Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Stafnotitie Commissie

onderwerp Vliegbelasting 2007-2009
Datum 3 december 2018

Inleiding

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III wordt een belasting op luchtvaart aangekondigd. Al eerder, in 2008, is in Nederland een vliegbelasting ingevoerd (en weer afgeschaft).

In deze notitie wordt een overzicht gegeven van de argumenten voor en tegen die vliegbelasting van 2008, zoals die destijds werden gehanteerd. Ook gaat deze notitie in op de situatie rond de vliegbelasting in omringende landen. Uw commissie heeft om zo een overzicht verzocht bij de behandeling van de jaarplanning 2018.

Kernpunten

- Met de belasting op vliegtickets wil het kabinet Balkenende-IV (de coalitie van CDA, PvdA en de ChristenUnie) de negatieve milieueffecten van vliegverkeer in rekening brengen bij de passagiers.
- De maatregel roept onmiddellijk verzet op bij luchthaven Schiphol, de luchtvaartmaatschappijen, reisorganisaties en de Consumentenbond.
- Juridische bezwaren (vanwege internationale verdragen) houden voor de rechter geen stand.
- De belasting wordt per 1 juli 2008 ingevoerd.
- Zorgen om de concurrentiepositie van de luchthaven Schiphol en de KLM geven uiteindelijk de doorslag: de maatregel wordt in maart 2009 ingetrokken.
- De effecten van de belasting op reizigersgedrag en milieuvervuiling zijn niet eenduidig vastgesteld.

Regeerakkoord 2007

In het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende-IV van 7 februari 2007 is een vliegticketbelasting opgenomen die vanaf 2008 jaarlijks 350 miljoen euro moet opbrengen.
De maatregel wordt niet apart toegelicht. In algemene zin stelt het akkoord: w*aar de mate van milieuvervuiling en milieubevordering onvoldoende in de marktprijzen tot uiting komt, zullen waar mogelijk positieve en/of negatieve financiële prikkels – heffingen, gedifferentieerde belastingen en (tijdelijke) subsidies – worden ingevoerd. Op die manier wordt duurzame productie en consumptie gestimuleerd. De noodzaak van een Europees gelijk speelveld zal hierbij niet uit het oog worden verloren. Uitgangspunt is dat heffingen pas aan de orde zijn als consumenten of bedrijven alternatieven voor hun milieubelastende gedrag hebben*.

1.1 Eerste reacties

De plannen van het kabinet Balkenende-IV stuiten al vanaf de aankondiging in februari 2007 op bezwaren, in het bijzonder uit de reis- en luchtvaartsector, maar ook van de Consumentenbond.
Luchtvaartmaatschappijen en reisorganisaties voeren aan:
1. De belasting is in strijd met het Verdrag van Chicago uit 1944 (Convention on International Civil Aviation, ICAO-verdrag)[1]
2. De belasting drijft de passagiers naar luchthavens in Duitsland en België.
3. De belasting treft vooral de vakantieganger met 'de kleine beurs'.

Touroperators (onder meer Corendon en TUI) kondigen al in 2007 aan dat zij hun chartervluchten naar Duitsland (Weeze, Düsseldorf) en België zullen verplaatsen.

De Consumentenbond voert aan:
1. Er is nauwelijks een positief milieueffect.
2. De belasting geldt niet voor vrachtvervoer en (buitenlandse) passagiers die op Schiphol overstappen. Dat is aan consumenten die op een ticket van bijvoorbeeld 100 euro 25% extra moeten betalen, niet uit te leggen.
3. De belasting wordt één-op-één doorberekend aan de consument en hangt niet samen met het brandstofverbruik. De luchtvaartindustrie wordt niet gestimuleerd om zuinig te vliegen.

2 Belastingplan 2008

[1] Het gerechtshof te Den Haag oordeelt op 17 juli 2008 dat de vliegbelasting niet in strijd is met artikel 15 van het Verdrag van Chicago. De appellant, BARIN - Board of Airline Representatives In the Netherlands, heeft een aangekondigd beroep bij de Hoge Raad niet doorgezet.

De vliegticketbelasting wordt in het Belastingplan 2008 ingevoerd door een wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag met ingang van 1 juli 2008. De belasting wordt geheven bij de exploitant van de luchthaven, die de heffing doorberekent aan de luchtvaartmaatschappijen.
Het tarief per passagier bedraagt:
a. € 11,25 indien de bestemming is gelegen in een lidstaat van de Europese Unie (…) dan wel op een vliegafstand van ten hoogste 2500 kilometer van de luchthaven van vertrek;
b. € 45 in alle andere gevallen.
De belasting geldt niet voor transferpassagiers (overstappers).
De opbrengst is geraamd op 152 miljoen euro in 2008, 305 miljoen euro in 2009 en 350 miljoen euro in latere jaren.
In de memorie van toelichting geeft de staatssecretaris van Financiën de argumenten voor de vliegticketbelasting. Daarnaast ontvangt het parlement een brief met bijlagen over de resultaten van onderzoek naar de effecten van de invoering van een vliegbelasting, zoals gevraagd in de motie-Nicolaï.

2.1 Argumenten kabinet Balkenende-IV voor de vliegbelasting

- Het kabinet wil heldere maatregelen die de milieudruk van producten beter tot uitdrukking laten komen in de prijzen daarvan.
- Vliegbelasting neemt deels het concurrentievoordeel van de luchtvaartsector weg, niet alleen ten opzichte van de overige vervoersvormen maar ook ten opzichte van ondernemers in andere sectoren van de economie.
- Het vliegverkeer is door internationale verdragen en Europese wetgeving vrij van accijnzen en omzetbelasting. De belasting op tickets zorgt dat milieueffecten toch onderdeel worden van de prijzen van vliegtickets.
- De differentiatie van het tarief voorkomt dat korte reizen en regionale luchthavens (vanwaar relatief veel kortere vluchten starten) onevenredig zwaar worden belast.
- Transferpassagiers worden niet belast omdat dan een deel van het transferverkeer op Schiphol zou uitwijken naar het buitenland. Dat zou afbreuk doen aan de mainportfunctie van Schiphol.
- Vliegbelasting leidt in 2011 tot 3–9% lagere nationale emissies tijdens start en landing en tot een circa 1,5 Mton lagere mondiale CO2-uitstoot op jaarbasis (Effectstudie Significance, 15 augustus 2007).

2.2 Argumenten tegenstanders vliegbelasting 2008

In het najaar van 2008 meldt de KLM dat er 200 duizend tot 400 duizend passagiers minder vanaf Schiphol vertrekken.

In een rapport in opdracht van de ANVR, het Nederlands Bureau voor Toerisme en de BARIN (Board of Airline Representatives in the Netherlands) voorspelt onderzoeksbureau SEO een omzetderving als gevolg van de vliegbelasting van 1,3 miljard euro voor de reis- en luchtvaartsector en verlies van werkgelegenheid op en rond Schiphol van tussen de 5000 en 12000 banen.
De KLM laat weten dat de vliegbelasting de positie van KLM in de samenwerking met Air France verzwakt.
Ryanair deelt mee dat permanente vestiging (een 'base') op Eindhoven Airport vanwege de vliegbelasting niet doorgaat.
In een algemeen overleg over Schiphol noemt de heer Nicolaï (VVD) nog enkele bezwaren tegen de vliegticketbelasting.
- Het milieu wordt er niet door gespaard;
- Luchtvaartmaatschappijen worden niet gestimuleerd om te innoveren;
- Mensen zullen met de auto naar een ander vliegveld rijden;
- De belasting heeft negatieve effecten op werkgelegenheid en de concurrentiepositie van Nederland.

3. Afschaffing

Na de bankencrisis van oktober 2008 verslechteren de vooruitzichten voor de Nederlandse economie. Het kabinet beraadt zich op maatregelen.
In februari 2009 stelt minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat tijdens een algemeen overleg met de Tweede Kamer over Schiphol een studie in het vooruitzicht over de stijgende kosten voor de luchthaven Schiphol. Hij sluit afschaffing van de vliegbelasting niet uit.
Eind maart presenteert het kabinet een crisisplan ***Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij "samen werken, samen leven".*** Daarin wordt 'directe liquiditeitsverruiming' voor de luchthaven Schiphol aangekondigd door een verlaging van de vliegbelasting tot nul, op voorwaarde dat de luchthaven Schiphol zijn kosten verlaagt.
In november 2009 wordt de vliegbelasting helemaal geschrapt via een Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de afschaffing van de vliegbelasting.

4. Effecten

In februari 2011 ontvangt de Kamer een rapport "Effecten van de vliegbelasting". Het is opgesteld door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), een onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.
Het rapport behandelt in het bijzonder de "gedragsreacties van reizigers, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens" en stelt vast dat het aantal vertrekkende passagiers vanaf Schiphol vanaf mei 2008 is gedaald. Bij de overige Nederlandse luchthavens doet dit verschijnsel zich niet in die mate voor.

Schiphol ondervindt in de onderzochte periode veel concurrentie van Düsseldorf voor trans-Atlantische vluchten en vluchten naar Azië. Een analyse van de ontwikkeling van de passagiersaantallen van de luchthavens Düsseldorf, Weeze, Brussel en Charleroi geeft geen eenduidig beeld van mogelijke effecten van de vliegbelasting.
De milieueffecten van de vliegbelasting zijn niet van tevoren geraamd en ook niet naderhand onderzocht.
Het meest concrete effect van de vliegbelasting is de opbrengst, zo blijkt uit het rapport. In het Belastingplan 2008 wordt de opbrengst geraamd op 152 miljoen in 2008 en 305 miljoen in 2009.
Het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008 laat zien dat in 2008 de opbrengst 88 miljoen euro was.
Het Financieel Jaarverslag van het Rijk over 2009 vermeldt voor 2009 nog een opbrengst van 179 miljoen euro.

5. Internationaal

Land	Vliegbelasting	Bijzonderheden
België	Geen vliegbelasting	
Denemarken	Van 1991 tot 1998 een vliegticketbelasting van DKK 65 (circa € 8,5) per vertrekkende passagier naar bestemmingen buiten Denemarken, met uitzondering van transferpassagiers Van 1998 tot 2007 een vliegticketbelasting van DKK 75 (circa €10) per vertrekkende passagier naar bestemmingen binnen en buiten Denemarken, met uitzondering van transferpassagiers.	Per 1 januari 2007 afgeschaft.
Duitsland	Sinds 2011 een vliegticketbelasting per vertrekkende passagier, met uitzondering van transferpassagiers, van momenteel: - € 41,97 voor bestemmingen verder dan 6000 kilometer; - € 7,46 voor bestemmingen in EU- en EFTA-landen: - € 23,31 voor bestemmingen in de tussengelegen zone.	
Frankrijk	Sinds 1999 een vliegticketbelasting per vertrekkende passagier, met uitzondering van transferpassagiers, van momenteel	

	- € 4,52 voor bestemmingen in EU- en EFTA-landen; - € 8,14 voor verder gelegen bestemmingen. De vliegticketbelasting is sinds 2006 verhoogd met een 'taxe de solidarité' ten bate van gezondheidszorg in ontwikkelende landen. Inclusief die heffing bedraagt de Franse vliegticketbelasting momenteel - € 5,65 (economy class) of € 15,79 (business/first) voor bestemmingen in EU- en EFTA-landen; - € 12,65 (economy class) of € 53,21 (business/ first) voor verder gelegen bestemmingen. Sinds 1 januari 2015 een geluidheffing van € 20 tot € 40 (vliegvelden Parijs) of € 10 tot € 20 (Nancy, Toulouse) of € 0 tot € 10 e (overige) per 'take-off' voor vliegtuigen zwaarder dan 2 Ton.	
Ierland	Van 2009 tot 2014 een vliegticketbelasting per vertrekkende passagier, met uitzondering van transferpassagiers, van € 5 euro. Uitzonderingen voor gehandicapten en hun begeleiders.	Per 1 april 2014 afgeschaft
Verenigd Koninkrijk	Sinds 1994 een vliegticketbelasting per vertrekkende passagier, met uitzondering van transferpassagiers, van momenteel - GBP 26 (circa € 30) voor bestemmingen tot 3000 kilometer van Londen; - GBP 156 (circa € 150) voor verder gelegen bestemmingen[2] [3]	

Nadere toelichting per land

1 België

[2]Er geldt een gereduceerd tarief voor vluchten in de laagste boekingsklasse en een verhoogd tarief voor vluchten in grotere privévliegtuigen.

[3] In de begroting voor 2019 is een verhoging van de belasting aangekondigd.

Vanwege het federaal karakter van de Belgische staat is de verantwoordelijkheidsverdeling voor belastingen ingewikkeld. Als het om luchtvaartbelastingen gaat is de federale regering verantwoordelijk voor de luchthaven Brussel, de Waalse regio voor Charleroi en Luik en de Vlaamse regio voor Antwerpen, Kortrijk en Oostende.
De federale regering heeft in 2008 een vliegticketbelasting overwogen, zo blijkt uit een antwoord van de regering op een schriftelijke vraag: *In 2008 werd even met het idee gespeeld om dergelijke taks, naar Nederlands voorbeeld, ook in België in te voeren, maar hier werd van afgestapt. Vooral de Gewesten vreesden dat het invoeren van dergelijke taks een nadelige invloed op de tewerkstelling zou hebben. In Nederland is de taks ondertussen terug afgeschaft*[4].
In de Vlaamse regio is voorzover bekend geen vliegticketbelasting overwogen.
In de Waalse regio is in 2013 de invoering van een vliegticketbelasting van 3 euro per passagier in beraad geweest, maar niet doorgegaan. De Belgische pers was eensgezind over de reden voor het afstel:
Het Nieuwsblad, 18 juli 2013 - Ryanair dreigt Waalse regering af 'Extra taks? Dan schrappen we vluchten';
Het Laatste Nieuws, 18 juli 2013 - Ryanair dreigt 12.240 vluchten te schrappen; "ZAL JULLIE 1 MILJOEN REIZIGERS EN 1.000 JOBS KOSTEN"
De Morgen, 18 juli 2013 - O'Leary bedreigt en chanteert (bis); Ryanair wil 1.000 jobs schrappen op luchthaven Charleroi als Waalse regering nieuwe vliegtaks invoert.

2 Denemarken

In Denemarken is de vliegbelasting per 1 januari 2007 afgeschaft, als onderdeel van de onderhandelingen over de begroting tussen de liberaal-conservatieve coalitie van Anders Fogh Rasmussen en de gedoogpartner Dansk Folkeparti[5].

3 Duitsland

De Duitse regering heeft in juni 2010 tot een vliegbelasting besloten die jaarlijks circa 1 miljard euro moet opbrengen, om het tekortplafond van het Europees stabiliteits-en groeipact te halen en tevens de toen nieuwe schuldregel in artikel 115 van de grondwet na te leven. Daarnaast heeft de federale overheid tot doel de prikkels voor milieuvriendelijk gedrag te versterken door ook de luchtvaart in de mobiliteitsbelastingen te betrekken[6].

[4] Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0145

[5] https://www.skm.dk/aktuelt/presse/pressemeddelelser/2005/juni/analysen-af-passagerafgiften-er-nu-afsluttet

[6] Steuern von A bis Z. Bundesministerium der Finanzen, 2018, p. 108

4 Frankrijk

In Frankrijk brengt de vliegticketbelasting (TAC, taxe d'aviation civile) jaarlijks circa 450 miljoen euro en de solidariteitsheffing circa 220 miljoen euro op. De opbrengst van de vliegbelasting wordt vrijwel geheel besteed aan de monitoring en navigatie van het vliegverkeer. De opbrengst van de solidariteitsbelasting wordt door het Fonds de la solidarité pour le développement (FSD) verdeeld onder organisaties als Unitaid (medicijnen), Le fonds mondial (aids-bestrijding) en het Fonds Vert pour le Climat. De opbrengst van de geluidheffingen wordt besteed aan geluidwerende voorzieningen op en rond luchthavens.
Een rapporteur voor de commissie Financiën in de Franse Senaat, de heer Capo-Canellas, heeft in oktober 2016 verslag uitgebracht over het concurrentievermogen van de Franse luchtvaartsector. In dit rapport komt ook de fiscale behandeling van de luchtvaart aan de orde[7].

5 Ierland

In reactie op een rapport over het concurrentievermogen van de Ierse luchtvaartsector door het National Civil Aviation Development Forum (NCADF) heeft de Ierse minister van Financiën een duidelijk standpunt over vliegbelasting ingenomen:

De vliegbelasting (Air travel tax ATT) die op 30 maart 2009 in Ierland werd ingevoerd, wordt nog steeds door de minister en het ministerie van Financiën (DoF) beschouwd als een nuttig hulpmiddel om de broodnodige inkomsten te verzamelen op het hoogtepunt van de recessie. Zodra de economie echter duidelijke tekenen van herstel vertoonde en dergelijke maatregelen niet langer nodig bleken te zijn, werd de ATT op 31 maart 2014 ingetrokken door middel van de Air Travel Tax Abolition Order (SI 130 van 2014). DoF zou de optie willen houden om een dergelijke belasting opnieuw in te voeren indien vereist in de toekomst. In de gesprekken met het ministerie van Transport, Toerisme en Sport werd verduidelijkt dat dit momenteel niet op de agenda van DoF staat.(…) DoF suggereerde ook dat een dergelijke belasting denkbaar zou kunnen zijn om de externe effecten van vliegreizen aan te pakken, zoals emissies en geluidshinder. Dit is de reden voor de ATT in sommige rechtsgebieden, rekening houdend met het feit dat er geen accijns is op vliegtuigbrandstof. De DoF accepteert niet dat het EU-ETS-systeem een belasting op externe factoren zou vormen, daarbij verwijzend naar het huidige falen op de koolstofmarkt. DoF wees erop dat commerciële luchtvaartmaatschappijen een volledige vrijstelling van accijnzen op vliegtuigbrandstof genieten, evenals btw-vrijstellingen op tickets. In het algemeen kan de bedrijfstak als onderbelast ('undertaxed') worden beschouwd[8].

[7] l'Action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien, 2016

[8] Government Departments' responses to NCADF Report Recommended Actions, p. 6

6 Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is de vliegbelasting (Air Passenger Duty, APD) in 1993 ingevoerd door de toenmalige minister van Financiën Kenneth Clarke (Conservatieven), met als argument: *"I need to raise revenue, but to do so in a way which does least damage to the economy."* Aanvullend betoogde Clarke: *"First, air travel is under-taxed compared to other sectors of the economy. It benefits not only from a zero rate of VAT; in addition, the fuel used in international air travel, and nearly all domestic flights, is entirely free of tax. A number of countries have already addressed this anomaly. I propose to levy a small duty on all air passengers from United Kingdom airports."*

Luchtvaartmaatschappijen en reisorganisaties voeren in het Verenigd Koninkrijk al enige jaren campagne tegen de vliegbelasting, maar opeenvolgende bewindspersonen op het ministerie van Financiën houden vast aan de maatregel. Enerzijds omdat de opbrengst van circa 3 miljard pond per jaar aanzienlijk is en anderzijds omdat de luchtvaartsector verhoudingsgewijs weinig belasting opbrengt en ondanks de luchtvaartbelasting een robuuste groei laat zien. De Britse staatssecretaris voor Financiën (the Exchequer Secretary to the Treasury) Robert Jenrick verwoordde dit in antwoord op een vraag uit het parlement als volgt: "International treaties ensure that there is no taxation of international aviation fuel, and the Government does not levy VAT on flights. APD ensures the aviation sector contributes its fair share to general taxation. Even at the current rates of APD, UK airports have enjoyed strong passenger growth: exceeding 15% in the previous five years."[9]

-eind-

[9] PQ130490, 9 March 2018