betere inschatting worden gemaakt over de milieuschade van dat betreffende vliegtuig. Een nadeel van een dergelijke belastingvorm is echter dat de transferpassagiers mogelijk dubbel worden belast, omdat vliegtuigmaatschappijen de vliegtuigbelasting zullen door berekenen aan de passagiers of vervoerde vracht. Momenteel bestaat er nog geen heffing op basis van een vertrekkend vliegtuig¹²⁷. In het Nederlandse wetsvoorstel, welke in het komende hoofdstuk wordt besproken, wordt voor vrachtvliegtuigen echter wel aangesloten bij een heffing per vertrekkend vliegtuig. Wanneer het vliegtuig en niet de passagiers of de vervoerde vracht worden aangemerkt als belastingobject zal mogelijk eerder inbreuk gemaakt worden op artikel 15 van het Verdrag van Chicago. In zo'n belastingvariant wordt namelijk elk vliegtuig belast voor het vertrekken van de luchthaven. De verschuldigdheid van de belasting treedt op bij vertrek. Een mogelijk vangnet voor een belasting per vertrekkend vliegtuig is dat de heffing ook optreedt wanneer het een binnenlandse vlucht betreft. Deze gedachtelijn is bevestigd in de rechtszaak in het Verenigd Koninkrijk en gedeeltelijk in de Nederlandse rechtszaak.

6.7 Conclusie

Veel voorkomend is de vraag of een ticketbelasting in strijd is met het verdrag van Chicago. Artikel 15 van dat Verdrag stelt dat er "no fees, dues or other charges" geheven mogen worden alleen voor het recht om het territorium van een verdragsland in-, uit- of over te vliegen. In de rechtszaak over de Belgische ticket Tax werd geoordeeld dat de vliegbelasting inbreuk maakte op het Verdrag van

¹²⁴ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=42d11031-3901-4921-9a41-664ac059f349>

¹²⁵ CE Delft, november 2018, paragraaf 3.5

¹²⁶ Uwe M. Erling, *The German Air Transport Tax: A Treaty Override of International Law*

¹²⁷ CE Delft, november 2018, Hoofdstuk 5

Chicago. Deze gedachtelijn wordt niet gevolgd in de Engelse, Nederlandse en Duitse rechtszaak. In deze zaken wordt artikel 15 uitgelegd als een anti-discriminatie maatregel. Bovendien heeft de ICAO in 1999 in een beleidsdocument voor belastingen op internationale burgerluchtvaart belastingen expliciet heeft uitgesloten van artikel 15 van het Verdrag van Chicago¹²⁸. Hierdoor lijkt de weg open voor het invoeren van een ticketbelasting voor elk verdragsland die is aangesloten bij het Verdrag van Chicago. Binnen de Europese Unie kan er mogelijk sprake zijn van staatssteun. Voor de inrichting van een ticketbelasting is het daarom van belang dat er geen selectief voordeel is voor binnenlandse vliegtuigmaatschappijen. Een vrijstelling voor transferpassagiers kan niet resulteren in staatssteun wanneer deze vrijstelling geldig is voor alle vliegtuigmaatschappijen. Tariefdifferentiatie op basis van afstand doet geen inbreuk op internationale verdragen. Hierin zijn echter nog niet alle belastingopties getest in een juridisch kader. De Nederlandse, Duitse en Engelse vliegbelasting hebben namelijk allemaal eenzelfde tarief voor vluchten binnen de Europese Unie. De CE Delft stelt dat eenzelfde tarief voor alle bestemming binnen de EU volgt uit de interne markt¹²⁹. Ik ben echter van mening dat tariefdifferentiatie op basis van een objectief kenmerk zoals vluchtafstand geen inbreuk doet aan de werking van de interne markt. Varianten van een vliegbelasting op basis van een ticketbelasting of een belasting per vertrekkend vliegtuig wordt mijn inziens niet belemmerd door de internationale verdragen. Een voorwaarde hiervoor is dat binnenlandse vliegtuigmaatschappijen niet worden bevoordeeld ten opzichte van buitenlandse vliegtuigmaatschappijen. Voor het bepalen van een vliegtuigbelasting zal dus rekening moeten worden gehouden met de selectiviteitseis voor staatssteun.

¹²⁸ CE Delft, november 2018, p.21

¹²⁹ CE Delft, november 2018, p.21-22

7. Het Nederlandse initiatief voor een nationale vliegbelasting in 2019

In het regeerakkoord heeft de Nederlandse coalitie aangegeven de mogelijkheden voor een nationaal initiatief te onderzoeken indien er geen Europese vliegbelasting voor 2021 wordt ingevoerd. Voor het nationale initiatief is in het regeerakkoord een opbrengst van € 200 miljoen vastgesteld. Op basis van de beschreven Europese ontwikkelingen in hoofdstuk 4 is het hoogst onwaarschijnlijk dat een Europese vliegbelasting in 2021 wordt ingevoerd. De coalitie heeft daarom besloten om het onderzoek te starten naar een nationale vliegbelasting. In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten voor de vliegbelasting, de twee rapporten van onderzoeks- en adviesbureau CE Delft en de uiteindelijk gekozen structuur van de nationale vliegbelasting besproken.

7.1 Uitgangspunten voor de vliegbelasting

Uit het regeerakkoord blijkt dat het kabinet inzet om milieuvervuilend gedrag te beprezen. Als onderdeel van deze fiscale vergroening wordt ook de mogelijkheid tot een Nederlandse vliegbelasting onderzocht, aangezien een Europese vliegbelasting op korte termijn nog niet verwacht wordt. Een belasting maakt doorgaans inbreuk op de marktwerking van vraag en aanbod. Om de negatieve effecten van de vliegbelasting te beperken, is voor de Nederlandse vliegbelasting een drietal uitgangspunten vastgesteld. Ten eerste moet de vliegbelasting niet resulteren in een sterke daling van het aantal vrachtluchten vanuit Nederland. Nederland is een echte handelseconomie en hierdoor sterk afhankelijk is van de import en export. Hierin speelt Schiphol een belangrijke rol. Ten tweede moet de vliegbelasting aansluiten bij huidige gegevens die luchthavens nodig hebben voor het bepalen van de luchthavengelden. Zo kent Schiphol reeds een splitsing in geluidsklasse van een vliegtuig voor de bepaling van deze luchthavengelden. Een tariefdifferentiatie op basis van geluidsklassen voor vrachtvliegtuigen dient aan te sluiten bij deze huidige geluidsklassen om de implementatie en uitvoeringskosten van de vliegbelasting te drukken. Ten derde moet de Nederlandse vliegbelasting € 200 miljoen euro opbrengen zoals afgesproken in het regeerakkoord op het prijspeil van 2017¹³⁰. De opbrengsten van deze vliegbelasting zullen via de algemene middelen terugvloeien naar lagere lasten voor burgers en bedrijven¹³¹.

7.1.1 Budgettaire opbrengst

De budgettaire opbrengst van de vliegbelasting is gesteld op € 200 miljoen voor het prijspeil van 2017 als onderdeel van het fiscale vergroeningsbeleid. Het beoogde gevolg hiervan is dat burgers en bedrijven zich meer bewust worden van de vervuilende keuzes die zij maken. Door de vliegbelasting wordt een belasting geheven over hetgeen we niet willen, namelijk vervuiling. Als gevolg van deze belastingopbrengst kan belasting voor burgers en bedrijven worden verlaagd op gebieden die het kabinet wil stimuleren zoals arbeid en ondernemen¹³². Het is echter niet mogelijk om een bepaalde belastingopbrengst toe te rekenen aan bepaalde uitgaven. Alle inkomsten van belastingen vloeien naar de algemene middelen van de Staat, waaruit alle overheidsuitgaven worden betaald. Conform het regeerakkoord komt de belastingopbrengst uit bij lagere lasten voor burgers en bedrijven¹³³.

Een daadwerkelijke onderbouwing voor de budgettaire opbrengst van € 200 miljoen ontbreekt. Het kabinet beoogt door middel van deze belasting een gedeelte van de niet geheven btw en accijns te compenseren. De vastgestelde budgettaire opbrengst is een gevolg van onderhandelingen tijdens het

¹³⁰ Kamerstukken II, 35205, MvT, p.19

¹³¹ Regeerakkoord, p.36, *Vertrouwen in de toekomst*

¹³² Kamerstukken II, 35205, MvT, p.2

¹³³ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.16

vormen van de coalitie. Bovendien beoogt de ticketbelasting een gedeelte van de externe milieukosten te internaliseren in de ticketprijs van een vliegreis. Onder deze milieukosten vallen bijvoorbeeld de CO₂-uitstoot, NO_x-uitstoot, geluidoverlast en overige milieueffecten zoals de opwarming van de aarde¹³⁴.

De luchtvaartsector kent een bijzondere positie in de fiscaliteit, zoals besproken in het derde hoofdstuk. Het vliegverkeer is namelijk vrijgesteld van btw- en accijnsheffing. De concurrerende vervoersvormen zoals de auto en de trein worden wel in belastingheffing betrokken. Hierdoor kent het vliegverkeer een concurrentievoordeel ten opzicht van de alternatieve vervoersmiddelen. De vliegbelasting beoogt daarom ook een gedeelte van dit concurrentievoordeel weg te nemen¹³⁵. Vanwege het ontbreken van een vaststelling van de budgettaire opbrengst lijkt deze opbrengst een eenvoudige parameter welke jaarlijks door het kabinet kan worden verhoogd en verlaagd om te sturen in de luchtvaartbranche. Het kabinet wil dus een gedeelte van de misgelopen btw en accijns compenseren door middel van deze belasting. Volgens het CBS werd in 2018 op Nederlandse vliegvelden ongeveer 4 miljard kilo kerosine getankt¹³⁶. De Europese Richtlijn Energiebelastingen stelt een minimum tarief voor de accijns op kerosine vast. Het Nederlandse tarief voor kerosine bedraagt in 2019 echter meer dan dit vastgestelde minimum. In Nederland is het tarief voor kerosine vastgesteld op € 495,69 per 1000 liter kerosine. Volledige compensatie van alleen de misgelopen brandstofaccijnzen bedraagt in een vluchtige berekening ruim twee miljard euro in Nederland. Voor alléén het compenseren van de misgelopen brandstofaccijns zou de beoogde budgettaire opbrengst het tienvoudige moeten bedragen. De volledige compensatie van misgelopen btw en accijnzen is echter onwenselijk wegens de grenseffecten van zo'n ingrijpende vliegbelasting¹³⁷. Zulke excessief ogende heffingen zullen resulteren in een leegloop van de Nederlandse luchthavens, omdat de tarieven voor een vliegreis in omliggende landen veel lager liggen. Volledige compensatie van misgelopen belastingen zal inbreuk maken op het uitgangspunt van de vliegbelasting die stelt dat het aantal vrachtvluchten niet sterk mag dalen.

7.1.2 De positie van Schiphol

Het belang van Schiphol wordt in meerdere overheidspublicaties onderstreept (Regeerakkoord, MvT, Kamerbrief¹³⁸). In de Kamerbrief benoemd Minister van Nieuwenhuizen van Infrastructuur en Waterstaat dat Schiphol de ruimte moet hebben om te groeien. Door de aantrekkende economie heeft Schiphol inmiddels zijn capaciteitsrestrictie van 500.000 vliegbewegingen per kalenderjaar bereikt. Deze beperking is in 2008 opgelegd om de overlast voor omwonenden te beperken in het Aldersakkoord van Camiel Eurlings, toenmalig Minister Infrastructuur & Waterstaat. In dit akkoord is deze capaciteitsrestrictie tot 2020 vastgesteld. Bovendien werd het advies gegeven om na deze periode een 50/50 regel in te voeren. De helft van de geboekte milieuwinst van de luchtvaartsector wordt omgezet in capaciteitsuitbreiding voor Schiphol. Hierdoor behoudt de luchtvaart mogelijkheid op groei, maar wordt Schiphol afhankelijker van schonere, stillere en zuinigere vliegtuigen. Huidig zittend Minister van Nieuwenhuizen bevestigd dat Schiphol inderdaad kan groeien voor 50% van de

¹³⁴ Kamerstukken II, 35205, MvT, p.2

¹³⁵ Kamerstukken II, 35205, MvT, p.4

¹³⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/verkeer-en-vervoer/transport-en-mobiliteit/energie-en-milieu/energieverbruik-van-vervoermiddelen/categorie-energieverbruik/brandstofverbruik-lucht-en-scheepvaart>

¹³⁷ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.13

¹³⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/05/ontwikkeling-schiphol-en-hoofddlijnen-luchtvaartnota>

milieuwinst die wordt geboekt¹³⁹. Minister van Nieuwenhuizen presenteerde zelf een nieuw perspectief voor het luchtvaartbeleid in Nederland. Hierin maakte zij een splitsing tussen korte, middellange en lange termijn afspraken¹⁴⁰. In deze kamerbrief wordt de connectiviteit van Nederland met de rest van de wereld door de hubfunctie van Schiphol onderstreept en wordt de mogelijkheid tot groei voor de Nederlandse luchtvaartsector onderstreept. Minister van Nieuwenhuizen stelt hinderbeperking voorop bij de groeimogelijkheden van Schiphol. Bovendien wordt Lelystad Airport als belangrijk alternatief voor vakantievluchten aangedragen. Toekomstige afspraken voor de luchtvaartsector worden medio 2020 gepresenteerd in de Luchtvaartnota 2020-2050¹⁴¹. Gezien de heersende corona-crisis medio 2020 is de Luchtvaartnota echter wederom uitgesteld. Het advies van de Commissie Remkes over de stikstofcrisis en de luchtvaart in Nederland stelt dat de luchtvaartsector alleen mag groeien als de stikstofuitstoot daalt. Het eindrapport van deze Commissie wordt medio 2020 verwacht, maar tussentijdse berichtgeving adviseert alleen groei van Schiphol en opening van Lelystad Airport wanneer de uitstoot van stikstof daalt¹⁴². Dit advies lijkt voorlopig in de weg te staan van de groei van Schiphol naar 540.000 vluchtbewegingen en de opening van Lelystad Airport¹⁴³. De effecten van de Corona-crisis zijn niet meegerekend in het advies van de commissie Remkes. Vanwege het tijdelijk stilvallen van de gehele luchtvaartsector kan plotseling in grote daling in de uitstoot van de luchtvaartsector in 2020 worden waargenomen, waardoor de groei van de Schiphol en de opening van Lelystad Airport een stap dichterbij komt. De precieze effecten van de Corona-crisis zijn momenteel nog niet in kaart gebracht, maar nagenoeg de gehele luchtvaartsector stil ligt, zal de uitstoot van de sector ten opzichte van 2019 een stuk lager liggen.

7.2 Onderzoek naar de vliegbelasting

De vliegbelasting is een samenwerking van de Ministeries van Financiën, Infrastructuur en Waterstaat en van Economische Zaken en Klimaat. Deze Ministeries hebben besloten om een onderzoek te laten uitvoeren naar de mobiliteits-, economische en duurzaamheidseffecten van verschillende varianten van een mogelijke vliegbelasting. Als onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau is gekozen voor CE Delft. CE Delft is gespecialiseerd in milieuvraagstukken en schrijft ook onderzoeksrapporten voor de Europese Commissie. In het eerste onderzoeksrapport voor de nationale initiatieven van CE Delft, genaamd “Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting”, gepubliceerd in juni 2018, is een onderzoek naar 10 verschillende varianten van een mogelijke vliegbelasting beschreven. Deze 10 varianten kunnen worden onderverdeeld in 3 stromingen, namelijk stroming 1, 2 en 3. De eerste stroming ziet op een Europese ticketbelasting, waarin onderscheidt wordt gemaakt in variant 1a en 1b. De tweede stroming, onderverdeeld in 2a, 2b en 2c, heft een belasting op basis van de geluidsklasse en het maximale startgewicht van een vliegtuig. De derde stroming is een nationale ticketbelasting. Voor de derde stroming kan onderscheidt worden gemaakt in een vijftal varianten, namelijk 3a t/m 3e. In zowel de eerste als in de derde stroming worden transferpassagiers uitgesloten van de belastingheffing zoals aangeraden door de Europese Commissie.

¹³⁹ Kamerstukken II, 29665, nr. 260

¹⁴⁰ Kamerstukken II, 31936, nr. 646

¹⁴¹ <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/default.aspx> (Website in beheer door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)

¹⁴² <https://nos.nl/artikel/2318663-advies-remkes-luchtvaart-mag-alleen-groeien-als-uitstoot-stikstof-daalt.html>

¹⁴³ <https://www.ad.nl/politiek/remkes-alleen-groei-schiphol-en-opening-lelystad-airport-bij-minder-stikstof~a2857a2b/>

7.2.1 De varianten van het eerste onderzoek

Variant 1a stelt dat alle EER-lidstaten een ticketbelasting invoeren volgens het huidige Duitse systeem, waarbij de gestelde tarieven boven de huidige nationale tarieven worden gerekend. Hierdoor ontstaat er bijvoorbeeld in Duitsland een hogere belasting, omdat de tarieven bij elkaar dienen te worden opgeteld. Variant 1b stelt dat dezelfde landen een ticketbelasting invoeren met minimumtarieven. In deze situatie zullen de lidstaten met een ticketbelasting boven de minimumtarieven geen aanpassing hoeven te doen aan hun wetgeving. Variant 2a voert een belasting in op lawaaige voertuigen gebaseerd op hun geluidskwalificering. Per geluidsklasse gelden verschillende tarieven per ton maximaal startgewicht. De verhouding van de tarieven tussen de geluidsklassen is 8:4:2:1. Variant 2b is gelijk aan variant 2a, alleen worden de tarieven verdubbeld. Hierdoor bedraagt de opbrengst van deze variant geen 200 miljoen euro, maar € 375 miljoen. Variant 2c heft een zwaardere belasting op lawaaige vliegtuigen, hierin wordt de tariefverhouding gesteld op 18:7:3:1. Variant 3a is een nationale vliegbelasting conform het Duitse tariefzone systeem. Wanneer de Duitse tarieven per zone (€7, €22, €40) worden gehanteerd zal de nationale vliegbelasting € 357 miljoen euro opbrengen. Variant 3b is een nationale ticketbelasting volgens het Duitse tariefzone systeem, echter wordt in deze variant de opbrengst gesteld op de in het regeerakkoord overeengekomen € 200 miljoen. De tarieven per zone (€3,81; €11,95; €21,73) liggen in deze variant ongeveer 50% lager dan in Duitsland. Variant 3c is een nationale ticketbelasting volgens het Nederlandse systeem van de vliegbelasting uit 2008. Hierin worden de twee tariefzones (€4,14; €17,37). Variant 3d is een vlakke ticketbelasting waarbij elk ticket wordt belast met €7,45 en variant 3e is een belasting met tweezones waarbij de korte afstandsvluchten zwaarder worden belast (€9,17; €2,29)¹⁴⁴.

7.2.2 Het onderzoek

Om de effecten van de vliegbelasting te onderzoeken wordt elke variant van de vliegbelasting getoetst aan de situatie waarin geen belasting zou plaatsvinden. De effecten van de vliegbelasting worden in kaart gebracht voor de jaren 2021 en 2030 in zowel een WLO-laag en WLO-hoog scenario. Voor de schattingen in de toekomst wordt gebruik gemaakt van het AEOLUS-model. Dit model maakt prognoses voor de luchtvaartsector op de lange termijn. Voor invulling van de capaciteitsrestricties van Schiphol wordt bijvoorbeeld met inachtneming van de 50/50 regel door dit model een schatting gemaakt voor de toekomstige situaties. In het geval dat er geen belasting wordt geheven, bedraagt de capaciteitsrestrictie in de situatie WLO-hoog2030 bijvoorbeeld 620.000 vliegbewegingen. Een hogere geluidswinst voor de 50/50 regel wordt gerealiseerd in elke variant uit de tweede stroming. Doordat deze stroming belasting heft over de geluidsklasse van het vliegtuig wordt het aantrekkelijker voor de vliegtuigsector om te investeren in geluidsarmere vliegtuigen, waardoor de capaciteitsrestrictie van Schiphol wordt verhoogd¹⁴⁵.

7.2.3 De resultaten van het eerste onderzoek

De voorgestelde varianten van de vliegbelasting zullen niet direct zorgen voor een krimp van de luchtvaartsector. In alle varianten blijft ten minste 95% van de Nederlandse passagiers gebruik maken van Nederlandse vliegvelden. Door de capaciteitsrestricties die drukken op Schiphol zal de daling van een gedeelte van de Nederlandse passagiers worden opgevangen door een toename in transferpassagiers. Wanneer deze compensatie niet toereikend is, zal het aantal vrachtluchten ook toenemen. De capaciteitsrestricties en de daarbij toebehorende schaarste winsten beperken het

¹⁴⁴ CE Delft, juni 2018, p.20

¹⁴⁵ CE Delft, juni 2018, p.21

effect van de vliegbelasting. In de stromingen 1 en 3 neemt het aantal vrachtluchten dus lichtelijk toe, waardoor de geluidsoverlast voor omwonenden ook toeneemt. Een variant uit de tweede stroming zal resulteren in een daling van het aantal vrachtvliegtuigen, omdat deze vliegtuigen vaak zwaarder en geluid intensiever dan passagiersvliegtuigen zijn. Een variant uit stroming 2 zal resulteren in een sterke daling van het aantal vrachtluchten. Een beperkte krimp van het aantal vrachtluchten is echter een uitgangspunt van de vliegbelasting, dus een variant uit de tweede stroming lijkt hiermee uitgesloten¹⁴⁶. Van het gedeelte Nederlandse OD-passagiers die door de invoering van de vliegbelasting niet meer vliegen vanaf een Nederlandse luchthaven vliegt ongeveer de helft vanaf een buitenlandse luchthaven. De overige Nederlanders kiezen voor een alternatief vervoersmiddel of maken geen reis meer naar een buitenlandse bestemming. De gedragsverandering van de vliegbelasting heeft invloed op de Nederlandse welvaart. Doordat een gedeelte van de Nederlandse reizigers kiest om niet naar het buitenland te reizen, stijgen de binnenlandse bestedingen. De keerzijde van dit effect is dat de vliegbelasting Nederland als vakantiebestemming duurder maakt. Hierdoor zullen minder toeristen vertrekken naar Nederland en nemen de uitgaven van buitenlandse reizigers in Nederland af. Het grootste gedeelte van de welvaartswinst wordt opgehaald bij buitenlandse vliegtuigmaatschappijen die door de vliegbelasting een gedeelte van hun winsten inleveren bij de Nederlandse staat en de geboekte milieuwinst. Elke variant van de vliegbelasting resulteert in een stijgende Nederlandse welvaart. Deze welvaartswinst wordt vooral gecreëerd door de belastingheffing op buitenlandse vliegtuigmaatschappijen¹⁴⁷.

7.2.4 Tweede onderzoek naar nieuwe varianten

De algemene strekking van het eerste onderzoek van CE Delft was positief. Zo resulteren alle varianten van de vliegbelasting tot een stijging van de Nederlandse welvaart en neemt in alle situaties, behalve stroming 2 in scenario Hoog-2030, de CO₂-emissies van de luchtvaartsector af. De stikstofemissie neemt licht toe in varianten uit stromingen 1 en 3, behalve in het scenario Laag-2030. Ondanks de doorgaans positief ogende effecten van de vliegbelasting heet Minister Wopke Hoekstra van Financiën CE Delft verzocht eenzelfde berekening te maken voor nieuwe varianten¹⁴⁸. Het tweede onderzoeksrapport over de mogelijke nationale vliegbelastingen, genaamd “Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten” wordt door CE Delft in april 2019 gepubliceerd. In dit onderzoek worden 6 verschillende varianten van een mogelijke vliegbelasting in Nederland besproken. In dit onderzoeksrapport zijn de varianten 2a en 3d uit de voorgaande berekening wederom doorberekend. Daarnaast is een nieuwe 4^e stroming toegevoegd. De herberekening van de al onderzochte varianten is gedaan wegens een update in het gebruikte AEOLUS-model. De nieuwe stroming voor de vliegbelasting, onderverdeeld in de varianten 4a t/m 4d, is een combinatieheffing op OD-passagiers en vrachtvliegtuigen. Uit het vorige onderzoek is gebleken dat een specifieke heffing op óf passagiersvluchten óf vrachtluchten resulteren in een verschuiving tussen beide soorten vluchten. Met deze combinatieheffing wordt mogelijk beoogd om deze substitutie-effecten te beperken. Variant 4a bestaat uit een ticketbelasting per OD-passagier met een vlaktarief van € 6,65 en een heffing op vrachtvliegtuigen op basis van de geluidsklasse en het maximale startgewicht. Voor de geluidsklassen bestaat een onderverdeling in twee klassen, waarbij het tarief voor stillere vliegtuigen 50% bedraagt van de zwaardere klasse. Variant 4b is vergelijkbaar met variant 4a, echter wordt in variant 4b het vrachtverkeer enigszins ontzien. De tarieven voor de

¹⁴⁶ CE Delft, juni 2018, paragraaf 3.2

¹⁴⁷ CE Delft, juni 2018, paragraaf 4.3

¹⁴⁸ CE Delft, april 2019, p.26

vrachtvliegtuigen zijn namelijk ten opzichte van variant 4a gehalveerd, waardoor de vlakke ticketbelasting stijgt naar zeven euro per ticket. Variant 4c is vergelijkbaar met variant 4a, echter is de beoogde opbrengst in variant 4c niet 200, maar 415 miljoen euro. Variant 4d beoogt dezelfde opbrengst, maar ontziet hierin het vrachtverkeer enigszins¹⁴⁹. Als uitgangspunt voor de vliegbelasting is de opbrengst van € 200 miljoen euro op prijspeil 2017 vastgesteld. Hoewel de effecten van een verdubbeling van de tarieven interessant zullen zijn, zijn de doorberekeningen van deze varianten minder relevant voor de uiteindelijke bepaling van de gekozen variant.

7.2.5 Resultaten van het tweede onderzoek

Schiphol is voor zijn groei afhankelijk van de geluidswinst die wordt geboekt door de luchtvaartsector. Alle doorberekende varianten uit de vierde stroming zorgen voor een grotere geluidswinst ten opzichte van de situatie zonder vliegbelasting. Door een belasting te heffen op beide vormen van luchtvaart wordt de verschuiving van passagiersvluchten naar vrachtluchten of andersom beperkt. In tegenstelling tot een heffing puur op de passagiersvluchten neemt de overlast voor omwonenden in de combinatieheffing af¹⁵⁰. Het aantal OD-passagiers neemt ongeacht de gekozen variant van de nieuwe varianten vliegbelasting af. Deze daling zal grotendeels worden opgevangen door een stijging in het aantal transferpassagiers. De invoering van de vliegbelasting zal in Nederland resulteren in een kleine daling van het aantal vluchten. Hierin is variant 4b het minst marktverstoring. In deze variant daalt het aantal vluchten met slechts 0,2% in scenario Hoog-2021 en 0,4% bij scenario Laag-2021. Het aantal vrachtvliegtuigen in variant 4b daalt met 3% ten opzichte van 9% bij variant 4a. Het aantal tonnage aan vervoerde vracht neemt echter niet af in variant 4b. Per vertrekkend vrachtvliegtuig zal meer tonnage worden vervoerd, waardoor de belasting niet resulteert in een krimp van de sector, maar wel resulteert in een daling van het aantal vliegbewegingen¹⁵¹. Bovendien zal een gedeelte van de tonnage vracht vervoerd worden in het ruim van passagiersvluchten. De economische effecten van de nieuw doorgerekende varianten zijn vergelijkbaar met de effecten van de eerder doorberekende varianten. Doordat een gedeelte van de Nederlandse passagiers kiest voor het niet reizen naar het buitenland, stijgen de binnenlandse bestedingen. De belastingopbrengsten van luchtvaartorganisaties die niet gevestigd zijn in Nederland zorgen voor de grootste welvaartsstijging. Bovendien zal de vliegbelasting resulteren in een daling van de CO₂-uitstoot. De welvaartseffecten worden enigszins ingeperkt doordat de vliegbelastingen uit de vierde stroming de kostprijs van export verhogen¹⁵². De effecten van de nieuwe varianten op de stikstofuitstoot is afhankelijk van het scenario Laag of Hoog. In scenario hoog-2030 zullen de maatschappelijke kosten van luchtvervuilende emissies, veroorzaakt door de luchtvaartsector, toenemen. In de overige scenario's nemen de maatschappelijke kosten van onder andere stikstof en fijnstof af¹⁵³.

Over het algemeen heeft de vliegbelasting dus een positief, maar slechts beperkt effect op de Nederlandse welvaart en op de reductie van CO₂-emissies. De beperkte effecten van de vliegbelasting worden voornamelijk verklaard door de capaciteitsrestricties op de Nederlandse luchthavens. Hierdoor ontstaat een vraagoverschot naar vluchten, waardoor schaarste winsten ontstaan in de luchtvaartsector. De capaciteitsrestricties zijn overigens niet de enige oorzaak die de

¹⁴⁹ CE Delft, april 2019, p.29-30

¹⁵⁰ CE Delft, april 2019, paragraaf 3.2

¹⁵¹ CE Delft, april 2019, Tabel 9 en Tabel 10

¹⁵² CE Delft, april 2019, paragraaf 4.3

¹⁵³ CE Delft, april 2019, paragraaf 5.3

beperkte effecten van de vliegbelasting verklaren. Een andere oorzaak van deze beperkte effecten is namelijk het uitgangspunt van de beoogde opbrengst. Vanwege de beoogde opbrengst van slechts € 200 miljoen euro zijn de tarieven voor de vliegbelasting laag. In varianten 4a en 4b bedragen de ticketbelasting respectievelijk €6,65 en €7 ongeacht de bestemming. Deze geringe heffing op een vliegreis van mogelijk duizend euro voor een intercontinentale vlucht zal geen effect hebben¹⁵⁴.

7.3 De gekozen structuur voor de nationale vliegbelasting

Uit de 14 door de CE Delft doorberekende varianten voor een mogelijke vliegbelasting heeft het kabinet gekozen voor variant 4b. De keuze is gevallen op een combinatie van twee soorten belasting, namelijk een belasting per vliegtuig voor vrachtluchten en een ticketbelasting voor vertrekkende OD-passagiers. Een belasting waarbij alleen heffing zou plaatsvinden over de geluidsklasse en het maximale gewicht van een vliegtuig zou onwenselijk zijn gezien de desastreuze gevolgen voor het vrachtvervoer. Een belasting per vertrekkend vliegtuig sluit daarentegen wel beter aan bij de vervuiling van dat vliegtuig tegenover de ticketbelasting. Zo'n soort belasting kan echter resulteren in een dubbele belasting voor transferpassagiers wanneer zij een ticketbelasting hebben betaald in het oorspronkelijke vertrekland. De belasting per vertrekkend vliegtuig zou namelijk worden doorberekend aan de passagiers, waaronder mogelijk transferpassagiers. Bovendien sluit deze vorm van een ticketbelasting goed aan bij de ticketbelastingen in omringende landen¹⁵⁵. De Nederlandse vliegbelasting kiest echter voor een vlaktarief, waar omringende landen veelal kiezen voor een differentiatie in tariefzones. Dat concept sluit overigens goed aan bij 'de vervuiler betaalt'. Het kabinet-Rutte III stelt dat een vlaktarief voor de vliegbelasting ervoor zorgt dat korte afstand vluchten relatief zwaarder worden belast. Deze beslissing sluit aan bij de duurzaamheidsinspanningen van het kabinet om de trein als geschikt alternatief voor het vliegtuig aan te merken¹⁵⁶. Bovendien zou tariefdifferentiatie resulteren in een lagere belasting voor korte afstandsvluchten. Afhankelijk van de gekozen belastingvariant en de gefixeerde beoogde opbrengst van € 200 miljoen zou een korte afstand vlucht slechts belast worden tegen € 3,81. In de gekozen variant 4b is naast de vlakke ticketbelasting ook een belasting opgenomen voor vrachtvliegtuigen. In Europa is Nederland hiermee het tweede land wat een belasting heft op luchtvracht. Alleen Frankrijk heft momenteel een belasting op vracht. In tegenstelling tot het Nederlandse wetsvoorstel heft de Franse belasting geen heffing op het vliegtuig, maar op de vervoerde vracht. De vrachtluchten in Nederland worden afhankelijk van hun geluidsklasse belast tegen € 1,925 of € 3,85 per ton maximaal startgewicht. Momenteel valt alleen de Boeing 747-8 in de lage geluidscategorie voor vrachtvliegtuigen. Door de heffing op basis van geluidsklasse hoopt het kabinet aan te zetten tot innovatie in de luchtvaartsector, waardoor luchtvaartmaatschappijen sneller met moderne vrachtvliegtuigen gaat vliegen¹⁵⁷.

7.3.1 Welvaartseffecten van de vliegbelasting

De gekozen variant voor de vliegbelasting heeft naar verwachting een positief effect op de Nederlandse welvaart. De verwachting is dat jaarlijks 107 tot 115 miljoen euro welvaartswinst wordt geboekt door de vliegbelasting. Het grootste gedeelte van deze welvaartswinst wordt opgebracht door niet-ingezetenen die de ticketbelasting betalen en van de in het buitenland gevestigde luchtvaartmaatschappijen. Deze extra inkomsten voor de Nederlandse overheid kunnen gebruikt

¹⁵⁴ Kamerstukken II, 35205, MvT, p.9-13

¹⁵⁵ Kamerstukken II, 35205, MvT, p.17

¹⁵⁶ Kamerstukken II, 35205, MvT, p.18

¹⁵⁷ Kamerstukken II, 35205, MvT, p.18

worden voor lagere belastingen elders. Bovendien wordt een gedeelte van de welvaartseffecten verklaard door de daling in de uitstoot van schadelijke stoffen, zoals CO₂ en fijnstof¹⁵⁸. Een derde verklaring voor het welvaartseffect van de vliegbelasting is de stijging van binnenlandse bestedingen van mensen die door de vliegbelasting afzien van een vliegreis en in eigen land blijven¹⁵⁹. De welvaartseffecten gebaseerd op de daling van schadelijke stoffen is echter enigszins beperkt. Doordat Nederlandse luchthavens kampen met capaciteitsrestricties zal de daling van de OD-passagiers worden opgevangen door een groei in transferpassagiers. Het aantal vrachtluchten dat afneemt door deze belasting is wel relatief groter dan de daling in het aantal passagiersvluchten¹⁶⁰.

7.3.2 Beperkte effecten

Een van de uitgangspunten voor de vliegbelasting is de budgettaire opbrengst van € 200 miljoen. De vliegbelasting maakt deel uit van de fiscale vergroening door een belasting te heffen op vervuiling. Uit de onderzoeken van CE Delft blijkt echter dat deze budgettaire opbrengst eerder een zwakte dan een kracht is voor de vliegbelasting. Door de relatief lage belastingopbrengst zijn namelijk de effecten op het aantal vliegbewegingen en de milieuwinst beperkt. Een verdubbeling van de tarieven zal in een grotere afname van het aantal vluchten resulteren. Als gevolg van de daling van het aantal vliegbewegingen zullen hierdoor ook de negatieve milieueffecten van de luchtvaartsector afnemen. Het omslagpunt waarbij een hogere vliegbelasting zal resulteren in grotere effecten is gekoppeld aan de capaciteitsrestricties. Zolang dit omslagpunt nog niet bereikt is, zullen de effecten van een vliegbelasting tegen vallen. Op basis van onderzoeken van CE Delft stelt het kabinet dat een verdubbeling van de tarieven voor de vliegbelasting zal resulteren in een daling van het aantal vluchten van 0,7 naar 4,1 procent¹⁶¹. Directe onderbouwing voor deze stelling van het kabinet vind ik lastig verklaarbaar. In de onderzoeken naar de mogelijke varianten voor de vliegbelasting is namelijk geen variant onderzocht waarin de tarieven werden verdubbeld. Er zijn wel onderzoeken gedaan waarbij de beoogde opbrengst van een vliegbelasting worden gesteld op € 415 miljoen euro, maar in deze varianten is de ticketbelasting of € 14,74 of € 15,21 per ticket tegenover de momenteel vastgestelde € 7. In variant 4d voor de vliegbelasting wordt in scenario Laag-2021 een daling in het totaal aantal vluchten verwacht van 4,1%.

7.3.3 Compensatie van btw en accijns

Het kabinet wil een gedeelte van de misgelopen btw en accijns compenseren door middel van de vliegbelasting. Al eerder stelde ik vast dat de beperkte budgettaire opbrengst van € 200 miljoen niet opweegt tegenover de misgelopen accijns op kerosine. Volgens berekeningen van het kabinet zou de opbrengst van een kerosineheffing in Nederland voor vluchten binnen de Europese Unie resulteren in een opbrengst van € 2,35 miljard. De werkelijke opbrengst van een kerosine belasting in alleen Nederland zal werkelijk een stuk lager liggen. Het kabinet schat de opbrengst van een Nederlandse heffing op kerosine op € 550 miljoen aangezien vliegtuigmaatschappijen het tanken van kerosine in Nederland tot een minimum zullen beperken. Bovendien zullen vliegtuigmaatschappijen minder snel gebruik maken van Nederlandse luchthavens. Deze vorm van belasting kan dus ernstige inbreuk maken op de connectiviteit van Nederland en de hubfunctie van Schiphol. Een btw voor kerosine zal geen invloed hebben op vliegtuigmaatschappijen, omdat deze vliegtuigmaatschappijen volledig recht

¹⁵⁸ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.28

¹⁵⁹ Kamerstukken II, 35205, MvT, p.9

¹⁶⁰ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.30

¹⁶¹ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.13

hebben op aftrek van voorbelasting. De afgedragen btw zullen zij dan terugvorderen middels een aangifte¹⁶².

Het kabinet stelt dat er voor een btw-heffing op vliegverkeer drie mogelijkheden zijn, elk met zijn eigen belastingopbrengst. De eerste mogelijkheid betreft een btw-heffing op intra-EU vluchten, waarbij de gevlogen afstand boven Nederlands grondgebied wordt belast tegen 9%. Deze btw-heffing komt overeen met de btw-heffing voor internationale treinreizen en levert de Nederlandse staatskas ongeveer 90 miljoen euro op. De tweede mogelijkheid betreft een btw-heffing die zich niet beperkt tot vluchten binnen de Europese Unie, hiervan ligt de opbrengst hoger dan bij alleen intra-EU vluchten. De derde mogelijkheid betreft een btw-heffing over de in Nederland verkochte vliegtickets. Van deze variant is de verwachte opbrengst ongeveer één miljard euro¹⁶³. Beide van deze belastingheffingen zijn onder de huidige wetgeving en bilaterale luchtvaartverdragen, zoals de Air Service Agreements, niet mogelijk. Volledige compensatie van deze misgelopen belastingen zou resulteren in een vliegbelasting in de vorm van een ticketbelasting die anderhalf tot twee miljard euro moet opbrengen. Volledige compensatie van deze misgelopen belastingen is via een nationale heffing dus niet mogelijk. Dit is een van de voornaamste redenen dan het kabinet heeft aangezet tot een Europees geharmoniseerde belasting¹⁶⁴.

7.3.4 Compensatie van milieuschade

Uit de vorige paragraaf blijkt dat een compensatie van misgelopen accijnzen en btw niet mogelijk is door de invoering van een nationale vliegbelasting. De ticketbelasting kan mogelijk wel de externe maatschappelijke kosten compenseren, door deze kosten te internaliseren in de kostprijs van de vliegpreis, een zogeheten Pigouviaanse belasting. CE Delft heeft een onderzoek gedaan naar de externe maatschappelijke kosten van verschillende vervoersmiddelen op een zestal modelreizen. De bevindingen van dit onderzoek zijn te lezen in het rapport 'De prijs van een vliegpreis', welke is gepubliceerd in november 2019. Dit onderzoek is gedaan in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om inzicht te verkrijgen in de heffingen en belastingen die de luchtvaart betaalt. Daarnaast wil de Minister inzicht in deze heffingen ter vergelijking met de heffingen voor auto, bus en trein.

De luchtvaartsector kent een aantal verschillende heffingen en toekomstige belastingen. Ongeveer 90% van de totaal betaalde belastingen en heffingen zien op luchthavengelden en securitykosten. De gemiddelde kosten per vertrekkend vliegtuig bedragen in 2019 ongeveer € 4000. Door de invoering van CORSIA en de Nederlandse vliegbelasting wordt een stijging van dit bedrag verwacht tot € 5200. Deze stijging van € 1200 euro is echter niet alleen toe te wijzen aan deze belastingen. Naar verwachtingen stijgen de luchthavengelden en securitykosten ook¹⁶⁵. Het onderzoek van CE Delft maakt gebruik van een zestal modelreizen vanaf Amersfoort naar verschillende bestemmingen binnen en buiten Europa. Deze zestal reizen kan onderverdeeld worden in reizen op korte afstand, namelijk Londen en Parijs, in reizen op middellange afstand, namelijk Barcelona en Rome en reizen op lange afstand, namelijk Los Angeles en Toronto. Voor de reizen met Europese bestemmingen is naast een vergelijking voor het vliegtuig ook berekend wat de maatschappelijke kosten zijn van een auto-, bus- en treinreis. Het vertrekpunt Amersfoort heeft tot gevolg dat afhankelijk van het gekozen

¹⁶² Kamerstukken II, 35205, Nota, p.44

¹⁶³ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.45

¹⁶⁴ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.47

¹⁶⁵ CE Delft, november 2019, p.9-14

vervoersmiddel een voor- of natransport nodig is om het centrum van de bestemmingen te bereiken. Voor de berekening van de maatschappelijke kosten van een reis is gebruik gemaakt van referentievoertuigen. Voor de autoreis betreft dit een redelijk nieuw voertuig, namelijk een Volkswagen Golf uit 2016 met benzinemotor. In de berekeningen van de maatschappelijke kosten van de autoreis wordt uitgegaan van twee personen. Voor het vliegtuig is het meest gebruikelijke vliegtuig per vliegafstand gekozen. Voor de trein wordt de hogesnelheidstrein gebruikt voor de lange afstanden en een conventionele intercitytrein voor het vervoer vanaf Amersfoort. De touringcar betreft een touringcar van 13,5 ton geschikt voor 50 personen met een dieselmotor¹⁶⁶.

Voor het zestal modelreizen maakt dit onderzoek een berekening naar de maatschappelijke kosten van deze reis enerzijds en de betaalde belastingen en heffingen anderzijds. Hierdoor kan berekend worden in hoeverre een bepaald vervoersmiddel de maatschappelijke kosten heeft geïnternaliseerd. Voor berekening van de maatschappelijke kosten kan een splitsing gemaakt worden tussen infrastructuurkosten, waaronder onderhoud en schade bij ongevallen en milieukosten, waaronder geluidsoverlast en de uitstoot van schadelijke stoffen. Voor de auto- en busreis wordt bovendien rekening gehouden met de belastingheffingen bij aanschaf en houderschap. De maatschappelijke kosten voor het vliegtuig en de trein zijn volledig afhankelijk van het gebruik van het voertuig¹⁶⁷. Uit het onderzoek blijkt dat de maatschappelijke kosten van de reis Amersfoort – Londen bij het vliegtuig ongeveer € 110 bedragen. Veertig procent van deze maatschappelijke kosten vallen onder de milieuschade. De belastingen en heffingen op deze vliegreis bedragen ongeveer honderdvijftig euro, echter ziet deze heffing, naast de EU ETS, alleen op de kosten van infrastructuur. In deze vliegreis ontbreekt enige vorm van heffing ter compensatie van de milieuschade. De situatie verandert niet veel voor de vliegreis naar Barcelona. Als gevolg van de langere vliegafstand bedragen de maatschappelijke kosten van deze vliegreis per passagier € 140. Hiervan is ongeveer 50% milieuschade. Ook in deze vliegreis vindt amper heffing plaats voor de ontstane milieuschade. Voor het spoorvervoer is de situatie anders. Wederom zijn de maatschappelijke kosten hoger dan de betaalde heffingen, maar de milieukosten van dit reisalternatief ligt lager dan bij het vliegtuig. De grote kostenpost zijn de maatschappelijke kosten die verband houden met de infrastructuur. Wanneer specifiek gekeken wordt naar de reis Amersfoort – Barcelona betaald de personenauto ongeveer 1.75x zijn milieuschade aan heffingen en belastingen. De vliegreis betaalt ongeveer 50% van zijn maatschappelijke kosten aan heffingen en belastingen, terwijl de trein en de bus slechts 30% betalen. Voor de lange afstand reizen is alleen een berekening gemaakt voor de maatschappelijke kosten van een vliegreis. De auto, bus en trein zijn geen alternatieven voor intercontinentale reizen. De maatschappelijke kosten van een vliegreis naar Los Angeles bedragen ongeveer € 1500. Hiervan kan ongeveer € 1300 worden toegeschreven aan milieuschade. Een langere vliegreis zorgt namelijk voor meer schadelijke uitstoot¹⁶⁸. De milieuschade van een vliegreis wordt door de invoering van een ticketbelasting nauwelijks gecompenseerd. De maatschappelijke kosten van een intercontinentale vliegreis bedragen per passagier mogelijk 200x de betaalde ticketbelasting.

¹⁶⁶ CE Delft, november 2019, paragraaf 3.3

¹⁶⁷ CE Delft, november 2019, paragraaf 3.2

¹⁶⁸ CE Delft, november 2019, paragraaf 3.4

7.4 Conclusie

Het kabinet-Rutte III heeft als één van de hoofddoelen van het regeerakkoord een fiscale vergroening. Hierin staat voorop dat er een belasting wordt geheven op hetgeen we niet willen, namelijk de vervuiling. Als onderdeel van deze fiscale vergroening wordt gewerkt aan een vliegbelasting. Nederland prefereert een Europese vliegbelasting. De Europese vliegbelasting lijkt echter niet gereed voor 2021. Daarom heeft het kabinet ingezet op een nationale vliegbelasting. Voor deze nationale vliegbelasting zijn drie uitgangspunten vastgesteld. Zo moet de vliegbelasting een budgettaire opbrengst hebben van € 200 miljoen, moet de vliegbelasting niet resulteren in een sterke daling van het aantal vrachtluchten en moet de vliegbelasting aansluiten bij de gegevens die momenteel worden aangeleverd voor de bepaling van de luchthavengelden. Het onderzoeksbureau CE Delft heeft in totaal 14 verschillende varianten voor de vliegbelasting doorberekend. Hieruit is variant 4b gekozen waarin een belasting op vertrekkende passagiers en vrachtvliegtuigen wordt geheven. De economische- en duurzame gevolgen van de vliegbelasting zijn kleiner vanwege de capaciteitsrestricties op Nederlandse luchthavens, maar deze variant van de vliegbelasting resulteert in een stijging van de Nederlandse welvaart. Deze welvaartswinst wordt verklaard door de belastingopbrengst van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen en niet-ingezetenen. Bovendien levert de vliegbelasting een reductie van de CO₂-uitstoot op. De effecten van de vliegbelasting worden door de capaciteitsrestricties verkleind. Het wetsvoorstel ligt momenteel nog bij de Tweede Kamer, maar wanneer de vliegbelasting wordt aangenomen, treedt deze belasting in werking bij Koninklijk Besluit. De beoogde ingangsdatum van de vliegbelasting is 1 januari 2021.

8. Het wetsvoorstel ‘Wet vliegbelasting’ nader beschouwd

Het vorige hoofdstuk geeft inzicht in het besluitvormingsproces van het kabinet voor de nationale vliegbelasting. Hierin is reeds vastgesteld dat Nederland eigenlijk twee soorten vliegbelasting invoert, namelijk een ticketbelasting voor vertrekkende OD-passagiers en een vliegtuigbelasting voor vertrekkende vrachtvliegtuigen¹⁶⁹. De budgettaire opbrengst van de ticketbelasting bedraagt € 189 miljoen, terwijl de belastingheffing op vrachtluchten elf miljoen euro zal opbrengen. Het budgettaire zwaartepunt van deze belasting ligt vooral op de ticketbelasting. De Wet vliegbelasting wordt bij de invoering van deze belasting een onderdeel van de Wet belastingen op milieugrondslag. In dit hoofdstuk wordt het wetsvoorstel welke dateert van 6 juni 2019¹⁷⁰ besproken. Het wetsvoorstel opent met enkele definities voor begrippen welk worden gebruikt in de wetsteksten. In deze definities wordt bijvoorbeeld bepaald dat een luchthaven alleen kwalificeert voor de Wet vliegbelasting wanneer de luchthaven beschikt over een landingsbaan van ten minste 2100 meter. Voor de Wet vliegbelasting kwalificeert een vliegtuig alleen als vliegtuig, wanneer het maximale startgewicht minimaal 8616 kilogram is. Deze bepalingen in de definitie zorgen ervoor dat de Wet vliegbelasting alleen geheven wordt bij luchthavens welke zich richten op internationale burgerluchtvaart. De pleziervluchten van kleine vliegtuigen vallen niet onder de belastingplicht van de vliegbelasting. Het wetsvoorstel wordt medio 2020 behandeld in de Tweede Kamer.

8.1 Heffingsmethode

De vliegbelasting wordt geheven van de exploitant van de luchthaven¹⁷¹. Hierdoor wordt het aantal belastingplichtige van de vliegbelasting klein. Momenteel kent Nederland slechts 5 luchthavens welke kwalificeren voor de vliegbelasting, namelijk de luchthavens van Schiphol, Eindhoven, Rotterdam, Maastricht en Groningen. De verwachting is dat Lelystad Airport binnenkort wordt toegevoegd aan het rijtje belastingplichtige. De exploitanten van de luchthavens zijn verantwoordelijk voor de juiste belastingaangifte. Zij hebben hiervoor informatie nodig van de gegevens die zij ontvangen van de luchtvaartmaatschappijen. De luchtvaartmaatschappijen dienen reeds al informatie aan te leveren voor bepaling van de luchthavengelden. De gegevens welke nodig zijn voor het bepalen van de vliegbelasting worden gelijktijdig door de luchtvaartmaatschappij aan de luchthaven vertrekt. Bovendien is de luchtvaartmaatschappij verplicht om op dat moment de verschuldigde belasting af te dragen aan de luchthaven¹⁷². Om de uitvoeringslasten te verkleinen is voor de vliegbelasting daarom gekozen om aan te sluiten bij de gegevens die ook worden gebruikt voor het bepalen van de luchthavengelden. Een voorbeeld hiervan zijn de twee tariefschijven voor vrachtvliegtuigen op basis van de geluidsklasse. Deze geluidsklasse maakt onderdeel uit van de luchthavengelden. Daarnaast is wegens doelmatigheidsoverwegingen gekozen om vliegtuigen met een maximaal startgewicht van slechts 8616 kilogram uit te sluiten van de vliegbelasting. Dit soort toestellen wordt niet gebruikt voor internationale burgerluchtvaart. Daarnaast worden luchthavens met landingsbanen van kleiner dan 2100 meter ook uitgesloten van de vliegbelasting. Deze landingsbanen zijn namelijk tekort voor vliegtuigen die worden gebruikt voor internationale burgerluchtvaart¹⁷³. Deze uitzondering komt overeen met de Nederlandse vliegbelasting van 2008 en 2009.

¹⁶⁹ Kamerstukken II, 35205, nr.2; artikel 73

¹⁷⁰ Kamerstukken II, 35205, nr.2

¹⁷¹ Kamerstukken II, 35205, nr.2; artikel 74

¹⁷² Kamerstukken II, 35205, nr.2; artikel 79

¹⁷³ Kamerstukken II, 35205, MvT, p.19

8.2 Maatstaf van heffing en bijbehorende tarieven

De vliegbelasting wordt berekend over het aantal vertrekkende passagiers met een passagiersvliegtuig en over het maximale startgewicht van een vrachtvliegtuig¹⁷⁴. Onder vertrekken wordt met betrekking tot passagiers alleen bedoeld de passagiers die de desbetreffende luchthaven als opstaphaven gebruiken. Transferpassagiers worden niet belast in de vliegbelasting. Het tarief voor een vertrekkende passagier is momenteel gesteld op € 7,000 ongeacht de bestemming van de vlucht. De belasting wordt verschuldigd op het moment dat het vliegtuig vertrekt van Schiphol¹⁷⁵. Over een passagier welke zijn vlucht mist is dus geen vliegbelasting verschuldigd door de exploitant van de luchthaven. Voor een juiste aangifte voor de vliegbelasting is het dus van belang dat het werkelijk aantal passagiers door de luchtvaartmaatschappij wordt doorgegeven aan de exploitant. De uiteindelijke belastingheffing wordt bepaald door het aantal vertrekkende passagiers te vermenigvuldigen met het tarief per passagier of, in het geval van vrachtluchten, door het product van het tarief en het tonnage aan maximaal toegestaan startgewicht. Het daadwerkelijke tarief bij ingang van de belasting zal mogelijk iets afwijken van het tarief van zeven euro per passagier. De beoogde budgettaire opbrengst en bijbehorende tarieven zijn namelijk een schatting voor 2021. In behandeling van het Belastingplan 2021 zullen de tarieven worden gecorrigeerd, zodat de opbrengst van de vliegbelasting in 2021 op € 200 miljoen (prijspeil 2017) uitkomt. Hiervoor is een schatting nodig van het aantal passagiers welke in 2021 vanaf een Nederlandse luchthaven zullen vertrekken¹⁷⁶. De tarieven voor de vliegbelasting zijn afhankelijk van het maximale toegestane startgewicht van een vrachtvliegtuig in combinatie met de geluidsklasse van het vliegtuig. De stillere vliegtuigen betalen € 1,925 per ton aan maximaal startgewicht, terwijl geluid intensieve vliegtuigen € 3,85 per ton maximaal startgewicht betalen¹⁷⁷. Zwaardere vliegtuigen zijn doorgaans vervuilerder. Door de inrichting van een vliegbelasting op deze wijze vorm te geven worden stillere en schonere vliegtuigen gestimuleerd, omdat zware en geluid intensieve vliegtuigen zwaarder worden belast¹⁷⁸. Momenteel valt ongeveer 85% van de vertrekkende vrachtvliegtuigen in het hoge tarief.

Een van de doelstellingen van het kabinet is middels de vliegbelasting de concurrentiepositie van alternatieve vervoersmiddelen te versterken. Vanwege deze doelstelling is niet gekozen voor een tariefdifferentiatie, omdat korte vluchten nu relatief zwaarder worden belast dan lange vluchten. Uit onderzoek van CE Delft blijkt inderdaad dat een vlaktarief de concurrentiepositie van andere vervoersmiddelen iets verstevigt. De afname van het aantal OD-passagiers is namelijk groter in de gekozen variant in vergelijking met een tariefzone-variant. De variant waarbij korte vluchten absoluut ook zwaarder werden belast dan korte afstandsvluchten vergroten deze verschuiving enigszins. Het kabinet noemt deze verschuiving echter verwaarloosbaar¹⁷⁹. Een belasting per vertrekkend passagiersvliegtuig zoals de belasting op vrachtvliegtuigen is lastig uitvoerbaar. Zeker gezien het advies van de Europese Commissie om transferpassagiers uit te sluiten van een vliegbelasting maakt de uitvoeringslasten van zo'n belasting lastig. Een mogelijkheid voor een belasting per vertrekkend vliegtuig is om een gedeelte van de te betalen belasting als korting te geven voor de rato transferpassagiers¹⁸⁰.

¹⁷⁴ Kamerstukken II, 35205, nr.2; artikel 75

¹⁷⁵ Kamerstukken II, 35205, nr.2; artikel 76

¹⁷⁶ Kamerstukken II, 35205, MvT, p.19-20

¹⁷⁷ Kamerstukken II, 35205, nr.2; artikel 77

¹⁷⁸ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.37

¹⁷⁹ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.34

¹⁸⁰ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.39

8.3 De vrijstelling van transferpassagiers

CE Delft heeft verschillende varianten van de vliegbelasting doorberekend. In de berekeningen voor de economische- en duurzame effecten van de vliegbelasting werd in de eerste, derde en vierde stroming uitgegaan van een vrijstelling voor transferpassagiers. Het aantal OD-passagiers neemt in deze varianten af en deze afname wordt (deels) gecompenseerd door een toename in transferpassagiers. De vrijstelling van transferpassagiers wordt ondersteund door de Europese Commissie. Door deze vrijstelling kan namelijk mogelijke dubbele belasting over dezelfde vlucht worden voorkomen. Bovendien zijn de transferpassagiers belangrijk voor de hubfunctie van Schiphol en de positie van Nederland in de wereldeconomie. Schiphol concurreert op de mondiale schaal met Istanbul en Dubai. Een belastingvariant waarbij transferpassagiers in de belasting worden betrokken zal inbreuk maken op de mondiale concurrentiepositie van Schiphol. Bovendien zal een Europese heffing waarbij transferpassagiers ook worden belast, ook inbreuk maken op de concurrentiepositie van Schiphol. Transferpassagiers vormen 36,6% van het totaal aantal reizigers op Schiphol in 2018¹⁸¹. Uit onderzoek van SEO blijkt dat deze transferpassagiers zorgen voor de instandhouding van het uitgebreide netwerk aan luchtverbindingen van Schiphol. Wanneer deze hubfunctie van Schiphol vervalt, zal dit negatieve gevolgen hebben voor de connectiviteit van Nederland. De hubfunctie en connectiviteit van Schiphol is onderdeel van een aantrekkelijk vestigingsklimaat van Nederland¹⁸². Het wetsvoorstel gaat uit van een belastingheffing van een vertrekkende passagier. Het Nederlandse wetsvoorstel noemt een aantal voorwaarden waardoor een passagier van een vliegtuig niet wordt aangemerkt als een vertrekkende passagier. Voor de vrijstelling gelden drie voorwaarden, namelijk: het vertrek is onderdeel van één vervoersovereenkomst waarbij het vertrek aansluit op de aankomst van de passagier, de aansluiting is de belangrijkste reden voor het gebruik van de luchthaven en de passagier mag de luchthaven niet voor een langere periode dan 24 uur verlaten¹⁸³. De derde voorwaarde zorgt voor een onderscheid in reizigers welke Schiphol gebruiken als overstaphaven in tegenstelling tot mensen die Schiphol gebruiken als tussenstop door een weekend in Amsterdam te verblijven. De voorwaarden van het wetsvoorstel sluiten goed aan bij de maatschappelijke definitie van een transferpassagier.

8.4 Inwerkingtreding en toekomst

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de nationale vliegbelasting in werking treedt bij een Koninklijk Besluit¹⁸⁴. Het wetsvoorstel gaat namelijk alleen in werking in 2021, wanneer er nog geen toereikende Europese vliegbelasting is ingevoerd¹⁸⁵. Een Koninklijk Besluit is een besluit van de regering welke zonder medewerking van de Staten-Generaal wordt genomen. Momenteel lijkt de Europese vliegbelasting nog niet dermate uitgewerkt dat deze in 2021 in werking zal treden. De mate van toereikende Europese heffing is niet afhankelijk van de gekozen variant, zowel een vorm van btw of een vorm van een Europese ticketbelasting kan toereikend zijn wanneer de budgettaire opbrengst ongeveer € 200 miljoen benaderd¹⁸⁶. Het wetsvoorstel is onderdeel van het kabinetsstreven om vervuilende activiteiten zwaarder te belasten. Voor de vliegbelasting stelt het kabinet dat een Europese oplossing de voorkeur heeft¹⁸⁷. De nationale vliegbelasting lijkt een overbruggende

¹⁸¹ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.36-37

¹⁸² Kamerstukken II, 29665, nr. 219

¹⁸³ Kamerstukken II, 35205, nr.2; artikel 73

¹⁸⁴ Kamerstukken II, 35205, nr.2; artikel II

¹⁸⁵ Kamerstukken II, 35205, MvT, p.23

¹⁸⁶ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.4

¹⁸⁷ Kamerstukken II, 35205, Nota, p.14

ationale heffing welke afgeschaft zal worden wanneer een toereikende Europese heffing plaatsvindt. Mocht een Europese heffing helemaal uitblijven, biedt het huidige wetsvoorstel genoeg ruimte om de heffing binnen Nederland te verhogen naar tarieven welke beter aansluiten bij de maatschappelijke kosten van de vliegreis.

8.5 Conclusie

Een van de uitgangspunten voor de vliegbelasting was het beperken van de uitvoeringslast van de wetgeving voor luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Deze eenvoud komt sterk terug in de heffingsmethode van de vliegbelasting. De exploitant van de luchthaven is verantwoordelijk voor de afdracht van de belasting aan de overheid. Luchtvaartmaatschappijen zijn op hun beurt verantwoordelijk voor het aanleveren van de juiste gegevens voor de aangifte en de betaling van de belasting aan de luchthaven op hetzelfde moment als het voldoen van de luchthavengelden. Hierdoor ontstaan voor de belasting inning geen aanvullende informatiestromen, waardoor de uitvoeringslasten van de vliegbelasting worden beperkt. Naast deze maatregel is het wetsvoorstel 'Wet vliegbelasting' naar mijn mening in eenvoud enigszins doorgeslagen. In tegenstelling tot alle vergelijkbare ticketbelastingen heeft Nederland gekozen voor een vlaktarief voor vertrekkende OD-passagiers. Hoewel deze maatregel de uitvoeringslast van de vliegbelasting vermindert, wijkt de vlakke belastingheffing af van het principe 'de vervuiler betaalt'. Bovendien blijkt uit de onderzoeksrapporten van CE Delft dat andere invullingen van een nationale vliegbelasting zullen resulteren in een groter milieueffect. De vrijstelling voor transferpassagiers is daarentegen wel een logische keuze van kabinet-Rutte III. Deze vrijstelling wordt namelijk ook gehanteerd in omliggende landen en wordt aangeraden door de Europese Commissie. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gebeurt door middel van een koninklijk besluit op de voorwaarde dat een toereikende Europese heffing nog niet is ingevoerd. Het wetsvoorstel 'Wet vliegbelasting' lijkt door kabinet-Rutte III teveel opgezet als tijdelijk plan totdat de Europese vliegbelasting wordt ingevoerd. In het wetsvoorstel is namelijk de nodige ruimte gehouden voor verbeteringen.

9. Aanbevelingen voor de vliegbelasting

In het regeerakkoord heeft Kabinet-Rutte III besloten tot het invoeren van een vliegbelasting. De voorkeur gaat uit naar een Europese vliegbelasting en hiervoor heeft Kabinet-Rutte III de nodige inspanningen verricht. Indien er geen Europese vliegbelasting vóór 2021 wordt geïntroduceerd, zal het kabinet een nationale vliegbelasting introduceren. Het wetsvoorstel voor dit nationale initiatief is medio 2019 gepubliceerd. Naar aanleiding van het ingediende wetsvoorstel 'Wet Vliegbelasting' worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan voor de invulling van een vliegbelasting in Nederland. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan voor een Europese vliegbelasting. Voor het vaststellen van de aanbevelingen voor de vliegbelasting wordt eerst een drietal uitgangspunten gepresenteerd.

9.1 Uitgangspunten voor de vliegbelasting

Voor het nationale initiatief heeft kabinet-Rutte III, zoals besproken in hoofdstuk zeven, een drietal uitgangspunten voor de vliegbelasting geformuleerd. De coalitie stelt de jaarlijkse budgettaire opbrengst op € 200 miljoen (prijspeil 2017). Bovendien mag het aantal vrachtluchten door het toedoen van het nationale initiatief niet sterk dalen. Daarnaast mag de vliegbelasting geen grote uitvoeringslast met zich meebrengen. Deze uitgangspunten hebben invloed uitgeoefend op de keuzes die zijn gemaakt voor het wetsvoorstel 'Wet vliegbelasting'. Voor het vaststellen van mijn aanbevelingen voor de vliegbelasting wijk ik af van deze uitgangspunten. Voor de aanbevelingen gedaan voor het Nederlandse wetsvoorstel worden drie uitgangspunten opgesteld. Het eerste uitgangspunt is dat de concurrentiepositie van Schiphol niet geschaad mag worden. Ten tweede mag de handelspositie van Nederland niet geschaad worden. Ten derde dient de vliegbelasting een bijdrage te leveren aan de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Voor een Europese vliegbelasting wordt het derde uitgangspunt leidend. In Europese samenwerking is het lastiger om Nederlandse belangen te verdedigen, maar Europese maatregelen nemen ook een deel van de concurrentiebeïnvloeding weg.

9.1.1 De concurrentiepositie van Schiphol niet schaden

Het belang van de luchthaven Schiphol wordt in meerdere overheidspublicaties onderstreept. Momenteel gelden knellende capaciteitsrestricties op de luchthaven van Schiphol. Vanaf 2021 heeft Schiphol echter weer zicht op groei van het aantal vliegbewegingen door de 50/50-regel. Het adviesrapport van Remkes beperkt de groei van Schiphol zolang de stikstofuitstoot van de luchtvaartsector niet daalt. De capaciteitsrestricties en het advies van de Commissie Remkes benadelen de concurrentiepositie van Schiphol enigszins. Volgens cijfers van ACI Europe¹⁸⁸ is Schiphol de tweede luchthaven van Europa. Sinds de economische crisis van 2008 is Schiphol gestegen van de zesde naar de tweede positie. Als gevolg van de groei sinds 2008 is het aantal directe bestemmingen van Schiphol met 30% gestegen¹⁸⁹. Bovendien is de luchthaven Schiphol wereldwijd gezien een belangrijke overstaphaven. Schiphol is na de luchthavens van Frankfurt en Dallas de grootste hub-luchthaven ter wereld. Vanwege de geldende capaciteitsrestricties is Schiphol ten opzichte van 2018 slechts met 0,8 % gegroeid in 2019. Andere grote spelers op de hub-markt voor luchthavens, zoals Dallas, Moskou en Istanbul, kenden een groei van ongeveer 20%. Binnen enkele jaren zullen meerdere luchthavens Schiphol voorbijstreven in het aantal hub-passagiers. De hubfunctie van Schiphol zal door het wetsvoorstel echter niet worden aangetast gezien de vrijstelling voor transferpassagiers.

¹⁸⁸ https://www.haminfo-terminal.com/assets/child/layout/ACI_EUROPE_Airport_Industry_Connectivity_Report_2019.pdf

¹⁸⁹ <https://nieuws.schiphol.nl/schiphol-zakt-plaats-op-lijst-best-verbonden-luchthavens/>

9.1.1.1 De economische invloed van Schiphol

De connectiviteit met de wereld die door Schiphol wordt gecreëerd draagt in belangrijke mate bij aan de economie van Nederland. Zo leveren luchthavens een belangrijke economische bijdrage aan de regio waarin de luchthaven is gevestigd. Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat¹⁹⁰ blijkt dat er een duidelijke relatie bestaat tussen de regionale en nationale economische groei en de groei van Schiphol. Schiphol verschaft zowel direct als indirect veel werkgelegenheid rondom Amsterdam. De toegevoegde waarde voor het bbp van de werkgelegenheid is voor 2018 vastgesteld op ruim 10 miljard euro. Hiermee is de luchthaven Schiphol verantwoordelijk voor 1,34% van het Nederlandse bbp in 2018. Schiphol is echter meer dan alleen een luchthaven. De luchthaven vormt namelijk een faciliterende onderneming voor verschillende sectoren in Nederland zoals de internationale handel en de toeristische sector. Het inkomen van deze sectoren kan niet rechtstreeks toegerekend worden aan Schiphol, maar het is vanzelfsprekend dat Schiphol een bijdrage levert aan deze sectoren. Een voorbeeld hiervan is te zien in het aantal opslagbedrijven en expediteurs. Deze bedrijven zijn rondom Schiphol ongeveer 25 keer vaker vertegenwoordigd dan in andere gebieden in Nederland.

De economische kwetsbaarheid van Schiphol wordt door het coronavirus, medio 2020, aangetoond. KLM besloot om 2000 voltijdbanen te schrappen, nadat de Verenigde Staten een inreisverbod voor Europese landen aankondigde. Enkele dagen later werd bekend dat KLM 90% van zijn capaciteit schrapte vanwege het coronavirus¹⁹¹. Een incidentele gebeurtenis zoals de COVID-19 pandemie is geen factor waar rekening mee gehouden kan worden voor het bepalen van een vliegbelasting. Deze gebeurtenis toont echter wel aan hoeveel mensen werken in de sector en hoeveel banen een maatregel kan kosten.

9.1.1.2 Schiphol als onderdeel van het vestigingsklimaat

In Nederland zijn 13.400 buitenlandse multinationals gevestigd. Deze multinationals kiezen voor Nederland vanwege het gunstige vestigingsklimaat. De bereikbaarheid van een land speelt hierin een belangrijke rol. Het internationale vestigingsklimaat in Nederland bestaat naast de bereikbaarheid via Schiphol nog uit een reeks gunstige factoren, zoals de talentvolle arbeidsmarkt, de gunstige ligging als ingang van Europa en het concurrerende belastingklimaat. De gevestigde buitenlandse multinationals dragen voor ongeveer 18% bij aan het Nederlandse bbp¹⁹². In de wetenschappelijke literatuur is het belang van een grote luchthaven voor het vestigingsklimaat meermaals aangetoond¹⁹³. De bijdrage van Schiphol aan het vestigingsklimaat kan niet uitgedrukt worden in een bepaalde waarde. Schiphol vertolkt een faciliterende functie. De economische bijdrage van Schiphol is hierdoor vele malen groter dan de bijdrage van 1,34% aan het bbp. Het invoeren van een vliegbelasting mag geen nadelige gevolgen teweegbrengen voor de concurrentiepositie van Schiphol.

9.1.2 De handelspositie van Nederland niet verzwakken

Vrachtvervoer speelt een belangrijke rol bij verschillende sectoren in Nederland. Luchtvracht wordt vooral gebruikt voor producten met een kortere levensduur, zoals voedingsmiddelen en bloembollen. Ruim één vierde van de binnengekomen vrachtluchten bestaat uit bloemen. Deze bloemen worden dezelfde dag nog verhandeld op de veiling markt in Aalsmeer en mogelijk dezelfde

¹⁹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/01/10/bijlage-1-actualisatie-economische-betekenis-schiphol/bijlage-1-actualisatie-economische-betekenis-schiphol.pdf>

¹⁹¹ <https://www.nu.nl/economie/6037806/air-france-klm-schrapt-tot-90-procent-van-capaciteit-wegens-coronavirus.html>

¹⁹² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/41/multinationals-goed-voor-30-procent-economie>

¹⁹³ Bilotkach (2013), Bel en Fageda (2008) en Van De Vijver (2014)

dag nog uitgevoerd naar het land van de koper. In Nederland zijn momenteel twee luchthavens betrokken bij vrachtluchten, namelijk Schiphol en Maastricht Aachen Airport. In 2018 werd ruim 1.7 miljoen ton vracht vervoerd op Schiphol. Hiermee is Schiphol de twee na grootste luchtvrachtkvervoerder in Europa¹⁹⁴. Maastricht Aachen Airport vervoerde in 2018 ook nog eens 125 duizend ton aan vracht. Sinds 2009 is het tonnage luchtvracht met ongeveer 40% toegenomen¹⁹⁵. Vanwege de knellende capaciteitsrestricties van Schiphol heeft een verschuiving plaatsgevonden van vrachtluchten naar het vervoeren van vracht in het ruim van passagiersvliegtuigen. In 2018 werd 43% van de vervoerde tonnage vracht vervoerd in het ruim van passagiersvluchten¹⁹⁶.

9.1.2.1 Het economisch belang van vrachtluchten

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft het onderzoeksbureau SEO gevraagd om onderzoek te doen naar de welvaartsbijdrage van vrachtluchten op Schiphol¹⁹⁷. Dit onderzoek beperkt zich tot de luchthaven Schiphol en tot het aantal vrachtluchten vanaf Schiphol. De welvaartsbijdrage van Maastricht Aachen Airport en de welvaartsbijdrage van vracht vervoerd in het ruim van passagiersvluchten zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Uit het onderzoek blijkt dat het verzorgingsgebied van Schiphol uitstrekt tot ongeveer 900 kilometer buiten de luchthaven. Hiermee bedient de luchthaven een groot gedeelte van noordwest Europa. De vrachtluchten vanaf Schiphol dragen jaarlijks voor ruim 480 miljoen bij aan de Nederlandse welvaart. De opbrengst per vrachtvliegtuig voor de Nederlandse welvaart is hoger dan de opbrengst per passagiersvliegtuig. Voor inkomstenmaximalisatie van de Nederlandse Staat zou het dus aantrekkelijker zijn om te streven naar continuïteit van vrachtluchten. Het uitbreiden van de vrachtluchten resulteert echter in beperktere mogelijkheden voor passagiersvluchten en groeiende overlast voor omwonenden.

De prijselasticiteit voor luchtvracht wordt door het model van SEO gesteld op -3. In de door CE Delft uitgevoerde onderzoeken wordt deze elasticiteit gesteld op -5. De markt voor luchtvracht is erg concurrerend en prijsgevoelig. Indien het aantal vrachtluchten op Schiphol verder daalt door een vliegbelasting, zullen de wachttijden en de beschikbare bestemmingen op Schiphol dalen. Bovendien wordt in de onderzoeken van CE Delft gesproken over een kantelpunt voor vrachtluchten. Indien de prijs dermate oploopt zal de vraag naar vrachtluchten verdwijnen. De gevolgen voor de luchthaven van Maastricht zijn door de coalitie onvoldoende in kaart gebracht. Bovendien vormen de luchthavens een faciliterende rol voor complete sectoren, waardoor het belang van de luchtvracht niet onderschat mag worden. Het is daarom belangrijk om vrachtvervoer via Schiphol en andere luchthavens in Nederland in stand te houden.

9.1.3 Een bijdrage leveren aan de reductie van de uitstoot van broeikasgassen

Het wetsvoorstel “Wet vliegbelasting” wijzigt de Nederlandse Wet belastingen op milieugrondslag. De luchtvaartsector is naast de uitstoot van CO₂ ook verantwoordelijk voor de uitstoot van onder andere stikstof en roet. Hiermee draagt de sector bij aan de opwarming van de aarde. Bovendien is de luchtvaartsector nog steeds groeiende waardoor zowel relatief als absoluut de uitstoot van de sector blijft groeien. De CO₂-uitstoot van de Nederlandse luchtvaartsector wordt door CE Delft voor

¹⁹⁴ <https://www.schiphol.nl/nl/download/b2b/1556618746/feW4XpEKrKAoWCUIoO6C2.pdf>

¹⁹⁵ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37478hvv/table?dl=18CDA>

¹⁹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/01/10/bijlage-1-actualisatie-economische-betekenis-schiphol/bijlage-1-actualisatie-economische-betekenis-schiphol.pdf>

¹⁹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/11/18/welvaartsbijdrage-van-vrachtluchten-op-schiphol/welvaartsbijdrage-van-vrachtluchten-op-schiphol.pdf>

2021 geschat op 19 megaton. Volgens het CBS bedroeg de uitstoot in 2017 ongeveer 13 megaton¹⁹⁸. In de klimaatdoelen is afgesproken dat alle sectoren een bijdrage moeten leveren aan de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. De luchtvaartsector wordt momenteel belast volgens het EU ETS, maar de werking is beperkt tot vluchten binnen de EER. Bovendien zijn de verhandelbare emissierechten niet sector gebonden. De heffing onder het toekomstige CORSIA wordt bovendien laag ingeschat. Daarom dient de nationale of Europese vliegbelasting een significante bijdrage te leveren aan de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Deze daling kan bewerkstelligd worden door een daling in het aantal vliegbewegingen of een daling van de uitstoot per vliegbeweging.

9.1.3.1 Het aantal vluchten terugbrengen

Om het aantal vluchten terug te dringen zal de vraag naar vliegtickets moeten worden teruggebracht. De prijselasticiteit van vliegtickets geeft inzicht in welke mate een prijsverhoging resulteert in een daling van de vraag. Uit onderzoek van Oum et al.¹⁹⁹ in 1990 wordt de prijselasticiteit geschat tussen de -0.7 en -2.1. Een later onderzoek uit 2001 van Brons et al.²⁰⁰ stelt de prijselasticiteit vast tussen -0.4 en -1.7. In een recenter onderzoek van Significance²⁰¹ (2018) in opdracht van het Ministerie van Financiën zijn met behulp van het AEOLUS model recentere prijselasticiteiten vastgesteld. Voor zakelijke reizigers betreft de prijselasticiteit -0.5, terwijl de prijselasticiteit voor niet-zakelijke reizigers is vastgesteld op -1. Een percentuele daling van het aantal OD-passagiers zal echter niet direct resulteren in een daling van het aantal passagiersvluchten in Nederland, aangezien transferpassagiers de vrijgekomen plekken deels zullen opvangen. Er wordt pas milieuwinst geboekt wanneer vliegtuigmaatschappijen besluiten om 1 vlucht per tijdseenheid te schrappen. Bovendien zullen door de knellende capaciteitsrestricties substitutie-effecten optreden tussen de verschillende segmenten van de luchtvaartsector.

9.1.3.2 De uitstoot per vlucht verminderen

De uitstoot per vlucht kan verminderd worden door innovatie in de luchtvaartsector. Het is door fiscale wetgeving mogelijk om innovatie te stimuleren door vervuilende vliegtuigen relatief zwaarder te belasten dan schonere vliegtuigen. Een voorbeeld van innovatie is de ontwikkeling van bio-kerosine. Een fabriek in Delfzijl gebruikt biomassa en heeft deze biomassa omgezet in bio-kerosine. De uitstoot van deze bio-kerosine is 80% lager dan de gewone kerosine, terwijl de kosten voor deze brandstof 2 tot 3 maal hoger liggen²⁰². Het is echter, gezien de huidige vrijstelling voor kerosine, geen mogelijkheid om te sturen in belastingtarieven voor kerosine en bio-kerosine. Innovatie kan worden gestimuleerd door de vliegbelasting te koppelen aan de uitstoot van een vliegtuig. Bovendien kunnen extra fiscale maatregelen genomen worden, welke vervuilende vliegtuigen relatief zwaarder belasten. Ook voor andere gebieden in de luchtvaartsector is ruimte voor innovatie. Vliegtuigbouwer Airbus werkt aan deels elektrisch aangedreven passagiersvliegtuigen, terwijl ook nog veel milieuwinst geboekt kan worden bij het elektrisch laten taxiën van vliegtuigen. Dit soort innovatieve maatregelen op een fiscale wijze stimuleren is gezien de huidige fiscale behandeling van de luchtvaart niet mogelijk. Het is wel mogelijk om bij een invoering van een vliegbelasting rekening te houden met de uitstoot van bepaalde vliegtuigen, waardoor vervuilende toestellen relatief zwaarder belast worden. Door het zwaarder belasten van vervuiling wordt innovatie gestimuleerd.

¹⁹⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/luchtvaart/hoeveel-uitstoot-veroorzaakt-de-nederlandse-luchtvaart->

¹⁹⁹ Oum, T.H., W.G. Waters II en Y.S. Yong, (1990) *A Survey of Recent Estimates of Price Elasticities of Demand for Transport*

²⁰⁰ Brons, M., E. Pels, P. Nijkamp en P. Rietveld, (2001) *Price elasticities of Demand for Passenger Air Travel: A meta-analysis*,

²⁰¹ Significance, (Juni 2018), *Effecten van een vliegbelasting op het vliegverkeer*

²⁰² <https://www.rtlz.nl/algemeen/politiek/artikel/5047196/duurzame-kerosine-luchtvaart-klimaat-bijmengen-eu-kabinet>

9.2 Het nationale wetsvoorstel

Het wetsvoorstel 'Wet vliegbelasting' voert een tweetal belastingen in op het luchtverkeer in Nederland. In het wetsvoorstel wordt namelijk een belasting op vliegtickets, met een budgettaire opbrengst van € 189 miljoen en een belasting op vrachtvliegtuigen, met een budgettaire opbrengst van €11 miljoen euro, voorgesteld. Doordat er feitelijk gesproken kan worden van twee verschillende belastingen zal in deze paragraaf ook apart ingegaan worden op de belastingen. De gedane aanbevelingen in deze paragraaf zien op het wetsvoorstel van 6 juni 2019. Er is geen rekening gehouden met (mogelijke) wetswijzigingen naar aanleiding van de ingediende moties en amendementen na de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel van 11 maart 2020.

9.2.1 De Nederlandse ticketbelasting

De invoering van een ticketbelasting in Nederland is verantwoordelijk voor bijna 95% van de gebudgetteerde opbrengst van het wetsvoorstel 'Wet vliegbelasting'. De voorgestelde ticketbelasting heft een belasting van zeven euro op vertrekkende OD-passagiers. In deze belasting wordt geen onderscheid gemaakt tussen de bestemming of de reisklasse van de passagiers. Een enigszins opvallende keuze, omdat er in vergelijkbare nationale ticketbelastingen wel tariefdifferentiatie naar reisklasse en/of bestemming plaatsvindt. Een voorbeeld hiervan is de Air Passenger Duty in het Verenigd Koninkrijk waar een eerste klas passagier voor een reis van de langste afstand wordt aangeslagen voor bijna 200 euro²⁰³. Het verschil in de heffing tussen verschillende landen is op basis van de tarieven groot. In alle ticketbelastingen geldt overigens een vrijstelling voor transferpassagiers. De voorgestelde ticketbelasting van Nederland kent momenteel een lage heffing ten opzichte van omringende landen. In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele tekortkomingen van de ticketbelasting in het Nederlandse wetsvoorstel.

9.2.1.1 De budgettaire opbrengst vormt een belemmering

In het regeerakkoord is vastgesteld dat een vliegbelasting een budgettaire opbrengst moet hebben van € 200 miljoen. Uit onderzoeken van CE Delft blijkt dat deze budgettaire opbrengst de voornaamste reden is van de beperkte effecten van de vliegbelasting. Daarnaast speelt het substitutie-effect, veroorzaakt door de capaciteitsrestricties, een belangrijke rol in de beperkte effecten. CE Delft stelt in haar onderzoek naar de variant van het wetsvoorstel, dat de uitstoot van CO₂ met 0,4 tot 0,8 procent daalt ten opzichte van de situatie zonder een belasting. Het effect van het Nederlandse wetsvoorstel op de uitstoot van CO₂ is dus gering. De uitstoot van fijn- en stikstof wordt door het wetsvoorstel zelfs vergroot in het scenario WLO-hoog. De door CE Delft doorberekende effecten van de vliegbelasting geven een duidelijk signaal af. Het invoeren van de vliegbelasting draagt nagenoeg niks bij voor het milieu, maar spekt wel de staatskas jaarlijks met ongeveer 107 tot 115 miljoen euro²⁰⁴. Indien de tarieven van de vliegbelasting worden verdubbeld, verdrievoudigd de reductie van CO₂-uitstoot. Voor de uitstoot van stik- en fijnstof wordt in dat geval ook een daling doorberekend. De effecten van het Nederlandse wetsvoorstel worden ernstig beperkt door de beoogde budgettaire opbrengst. Bovendien wordt het milieueffect van de Nederlandse vliegbelasting beperkt, omdat een gedeelte van de passagiers kiest voor een vlucht vanaf een buitenlandse luchthaven. Hierdoor daalt de wereldwijde uitstoot van de luchtvaartsector niet.

²⁰³ <https://www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty>

²⁰⁴ CE Delft, april 2019

9.2.1.2 Effecten van andere tariefindelingen

In het eerste onderzoeksrapport van CE Delft²⁰⁵ is onderzoek gedaan naar de effecten van een ticketbelasting waarbij andere tarieven worden gehanteerd dan een vlaktarief. Onder deze varianten is ook onderzocht wat de effecten zijn van een ticketbelasting volgens de destijds geldende Duitse vliegbelasting. Duitsland hanteert een drie-zone systeem afhankelijk van de bestemming van het vliegtuig. In dit systeem worden tarieven gehanteerd oplopend van 7, 25 naar 40 euro per vliegticket. Inmiddels heeft Duitsland een tariefaanpassing aangekondigd waarbij korte afstandsvluchten relatief zwaarder belast gaan worden. Per 1 april 2020 zullen de tarieven per vliegticket ongeveer 13, 33 en 60 euro bedragen. Bovendien verlaagt Duitsland het btw-tarief op treintickets van het standaard naar het verlaagde tarief. Achterliggende gedachte van deze maatregel is het stimuleren van de trein als alternatief voor de luchtvaart²⁰⁶. Dit pakket aan maatregelen lijkt een effectieve wijze om de concurrentiepositie van de trein te verbeteren. Uit het onderzoek van CE Delft blijkt dat het aantal passagiers, in het Duitse systeem met de oude tarieven, daalt met 1,2 tot 1,7%. Hierdoor daalt het aantal OD-passagiers met 3%. Bovendien is de beoogde opbrengst van een ticketbelasting volgens de Duitse systematiek ruim € 350 miljoen. Het invoeren van het Duitse systeem vergroot, ten opzichte van het wetsvoorstel, ook de milieueffecten indien de substitutie-effecten wordt beperkt.

9.2.1.3 Substitutie-effecten van een ticketbelasting

Op Schiphol bestaat momenteel een vraagoverschot vanwege de capaciteitsrestricties. Hierdoor zal een daling van één segment van luchttransport worden opgevangen door een ander segment. Vanwege deze substitutie-effecten wordt het milieueffect van een ticketbelasting ingeperkt. Indien de Duitse systematiek wordt gehanteerd daalt het aantal passagiersvluchten met 1%, terwijl het aantal OD-passagiers met 3% daalt. Daarnaast zal het aantal vrachtluchten tot wel 40% toenemen²⁰⁷. De daling in het aantal passagiersvluchten geeft de vrachtsector ruimte tot groei. Deze zware vrachtluchten zijn schadelijker voor het milieu aangezien deze vliegtuigen meer fijn- en stikstof uitstoten. Bovendien zijn vrachtvliegtuigen vaak een stuk lawaaiiger dan passagierstoestellen, waardoor de overlast voor de omgeving stijgt. Substitutie-effecten van een ticketbelasting zijn nadelig voor de milieueffecten. De groei van het volume transferpassagiers is lastig te beperken aangezien er, op aanraden van de Europese Commissie, een vrijstelling voor de vliegbelasting wordt gehanteerd in ticketbelastingen. De groei van het aantal vrachtluchten kan worden beperkt door het hanteren van aanvullende maatregelen.

9.2.2 De Nederlandse belasting op vrachtvliegtuigen

Als onderdeel van het wetsvoorstel 'Wet vliegbelasting' wordt een belasting ingevoerd op vrachtvliegtuigen. Het tarief wordt bepaald op basis van de geluidsklasse van het vrachtvliegtuig, waarbij de geluidsarme vliegtuigen een tarief betalen van € 1,925 en de lawaaiige vliegtuigen € 3,85 per toegestane ton startgewicht. Deze belasting is uniek in de wereld. De enige vergelijkbare belasting wordt geheven in Frankrijk. In de Civil Aviation Tax in Frankrijk wordt één ton aan vrachtlading belast tegen een tarief van € 1,36 ongeacht de bestemming van het vliegtuig. Deze belastingheffing beperkt zich echter niet specifiek tot vrachtvliegtuigen, maar heft een belasting op de lading. In het Nederlandse wetsvoorstel wordt een belasting geheven over het vrachtvliegtuig en niet de lading van het vrachtvliegtuig. In Nederland wordt dus direct het vliegtuig in de heffing betrokken. Volgens de onderzoeksrapporten van CE Delft daalt het aantal vrachtluchten met 3 tot

²⁰⁵ CE Delft, Juni 2018

²⁰⁶ <https://centreforaviation.com/members/direct-news/fliegen-soll-teurer-werden-497551>

²⁰⁷ De groei van het aantal vrachtluchten wordt door de CE Delft geschat tussen de 25 en de 40 procent.

4,2%. Er zal echter een groter gedeelte van de vracht vervoerd worden in het ruim van passagierstoestellen, waardoor het tonnage aan vervoerde vracht minder daalt. De effecten van de belastingheffing op vrachtluchten is gering, maar een verdubbeling van de tarieven resulteert in het WLO-laag scenario al tot een daling van 16,6%. Bij een verviervoudiging van de tarieven zal het aantal vrachtluchten zelfs met 50% afnemen²⁰⁸.

9.2.2.1 De competitieve markt voor vrachtluchten

In Nederland zijn er momenteel twee luchthavens die vrachtluchten afhandelen, namelijk Schiphol en Maastricht Aachen Airport. Uit onderzoek van SEO naar de welvaartseffecten van vrachtluchten op Schiphol²⁰⁹ blijkt dat de Nederlandse luchthavens concurreren met de nabij gelegen luchthavens van Keulen, Brussel en Luik. Bovendien bevinden de grote luchthavens van Londen, Parijs en Frankfurt zich op relatief korte afstand. De mogelijkheden voor vrachtluchten om uit te wijken naar niet Nederlandse luchthavens is hierdoor groot. Niet alleen de prijs, maar ook de verwachte leversnelheid en de beschikbare bestemmingen spelen een rol in de keuze voor een luchthaven. Gezien de internationale status van Schiphol zal deze belasting Schiphol niet schaden, maar MAA treft mogelijk een ander lot. De luchthaven van Luik bevindt zich op dermate korte afstand dat de prijsstijging door de vliegbelasting waarschijnlijk zal resulteren in een verplaatsing van de vrachtliegtuigen van Maastricht naar Luik. De effecten voor MAA zijn door de Nederlandse regering niet goed in kaart gebracht. De meeste onderzoeken beperken zich tot de effecten voor Schiphol. MAA heeft een statement tegen de vliegbelasting gepubliceerd²¹⁰. Zij vrezen dat door de invoering van de belasting op vrachtluchten de concurrentiepositie sterk zal verslechteren. De vrachtafhandeling op de luchthaven van Maastricht verzorgt ongeveer 3000 banen in de regio. Gezien het ontbreken van een vergelijkbare heffing in de buurlanden verwacht de luchthaven een verschuiving van vluchten naar het buitenland. Dit kost in Nederland banen. De verwachte opbrengst van de belasting op vrachtluchten wordt geschat op ruim € 800.000 voor de luchthaven van Maastricht²¹¹. Bovendien zal de verschuiving van vrachtluchten naar een luchthaven in het buitenland niet resulteren in een daling van wereldwijde uitstoot van broeikasgassen.

9.2.3 De aanbevelingen voor een Nederlandse vliegbelasting

Uit het regeerakkoord en de ondersteunende kamerstukken bij het wetsvoorstel 'Wet vliegbelasting' blijkt duidelijk dat Nederland inzet op een Europese vliegbelasting. Inmiddels kan met zekerheid gesteld worden dat zo'n Europese vliegbelasting voor 2021 niet ingevoerd zal worden. Daarom heeft de coalitie het wetsvoorstel 'Wet vliegbelasting' ingediend. Het Nederlandse initiatief vormt een tussenoplossing richting de Europese vliegbelasting. Dit is de voornaamste reden dat het Nederlandse initiatief uitblinkt in eenvoud. Ondanks de eenvoud kent het wetsvoorstel de nodige tekortkomingen. Met het doorvoeren van enkele eenvoudige aanpassingen kan het nationale initiatief uitgroeien tot een volwaardige vliegbelasting. Om dit te bewerkstelligen dient de ticketbelasting aangepast te worden naar een systeem vergelijkbaar met het systeem wat gehanteerd wordt in Duitsland. Daarnaast moet de belasting op vrachtluchten worden geschrapt uit het wetsvoorstel.

²⁰⁸ CE Delft, april 2019

²⁰⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/11/18/welvaartsbijdrage-van-vrachtluchten-op-schiphol/welvaartsbijdrage-van-vrachtluchten-op-schiphol.pdf>

²¹⁰ <https://www.maa.nl/luchtvrachttaks/>

²¹¹ De totale opbrengst van de belasting op vrachtluchten wordt gesteld op 11 miljoen. Ongeveer 7% van de vervoerde vracht vindt plaats op de luchthaven van Maastricht. De toegerekende belastingopbrengst aan Maastricht Aachen Airport bedraagt hiermee ruim € 800.000

9.2.3.1 Voer de belasting op vrachtvliegtuigen niet in

In het wetsvoorstel wordt een belasting geïntroduceerd op vrachtvliegtuigen. Gezien de zware concurrentie op de markt voor vrachtvliegtuigen en een prijselasticiteit van -3 tot -5 zal het invoeren van een belastingheffing op vrachtvliegtuigen resulteren in een daling van de vraag op de Nederlandse markt. Bovendien zijn de effecten van deze vliegbelasting voor MAA niet goed vastgesteld. De luchthaven verwacht een grote daling in het aantal vrachtafhandelingen door de invoering van de vliegbelasting. Deze belasting kost hierdoor tot wel 3000 voltijdbanen. De belastingheffing op vrachtvliegtuigen kent meerdere tekortkomingen. Zo beperkt deze heffing zich tot vrachtluchten, waardoor vervoerde vracht in passagierstoestellen niet wordt belast. Hierdoor valt een groot gedeelte van het luchttransport buiten de heffing. Daarnaast is de budgettaire opbrengst van slechts 11 miljoen enigszins verwaarloosbaar. Een hoger tarief voor vrachtvliegtuigen zal resulteren in een sterke daling van de vraag naar vrachtvervoer in Nederland, hierdoor is het verhogen van de opbrengst niet mogelijk. Gezien de concurrentiepositie van vrachtluchten kan ik een belasting op vracht of belasting op vrachtluchten momenteel alleen volledig ontraden.

9.2.3.2 Pas de ticketbelasting aan conform de Duitse systematiek

De coalitie heeft in het wetsvoorstel gekozen voor eenvoud. Door het invoeren van een ticketbelasting met een vlaktarief worden korte afstandsvluchten relatief zwaarder belast. Hierdoor probeert de coalitie de trein als interessant alternatief aan te bieden voor reizen van korte afstand. De belastingheffing voor langere vluchten heeft echter weinig invloed op de keuze voor korte afstanden tussen de trein en het vliegtuig. Het invoeren van een ticketbelasting met tariefdifferentiatie sluit beter aan bij het concept 'de vervuiler betaalt'. In het wetsvoorstel wordt elk vliegticket belast met zeven euro. De maatschappelijke kosten van een vlucht naar Los Angeles bedraagt echter ruim het 200-voudige per passagier. De ticketbelasting van zeven euro is hiermee verwaarloosbaar. Uit de onderzoeksrapporten van CE Delft blijkt dat de milieueffecten van een heffing volgens de Duitse systematiek vele malen groter zijn. Bovendien sluit deze systematiek veel beter aan bij 'het belasten van hetgeen we niet willen, namelijk vervuiling' zoals gepresenteerd in het regeerakkoord. Op basis van de onderzoeksrapporten van CE Delft is een keuze voor de vlaktaks dus uiterst opvallend te noemen.

Voor een efficiëntere werking van de vliegbelasting moet ook de beoogde budgettaire opbrengst van € 189 miljoen voor de ticketbelasting worden losgelaten. Indien deze opbrengst gehanteerd blijft, zal het tarief voor korte afstandsvluchten dalen tot ongeveer 3 euro per ticket. De opbrengst van de vliegbelasting mag niet leidend zijn voor de gemaakte keuzes voor de vliegbelasting. Voor het vaststellen van de tarieven voor de vliegbelasting dient rekening gehouden te worden met de tarieven in de buurlanden. Vanuit concurrentieoogpunt raad ik aan om te kiezen voor tarieven welke lager liggen of aansluiten bij vergelijkbare ticketbelastingen in buurlanden. In België wordt momenteel geen ticketbelasting geheven. Het invoeren van een vliegbelasting in Nederland zal dus resulteren in een verplaatsing van Nederlandse passagiers naar de Belgische luchthaven van Brussel. Deze effecten zullen echter gering zijn, aangezien de luchthaven van Brussel veel kleiner is dan Schiphol. De connectiviteit van de luchthaven van Brussel zal hierdoor lager zijn. Duitsland verhoogde de tarieven voor de vliegbelasting op 1 april 2020. Voor het vaststellen van de tarieven voor de driezones dient dus vooral rekening te worden gehouden met de tarieven van de Duitse belasting. Hierdoor is het dus mogelijk om de tarieven van de Nederlandse ticketbelasting per tariefzone vast te stellen tussen het minimumtarief van € 7 euro en de verhoogde Duitse tarieven.

Een nadeel van de effecten van een hoge ticketbelasting is het optreden van substitutie-effecten op Schiphol. Door de daling van het aantal OD-passagiers stijgt het aantal vrachtluchten en het aantal transferpassagiers. Hierdoor worden de milieueffecten beperkt. De toename van vrachtluchten kan beperkt worden door het invoeren van capaciteitsrestricties specifiek voor het aantal vrachtluchten. Gezien de relevantie van de vrachtluchten voor de Nederlandse economie dient het effect van deze restrictie wel goed gemonitord te worden.

9.3 Een Europese vliegbelasting

De wens van de Nederlandse coalitie gaat uit naar een Europese vliegbelasting. Volgens het statement van 9 EU-lidstaten daterend van 7 november 2019 kent de Europese vliegbelasting voordelen ten opzichte van niet geharmoniseerde nationale initiatieven. Een Europese vliegbelasting creëert namelijk een gelijk speelveld voor alle landen, aangezien tarieven in de gehele Unie gelijk zijn. Bovendien zal een Europese aanpak veel efficiënter werken dan verschillende nationale initiatieven. In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan, waardoor op lange termijn toegewerkt kan worden naar de Europese vliegbelasting. Eerst wordt de mogelijkheid tot het afsluiten van bilaterale verdragen voor accijnsheffing besproken. Daaropvolgend wordt ingegaan op de mogelijkheid tot het sluiten van een Europese vliegbelasting. Voor deze varianten zal bovendien ingegaan worden op de haalbaarheid en de juridische houdbaarheid.

9.3.1 Afsluiten van bilaterale verdragen voor accijnsheffing

Tijdens de conferentie over vliegbelasting en CO₂-beprijzing in Nederland is wederom gesproken over de mogelijkheid tot het belasten van kerosine door een accijnsheffing. De mogelijkheid om bilaterale of multilaterale verdragen af te sluiten tussen EU-lidstaten is tijdens deze conferentie door de Europese Commissie als interessant bestempeld. De Europese Commissie heeft toegezegd om te onderzoeken op welke wijze zij de lidstaten kan ondersteunen met deze aanpak. Naar aanleiding van de conferentie heeft Nederland heeft aangegeven om op zoek te gaan naar bondgenoten om gezamenlijk druk uit te oefenen op de Europese Commissie. Dit resulteerde in het statement waarin 9 EU-lidstaten de Europese Commissie aanwakkert om met voorstellen voor de Europese vliegbelasting te komen. De kans op een Europese vliegbelasting is momenteel echter gering. Voor fiscale EU-wetgeving is vooralsnog unanimititeit vereist. De landen wiens economie vooral gebaseerd is op de toeristische sector zullen met grote waarschijnlijkheid hun vetorecht gebruiken op wetsvoorstellen tot een Europese vliegbelasting.

Het invoeren van een Europese vliegbelasting op de korte termijn heeft hierdoor een lage slagingskans. De negen EU-lidstaten die het statement ondertekend hebben kunnen op andere wijze een bijdrage leveren aan het beter belasten van het vliegverkeer. Deze landen kunnen een Europese kopgroep vormen welke zich actief inzet voor eerlijkere beprijzing van de luchtvaart. De eerste stap van deze kopgroep kan het afsluiten van een multilateraal verdrag zijn waarin de accijnsheffing op kerosine wordt ingevoerd voor vluchten tussen de verdragslanden. Bovendien kan deze kopgroep actief op zoek naar landen welke zich willen aansluiten bij het verdrag. Hierdoor stijgt het aantal EU-landen met een belasting op luchtvaart, waardoor de kans op een Europese vliegbelasting groeit. Vooropgesteld moet worden dat dit een tijdelijke oplossing is. Dit multilaterale verdrag vormt een tussenoplossing en een mooie opstap richting de Europese vliegbelasting.

9.3.1.1 Bepaling van het tarief

In de Richtlijn Energiebelastingen is opgenomen dat accijns op kerosine wordt belast voor een minimumtarief van 33 eurocent per getankte liter. Lidstaten hebben de mogelijkheid om hogere tarieven te hanteren voor de accijnsheffing op kerosine. Het tarief in Nederland is vastgesteld op ongeveer 50 eurocent per getankte liter. Voor het creëren van een gelijk speelveld tussen de deelnemende landen is het van belang om één tarief in te voeren. Dit kan worden bewerkstelligd door één multilateraal verdrag of coördinatie tussen alle bilaterale verdragen. Indien elke deelnemer afhankelijk bilaterale verdragen afsluit met andere deelnemende landen wordt er mogelijk geen gelijk speelveld gecreëerd. Het hanteren van een gelijk tarief voor alle verdragslanden verhoogd bovendien de uitvoeringslast voor luchthavens en vliegtuigmaatschappijen minder. Het hanteren van een multilateraal verdrag vergroot de efficiëntie van de vliegbelasting. Het hanteren van een tarief lager dan het minimumtarief van 33 eurocent per liter is in bilaterale verdragen volgens de Richtlijn Energiebelastingen toegestaan. De doelstelling van deze kopgroep is het beter belasten van de luchtvaartsector. Bovendien zal deze kopgroep op zoek gaan naar meer bondgenoten die zich aansluiten bij de accijnsheffing. De tariefstelling zal in de opbouwende fase laag worden vastgesteld, omdat de grenseffecten groeien bij een hoger tarief. Indien meer landen aansluiten bij het multilateraal verdrag kan toegewerkt worden naar een steeds reëlere belastingheffing op luchtvaart. Het is van belang om een tarief te kiezen dat geen grove inbreuk maakt op de concurrentiepositie van een van de deelnemende landen.

De concurrentiepositie van Nederlandse luchthavens zal door deze aanpak niet verslechteren, aangezien de concurrerende luchthavens in België en Duitsland ook zullen aansluiten bij het verdrag. Voor de vrachtvluchten gelden de gelijke concurrentieregio's. Hierdoor wordt een grote daling van het aantal vrachtvluchten niet verwacht. De internationale concurrentiepositie van Nederland wordt niet aangetast aangezien de toepasselijkheid van deze regeling momenteel nog erg beperkt is. Alleen vluchten naar acht andere EU-lidstaten zullen in de heffing worden betrokken en aangezien zowel België als Duitsland aansluit bij de kopgroep is voor Nederland van grenseffecten geen sprake. Het uitoefenen van deze belastingvariant zal niet direct resulteren in een verzwakking van de concurrentiepositie van vrachtvluchten in Nederland.

9.3.1.2 De haalbaarheid en houdbaarheid

De negen lidstaten van de Europese Unie hebben een andere doelstelling dan het afsluiten van een multilateraal verdrag. Momenteel lijkt dit echter de enige oplossing om binnen de Europese Unie de luchtvaart eerlijker te belasten en een gelijk speelveld te creëren onder deelnemende lidstaten. Het staat lidstaten vrij om toe te treden aan zulke verdragen zonder dat daar unanimititeit voor benodigd is binnen de gehele Unie zoals dat het geval is bij een Europese vliegbelasting. Het invoeren van een accijnsheffing op kerosine tussen deze landen vormt een mooie eerste stap richting een Europese vliegbelasting. De juridische houdbaarheid van deze Europese oplossing is groot. Onder het Verdrag van Chicago is het toegestaan om accijns te heffen op vluchten binnen een douane-Unie. De interne EU-vluchten mogen dus worden belast onder het verdrag van Chicago. Daarnaast wordt deze mogelijkheid in het EU-recht gefaciliteerd. In de Richtlijn Energiebelastingen is opgenomen dat lidstaten mogen afwijken van deze vrijstelling door het invoeren van bilaterale verdragen. In dat specifieke geval mogen de lidstaten ook afwijken van het minimumtarief. De juridische houdbaarheid van deze Europese oplossing is hiermee gewaarborgd.

9.3.2 Belastingrichtlijn voor een Europese vliegbelasting

De Europese Unie lijkt momenteel niet gereed voor een Europese vliegbelasting. Hierdoor verwacht ik op de korte termijn geen Europese vliegbelasting. Voorlopig is het beleid tussen de EU-lidstaten niet geharmoniseerd. In sommige EU-lidstaten wordt een ticketbelasting geheven op vliegtickets voor OD-passagiers. In de ticketbelastingen bestaat echter geen incentive voor vliegtuigmaatschappijen en/of vliegtuigbouwers om te innoveren en de uitstoot van de luchtvaart te verminderen. Om innovatie te stimuleren is het nodig om vervuilende vliegtuigen relatief zwaarder te belasten dan schonere vliegtuigen. Daarnaast kennen de ticketbelastingen de nodige tekortkomingen. Indien de bezettingsgraad van een vliegtuig laag ligt, wordt minder belasting afgedragen voor de vlucht dan bij een volledig gevuld vliegtuig, terwijl de uitstoot van beide vluchten nagenoeg gelijk is. Daarnaast kennen de ticketbelastingen een vrijstelling voor transferpassagiers, zodat mogelijk dubbele belastingheffing niet optreedt. Indien niet de passagier, maar het vliegtuig het object wordt voor de belastingheffing is van dubbele heffing geen sprake. Wanneer alle lidstaten van de Europese Unie zich inzetten voor een Europese vliegbelasting is een systeem welke een belasting heft per vliegtuig de optie die het beste aansluit bij 'de vervuiler betaalt'.

9.3.2.1 De tarieven

Wanneer het vliegtuig als het object voor de belastingheffing wordt aangemerkt, kunnen de negatieve externaliteiten door middel van tariefdifferentiatie beter in de prijs worden geïnternaliseerd. Voor het bepalen van het tarief worden drie variabelen benut, namelijk het vliegtuigtype, het soort brandstof en de gevlogen afstand. Differentiatie op het vliegtuigtype zorgt ervoor dat schonere en zuinigere vliegtuigen minder belasting betalen. Deze vluchten stoten namelijk ook minder vervuilende stoffen uit, waardoor de heffing beter aansluit bij 'de vervuiler betaalt'. Een ander vlak waar veel milieuwinst geboekt kan worden is het type brandstof van het vliegtuig. Voor het minder vervuilende bio- of synthetische kerosine wordt een lager tarief bepaald, waardoor luchtvaartmaatschappijen een incentive krijgen om te kiezen voor deze alternatieven. Momenteel liggen de kosten van deze brandstoffen hoger dan de prijs voor kerosine. Door een belastingheffing afhankelijk van het brandstoftype kunnen de milieuvriendelijke brandstoffen gaan concurreren. Een differentiatie naar gevlogen afstand komt momenteel al voor in een aantal ticketbelastingen. In deze systemen wordt vooral met zonesystemen gewerkt, waarbij landen ingedeeld worden in een tariefzone. Deze zone-indelingen gebeuren momenteel op basis van de geografische ligging van een lidstaat. In een Europese vliegbelasting is deze methode niet hanteerbaar. Voor het bepalen van het tarief wordt een systeem gehanteerd waarbij de vliegafstand naar boven wordt afgerond op de dichtstbijzijnde 500 kilometer. De combinatie van deze 3 variabelen creëert een systeem waarbij de negatieve externaliteiten van de vliegreis goed bepaald kunnen worden. Hierdoor is het mogelijk om de luchtvaart effectief te belasten voor de milieuschade die zij veroorzaakt.

9.3.2.2 De effecten van deze vliegbelasting

Doordat deze belasting alle externe milieukosten internaliseert in de prijs van een vliegticket zal het aantal vliegbewegingen afnemen. In het onderzoek 'De prijs van een Vliegreis' van CE Delft blijkt de milieuschade veroorzaakt door een vlucht van Amsterdam naar Londen ongeveer € 40 per passagier. Indien volledige compensatie van de externe milieueffecten wordt belast en doorberekend aan de passagiers zal de ticketprijs voor deze vliegreis ongeveer verdubbelen²¹². Voor de vliegreis tussen Amsterdam en Los Angeles zijn de milieukosten van een enkele vliegreis in dit onderzoek vastgesteld

²¹² De huidige ticketprijzen schommelen tussen de 33 en 49 euro afhankelijk van de vliegmaatschappij

op ongeveer twaalfhonderd euro. De kosten van een enkele vliegreis naar Los Angeles bedraagt nu ongeveer 450 euro²¹³. De volledige compensatie van externe milieueffecten van deze vliegreis verviervoudigt de prijs van een vliegticket. CE Delft heeft in 'Taxes in the field of aviation and their impact' berekend dat een prijsstijging van 17% in de EU resulteert in een vraagdaling naar vliegtickets van 18%. Deze trend is ook waarneembaar wanneer per EU-lidstaat wordt onderzocht wat de effecten zijn van een btw-heffing. De gemiddelde prijselasticiteit in de Europese Unie kan hiermee worden gesteld op -1. Eerder in dit onderzoek is bepaald dat de prijselasticiteit voor vliegtickets kan worden gesteld op -0.5 voor zakelijke reizigers en -1 voor niet-zakelijke reizigers. De prijselasticiteit berekent de prijselasticiteit op een bepaald punt van de vraagcurve. Deze vraagcurve is echter niet lineair, maar heeft een convexe vorm. Ongeacht de prijs van een vliegticket zal er altijd een afname van vliegtickets bestaan. De prijselasticiteit zal kleiner worden, wanneer de prijs hoger wordt dan in de huidige berekeningen. Een verdubbeling van de tarieven voor een vliegreis naar Londen zal resulteren in een grote vraagdaling naar het aantal vliegtickets. Voor korte afstandsvluchten acht ik de prijselasticiteit bovendien lager. Aangezien een percentuele stijging over een lagere prijs, minder effect zal hebben op de keuze van de afnemer. Het effect van de vliegbelasting zal per reisbestemming verschillen. Indien bestemmingen voornamelijk worden bevlogen door zakelijke reizigers zal het effect kleiner zijn dan wanneer de bestemming vooral vakantievluchten bediend. Het aantal vlieguren zal door de volledige compensatie van externe milieukosten in belangrijke mate afnemen.

9.3.2.3 De relatie tot EU ETS en CORSIA

Onder de voorgestelde vliegbelastingen worden alle uit de Europese Unie vertrokken vluchten belast naar hun externe milieukosten. Deze milieukosten zien naast de uitstoot van CO₂ ook op de uitstoot van roet, de geluidsoverlast en de schade aan de natuur. Deze heffing vormt hiermee een Pigouvianse belasting waardoor alle negatieve externaliteiten in de prijs worden opgenomen. Vluchten binnen de EER worden momenteel voor hun CO₂-uitstoot belast in het emissierechten handelssysteem van de Europese Unie. Aangezien het voorstel voor een Europese vliegbelasting alle negatieve externaliteiten belast, is aanvullende heffing door de EU ETS overbodig. De luchtvaartsector zal, door het invoeren van de Europese vliegbelasting, uit de scope van het EU ETS vallen. De rechten welke bestemd waren voor de luchtvaartsector zullen bij ingang van de Europese vliegbelasting niet meer worden vrijgegeven aan de markt, waardoor de werking van het systeem gewaarborgd blijft. Naast de heffing door het EU ETS zal de luchtvaartsector vanaf 2021 belast worden door het mondiale CORSIA van de ICAO. In CORSIA wordt de luchtvaartsector belast indien de uitstoot van de sector het niveau van 2020 overstijgt. Wanneer de uitstoot van de sector het niveau van 2020 overstijgt dienen emissierechten gekocht te worden om de uitstoot te compenseren. Uiteindelijk zal CORSIA niet gelden voor de luchtvaartsector, maar wordt de mogelijke heffing per vliegtuigmaatschappij berekend. De Europese vliegbelasting zal resulteren in een grote daling van het aantal vluchten wereldwijd. Hierdoor ontstaat mogelijk geen heffing in de systematiek van CORSIA. Indien heffing wel optreedt, zal een korting verleend worden in de Europese vliegbelasting voor de heffing betaald aan het wereldwijde CORSIA. Deze korting wordt verleend om dubbele belastingheffing in de luchtvaartsector te voorkomen.

²¹³ Gezien de huidige coronacrisis wijken geldende tarieven af van de standaard tarieven.

9.3.2.4 Aanvullende sturing voor innovatie

In de Europese vliegbelasting is het mogelijk om aanvullende stappen te nemen waardoor innovatie wordt gestimuleerd. Dit kan worden bewerkstelligd door het tarief voor vervuilende vliegtuigen relatief hoger te maken dan het tarief van schonere vliegtuigen. Indien een gesloten systeem wordt gehanteerd, kan de zwaardere heffing voor vervuilende toestellen als korting worden gegeven aan de schonere vliegtuigen. Deze stimulans kan ook worden toegepast voor de brandstofsoorten van vliegtuigen. Door een zwaardere heffing op het gebruik van normale kerosine kan het gebruik van bio- of synthetische kerosine worden gefaciliteerd. Vrachtvluchten zullen in dit systeem doorgaans onder het verhoogde tarief vallen aangezien deze toestellen zwaarder en vervuiler zijn. Om innovatie ook in dit segment van de luchtvaart te betrekken kan voor deze regeling een splitsing gemaakt worden in passagiers- en vrachttoestellen. Een belastingsysteem waarin zulke aanvullende maatregelen genomen worden om innovatie te stimuleren neemt wel afstand van de Pigouvianse belastingheffing. Uitgangspunt voor de Europese vliegbelasting blijft echter dat alle milieukosten van de belaste vliegreizen worden geïnternaliseerd in de prijs van vliegtickets. Het relatief zwaarder belasten van vervuilende vliegtuigen is verenigbaar met dat uitgangspunt.

9.3.2.5 De haalbaarheid en houdbaarheid

De haalbaarheid van deze Europese vliegbelasting is momenteel gering. Voor vluchten binnen Europa wordt een verdubbeling van de ticketprijzen verwacht. Hiermee is deze belastingheffing erg ingrijpend en marktverstorend. Voor fiscale EU-wetgeving is bovendien unanimititeit benodigd en gezien de huidige standpunten van verschillende lidstaten is de kans op een Europese vliegbelasting gering. Dit voorstel is momenteel te vooruitstrevend voor de Europese Unie, maar een belasting waarbij alle negatieve externaliteiten in de prijs worden opgenomen is wel de situatie welke nagestreefd dient te worden. Het voorstel voor de Europese vliegbelasting is hierdoor een schets voor een ideale vliegbelasting binnen het EU-recht.

De Europese vliegbelasting is een belasting gecoördineerd door de Europese Unie. Hierdoor kan verondersteld worden dat de vliegbelasting geen inbreuk doet op andere aspecten van het EU-recht. In artikel 15 van het Verdrag van Chicago is bepaald dat geen tarieven, rechten of andere heffingen worden opgelegd puur voor het recht om te vertrekken uit het territorium van een verdragsstaat. Alle EU-lidstaten zijn gehouden aan deze regel van het Verdrag van Chicago en daarom dient de Europese vliegbelasting in lijn te zijn met deze bepaling. Dit artikel van het Verdrag van Chicago wordt in verschillende rechtszaken tegen ticketbelastingen aangemerkt als anti-discriminatie bepaling. Aangezien de belastingheffing ook plaatsvindt bij binnenlandse vluchten en het tarief niet afhankelijk is van de nationaliteit van de vliegtuigmaatschappij is er van discriminatie geen sprake. Bovendien heeft de ICAO in 1999 in haar beleidsdocument voor belastingen op internationale burgerluchtvaart belastingheffing expliciet heeft uitgesloten van artikel 15 van het Verdrag van Chicago. De Europese vliegbelasting maakt hierdoor geen inbreuk op het Verdrag van Chicago. De Europese vliegbelasting zoals geschetst in deze paragraaf is hiermee juridisch houdbaar.

9.3.3 Aanbevelingen voor de Europese vliegbelasting

De wens voor een Europese vliegbelasting bestaat al enkele decennia. De benodigde unanimititeit voor fiscale maatregelen in de Europese Unie vormt echter een obstakel voor het invoeren van nieuwe wetgeving. De kans op het succesvol invoeren van een Europese vliegbelasting is hierdoor gering. Inmiddels heeft Nederland acht bondgenoten gevonden die een mogelijke kopgroep in de Europese Unie kunnen vormen richting de Europese vliegbelasting. De belangrijkste aanbevelingen

voor de Europese vliegbelasting is accepteren dat een Europese vliegbelasting momenteel geen kans van slagen heeft. Om de luchtvaartsector eerlijker te belasten is een gedragsomslag benodigd. Dit zal alleen slagen indien de verandering geleidelijk gaat. De eerste stap voor deze gedragsomslag is het vormen van een kopgroep welke door middel van een multilateraal verdrag een accijnsheffing op kerosine invoert. Dit verdrag kan naarmate meer lidstaten deelnemen langzaam toewerken naar een steeds eerlijker wordende belasting op luchtvaart. Een eerlijke belasting op luchtvaart zal zich op deze wijze langzaam verspreiden over de Europese Unie. Indien het overgrote deel van de lidstaten aangesloten zijn bij deze belastingheffing kan de overstap gemaakt worden naar de Europese vliegbelasting.

9.4 Conclusie

In tegenstelling tot de keuzes van Kabinet-Rutte III stel ik een drietal uitgangspunten voorop bij de invoering van een vliegbelasting. Zo mag de vliegbelasting geen inbreuk maken op de internationale en concurrerende status van Schiphol. Daarnaast mag de vliegbelasting niet resulteren in een daling van het aantal tonnage aan vervoerde vracht. Nederland is een echte handelseconomie en verschillende sectoren zijn afhankelijk van het luchtvrachtvervoer in Nederland. Bovendien dient een vliegbelasting bij te dragen aan een reductie van de uitstoot van broeikasgassen. De luchtvaartsector is groeiende en de overlast van de sector voor omwonenden en natuur groeit mee. Een Europese vliegbelasting blijft het ultieme doel. Een transitie naar de Europese vliegbelasting dient echter geleidelijk te gaan. Nederland zal in eerste instantie zijn eigen initiatief moeten herzien. Het invoeren van een ticketbelasting volgens de Duitse systematiek en het niet invoeren van de belasting voor vrachtluchten zal resulteren in een betere en uitvoerbare belastingheffing. Bovendien zijn de milieueffecten van deze variant veel groter indien de groei van vrachtluchten enigszins wordt ingeperkt. Om de overgang naar een Europese vliegbelasting te creëren zullen de negen EU-lidstaten die de Europese Commissie hebben opgeroepen tot actie een kopgroep moeten vormen. Deze kopgroep kan accijnsheffing van kerosine onderling afspreken door het invoeren van een multilateraal verdrag. Wanneer dit verdrag langzaam in deelnemers groeit, kan een steeds eerlijkere heffing op de sector worden doorgevoerd. Uiteindelijk kan deze accijnsheffing worden omgezet in een Europese vliegbelasting. Een Europese vliegbelasting die de negatieve externaliteiten van de luchtvaart in de prijs internaliseert is hierin het eindstadium. De route naar deze Europese vliegbelasting zal echter jaren of zelfs decennia in beslag nemen.

10. Conclusie

De Nederlandse Staat dient haar CO₂-uitstoot drastisch te verminderen om te voldoen aan de klimaatdoelstellingen van het Parijsakkoord en de uitspraak van de Hoge Raad in de Urgenda rechtszaak. Hierdoor staat fiscale vergroening hoog op de politieke agenda van het regeerakkoord van kabinet-Rutte III. Als onderdeel van de fiscale vergroening onderzoekt het kabinet de mogelijkheden tot het belasten van de luchtvaartsector. De luchtvaartsector kent een bijzondere positie in de fiscaliteit. Door het 75-jaar oude Verdrag van Chicago wordt de luchtvaartsector vrijgesteld van douaneaangelegenheden. Daarnaast is bepaald dat er geen rechten, tarieven of heffingen geheven mogen worden puur voor het recht om het territorium van een verdragsstaat in, uit, of over te vliegen. In nadere regelgeving heeft de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie bepaald dat belastingen, zoals de Europese btw-heffing, op 0% gesteld dienen te worden. Hierdoor hanteren veel landen een vrijstelling van btw- en accijnsheffing voor de internationale luchtvaart. Om de luchtvaartsector beter te belasten prefereert kabinet-Rutte III een Europese aanpak, maar gezien het wetgevingsproces in de Europese Unie en de houding van enkele lidstaten is het niet realistisch dat een Europese vliegbelasting vóór 2021 wordt ingevoerd. Daarom heeft het kabinet op 6 juni 2019 het wetsvoorstel 'Wet vliegbelasting' ingediend. In deze masterscriptie heb ik onderzocht op welke wijze een vliegbelasting het beste kan worden vormgegeven.

Mijn conclusie is dat het wetsvoorstel voor de Nederlandse vliegbelasting dient te worden aangepast waardoor een ticketbelasting wordt ingevoerd waarbij het tarief afhankelijk is van de reisafstand. Daarnaast moet de belastingheffing op vrachtluchten niet worden ingevoerd. Het kernbegrip van het fiscale vergroeningsbeleid van kabinet-Rutte III is 'de vervuiler betaalt'. De keuze voor een vliegbelasting met een vlaktarief is daarom uiterst opvallend te noemen. Uit onderzoeksrapporten van CE Delft blijkt bovendien dat de milieueffecten van een vliegbelasting volgens de Duitse systematiek vele malen groter zijn. Om de overlast voor omwonenden van de Nederlandse luchthavens te beperken gelden er momenteel capaciteitsrestricties op het aantal vliegbewegingen. Het plafond van deze restricties is bereikt, waardoor de Nederlandse luchthavens een vraagoverschot kennen. Vanwege dit vraagoverschot zal het invoeren van een belasting op één segment van de luchtvaart zorgen voor een groei van een ander segment. De ticketbelasting zal dus resulteren in een toename van de vraag naar vrachtluchten vanaf de Nederlandse luchthavens. Dit substitutie-effect zal met nadere regelgeving moeten worden beperkt, omdat de milieuwinst anders teniet wordt gedaan door de groei van het aantal vrachtluchten. Een belastingheffing op deze vrachtluchten is echter onwenselijk aangezien de concurrentie voor vrachtvervoer in noordwest Europa erg groot is. Bovendien wordt de prijselasticiteit voor de vraag naar vrachtluchten gesteld op -3 tot -5. Een belastingheffing heeft hierdoor mogelijk desastreuze gevolgen voor het luchtvrachtvervoer in Nederland. Het aantal vrachtluchten kan worden gereguleerd door het invoeren van capaciteitsrestricties specifiek voor het aantal vrachtluchten. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel staat momenteel ingepland voor 2021. Gezien de nog onbekende gevolgen van de coronacrisis raad ik aan om de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voorlopig uit te stellen.

Het kabinet-Rutte III heeft ingezet op een Europese vliegbelasting. Hiervoor heeft het kabinet ook de nodige inspanningen geleverd. Zo heeft oud-staatssecretaris Menno Snel van Financiën de Europese Commissie aangeschreven en heeft Nederland een conferentie over CO₂ en luchtvaart beprijzing georganiseerd. Deze inspanningen hebben uiteindelijk geresulteerd in een statement van 9 EU-lidstaten die de Europese Commissie aanwakkert om met voorstellen voor een Europese

vliegbelasting te komen. Het vormgeven van een Europese vliegbelasting kan mijns inziens het best gebeuren op basis van een drietal variabelen, namelijk op basis van het vliegtuigtype, het brandstoftype en de vliegafstand. De combinatie van deze variabelen benadert het volledig belasten van alle negatieve externaliteiten van de luchtvaartsector, terwijl de uitvoerbaarheid van de regelgeving gewaarborgd blijft. Bovendien stimuleert het hanteren van deze systematiek de innovatie in de luchtvaartbranche. Vervuilende vliegtuigen worden in deze systematiek namelijk zwaarder belast dan schonere en zuinigere toestellen. Gezien de huidige ontwikkelingen binnen de Europese Unie en de houding van enkele EU-lidstaten is het momenteel ondenkbaar dat zo'n ingrijpende vliegbelasting op korte termijn wordt ingevoerd. De route naar het eerlijker belasten van de luchtvaartsector in de Europese Unie zal nog jaren in beslag nemen. De 9 EU-lidstaten, die het statement ondertekend hebben, zullen als kopgroep binnen de Europese Unie moeten opereren. Gezamenlijk kunnen deze lidstaten opzoek naar meer bondgenoten waardoor langzaam toegewerkt wordt naar het eerlijker belasten van de luchtvaartsector.

11. Literatuurlijst

Wetten en verdragen:

Akkoord van Parijs

Douane Wetboek van de Unie

EU-USA open skies agreement - Air Transport Agreement

Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering

Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, Chicago

Wet op de Accijns

Wet op de omzetbelasting 1968

Richtlijnen:

Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad

Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit

Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

Richtlijn 2009/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 48 van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken

Verordeningen:

VERORDENING (EU) Nr. 421/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met het oog op de tenuitvoerlegging tegen 2020 van een internationale overeenkomst die op emissies van de internationale luchtvaart wereldwijd één marktgebaseerde maatregel toepast

Jurisprudentie:

Raad van State (België), afdeling administratie, 03-05-2005, nr. 144.081 (Samenvoeging van zaken: A. 69.837/XII-2441. (I); A. 69.876/XII-2442. (II); A. 74.820/XII-755. (III); A. 74.821/XII-754. (IV); A. 76.712/XII-795. (V))

Gerechtshof 's-Gravenhage, 17-07-2008, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145

Rechtbank Den Haag, 24-06-2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145

HvJ 23-12-2015, C-250/14, ECLI:EU:C:2015:841

Gerechtshof Den Haag, 09-10-2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591

Onderzoeksrapporten:

Airport Council International, juni 2019, *Airport industry connectivity report 2019*, vindplaats: https://www.haminfo-terminal.com/assets/child/layout/ACI_EUROPE_Airport_Industry_Connectivity_Report_2019.pdf

CE Delft, maart 2014, *Kennisoverzicht luchtvaart en klimaat*, vindplaats: <https://www.ce.nl/publicaties/1596/kennisoverzicht-luchtvaart-en-klimaat>

CE Delft, juni 2018, *Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting*, vindplaats: <https://www.ce.nl/publicaties/2132/economische-en-duurzaamheidseffecten-vliegbelasting>

CE Delft, november 2018, *A study on aviation ticket taxes*, vindplaats: <https://www.ce.nl/en/publications/2208/a-study-on-aviation-ticket-taxes>

CE Delft, april 2019, *Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe variante*, vindplaats: <https://www.ce.nl/publicaties/2304/economische-en-duurzaamheidseffecten-vliegbelasting-doorrekening-nieuwe-varianten>

CE Delft, juni 2019, *Taxes in the Field of Aviation and their impact*, vindplaats: <https://www.cedelft.eu/en/publications/2322/taxes-in-the-field-of-aviation-and-their-impact>

CE Delft, november 2019n), *De prijs van een vliegreis; een onderzoek naar de kosten van en voor de luchtvaart in Nederland*, vindplaats: <https://www.ce.nl/publicaties/2388/de-prijs-van-een-vliegreis-een-onderzoek-naar-de-kosten-van-en-voor-de-luchtvaart-in-nederland>

Decisio, oktober 2019, *Actualisatie economische betekenis Schiphol, in opdracht van: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*, vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/01/10/bijlage-1-actualisatie-economische-betekenis-schiphol/bijlage-1-actualisatie-economische-betekenis-schiphol.pdf>

SEO, oktober 2019, *Welvaartsbijdrage van vrachtluchten op Schiphol*, vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/11/18/welvaartsbijdrage-van-vrachtluchten-op-schiphol/welvaartsbijdrage-van-vrachtluchten-op-schiphol.pdf>

Significance, juni 2018, *Effecten van een vliegbelasting op het vliegverkeer*, vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/06/20/effecten-van-een-vliegbelasting-op-het-vliegverkeer/Effect+van+een+vliegbelasting+op+het+vliegverkeer.pdf>

Kamerstukken:

Kamerstukken II, 29665, (Dossier: Evaluatie Schipholbeleid), nr. 219, *BRIEF VAN DE STAATSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN*, vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-219.html>

Kamerstukken II, 29665, (Dossier: Evaluatie Schipholbeleid), nr. 260, *LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN*, vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-260.html>

Kamerstukken II, 31205, (Dossier: wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2008)), nr. 3, *MEMORIE VAN TOELICHTING*, vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31205-3.html>

Kamerstukken II, 31936, (Dossier: Luchtvaartbeleid), nr. 646, *BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT*, vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-646.html>

Kamerstukken II, 32132, (Dossier: Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de afschaffing van de vliegbelasting), nr.3, *Memorie van Toelichting*, vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32132-3.html>

Kamerstukken II, 32140, (Dossier: Herziening Belastingstelsel), nr. 47, *BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN*, vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32140-47.html>

Kamerstukken II, 35205, (Dossier: Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting)), nr.2, *VOORSTEL VAN WET*, vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35205-2-n1.html>

Kamerstukken II, 35205, (Dossier: Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting)), nr.3, *MEMORIE VAN TOELICHTING*, vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35205-3.html>

Kamerstukken II, 35205, (Dossier: Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting)), nr.6, *NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG*, vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35205-6.html>

Kamerstukken II 2018/19, 2021501–07, nr. 1618, *Verslag Eurogroep en Ecofinraad 8 en 9 juli 2019*, vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/12/brief-met-verslag-eurogroep-en-ecofinraad-van-8-en-9-juli-2019>

Publicaties:

Bel, Germa & Fageda, Xavier. (2008). *Getting There Fast: Globalization, Intercontinental Flights and Location of Headquarters*. Journal of Economic Geography. 8. 471-495. 10.2139/ssrn.849165.

Bilotkach, Volodymyr. (2015). *Are Airports Engines of Economic Development? A Dynamic Panel Data Approach*. Urban Studies. 52. 10.1177/0042098015576869.

Brons, M., E. Pels, P. Nijkamp en P. Rietveld, (2001) *Price elasticities of Demand for Passenger Air Travel: A meta-analysis*, Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2001-047/3, Vrije Universiteit, Amsterdam, vindplaats: <https://papers.tinbergen.nl/01047.pdf>

Europese Commissie, juli 2012, *State aid: Commission adopts three decisions in aviation sector in Finland, Greece and Ireland*, vindplaats: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_12_833/IP_12_833_EN.pdf

Europese Commissie, september 2005, *A possible contribution based on airline tickets as a new source of financing development: technical reflections in the run up to the UN High Level Event*, vindplaats: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/sec_2005_1067.pdf

ICAO, (2000), *ICAO'S POLICIES ON TAXATION IN THE FIELD OF INTERNATIONAL AIR TRANSPORT*, vindplaats: https://www.icao.int/publications/Documents/8632_3ed_en.pdf

ICAO, oktober 2019, *Assembly – 40th session*, vindplaats: https://www.icao.int/Meetings/A40/Documents/WP/wp_059_en.pdf

ICAO, oktober 2019, *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) — Frequently Asked Questions (FAQs)*, vindplaats:
https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/CORSIA_FAQs_October%202019_final.pdf

International Coalition for Sustainable Aviation, juni 2018, *ICSA VIEWS ON A LONG-TERM CLIMATE GOAL FOR INTERNATIONAL AVIATION*, vindplaats:
<http://www.icsa-aviation.org/wp-content/uploads/2018/06/ICSA-views-LTG-June-2018.pdf>

Oum, T.H., W.G. Waters II en Y.S. Yong, (1990) *A Survey of Recent Estimates of Price Elasticities of Demand for Transport*, Worldbank, vindplaats:
<http://documents.worldbank.org/curated/en/573201468766481035/A-survey-of-recent-estimates-of-price-elasticities-of-demand-for-transport>

Uwe M. Erling, The German Air Transport Tax: A Treaty Override of International Law, 10 FIU L. Rev. 467 (2015). vindplaats: <https://ecollections.law.fiu.edu/lawreview/vol10/iss2/11>

Regeerakkoord, oktober 2017, *Vertrouwen in de toekomst*, vindplaats:
<https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>

Remkes, J.W., januari 2020, *Advies luchtvaartsector – Advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek*, vindplaats:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/14/advies-luchtvaartsector>

Remkes, J.W., september 2019, *Niet alles kan – Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek*, vindplaats:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/25/eerste-advies-adviescollege-stikstofproblematiek>

Van De Vijver, E. (2014), *Exploring the mutual relationship between air passenger transport and economic development*, vindplaats: <https://biblio.ugent.be/publication/5779072/file/5779088>

Overheidswebsites:

<https://www.ato.gov.au/business/excise-and-excise-equivalent-goods/fuel-excise/excise-rates-for-fuel/>

<https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/steuern-von-a-bis-z/flugabgabe.html>

<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/currate/current-rates-excise-taxes.html>

https://www.customs.gov.hk/en/trade_facilitation/dutiable/types/

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/en/aeronautical-taxes#e0>

https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/NOTICE_ANG_TA_2019-6_en.pdf

https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/ts_notice_eng.pdf

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/taxes-aeronautiques#e2>

https://www.env.go.jp/en/policy/tax/20170130_greening.pdf

<https://www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty>

<https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/default.aspx> (Website in beheer door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/06/20/internationale-conferentie-vliegbelasting-en-co2-beprijzing-gaat-van-start>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2012/11/12/brief-van-stichting-urgenda-aan-de-staat-met-aankondiging-rechtszaak>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/27/ontwikkelingen-corsia-en-eu-ets>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/05/ontwikkeling-schiphol-en-hoofdlijnen-luchtvaartnota>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/11/07/political-statement-joint-statement-on-eu-coordination-for-aviation-pricing-by-the-ministers-of-finance-%E2%80%93-7-november-2019>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2019/06/20/speech-staatssecretaris-snel-tijdens-conference-on-carbon-pricing-and-aviation-taxes>

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof/programma-aanpak-stikstof-achtergrond-en-inhoud>

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof/uitspraak-raad-van-state-en-gevolgen-einde-pas>

Internetbronnen:

<http://www.urgenda.nl/documents/Persuitednodigingvonnisklimaatzaakdef.pdf>

<https://centreforaviation.com/members/direct-news/fliegen-soll-teurer-werden-497551>

https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en

https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies_en

https://ec.europa.eu/ireland/news/commission-confirms-irish-air-travel-tax-exemption-for-transit-and-transfer-passengers-did-not-constitute-state-aid_en

https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/other-taxes/possible-contribution-airline-tickets_en

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0096&from=NL>

<https://media.brusselsairport.be/bruweb/default/0001/25f9e2ccb00e8c2076fb9c147614ea26b25f6802f3.pdf>

<https://nbaa.org/flight-department-administration/tax-issues/international-taxes/italian-luxury-tax-modified-six-month-grace-period-provided/>

<https://nieuws.schiphol.nl/duidelijk-en-werkbaar-advies-van-commissie-remkes/>

<https://nieuws.schiphol.nl/schiphol-zakt-plaats-op-lijst-best-verbonden-luchthavens/>

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37478hvv/table?dl=18CDA>

<https://public.wmo.int/en>

<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

<https://www.casemine.com/judgement/uk/5b46f1f22c94e0775e7eeb01>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/luchtvaart/hoeveel-uitstoot-veroorzaakt-de-nederlandse-luchtvaart->

<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/verkeer-en-vervoer/transport-en-mobiliteit/energie-en-milieu/energieverbruik-van-vervoermiddelen/categorie-energieverbruik/brandstofverbruik-lucht-en-scheepvaart>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/41/multinationals-goed-voor-30-procent-economie>

<https://www.encyclopedia.com/environment/energy-government-and-defense-magazines/earth-summit-1992>

<https://www.europarl.europa.eu/news/nl/headlines/society/20190313STO31218/co2-emissies-van-auto-s-feiten-en-cijfers-infografiek>

<https://www.fccaviation.com/regulation/austria/air-transport-levy>

<https://www.fccaviation.com/regulation/france/civil-aviation-tax>

<https://www.fccaviation.com/regulation/italy/aero-taxi-tax>

<https://www.icao.int/about-icao/Council/Pages/vision-and-mission.aspx>

<https://www.icao.int/about-icao/History/Pages/default.aspx>

<https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>

<https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/ICAN2009/templateairservicesagreements.pdf>

<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=42d11031-3901-4921-9a41-664ac059f349>

<https://www.maa.nl/luchtvrachttaks/>

<https://www.pbl.nl/publicaties/kortetermijnraming-voor-emissies-en-energie-in-2020>

<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Nieuws/Paginas/Advies-aan-Hoge-Raad-uitspraak-gerechtshof-in-klimaatzaak-Urgenda-kan-in-stand-blijven.aspx>

<https://www.schiphol.nl/nl/download/b2b/1556618746/feW4XpEKrKAoWCUIoO6C2.pdf>

https://www.tax-news.com/news/Travel_Industry_Launches_Legal_Challenge_To_UK_Air_Passenger_Tax____26510.html

Mediapublicaties:

<https://fd.nl/economie-politiek/1337704/vliegbelasting-mogelijk-later-vanwege-coronacrisis>

<https://fd.nl/frontpage/Print/krant/Pagina/Voorpagina/241025/belasting-op-kerosine-in-aantocht>

<https://nos.nl/artikel/2318663-advies-remkes-luchtvaart-mag-alleen-groeien-als-uitstoot-stikstof-daalt.html>

<https://nos.nl/artikel/2328317-mogelijk-uitstel-klimaatmaatregelen-door-coronacrisis.html>

<https://www.ad.nl/binnenland/duizenden-scholieren-bij-klimaatmars-we-moeten-nu-iets-doen~a4d73074/>

<https://www.ad.nl/buitenland/klimaatop-madrid-akkoord-bereikt-maar-belangrijkste-beslissing-uitgesteld~abfa5700/>

<https://www.ad.nl/buitenland/vs-zetten-vertrek-uit-verdrag-van-parijs-in-gang~abb0f639/>

<https://www.ad.nl/politiek/remkes-alleen-groei-schiphol-en-opening-lelystad-airport-bij-minder-stikstof~a2857a2b/>

<https://www.bnr.nl/nieuws/10103508/china-weigert-heffing-co2-uitstoot-vliegtuigen>

<https://www.nu.nl/economie/6037806/air-france-klm-schraapt-tot-90-procent-van-capaciteit-wegens-coronavirus.html>

<https://www.rtlz.nl/algemeen/politiek/artikel/5047196/duurzame-kerosine-luchtvaart-klimaat-bijmengen-eu-kabinet>

<https://www.trouw.nl/nieuws/amerikanen-luisteren-naar-de-markt~bed1724b/>

<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/accijns-op-kerosine-gewenst-maar-onhaalbaar~b53af318/>

<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-kan-het-dat-deze-grote-vervuiler-bij-alle-internationale-klimaatakkoorden-altijd-buiten-schot-blijft~b2367ea0/>

<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/om-doelstellingen-parijs-te-halen-moeten-landen-hun-klimaatinspanningen-verdrievoudigen~b98e945b/>