

**Nationale Vliegbelasting 2021:
Haalbaarheids- en Belastingbeginseltoetsingsstudie**



Bachelor Scriptie Fiscale Economie

Stephan de Bruijn, 384813

Begeleider: Dr. L.W.D. Wijtvliet

Tweede lezer: Prof. P. Kavelaars

Erasmus University Rotterdam

03-01-2021

Inhoud

Hoofdstuk 1: Inleiding	3
1.1. Milieuveranderingen	3
1.2. Instrumentalisme.....	4
1.3. Vliegbelasting en probleemstelling	5
Hoofdstuk 2: Wetsgeschiedenis vliegbelastingen	8
2.1. Vliegbelasting 2008/2009.....	8
2.1.1 Verkiezingsprogramma's over vliegbelastingmogelijkheden.....	8
2.1.2 Belastingplan 2008.....	10
2.1.3 Rechtszaak over verdrag van Chicago.....	11
2.1.4 Afschaffing vliegbelasting 2008.....	12
2.2. Tussentijdse ontwikkelingen	13
2.3. Vliegbelasting 2021	15
Hoofdstuk 3: Effectiviteit Vliegbelastingen.....	18
3.1 Inleiding Effectiviteitsonderzoek.....	18
3.2. Verwachte effectiviteit vliegbelasting 2008/2009.....	19
3.3. Daadwerkelijke effectiviteit vliegbelasting 2008/2009.....	25
3.4 Verwachte effectiviteit vliegbelasting 2021.....	27
3.5 Vergelijking verwachte effectiviteit vliegbelastingen.....	29
Hoofdstuk 4. Vliegbelasting en Belastingbeginselen	32
4.1 Belastingbeginselen.....	32
4.2 Toetsing Verdelingsbeginselen.....	34
4.3. Toetsing Doelmatigheidsbeginselen.....	35
4.3.1. Welvaartsbeginsel.....	35
4.3.2 Beginsel van de minste pijn.....	36
4.3.3 Beginsel van optimale realisatie.....	36
Hoofdstuk 5. Conclusie	38
5.1 Samenvatting en conclusie.....	38
Appendix: Literatuurlijst.....	41

Hoofdstuk 1. Inleiding

H 1.1 Milieuveranderingen

De laatste jaren is de vervuiling van het milieu en de verandering van het klimaat op mondiaal niveau erg toegenomen. Hoewel al eerder ijstijden en warmere perioden elkaar afwisselden, laat onderzoek zien dat deze recente klimaatverandering zeer waarschijnlijk aan de mens toe te schrijven is.¹ Cijfers van het CBS en de KNMI tonen aan dat ook in Nederland er een hoge broeikasgassenuitstoot is en dat de temperatuur blijft stijgen.² Dit kan serieuze gevolgen hebben, zoals extreme weersomstandigheden en overstromingen.³ Om dergelijke gevolgen in de toekomst te voorkomen, moet er nu iets aan gedaan worden. Dit kan op individueel niveau door bijvoorbeeld minder producten te gebruiken en daardoor zowel minder productie- en vervoersprocessen nodig te hebben, maar het is ook nodig om op nationaal (en internationaal) niveau actie te ondernemen.

Vanwege het feit dat mensen niet altijd kiezen voor de opties die het milieuvriendelijkst zijn, is er soms extra sturing nodig om ervoor te zorgen dat deze opties die goed zijn voor het milieu toch zullen worden gekozen. Hierbij kan fiscale stimulatie een belangrijke rol spelen. Dit kan zowel in positieve zin als in negatieve zin plaatsvinden. Met fiscale stimulatie in positieve zin wordt bedoeld dat een keuze voor gedrag dat beter voor het milieu is, wordt beloond. Hierbij kan er bijvoorbeeld worden gedacht aan de recente subsidie voor het aanschaffen van een elektrische auto (of verlaging bijtelling voor elektrisch rijden in zakelijk verband) of een subsidie voor het kopen van een warmtepomp.⁴

Het tegenovergestelde, fiscale stimulatie in negatieve zin, is ook mogelijk. Hiermee wordt bedoeld dat een keuze die een negatief effect heeft op het milieu wordt ontmoedigd. Zo verschijnen er in Nederland steeds meer belastingen op milieuvervuilende producten of diensten om te proberen deze te verminderen of om op milieu-neutrale opties te komen. Hierbij kan

¹ Rubino, M., Etheridge, D. M., Thornton, D. P., Howden, R., Allison, C. E., Francey, R. J., ... & Curran, M. A. "Revised records of atmospheric trace gases CO₂, CH₄, N₂O, and $\delta^{13}\text{C}$ -CO₂ over the last 2000 years from Law Dome", Antarctica. *Earth System Science Data*, 11(2), 473-492., 2019

² CBS, RIVM, "Emissieregistratie.", 2020; KNMI, "Gemiddelde temperatuur in de Bilt.", 2020

³ McBean, G., "Climate change and extreme weather: a basis for action." *Natural Hazards*, 31(1), 177-190., 2004; Kleinen, T., & Petschel-Held, G., "Integrated assessment of changes in flooding probabilities due to climate change." *Climatic Change*, 81(3-4), 283-312, 2007

⁴ Van Veldhoven, S., "Kamerbrief Internetconsultatie Subsidieregeling elektrische personenauto's particulareren.; Rijkdienst voor ondernemend Nederland (2019) InvesteringsSubsidie Duurzame Energie (ISDE)", 2020

bijvoorbeeld worden gedacht aan een hogere energiebelasting op aardgas en verhoogde accijns op fossiele brandstoffen.⁵ Om te kunnen voldoen aan het klimaatakkoord van Parijs zullen er in de toekomst volgens het kabinet echter nog meer fiscale maatregelen nodig zijn.⁶ Het gehele fiscale systeem staat op deze manier langzamerhand steeds meer ten dienste van een groenere samenleving.⁷

H 1.2 Instrumentalisme

De sturing van gedrag met de fiscale maatregelen is echter niet het voornaamste doel van belastingheffing. Het klassieke doel van belastingheffing is namelijk om de uitgaven van de overheid, zoals publieke voorzieningen en andere collectieve lasten, te dekken. Dit klassieke doel staat bekend als de budgettaire functie van belastingheffing.⁸ Sinds 1995 worden echter de belastingen steeds meer beleidsmatig ingezet.⁹ De fiscaliteit wordt steeds meer gebruikt als een instrument om niet-fiscale doelen die door het kabinet zijn opgesteld te behalen door mensen te beïnvloeden bij het maken van keuzes. Dit wordt het fiscaal instrumentalisme genoemd.

Hoewel sturing door subsidies en belastingen erg effectief kan zijn in het behalen van positieve en gewenste doelen, heeft de stijgende aanwezigheid van het instrumentalisme ook negatieve gevolgen. Allereerst draagt het instrumentalisme bij aan de complexiteit van de fiscale wetgeving. Spanjers vergelijkt de overheid dan ook in zijn boek met een belastingoctopus.¹⁰ De overheid en de fiscale wetgeving hebben namelijk betrekking op steeds meer onderdelen van de samenleving. Hij benoemde zelfs dat men tegenwoordig voor de aanschaf van een nieuwe auto eerder naar een belastingadviseur moet gaan dan naar de showroom.

De keuze over welk soort auto er wordt aangeschaft kan namelijk sterk afhankelijk zijn van de fiscale wetgeving. In 2001 was er een korting op de aanschafbelasting, die afhankelijk was van het energielabel van de auto. In 2006 veranderde dit in een bonus-malus regeling, waarbij de aankoop van auto's met een zuiniger energielabel zorgde voor een korting op de belasting personenauto's en motorrijwielen (bpm) en de aankoop van een auto met een minder zuinig

⁵ Rijksoverheid, "Energiebelasting.", 2020

Kamerstukken II, 2019/2020, 35304, nr. 3, p. 8 (MvT)

⁶ Kamerstukken II, 2019/2020, 35304, nr. 3, p. 2 (MvT)

⁷ Wijtvliet, "Fiscale getijden: hoe en waarom directe en indirecte belastingen opkomen en weer neergaan", *MBB* 2019/6-26

⁸ Kaminada & Stevens, "Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei", *WFR* 2017/50

⁹ Bartel, "Belastingplannen en fiscaal onderhoud", *NTFR* 2010/1132

¹⁰ Spanjers, "Belastingoctopus", 2016

energielabel zorgde voor het verplicht afdragen van extra bpm. In 2011 werd dit weer veranderd in een progressief tariefstelsel binnen de bpm.¹¹ Al deze veranderingen in de fiscaliteit kunnen ervoor zorgen dat de keuze van welke soort auto zou moeten worden gekocht ook steeds verandert. Daarnaast zijn er ook nog andere subsidies of bijtellingsregels die hierbij van invloed kunnen zijn. Doordat de overheid in zoveel aspecten van de samenleving actief is, moet er bij elke aankoopkeuze van een product rekening worden gehouden met regelgeving. Daarnaast zijn de regelingen verschillend per soort product; voor de aankoop van een auto gelden bijvoorbeeld andere fiscale regels dan voor de aankoop van zonnepanelen. Aangezien er voor elke keuze een verschillende regeling is, kan dit zorgen voor complexiteit.

Dit fiscaal instrumentalisme zorgt met de komst van nieuwe, sturende heffingen niet alleen voor een toename van complexiteit, maar ook voor een toename in procedures bij de belastingdienst.¹² Naar schatting zou dit mogelijk zorgen voor 20.000 tot 25.000 extra fiscale procedures per jaar.¹³ Er worden steeds meer partijen beïnvloedt door nieuwe belastingen en de complexiteit daarvan. Een vereenvoudiging en vermindering van regels door een beperking van het fiscaal instrumentalisme zou dit aantal procedures echter kunnen laten afnemen door bijvoorbeeld dus niet zoveel nieuwe, sturende heffingen in werking te laten treden.

H 1.3 Vliegbelasting en probleemstelling

Hoewel er dus duidelijke nadelen aan het fiscale instrumentalisme kunnen zitten, worden er in het huidige regeringsakkoord in het bijzonder toch veel subsidies en belastingen (instrumenten) gebruikt om de opgestelde klimaatdoelen te behalen.¹⁴ Een van de meest opvallende instrumenten hierin is een herintroductie van een belasting op vliegverkeer. Dit valt op aangezien er ruim tien jaar geleden al een vorm van belasting op vliegverkeer is geweest in Nederland.¹⁵ Deze belasting werd echter binnen een jaar tijd weer afgeschaft, vanwege de gevolgen van de economische crisis in 2008.¹⁶ Volgens Gribnau zorgt deze ontwikkeling omtrent de vliegbelasting 2008 en in het algemeen het fiscaal instrumentalisme voor schade aan de

¹¹ PBL, "Belastingkortingen voor zuinige auto's: afwegingen voor fiscaal beleid", 2014, p. 12

¹² Röben, "50 jaar belastingrechtspraak bij 'de Justitie'", *NTFR 2007/1697* p. 4

¹³ Röben, "50 jaar belastingrechtspraak bij 'de Justitie'", *NTFR 2007/1697* p. 5

¹⁴ Van Haersma Buma, S., Pechtold, A., Segers, G.J., Rutte, M. "Regeerakkoord 2017: Vertrouwen in de toekomst.", 2017

¹⁵ Staatsblad, 2007, 562

¹⁶ Kamerstukken II, 2009/2010, 32132, nr. 3

rechtszekerheid, omdat er door het snelle komen en gaan van belastingwetten minder duidelijkheid is bij het subject omtrent het geldende (en langdurige) recht.¹⁷ Een herintroductie van een soortgelijke wet kan de rechtszekerheid ook aantasten, omdat dit ook voor onzekerheid betreffende het geldende recht kan zorgen. Toch is er voor gekozen om opnieuw een vorm van belasting op vliegverkeer in te voeren. Deze herintroductie van een (vorm van een) vliegbelasting roept dan ook meerdere vragen op;

- Welke gebeurtenissen hebben ertoe geleid dat deze instrumentalistische wet toch weer (al is het dan in een andere vorm) wordt geïntroduceerd?;
- Wat waren de (geschatte) effecten van de oude vliegbelasting en wat zullen de effecten van deze nieuwe vliegbelasting zijn?;
- Is een vliegbelasting überhaupt wel de beste manier om het klimaatdoel voor deze sector te bereiken en voldoet deze belasting daarmee dus aan de doelmatigheidsbelastingbeginselen?

In deze scriptie zal geprobeerd worden om op al deze vragen een antwoord te vinden door de wetsgeschiedenis te analyseren (Hoofdstuk 2), een effectiviteitsonderzoek te doen (Hoofdstuk 3) en een toetsing aan belastingbeginselen uit te voeren (Hoofdstuk 4) met betrekking tot de voorgestelde wet van de nationale vliegbelasting 2021, en daarmee de volgende hoofdvraag te beantwoorden:

Wat is de verwachte effectiviteit van de voorgestelde wet van de nationale vliegbelasting 2021 en in hoeverre voldoet dit belastingvoorstel aan belastingbeginselen?

In deze scriptie zal de verwachte effectiviteit worden beoordeeld op basis van meerdere effectiviteitsrapporten, die zijn gemaakt ter ondersteuning van het wetsvoorstel over de nationale vliegbelasting 2021.¹⁸ Hierin is ook de effectiviteit besproken van mogelijke alternatieven. In de

¹⁷ Gribnau, "Instrumentalisme en vrijheid", NTFR 2012/517

¹⁸ Kamerstukken II, 2007/2008, 31205, nr. 5

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, "Effecten van de vliegbelasting", 2011

CE Delft, "Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting", juni 2018

Kamerstukken II 2017/18, 32 140, nr. 47, bijlage 848243. ;

CE Delft, "Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten", april 2019,

Kamerstukken II 2018/19, 35 205, nr. 3, bijlage 882682.;

CE Delft, "Taxes in the Field of Aviation and their impact", juni 2019

CE Delft, "Economische en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting", 2018

hoofdvraag worden met “*belastingbeginselen*” de verschillende beginselen, zoals opgesteld door De Langen bedoeld, namelijk: het draagkrachtbeginsel, het profijtbeginsel, het beginsel van de bevoorrechte verkrijging, het welvaartsbeginsel, het beginsel van de minste pijn en het beginsel van de optimale realisatie.¹⁹ Hierbij zal gekeken worden naar wat elk beginsel precies inhoudt en in hoeverre het voorstel van de vliegbelasting (2021) aan deze beginselen voldoet.

Significance, “Effecten van een vliegbelasting op het vliegverkeer.”, 2018

¹⁹ Stevens, L. G. M., *Elementair belastingrecht. Voor economen en bedrijfsjuristen*, 2014, p. 9;

W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson 1954-1958

Hoofdstuk 2. Wetsgeschiedenis Vliegbelastingen

H 2.1 Vliegbelasting 2008/2009

Om een beter begrip te krijgen van het huidige wetsvoorstel over de nationale vliegbelasting 2021 is het belangrijk om te kijken welke ontwikkelingen hiertoe hebben geleid. Hierbij is het noodzakelijk om ook te kijken naar de eerdere vorm van vliegbelasting uit 2008 en diens oorsprong, verloop en einde, omdat deze twee belastingen sterk met elkaar verbonden zijn. Om onduidelijkheden te voorkomen in dit hoofdstuk zullen de (wets-)ontwikkelingen zoveel mogelijk op hiërarchische volgorde worden besproken.

H 2.1.1 Verkiezingsprogramma's over vliegbelastingmogelijkheden

Tijdens de verkiezingen van de Tweede Kamer in 2006 werd al duidelijk dat bijna alle partijen (9/10) van diegenen die uiteindelijk zetels verkregen verschillende milieumaatregelen wilden creëren in Nederland. Hiermee speelde bij de meesten ook de milieuvervuiling door het vliegverkeer een belangrijke rol. Zo wilde het CDA een milieubelasting waardoor vliegen voor personen duurder zal kosten.²⁰ Het is onduidelijk of hiermee een ticketbelasting of een andere vorm van belasting mee werd bedoeld. De SP wilde “*een heffing op vliegverkeer*”.²¹ Uit het verkiezingsprogramma bleek dat deze partij ontevreden was over het feit dat er nog steeds geen brandstofheffing was op kerosine, maar in het uiteindelijke voorstel werd nog niet gesproken over welke vorm de heffing zou moeten hebben. Ook het D66 vond dat de overheid moest ingrijpen.²² Het D66 vond namelijk dat vanwege een afwezigheid van een belasting op brandstof er een beperkte heffing op vliegverkeer zou moeten komen. De partij was echter opnieuw net als het CDA en de SP niet duidelijk over de specifieke vorm van deze heffing. De PvdA was ook enigszins onduidelijk over hun voorstel.²³ Deze partij wilde namelijk een milieubelasting op Schiphol vaststellen, maar geeft verder geen aanwijzing over hoe zij dit voor zich ziet.

De ChristenUnie was iets duidelijker in haar verkiezingsprogramma.²⁴ Zij stelde specifiek een ticketheffing voor vanwege de afwezigheid van BTW op de vliegtickets en accijnzen op de

²⁰ CDA, “Verkiezingsprogramma 2006-2011: Vertrouwen in Nederland. Vertrouwen in elkaar.”, 2006

²¹ SP, “Verkiezingsprogramma 2006-2010: Een beter Nederland, voor hetzelfde geld.”, 2006

²² D66, “Verkiezingsprogramma Tweede Kamer 2006/2010: Het gaat om mensen”, 2006

²³ PvdA, “Verkiezingsprogramma 2006: Het Nederland van morgen”, 2006

²⁴ ChristenUnie, “Verkiezingsprogramma 2006: Duurzaam voor elkaar”, 2006

gebruikte brandstof. De Partij van de Dieren wilde echter juist een accijns invoeren op vliegtuigbrandstoffen en ook de SGP stelde een accijns op kerosine voor.²⁵ GroenLinks was ook een voorstander van de invoering van een belasting op kerosine. Er werd echter bijgevoegd dat ook andere milieuheffingen op vliegverkeer mogelijk zouden worden ingevoerd.

Hiernaast had de VVD echter alleen restricties omtrent het groeien van de luchthaven Schiphol opgenomen in haar verkiezingsprogramma.²⁶ Zij besprak wel andere mogelijke milieumaatregelen naast een heffing op vliegverkeer in haar verkiezingsprogramma. De PVV was tenslotte de uitzondering, aangezien deze partij geen enkele milieumaatregel in haar verkiezingsprogramma had opgenomen.²⁷

Over het algemeen waren de meeste verkiezingsprogramma's het dus eens over het feit dat er een heffing moest komen met betrekking tot het vliegverkeer. In conclusie waren vier partijen onduidelijk over de vorm van deze belasting; één partij wilde een ticketheffing invoeren; drie partijen wilden een belasting op vliegbrandstoffen en twee partijen bespraken geen enkele heffingen met betrekking tot het vliegverkeer.

In een recent stuk van Kavelaars bespreekt hij kort zijn mening over een ticketbelasting en een kerosinebelasting.²⁸ Allereerst is het volgens hem effectiever om in plaats van een belasting strengere milieueisen te stellen aan vliegtuigen omtrent CO₂-uitstoot. De oplossing zou namelijk gezocht moeten worden in de niet-fiscale regelgeving om goede voortgang te willen maken met betrekking tot het milieu. Indien dit niet mogelijk is of niet voldoende is, dan kan er gekeken worden naar fiscale maatregelen. Met betrekking tot een belasting op vliegverkeer is een kerosinebelasting volgens hem in de uitvoering veel overzichtelijker dan een ticketbelasting en de kerosinebelasting verdient daarom de voorkeur.²⁹ In de volgende paragraaf zal echter blijken dat er in 2008 (en in het wetsvoorstel van de vliegbelasting 2021) niet voor deze vorm is gekozen.

²⁵ PvdD, "Verkiezingsprogramma Tweede Kamer verkiezingen 2006: 200x liever voor mens, dier, natuur en milieu", 2006

SGP, Verkiezingsprogramma 2006-2011: naar eer en geweten", 2006

²⁶ VVD, "Verkiezingsprogramma 2006: voor een samenleving met ambitie", 2006

²⁷ PVV, "Verkiezingspamflet", 25 augustus 2006

²⁸ Kavelaars, "Milieu moet: ook fiscaal", WFR 2019/144

²⁹ Kavelaars noemt nog wel dat een kerosinebelasting eventueel voor moeilijkheden kan zorgen vanwege het verdrag van Chicago uit 1944.

H 2.1.2 Belastingplan 2008

De eerste keer na de verkiezingstijd dat er vanuit een partij of vanuit de overheid via een officieel stuk over een vliegbelasting werd gesproken was in het Belastingplan 2008.³⁰ Het was enigszins bijzonder dat de vliegbelasting niet specifiek in het coalitieakkoord voorkwam, terwijl deze belasting wel in het verkiezingsprogramma van iedere partij van het kabinet te vinden was.³¹

In dit akkoord was namelijk opgenomen dat het Kabinet-Balkenende IV wil streven naar een duurzame leefomgeving. Dit was de derde pijler van het akkoord (pijler III). Hierbij werd genoemd het aanpakken van klimaatverandering, een stijgend energieverbruik, vervuiling, watertekorten en voedselschaarste. In de memorie van toelichting van het Belastingplan 2008 werd wel benoemd dat de vliegbelasting onderdeel was van deze pijler.³² De vliegbelasting kon dan ook geïnterpreteerd worden als het aanpakken van de “vervuiling”, wat één van de onderdelen van deze pijler was.

In de memorie van toelichting van het Belastingplan 2008 werd er verder nadere toelichting gegeven aan de voorgestelde wetten in het Belastingplan. Deze toelichting was er ook voor de voorgestelde vliegbelasting. Allereerst was dus één van de doelen van het kabinet om een duurzame leefomgeving te creëren (pijler III van het coalitieakkoord). Daarbij behoorde *“het streven om de maatschappelijke kosten van activiteiten in de marktprijs tot uitdrukking te laten komen in die gevallen waarin dat nu nog in onvoldoende mate gebeurt.”* Vliegen was naar de mening van het kabinet een activiteit, waarin dat nog in onvoldoende mate voorkwam en daarom werd een vliegbelasting ingesteld.

Van de vliegbelasting werden vervolgens verschillende opties in de memorie van toelichting besproken en er werd hierbij dan ook verwezen naar een onderzoek naar de effectiviteit van de verschillende vormen van een vliegbelasting en een second opinion hierover van het Centraal Plan Bureau (CPB).³³ In dit onderzoek werd ingegaan op de economische en milieueffecten van verschillende vormen van de vliegbelasting. Deze specifieke effectiviteitschattingen zullen nader worden bekeken en behandeld in het derde hoofdstuk. Rond de bespreking van dit rapport in de memorie van toelichting werd echter nog wel benoemd dat deze belasting een weg was om de uitstoot van het vliegverkeer aan te pakken.

³⁰ Kamerstukken II, 2007/2008, 31205, nr. 2, p. 16-18

³¹ Balkenende, J.P., Bos, W.J. & Rouvoet, A., “Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PVDA en ChristenUnie: Samen Werken, Samen Leven.”, 2007

³² Kamerstukken II, 2007/2008, 31205, nr. 3, p. 6-9 (MvT)

³³ Kamerstukken II, 2007/2008, 31205, nr. 5

Uiteindelijk waren er dus meerdere doelen van het kabinet opgenomen in het stukje over de vliegbelasting in de memorie van toelichting. Het specifieke doel van het kabinet met de vliegbelasting was dus niet helemaal duidelijk, maar is een onderdeel van meerdere grotere doelen. Deze structuur uit de memorie van toelichting liep als volgt: één van de hoofddoelen van het kabinet Balkenende IV was om te streven naar een duurzame leefomgeving (pijler III van het coalitieakkoord). Om dit te bereiken moest het doel gesteld worden om de vervuiling aan te pakken. Een manier om deze vervuiling aan te pakken was om maatschappelijke kosten in de marktprijs tot uitdrukking te laten komen, wat zou kunnen leiden tot een gedragsverandering bij de consumenten. De kosten voor het milieu van vliegen waren echter nog niet in de marktprijs te zien. De vliegbelasting kon hier een middel voor zijn. De vliegbelasting diende dus als vertegenwoordiging van de milieukosten van vliegen, wat voor lagere vervuiling en daarmee voor een duurzamere leefomgeving zou zorgen. De lagere vervuiling en de daarmee verbonden duurzamere leefomgeving waren dan ook de uiteindelijke doelen van de vliegbelasting volgens de memorie van toelichting van het Belastingplan 2008.

Na enige tijd van debatteren en stemmen over verschillende amendementen werd uiteindelijk het Belastingplan 2008 aangenomen.³⁴ De publicatie in het Staatsblad zorgde er vervolgens voor dat de voorgestelde wet van de vliegbelasting in werking trad.³⁵ De uiteindelijke vorm van de vliegbelasting was dat er een belasting van €11.25 moest worden betaald voor vluchten binnen de EU, waar het EEG-verdrag geldig was en voor vluchten binnen 2500 kilometer vanaf de luchthaven van vertrek. Voor alle andere bestemmingen moest een belasting van €45 worden gerekend. Deze belasting kwam bovenop de normale ticketprijs en werd vervolgens door de luchtvaartmaatschappijen aan de exploitant van de luchthaven gegeven. De belasting werd daarna door de exploitant aan de Staat afgedragen.³⁶

H 2.1.3 Rechtszaak over verdrag van Chicago

Luchtvaartmaatschappijen waren het niet eens met de komst van de vliegbelasting en begonnen een rechtszaak tegen de Nederlandse Staat.³⁷ Volgens de maatschappijen was de vliegbelasting tegen de Europese regels omtrent eerlijke concurrentie en een open markt.

³⁴ Rijksbegroting, 22-11-2007, 31205, Stemmingen i.v.m. wetsvoorstel Belastingplan 2008 (31205)

³⁵ Staatsblad, 2007, 562

³⁶ Kamerstukken II, 2007/2008, 31205, nr. 3, p. 6-9 (MvT)

³⁷ Hof 's-Gravenhage, 17 juli 2008, ECLI:NL:GHSGR:2008:BD7068

Daarnaast zou de vliegbelasting in strijd zijn met het verdrag van Chicago. Uiteindelijk werd besloten door de rechtbank en later bij het hoger beroep door het Gerechtshof in Den Haag dat de belasting niet in strijd was met Europese regels of het verdrag van Chicago. Het streven van het verdrag was namelijk volgens de rechter om door middel van luchtvaart een internationale vriendenband te creëren ten tijde van oorlog. Deze belasting zou hierbij niet tegen dat streven ingaan. Daarnaast werden belastingen niet specifiek genoemd of bedoeld in het verdrag, waardoor de rechter besloot dat de belasting niet in strijd was met het verdrag van Chicago. Deze redenatie dat belastingen niet specifiek werden bedoeld of genoemd werd daarnaast ook gebruikt om uit te leggen dat de voorgestelde vliegbelasting niet in strijd was met de Europese regels omtrent het vrije verkeer van diensten. De vliegbelasting kon uiteindelijk dus gewoon in werking treden.

H 2.1.4 Afschaffing vliegbelasting 2008

Enkele maanden na de invoering van de vliegbelasting ontstond de kredietcrisis. Door de komst van deze crisis werden allerlei bedrijven en individuen zwaar getroffen. De overheid wilde hen helpen door onder andere een fiscaal stimuleringspakket aan te bieden.³⁸ In dit fiscale stimuleringspakket werd ook een onderdeel opgenomen over de vliegbelasting. Gezien het feit dat de vliegmaatschappijen zwaar getroffen waren, werd besloten de vliegbelasting af te schaffen. Deze afschaffing gebeurde in twee fasen. Allereerst werden in de nota van het crisis en fiscaal stimuleringspakket beide tarieven op 0 gezet, omdat er door bedrijven snel zekerheid hierover werd gewenst.³⁹ Om daarnaast de maatschappijen nog extra zekerheid te geven dat de belasting niet snel terug zou kunnen komen, zou vervolgens in het Belastingplan van 2010 de totale afschaffing van de vliegbelasting worden geregeld.

Op basis van de motie Leijnse c.s. werd er in plaats van het wetsvoorstel gezamenlijk in te dienen bij het Belastingplan 2010 een specifiek wetsvoorstel afzonderlijk bij de Staten-Generaal ingediend, omdat er al zekerheid zou zijn over de afschaffing van de wet.⁴⁰ Dit wetsvoorstel van wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag zorgde ervoor dat de vliegbelasting volledig werd afgeschaft op een eerder moment.⁴¹

³⁸ Kamerstukken II, 2008/2009, 31301, nr. 11, p. 7

³⁹ Kamerstukken II, 2008/2009, 31301, nr. 11, p. 7

⁴⁰ Kamerstukken I, 2008/09, 31 301, nr. D Herdruk.

⁴¹ Kamerstukken II, 2009/2010, 32132, nr. 3

In conclusie is de vliegbelasting 2008 van kracht geweest van 1 juli 2008 tot 29 september 2009. Het tarief van de vliegbelasting is hierbij echter al op 1 juli 2009 op 0 gezet, terwijl de vliegbelasting dus nog wel enkele maanden na deze datum bleef bestaan. Hoewel de luchtvaartmaatschappijen vreugdig reageerden op de afschaffing, was milieudefensie niet tevreden.⁴² Deze organisatie zag namelijk dat opnieuw het milieu onbelast vervuild kon worden door het vele vliegverkeer. Ook de fiscale wetenschap was niet positief over dit verloop. Niessen benoemde dat verschillende milieumaatregelen handenvol geld hadden gekost en het financiële belang van de heffingen beperkt bleef. De vliegbelasting was volgens hem dan ook “*geen succes*”, omdat er allemaal administratieve kosten waren en de vliegbelasting daarnaast ook minder opbracht dan verwacht (267 miljoen opbrengst in vergelijking met de gewenste 350 miljoen).⁴³ Gribnau schreef zelfs dat deze vliegbelasting een duidelijk voorbeeld is van de vele nieuwe wetten, die door het snelle verdwijnen schade veroorzaken aan de rechtszekerheid in ons land.⁴⁴ Hiermee bedoelden de wetenschappers niet dat de vliegbelasting op zichzelf een slecht idee is, maar de ontwikkeling en daarna de snelle afschaffing is niet een goed voorbeeld van hoe het bestaan een wet zou moeten verlopen.

H 2.2 Tussentijdse ontwikkelingen

Enkele maanden na de afschaffing van de vliegbelasting viel het kabinet Balkenende IV op 20 februari 2010. Door deze val van het kabinet werden de verkiezingen voor de Tweede Kamer naar voren gehaald en hoewel de vliegbelasting nog maar net was afgeschaft, namen meerdere partijen toch voorstellen met betrekking tot een vorm van vliegbelasting in hun verkiezingsprogramma 2010 op. Zo wilde de SP een heffing invoeren op het landen en opstijgen van vliegtuigen indien er geen kerosinebelasting op Europees niveau zou komen.⁴⁵ Ook GroenLinks wilde een nationale belasting van vliegen, maar wenste dat een kerosinebelasting op Europees niveau hieraan zou worden toegevoegd.⁴⁶ De ChristenUnie ging in deze gedachte mee. Deze partij wilde namelijk een Nitrogen-oxide (NO_x) heffing per vliegtuig in samenwerking met omringende landen én een kerosinebelasting op Europees niveau.⁴⁷ De D66 daarentegen sprak

⁴² ANP, “Gemengde reacties op afschaffing vliegtaks.”, 25 maart 2009

⁴³ Niessen, “Twaalf en een half jaar fiscale rechtsontwikkeling: afscheid van de twintigste eeuw”, NTFR 2012/2311

⁴⁴ Gribnau, “Instrumentalisme en vrijheid”, NTFR 2012/517

⁴⁵ SP, “Verkiezingsprogramma 2010: Een beter Nederland voor minder geld.”, 2010

⁴⁶ GroenLinks, “Verkiezingsprogramma 2010: Klaar voor de toekomst.”, 2010

⁴⁷ ChristenUnie, “Verkiezingsprogramma 2010-2014: Vooruitzien; christelijk-sociaal perspectief”, 2010

alleen over een vliegbelasting op Europees niveau, terwijl de SGP alleen over een kerosinebelasting sprak.⁴⁸

De PVV had een andere mening hierover en zij nam in haar verkiezingsprogramma op dat zij nooit meer een vliegbelasting wilde en dat er ook geen CO₂ heffing op vliegtuigen zou moeten komen.⁴⁹ De grotere partijen tijdens deze verkiezingen echter, zoals de VVD, de PvdA en het CDA namen in hun verkiezingsprogramma niets op over een eventuele belasting op vliegen of kerosine. Het uiteindelijke kabinet Rutte I werd op 14 oktober 2010 gevormd door de VVD en het CDA met gedoogsteun van de PVV. Hoewel de vele andere partijen iets over een vliegbelasting in hun verkiezingsprogramma hadden staan, werd door het kabinet in het uiteindelijke regeerakkoord niets over een belasting op vliegen opgenomen.⁵⁰ Er werden dan ook geen heffingen met betrekking tot het vliegverkeer ingevoerd tijdens de regeringsperiode van kabinet Rutte I (2010-2012).

Na de val van het kabinet Rutte I op 23 april 2012 moesten er opnieuw verkiezingen plaatsvinden voor de Tweede Kamer. De meeste politieke partijen laten dan ook alweer weten dat ze toch iets willen doen wat betreft een vorm van belasting op vliegen.⁵¹ In de nieuwe verkiezingsprogramma's was te lezen dat veel partijen exact dezelfde belasting-wensen omtrent vliegverkeer hadden als in 2010. Er waren hier echter enkele uitzonderingen. Zo gaf de PvdA aan dat ze een kerosinebelasting op Europees niveau zouden willen hebben, terwijl zij in 2010 niets over een dergelijke belasting had opgenomen in haar programma.⁵² D66 sprak nu specifiek over een kerosinebelasting op internationaal niveau in plaats van over een vliegbelasting op Europees niveau.⁵³ Tenslotte gaf de ChristenUnie aan zich te willen inzetten op Europees niveau voor de emissiedoelstellingsregelingen in plaats van de voorgestelde nationale heffing in 2010.⁵⁴ In het regeerakkoord werd er uiteindelijk opnieuw niets opgenomen over een belasting op vliegen of kerosine.⁵⁵

Ondanks het feit dat er geen vliegbelasting werd opgenomen in het regeerakkoord, werd er toch daadwerkelijk alweer een bereidheid getoond door het kabinet tijdens de 2014

⁴⁸ D66, "Verkiezingsprogramma 2010-2014: We willen het anders.", 2010

SGP, "Verkiezingsprogramma 2010-2014: Daad bij het Woord", 2010

⁴⁹ PVV, "Verkiezingsprogramma 2010-2015: De agenda van hoop en optimisme", 2010

⁵⁰ Rutte, M & Verhagen, M.J.M., "Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en verantwoordelijkheid.", 2010

⁵¹ Spanjers, "Parlementair", WFR 2012/1018

⁵² PvdA, "Verkiezingsprogramma 2012: Nederland, Sterker & Socialer.", 2012

⁵³ D66, "Verkiezingsprogramma 2012/2017: En Nu Vooruit.", 2012

⁵⁴ ChristenUnie, "Verkiezingsprogramma 2013/2017: Voor de verandering.", 2012

⁵⁵ Rutte, M. & Samsom, D.M., "Regeerakkoord VVD-PvdA: Bruggen slaan", 2012

begrotingsonderhandelingen om een vorm van vliegbelasting in te voeren.⁵⁶ Dit voorstel was er echter alleen om de oppositiepartijen naar hun kant te laten komen. Op dit voorstel kwamen er ook direct heftige reacties vanuit de vliegsector. Uiteindelijk werd er na de onderhandelingen verder praktisch niets meer met dit voorstel gedaan.

H 2.3 Vliegbelasting 2021

Na de begrotingsonderhandelingen werd de vliegbelasting in de Tweede Kamer of door partijen in het algemeen niet meer expliciet besproken tot aan de beëindiging van het kabinet een dag voor de nieuwe Tweede Kamer verkiezingen in 2017. Tijdens die verkiezingen werden er opnieuw verschillende vormen van een vliegbelasting opgenomen in meerdere verkiezingsprogramma's, maar het kwam wel minder naar voren dan tijdens de andere besproken verkiezingen.⁵⁷ Zo wenste GroenLinks opnieuw een belasting op vliegreizen én een kerosinebelasting.⁵⁸ De SGP stelde daarentegen alleen een kerosinebelasting op internationaal niveau voor.⁵⁹ De SP wilde daarnaast oude vliegtuigen, die veel overlast veroorzaken gaan belasten.⁶⁰ De PvdA wilde deze lawaaiige en vervuilde vliegtuigen niet belasten, maar zij wilde deze vliegtuigen niet meer toelaten op de luchthaven.⁶¹ De VVD had het weer over strengere uitstootnormen stellen bij fabrikanten om dit probleem op te lossen.⁶² De PvdD besprak tenslotte in haar verkiezingsprogramma zowel een ticketbelasting op nationaal niveau als een CO₂-heffing op Europees niveau en had het daarnaast ook nog over een kerosinebelasting.⁶³ De overige partijen, die zetels ontvingen tijdens deze verkiezing, namelijk 50Plus, Denk, ChristenUnie, PVV, CDA en D66 hadden niets over een eventuele belasting in hun verkiezingsprogramma's opgenomen.⁶⁴

⁵⁶ Spanjers, "Onderhandeling begroting", WFR 2013/1203

⁵⁷ Jansen, "De fiscale ideeën in de verkiezingsprogramma's", WFR 2017/49

⁵⁸ GroenLinks, "Verkiezingsprogramma 2017-2021: Tijd voor verandering", 2017

⁵⁹ SGP, "Verkiezingsprogramma 2017-2021: Stem vóór het leven", 2017

⁶⁰ SP, "Verkiezingsprogramma 2017: Programma voor een sociaal Nederland #Pakdemacht", 2017

⁶¹ PvdA, "Verkiezingsprogramma 2017: Een verbonden samenleving", 2017

⁶² VVD, "Verkiezingsprogramma 2017-2021 : Zeker Nederland", 2017

⁶³ PvdD, "Verkiezingsprogramma 2017: Plan B", 2017

⁶⁴ 50Plus, "Verkiezingsprogramma 2017-2021: Omdat Ouderen het niet meer pikken!", 2017

Denk, "Verkiezingsprogramma 2017-2021: Denkend aan Nederland", 2017

ChristenUnie, "Verkiezingsprogramma 2017-2021: Hoopvol realistisch", 2017

PVV, "Verkiezingsprogramma 2017-2021: Nederland weer van ons", 2017

CDA, "Verkiezingsprogramma 2017-2021: Keuzes voor een beter Nederland", 2017

D66, "Verkiezingsprogramma 2017-2021: Kansen voor iedereen", 2017

Terwijl de partijen probeerden tot een regeerakkoord te komen, was er allemaal onbevestigde berichtgeving over de vele belastingwijzigingen die het kabinet Rutte III voor ogen zou hebben, waaronder een vliegbelasting.⁶⁵ Dit was bijzonder, zeker aangezien alle partijen, die onderdeel uitmaakten van het kabinet (VVD,CDA,D66,ChristenUnie), niets over een eventuele belasting in hun verkiezingsprogramma's hadden opgenomen. Toch bleken deze geruchten waar te zijn, want er was inderdaad een voorstel omtrent de vliegbelasting opgenomen in het uiteindelijke regeerakkoord, terwijl er tijdens de verkiezingen in 2017 veel minder over een dergelijke belasting werd gesproken in de verkiezingsprogramma's in vergelijking met de twee verkiezingen ervoor. Daarnaast werd er ook door de partijen, die een belasting op vliegverkeer voorstelden in hun verkiezingsprogramma, vooral een belasting op kerosine voorgesteld in plaats van de eventuele ticketbelasting uit het regeerakkoord.

In dit (huidige) regeerakkoord liet het kabinet weten dat Nederland zich in Europees verband wilde inzetten voor een belasting voor de luchtvaart om te kunnen voldoen aan de klimaatdoelen van Parijs.⁶⁶ Indien een Europese vliegbelasting niet mogelijk zou zijn, zou het kabinet vervolgens kijken naar een heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen. Als deze twee routes vervolgens onvoldoende zouden opleveren, zou er vervolgens gekeken worden naar een ticketbelasting. Deze plannen met betrekking tot een vliegbelasting veroorzaakten geen vreugde, maar een wantrouwen in de Tweede Kamer bij de overige partijen.⁶⁷ De komst van de belasting was namelijk gereserveerd voor het laatste kabinet-jaar (2021). De oppositiepartijen waren hierdoor dan ook van mening dat dit plan niet serieus kon worden genomen. Toch gaf het kabinet in reactie hierop aan dat dit onderdeel van het regeerakkoord zeer serieus zou worden genomen en dat het kabinet daadwerkelijk van plan is om de vliegbelasting in te voeren.⁶⁸ Er werd dan ook op 6 juni 2019 op basis van het regeerakkoord een wetsvoorstel nationale vliegbelasting 2021 uitgewerkt, wat op 1 januari 2021 in werking zou moeten treden.⁶⁹

Dit wetsvoorstel noemde verschillende tarieven. Ten eerste zal er een tarief geheven worden van €7 voor iedere passagier van een personenvliegtuig. Daarnaast zal er een tarief

⁶⁵ Spanjers, "Emmertje bluswater voor Belastingdienst", WFR 2017/201

⁶⁶ Van Haersma Buma, S., Pechtold, A., Segers, G.J., Rutte, M., "Regeerakkoord 2017: Vertrouwen in de toekomst.", 2017

Paris Agreement, 2015

⁶⁷ Spanjers, "Vliegbelasting", WFR 2018/66

⁶⁸ Spanjers, "Coalitiehandel", WFR 2018/91

⁶⁹ Kamerstukken II, 2018/2019, 35205, nr. 2 en Kamerstukken II, 2018/2019, 35205, nr. 3 (MvT)

geheven worden van €3,85 per 1000KG van een vrachtvliegtuig met geluidsklasse A (Δ EPNdB hoger dan -20) en er zal een tarief geheven worden van €1,925 per 1000KG van een vrachtvliegtuig met geluidsklasse B (Δ EPNdB gelijk aan of lager dan -20). In een brief aan de planbureaus werd hierbij later nog geschreven dat het tarief voor een passagier niet doorgerekend moest worden als €7, maar als €15.⁷⁰

Hoewel er nog steeds de intentie was om deze wet nationale vliegbelasting 2021 uit te voeren, was Meussen voor de coronacrisis al van mening dat de vliegbelasting er waarschijnlijk toch niet meer zal komen.⁷¹ Ook vanwege het feit dat de huidige coronacrisis een groot effect heeft op de luchtvaartmaatschappijen wordt nu deze invoering steeds minder waarschijnlijk. Tot op heden is het nog onduidelijk of de vliegbelasting op 1 januari 2021 zal worden ingevoerd. Op 8 september 2020 werd er nog een brief gestuurd vanuit de Staatssecretaris van Financiën naar de Eerste Kamer, waarin is opgenomen dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zou kunnen worden uitgesteld en dat de vliegbelasting mogelijk niet eens meer nodig zou zijn in het geval dat er in de tussentijd Europese wetgeving zou ontstaan omtrent vliegtuigen.⁷²

⁷⁰ Spanjers, "Ontwerp Klimaat-akkoord", WFR 2019/15

⁷¹ Meussen, "Vaarwel 2019 en welkom 2020", NTFR 2020/1

⁷² Kamerstukken I, 2019/2020, 35205, nr. C

Hoofdstuk 3. Effectiviteit Vliegbelastingen

H3.1 Inleiding Effectiviteitsonderzoek

Voordat er over de invoering van een wet wordt gestemd, is het noodzakelijk dat de effecten, die deze toekomstige belasting waarschijnlijk zal hebben, grondig zijn bestudeerd. Indien een belasting voornamelijk is veranderd of geïntroduceerd voor een budgettaire doeleinde dan is het vooral belangrijk dat het duidelijk is welke geldelijke opbrengsten de belasting zal hebben. Daarentegen indien de belasting meer instrumentalistisch van aard is, dan is het belangrijk om te kijken of het gewenste doel door de introductie van de belasting wordt behaald. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat voornamelijk budgettaire belastingen ook maatschappelijke effecten kunnen hebben en dat voornamelijk instrumentalistische belastingen (zoals de vliegbelasting 2008 en 2021) ook budgettaire opbrengsten of andere effecten kunnen hebben.

In het geval van de vliegbelasting 2008 wordt er in het Belastingplan 2008 (waar de vliegbelasting een onderdeel van is) verwezen naar het onderzoek dat is gedaan over de effecten van de mogelijke verschillende vormen van deze belasting. Op basis van dit onderzoek is vervolgens na vergadering erover besloten om te gaan voor de uiteindelijke vorm van de belasting, zoals die is verschenen in het Belastingplan 2008, namelijk €11,25 voor vluchten binnen Europa en €45 euro voor vluchten buiten Europa. Deze vorm is echter niet identiek aan de onderzochte vormen uit het onderzoek. In Hoofdstuk 3.2 zullen dan ook de verschillende onderzochte vormen worden bekeken en zal er worden geprobeerd om de verwachtingen aan te passen aan de uiteindelijke vorm van de vliegbelasting 2008, zodat duidelijk wordt wat de verwachte effecten van de ingevoerde vliegbelasting waren.

Na 1 jaar is het tarief van de vliegbelasting op € 0 gezet, waardoor de vliegbelasting geen daadwerkelijke directe effecten meer had hoewel de belasting nog wel officieel bestond. Korte tijd daarna is de vliegbelasting in zijn geheel afgeschaft. Na deze afschaffing is er vervolgens een onderzoek gedaan naar wat nou de daadwerkelijke gevolgen zijn geweest van de vliegbelasting in dat ene jaar, waarin de vliegbelasting 2008 van kracht was. Dit onderzoek beperkt zich echter maar tot de gedragsveranderingen van de passagiers en zijn er geen duidelijke berekeningen van de milieueffecten opgenomen. Desondanks zullen in Hoofdstuk 3.3 de resultaten van dit onderzoek worden besproken en vergeleken met de verwachte effecten uit het eerdere onderzoek (uit het Belastingplan 2008), voor zover dat mogelijk is.

Aangezien snelle maatschappelijke ontwikkelingen en economische ontwikkelingen een grote impact hebben op de situatie van Nederland en de rest van de wereld (zeker in een tijd van meer dan 10 jaren), was het vervolgens nodig om opnieuw een onderzoek te doen naar de gevolgen van een vorm van vliegbelasting in 2021. In de nota naar aanleiding van het verslag van de wijziging van de wet belastingen op milieugrondslag (wet vliegbelasting) werd hierbij dan ook verwezen naar vier onderzoeken van CE Delft en de cijfers van een rapport van *Significance*. In Hoofdstuk 3.4 zullen deze onderzoeken worden geanalyseerd en de resultaten worden beschreven.

Hoewel Nederland uit 2008 zal verschillen met het huidige Nederland uit 2020 en het toekomstige Nederland uit 2021, kan het toch interessant zijn om de effectiviteitscijfers van de twee verschillende vliegbelastingen op basis van de uiteindelijke (of voorgestelde) vorm naast elkaar te houden. In Hoofdstuk 3.5 zal er dan ook geprobeerd worden om dit te doen. Ook zal er in deze paragraaf nog kort worden ingegaan op de relatie van de verwachte effectiviteit van vliegbelasting 2021 met de huidige coronacrisis-situatie.

H 3.2 Verwachte effectiviteit vliegbelasting 2008/2009⁷³

Zoals uit het inleidende stuk blijkt, kunnen de effecten van een belasting veelzijdig zijn. In het onderzoek naar de verwachte effectiviteit van de vliegbelasting 2008/2009 zijn er dan ook meerdere aspecten onderzocht, namelijk het verschil door het indienen van de (verschillende varianten van) vliegbelasting in het aantal passagiers, het aantal vrachtvluchten, het aantal vliegtuigbewegingen en het verschil in emissies. Het verschil in opbrengsten is echter niet uitgerekend, omdat door het kabinet Balkenende IV een budgettaire verwachting is uitgesproken van 350 miljoen. Er werd dan ook verwacht dat het totale heffingsbedrag in al de verschillende varianten ongeveer gelijk is.

Er zijn door het onderzoeksbureau zeven verschillende vormen onderzocht met daarbinnen verschillende sub-varianten. De eerste vorm is heffing op HB-passagiers.⁷⁴ Bij de tweede vorm worden ook alle transferpassagiers meegenomen en deze vorm is dus een heffing op alle passagiers. De derde vorm belast zowel HB-passagiers als vrachtvliegtuigen en de vierde vorm belast alle passagiers en vrachtvliegtuigen. De vormen vijf en zes belasten beide

⁷³ Alle besproken resultaten en cijfers zijn afkomstig uit het volgende rapport, tenzij anders aangegeven.: Significance, "Effecten van verschillende heffingsvarianten op de Nederlandse luchtvaart", 2007

⁷⁴ HB= Herkomst-Bestemming; dit houdt in dat alleen passagiers worden belast die een luchthaven in Nederland als eerste luchthaven gebruiken.

vliegtuigbewegingen. In de zesde vorm wordt er echter nog een extra onderscheid naar technologie en klasse gemaakt. De laatste vorm is net zoals vorm vier een belasting voor alle passagiers en vrachtvliegtuigen. In deze vorm is er echter voor gezorgd dat door de verschillende tarieven de effecten in de verschillende vliegsectoren gelijk zullen zijn. Om het overzicht te behouden voor de lezer van deze scriptie met betrekking tot de globale bespreking van de verschillende vormen van de vliegbelasting is de onderstaande tabel (Tabel 1.) gemaakt op basis van de tabellen en gegevens uit het rapport.

Vliegbelasting Vormen	Heffingsobjecten
Vorm 1	HB-passagiers
Vorm 2	HB-passagiers & Transferpassagiers
Vorm 3	HB-passagiers & Vracht
Vorm 4	HB-passagiers & Transferpassagiers & Vracht
Vorm 5	Alle vliegtuigbewegingen
Vorm 6	Alle vliegtuigbewegingen (naar technologie en klasse)
Vorm 7	HB-passagiers & Transferpassagiers & Vracht (gelijke verdeling)

Tabel 1. Overzicht heffingsobjecten per voorgestelde vorm van vliegbelasting 2008

De effecten van de vliegbelasting verschillen per vorm en per tariefvariant. Een duidelijk voorbeeld hiervan is dat vormen 3-7 wel een effect hebben op vrachtvliegtuigen, terwijl vormen 1 en 2 dit niet hebben, omdat ze deze vluchten niet belasten. Het is echter opvallend dat hoewel vormen 1 en 3 geen belasting heffen van transferpassagiers en er dus geen effect bij deze soort passagiers te verwachten is, deze vorm van belasting toch volgens het rapport voor een verlaging van het aantal transferpassagiers zal zorgen. In conclusie hebben alle vormen een effect op het aantal passagiers (zowel HB-passagiers als transferpassagiers), het aantal vliegbewegingen en het aantal emissies. In de rest van dit hoofdstuk zal gefocust worden op de uiteindelijk gekozen vorm en de verschillende tariefvarianten daarbinnen.

Bij de uiteindelijke vorm van de vliegbelasting is er gekozen voor een variant van vorm één. Hoewel dit de eenvoudigste vorm van (onderzochte) vliegbelasting lijkt te zijn, zijn ook de effecten van de varianten van de eerste vorm het kleinst. Er is sprake van de kleinste afname van het aantal passagiers- en vrachtluchten en daarnaast is ook de afname van emissies het laagst bij deze vorm. Aangezien de heffingsopbrengsten gelijk zijn bij de verschillende vormen, lijkt het hierdoor wel dat het budgettaire aspect van deze belasting belangrijker is dan het milieueffect, terwijl het milieu in het regeringsakkoord en het Belastingplan duidelijker naar voren kwam. De Korte had dan ook de verwachting dat alleen de schatkist met de belasting gebaat zou zijn en er geen gedragswijziging zou plaatsvinden.⁷⁵ Kavelaars was het hiermee eens en noemde de vliegbelasting geen sturend middel voor een beter milieu, maar een “zakkenvuller” van de overheid.⁷⁶

Van de gekozen vorm 1 bestaan er vier varianten. Subvariant 1 rekent een heffing van €23 voor alle HB-passagiers. In de uiteindelijke vorm is er echter gekozen om een onderscheid te maken tussen Europese en niet-Europese bestemmingen, waardoor deze subvariant van vorm 1 verder buiten beschouwing zal worden gelaten en er zal worden gefocust op de zogenaamde “e”-subvarianten van vorm 1. Subvariant 1E heeft namelijk wel dit onderscheid en rekent dan ook een heffing van € 16.67 voor alle HB-passagiers met een Europese bestemming en rekent een heffing van € 37.50 voor HB-passagiers met een niet-Europese bestemming. Subvariant 1E-A heft vervolgens €14.50 voor Europese bestemmingen en €43.50 voor niet-Europese bestemmingen. De laatste subvariant 1E-B rekent vervolgens een heffing van €12.50 voor Europese bestemmingen en €47.50 voor niet-Europese bestemmingen. Het onderscheid tussen deze subvarianten (1E, 1E-A, 1E-B) zit vooral in de verhoudingen van de tarieven tussen Europese en niet-Europese bestemmingen. Subvariant 1E heeft namelijk een verhouding van 2/3:3/2; subvariant 1E-A heeft een verhouding van 1:3 en subvariant 1E-B heeft een verhouding van 1:3.8. De gekozen vorm van de vliegbelasting uit het Belastingplan 2008 (in de tabel en mijn berekeningen 1E-C genoemd) is een heffing voor HB-passagiers van €11.25 voor Europese bestemmingen en €45.00 voor niet-Europese bestemmingen. Dit levert een verhouding van 1:4 op. Om de verwachtingen van deze vorm te verkrijgen zijn er voor deze scriptie berekeningen en schattingen gemaakt op basis van de andere varianten van vorm 1E.

⁷⁵ De Korte, “De groene symboliek”, TB 2007/06-01

⁷⁶ Kavelaars, “Zakkenvullers”, BB 2008/02-01

2003		2011				
		Zonder heffing	Variant 1E	Variant 1E-A	Variant 1E-B	Variant 1E-C
Schiphol						
Totaal passagiers (mln)	40.1	53.4	48.4	48.5	48.9	49.1
HB-passagiers (mln)	23.7	33.7	29.7	29.9	30.2	30.4
HB Europa (mln)	17.5	24.9	21.9	22.3	22.6	22.8
HB intercontinentaal (mln)	6.3	8.9	7.8	7.6	7.5	7.6
Transferpassagiers (mln)	16.4	19.7	18.7	18.6	18.7	18.7
Vracht (1000 kiloton)	1.3	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9
Vliegtuigbewegingen(X1000)	393	500	457	461	463	464+
Emissies (-%)	-	0 %	[-5,-9]	[-3,-9]	[-3,-9]	[-3,-9]
CO ₂ -wereld (-kton)	-	- 0	-1410	-1420	-1420	-1420

Tabel 2. Veranderingen van passagiersaantallen en milieueffecten ten gevolge van de invoering van verschillende vormen van vliegbelasting 2008 gebaseerd op ACCM-model; Tabel 13 uit Significance (2007) en berekeningen.

Berekeningen:

HB Europa: 21.9 → 22.3 → 22.6 → ?
 €16.67 → € 14.50 → € 12.50 → €11.25

-€2.67 → +0.4

-€2.00 → +0.3

-€1.25 → [(1.25*0.4)/2.67, (1.25 * 0.3)/2] = [+0.1873, +0.1875]

HB Europa 1E-C = 22.6+[+0.1873, +0.1875]= [22.7873, 22.7875] = 22.8

HB Intercontinentaal: 7.8 → 7.6 → 7.5 → ?
 €37.50 → €43.50 → €47.50 → €45.00

€6 → -0.2

€4 → -0.1

€1.50 → [(1.5*0.2)/6, (1.5*0.1)/4] = [-0.05, -0.0375]

HB Intercontinentaal = 7.6 + [-0.05, -0.0375] = [7.55, 7.5625] = 7.6

HB-passagiers = 22.8 + 7.6 = 30.4

Totaal passagiers = 30.4 + 18.7 = 49.1

In tabel 2 zijn de effecten van de verschillende E-subvarianten van vorm 1 terug te vinden. Het Airport Catchment area and Competition Model (ACCM) was niet beschikbaar voor deze scriptie, maar aangezien de prijzen niet veel verschilden van de andere varianten, zijn de effecten van variant 1E-C uitgerekend en beredeneerd op basis van de cijfers van de andere subvarianten. Uiteraard hangt het effect van een prijsdaling ook sterk samen met het oorspronkelijke prijspunt. Zonder toegang tot het oorspronkelijke model zijn de effecten van de prijsdaling op verschillende prijspunten echter moeilijk te bepalen. Het feit dat de gekozen variant 1E-C in prijspunt niet veel verschilt van 1E-A en 1E-B, laat zien dat er toch redelijke prognoses kunnen worden gemaakt door naar de verhoudingen van aantallen en heffingstarieven te kijken. De beschrijving van de berekeningen die hieronder volgt, kan het beste worden gevolgd door de berekeningen op pagina 22 ernaast te houden.

Allereerst is het aantal HB-passagiers met vluchtbestemmingen binnen Europa berekend op basis van de gevolgen van de heffingstariefveranderingen en daaruit volgende toename van HB-passagiers met vluchten binnen Europa. Vervolgens is op een vergelijkbare manier het aantal HB-passagiers met vluchtbestemmingen buiten Europa uitgerekend. Deze twee resultaten zijn daarna bij elkaar opgeteld om het totaal aantal HB-passagiers te verkrijgen. Door het aantal transfervluchten hierbij op te tellen, kan vervolgens het totaal aantal passagiers worden uitgerekend.

Het aantal transfervluchten is beredeneerd op basis van eenzelfde logica, die ook in het rapport is gebruikt.⁷⁷ In het geval van transfervluchten bij variant 1E-C, is Schiphol vanuit Europa waarschijnlijk beter bereikbaar dan alle andere varianten 1E vanwege de toename in vluchten. Intercontinentaal is Schiphol op basis van het aantal vluchten echter slechter bereikbaar dan variant 1E, even goed bereikbaar als in het geval van variant 1E-A en beter bereikbaar dan variant 1E-B. Gezien deze verhoudingen is besloten om het aantal verwachte transferpassagiers net zoals bij varianten 1E en 1E-B op 18.7 miljoen te waarderen.

Vanwege het feit dat er bij elke subvariant van vorm 1 geen heffing is op vrachtvliegtuigen is er in het onderzoek geconcludeerd om het vrachtverkeer op 1900 kiloton te houden bij iedere variant. Er is geen reden om deze beoordeling te veranderen bij variant 1E-C. Wel moet echter het aantal vliegtuigbewegingen hoger gewaardeerd worden dan de andere varianten. Doordat het vrachtverkeer gelijk blijft maar er een stijging is van 200.000 passagiers

⁷⁷ Significance, "Effecten van verschillende heffingsvarianten op de Nederlandse luchtvaart", 2007, p. 38

ten opzichte van variant 1E-B, is het dan ook te verwachten dat het aantal vliegtuigbewegingen hoger zal liggen. Uit de berekeningen door Significance bij de varianten 1E, 1E-A en 1E-B uit tabel 2 blijkt dat het niet mogelijk is om accuraat het aantal vliegbewegingen uit te rekenen op basis van de verhoudingen, aangezien hier nogal verschillen tussen zitten. Een toename van meer dan 1000 vliegtuigbewegingen, wat het aantal verwachte vliegtuigbewegingen op “464+ duizend” waardeert, is echter wel te verwachten vanwege de toename van 200.000 passagiers ten opzichte van variant 1E-B. Dit zou namelijk het gemiddeld aantal passagiers per gemiddeld passagiersvliegtuig op 200 (200.000/1.000) waarden, terwijl het werkelijke gemiddelde aantal passagiers per vliegtuig lager ligt, waardoor het aantal verwachte vliegtuigbewegingen waarschijnlijk boven de 464.000 zal liggen.⁷⁸

De milieueffecten waren zonder toegang tot het ACCM-model ook erg lastig te schatten. In het rapport wordt ook geen specifieke rekenmethode gegeven, waarmee de milieueffecten van eventuele andere subvarianten mee zouden kunnen worden uitgerekend. Aangezien het feit dat de variant 1E-B wat betreft prijspunt, verhouding en effecten erg overeenkomt met de variant 1E-C is besloten om dezelfde milieuschattingen over te nemen.

2011	Variant 1E-C
Schiphol	
Totaal passagiers (%)	-8.1%
HB-passagiers (%)	-9.8%
HB Europa (%)	-8.4%
HB intercontinentaal (%)	-14.6%
Transferpassagiers (%)	-5.1%
Vracht (%)	0%
Vliegtuigbewegingen(%)	>-7.2%
Emissies (%)	[-3%,-9%]

Tabel 3. Verwachte effecten van de vliegbelasting 2008 in % ten opzichte van geen heffing (gebaseerd op tabel 2)

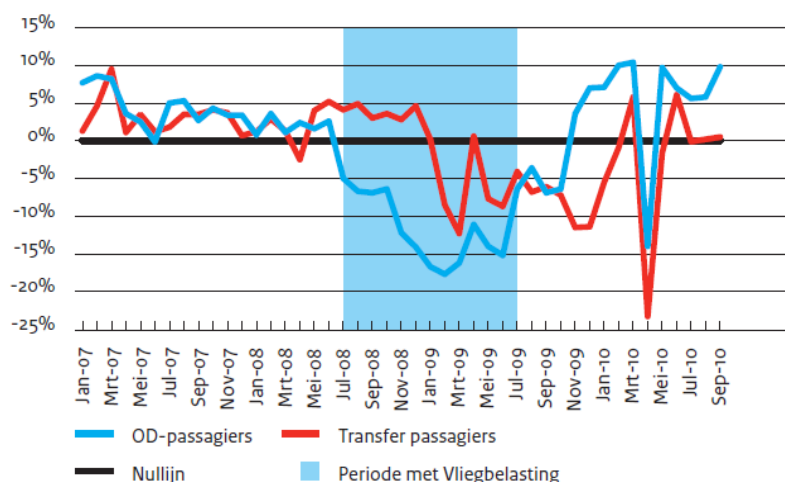
⁷⁸ Het gemiddeld aantal passagiers per vliegtuig varieert jaarlijks, maar het lag in 2008 op 106 (50.425.690/473.563) .

CBS, “Aviation; monthly figures of Dutch airports.”, 2020. Opgehaald van: <https://www.cbs.nl/en-gb/figures/detail/37478eng>

Om een goed beeld te krijgen van de effecten (na 3 jaren) van de vliegbelasting 2008 is het belangrijk om te kijken naar de veranderingen in percentages ten opzichte van de situatie zonder heffing. Dit kan helpen om een beter inzicht te krijgen in de grootte van de effecten. De uitkomsten uit tabel 3 zijn berekend door de verwachte waarde van de variant 1E-C te delen door de verwachte waarde van de situatie zonder heffing. Het totale aantal passagiers is bijvoorbeeld te berekenen door de volgende som te gebruiken: $100 - ((49.1/53.4) * 100) = 8.1\%$ daling. Hoewel enkele effecten, zoals de daling van het aantal HB-passagiers met een internationale bestemming (-14.6%), een redelijk groot effect lijken te zijn, moet hierbij nog wel worden opgemerkt dat de totale effecten van de gekozen variant het kleinste zijn van de totale effecten van alle varianten. De overheid heeft dan ook bewust de variant geselecteerd met relatief de kleinste heffing en het kleinste milieueffect.

H 3.3 Daadwerkelijke effectiviteit vliegbelasting 2008/2009

Precies 1 jaar na de inwerkingtreding is het tarief van de vliegbelasting op €0 gezet, waardoor de directe effecten van de belasting verdwenen. Na de volledige afschaffing van de vliegbelasting in september 2009 is er vervolgens vanuit de Nederlandse staat nog een onderzoek gedaan naar wat de daadwerkelijke gevolgen zijn geweest van de vliegbelasting in het jaar waarin de belasting van kracht was.⁷⁹ Dit onderzoek beperkte zich echter wel alleen maar tot het gedrag van de betrokken partijen, namelijk de reizigers, de luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen en trok geen conclusies over de milieueffecten van de heffing.



Figuur 1. Een kopie van figuur 4.2 uit Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). *Effecten van de vliegbelasting*. Het laat de groei of krimp zien in % van het totale aantal passagiers van Schiphol ten opzichte van het jaar daarvoor. (OD-passagiers = HB-passagiers; krimp 2010 komt door aswolk van Eyjafjallajökull)

⁷⁹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Effecten van de vliegbelasting*, 2011

In het rapport van het Ministerie worden daarnaast ook niet de exacte cijfers weergegeven. Er wordt echter meer gewerkt met een grafische weergave van de resultaten. Desondanks kunnen de resultaten tijdens de periode met vliegbelasting uit Figuur 1 vergeleken worden met het uitgerekende resultaat van de krimp van het aantal passagiers in Schiphol in 2011 door de vliegbelasting uit Tabel 3. Allereerst is er te zien dat het totaal aantal HB-passagiers in Figuur 1 gemiddeld meer dan 10% krimpt in de periode met Vliegbelasting. Het effect op de HB-passagiers is dus enigszins onderschat in de berekening bij Tabel 3, waar het verwachte effect -9.8% is. De gerealiseerde krimp in het aantal transferpassagiers in figuur 1 komt ook enigszins overeen met de verwachte krimp uit tabel 3. Er zijn in figuur 1 namelijk 4 maanden met een groei van 5% te zien; 2 maanden met een verandering van 0%; 2 maanden met een krimp van -5% en 4 maanden met een krimp van -10%. Dit komt uit op een gemiddelde krimp van -3% $((4*0.05+2*0.05+4*-0.1)/12=-0.03)$, wat redelijk dichtbij de verwachte krimp in 2011 uit tabel 3 komt, wat -5.1% is. Indien het totaalplaatje (figuur 1) van de periode met de vliegbelasting wordt bekeken, wordt het wel duidelijk dat er tijdens de periode met de vliegbelasting een grotere gemiddelde krimp is geweest dan eerder werd verwacht voor het jaar 2011 ($<-8.1\%$).

Deze groter dan verwachte krimp komt volgens het rapport waarschijnlijk doordat veel mensen een luchthaven kiezen net buiten Nederland, waardoor ze de vliegbelasting ontlopen, omdat de buurlanden nog niet een dergelijke belasting hieven in 2008/2009. In het onderzoek van Significance werd al wel naar deze mogelijkheid verwezen en dit is ook meegenomen in de berekeningen, maar blijktbaar is dit effect van de vliegbelasting onderschat. De onderzoekers benoemden echter wel al in het rapport van Significance dat deze uitwijking naar buitenlandse luchthavens kan zorgen voor een significante stijging van de CO₂-uitstoot, omdat het vervoer naar die luchthavens ook vervuילend kan zijn. Door deze ontwikkelingen is in het jaar waarin de vliegbelasting van kracht was dan hoogstwaarschijnlijk ook het milieudoel (minder vervuiling door verlaging CO₂-uitstoot) niet gehaald.

Ook de budgettaire effecten van deze belasting vielen anders uit dan beoogd en verwacht. Volgens het Belastingplan 2008 waren de gewenste opbrengsten van deze belastingen namelijk 350 miljoen euro per jaar.⁸⁰ De Financieel Jaarverslagen Rijk 2008/2009 laten echter zien dat er in 2008 een opbrengst van 88 miljoen euro was en in 2009 een opbrengst van 179 miljoen euro.⁸¹

⁸⁰ Kamerstukken II, 2007/2008, 31205, nr. 3, p. 6-9 (MvT)

⁸¹ Financieel Jaarverslag Rijk 2008; Financieel Jaarverslag Rijk 2009

In totaal leverde de vliegbelasting dus maar 267 miljoen euro op in 1 jaar (juli 2008-juli 2009). Dit resulteert in een daling van 24% ten opzichte van het begrootte bedrag. Ook budgettair was deze belasting dus geen succes.

H 3.4 Verwachte effectiviteit vliegbelasting 2021

Ondanks het feit dat de vliegbelasting in 2008/2009 zowel aangaande het milieu als de opbrengst niet aansloot aan de verwachtingen en onderpresteerde, werd er toch besloten in het regeerakkoord van 2017 om in 2021 een ticket-vliegbelasting in te voeren indien er op Europees niveau geen belastingmaatregel omtrent de luchtvaart was getroffen.⁸² Hiervoor was het nodig om opnieuw onderzoek te doen naar de gevolgen van verschillende varianten van vliegbelasting. Dit werd uiteindelijk gedaan in vijf verschillende onderzoeken.

Het eerste onderzoeksrapport was van CE Delft in samenwerking met Significance en verscheen in juni 2018.⁸³ Dit rapport besprak de effecten van een vliegbelasting onderverdeeld in drie vormen, namelijk een vliegbelasting in alle EER-lidstaten; een Nederlandse heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen en een Nederlandse heffing op alle HB-passagiers. Deze drie vormen werden vervolgens onderverdeeld in verschillende subvarianten. Bij de heffing op passagiers (inclusief Europese variant) werd de heffing verdeeld over drie zones (volgens het Duitse systeem), twee zones (zoals bij de oude vliegbelasting) of was er een vlak tarief. De vorm waarbij er een belasting op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen ontstond had verschillende tarieven voor vier verschillende geluidscertificeringen (TB-TE). Het tweede rapport van Significance, die expliciet in opdracht van de KLM Royal Dutch Airlines werd uitgevoerd, verscheen pas in november 2018 en was vergelijkbaar met het rapport van CE Delft.⁸⁴ In dit rapport werden namelijk vergelijkbare subvarianten besproken al waren het er een stuk minder dan in het eerste rapport.

Het ministerie van Financiën gaf echter door aan CE Delft dat ze nieuwe varianten wilden onderzoeken, waarbij zowel de passagiers als het vrachtverkeer zouden worden belast.⁸⁵ Dit zorgde ervoor dat er in april 2019 een nieuw geüpdatet onderzoeksrapport verscheen. De toegevoegde varianten hadden een vlakke heffing op HB-passagiers en twee verschillende

⁸² Van Haersma Buma, S. , Pechtold, A., Segers, G.J., Rutte, M. "Regeerakkoord 2017: Vertrouwen in de toekomst.", 2017

⁸³ CE Delft, "Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting", 2018

⁸⁴ Significance, "Effecten van een vliegbelasting op het vliegverkeer", 2018

⁸⁵ CE Delft, "Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten", 2019

tarieven voor vrachtvliegtuigen afhankelijk van het geluid in decibel, namelijk een “*Effective perceived noise in decibels*”, ΔEPNdB , van onder of boven de 20 decibel. De effecten van deze varianten waren vervolgens uitgerekend voor een laag en een hoog Welvaart en Leefomgeving-scenario (WLO). Gezien het feit dat er op Europees niveau geen specifieke maatregelen werden genomen, werd er een wetsvoorstel nationale vliegbelasting 2021 gepubliceerd, waarin variant 4B van het derde onderzoeksrapport werd gekozen.⁸⁶

Deze variant betreft een heffing van €7 voor iedere HB-passagier van een personenvliegtuig onafhankelijk van de bestemming. Daarnaast zal er een tarief geheven worden van €3,85 per 1000KG van een vrachtvliegtuig met geluidsklasse A (ΔEPNdB hoger dan 20) en er zal een tarief geheven worden van €1,925 per 1000KG van een vrachtvliegtuig met geluidsklasse B (ΔEPNdB gelijk aan of lager dan 20). De resultaten van deze variant zijn af te lezen in tabel 10 van het derde onderzoeksrapport en zijn voor de twee verschillende scenario's samengevat in tabel 4.

2021	WLO Hoog	WLO Laag
Schiphol		
Totaal passagiers (%)	+0.1%	-0.4%
HB-passagiers (%)	-1.4 %	-1.8%
Transferpassagiers (%)	+3.3%	+2.4%
Vracht (%)	-3%	-4.2%
Vliegtuigbewegingen(%)	-0.2%	-0.7%
CO ₂ emissies (Mt)	-0.4%	-0.8%
PM ₁₀ emissies (ton)	+0.1%	-0.5%
NO _x emissies (ton)	+0.1%	-0.6%

Tabel 4. Verwachte effecten van de vliegbelasting 2021 in % ten opzichte van geen heffing (gebaseerd op tabel 10 uit CE Delft (2019) *Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten*)

⁸⁶ Kamerstukken II, 2018/2019, 35205, nr. 2 en Kamerstukken II, 2018/2019, 35205, nr. 3 (MvT)

Op het eerste gezicht lijken de effecten van de vliegbelasting niet zo groot. Dit komt niet alleen door de relatief lage heffing (€7) ten opzichte van de ticketprijs, maar is ook te wijten aan de capaciteitsrestricties op Schiphol. CE Delft voorspelt dan ook dat de vliegbelasting niet specifiek zal zorgen voor een grote afname van vluchten, maar de vliegbelasting zal meer zorgen voor een verschuiving tussen de verschillende segmenten. Er zullen dus bijvoorbeeld relatief meer transferpassagiers komen en minder HB-passagiers, zoals te zien is in tabel 4. Aangezien echter de vliegbelasting niet zal zorgen voor een grote vermindering van het aantal vluchten, moeten de milieueffecten van deze belasting dan ook erg klein worden geschat.

Naast deze drie effectiviteitsonderzoeken, zijn er door CE Delft nog twee rapporten naar buiten gebracht, die een andere kijk geven op de vliegbelasting. Het eerste rapport is een onderzoek naar de vliegbelasting in Europees verband en bekijkt (mogelijke) verschillende vormen van vliegbelastingen in de EU-landen.⁸⁷ Hierbij komen bijvoorbeeld ook de BTW en een accijns op vliegbrandstof ter sprake. Het tweede rapport is een onderzoek naar de verborgen kosten bij een vliegreis en de milieuprijs van een vliegreis ten opzichte van andere vormen van transport.⁸⁸ Deze twee onderzoeken zijn minder relevant voor deze scriptie, maar zijn wel interessant om door te nemen.

H 3.5 Vergelijking verwachte effectiviteit vliegbelastingen

In hoofdstuk 3.2 en 3.4 zijn de verwachte effecten van de twee vormen van vliegbelasting besproken. Hoewel er enkele verschillen zitten in de berekeningen van de effecten van de verschillende varianten van de vliegbelasting, kan het toch interessant zijn om de predicties naast elkaar te leggen. Dit is dan ook gedaan in Tabel 5 op de volgende pagina. In deze tabel zijn de verschillende vormen van heffing en effecten daarvan op het aantal passagiers, het aantal vrachtluchten en het milieu te zien.

Er zijn dus echter wel enkele belangrijke verschillen tussen de verwachtingen van de twee vormen van vliegbelasting, die moeten worden aangekaart. Ten eerste is de verwachting van de effecten van de vliegbelasting uit 2008 uitgerekend voor over een periode van 3 jaar (2011), terwijl de verwachtingen van de vliegbelasting uit 2021 zijn uitgerekend voor het eerste jaar, waarin het naar verwachting in werking zal treden. Daarnaast is er bij de effecten van de

⁸⁷ CE Delft, "Taxes in the Field of Aviation and their impact", 2019

⁸⁸ CE Delft, "De prijs van een vliegreis", 2019

vliegbelasting 2021 rekening gehouden met twee verschillende scenario's, terwijl er bij de verwachting voor 2011 van de vliegbelasting uit 2008 maar over 1 hoofdscenario wordt gesproken. Ten slotte zijn de emissie-effecten bij de verwachting van 2021 verdeeld over drie verschillende stoffen, terwijl deze effecten bij de verwachting van 2011 alle stoffen betreffen.

	2011	2021 WLO Hoog	2021 WLO Laag
Vorm van heffing			
HB-Europa	€11.25	€ 7	€ 7
HB-Internationaal	€ 45	€ 7	€ 7
Vracht (klasse A)	-	€ 3.85	€ 3.85
Vracht (klasse B)	-	€ 1.925	€ 1.925
Schiphol			
Totaal passagiers (%)	-8.1%	+0.1%	-0.4%
HB-passagiers (%)	-9.8%	-1.4 %	-1.8%
Transferpassagiers (%)	-5.1%	+3.3%	+2.4%
Vracht (%)	0%	-3%	-4.2%
Vliegtuigbewegingen(%)	>-7.2%	-0.2%	-0.7%
Emissies	[-3%,-9%]		
CO ₂ emissies (Mt)	-	-0.4%	-0.8%
PM ₁₀ emissies (ton)	-	+0.1%	-0.5%
NO _x emissies (ton)	-	+0.1%	-0.6%

Tabel 5. Verwachte effecten van de vliegbelastingen in % ten opzichte van geen heffing in 2008/2011 en 2021

Op het eerste gezicht lijkt de vliegbelasting 2008 veel effectiever te zijn dan de vliegbelasting 2021. Enerzijds is dit grotere effect te verklaren vanwege de hogere heffing; inderdaad wordt er bij de vliegbelasting 2008 een hogere belasting geheven van passagiers, wat zal resulteren in een grotere verlaging van het aantal passagiers ten opzichte van de vliegbelasting 2021. Anderzijds moet er echter ook rekening gehouden worden met het groeiplafond van Schiphol. In 2011 had Schiphol namelijk nog voldoende ruimte om te groeien, maar in 2021 wordt dit groeiplafond bereikt. In 2021 is er dus volgens het rapport het scenario dat Schiphol nog meer vluchten zou willen dan dat mogelijk is. Indien er geen plafond zou zijn, dan zou het

verschilpercentage van vluchten door de vliegbelasting dus hoger zijn dan het opgenomen verschilpercentage.

Ondanks het feit dat er duidelijke verklaringen zijn voor het verschil in effectiviteit bij het aantal passagiers tussen de twee belastingen, valt het daarnaast ook op dat de milieueffecten veel kleiner zijn. Dit valt grotendeels toe te schrijven aan het feit dat het totaal aantal vluchten relatief niet zo veel afneemt. Door het groeiplafond bij Schiphol zijn de meeste milieueffecten al bereikt. Nu al deze feiten duidelijk naast elkaar liggen is het dus de vraag of het daadwerkelijk wel zin heeft om deze vorm van vliegbelasting in te voeren, zeker gezien de geringe effecten in 2021. Misschien hadden andere vormen van vliegbelasting, zoals een accijns op de brandstof, wel een significant effect gehad.

Hoofdstuk 4. Vliegbelasting en Belastingbeginselen

H4.1 Belastingbeginselen

Het belastingstelsel is een middel om de overheidsuitgaven en publieke kosten te betalen; om positieve externaliteiten te stimuleren en om ongewenste externaliteiten te ontmoedigen. Dit vertaalt zich in de budgettaire en de instrumentele functie van de belastingen, die al kort in hoofdstuk 1.2 aan de orde zijn geweest. De vraag blijft dan echter wel bestaan in welk geval een belastingstelsel een goed belastingstelsel is. In het boek elementair belastingrecht geeft Stevens voor de beantwoording van deze vraag drie criteria aan.⁸⁹

Allereerst moet een belastingstelsel rechtvaardig zijn. Hoewel men verschillende concepties van rechtvaardigheid kan hebben in de maatschappij, is er aan dit criteria voldaan als het belastingstelsel te verenigen valt met de rechtvaardigheidsopvattingen van het merendeel van de samenleving, die onder het belastingstelsel leeft. Ten tweede moet een belastingstelsel effectief zijn. Een belastingstelsel is hierbij pas effectief als de doelen van het fiscale beleid worden behaald door implementatie van het stelsel. Ten slotte moet een belastingstelsel efficiënt zijn. Dit houdt in dat de gestelde fiscale doelen gehaald moeten worden met zo min mogelijk uitvoeringskosten.

In de jaren '50 van de vorige eeuw verscheen het onderzoek van De Langen, waaruit 6 hoofdbeginselen naar voren kwamen, die beschouwd kunnen worden als een uitwerking van de eerder genoemde beoordelingscriteria.⁹⁰ Hoewel er vanuit verschillende kanten kritiek was op de empirisch-analytische methode uit dit onderzoek en niet iedereen het eens is met deze beginselen, wordt het werk van De Langen nog steeds beschouwd als een belangrijke bron bij de discussie over de inhoud van het huidige en het toekomstige fiscale beleid.⁹¹ De gevonden beginselen zullen daarom gebruikt worden als toetsingskader voor het voorstel van de vliegbelasting 2021.

De zes gevonden hoofdbeginselen zijn het draagkrachtsbeginsel; het profijtbeginsel; het beginsel van de bevoorrechte verkrijging; het welvaartsbeginsel; het beginsel van de minste pijn en het beginsel van de optimale realisatie. Er kan bij deze opsomming een tweedeling worden

⁸⁹ Stevens, L. G. M., "Elementair belastingrecht. Voor economen en bedrijfsjuristen", 2014, p. 9

⁹⁰ De Langen, W.J., "De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht", 1954-1958 Alphen aan den Rijn: Samson

⁹¹ Christiaanse, "De vereniging voor de wijsbegeerte des rechts over de onderzoeksmethode van prof. De Langen", WFR 1961/214; Tempel, "Het einde van de belastingbeginselen", WFR 1979/697

gemaakt. De eerste drie beginselen worden beschouwd als rechts- of verdelingsbeginselen, terwijl de laatste drie worden beschouwd als economische of doelmatigheidsbeginselen. Deze tweedeling wordt ook gevolgd door de Langen, die de eerste drie beginselen beschreef in zijn eerste boek en de laatste drie beginselen in zijn tweede boek.

Het eerst genoemde beginsel is het draagkrachtbeginsel. Dit beginsel houdt in dat ieder belast wordt naar zijn of haar draagkracht. Een specifiek voorbeeld hiervan is te zien in de loon- en inkomstenbelasting, waarin de progressieve tarievenstructuur wordt gebruikt. Dit beginsel is een belangrijk onderdeel van het belastingstelsel en dit is ook te zien aan het feit dat de bespreking van dit beginsel het overgrote deel van het eerste boek van De Langen beslaat.⁹² Het profijtbeginsel daartegenover houdt in dat er geheven wordt naar het profijt dat iemand heeft verkregen door (onder andere) publieke voorzieningen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de motorrijtuigenbelasting. De inkomsten van deze belasting zouden namelijk oorspronkelijk specifiek gebruikt worden om wegen te onderhouden of aan te leggen, waardoor degene die er profijt aan had zou betalen. Het derde beginsel van de bevoorrechte verkrijging houdt in dat iemand belast wordt over een verkrijging die de bevoordeelde een bevoorrechte positie geeft. De kansspelbelasting is hierbij een goed voorbeeld. De inkomsten die hieruit worden verkregen zijn grotendeels op geluk gebaseerd en kunnen zorgen voor een bevoorrechte positie ten opzichte van anderen.

In het belastingstelsel voldoen de verschillende belastingen aan verschillende verdelingsbeginselen. In de meeste gevallen is het namelijk niet mogelijk om meerdere beginselen tegelijk van toepassing te laten zijn op een belasting. Het is bijvoorbeeld namelijk erg lastig om een profijtbelasting naar draagkracht voor te stellen. Een motorrijtuigenbelasting, waarbij na berekening nog wordt gecorrigeerd voor de hoogte van het inkomen is niet heel waarschijnlijk. Toch zou de successiewet als voorbeeld beschouwd kunnen worden van een uitzondering. Ondanks het feit dat het overlijden niet als een economische buitenkans wordt beschouwd, zou de erfenis toch gezien kunnen worden als een bevoorrechte verkrijging. Daarnaast is er ook binnen deze wet enigszins sprake van een progressieve tariefstructuur, waarbij een bedrag boven de €126.723 (in 2020) belast wordt met een hoger tarief. Deze uitzondering bevestigt echter de regel dat er meestal bij een belasting enkel sprake is van één van de drie verdelingsbeginselen.

⁹² W.J. de Langen, "De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht", 1954, Alphen aan den Rijn: Samson

Naast deze verdelingsbeginselen zijn er dus ook nog doelmatigheidsbeginselen. De eerste hiervan is het welvaartsbeginsel. Hierbij is het de vraag of de belasting op een manier wordt geheven, waarbij de welvaart zo min mogelijk wordt aangetast. Het kan namelijk zo zijn dat er een andere vorm van belasting bestaat om het fiscale doel te behalen die minder negatieve effect heeft op de welvaart. Het tweede doelmatigheidsbeginsel, het beginsel van de minste pijn, lijkt enigszins op het welvaartsbeginsel. Bij dit beginsel is het de vraag of de belasting op zo'n manier wordt ingericht dat het de minste ergernis en administratieve lasten voor de belastingplichtige oplevert. Het belastingstelsel lijkt namelijk ieder jaar gecompliceerder te worden, wat voor meer lasten kan zorgen bij de belastingplichtige. Het laatste beginsel, het beginsel van optimale realisatie, ziet enigszins op alle voorgaande beginselen en brengt de verhouding rechtvaardigheid-effectiviteit naar voren. Een belasting zal nooit volledig als rechtvaardig worden beschouwd door iedereen of volledig effectief zijn. Het is daarom belangrijk dat zeker bij een instrumentele belasting er wordt geprobeerd om de beginselen optimaal te vervullen (optimale realisatie).

H4.2 Toetsing Verdelingsbeginselen

Wanneer de verdelingsbeginselen naast de vliegbelasting gehouden worden, lijkt het er op het eerste gezicht op dat geen enkel van de verdelingsbeginselen hier van toepassing zijn. Er is namelijk geen onderscheid van heffing naar inkomen of vermogen, waardoor er geen sprake is van een heffing naar draagkracht. Daarnaast is er geen publiek goed waarover de mensen, die er profijt aan hebben, belasting moeten betalen en tenslotte is er ook geen sprake van een bevoorrechte verkrijging, waarover moet worden afgerekend.

Er zou eventueel gezegd kunnen worden dat hier sprake is van een aparte vorm van het profijtbeginsel. De overheid heeft namelijk toestemming moeten verlenen voor de aanleg van de verschillende luchthavens en is dan ook voor een groot deel (70%) eigenaar van bijvoorbeeld Schiphol.⁹³ Daarnaast brengen alle vluchten die binnen ons land vertrekken, negatieve externaliteiten, zoals geluid en milieuvervuiling met zich mee. Degenen die gebruik willen maken van deze vervoersmogelijkheid en daarvan dus profijt hebben in ons land zullen dan bij moeten dragen aan de negatieve effecten hiervan. Hoewel het profijtbeginsel niet volledig overeenkomt met de manier van heffing, kan er toch enige gelijkenis worden gevonden. Desondanks zal er voornamelijk worden gefocust op de doelmatigheidsbeginselen.

⁹³ <https://www.schiphol.nl/en/schiphol-group/page/shareholder-information/>

H4.3 Toetsing Doelmatigheidsbeginselen

H4.3.1 Welvaartsbeginsel

Bij de toetsing aan het welvaartsbeginsel moet er worden nagegaan of de belasting op een dergelijke manier is ingericht, waardoor de welvaart zo min mogelijk wordt aangetast. Om achter het antwoord op deze vraag te komen zouden de welvaartseffecten moeten worden uitgerekend van alle verschillende manieren van heffing. Uit het derde hoofdstuk en de meerdere onderzoeken van CE Delft komt echter al de verwachting naar voren dat in 2021 het capaciteitsplafond van Schiphol wordt bereikt ondanks de methode van heffing die wordt gebruikt. Dit betekent dat deze heffing dus waarschijnlijk weinig effect zal hebben op de groei van vluchten. Wel vindt er een verschuiving binnen de verschillende categorieën passagiers plaats. Door de introductie van de vliegbelasting zal er namelijk een daling van het aantal HB-passagiers zijn, terwijl het aantal transferpassagiers zal stijgen. De nationale welvaartsimplicaties van deze verschuiving zullen dan ook erg moeilijk te schatten zijn.

De gevolgen voor de welvaart bij niet-onderzochte manieren van heffing, zoals een heffing op kerosine of de invoering van BTW op vliegtickets, zijn helaas niet door de onderzoeksbureaus onderzocht. Het grote verschil tussen deze methode en de voorgestelde vliegbelasting is echter wel dat deze manier van heffing een effect heeft op alle passagiers, terwijl de voorgestelde vliegbelasting alleen een heffing is voor HB-passagiers. Indien welvaart gedefinieerd wordt als “de mate van vervulling van behoeften met de beschikbare middelen”, dan zou een kerosineheffing of Btw-heffing een negatiever effect hebben op de totale welvaart (internationaal en nationaal) dan de voorgestelde vliegbelasting, omdat dit wetsvoorstel alleen een negatief welvaartseffect heeft voor de nationale bevolking (en de vrachtvliegtuigen).

In conclusie is het erg lastig om te bepalen of de voorgestelde wet van de nationale vliegbelasting 2021 de manier met de minste schade aan de welvaart is om de milieuvervuiling aan te pakken of in ieder geval de maatschappelijke kosten van de luchtvaart in de prijs van vliegen tot uitdrukking te laten komen. In ieder geval zal de impact op de nationale welvaart enigszins beperkt blijven doordat de welvaart al negatief wordt beïnvloedt door de verwachte confrontatie met het capaciteitsplafond van Schiphol. Daarnaast zal de welvaart, wat betreft negatieve milieueffecten, ook niet sterk worden beïnvloed omdat dit plafond wordt bereikt.

H4.3.2 Beginsel van de minste pijn

Bij de toetsing aan het beginsel van de minste pijn moet worden nagegaan of de voorgestelde manier van heffing van de vliegbelasting de minste ergernis en administratieve lasten voor de belastingplichtige oplevert. Terwijl de belasting waarschijnlijk op de passagiers en de vrachtvliegtuigen zal worden afgewenteld, is het daadwerkelijke subject van deze vliegbelasting de exploitant van de verschillende luchthavens. Dit betekent dat deze exploitant de belasting moet afdragen op basis van het aantal passagiers en vrachtvliegtuigen.

In mijn persoonlijke opinie is deze vorm zeker administratief efficiënt, vanwege het feit dat de exploitant van de luchthavens de benodigde informatie van het aantal passagiers en vrachtvliegtuigen al bijhoudt ook indien deze belasting er niet zou komen. Toch zal de exploitant deze heffing afwentelen op de vluchtmaatschappijen, die deze heffing vervolgens in hun ticketprijzen zullen verrekenen. Deze afwenteling, die min of meer ook de bedoeling was van de overheid, zal wel kunnen zorgen voor een toename in administratie.

Kavelaars is echter van mening dat een kerosinebelasting in de uitvoering veel gemakkelijker en overzichtelijker zou zijn dan een ticketbelasting.⁹⁴ Dit zou betekenen dat er dus niet aan het beginsel van de minste pijn wordt voldaan. Het is wel belangrijk om hierbij op te merken dat een kerosinebelasting mogelijk een overtreding is van het verdrag van Chicago. Artikel 24 van dit verdrag zegt namelijk dat er op brandstof, die aan boord genomen wordt op luchthavens, geen belastingen mogen zitten.

De daadwerkelijk voorgestelde vorm van heffing levert in eerste instantie weinig administratieve lasten op voor de belastingplichtige. De benodigde afwenteling kan echter wel zorgen voor een toename in administratie. Het blijft echter de vraag of een andere manier van heffing lagere ergernis en administratieve lasten tot gevolg zal hebben.

H4.3.3 Beginsel van optimale realisatie

Bij het beginsel van optimale realisatie moet er vervolgens gekeken worden naar de verhouding van rechtvaardigheid en efficiëntie bij de voorgestelde vliegbelasting. Allereerst is het belangrijk om vast te stellen dat er zeker iets gedaan moet worden aan de milieuvervuiling, die het gevolg is van de luchtvaart. Alle sectoren die bijdragen aan de verslechtering van het milieu moeten namelijk al ongewenste maatregelen treffen om deze vervuiling aan te pakken. De

⁹⁴ Kavelaars, "Milieu moet: ook fiscaal", WFR 2019/144

luchtvaartsector heeft elk jaar nog mogen uitbreiden en heeft nooit de maatschappelijke kosten hiervan moeten dragen. Er kan dus wel gesteld worden dat het zeker rechtvaardig is om een vliegtuigbelasting te introduceren. Zeker indien deze sector vergeleken wordt met andere vervuilende sectoren.

De vraag blijft echter of deze manier de meest efficiënte manier is om het probleem aan te pakken. Er zijn namelijk ook mogelijkheden buiten het belastingstelsel, die misschien effectiever zijn in het behalen van het doel om een lagere uitstoot te hebben van deze sector. Hierbij kan gedacht worden aan strengere milieueisen aan vliegtuigen; uitbreidingsrestricties voor luchthaven en milieuvriendelijkere alternatieven aanbieden zoals een goed spoornetwerk aanleggen. Als er belastingtechnisch gekeken wordt of deze belasting de meest efficiënte vorm van een belasting op luchtvaart is, blijft dit echter een moeilijk vraagstuk. Er zijn echter niet veel alternatieve vormen van heffing op luchtvaart aangezien er een verbod op kerosineheffing vanuit het verdrag van Chicago is. Daarnaast zou het capaciteitsplafond van Schiphol met een ander tarief of manier van heffen waarschijnlijk ook worden behaald. Zoals het nu lijkt is het wetsvoorstel van de nationale vliegbelasting 2021 toch de meest optimale realisatie van een heffing op luchtvaart.

Hoofdstuk 5. Conclusie

H5.1 Samenvatting en conclusie

De vervuiling van het milieu en de verandering van het klimaat nemen op mondiaal niveau toe. Door de introductie van bepaalde belastingen kan de overheid proberen om dit te beperken of in ieder geval de milieukosten in de prijs van producten tot uitlating laten komen. Dit was dan ook het doel van de vliegbelasting 2008, aangezien de schadelijke effecten van de luchtvaart nog niet terug te zien waren in de ticketprijs. De economische crisis van 2008 drukte echter zwaar op de luchtvaartsector. Om het economisch niet moeilijker te maken voor de luchtvaartmaatschappijen door een verdere daling van passagiers door de vliegbelasting werd daarom besloten de vliegbelasting in juli 2009 op € 0 te zetten, precies een jaar na de inwerkingtreding. Vervolgens werd op 29 september 2009 de vliegbelasting volledig afgeschaft.

Na de economische crisis werd er uiteindelijk nog een onderzoek gedaan naar wat de effectiviteit was geweest van deze vliegbelasting. Op budgettair gebied werd er volgens het Belastingplan 2008 verwacht dat de opbrengsten van deze belasting 350 miljoen euro per jaar zou bedragen.⁹⁵ De Financieel Jaarverslagen Rijk 2008/2009 laten echter zien dat er in 2008 een opbrengst van 88 miljoen euro was en in 2009 een opbrengst van 179 miljoen euro in een totale periode van 12 maanden (juli 2008-juli 2009).⁹⁶ In totaal bracht de vliegbelasting dus 83 miljoen minder op.

Daarnaast kan op basis van het onderzoek gesteld worden dat de totale daling van passagiers veel hoger dan 10% was.⁹⁷ De verwachtingen volgens Significance en mijn berekeningen waren echter anders, respectievelijk 9.2 en 8.1%.⁹⁸ Op het eerste gezicht zou op basis van deze resultaten geconcludeerd kunnen worden dat de vliegbelasting effectiever was dan verwacht. Uit het onderzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu blijkt echter dat dit niet het geval was.⁹⁹ Er was namelijk een grote toename van vliegreizen door Nederlanders net over de grens, waar geen vliegbelasting van kracht was. Dit zou dan zelfs kunnen zorgen voor een hogere uitstoot en meer milieuvervuiling, omdat naar de buitenlandse luchthavens gereisd moest worden met milieuvervuilend vervoer en dan alsnog het vliegtuig werd genomen.

⁹⁵ Kamerstukken II, 2007/2008, 31205, nr. 3, p. 6-9 (MvT)

⁹⁶ Financieel Jaarverslag Rijk 2008; Financieel Jaarverslag Rijk 2009

⁹⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, "Effecten van de vliegbelasting", 2011

⁹⁸ Significance, "Effecten van verschillende heffingsvarianten op de Nederlandse luchtvaart", 2007, p. 7 en Hoofdstuk 3.2

⁹⁹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, "Effecten van de vliegbelasting", 2011

Ondanks het feit dat de vliegbelasting 2008 minder effectief bleek dan verwacht, werd er in het regeerakkoord 2017 toch besloten dat er opnieuw een vorm van belasting op luchtvaart zou moeten komen.¹⁰⁰ Hierbij lag de voorkeur bij een Europese aanpak, maar indien er op Europees niveau niets werd besloten dan zouden er nationale maatregelen worden genomen. Door het uitblijven van de Europese aanpak, werd er op 6 juni 2019 op basis van het regeerakkoord een wetsvoorstel nationale vliegbelasting 2021 uitgewerkt, wat op 1 januari 2021 in werking zou moeten treden.¹⁰¹

Deze ontwikkelingen zorgen voor meerdere vragen, want: Zal de effectiviteit van deze nieuwe vliegbelasting dan ook anders zijn dan de lager dan verwachte effectiviteit van de vliegbelasting 2008? Is deze vliegbelasting überhaupt wel de beste manier om het klimaatdoel voor deze sector te bereiken en voldoet deze belasting daarmee dus aan de door De Langen opgestelde belastingbeginselen? Deze vragen werden in deze scriptie onderzocht door een antwoord te vinden op de volgende hoofdvraag:

Wat is de verwachte effectiviteit van de voorgestelde wet van de nationale vliegbelasting 2021 en in hoeverre voldoet dit belastingvoorstel aan belastingbeginselen?

Uit het effectiviteitsonderzoek is gebleken dat de verwachte effecten van de vliegbelasting 2021 daadwerkelijk verschillen van de (verwachte en daadwerkelijke) effecten van de vliegbelasting 2008. Allereerst zijn de budgettaire verwachtingen aangaande de vliegbelasting erg naar beneden afgesteld. Er wordt nu slechts verwacht dat de nationale vliegbelasting 2021 een opbrengst zal hebben van 200 miljoen bij een laagconjunctuur en 211 miljoen bij een hoogconjunctuur. Daarnaast wordt verwacht dat het passagiersaantal slechts licht zal stijgen of dalen ([-0.4%, +0.1%]).

De resultaten van deze nieuwe vliegbelasting zijn echter ook anders door twee belangrijke aspecten. Ten eerste heeft Duitsland tegenwoordig ook een vliegbelasting, waardoor alleen België als mogelijkheid nog overblijft om de vliegbelasting gemakkelijk te ontgaan. Dit kan zorgen voor minder uitwijkingsgedrag. Ten tweede wordt er ook verwacht dat het vluchtcapaciteitsplafond van Schiphol wordt bereikt. Dit betekent dat de vliegbelasting

¹⁰⁰ Van Haersma Buma, S., Pechtold, A., Segers, G.J., Rutte, M., "Regeerakkoord 2017: Vertrouwen in de toekomst.", 2017

¹⁰¹ Kamerstukken II, 2018/2019, 35205, nr. 2 en Kamerstukken II, 2018/2019, 35205, nr. 3 (MvT)

waarschijnlijk een kleiner effect zal hebben op de groei van vluchten, omdat deze al beperkt wordt door de vluchtcapaciteit. Daarnaast zal er in dat geval dus doordat de vliegbelasting voor HB-passagiers en niet voor transferpassagiers geldt voornamelijk een verschuiving plaats vinden binnen de categorieën passagiers. Dit houdt in dat de transferpassagiers relatief een groter deel van het totaal aantal passagiers op Schiphol zullen worden in vergelijking met de HB-passagiers.

De voorgestelde vliegbelasting 2021 voldoet door deze effecten en de aard van de wet zelf aan de opgestelde belastingbeginselen. In eerste instantie blijft het wel de vraag of hier een verdelingsbeginsel van toepassing is, maar er zou van het profijtbeginsel gesproken kunnen worden (zeker indien er rekening wordt gehouden met het feit dat de overheid hoofdeigenaar is van Schiphol). Degenen die gebruik willen maken van deze vervoersmogelijkheid (het vliegen) en daarvan dus profijt hebben in ons land zouden dan bij moeten dragen aan de voorkoming van de negatieve effecten ervan. Daarnaast zal de negatieve invloed op de welvaart beperkt blijven vanwege het behalen van het vluchtcapaciteitsplafond van Schiphol volgens de rapporten besproken in hoofdstuk 4.3 (welvaartsbeginsel). Ook blijven de administratieve lasten waarschijnlijk beperkt doordat alle benodigde administratieve gegevens al worden bijgehouden (beginsel van de minste pijn). In conclusie lijkt voor nu (gezien de mogelijkheden) het wetsvoorstel van de nationale vliegbelasting 2021 toch de meest optimale realisatie van een heffing op luchtvaart (beginsel van optimale realisatie).

Appendix: Literatuurlijst

Artikelen, boeken en rapporten

ANP “Gemengde reacties op afschaffing vliegtaks.” 25 maart 2009.

Bartel, “Belastingplannen en fiscaal onderhoud”, NTFR 2010/1132

CBS, RIVM, “Emissieregistratie” 2020

CBS, “Aviation; monthly figures of Dutch airports.” 2020 Opgehaald van:

<https://www.cbs.nl/en-gb/figures/detail/37478eng>

CE Delft, “Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting”, juni 2018

CE Delft, “De prijs van een vliegreis”, 2019

CE Delft, “Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten”, april 2019

CE Delft, “Taxes in the Field of Aviation and their impact”, juni 2019

Christiaanse, “De vereniging voor de wijsbegeerte des rechts over de onderzoeksmethode van prof. De Langen”, WFR 1961/214

De Korte, “De groene symboliek”, TB 2007/06-01

De Langen, W.J. “De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht”, Alphen aan den Rijn: Samson (1954-1958)

Gribnau, “Instrumentalisme en vrijheid”, NTFR 2012/517

Jansen, “De fiscale ideeën in de verkiezingsprogramma’s”, WFR 2017/49

Kaminada & Stevens, “Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei”, WFR 2017/50

Kavelaars, “Zakkenvullers”, BB 2008/02-01

Kavelaars, “Milieu moet: ook fiscaal”, WFR 2019/144

Kleinen, T., & Petschel-Held, G. “Integrated assessment of changes in flooding probabilities due to climate change.” *Climatic Change*, , 81(3-4), 283-312. 2007

KNMI, “Gemiddelde temperatuur in de Bilt.”, 2020

McBean, G. “Climate change and extreme weather: a basis for action.” *Natural Hazards*, 31(1), 177-190. 2004

Meussen, “Vaarwel 2019 en welkom 2020”, NTFR 2020/1

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, “Effecten van de vliegbelasting”, 2011

Niessen, “Twaalf en een half jaar fiscale rechtsontwikkeling: afscheid van de twintigste eeuw.”, NTFR 2012/2311

PBL, “Belastingkortingen voor zuinige auto’s: afwegingen voor fiscaal beleid”, 2014

Rijksoverheid, “Energiebelasting”, 2020

Röben, “50 jaar belastingrechtspraak bij 'de Justitie’”, NTFR 2007/1697

Rubino, M., Etheridge, D. M., Thornton, D. P., Howden, R., Allison, C. E., Francey, R. J., ... & Curran, M. A. Revised records of atmospheric trace gases CO₂, CH₄, N₂O, and $\delta^{13}\text{C}$ -CO₂ over the last 2000 years from Law Dome, Antarctica. *Earth System Science Data*, 11(2), 473-492., 2019

Significance “Effecten van verschillende heffingsvarianten op de Nederlandse luchtvaart.”, 2007

Significance, “Effecten van een vliegbelasting op het vliegverkeer.”, 2018

Spanjers, “Parlementair”, WFR 2012/1018

Spanjers, “Onderhandeling begroting”, WFR 2013/1203

Spanjers, “Belastingoctopus”, 2016

Spanjers, “Emmertje bluswater voor Belastingdienst”, WFR 2017/201

Spanjers, “Vliegbelasting”, WFR 2018/66

Spanjers, “Coalitiehandel”, WFR 2018/91

Spanjers, “Ontwerp Klimaat-akkoord”, WFR 2019/15

Stevens, L. G. M. “Elementair belastingrecht. Voor economen en bedrijfsjuristen”, 2014

Tempel, “Het einde van de belastingbeginselen”, WFR 1979/697

Van Veldhoven, S. Kamerbrief Internetconsultatie Subsidieregeling elektrische personenauto’s particulier.; Rijksdienst voor ondernemend Nederland (2019) Investerings- Subsidie Duurzame Energie (ISDE), 2020

Wijtvliet, “Fiscale getijden: hoe en waarom directe en indirecte belastingen opkomen en weer neergaan”, MBB 2019/6-26

Kamerstukken

Kamerstukken I, 2008/09, 31301, nr. D Herdruk.

Kamerstukken I, 2019/2020, 35205, nr. C

Kamerstukken II, 2007/2008, 31205, nr. 2,

Kamerstukken II, 2007/2008, 31205, nr. 3 (MvT)

Kamerstukken II, 2007/2008, 31205, nr. 5

Kamerstukken II, 2008/2009, 31301, nr. 11

Kamerstukken II, 2009/2010, 32132, nr. 3

Kamerstukken II, 2017/2018, 32140, nr. 47, bijlage 848243.

Kamerstukken II, 2018/2019, 35205, nr. 2

Kamerstukken II, 2018/2019, 35205, nr. 3 (MvT)

Kamerstukken II, 2019/2020, 35304, nr. 3, (MvT)

Jurisprudentie

Hof 's-Gravenhage, 17 juli 2008, ECLI:NL:GHSGR:2008:BD7068

Verkiezingsprogramma's en overige stukken

50Plus, “Verkiezingsprogramma 2017-2021: Omdat Ouderen het niet meer pikken!”, 2017

Balkenende, J.P. , Bos, W.J. & Rouvoet, A. “Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PVDA en ChristenUnie: Samen Werken, Samen Leven.” 2007

CDA, “Verkiezingsprogramma 2006-2011: Vertrouwen in Nederland. Vertrouwen in elkaar.”, 2006

CDA, “Verkiezingsprogramma 2017-2021: Keuzes voor een beter Nederland”, 2017

ChristenUnie, “Verkiezingsprogramma 2006: Duurzaam voor elkaar”, 2006

ChristenUnie, “Verkiezingsprogramma 2010-2014: Vooruitzien; christelijk-sociaal perspectief” , 2010

ChristenUnie, “Verkiezingsprogramma 2013/2017: Voor de verandering.”, 2012

ChristenUnie, “Verkiezingsprogramma 2017-2021: Hoopvol realistisch”, 2017

D66, “Verkiezingsprogramma Tweede Kamer 2006/2010: Het gaat om mensen”, 2006

D66, “Verkiezingsprogramma 2010-2014: We willen het anders.”, 2010

D66, “Verkiezingsprogramma 2012/2017: En Nu Vooruit.”, 2012

D66, “Verkiezingsprogramma 2017-2021: Kansen voor iedereen”, 2017

Denk, “Verkiezingsprogramma 2017-2021: Denkend aan Nederland”, 2017

Financieel Jaarverslag Rijk, 2008

Financieel Jaarverslag Rijk, 2009

GroenLinks, “Verkiezingsprogramma 2010: Klaar voor de toekomst.”, 2010

GroenLinks, “Verkiezingsprogramma 2017-2021: Tijd voor verandering”, 2017

Paris Agreement, 2015

PvdA, “Verkiezingsprogramma 2006: Het Nederland van morgen”, 2006

PvdA, “Verkiezingsprogramma 2012: Nederland, Sterker & Socialer.”, 2012

PvdA, “Verkiezingsprogramma 2017: Een verbonden samenleving”, 2017

PvdD, “Verkiezingsprogramma Tweede Kamer verkiezingen 2006: 200x liever voor mens, dier, natuur en milieu”, 2006

PvdD, “Verkiezingsprogramma 2017: Plan B”, 2017

PVV, “Verkiezingspamflet 25 augustus 2006”, 2006

PVV, “Verkiezingsprogramma 2010-2015: De agenda van hoop en optimisme”, 2010

PVV, “Verkiezingsprogramma 2017-2021: Nederland weer van ons”, 2017

SGP, “Verkiezingsprogramma 2006-2011: naar eer en geweten”, 2006

SGP, “Verkiezingsprogramma 2010-2014: Daad bij het Woord”, 2010

SGP, “Verkiezingsprogramma 2017-2021: Stem vóór het leven”, 2017

SP, “Verkiezingsprogramma 2006-2010: Een beter Nederland, voor hetzelfde geld.”, 2006

SP, “Verkiezingsprogramma 2010: Een beter Nederland voor minder geld.”, 2010

SP, Verkiezingsprogramma 2017: Programma voor een sociaal Nederland #Pakdemacht, 2017

Rijksbegroting, 22-11-2007, 31205, “Stemmingen i.v.m. wetsvoorstel Belastingplan 2008” (31205)

Rutte, M. & Samsom, D.M., “Regeerakkoord VVD-PvdA: Bruggen slaan”, 2012

Rutte, M & Verhagen, M.J.M., “Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en verantwoordelijkheid.”, 2010

Staatsblad, 2007, 562

Van Haersma Buma, S. , Pechtold, A., Segers, G.J., Rutte, M., “Regeerakkoord 2017: Vertrouwen in de toekomst.”, 2017

VVD, “Verkiezingsprogramma 2006: voor een samenleving met ambitie”, 2006

VVD, “Verkiezingsprogramma 2017-2021 : Zeker Nederland”, 2017