

Reactie van “Min.v.Financiën Klankbord Groep* ”
i.z. Min.v.Fin. differentiatie analyse Vliegbelasting

Inleiding

Het Ministerie van Financiën heeft ten behoeve van de uitwerking van de motie Tang de input van de verschillende sectorpartijen gevraagd door middel van de inrichting van een tweetal werkgroepen (afstand en milieukeurmerken) en een Klankbordgroep en zich laten ondersteunen door het adviesbureau CE Delft. Deze laatste partij heeft rapportages opgesteld die zijn voorgelegd aan de Klankbordgroep. Deze groep bestaande uit vertegenwoordigers van Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR), ArkeFly-TUINederland, Board of Airline Representatives in de the Netherlands (BARIN), easyJet, Groningen Airport Eelde, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM), Maastricht Aachen Airport (MAA), Martinair, Nederlandse Vereniging van Luchthavens (NVL), Schiphol Groep Luchthavens in Nederland en transavia.com is een aantal malen bijeen geweest, zowel in aanwezigheid van overheidspartijen als alleen met vertegenwoordigers van de luchtvaart-, reisbranche en de luchthavens. Deze leden van de klankbordgroep, *m.u.v. easyJet, zijn eenduidig in haar reactie. *Per consequentie heeft het klankbordgroep-lid easyJet te kennen gegeven afzonderlijk te zullen reageren en de collega klankbord leden van hun afzonderlijke reactie in kennis te stellen.

Verder wordt er, wellicht ten overvloede, op gewezen dat deze reactie geenszins een acceptatie van de Vliegbelasting inhoudt maar een maatschappelijke invulling geeft aan een politieke motie vanuit de Tweede Kamer, waar het Min.van Financiën, t.b.v. het maken van haar analyse, om de medewerking van klankbord groep heeft verzocht.

Voorstander van een goed milieu, tegenstander van een vliegbelasting

De luchtvaartsector is een groot voorstander van een beter milieu en initiatieven die daartoe leiden. Daarom investeert zij in een duurzame luchtvaart. De sector neemt verschillende maatregelen om de uitstoot te verminderen. Zo wordt voor miljarden euro's geïnvesteerd in nieuwe vliegtuigen die milieuefficiënter presteren. Het gewicht aan boord wordt nog verder gereduceerd zodat het brandstofverbruik en daarmee de uitstoot afneemt. Daarnaast vindt er intensief onderzoek plaats naar zuinigere motoren en alternatieve brandstoffen waarmee in de toekomst milieuefficiënter kan worden gevlogen. De luchtvaart wenst samen met de overheid stappen te zetten om te komen tot de invoering van een Europees Luchtruim. Als grenzen in de lucht verdwijnen, nemen vertragingen in de lucht af en kan er daardoor maar liefst 10% emissies bespaard worden. Verder biedt de industrie passagiers al een programma aan om de uitstoot van CO2 te compenseren.

De luchtvaartsector is tegen de thans ingevoerde vliegbelasting omdat zij meent dat deze in strijd is met het door de overheid ondertekende verdrag van Chicago en/of andere (EU) verdragen. De BARIN, de Schiphol Groep, ANVR, Maastricht Aachen Airport, Ryanair en Corendon hebben gerechtelijke stappen ondernomen tegen de Staat waarbij zij de intrekking van de vliegbelasting eisen. Daar komt bij dat deze belasting, in tegenstelling tot de eigen inspanningen van de luchtvaartmaatschappijen, geen bijdrage aan het milieu levert en bovendien in ernstige mate de specifieke concurrentiepositie van de luchthaven Schiphol, de regionale luchthavens en haar gebruikers schaadt. Dit omdat de belasting alleen geldt voor Nederland.

De klankbordgroepleden zien in een goed ontworpen emissiehandelssysteem op Europees niveau, het meest geëigende en doeltreffende instrument de milieu impact van vliegen maatschappelijk tot uiting te brengen. De Nederlandse vlieg-vertrek-belasting is volgens de klankbordgroepleden, zo zou deze gehandhaafd blijven, eindig zodra ETS wordt ingevoerd teneinde stapeling van lasten te voorkomen.

Onderstaand volgt de door het Min.van Financiën gevraagde reactie van de Min.v.Fin. klankbordgroep*, die subsidiair en onder voorbehoud van alle rechten wordt verstrekt.

De motie Tang

De vliegbelasting is volgens de overheid bedoeld om de kosten van milieueffecten tot uitdrukking te brengen in de prijzen van vliegtickets. De motie Tang strekt er toe de vliegbelasting meer te baseren op milieudruk door deze afhankelijk te maken van afstand en vliegtuigtype zodat deze differentiatie kan bijdragen aan het maatschappelijk begrip voor de vliegbelasting.

Differentiëren naar afstand en vliegtuigtype

In het licht van de motie is bezien of naar afstand kan worden gedifferentieerd en/of gedifferentieerd kan worden naar vliegtuigtype. De klankbordgroepleden hebben geconcludeerd dat een verdergaande differentiatie naar afstand mogelijk is en een differentiatie naar vliegtuigtype om verschillende redenen niet mogelijk. Hieronder zullen deze twee differentiatiemogelijkheden worden besproken.

Differentiëren naar afstand

Een verdergaande differentiatie naar afstand is haalbaar. De gedachte dat naarmate een passagier een zone verder vliegt hij of zij ook meer vervuult op de nog niet gereguleerde milieueffecten (CO₂) en daarvoor ook betaalt lijkt begrijpelijk. Daarbij is essentieel dat alle belangen, waaronder economische belangen, in ogenschouw worden genomen en dient verdere differentiatie naar afstand zorgvuldig en proportioneel te geschieden. Een differentiatie naar kilometer is in dat opzicht dan ook hoogst ongewenst omdat dit disproportioneel is leidt tot absurd hoge tarieven op de lange afstanden terwijl er geen alternatieve vervoersmogelijkheden zijn op de lange afstand. Nog daargelaten de enorme administratieve lasten omdat al deze bestemmingen in alle wereldwijde reserveringssystemen moeten worden ingevoerd en het feit dat volgens ons differentiëren binnen de interne EU markt niet toegestaan zal worden door de Europese Commissie.

Een aantal (non-discriminatoire) randvoorwaarden zijn daarbij van belang:

Er dient een indeling naar zones plaats te vinden op basis van objectief bepaalbare criteria, **maximaal 3 zones**. Hierbij kan aansluiting gezocht worden bij afstand of geografisch verklaarbare gebieden. Daarbij dienen landen wat betreft zones niet gesplitst te worden in verschillende tarieven.

Er kan geen verschil gemaakt worden tussen vertrek vanaf de verschillende luchthavens in Nederland. Uitgangspunt is een vertrek vanaf een Nederlandse luchthaven.

De verhouding tot de verschillende tarieven dient proportioneel te zijn waarbij in de tarifiering rekening gehouden kan worden met het feit dat er aanbodsubstitutie is op bepaalde afstanden en de passagier derhalve de keuze heeft om alternatieve vervoersmodaliteiten zoals bus, auto, trein of boot te nemen.

De hoogte van een tarief in een zone moet in verhouding staan tot de (economische) gevolgen. Een gevolg is niet alleen het verplaatsen van de milieudruk maar ook de economische activiteit naar luchthavens in ons omringende landen.

Een te hoog tarief maakt de keuze van de passagier gemakkelijker te vliegen vanaf een andere luchthaven dan een Nederlandse luchthaven. Naarmate het tarief hoger is zullen er meer passagiers de grens overgaan. De luchthavens Dusseldorf, NiederRhein, Weeze, Hahn, Bremen, Keulen, Frankfurt, Brussel, Charleroi, Luik of Antwerpen, zijn deugdelijke alternatieven voor de Nederlandse passagier bij een te hoog tarief.

Differentiëren naar vliegtuigtype

Een vliegtuigtype classificeren naar zijn milieuprestaties is zeer lastig. Dit komt doordat hetzelfde vliegtuig op de verschillende milieueffecten (geluid, CO₂, NO_x) andere prestaties levert. Een vliegtuig dat relatief stil is en minder CO₂ uitstoot presteert slechter wat betreft NO_x. Prestaties van een vliegtuig naar milieukeurmerken zijn tegenstrijdig, hetgeen ook blijkt uit de door CE Delft in opdracht van het Ministerie gemaakte indeling. Indien gedifferentieerd wordt naar bijvoorbeeld NO_x betekent dit dat de jonge, moderne vliegtuigen, waar de luchtvaartmaatschappijen nu juist in geïnvesteerd hebben, zwaarder belast worden dan de oude toestellen. Dit is ondenkbaar en is niet op eerlijke wijze te communiceren aan het publiek. Ingegeven door overheidsbeleid op het gebied van geluid heeft de vliegtuig- en vliegtuigmotorenindustrie zich bovendien de afgelopen decennia ontwikkeld naar minder geluid producerende vliegtuigen en motoren, en ingegeven door de markt naar energiezuiniger vliegtuigen en motoren. Deze motoren zijn nadrukkelijk stiller en stoten minder CO₂ uit maar dit gaat niet samen met een lagere uitstoot van NO_x.

Een vliegtuigtype is niet eenvoudigweg in te delen in een “vervuilend vliegtuig” en een “schoon vliegtuig”. Niet alleen is de lijst van verschillende vliegtuigtypes lang, verschillende vliegtuigtypen kennen weer subtypen met een groot aantal verschillende motoren. Er zijn veel combinaties van vliegtuig en motor. Ten slotte zijn er technische upgrades van motoren die niet terugkomen in het “kenteken” of omschrijving van het motortype.

[Voorbeeld: een Boeing 737 wordt in 5 subtypes geleverd met een groot aantal verschillende motoren afhankelijk van motorvermogen en merk]

De operatie is bepalend voor welk type vliegtuig wordt ingezet. Daarin heeft de consument in tegenstelling tot bijvoorbeeld een aan te schaffen auto niet de vrijheid om een bepaald type vliegtuig te kiezen voor zijn of haar vlucht.

Waarom komt de milieudruk niet tot uiting in een differentiatie naar vliegtuigtype?

De klankbordgroep heeft de indeling zoals deze door CE Delft is gemaakt bestudeerd en constateert het volgende:

CO₂

Voor CO₂ ontbreken objectieve data om te komen tot een indeling op CO₂. Op basis van brandstofverbruik belasting is niet mogelijk omdat dit een verkapt Kerosinebelasting is die in strijd is met internationale regelgeving.

Geluid

Geluid als milieueffect komt reeds tot uiting in de GIS heffing; een belasting die ten goede komt aan de regio door woningen in de regio deugdelijk te isoleren. Daarnaast wordt in de luchthaventarifiering door Schiphol ook sterk gedifferentieerd op geluid. Geluidsrijke vliegtuigen betalen aanmerkelijk hogere luchthaventarieven.

NO_x

De gekozen differentiatie op basis van NO_x leidt tot een bevoordeling van de kleine vliegtuigen. NO_x kent namelijk wel een relatie met de prestatie van het vliegtuig maar niet met het door haar vervoerde aantal passagiers. Bij CO₂ is dit wel het geval. Het is daarmee volstrekt onlogisch om te differentiëren naar NO_x omdat dan de vliegtuigtypen die op alle milieukeurmerken het minst het milieu belasten het zwaarst worden bestraft. Dit is niet uit te leggen aan de passagier.

Twee vliegtuigen, welke wordt belast?

Een passagier die via Frankfurt naar Katmandhu vliegt, kan tot aan Frankfurt in een zuinig vliegtuig vliegen. In Frankfurt stapt de passagier echter over op een ander type vliegtuig. Het geschetste voorbeeld kan in de vliegbelasting, die geheven wordt op eindbestemming, niet worden ondervangen, indien gedifferentieerd wordt op vliegtuigtype.

Administratieve lasten

De administratieve lasten bij een differentiatie op vliegtuigtype zijn groot. Omdat het aantal classificaties toeneemt, zal een differentiatie naar type lastig te administreren zijn. De inrichting van een systeem met alle vliegtypen en motorcombinaties en updates zal veel vergen van met name de luchtvaartmaatschappijen. Daarbij zal ook gecontroleerd moeten worden met welk type er daadwerkelijk gevlogen is omdat in de praktijk, operatie efficiënt gedreven, 15 % van de vliegtuigen voor vertrek wordt vervangen door een ander toestel dan waar de passagier op heeft geboekt. De beheerskosten voor een dergelijk administratief systeem dat ook controleerbaar is voor de fiscus zullen daardoor zeer hoog zijn.

Luchtvaart wereld wijde reserveringssystemen (GDS/CRS)

Boekingsystemen verzetten zich tegen een opdeling van landen. Een computerreserveringssysteem ofwel **CRS** is een systeem dat gebruikt wordt voor het registreren van reserveringen in de reisindustrie.

De grotere CRS- systemen maken reserveringen t.b.v. het verkopen van vliegtickets voor alle grote luchtvaartmaatschappijen. Deze staan bekend onder de naam Global Distributie Systeem (GDS). Amadeus, Sabre en Galileo zijn bijvoorbeeld allen GDS-en die wereldwijd real time boekingen registreren voor lijnvluchten over de gehele wereld.

Iedere luchtvaartmaatschappij die lijndiensten uitvoert heeft een reserveringssysteem nodig om de voorraad stoelen op aangeboden vluchten en de bijbehorende passagiersinformatie te beheren. Deze systemen zijn ook verantwoordelijk om de GDS-en van andere luchtvaartmaatschappijen te informeren over nog voor boeking en ticketverkoop openstaande vluchten. Tegelijk dienen deze systemen om reisagenten over de gehele wereld te informeren over luchthaven- en andere belastingen. 95% van de luchtvaartmaatschappijen maken gebruik van deze systemen en besteden hun activiteiten uit aan een van de GDS-en. Low cost luchtvaartmaatschappijen hebben overwegend hun eigen reserveringssystemen

De systemen zijn in hoge mate gestandaardiseerd, wat noodzakelijk is bij een wereldwijde toepassing. De systemen zijn ingericht naar land. Indien een bepaald land een specifieke luchthavenbelasting invoert moet dat in alle systemen worden opgenomen. Deze Nederlandse vliegbelasting kent een differentiatie die verder gaat en landen opsplijst. Omdat deze systemen dit niet op kunnen nemen, dienen wereldwijd systemen te worden aangepast om te kunnen registreren dat Nederland op verschillende landen een andere belastingtarief kent. Voor de vliegbelasting in Nederland dient dus in alle GDS systemen een aanpassing plaats te vinden.

Daarbij dienen de vanuit Nederland geldende tarieven voor de verschillende landen waar op gevlogen wordt te worden geregistreerd in deze systemen.

De GDS-en zijn een garantie dat de belastingen correct worden geïnd en afgedragen. Dit is ook van belang indien luchtvaartmaatschappijen onderling bedragen moeten verrekenen omdat een vlucht met een bepaalde maatschappij wordt uitgevoerd door een andere luchtvaartmaatschappij. Voorbeeld: KLM vlucht Amsterdam-Sydney waarbij het Kuala Lumpur-Sydney gedeelte wordt uitgevoerd door Malaysian Airlines.

Belastingen die vervolgens moet worden aangemeld bij deze systemen om te kunnen worden geëffectueerd dienen dan ook te passen binnen deze structuur. Een verdergaande tariefsdifferentiatie waarbij een land gesplitst wordt in twee tarieven kunnen dus op voorhand niet worden ingevoerd.

Samengevat

De klankbordgroepleden* zijn van mening dat de milieudruk en daarmee het maatschappelijk begrip voor de vliegtuigbelasting niet tot uitdrukking komt via een differentiatie naar vliegtuigtype. Data zijn niet voorhanden, indelingen leiden tot vreemde uitkomsten en de operationele werkelijkheid is dat vliegtuigtypen voor vertrek wijzigen en vlieggedrag net zo bepalend is voor de milieueffecten als het toestel zelf. Met de ontwikkelde indeling is het juist zo dat verwarring en onbegrip bij de passagier alleen maar zal toenemen en er juist geen maatschappelijk draagvlak zal zijn voor een dergelijke belasting.

Een verdergaande differentiatie naar afstand is mogelijk echter hierbij is het niet mogelijk landen te splitsen, niet mogelijk om naar kilometer te differentiëren, dient geen verschil gemaakt te worden tussen de verschillende luchthavens in Nederland en dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wereldwijde boekingsystemen.

De verschillende luchtvaartpartijen zijn door concurrentie gedreven, initiatiefrijke en bereidwillig om maatregelen te nemen ten behoeve van het milieu. Van belang is dat de overheid deze bereidwilligheid eveneens toont met in achtname van de belangen van de luchtvaart.

Bij het bovenstaande dient nogmaals in acht genomen te worden dat de luchtvaartsector, dus ook de Klankbordgroep leden tegen de thans ingevoerde vliegbelasting zijn omdat zij meent dat deze in strijd is met het door de overheid ondertekende verdragen. De klankbordgroep* stelt het bovenstaande dan ook subsidiair en onder voorbehoud van alle rechten.