

Vergaderjaar 2009–2010

32 132

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

blz.

| | |
|------------------------------------------|---|
| I. ALGEMEEN | 1 |
| 1. Afschaffing van de vliegbelasting | 1 |
| 2. EU-aspecten | 3 |
| 3. Budgettaire aspecten | 3 |
| 4. Uitvoeringskosten Belastingdienst | 3 |
| 5. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger | 3 |
| II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING | 4 |

I. ALGEMEEN

1. Afschaffing van de vliegbelasting

In het aanvullend beleidsakkoord Werken aan toekomst heeft het kabinet besloten de heffing van de vliegbelasting te beëindigen. De vliegbelasting is bij het Belastingplan 2008 per 1 juli 2008 opgenomen in het tot hoofdstuk VII vernummerde hoofdstuk Vb van de Wet belastingen op milieugrondslag. De belasting is ingevoerd om de maatschappelijke kosten van het vliegen meer tot uitdrukking te brengen in de prijs waar dat nog in onvoldoende mate gebeurt. Hierbij woog mee dat het internationale vliegverkeer, anders dan andere vervoersmodaliteiten, is vrijgesteld van accijns- en omzetbelastingheffing, hetgeen resulteert in een concurrentievoordeel voor de luchtvaartsector ten opzichte van vrijwel alle andere sectoren. De introductie van de vliegbelasting verminderde deze concurrentievervalsing. Bij de totstandkoming ervan is onderzoek gedaan naar de modelmatig te verwachten effecten voor de luchtvaartsector in 2011. Uitgaande van een autonome groei van circa 4% per jaar bleken deze effecten neer te komen op een vertraging van de groei met enkele jaren en een bijbehorende matiging van de toename van de mondiale CO₂-uitstoot met zo'n 1,5 megaton per jaar. Daarmee paste de vliegbelasting dus ook binnen de door het kabinet nagestreefde reductie van de CO₂-uitstoot.

Op zich zelf onderschrijft het kabinet onverkort deze doelstellingen. Sinds de vormgeving van de vliegbelasting in de tweede helft van 2007 is echter het beeld in de luchtvaartsector drastisch gewijzigd. Al voor de economi-

sche crisis ondervond de sector medio 2008 de gevolgen van sterk schommelende brandstofprijzen en ongunstige ontwikkelingen in wisselkoersen. Daarnaast is de sector zwaar getroffen door de economische teruggang, zowel in het passagierssegment als in het luchtvrachtsegment. In de aldus ontstane moeilijke situatie in de luchtvaartsector, die zich mondiaal doet gelden, is de Nederlandse luchtvaartsector sinds medio 2008 bovendien geconfronteerd met een nieuwe nationale belasting op vertrekkende passagiers. In het kader van de bestrijding van de economische crisis heeft het kabinet de op zich zelf solide argumenten voor invoering van een nationale vliegbelasting opnieuw gewogen. Deze afweging heeft ertoe geleid dat het kabinet, zoals aangegeven in de toelichting bij het Fiscaal stimuleringspakket, heeft besloten de heffing van de vliegbelasting in twee stappen te beëindigen: door het op nul stellen van de tarieven (stap 1) en het daarna afschaffen van de vliegbelasting (stap 2).

Uitgaande van het eerdere effectenonderzoek zou afschaffing van de vliegbelasting er toe leiden dat de becijferde matiging van de groei van de mondiale CO₂-uitstoot ongedaan zou worden gemaakt. De uitstoot zou dan weer op het niveau komen behorende bij een autonome groei van zo'n 4% per jaar. Nu echter door de economische crisis de veronderstelde autonome groei is omgeslagen in krimp, zal daarvan vooralsnog geen sprake zijn. Na de invoering van de vliegbelasting is voorts op Europees niveau besloten de luchtvaart in 2012 onder het Europese systeem van emissiehandel (ETS) te brengen. Daarmee zal vanaf 2012 een plafond worden gesteld aan de CO₂-emissies van de luchtvaart en wordt een deel van de maatschappelijke kosten van het vliegen weer beter tot uitdrukking gebracht in de prijs. Door invoering van ETS op Europees niveau wordt bovendien het gelijke speelveld binnen Europa niet aangetast.

De beslissing om de vliegbelasting af te schaffen in plaats van het huidige nultarief te handhaven, is ingegeven door de wens van de regering om de betrokken bedrijfstakken voor de komende jaren op dit punt zekerheid te bieden. Zowel de invoering van de vliegbelasting per 1 juli 2008 als het op nul stellen van de vliegbelasting per 1 juli 2009 vormde voor de bedrijfsvoering van de betrokken ondernemers in de reis- en luchtvaartbranche een ingrijpende gebeurtenis, die ook sterk kon doorwerken in de relatie tussen ondernemer en consument. Bovendien ondervinden deze sectoren zwaar de gevolgen van de economische crisis. Verder zal de reizen luchtvaartsector zoals gezegd via het ETS binnen enkele jaren opnieuw worden geconfronteerd met een systeem waarbij een deel van de maatschappelijke kosten van het vliegen weer beter tot uitdrukking wordt gebracht in de prijs. Ook wanneer de economie de komende jaren weer aantrekt zou het naar het oordeel van de regering niet juist zijn, de ondernemers in – uitsluitend – de Nederlandse reis- en luchtvaartsector jarenlang in het ongewisse te laten over een eventuele herleving van de per 1 juli 2009 op nul gestelde nationale vliegbelasting, naast de aangekondigde invoering van het ETS waarmee alle reis- en luchtvaartondernemers binnen Europa te maken zullen krijgen. Overigens past het handhaven van loze wetgeving ook niet in het streven naar heldere en eenvoudige regelgeving.

De eerste stap, het op nul stellen van de tarieven van de vliegbelasting, is geregeld in het Fiscaal stimuleringspakket. De inwerkingtreding van deze maatregel was voorzien op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, aangezien de beëindiging van de heffing van de vliegbelasting mede afhankelijk is gesteld van de inzet van luchthaven Schiphol inzake kostenstructurering. Luchthaven Schiphol heeft, naar de mening van het kabinet, met de door haar gedane toezeggingen ten aanzien van kostenreducerende maatregelen voldoende invulling gegeven aan deze in het aanvullend beleidsakkoord opgenomen voorwaarde. Daarom is bij koninklijk

besluit van 1 juli 2009 bepaald dat de maatregel per 1 juli 2009 in werking treedt.¹ Over de kostenreducerende maatregelen van Schiphol is de Tweede Kamer per brief van 29 mei jl.² geïnformeerd. Daarnaast zal, ter uitvoering van de motie Cramer c.s.³, een actualisatie van de kostenreductie en de investeringen van Schiphol, voorzien van het oordeel van het kabinet in het licht van de gemaakte afspraken met Schiphol, voor de behandeling van dit wetsvoorstel aan de Staten-Generaal worden toegezonden.

Het kabinet was voornemens de tweede stap, het afschaffen van de vliegbelasting, te regelen in het Belastingplan 2010. Ter uitvoering van de motie Leijnse c.s.⁴ wordt het daartoe strekkend wetsvoorstel nu echter niet als onderdeel van een verzamelvoorstel maar afzonderlijk bij de Staten-Generaal ingediend. Voorliggend wetsvoorstel strekt hiertoe.

2. EU-aspecten

Dit wetsvoorstel bevat geen EU-aspecten.

3. Budgettaire aspecten

In de toelichting bij het Fiscaal stimuleringspakket zijn de budgettaire effecten van het op nul stellen van de tarieven van de vliegbelasting (stap 1) opgenomen.

Tabel: budgettaire effecten (€ mln / - = lastenverlichting)

| Onderwerp | 2009 | 2010 | 2011 | (structureel) |
|-----------------------------------------|-------|-------|-------|---------------|
| Verlagen tarieven vliegbelasting naar 0 | - 150 | - 305 | - 305 | - 305 |

De in voorliggend voorstel opgenomen afschaffing van de vliegbelasting (stap 2) heeft geen additionele budgettaire gevolgen.

4. Uitvoeringskosten Belastingdienst

In de toelichting bij het Fiscaal stimuleringspakket is de besparing van de uitvoeringskosten door het op nul stellen van de tarieven van de vliegbelasting (stap 1) vermeld. Door het op nul stellen van deze tarieven zullen de uitvoeringskosten van deze belasting, vermoedelijk vanaf september 2009, in zijn geheel komen te vervallen. Dit levert een jaarlijkse besparing op van € 1,1 miljoen. De in voorliggend voorstel opgenomen afschaffing van de vliegbelasting (stap 2) heeft geen additionele gevolgen voor de uitvoeringskosten.

5. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

Door het per 1 juli 2009 op nul stellen van de tarieven van de vliegbelasting (stap 1) en het besluit van de staatssecretaris van Financiën van 1 juli 2009⁵, waarin is goedgekeurd dat de exploitanten van de luchthavens geen aangifte vliegbelasting meer hoeven te doen vanaf het derde kwartaal 2009 en tevens dat de luchtvaartmaatschappijen voor het vertrek van passagiers op of na 1 juli 2009 ontheven zijn van hun administratieve verplichtingen in het kader van de vliegbelasting, zijn de met de vliegbelasting samenhangende administratieve lasten vervallen. De in voorliggend voorstel opgenomen afschaffing van de vliegbelasting (stap 2) heeft geen additionele effecten. Wel geeft het wetsvoorstel zekerheid aan bedrijfsleven en burger over het structurele karakter van de verlaging van de vliegbelasting.

¹ Besluit van 1 juli 2009 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel X van de Wet fiscaal stimuleringspakket en overige fiscale maatregelen (Stb. 2009, 281).

² Kamerstukken II 2008/09, 29 665, nr. 139.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 301, nr. 39.

⁴ Kamerstukken I 2008/09, 31 301, nr. D Herdruk.

⁵ CPP 2009/1144M (Stcrt. 2009, 10 309).

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I strekt ertoe de vliegbelasting af te schaffen. Er is voor gekozen de bestaande nummering in de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) te handhaven.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager