

Vergaderjaar 1997–1998

25 600 XII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 1998

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 juni 1998

Bij de begrotingsbehandeling op 29 en 30 oktober 1997 kwam bij monde van de heer Rosenmöller een voorstel aan de orde dat erop gericht was om de voor de ontsluiting van Schiphol benodigde infrastructuur deels te financieren via een heffing op vliegreizen naar een viertal bestemmingen waarvoor de hogesnelheidstrein een alternatief wordt: Londen, Parijs, Frankfurt en Brussel. Op deze wijze zou, in de visie van de heer Rosenmöller, geld vrijgespeeld kunnen worden voor het ontsluiten van VINEX-locaties. Ik heb bij die gelegenheid toegezegd met een reactie op dit voorstel te zullen komen, waarbij ik tevens een overzicht zou geven van de specifieke milieuheffingen die elders in Europa worden toegepast. Met name het verzamelen van deze laatste gegevens heeft veel tijd gevergd.

Met betrekking tot deze tweede toezegging kan ik u het volgende melden. In Noorwegen wordt op vluchten vanaf een Noorse luchthaven naar het buitenland een milieuheffing van NOK 130 (± 35 gld.) per stoel betaald. Ook op binnenlandse vluchten, die concurreren met de trein (Oslo-Kristiansand, Oslo-Stavanger, Oslo-Bergen, Oslo-Trondheim) wordt een toeslag geheven van NOK 65 per stoel. Vóór 1 april 1998 werd een milieuheffing per vertrekkende passagier geheven. Door echter van zitplaats als heffingsgrondslag uit te gaan, wordt een prikkel voor de luchtvaartmaatschappij geïntroduceerd om hetzij de bezettingsgraad te optimaliseren, hetzij een kleiner vliegtuig in te zetten. De Noorse toeslag heeft het karakter van een algemene heffing. De opbrengsten verdwijnen derhalve in de algemene middelen.

In Zweden is in de periode 1989 tot 1997 een milieuheffing op NO_x emissie door in Zweden geregistreerde vliegtuigen in het binnenlands verkeer van toepassing geweest.

In 1992 is daaraan nog een CO₂ heffing toegevoegd. Sinds de introductie van het derde EU-liberalisatiepakket in 1993 hebben de EU maatschappijen cabotagemogelijkheden binnen Zweden. Daarmee kregen deze

heffingen een discriminatoir karakter ten nadele van de Zweedse maatschappijen. Reden waarom de Zweedse overheid de heffingen heeft ingetrokken. Per 1 januari 1998 is een opbrengsten neutraal systeem van kracht dat een differentiatie aanbrengt naar landingsgelden op basis van een milieuclassificatie naar uitstoot en lawaai.

In Zwitserland wordt sinds najaar 1997 een emissie toeslag naar EEF-klasse (Engine Emission Factor) toegepast tussen 0 en 40% van het landingsgeld. Vooralsnog geldt deze toeslag alleen op Zurich, maar het is de bedoeling dat ook andere Zwitserse luchthavens deze emissie toeslag zullen toepassen.

In het Verenigd Koninkrijk is sinds 1994 een zogenaamde Air Passenger Duty van toepassing. Momenteel bedraagt deze belasting £ 10 en £ 20, waarbij het lage tarief geldt voor binnenlandse bestemmingen en landen behorend tot de Europese Economische Ruimte (EU-landen, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein). Vóór 1 november 1997 waren deze bedragen de helft minder. De verdubbeling van deze heffing is met name ingegeven door het ontbreken van internationale overeenstemming over het belasten van vliegtuigbrandstof.

Deze voorbeelden illustreren duidelijk dat gewaakt moet worden voor discriminatoire toepassingen. Vooral het Zweedse voorbeeld laat dit zien. In het Noorse voorbeeld valt op dat alle internationale vluchten worden belast. Daarmee wordt een discriminatoire werking van deze maatregel op het internationale vlak in elk geval voorkomen.

Terugkomend op het voorstel van de heer Rosenmöller merk ik allereerst op dat zijn gedachte in zijn algemeenheid past in mijn beleid om kosten daar neer te leggen waar ze ontstaan. In die zin lijkt het op het eerste gezicht niet onlogisch de luchtreiziger via een infraheffing mee te laten betalen aan de benodigde ontsluiting van luchtvaartterreinen, zeker indien van een dergelijke heffing ook een stimulans uitgaat naar de substitutie van lucht naar rail. Op basis van een nadere beschouwing heb ik echter de conclusie getrokken dat ik het voorstel zoals de heer Rosenmöller dat op dit moment formuleert zowel op inhoudelijke als praktische gronden niet kan onderschrijven. De volgende bezwaren ten aanzien van het voorstel maken dit duidelijk.

1. De koppeling met de VINEX-locaties ondergraaft de logica van bovengeschetst principe. Immers, of het gaat erom het beginsel «de vervuiler betaalt» ook op het ontsluiten van luchthavens toe te passen, of de invalshoek is het oplossen van de problematiek rond de financiering van de infrastructuur voor VINEX-locaties. Het aan elkaar knopen van beide zaken berust niet op een inhoudelijke grondslag. Ook het uitgangspunt dat de kosten van ontsluitende infrastructuur, naast de land- en luchtzijdige infrastructuur op het luchthaventerrein, door de luchtvaartsector, en daarmee de reizigers, gedragen moet worden, kan ik op inhoudelijke gronden niet onderschrijven. Daarnaast zou een infra-heffing ten bate van ontsluitende infrastructuur strikt genomen alleen betrekking mogen hebben op luchtreizigers die op Schiphol transfereren en die vervolgens voor de HST kiezen, zodra deze in bedrijf is. Voor luchtreizigers met herkomst of bestemming Nederland vormt de HST immers geen ontsluitende infrastructuur die voor- of natransport verzorgt, maar een alternatief voor het hoofdtraject.

2. Het hogesnelheidsnet is nog volop in opbouw. Van de HSL-Zuid is alleen het gedeelte ten zuiden van Brussel gereed en de HST-Oost bevindt zich nog in het stadium van planvorming. Het gevaar is daarom groot dat een heffing die substitutie beoogt te stimuleren op dit moment per definitie niet of nauwelijks effect heeft: er moet al wel extra betaald worden, terwijl het alternatief nog niet volwaardig aanwezig is.

3. De effectiviteit van een infra-heffing in deze context kan ernstig betwijfeld worden. Ten eerste is het gevaar aanwezig dat, als het voorstel letterlijk wordt gevolgd en de toeslag alleen op vluchten naar de hubs Parijs, Frankfurt, Londen en Brussel wordt geheven, de attractiviteit van alternatieve vliegroutes tussen vooral Britse regionale luchthavens en Amsterdam sterk wordt gestimuleerd. Gelet op de thans gehanteerde ticketprijzen en de hoogte van de voorgestelde heffingen is er een aanzienlijke verschuiving op deze vliegroutes te verwachten. Daarnaast zal de voorgestelde heffing in de hand werken dat passagiers die vanaf de vier betrokken luchthavens naar Schiphol vliegen om vervolgens over te stappen op vluchten naar bestemmingen elders in de wereld (circa 800 000 per jaar), voor alternatieve directe routes dan wel voor met Schiphol concurrerende hubs zullen kiezen. Een soortgelijk gedrag kan verwacht worden van passagiers die vanaf Amsterdam naar de beoogde vier luchthavens vliegen om door te reizen naar een tweede bestemming (eveneens circa 800 000 per jaar). Indien het eerste deel van de reis belast wordt, wordt een directe verbinding relatief aantrekkelijker. Deze drie effecten impliceren dat een groot deel van de beoogde substitutie niet tot stand komt en de verwachte heffingsopbrengsten derhalve evenmin. Bovendien zal er een verstoring van de concurrentieverhoudingen ten nadele van Schiphol en KLM plaatsvinden.

4. De juridische houdbaarheid roept vraagtekens op. Weliswaar is een ticketheffing op zich niet in strijd met het ICAO verdrag, dat de mondiale basis is voor de internationale luchtvaart. Bilaterale luchtvaartverdragen en EU regels vormen evenmin een juridisch bezwaar voor invoering van een ticketheffing, mits non-discriminatoir toegepast. Een ticketheffing die slechts voor enkele internationale bestemmingen geldt, en daarmee een aantal luchtvaartmaatschappijen veel sterker raakt dan andere, heeft echter duidelijke discriminatoire elementen. De kans is groot dat een dergelijke heffing juridisch wordt aangevochten, zowel voor de nationale als EU gerechtshoven.

5. Praktisch gezien spelen de volgende zaken nog een rol. De inning van een ticketheffing kan problematisch zijn. Zo is het de vraag hoe de tickets moeten worden belast die in het buitenland worden verkocht, hoe controle daarop kan plaatsvinden en hoe de afdracht aan de Nederlandse overheid moet plaatsvinden. Ingeval de heffing beperkt blijft tot in Nederland verkochte tickets, is dit discriminatie ten koste van maatschappijen die in Nederland hun thuisbasis hebben. Verwacht mag worden dat deze maatschappijen in dit geval de ticketheffing zullen trachten te omzeilen door meer tickets via buitenlandse kanalen te distribueren. De vraag is verder hoe moet worden omgegaan met passagiers die vanuit Nederland via de genoemde vier luchthavens naar een andere eindbestemming reizen, bijv. van Amsterdam via Parijs naar Nice. Als het de bedoeling zou zijn die tickets onbelast te laten, levert dit tal van additionele mogelijkheden om de heffing te omzeilen (bijv. door het laatste stuk van de reis meteen te annuleren). Kortom, ik voorzie een groot aantal praktische problemen in de uitvoeringstechnische sfeer, waarvan de oplossingen, voorzover die al gevonden kunnen worden, de nodige tijd en inspanningen zullen vergen.

6. Tot slot wil ik een aantal opmerkingen plaatsen over de verwachte opbrengst. Naar mijn voorlopige schatting zal deze beduidend lager zijn dan de heer Rosenmöller veronderstelt. Als heffingsgrondslag verwacht hij op de vier betrokken routes 7 miljoen passagiers in 1998. Volgens de statistieken waren dat er in 1997 echter niet meer dan 4,5 miljoen. Een belangrijk groeisegment daarin betreft de transfer, die meer dan 30% vormt van die 4,5 miljoen. Deze transferreizigers vertonen lage substitutielasticiteiten vliegtuig-trein, omdat ze, zoals reeds aangegeven, eerder andere luchtroutes kiezen dan de HSL. Ook ten aanzien van het bestemmingsverkeer dient het effect van de beoogde infra-heffing gerelativeerd te worden. Naast de reeds aangegeven uitwijking naar

Britse luchthavens, zal de heffing ook het uitwijkgedrag naar de weg stimuleren, mede gelet op de groeiende populariteit van de Kanaaltunnel. Een ander bezwaar tegen de berekeningen van de heer Rosenmöller heeft te maken met het feit dat er vooralsnog geen duidelijkheid bestaat over een HSL-aansluiting op de grootste Londense luchthavens. De routes tussen Amsterdam en deze luchthavens nemen ruim 60% van de 4,5 miljoen reizigers voor hun rekening, een essentiële voorwaarde voor het aanzienlijke volume transferpassagiers dat via de Londense luchthaven(s) transfereert naar intercontinentale bestemmingen. Dit alles gecombineerd met de te verwachten vraaguitval leidt tot de conclusie dat afgezien van de marktversturende werking die vermoedelijk door de EU zal worden aangevochten, de door de heer Rosenmöller geschatte heffingsopbrengst drastisch neerwaarts dient te worden bijgesteld.

Hoewel het voorstel van de heer Rosenmöller om de hierboven genoemde praktische bezwaren mijn instemming niet heeft, zitten er mijns inziens elementen in die substitutie naar de HST op termijn kunnen bevorderen. Dit past in de lijn van de huidige mainportstrategie en is ook actueel gezien de gestaag groeiende vervoersvraag enerzijds en de milieuraandvoorwaarden die voor Schiphol gelden anderzijds. In dat kader kan ik u dan ook melden dat conform het gebruiksplan 1998 de luchthaven Schiphol op korte termijn a) een differentiatie van de landingsgelden naar dag/nacht en naar geluidsklassen Hoofdstuk 3 zal introduceren, en b) een aanzienlijke verhoging van de passagiersgelden introduceert die verhoudingsgewijs zich het sterkst in het korte afstandsverkeer zal doen gevoelen. Daarnaast kan ik u melden dat binnen de RLD momenteel uitvoerig onderzoek gaande is naar de effectiviteit van ondermeer financiële instrumenten op een selectiever gebruik van Schiphol in de komende jaren.

Resumerend ben ik van mening dat de basisgedachte achter het voorstel van de heer Rosenmöller mij sympathiek is, doch dat het nog te vroeg is om met een concreet voorstel terzake te komen. Op dit moment richt het kabinet zich in dit kader met name op het in Europees verband invoeren van accijns op kerosine. Dit streven heeft er toe geleid dat de Commissie thans een studie laat uitvoeren naar de economische en juridische consequenties van de invoering van accijns op kerosine; eveneens in opdracht van de Commissie is recentelijk een studie naar harmonisatie van BTW in het personenvervoer voltooid.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink