

Vergaderjaar 2009–2010

**32 132**

## **Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de afschaffing van de vliegbelasting**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 oktober 2009

#### **Inleiding**

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de inbreng van de fracties van het CDA, de SP, de VVD, de PVV en GroenLinks. Het kabinet is verheugd met de instemming die het voorstel ontvangt bij de fracties van het CDA, de VVD en de PVV. Bij de beantwoording van de vragen is zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Voor zover hiervan is afgeweken, is op de oorspronkelijke plaats van de vraag in het verslag een verwijzing opgenomen naar het onderdeel waar die vraag is beantwoord.

#### **Algemeen**

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet het met de fractie eens is dat het bedrijfsleven door ondoordachte invoering van de vliegbelasting is geconfronteerd met teruglopende omzet, economische onzekerheid en bureaucratische rompslomp. Het kabinet deelt deze mening niet. Het voorstel om de vliegbelasting nu af te schaffen is ingegeven door de onvoorziene sterke terugloop in omzetten als gevolg van de economische crisis. Bij de totstandkoming van het Coalitieakkoord en bij de vormgeving en implementatie van de vliegbelasting was hiervan nog geen sprake. Destijds is dan ook sprake geweest van een weloverwogen en door het parlement breed gesteunde invoering van een verbruiksbelasting in een sector die, anders dan andere sectoren, tot dat moment vrijwel volledig van dergelijke belastingen was vrijgesteld. Daarbij speelde ook een rol dat de maatschappelijke kosten van het vliegen onvoldoende tot uitdrukking komen in de prijs van vliegtickets. Verder is de invoering van de vliegbelasting voorafgegaan door een gedegen effectenonderzoek waaruit kon worden geconcludeerd dat de gevolgen voor de sector zouden neerkomen op een matiging van de groei met enkele jaren. De teruglopende omzetten waarnaar deze leden vragen hebben zich pas in een later stadium voorgedaan in de luchtvaartbranche in en buiten Nederland, voornamelijk ten gevolge van de economische crisis die in deze sector diep heeft ingegrepen. Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat bij de invoering van de vliegbelasting intensief is overlegd met de sector, waarbij de belastingplicht is gelegd bij de luchthavens en

aansluiting is gezocht bij de bestaande administratieve processen en bestaande gegevens- en geldstromen. De administratieve lasten zijn daarvoor tot een minimum beperkt gebleven.

### **Afschaffing van de vliegbelasting**

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet ook de mogelijkheid heeft bekeken de vliegbelasting op nul te houden tot de economie weer aantrekt.

Het kabinet heeft deze mogelijkheid inderdaad overwogen, maar uiteindelijk besloten tot afschaffing van de vliegbelasting. Hierbij speelt een rol dat de luchtvaart vanaf 2012 op Europees niveau zal worden betrokken in het CO<sub>2</sub>-emissiehandelssysteem (ETS), waardoor een deel van de maatschappelijke kosten van het vliegen opnieuw in de prijs van een ticket tot uitdrukking zal komen. Verder hecht het kabinet er aan de sector de komende jaren op dit punt zekerheid te bieden.

Deze leden vragen verder of het kabinet onder het ETS een zelfde CO<sub>2</sub>-reductie verwacht als bij de vliegbelasting. Het kabinet gaat er van uit dat het ETS directer en op veel grotere schaal zal ingrijpen in de CO<sub>2</sub>-uitstoot door de luchtvaart. Het systeem zal immers gelijkelijk gelden voor alle luchthavens binnen de EU en voor vluchten van en naar die luchthavens door luchtvaartmaatschappijen van binnen en buiten Europa. Daarbij wordt een plafond gesteld aan de uitstoot en kunnen luchtvaartmaatschappijen CO<sub>2</sub>-rechten bijkopen. De precieze effecten van het ETS hangen uiteraard mede af van de totale omvang van de CO<sub>2</sub>-rechten en de mede daaruit voortvloeiende prijs van die rechten.

De leden van de fractie van de PVV vragen het kabinet een lijst te verstrekken met alle fiscale maatregelen waarbij de maatschappelijke kosten tot uitdrukking zijn gebracht in de prijs. Zij verzoeken het kabinet ook in overweging te nemen dergelijke fiscale maatregelen te beperken of af te schaffen gezien de huidige economische crisis en de concurrentiepositie van Nederland. Het primaire doel van belastingen is het genereren van belastingopbrengsten ter financiering van het overheidsbeleid. Daarnaast kan een belasting bepaalde maatschappelijke kosten tot uitdrukking brengen in de prijs. Dit speelt met name bij de milieugerelateerde belastingen, ook wel groene belastingen. Tot de groene belastingen behoren de belastingen die vallen onder de Wet belastingen op milieugrondslag zijnde de grondwaterbelasting, de leidingwaterbelasting, de kolenbelasting, de energiebelasting, de afvalstoffenbelasting en de verpakkingenbelasting. In het algemeen worden tot de groene belastingen eveneens gerekend de brandstofaccijns, de aanschafbelasting op auto's (BPM) en de motorrijtuigenbelasting. In 2008 bedroeg de opbrengst van deze groene belastingen in totaal zo'n € 19 miljard, wat neerkomt op een aandeel van 13% in de totale belastingopbrengst in Nederland. Groene belastingen sluiten aan bij het principe de vervuiler betaalt en kunnen bovendien een positief milieueffect hebben. Daarom en mede gelet op de opbrengstderving die zou ontstaan, acht het kabinet het afschaffen van één of meerdere van deze belastingen niet opportuun.

Het kabinet heeft in de brief van 15 september jl. aangegeven dat er, mede gezien de economische crisis, aanleiding bestaat het belastingstelsel opnieuw te bezien. Hiertoe zal een voorstudie worden verricht door een «Studiecommissie Belastingstelsel». In deze voorstudie zal onder andere worden gekeken naar de mix van verschillende belastinggrondslagen (arbeid, winst, consumptie, vermogen, waaronder onroerend goed, milieubelastend gedrag etc.). Voor de te kiezen belastingmix geldt dat verschillende samenstellingen van de mix verschillende economische effecten genereren. Ook de milieuvriendelijkheid en de economische

efficiëntie van het systeem zullen daarbij onderzocht worden: ondersteunt het belastingstelsel het streven naar een schone en duurzame economie voldoende? Is de keuze van de belastingmix zodanig dat het de economische groei zo weinig mogelijk belemmert? De voorstudie zal in het tweede kwartaal van 2010 worden afgerond. De resultaten zullen in juni 2010 worden aangeboden aan het kabinet en de Tweede Kamer.

De leden van de fractie van de PVV plaatsen verder vraagtekens bij rechtvaardiging van de vliegbelasting vanuit de concurrentievervalsing door de vrijstelling van accijns- en omzetbelasting voor internationaal vliegverkeer, en vragen of juist niet de vliegbelasting het «level playing field» verstoort. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet het rechtvaardig vindt dat andere vervoersbedrijven wel met allerlei belastingen worden geconfronteerd, en of geen stap terug wordt gezet op de weg naar eerlijke concurrentieverhoudingen. Het gelijke speelveld speelt in dit geval op twee verschillende niveaus. Het feit dat het internationale luchtvervoer van passagiers vanuit Nederland niet in de heffing van verbruiksbelastingen wordt betrokken veroorzaakt binnen Nederland fiscaal gezien een ongelijk speelveld ten opzichte van vervoersactiviteiten in andere sectoren, die wel in dergelijke belastingen worden betrokken. De diensten van de internationale luchtvaart kunnen daardoor immers relatief goedkoper worden aangeboden dan andere belaste diensten (andere vervoersmodaliteiten). Bij deze definitie van het speelveld blijft, door de afschaffing van de vliegbelasting, genoemd verschil in stand. Overigens worden de concurrentieverhoudingen tussen vervoersmodaliteiten door meer factoren bepaald dan alleen door verschillen in fiscale behandeling.

Tegelijk is er bij invoering van een nationale vliegbelasting sprake van een ongelijk speelveld binnen de internationale luchtvaart, voor zover sprake is van concurrentie over de grenzen tussen luchthavens met en zonder zo'n belasting. Op dit niveau is bij afschaffing van de vliegbelasting sprake van een herstel van het gelijke speelveld. Ook hierbij kan worden aangetekend dat de concurrentieverhoudingen tussen internationale luchthavens door meer dan alleen fiscale factoren worden bepaald.

Het voorgaande geldt alleen voor het vervoer van passagiers die per vliegtuig vanuit Nederland vertrekken. De vliegbelasting werd niet geheven in de deelsectoren waar de internationale concurrentie het sterkst speelt, namelijk het transfer- en luchtvrachtvervoer. Wat betreft luchtvracht kan nog worden opgemerkt dat binnen de BTW-systematiek uiteindelijk normaal omzetbelasting wordt afgedragen over de in de vergoeding begrepen vervoerkosten van goederen, ongeacht de vraag met welk vervoermiddel de goederen zijn aangevoerd. Op dit punt is dus al sprake van een gelijk speelveld tussen verschillende vervoersmodaliteiten.

De leden van de fractie van de PVV vragen naar blijvende schade voor Nederlandse luchthavens door het vooruitlopen op de troepen in plaats van de invoering van het ETS af te wachten, en naar een mogelijke compensatieregeling. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af waarop het kabinet baseert dat de eerder verwachte matiging van de groei van het vliegverkeer weer ongedaan zou worden gemaakt. Allereerst zij opgemerkt dat ten tijde van de besluitvorming over de vliegbelasting binnen Europa nog niet was besloten tot invoering van het ETS in 2012. Bovendien zijn een nationale vliegbelasting en het Europese ETS twee verschillende grootheden, die elkaar in beginsel niet uitsluiten. Een blijvend gevolg lijkt het kabinet zeer onwaarschijnlijk. In beginsel zal de afschaffing van een belasting het omgekeerde effect hebben van de invoering van diezelfde belasting. Dat er nog altijd sprake is van dalende vervoerscijfers vindt zijn oorzaak in de huidige economische situatie.

Overigens zijn tal van factoren van invloed op de concurrentieverhoudingen tussen luchthavens, zoals het netwerk van bestemmingen, de hoogte van de ticketprijs inclusief luchthavengelden en eventuele heffingen, de afstand tot de woonplaats van potentiële reizigers, de bereikbaarheid, de parkeerkosten en de ambiance. Het is aan luchthavens zelf om binnen deze markt op prijs en kwaliteit te concurreren. Een compensatieregeling is niet aan de orde.

Op welke wijze heeft het kabinet in haar afwegingen het feit meegewogen, dat volgens wetenschappers de impact op klimaatverandering van elke kilo CO<sub>2</sub> afkomstig van een vliegtuig vermenigvuldigd moet worden met een factor twee tot vijf, vanwege het effect op klimaatverandering van een ander gas, NO<sub>x</sub>, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Bij de afschaffing van de vliegbelasting heeft het kabinet het totale klimaateffect van de luchtvaart, dat volgens wetenschappers kan oplopen tot enkele malen het effect van de CO<sub>2</sub>-emissies, niet in de afwegingen betrokken. Het kabinet is zich er echter wel van bewust dat het klimaateffect van de luchtvaart door de emissie van CO<sub>2</sub> wordt versterkt door de effecten van de uitstoot van NO<sub>x</sub> op grote hoogte en door het ontstaan van condensatiestrepen of door de luchtvaart geïnduceerde cirrusbewolking. Het streven van het kabinet is er op gericht om uiteindelijk het volledige klimaateffect (zowel de CO<sub>2</sub>-effecten als de zogenoemde non-CO<sub>2</sub>-effecten) van de luchtvaart zoveel als mogelijk te betrekken in het beleidspakket. Met het oog daarop wordt een voorstel van de Europese Commissie over maatregelen ten aanzien van NO<sub>x</sub>-emissies van de luchtvaart verwacht, dat werd aangekondigd bij de besluitvorming over het EU-ETS voor de luchtvaart.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen verder welk effect het kabinet tussen 2012 en 2020 verwacht van het ETS op de groei van het vliegverkeer.

Het verwachte effect van ETS op de groei van het vliegverkeer is beperkt. De Europese Commissie ging in haar impact assessment uit van een business-as-usual vraag van 142% naar een minimum van 135% over de periode van 2005 tot 2020 voor alle vertrekkende en aankomende vluchten. De luchtvaartsector kan bij de verwachte groei de toegewezen CO<sub>2</sub>-ruimte aanvullen door het aankopen van (extra) CO<sub>2</sub>-emissierechten buiten de eigen sector.

Is het kabinet bereid binnen Europa scherp toe te zien op het bijstellen van het CO<sub>2</sub>-plafond als de doelstellingen achterblijven, zo vragen deze leden. In de Europese richtlijn emissiehandel geldt één totaal plafond voor alle sectoren onder het systeem. De toevoeging van luchtvaart aan het ETS leidt tot ophoging van het totale plafond. Aangezien dit plafond vervolgens vastligt en er op zal worden toegezien dat luchtvaartmaatschappijen voldoende rechten inleveren, is er geen sprake van dat de totale doelstelling niet gehaald wordt. Een bijstelling van het plafond is dus niet aan de orde. Zoals hiervoor aangegeven is het wel mogelijk dat de luchtvaartsector meer groeit dan andere ETS-sectoren. De emissies van de luchtvaart kunnen dus hoger uitvallen dan de emissieruimte waarmee het totale plafond is opgehoogd. Dit heeft echter geen effect op het totale CO<sub>2</sub>-doel.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet andere initiatieven overweegt om bovenop het ETS de maatschappelijke kosten in de prijs van vliegtickets tot uitdrukking te brengen. In dit verband vragen deze leden naar de onderhandelingen om binnen Europa te komen tot afspraken over het heffen van omzetbelasting op vliegtickets, en naar plannen van het kabinet om binnen Europa of met een kopgroep van buurlanden de discussie te zoeken over het heffen van accijns op kero-

sine. Initiatieven om naast het ETS de maatschappelijke kosten meer in de prijs van vliegtickets tot uitdrukking te brengen zullen naar de mening van het kabinet in Europees of mondiaal verband ontwikkeld moeten worden. Daarbij kan ook worden gedacht aan uitbreiding van het ETS tot NO<sub>x</sub>-emissies. Zoals hiervoor aangegeven wordt op dit punt een voorstel van de Europese Commissie verwacht.

Over de heffing van omzetbelasting over internationale vliegtickets vinden momenteel in EU-kader geen onderhandelingen plaats. De laatste keer dat hierover werd gesproken in de ECOFIN is enkele jaren geleden. Er bleek hiervoor toen maar weinig steun te bestaan, mede gezien de uitvoeringstechnische haken en ogen die met zo'n heffing gepaard zouden gaan. Er zijn geen tekenen die erop wijzen dat de posities van lidstaten op dit onderwerp sindsdien zijn veranderd.

Wat betreft de heffing van accijns op kerosine wil het kabinet voorop stellen dat Nederland voorstander is van het maken van internationale afspraken hierover. In internationaal kader wordt dit dan ook bepleit. De invoering van een kerosineaccijns binnen Europa is meerdere malen aan de orde geweest in verschillende Raden (Milieuraad, Transportraad, ECOFIN). Afwegingen tussen de voor- en nadelen hebben echter niet geleid tot overeenstemming over invoering van een accijns op kerosine. Meerdere lidstaten blijken hiervan geen voorstander. Gezien het feit dat voor een beslissing over kerosineaccijns in de ECOFIN unanimité vereist is, lijkt een EU-brede invoering op dit moment niet haalbaar. Vanuit concurrentieoverwegingen is binnen de EU de bereidheid om in kleinere verbanden een onderzoek naar het invoeren van een accijns op kerosine te starten niet groot. Het kabinet ziet dan ook weinig in een dergelijk onderzoek met buurlanden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts of het kabinet de luchtvaartsector ook geen zekerheid had kunnen bieden door aan de vliegbelasting vast te houden. Waarom komt het kabinet deze vervuilende bedrijfstak zo tegemoet, zo vragen deze leden, terwijl investeringen in schone bedrijfstakken achterblijven. De vliegbelasting wordt beëindigd omdat de economische crisis mondiaal zwaar ingrijpt in de luchtvaartsector. De recent ingevoerde vliegbelasting vormde daarbij een extra handicap voor de Nederlandse luchtvaartsector. Het kabinet wil de sector in deze moeilijke situatie de zekerheid bieden dat men zich de komende jaren op het herstel kan richten zonder extra bemoeilijkt te worden vergeleken met concurrenten in onze buurlanden. Van belang is verder dat een bedrijfseconomisch gezonde luchtvaartsector en een sterke mainport Schiphol de komende jaren een belangrijke rol kunnen spelen bij het economisch herstel.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de stand van zaken rond de uitvoering van de motie Cramer met betrekking tot de actualisatie van de kostenreductie en de investeringen van Schiphol. De minister van Verkeer en Waterstaat zal uiterlijk eind deze maand de gevraagde actualisatie namens het kabinet aan uw Kamer toesturen.

### **Gevolgen voor bedrijfsleven en burger**

De leden van de fractie van de VVD vragen cijfermatig inzicht in de mate waarin nog geen teruggaaf van vliegbelasting heeft plaatsgevonden en in de voornemens van het kabinet om dit alsnog te bevorderen. Ook de leden van de fractie van de PVV vragen om een schatting van de niet aan klanten terugbetaalde vliegbelasting. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld is volgens informatie van de koepelorganisaties ANVR en BARIN in het merendeel van de naar schatting 200 000 gevallen de eerder betaalde

vliegbelasting inmiddels teruggegeven. Een meer precieze opgave kan het kabinet niet geven, omdat de teruggaaf zich afspeelt buiten het zicht van zowel de overheid als de genoemde koepelorganisaties. Het betreft hier verzoeken in de civielrechtelijke sfeer die worden afgehandeld in de private keten klant – reisaanbieder – luchtvaartmaatschappij, zonder dat daarvan een neerslag plaatsvindt in enig centraal register. Overigens zou het kabinet ook geen voorstander zijn geweest van een centrale registratie van de afhandeling van deze teruggaafverzoeken, gezien de eenmalige aard van de teruggaaf en de onevenredige administratieve belasting die zo'n registratie zou hebben betekend voor de betrokken ondernemers. Met ANVR en BARIN is wel afgesproken dat zij de vinger aan de pols houden en in voorkomende aan de bel trekken.

De leden van de fractie van de PVV vragen zich af hoe de ontwikkeling van het aantal passagiers bij de nationale luchthavens is geweest ten opzichte van de bij ons omliggende lidstaten, zoals Engeland, Duitsland, België en Frankrijk. Deze ontwikkeling kan worden afgelezen aan de hand van navolgende tabel, waarin naast de groeipercentages voor 2008 en een gedeelte van 2009 ook de absolute aantallen voor 2008 zijn weergegeven in miljoenen passagiers.

#### Ontwikkeling aantal passagiers in 2008 en gedeelte 2009

|                   | Ontwikkeling<br>aantal passagiers<br>in 2008 | Ontwikkeling<br>aantal passagiers<br>in 2009* | Aantal passagiers<br>in 2008 (x1 000 000) |
|-------------------|--|---|---|
| Heathrow          | - 1%   | - 3%  | 67,06                                     |
| CdGaulle          | 2%   | - 6%  | 60,71                                     |
| Frankfurt         | - 1%   | - 6%  | 53,47                                     |
| Bremen            | 12%  | - 3%  | 2,48                                      |
| Dortmund          | 8%   | - 30%   | 2,33                                      |
| Düsseldorf        | 2%   | - 4%  | 18,12                                     |
| Fr. Hahn          | - 1%   | - 3%  | 3,91                                      |
| Hamburg           | 1%   | - 7%  | 12,81                                     |
| Köln/Bonn         | - 1%   | - 8%  | 10,30                                     |
| München           | 2%   | - 8%  | 34,48                                     |
| Münster/Osnabrück | - 1%   | - 12%   | 1,56                                      |
| Weeze             | 80%  | 67%   | 1,52                                      |
| Brussel           | 4%   | - 9%  | 18,53                                     |
| Charleroi         | 20%  | n.b.  | 2,96                                      |
| Schiphol          | - 1%   | - 10%   | 47,43                                     |
| Rotterdam**       | - 7%   | - 9%  | 0,99                                      |
| Eindhoven**       | 16%  | - 7%  | 1,67                                      |
| Maastricht**      | 72%  | - 61%   | 0,23                                      |
| Eelde**           | 10%  | - 19%   | 0,15                                      |

Bron: CBS, SchipholGroup, ADV en websites luchthavens

\* De cijfers voor 2009 hebben betrekking op de periode januari tot en met augustus.

\*\* De cijfers voor 2009 voor Nederlandse regionale luchthavens hebben betrekking op de periode januari tot en met mei.

De leden van de fractie van de PVV vragen zich verder af wat de kosten van de vliegbelasting zijn geweest voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst. De vliegbelasting is zodanig vormgegeven dat de belastingplichtige luchthavens de facturering van de vliegbelasting aan de luchtvaartmaatschappijen konden inpassen in het door hen gebruikte factureringssysteem. Voorafgaande aan de invoering van de belasting is hierover ook intensief contact geweest met de sector. Op die manier is bereikt dat de vliegbelasting zo weinig mogelijk implementatiekosten met zich meebracht voor de luchthavens. Bij invoering van de vliegbelasting is aangegeven dat de structurele administratieve lasten voor het bedrijfsleven macro gezien verwaarloosbaar zouden zijn. De eenmalige administratieve lasten voor het bedrijfsleven bij invoering van verpakkingenbelasting en vliegbelasting tezamen zijn geraamd op circa € 1 miljoen. Over de kosten

die zijn gemaakt door de reisbranche en de luchtvaartmaatschappijen is geen informatie beschikbaar. De uitvoeringskosten van de Belastingdienst waren vooraf geraamd op circa € 1 miljoen op jaarbasis. Achteraf is gebleken dat deze inschatting aan de hoge kant was. De uitvoeringskosten zullen vermoedelijk uiteindelijk op jaarbasis onder € 0,5 miljoen uitvallen.

De staatssecretaris van Financiën,  
J. C. de Jager