

Verslag werkgroep differentiatie vliegbelasting, subwerkgroep afstand

Maart/april 2008

In de subwerkgroep afstand is deelgenomen door vertegenwoordigers vanuit de reis- en luchtvaartsector, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Financiën.

1. Werkzaamheden subwerkgroep afstand

In de huidige vliegbelasting gelden twee tarieven. Indien de eindbestemming is gelegen in een lidstaat van de EU, niet zijnde een bestemming in een gebied genoemd in artikel 299, tweede lid, van het EG-verdrag, is het tarief € 11,25. Dit tarief geldt ook voor bestemmingen in andere landen dan EU-lidstaten die op ten hoogste 2500 km van de luchthaven van vertrek zijn gelegen. Voor overige bestemmingen is het tarief het viervoudige, zijnde € 45. *(NB: Mede naar aanleiding van het overleg met de sector is na afronding van de werkzaamheden van de subwerkgroep bekendgemaakt dat voor landen met bestemmingen aan beide zijden van de 2500 km-grens het lage tarief mede zal gelden voor verder gelegen bestemmingen tot op 1000 km van de zonegrens. Met deze bijstelling heeft de subwerkgroep nog geen rekening kunnen houden.)*

Opdracht van de werkgroep was de mogelijkheden te verkennen voor een verdere differentiatie van de vliegbelasting naar de gevlogen afstand, zoals gevraagd in de motie Tang. Daarbij dienden de volgende vragen te worden beantwoord:

1. Welke opties voor nadere differentiatie naar afstand zijn er, mede gezien de aantallen passagiers per afstandsklasse?
2. Passen deze opties binnen de uitgangspunten van de huidige vliegbelasting, rekening houdend met de bedrijfsvoering binnen de sector, of zouden zij noodzaken tot wijziging van die uitgangspunten?
3. Wat zijn de verwachte effecten van de diverse opties?

De hoogte van het tarief vormde op zichzelf geen onderdeel van de verkenning van de werkgroep. Een verdere differentiatie naar afstand heeft echter onvermijdelijk consequenties voor de tariefstelling, mogelijk ook voor de al bestaande tarieven. Bij de verschillende opties wordt hierop in algemene termen ingegaan. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het een theoretische verkenning betreft, waarbij de tariefconsequenties en de te verwachten effecten nog niet in beeld zijn gebracht. De sector maakt op dit punt dan ook een voorbehoud bij de hierna gepresenteerde opties. De vanuit de sector geformuleerde visies op deze materie zullen afzonderlijk aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

2. Opties voor nadere differentiatie naar afstand, mede gezien passagiersaantallen per afstandsklasse

2.1 Passagiersaantallen per afstandsklasse

Hoewel er geen gegevens voorhanden zijn over de exacte aantallen van Nederlandse luchthavens vertrekkende passagiers per bestemming, zijn er wel omvangrijke steekproeven waaruit deze aantallen per afstandsklasse met een hoge mate van nauwkeurigheid kunnen worden afgeleid. Volgens deze gegevens heeft circa 60% van de passagiers een bestemming gelegen in een lidstaat van de EU (met uitzondering van de Canarische eilanden, Madeira en de Azoren). Verder heeft ongeveer een derde deel van alle vertrekkende passagiers een bestemming op ten hoogste 1000 km afstand, waarbij voor circa de helft van deze groep de bestemming zelfs niet verder ligt dan 500 km. Ongeveer een derde deel van de vertrekkende passagiers heeft een bestemming gelegen tussen de 1000 en de 2500 km. Het resterende derde deel van de passagiers heeft een bestemming op meer dan 2500 km afstand. Deze laatste groep valt uiteen in een kleinere groep die niet verder reist dan 3500 km en een grotere groep (zo'n 20% van alle uit Nederland vertrekkende passagiers) die verder reist dan 6000 km. De groep met een bestemming tussen 3500 - 6000 km is zeer klein. Dit laat zich geografisch verklaren: naar het westen en noorden bevinden zich hier de Atlantische Oceaan en de poolstreken, naar het zuiden en oosten vooral woestijngebieden en dunbevolkte bergstreken.

2.2 Opties voor differentiatie naar afstand

Drie opties zijn in verschillende varianten de revue gepasseerd, te weten:

- A. Een tarief per kilometer, eventueel in stappen van bijvoorbeeld 100 km, al dan niet met een lineair tarief.
- B. Toevoeging van één of meer extra zones aan de huidige twee tariefzones.
- C. Aanpassing van de verhouding tussen de twee huidige tariefzones.

Deze opties worden hierna toegelicht en daarna in hoofdstuk 3 op verschillende punten met elkaar vergeleken.

2.2.A. Een heffing per kilometer

In deze opzet wordt het tarief bepaald door de precieze ligging van de bestemming. Daarbij wordt eventueel op 100 km naar beneden afgerond. Bij de tariefstelling zou kunnen worden gedacht aan een lineair tarief (het tarief per km of per 100 km is gelijk, ongeacht de gevlogen afstand) of aan een degressief tarief (het tarief per km of per 100 daalt met de gevlogen afstand). In het eerste geval wordt het tarief voor de verst gelegen bestemmingen (20.000 km) in theorie 200 maal het tarief voor de kortste afstand (100 km). Met een degressief tarief kan dit verschil worden gematigd. Een variant hierop is het instellen van een vast starttarief, gecombineerd met een variabele (lineaire of degressieve) heffing afhankelijk van de afstand.

Een progressief tarief (het tarief per km of per 100 km stijgt met de gevlogen afstand) is geen reële optie, omdat dit zou leiden tot zeer lage tarieven op de korte afstand en extreem hoge tarieven op de lange afstand. Deze variant blijft hier verder buiten beschouwing.

2.2.B. Toevoeging van één of meer extra zones

In optie B. worden één of meer zones toegevoegd aan de huidige twee afstandszones, eventueel onder aanpassing van de bestaande grens van 2500 km. Vanuit de sector is tussenvoeging van één tussenzone voor de middellange afstand voorgesteld. Voor deze tussenzone zijn verschillende grenzen denkbaar. Zo is geopperd om het lage tarief uitsluitend te laten gelden voor bestemmingen in de EU, en daarnaast een tussenzone te creëren voor bestemmingen in overige nabijgelegen landen. Ook is gesproken over een tussenzone met vaste grenzen, bijvoorbeeld bestemmingen in landen gelegen op een afstand tussen de 1750 en 3500 km of tussen de 2500 en 5000 km.

Tussenvoeging van een 2500 - 5000 km zone met een tarief dat de helft is van het tarief voor verder gelegen bestemmingen leidt bij handhaving van het huidige hoge en lage tarief bij benadering tot een derving van € 35 à 40 miljoen. Zou daarvoor dekking moeten worden gevonden in de afstandsdifferentiatie zelf, dan zouden alle tarieven wat hoger uitvallen dan in de huidige regeling (om een idee te geven bijvoorbeeld € 12,50 - € 25 - € 50).

In deze variant wordt per zone een tarief vastgesteld dat in beginsel hoger ligt naarmate de zone verder weg ligt. Overheveling van bestemmingen van het huidige hoge tarief naar één of meer lagere tussentarieven heeft tot gevolg dat de opbrengst daalt. De tegengestelde beweging, overheveling van het lagere tarief naar een tussentarief, verhoogt de opbrengst. Invoeging van één of meer tussenzones betekent, uitgaande van budgettaire neutraliteit, dat de grenzen en het tarief van die tussenzone(s) zo worden vastgesteld dat het wegvallen van inkomsten uit het hoge tarief wordt gecompenseerd door extra opbrengst elders. Dit kan door verhoging van de tarieven in één of beide bestaande zones of door flink inkrimpen van de zone met het laagste tarief.

In het kader van deze variant werd vanuit de sector aangegeven dat de nadere differentiatie naar afstand niet tot gevolg zou moeten hebben dat de bestaande tarieven worden verhoogd. Daarmee zou een budgettaire neutrale invoeging van een tussenzone eigenlijk alleen mogelijk zijn met een forse inkrimping van de zone waarvoor nu het lage tarief geldt. Denkbaar is nog een alternatief waarbij juist voor een in te voegen zone voor de kortste afstanden, bijvoorbeeld tot 500 km, een hoger tarief zou gaan gelden, gevolgd door een tussenzone met een lager tarief en een verre zone met weer een hoger tarief (deze variant is aangeduid met "sombbrero-variant"). Vanuit milieu-oogpunt is wel wat te zeggen voor zo'n variant, omdat reizigers op kortere afstanden relatief gemakkelijk kunnen uitwijken naar minder milieuvervuilende alternatieven. Mogelijke complicatie bij beide varianten (een sterke inkrimping van de zone met het lage tarief of een hoger tarief voor de kortste afstanden) is echter, dat deze verschillende tarieven zouden opleveren binnen de EU.

Een andere richting zou nog kunnen zijn om per saldo een opbrengst te genereren uit een differentiatie van de vliegbelasting naar milieukeurmerken, en deze opbrengst in te zetten ter dekking van een verdere differentiatie naar afstand.

2.2.C. Aanpassing huidige tariefzones

Consequentie van de opzet van de huidige vliegbelasting is, dat het hogere, viervoudige tarief gelijkelijk wordt geheven voor alle bestemmingen die verder liggen dan 2500 km, of deze nu op 2501 km of op 16.000 km van de luchthaven van vertrek liggen. Tussen deze relatief nabije en relatief zeer ver gelegen bestemmingen wordt niet gedifferentieerd, terwijl ten volle wordt gedifferentieerd tussen bestemmingen vlak voor en vlak na de zonegrens. Hoewel dit effect inherent is aan iedere tweedeling, doet het zich sterker voelen naarmate de binnenste, lager getarifeerde zone relatief kleiner is en de buitenste zone groter, en naarmate de zonegrens meer gebieden doorsnijdt met relatief dicht bij elkaar gelegen bestemmingen. Dit kan aanleiding vormen voor toevoeging van extra zones op de langere afstanden (optie B), maar dit effect wordt ook al wat gematigd door de zone waarbinnen het lagere tarief geldt te vergroten en de grens zoveel mogelijk te leggen in gebieden waarin weinig bestemmingen liggen. De vraag is of dat ook een optie kan zijn voor de vliegbelasting. Daarvoor zijn de specifieke passagiersaantallen per afstandsklasse van belang.

Uit de passagiersaantallen per gevlogen afstandsklasse blijkt dat relatief weinig passagiers een bestemming hebben in de afstandsklassen tussen 2800 en 5000 km. Met name op bestemmingen tussen 3400 - 3600 km en tussen 3800 – 5000 km wordt niet of nauwelijks gevlogen. Een verlegging van de huidige grens van 2500 km naar bijvoorbeeld 3500 of 4000 km lijkt dan ook tot de mogelijkheden te behoren. Ook hierbij zou overigens een verschuiving optreden van het hoge naar het lage tarief, waarvoor dekking gevonden zou moeten worden.

Verlegging van de zonegrens naar 3500 km leidt bij handhaving van het huidige hoge en lage tarief bij benadering tot een derving van circa € 50 miljoen. Zou daarvoor dekking moeten worden gevonden in de afstandsdifferentiatie zelf, dan zouden de tarieven wat hoger uitvallen dan in de huidige regeling (om een idee te geven bijvoorbeeld € 13 en € 52).

2.3 Doorsnijding landen door tariefzones

Vanuit de sector werd de werkgroep ook aangeprezen om te bepleiten de opzet van de vliegbelasting in ieder geval zo aan te passen, dat niet langer voor verschillende bestemmingen binnen één land verschillende tarieven van toepassing kunnen zijn. Na totstandkoming van de wettelijke regeling is vanuit de sector aangegeven dat dit niet past in de opzet van de diverse mondiale boekingsystemen. Overigens werd in de werkgroep ook de vraag neergelegd in hoeverre dit werkelijk een probleem vormt.

In de varianten B en C kan het doorsnijden van een land desgewenst worden voorkomen door niet per luchthaven maar per land de indeling in het tarief te bepalen. Dit kan aan de hand van diverse criteria. Gesuggereerd zijn: indeling in de zone waarin het merendeel van het grondgebied van een land ligt; indeling in de zone waarin de bestemmingen liggen van het merendeel van de passagiers naar een land; indeling in de zone waarin de hoofdstad van een land ligt. Binnen de EU zou dit overigens niet tot gevolg mogen hebben dat voor bestemmingen op vergelijkbare afstand een verschillend tarief zou gaan gelden.

Voor optie A (heffing per kilometer) zou één tarief per land kunnen worden bereikt door uit te gaan van de afstand naar een bepaald punt in dat land (bijvoorbeeld voornaamste bestemming, geografisch midden, hoofdstad). Ook hier geldt dat dit binnen de EU niet tot gevolg zou mogen hebben dat voor bestemmingen op vergelijkbare afstand een verschillend tarief geldt.

Een globale indeling per land van bestemming zou ook consequenties hebben aan de vertrekkant: logischerwijze zou dan vanuit alle Nederlandse luchthavens voor hetzelfde land hetzelfde tarief gelden.

Een globale indeling per land is niet goed denkbaar bij de sombrero-variant, omdat de kernzone met het hogere tarief zeer grillig zou uitpakken door de ongelijke grootte van de directe buurlanden. Dit is niet verenigbaar met het uitgangspunt dat voor EU-bestemmingen op vergelijkbare afstand geen verschillend tarief mag gelden.

3. Opties afgezet tegen de uitgangspunten van de huidige vliegbelasting

3.1 Uitgangspunten huidige vliegbelasting

De huidige vliegbelasting kent de volgende uitgangspunten:

- a. De belasting wordt geheven per passagier die met een vliegtuig vertrekt van een in Nederland gelegen luchthaven en die de (heen- of terug-)reis op die luchthaven aanvangt. Transferpassagiers en vracht worden dus niet in de heffing betrokken, zoals ook het uitgangspunt is van de motie Tang. Dit impliceert dat ook een vertrekbelasting per vliegtuig is uitgesloten, omdat dit neerkomt op een heffing over alle inzittenden en vracht.
- b. Het tarief is afhankelijk van de eindbestemming van de passagier, rechtstreekse vluchten en vluchten via een andere luchthaven worden gelijk behandeld.
- c. De belasting wordt geheven van de luchthavens, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande procedures en gegevensstromen in de sector en de administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt.

De vraag is hoe de verschillende opties zich verhouden tot deze uitgangspunten.

3.2 Optie A, een heffing per kilometer

Ad a.

In een heffing per kilometer kunnen transferreizigers en vracht eveneens buiten de heffing blijven.

Ad b.

Het is bij een heffing per kilometer zeer bewerkelijk, zo niet onmogelijk, om te blijven heffen naar de eindbestemming van de passagier. Dit zou namelijk vergen dat van iedere vlucht van iedere passagier precies (de afstand naar) de eindbestemming wordt opgegeven, waar in de huidige opzet per vliegtuig kan worden volstaan met opgave van de aantallen passagiers in tarief 1 of 2.

Eén tarief per land zou dit nauwelijks vereenvoudigen: ook dan moet in beginsel voor iedere passagier de (afstand naar) het land van de eindbestemming worden opgegeven. Een heffing per kilometer zou wel eenvoudig te realiseren zijn in een heffing naar de afstand tot de eerstvolgende luchthaven. Daarmee zouden echter rechtstreekse vluchten naar verre

bestemmingen minder gunstig worden behandeld dan vluchten naar dezelfde bestemmingen met overstap binnen Europa, terwijl daarvoor vanuit milieu-oogpunt geen enkele reden is.

Ad c.

Een heffing per kilometer zou in beginsel bij de luchthavens kunnen worden geheven. Zo'n heffing zou echter niet aansluiten bij de huidige procedures en gegevensstromen in de sector en zou naar verwachting leiden tot een sterke stijging van de administratieve lasten voor de luchtvaart- en reissector en tot een stijging van de uitvoeringskosten.

3.3 Optie B, toevoeging van één of meer extra zones

Ad a.

Bij toevoeging van extra zones kunnen transferreizigers en vracht eveneens buiten de heffing blijven.

Ad b.

Het blijft mogelijk te heffen naar eindbestemming. Dit wordt wel iets ingewikkelder, omdat per vlucht voor meer categorieën passagiers de aantallen moeten worden doorgegeven dan voor de huidige twee categorieën. Wanneer zou worden gekozen voor één tarief per land zou dat voor sommige landen wel een vereenvoudiging inhouden ten opzichte van de huidige situatie. *(NB: Dit wordt grosso modo ook bereikt via de eind april 2008 bekend gemaakte regeling dat voor landen met bestemmingen aan beide zijden van de 2500 km-grens het lage tarief mede geldt voor verder gelegen bestemmingen tot 1000 km van de zonegrens. De werkgroep had zijn werkzaamheden toen al afgerond en heeft met deze variant geen rekening meer kunnen houden.)*

Ad c.

Een heffing met meer zones zou in beginsel bij de luchthavens kunnen worden geheven. Bij invoeging van één tussenzone zal het verschil met de huidige opzet niet zo groot zijn voor wat betreft de aansluiting bij de bestaande procedures en gegevensstromen in de sector. Wel betekent de verdere differentiatie dat de administratieve lasten voor de luchtvaart- en reissector en de uitvoeringskosten wat kunnen stijgen. Bij invoeging van meer tussenzones zou de regeling snel gecompliceerder worden, met bijbehorende administratieve lasten en uitvoeringskosten.

3.4 Optie C, aanpassing huidige tariefzones

In optie C wordt de opzet van de vliegbelasting niet veranderd, alleen wordt de grens tussen de zones verlegd. Deze opzet past zonder meer in de uitgangspunten van de huidige vliegbelasting. Wanneer zou worden gekozen voor één tarief per land zou dat voor sommige landen een vereenvoudiging inhouden ten opzichte van de huidige situatie. *(NB: Deze variant lijkt sterk op de eerder genoemde oplossing voor landen met bestemmingen aan beide zijden van de 2500 km-grens.)*

4. Verwachte effecten van de verschillende opties

Ook vanuit de werkgroep is aangegeven dat er aan wordt gehecht dat bij de presentatie van de verschillende opties aan de Tweede Kamer ook de verwachte effecten kunnen worden

aangegeven (of kunnen worden toegezegd). Deze effecten zouden moeten blijken uit onafhankelijk extern onderzoek, waarbij uitgangspunt is dat de totale differentiatie van de vliegbelasting budgettair neutraal moet plaatsvinden. De werkgroep realiseert zich dat dit uitgangspunt de vrijheid beperkt bij het vaststellen van de in het onderzoek in aanmerking te nemen tarieven.

5. Heffing op kleine vliegtuigen en lege stoelen

Tot slot is in de werkgroep nog gesproken over de invoering van een registratiebelasting van kleine vliegtuigen en van een zogenoemde heffing op lege stoelen. Voor beide heffingen is de conclusie dat dit niet goed mogelijk is, zij het om verschillende redenen.

Met betrekking tot een registratiebelasting voor kleine vliegtuigen wordt geconcludeerd dat een dergelijke belasting niet goed uitvoerbaar is. De regeling zou massaal ontdoken kunnen worden door kleine vliegtuigen in een ander land te registreren. De houders van kleine vliegtuigen zijn daarin vrij. Het zou naar verwachting juridisch en uitvoeringstechnisch niet haalbaar zou zijn om inwoners van Nederland te betrekken in een soort houderschapsbelasting bij gebruikmaking van Nederlandse luchthavens met een in het buitenland geregistreerd vliegtuig. Een ontwikkeling naar registratie buiten Nederland zou ook onwenselijk zijn omdat het zicht op dit onderdeel van de sector erdoor zou worden bemoeilijkt.

Met betrekking tot een heffing op lege stoelen is de conclusie dat dit onontkoombaar zou leiden tot een belasting die ook wordt afgewenteld op transferpassagiers. Deze variant is in feite al doorgerekend door het onderzoeksbureau Significance (varianten 2, 2E, 4 en 4E). Volgens de modelberekeningen in het Significance-rapport zou dit grote economische gevolgen hebben voor de sector.

6. Reactie sector

De subwerkgroep heeft de verschillende mogelijkheden van een verdere differentiatie naar afstand onderzocht. Na afronding van de werkzaamheden van de subwerkgroep is in de klankbordgroep afgesproken, dat de sector zijn visie zal formuleren op de verschillende opties voor verdere differentiatie van de vliegbelasting naar milieukeurmerken en afstand. Deze visie zal separaat aan de Tweede Kamer worden toegezonden.