

Directie Douane en Verbruiksbelastingen

de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten Generaal

Datum	Uw brief (Kenmerk)	Ons kenmerk
28 september 2007		DV 2007-00661

Onderwerp
Onderzoek effecten vliegbelasting

Bijgaand bied ik u, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, de resultaten aan van het onderzoek naar de effecten van de invoering van een vliegbelasting, neergelegd in het rapport "Effecten van verschillende heffingsvarianten op de Nederlandse luchtvaart" van Significance d.d. 15 augustus 2007, alsmede een second opinion van het Centraal Planbureau over de bevindingen in dit rapport. Toezending van deze stukken is toegezegd in de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2008¹, waarmee tevens wordt voldaan aan de motie Nicolai/Haverkamp².

1. Onderzochte varianten

In het Coalitieakkoord is een vliegticketheffing exclusief transfers aangekondigd. In het onderzoek van Significance zijn meer varianten meegenomen dan deze variant. Dit bood de mogelijkheid ook eventuele alternatieven in de afwegingen te betrekken. De onderzochte varianten worden omschreven in hoofdstuk 2 van het rapport. Naast zeven hoofdvarianten, waarin sprake is van één tarief per passagier en per 100 kilogram vracht (voor zover in de belastinggrondslag betrokken), zijn zeven subvarianten onderzocht met een tariefdifferentiatie tussen Europese en intercontinentale bestemmingen, in een verhouding van ongeveer 1:2. Naar aanleiding van tussentijdse resultaten is verder nog onderzocht wat de effecten zijn van een sterkere tariefdifferentiatie naar bestemming voor een ticketbelasting zoals geformuleerd in het coalitieakkoord, met een verhouding 1:3 en ca. 1:4. Een overzicht van de onderzochte varianten en de bijbehorende tarieven is opgenomen in de tabel in bijlage 1 bij deze brief.

2. Effecten onderzocht op volumes in 2011

Een samenvatting van de resultaten van het onderzoek is weergegeven in de tabel in bijlage 2 bij deze brief, ontleend aan blz. 7 van het rapport. Per variant en per marktsegment wordt in deze tabel aangegeven wat de effecten zijn op de verkeers- en uitstootvolumes in 2011, berekend met het ACCM-model en

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/08, 31 205, nr. 3, blz. 7

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/07, 29 665, nr. 55

afgezet tegen de volumes in 2011 (volgens hetzelfde ACCM-model) wanneer geen vliegbelasting zou worden ingevoerd. In de tabel worden deze effecten per variant steeds in een bandbreedte van enkele procenten weergegeven. Deze bandbreedte hangt samen met de doorrekening van de effecten binnen de vier verschillende economische toekomstscenario's voor de luchtvaart, zoals opgesteld door het CPB als invulling van de scenario's uit de studie "Welvaart en Leefomgeving" (voor een beschrijving van deze scenario's zij verwezen naar het schema op blz. 45 van het rapport).

Uit de modelberekeningen blijkt dat de effecten van de invoering van een belasting op de luchtvaart sterk variëren met de gekozen variant. Dit hangt samen met het feit dat de verschillende vervoerssegmenten (HB-passagiers, transfers en vracht) in uiteenlopende mate reageren op prijsprikkels. Bij deze effecten gaat het om veranderingen in de verwachte passagiers- en vrachtvolumes voor zowel Schiphol als voor de regionale luchthavens. Deze veranderingen in volumes zijn vervolgens te vertalen in zowel milieueffecten als economische effecten. Hier past een terzijde.

3. Betrekken vliegsector in vergroening belastingstelsel

Anders dan soms wordt verondersteld beoogt het kabinet met de vliegbelasting niet primair het beperken van volumes. Voorop staat het incorporeren van externe effecten in de prijs van milieuvervuilende activiteiten waarvan de prijs nu nog onvoldoende de milieukosten weerspiegelt. De invoering van een vliegbelasting past verder in het streven van het kabinet naar een vergroening van de belastinggrondslag, waarbij het accent verschuift van belastingen op arbeid naar verbruiksbelastingen. Bij vliegtickets speelt daarbij nog sterker dan bij andere milieuvervuilende activiteiten dat de mate van milieuvervuiling onvoldoende tot uitdrukking komt in de prijs van een vliegticket, doordat in het internationale vliegverkeer geen BTW en geen accijns op vliegtuigbrandstof wordt geheven. Hiermee is sprake van een concurrentievoordeel, niet alleen ten opzichte van de overige vervoersvormen maar ook ten opzichte van ondernemers in andere sectoren van de economie. In de memorie van toelichting en het nader rapport is dit al aangestipt.³ Met de invoering van de voorgestelde belasting zal het verschil op fiscaal gebied met andere sectoren wel verminderen, maar niet verdwijnen. De belastingdruk op vliegtickets blijft relatief laag.

4. Bevindingen per variant

Dit brengt mij terug bij het effectenonderzoek in voorliggende rapportage. Het betreft hier modelberekeningen waarmee een beschrijving van de mogelijk te verwachten effecten is gemaakt. Naast de in het coalitieakkoord genoemde opzet van een ticketbelasting exclusief transfers - in het onderzoek variant 1, met drie subvarianten - zijn zes alternatieve varianten onderzocht, alsook bij iedere variant een subvariant waarin wordt gedifferentieerd naar bestemming. Over de onderzochte varianten kan het volgende worden opgemerkt.

³ Voor de luchtvracht moet dit overigens worden genuanceerd. Het ontbreken van een accijnsheffing over de vliegtuigbrandstof betekent ook voor het luchtvrachtvervoer een concurrentievoordeel ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten. Binnen de BTW-systematiek is echter het in de handelsketen ontbreken van BTW-heffing (over vliegtuigbrandstof en luchtvervoerdiensten) geen concurrentievoordeel; de BTW is immers aftrekbaar voor ondernemers in volgende schakels van de handelsketen. Uiteindelijk wordt bij verkoop van de vervoerde goederen aan de consument alsnog omzetbelasting in rekening gebracht over de totale kostprijs, inclusief de doorberekende kosten van het luchtvervoer. Alleen als het luchtvrachtvervoer zelf de laatste schakel in de handelsketen vormt - bij vervoer van goederen voor een niet-ondernemer - blijft deze correctie uit. In dat geval blijft de vergoeding voor brandstof en luchtvervoer dus wel buiten de BTW-heffing, zoals dat ook het geval is bij passagiersvervoer.

a. Varianten met uitbreiding grondslag tot transferpassagiers

Allereerst valt op dat een heffing waarbij transferpassagiers op gelijke voet rechtstreeks in de grondslag van de heffing worden betrokken (varianten 2 en 4) volgens de modelberekeningen leidt tot een onevenredig sterke afname van het aantal transferpassagiers vanaf Schiphol. Op regionale luchthavens speelt dit nauwelijks, omdat daar vrijwel altijd sprake is van HB-passagiers (passagiers waarvan de herkomst of bestemming de Nederlandse luchthaven is). Bij de hoofdvarianten 2 en 4 zijn de berekende volumes voor 2011 van transferpassagiers op Schiphol respectievelijk 39 en 30% lager vergeleken met de situatie in 2011 zonder heffing, bij de subvarianten 2E en 4E is dat zelfs 48 en 36%. Dit effect is veel sterker dan bij HB-passagiers. Daardoor leiden deze varianten volgens de modelberekeningen per saldo tot een aanmerkelijk sterkere matiging van het totale passagiersaanbod op Nederlandse luchthavens dan varianten waarbij transferpassagiers buiten de belastinggrondslag blijven (varianten 1 en 3). Daarbij speelt ook een rol dat in de onderzochte varianten voor alle passagiers hetzelfde tarief geldt. Zowel op de heenweg als op de terugweg zou dit tarief voor transferreizigers worden geheven, terwijl een HB - passagier alleen betaalt bij vertrek. Maar zelfs als het tarief voor transferpassagiers zou worden gehalveerd vergeleken met het tarief voor HB-passagiers, zou het effect op het volume transfers onevenredig sterk zijn door de sterke prijsgevoeligheid van dit segment. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de voor transfers berekende lage tariefstelling in variant 7, waarbij per segment juist is gezocht naar het tarief dat voor alle segmenten ongeveer dezelfde effecten oplevert. Ik kom daar nog op terug.

b. Varianten met uitbreiding grondslag tot luchtvracht

Bij luchtvracht doet zich een vergelijkbaar sterk effect voor. Ook luchtvracht concentreert zich voornamelijk op Schiphol. Anders dan bij transfers gaat het onderzoek voor vracht uit van de helft van het passagierstarief, te heffen per 100 kilogram luchtvracht. Het tarief wordt hier namelijk verdeeld over vertrekkende en aankomende vracht, omdat dit anders dan bij passagiers verschillende belanghebbenden betreft (vrachtvervoer betreft in beginsel altijd enkele reizen van of naar de Nederlandse luchthaven). Niettemin leidt dit halve tarief voor vracht op Schiphol tot een sterke volumeafname in 2011 vergeleken bij een ontwikkeling zonder heffing: 31% in variant 3 en 23% in variant 4. Ook voor vracht kan de prijsgevoeligheid worden geïllustreerd met de vergelijkbaar lage tariefstelling in de omgekeerde variant 7.

c. Varianten met een vertrekbelasting per vliegtuig

Behalve het effect van een rechtstreekse verbreding van de belastinggrondslag is ook het effect onderzocht van de keuze voor een belasting per vliegtuig. In deze varianten 5 en 6 wordt de belasting geheven per 1000 kilogram maximum toegelaten startgewicht (MTOW, maximum take-off weight). Voordeel van zo'n benadering is, dat de heffing relatief eenvoudig kan worden toegepast en dat in de tariefstelling gemakkelijker rekening kan worden gehouden met de milieuprestaties van het vliegtuig. In variant 6 wordt dit laatste bijvoorbeeld gedaan door het tarief naar technologieklasse te differentiëren. Nadeel van een vertrekbelasting per vliegtuig is, dat zo'n opzet nauwelijks mogelijkheden biedt om op uitvoerbare wijze bepaalde vervoerssegmenten gericht binnen of buiten de grondslag van de belasting te plaatsen. In feite is sprake van een indirecte maximale grondslagverbreding. De effecten van de varianten 5 en 6 blijken voor Schiphol dan ook weinig te verschillen van die van variant 4, waarbij transfers en vracht expliciet in de grondslag van de belasting worden opgenomen.

Voor de regionale vliegvelden, waar voornamelijk sprake is van HB-passagiers binnen Europa, betekent iedere verbreding van de grondslag een vermindering van de effecten. Omdat de opbrengst gelijk blijft leidt een bredere grondslag immers tot een lager tarief voor HB-passagiers. Volgens het rapport geeft een vertrekbelasting per vliegtuig de minste effecten te zien. Daarbij speelt een rol dat het aandeel van low cost carriers op de regionale luchthavens relatief groot is. Gezien de lagere ticketprijzen van dergelijke vliegmaatschappijen en het nagenoeg ontbreken van transferpassagiers kan een prijsstijging voor alleen HB-passagiers relatief sterk doorwerken voor dit segment, en daarmee voor de regionale luchthavens. Dit kan het hiervoor geschetste beeld voor de totale sector niet veranderen, omdat het aandeel van Schiphol in het totale passagiers- en vrachtvolume van de Nederlandse luchthavens zeer groot is (voor wat betreft het passagiersvolume alleen al circa 90%). Het noodzaakt echter wel tot het zoeken naar een evenwichtige belastinggrondslag, waarbinnen zoveel als mogelijk ook recht wordt gedaan aan de positie van de regionale luchthavens en hun betekenis voor de regionale economie.

d. Variant met gelijke effecten voor HB-passagiers, transfer en vracht

Vanuit de gedachte van een evenwichtige spreiding van de belasting over de verschillende vervoerssegmenten is ook de eerder genoemde variant 7 in het onderzoek opgenomen. In deze variant zijn de effecten voor de drie vervoerssegmenten binnen de Nederlandse luchtvaartsector (HB-passagiers, transfers en vracht) vergelijkbaar, maar verschilt juist het tarief. Uit het onderzoek blijkt dat, uitgaande van een opbrengst op jaarbasis van € 350 mln., bij deze variant het volume-effect over alle segmenten op Schiphol in de hoofdvariant zo'n 11 tot 13% bedraagt. In de subvariant 7E, waarin wordt gedifferentieerd naar bestemming, is dat wat gematigder, circa 9 tot 11%. Voor de regionale luchthavens, met vrijwel uitsluitend HB-passagiers, is het volume-effect voor de hoofdvariant 15 tot 18% en voor de subvariant 12 tot 15%. Bij een vergelijking van deze "variant van gelijke effecten" met de overige varianten valt op, dat de spreiding van de effecten over de vervoerssegmenten contraproductief uitwerkt op de matiging van de totale effecten. Het meenemen van transfer en vracht levert maar een kleine matiging op voor het HB-segment ten opzicht van de overigens vergelijkbare varianten 1 en 1E, maar heeft flinke gevolgen voor transfer en vracht zelf. Het totale passagiersvolume is daardoor in de varianten 7 en 7E wat lager dan in de varianten 1 en 1E. Dit resulteert in een lager volume aan vliegbewegingen, en daarmee in lagere emissies tijdens start en landing.

De in de varianten 7 berekende tarieven lopen zeer sterk uiteen. In de hoofdvariant zou voor HB-passagiers € 18,80 verschuldigd zijn, voor transferpassagiers zowel op heen- als terugreis € 2,50 en voor geladen of geloste vracht € 2,40 per 100 kilogram. In de wat effecten betreft meer gematigde subvariant zijn de tarieven voor Europa versus intercontinentaal voor HB-passagiers € 14,35 en € 32,25, voor transferpassagiers zowel op heen- als terugreis € 0,97 en € 2,18 en voor geladen of geloste vracht € 2,15 per 100 kilogram⁴. Bij dergelijke lage tarieven voor transfers en vracht is het de vraag in hoeverre nog sprake is van proportionaliteit tussen enerzijds de belastingopbrengst en anderzijds de administratieve lasten en uitvoeringskosten die de heffing met zich mee zou brengen.

e. Variant met grondslag beperkt tot HB-passagiers

⁴ Voor een heffing over luchtvracht wordt in het model niet naar bestemming gedifferentieerd. Het vrachttarief komt in subvariant 7E niettemin lager uit dan in hoofdvariant 7, omdat het vrachtsegment ervan profiteert dat de effecten (die in variant 7 voor alle segmenten vergelijkbaar moeten zijn) in de subvariant voor de passagiersvolumes gematigder zijn dan in de hoofdvariant.

Dit brengt ons terug bij variant 1, de variant zoals afgesproken in het coalitieakkoord. Deze variant geeft een matiging te zien voor de volume-effecten in 2011 op Schiphol vergeleken met de andere varianten in het onderzoek (met uitzondering van de weinig realistische HB- + vrachtvarianten 3 en 3E). Daarbij matigt de sterkere differentiatie naar bestemming (in de varianten 1E-A en 1E-B) het effect op Schiphol niet noemenswaardig. Voor de regionale luchthavens ligt dit anders. De beperking in variant 1 tot HB-passagiers heeft voor deze luchthavens, zoals hiervoor aangegeven, een groter effect. Daarbij geeft een sterkere differentiatie naar bestemming echter een duidelijk matigend effect. Voor de Nederlandse luchtvaartsector als totaal zijn de effecten van variant 1E-B daarom gematigder dan die van de andere varianten 1.

5. Effecten voorgestelde vliegbelasting

Gezien de resultaten van het effectenonderzoek heeft het kabinet in het Belastingplan 2008 vastgehouden aan de in het coalitieakkoord afgesproken ticketbelasting exclusief transfers, maar daarbij wel gekozen voor de variant met de sterkste differentiatie naar bestemming (variant 1E-B met de verhouding 1:4). Deze variant sluit ook aan bij de systematiek van de vergelijkbare passagiersbelasting in het VK en Frankrijk.

De effecten voor de luchtvaartsector van de nu voorgestelde vliegbelasting zijn grosso modo dezelfde als die in het Significance-rapport worden weergegeven voor variant 1E-B. Dit komt neer op de volgende effecten voor Schiphol: 8–10% minder passagiers in 2011 dan er zonder belasting zouden zijn (te onderscheiden in 10-11% minder vertrekkende en aankomende passagiers en 4-8% minder transferpassagiers) en 7-8% minder vliegbewegingen. Voor de regionale luchthavens wordt het effect berekend op 11-13% minder vertrekkende en aankomende passagiers dan in de situatie zonder heffing. Afgezet tegen de verwachte autonome groei komt dit neer op een vertraging van de groei met enkele jaren. Per saldo leidt het voorgaande in 2011 tot 3-9% lagere emissies tijdens start en landing en tot een circa 1,5 Mton lagere mondiale CO₂-uitstoot op jaarbasis.

6. Second opinion CPB

Het CPB heeft in zijn second opinion bij het Significance-rapport aangegeven dat de studie een uitermate nuttige exercitie is die veel inzicht geeft in de effecten van de mogelijke varianten voor de vliegticketheffing die is opgenomen in het coalitieakkoord en dat de hoofdresultaten en de geschetste mechanismen plausibel zijn. De kanttekeningen die het CPB hierbij nog wel plaatst betreffen in de eerste plaats het ontbreken van gevoeligheidsanalyses voor twee belangrijke onzekerheden bij deze omgevingsscenario's, te weten het buiten beeld blijven van de vraag wat de effecten zijn als er capaciteitsbeperkingen voor Schiphol gelden en de aanname dat de netwerkwaliteit min of meer daalt met het aantal vluchten. Daarbij wordt door het CPB aangegeven dat in het door Significance gebruikte model niet of nauwelijks rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat kleinere vliegtuigen worden ingezet, waardoor het negatieve effect op de netwerkwaliteit (en daardoor op het aantal transferpassagiers) enigszins wordt overschat. Een andere kanttekening betreft de beschrijving van de effecten op de werkgelegenheid. Het CPB merkt op: "In paragraaf 4.4.2 wordt gesteld dat het effect op de werkgelegenheid op de luchthaven en bij de toeleveranciers en afnemers beperkt zullen zijn. Het was beter geweest als de onderzoekers een kwantitatieve indicatie hadden gegeven. Op basis van internationaal gebruikte kengetallen mag men verwachten dat door de heffing de werkgelegenheid op en vlak bij de luchthaven 5 000 tot 10 000 kleiner zal zijn dan zonder heffing het geval was geweest. Overigens ligt het voor de hand dat deze mensen redelijk goed emplooi zullen vinden in andere regio's en andere sectoren in Nederland,

zodat het werkgelegenheidseffect voor Nederland als geheel inderdaad “nauwelijks waarneembaar” zal zijn.” Een laatste kanttekening van het CPB betreft het ontbreken in het rapport van de mogelijke indirecte effecten op de economie van Nederland als geheel en van de luchthavenregio's in het bijzonder.

7. Beoordeling MNP

Het Milieu en Natuurplanbureau heeft in zijn beoordeling van milieumaatregelen in het Belastingplan 2008 over de vliegbelasting opgemerkt: “Voor wat betreft de ticketheffing is alleen het effect op de binnenlandse luchtvaart verdisconteerd, omdat alleen deze emissies in het verdrag van Kyoto worden gerekend tot de nationale emissies. Deze effecten zijn zeer gering. De effecten van de Nederlandse ticketheffing op de CO₂-emissies in de internationale luchtvaart zijn echter aanmerkelijk groter: in 2011 tussen de 1 en 1,5 miljoen ton CO₂. De effecten van de ticketheffing in 2020 zijn beperkt of zelfs nihil. Dit wordt veroorzaakt doordat de geluidsnormen de groei op Schiphol zullen beperken waardoor een vraag naar landingsrechten ontstaat die niet kan worden gehonoreerd. De door de ticketheffing ontstane ruimte op Schiphol zal hierdoor worden opgevuld.”

8. Schoon en Zuinig

In de voorgestelde vliegbelasting ontbreekt een differentiatie naar milieukeurmerken. Dit hangt samen met de wens tot een snelle invoering en een relatief eenvoudige opzet bij de invoering van deze belasting. In de memorie van toelichting bij het belastingplan is al toegezegd dat de komende tijd wordt onderzocht of en zo ja hoe na 2008 kan worden gedifferentieerd naar milieukeurmerken van het vliegtuig. Daarbij zal uiteraard ook de luchtvaartsector worden betrokken. Mogelijkheden voor verder overleg met de luchtvaartsector biedt het programma Schoon en Zuinig, dat op Prinsjesdag is gepresenteerd⁵. Het doel van dit programma is om de klimaatdoelen uit het regeerakkoord te realiseren. In dit kader wordt de komende periode ook met de luchtvaartsector gesproken over de mogelijkheden om de emissies te verminderen.

9. Emissiehandel

Vanuit de sector is aandacht gevraagd voor opties om op andere wijze rekening te houden met de mate van milieuvervuiling door de luchtvaart. Schiphol en KLM hebben in juni jl. een brief aan het kabinet geschreven waarin zij hun visie op een alternatief voor de vliegbelasting hebben uiteengezet. Dit alternatief houdt in dat de Nederlandse luchtvaart al vanaf 2008 de CO₂-uitstoot die gerelateerd is aan de luchtvaart in Nederland voor een deel zou compenseren. Daarmee zou Nederland vooruitlopen op de invoering in Europees verband van het verhandelen van emissierechten voor de luchtvaart. De Europese Commissie heeft daartoe een voorstel ingediend dat aansluiting van de luchtvaart bij het systeem van emissiehandel (ETS, emission trading system) in 2011 beoogt⁶.

De betrokken departementen van VenW en VROM hebben met KLM en Schiphol over hun alternatieve voorstel gesproken. Daarbij is echter gebleken dat dit voorstel niet zodanig concreet is uitgewerkt dat een goede inschatting van de effecten is te geven. Duidelijk is wel dat dit voorstel in fiscale zin geen alternatief kan bieden, omdat er geen inkomsten voor de Staat uit voortvloeien.

de staatssecretaris van Financiën,

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/08, 31 209, nr. 1 + bijlage

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/07, 22 112, nr. 498

mr. drs. J.C. de Jager

Bijlagen :

- Overzicht onderzochte varianten en tarieven vliegbelasting
- Effecten varianten vliegbelasting
- Eindrapport
- Resultaten per run (horende bij eindrapport)
- Second opinion Centraal Planbureau