

UITVOERINGSTOETS WET DIFFERENTIATIE VliegBELASTING

INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer	2
Differentiatie vliegbelasting	5

Leeswijzer uitvoeringstoets

Impact:		middelgroot	
			
Interactie burgers/bedrijven			x
Maakbaarheid systemen		x	
Handhaafbaarheid			x
Fraudebestendigheid			
Complexiteitsgevolgen		nvt	
Risico procesverstoringen:		klein	
Uitvoeringskosten		incidenteel	structureel
• Dienstverlening	€ 0	€ 0	
• Handhaving/toezicht	€ 0	€ 0	
• Automatisering	€ 0	€ 0	
Personele gevolgen:		2 fte incidenteel	
		-1 fte structureel	
Invoering mogelijk per:	01 – 01 – 2026		
Beslag portfolio:	jaaraanpassing		
Eindoordeel:	uitvoerbaar		

Inleiding

De uitvoeringstoets geeft vanuit het perspectief van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane inzicht in de gevolgen van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving. De uitvoeringstoetsen worden uitgewerkt in een sjabloon. Deze leeswijzer geeft een toelichting op de verschillende onderdelen van het sjabloon.

Het kader

Het kader bevat een samenvattend overzicht van de relevante uitvoeringsaspecten, inclusief de uitvoeringskosten en personele gevolgen. Het vervolg van de uitvoeringstoets geeft daarop een toelichting.

Impact

In het kader wordt met de rubriek "impact" geduid wat de verwachte impact van het voorstel op de uitvoering is. Dit kan zijn: ingrijpend, middelgroot, of beperkt. Bij het maken van de inschatting wordt onder meer gekeken naar de omvang van de geraakte doelgroep, de mate waarin aanpassingen in de automatisering nodig zijn en de omvang van de personele gevolgen.

Beperkt geeft aan dat het om min of meer routine-matige aanpassingen gaat, zonder of slechts met beperkte gevolgen voor de automatisering en de personele capaciteit.

Middelgroot geeft aan dat het om een maatregel met grotere gevolgen gaat. Een systeem moet bijvoorbeeld substantieel worden aangepast, of er moet een nieuw systeem worden ontwikkeld. Er zijn grotere personele gevolgen, of er is een wezenlijke impact op een of meer doelgroepen.

Ingrijpend geeft aan dat het om een maatregel met grote gevolgen gaat. De maatregel is een stelselwijziging of heeft daarvan de trekken. Er zijn grote gevolgen voor de automatisering, de personele bezetting, et cetera. De impact op een of meer doelgroepen wordt groot ingeschat.

Indien er geen uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane zijn, wordt dit aangeduid met "geen".

De inschatting van de gevolgen van het voorstel speelt een rol bij de verdere beoordeling van de uitvoerbaarheid. Naarmate een voorstel meer burgers of bedrijven raakt, wegen de interactiegevolgen bijvoorbeeld zwaarder mee in het eindoordeel.

Beschrijving voorstel/regeling

Dit onderdeel beschrijft het voorstel waarover gevraagd is een uitvoeringsoordeel te geven. Waar bij het opstellen van de toets van bepaalde randvoorwaarden of veronderstellingen is uitgegaan, worden die hier ook beschreven.

Interactie burgers/bedrijven

Dit onderdeel beschrijft de verwachte impact op de interactie met burgers en bedrijven als gevolg van

het voorstel, zoals:

- aard en omvang van de doelgroep;
- begrijpelijkheid en uitlegbaarheid van het voorstel;
- noodzakelijke communicatie;
- verwachte gevolgen voor de dienstverlening van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane, zoals bijvoorbeeld meer of minder vragen bij de BelastingTelefoon of een toe- of afname van het aantal bezwaren en beroepen.

Groen: een groene vlag geeft aan dat zich in de interactie tussen burgers en bedrijven en de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane naar verwachting geen bijzondere problemen zullen voordoen.

Geel: een gele vlag geeft de verwachting aan dat de interactie met burgers en bedrijven rond een voorstel niet vanzelfsprekend zal verlopen, bijvoorbeeld als gevolg van een toename van complexiteit, een verandering van de doelgroep of de noodzaak voor burgers en bedrijven nieuwe informatie te verwerken.

Rood: een rode vlag geeft de verwachting aan dat het niet goed mogelijk zal zijn burgers en bedrijven te informeren over de gevolgen van het voorstel. Het gevolg hiervan kan zijn dat de interactie stopt, of dat er problemen ontstaan omdat burgers en bedrijven niet doen wat, of iets anders doen dan, van hen wordt verwacht. Hoe zwaar dit uiteindelijk weegt, is mede afhankelijk van de omvang van de doelgroep die door de maatregel wordt geraakt.

Indien er geen impact is op burgers en bedrijven, wordt dit aangegeven met "Niet van toepassing".

Maakbaarheid systemen

Dit onderdeel beschrijft de gevolgen voor de informatievoorzieningssystemen (IV-systemen), zoals:

- welke gevolgen het voorstel heeft voor de opslag en het beheer van gegevens;
- welke wijzigingen in of nieuwe stromen van en naar burgers en bedrijven noodzakelijk zijn;
- welke aanpassingen in IV-voorzieningen noodzakelijk zijn;
- wat de bouwbaarheid is van de noodzakelijke aanpassingen;

- of de aanpassingen (tijdig) inpasbaar zijn in het IV-portfolio;
- of voorzieningen voor bestuurlijke informatie tijdig realiseerbaar zijn;
- hoe het voorstel zich verhoudt tot de totale wijzigingsdruk (= de relatie van het voorstel tot andere reeds geplande wijzigingen in de IV-systemen);
- de noodzakelijke doorlooptijd om aanpassingen in de systemen tijdig te kunnen realiseren.

Groen: een groene vlag geeft aan dat de noodzakelijke aanpassingen in de systemen tijdig kunnen worden verwerkt.

Geel: een gele vlag geeft aan dat de aanpassing haalbaar is, maar dat daarbij bepaalde risico's moeten worden geaccepteerd of bijvoorbeeld in eerste instantie bepaalde onvolledigheden zullen optreden. Te denken valt aan de situatie waarin de toelichting bij de aanvraag van een voorlopige aanslag voor het komende jaar niet meer is aan te passen.

Rood: een rode vlag geeft aan dat niet alle vereiste aanpassingen van de automatisering haalbaar zijn, met als gevolg dat aanzienlijke risico's op fouten optreden bij burgers en bedrijven of bij de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de noodzaak een ingewikkeld automatiseringstraject in te korte tijd te realiseren of een automatiseringssysteem te ontwikkelen waarvan vooraf wordt ingeschat dat dit onbeheersbaar complex wordt. Ook kan worden gedacht aan de situatie waarin het niet meer mogelijk is een bepaalde aanpassing, zoals het verwijderen van een vraag uit de aanvraag voor een voorlopige aanslag, tijdig door te voeren. Dit kan ertoe leiden dat belastingplichtigen na afloop van het jaar een bedrag moeten terugbetalen dat zij eerder bij de voorlopige aanslag kregen uitbetaald. Een rode vlag kan ook aangeven dat een voorstel reeds in het portfolio ingeplande werkzaamheden voor andere wet- en regelgeving verdringt, waardoor die niet conform de voorgenomen planning realiseerbaar zijn.

Indien het voorstel de automatisering niet raakt, wordt dit aangegeven met "Niet van toepassing."

Handhaafbaarheid

Dit onderdeel beschrijft de gevolgen voor de aan handhaving gerelateerde aspecten, zoals:

- beschikbaarheid van de voor handhaving benodigde gegevens;
- verwacht risico op fouten en oneigenlijk gebruik;
- inpasbaarheid in de handhavingsstrategie en welke middelen moeten of kunnen worden ingezet en met welke intensiteit.

Groen: een groene vlag geeft aan dat een verbetering van de handhaafbaarheid wordt verwacht of er ten opzichte van de bestaande situatie niet of nauwelijks een wijziging van de handhaafbaarheid optreedt.

Geel: een gele vlag geeft aan dat er een negatief effect is op de handhaafbaarheid, bijvoorbeeld omdat de informatiepositie van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane verslechtert, of omdat de handhaving van het voorstel niet inpasbaar is binnen de bestaande handhavingsstrategie.

Rood: een rode vlag geeft aan dat er een groot negatief effect op de handhaafbaarheid wordt verwacht. De regeling is voor de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane niet handhaafbaar of alleen handhaafbaar met inspanningen die niet kunnen worden waargemaakt.

Indien het voorstel de handhaafbaarheid niet raakt, wordt dit aangegeven met "Niet van toepassing."

Fraudebestendigheid

Dit onderdeel beschrijft de gevolgen voor de aan fraudebestendigheid gerelateerde aspecten, zoals:

- de fraudegevoeligheid en -bestendigheid van de voorgestelde wijziging;
- de (on)mogelijkheden fraude of oneigenlijk gebruik tegen te gaan;
- de mate van verandering in de informatiepositie van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane.

Groen: een groene vlag geeft aan dat de fraudebestendigheid ten opzichte van de huidige situatie positief wordt beïnvloed, bijvoorbeeld doordat drempels worden verhoogd of de informatiepositie van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane wordt versterkt.

Geel: een gele vlag geeft aan dat de fraudebestendigheid ten opzichte van de huidige situatie verslechtert, bijvoorbeeld omdat een regeling wordt geïntroduceerd die niet met behulp van derdeninformatie controleerbaar is.

Rood: een rode vlag geeft aan dat de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane grote risico's ziet voor de fraudebestendigheid van het voorstel.

Indien het voorstel niet of nauwelijks gevolgen heeft voor de fraudebestendigheid, wordt dit weergegeven met "Niet van toepassing."

Complexiteitsgevolgen

Dit onderdeel beschrijft de mate waarin met het voorstel vanuit het perspectief van de uitvoering naar de complexiteitsgevolgen wordt gekeken, zoals:

- het schrappen van uitzonderingen, of voor de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane moeilijk uitvoerbare regelgeving;
- de bijdrage van een voorstel aan de rationalisatie van systemen;
- een afname van aantallen belastingplichtigen, toeslaggerechtigden of douaneklanten.

Groen: een groene vlag geeft aan dat het voorstel bijdraagt aan het verminderen van complexiteit.

Geel: een gele vlag geeft aan dat de complexiteit als gevolg van het voorstel toeneemt. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van de introductie van een nieuwe uitzondering.

Rood: een rode vlag geeft aan dat er een grote toename van complexiteit wordt voorzien.

Indien het voorstel geen wezenlijke gevolgen heeft voor de complexiteit wordt dit weergegeven met "Niet van toepassing."

Risico procesverstoringen

Dit onderdeel beschrijft de mate van waarschijnlijkheid dat de implementatie van het voorstel al dan niet geruisloos verloopt. Daarbij komen de volgende vragen aan de orde:

- wat is de impact van de voorgestelde wijzigingen op de processen en systemen van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane;

- wat is de impact van de noodzakelijke aanpassingen in de interactie met burgers en bedrijven;
- wat is de impact op de interactie met andere (overheids)organisaties;
- wat is de realiseerbaarheid van de noodzakelijke aanpassingen.

Klein wordt gebruikt voor min of meer routinematige aanpassingen waar de uitvoering veel ervaring mee heeft. Te denken valt aan tariefsaanpassingen en andere kleinere aanpassingen in bijvoorbeeld de aangifteprogrammatuur.

Gemiddeld wordt gebruikt waar minder gebruikelijke en complexere aanpassingen aan de orde zijn, waarbij een groter risico aanwezig is dat de implementatie niet foutloos zal verlopen. Dit kan het gevolg zijn van aanloopproblemen die zich kunnen voordoen in de automatisering en de processen, of van verwachte complicaties in de interactie met burgers of bedrijven waar niet op voorhand duidelijk is wat er van hen wordt verwacht. Ook de afhankelijkheid van een of meer andere organisaties en de daarmee samenhangende risico's van overdracht van informatie in ketens kan aanleiding zijn het procesrisico op gemiddeld in te schatten.

Groot wordt gebruikt waar complexe aanpassingen ertoe leiden dat de onder "gemiddeld" beschreven risico's manifest zullen zijn.

De risico's op procesverstoringen worden gaande het implementatieproces gemonitord. Waar nodig worden maatregelen genomen om risico's te beperken en om gerezen problemen zo snel mogelijk op te lossen.

Indien er geen kans op procesverstoringen is, wordt dit aangeduid met "geen".

Uitvoeringskosten

Dit onderdeel beschrijft welke incidentele en structurele kosten en besparingen met het voorstel samenhangen:

- personele kosten voor bijvoorbeeld handhaving en interactie;
- kosten van aanpassing, beheer en onderhoud van IV-systemen;
- andere eenmalige materiële en structurele kosten die nodig zijn om het voorstel te kunnen realiseren.

In het kader zijn de totale incidentele en structurele kosten en baten verdeeld over dienstverlening, handhaving/toezicht en automatisering.

De Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane maken jaarlijks reserveringen voor te verwachten kosten die samenhangen met kleinere, jaarlijks terugkerende aanpassingen in wet- en regelgeving. Het gaat bijvoorbeeld om kosten voor het wijzigen van content op de website en kleine aanpassingen in de aangifteprogrammatuur. De met dergelijke aanpassingen samenhangende kosten worden ten laste van het gereserveerde budget gebracht. In de uitvoeringstoets wordt dan aangegeven dat het een jaaraanpassing betreft en worden de kosten verder niet gekwantificeerd.

Personele gevolgen

Dit onderdeel beschrijft de met het voorstel samenhangende personele gevolgen. De incidentele of structurele afname of toename in personele capaciteit wordt uitgedrukt in aantallen fte's.

Beslag portfolio

Hier wordt een inschatting gegeven welk beslag het voorstel legt op het IV-portfolio van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane. Dit wordt aangegeven op vijf niveaus:

- geen;
- jaaraanpassing;
- beperkt;
- middelgroot;
- groot.

Jaaraanpassingen worden opgevangen binnen het daarvoor gereserveerde budget (zie uitvoeringskosten).

Het IV-portfolio wordt een aantal keer per jaar vastgesteld. De gevolgen voor de automatisering van vastgestelde uitvoeringstoetsen lopen daarin mee. Mocht blijken dat herprioritering van wetgevings-trajecten noodzakelijk is dan wordt dit zo snel mogelijk besproken met de opdrachtgevers van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane. De opdrachtgevers informeren het parlement over mogelijke herprioritering.

Invoeringsmoment

Dit onderdeel geeft de datum aan waarop de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane het voorstel kan uitvoeren. In de praktijk is dit de datum waarop het wetsvoorstel in werking treedt. Indien de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane constateert dat deze datum niet haalbaar is, betekent dit feitelijk dat het voorstel per de voorgenomen inwerkingtredingsdatum onuitvoerbaar is.

Eindoordeel

Op grond van een weging van de in kaart gebrachte gevolgen voor de uitvoering bevat de uitvoeringstoets een eindoordeel. Hier zijn drie opties mogelijk:

1. Het voorstel is uitvoerbaar.
2. Het voorstel is uitvoerbaar indien/mits/tenzij/omdat/et cetera ...
3. Het voorstel is niet uitvoerbaar.

Indien er randvoorwaardelijke afhankelijkheden zijn, wordt optie twee gebruikt. Bijvoorbeeld kan daarmee worden aangeduid dat een bepaalde wijziging niet meer in de voorlopige aanslagregeling kan worden verwerkt, zodat deze feitelijk pas toepassing vindt via de aangifte inkomstenbelasting die burgers na afloop van het jaar bij de Belastingdienst indienen.

De uitvoeringstoets wordt opgesteld op basis van conceptwetgeving. Hierdoor kan potentieel lastig uitvoerbare of onuitvoerbare wetgeving zo mogelijk worden aangepast zodat het eindoordeel onuitvoerbaar niet snel zal voorkomen.

Differentiatie vliegbelasting

Impact:	middelgroot		
			
Interactie burgers/bedrijven		x	
Maakbaarheid systemen		x	
Handhaafbaarheid		x	
Fraudebestendigheid		x	
Complexiteitsgevolgen		x	
Risico procesverstoringen:	klein		
Uitvoeringskosten	incidenteel	structureel	
• Dienstverlening	€ 0	€	0
• Handhaving/toezicht	€ 0	€	0
• Automatisering	€ 710.000	€	0
Personele gevolgen:	0	fte incidenteel	
	0	fte structureel	
Invoering mogelijk per:	01 – 01 – 2027		
Beslag portfolio:	middelgroot		
<u>Eindoordeel:</u>	uitvoerbaar, het huidige aangifte-formulier zal in gebruik blijven tot aan de oplevering van het nieuwe aangifte-formulier. Vanwege krapte in de IV-portfolio's zal het nieuwe aangifte-formulier op zijn vroegst in de loop van 2029 in gebruik kunnen worden genomen.		

Beschrijving voorstel/regeling

Het voorstel betreft de introductie per 1 januari 2027 van een gedifferentieerd tarief in de vliegbelasting aan de hand van de eindbestemming van de passagier. De eindbestemming wordt bepaald aan de hand van de door of voor de passagier afgesloten vervoers-overeenkomst. De voorgestelde (progressieve)

tariefstructuur maakt onderscheid tussen drie afstandscategorieën.¹

Interactie burgers/bedrijven

De communicatie vindt plaats via de reguliere kanalen. De belastingplichtige luchthavenexploitanten moeten per vlucht het aantal passagiers per tariefcategorie administreren ten behoeve van de aangifte vlieg-belasting. Er zal mogelijk meer beroep worden gedaan op de Belastingtelefoon.

Maakbaarheid systemen

De noodzakelijke systeemaanpassingen in het aangifteformulier kunnen op zijn vroegst in de loop van 2029 worden gerealiseerd wegens krapte in het IV-portfolio van de ketens Overige Middelen en Interactie. Tot aan oplevering van dit vernieuwde aangifteformulier blijven belastingplichtigen gebruik maken van het huidige aangifteformulier, waarin de afdracht op basis van de verschillende tariefcategorieën in een gezamenlijk bedrag in hetzelfde vak moet worden vermeld.

Handhaafbaarheid

Het voorstel heeft een negatief effect op de handhavingspositie van de Belastingdienst. Het beoordelen op de juistheid van de toegepaste tarieven maakt de behandeling van de aangiften door de Belastingdienst complexer.

Voor zover nodig kan de Belastingdienst met informatie-verzoeken detailinformatie van de belastingplichtige verkrijgen, waaruit ook de uitsplitsing van het aantal passagiers per tariefcategorie blijkt. Deze aanvullende handhavingswerkzaamheden worden binnen de huidige personele capaciteit opgevangen.

Voor niet-commercieel vliegverkeer (privévluchten) wijkt de gegevensstroom tussen de luchthaven-exploitant en de eigenaar/exploitant van het vliegtuig af van de reguliere gegevensstromen voor commercieel luchtverkeer. De mogelijkheden om achteraf te controleren hoeveel passagiers er aan boord waren en – indien aan deze vlucht een vervoersovereenkomst ten grondslag ligt – wat hun eindbestemming was, zijn beperkt. De Belastingdienst kan hier moeilijk op handhaven.

Fraudebestendigheid

De fraudebestendigheid neemt af door:

- introductie van de afstandsafhankelijke tarieven; en
- de beperkte mogelijkheden om achteraf te controleren op het aantal passagiers en de eindbestemming bij niet-commercieel vliegverkeer.

Complexiteitsgevolgen

Dit voorstel leidt als gevolg van de voorgestelde tarief-differentiatie tot een toename van de complexiteit van de vliegbelasting.

Risico procesverstoringen

Het risico op procesverstoringen is klein.

Uitvoeringskosten

De incidentele automatiseringskosten bedragen € 710.000 en houden verband met de systeem-aanpassingen voor het nieuwe aangifteformulier en de bijbehorende communicatie-uitingen. Er zijn geen structurele kosten.

Personele gevolgen

Er zijn geen personele gevolgen.

Invoeringsmoment

Invoering is mogelijk per: 1 januari 2027.

Eindoordeel

Het voorstel is uitvoerbaar. Het huidige aangifteformulier zal in gebruik blijven tot aan de oplevering van het nieuwe aangifteformulier. Vanwege krapte in de IV-portfolio's zal het nieuwe aangifteformulier op zijn vroegst in de loop van 2029 in gebruik kunnen worden genomen.

¹ Nader uitgewerkt in bijlagen A en B bij het wetsvoorstel.