

Vergaderjaar 2009–2010

32 132

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 september 2009 en het nader rapport d.d. 11 september 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 september 2009, no.09002221, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de afschaffing van de vliegbelasting, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 september 2009, no. 09002221, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2009, no. W06.090341/III bied ik U hierbij aan.²

Het voorstel heeft betrekking op de afschaffing van de vliegbelasting. De Raad maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de motivering van het voorstel. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel alsnog dragend gemotiveerd dient te worden.

Het kabinet is de Raad erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies inzake het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Aan het advies van de Raad om de motivering van het voorstel tot afschaffing van de vliegbelasting op een aantal punten aan te vullen is gevolg gegeven. Hiertoe is de toelichting bij het wetsvoorstel aangevuld.

Belastingplan 2008

De Raad wijst er op, dat in de toelichting op het Belastingplan 2008³, waarbij de vliegbelasting werd ingevoerd, het voorstel is gemotiveerd door te wijzen op het streven de maatschappelijke kosten van activiteiten in marktprijzen tot uitdrukking te laten komen in die gevallen waarin dat nu nog in onvoldoende mate gebeurt. Hierbij woog mee dat het internationale vliegverkeer, anders dan andere vervoersmodaliteiten, thans is vrijgesteld van accijns- en omzetbelastingheffing. Als «neveneffect» werd opgemerkt, dat, indien de vliegbelasting per saldo leidt tot een lagere groei van het vliegverkeer, dit een positief effect op het milieu zal hebben. In het nader rapport⁴ werd dit nog benadrukt door te stellen: «Met de introductie van onder meer de vlieg-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 205, nr. 3, blz. 6–8.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 205, nr. 4, blz. 8.

belasting worden belastingopbrengsten gerealiseerd door het belasten van (milieuvervuilend) gedrag dat tot op heden nog niet werd belast. Het kabinet is van oordeel dat de introductie van deze nieuwe belasting meer gerechtvaardigd is dan het genereren van extra inkomsten door het verhogen van belastingen op activiteiten die al aan belastingheffing zijn onderworpen. Daarbij is mede van belang dat de burger bij zijn bestedingen wordt geconfronteerd met prijzen van goederen en diensten waarin doorgaans ook effecten van verbruiksbelastingen als omzetbelasting en accijns zijn verdisconteerd. Door het ontbreken van dergelijke belastingen in de luchtvaart kunnen vliegvluchten goedkoper worden aangeboden dan andere goederen en diensten met een zelfde nettoprijs. Dit resulteert in een concurrentievoordeel voor de luchtvaartsector ten opzichte van vrijwel alle andere sectoren. Het extra verhogen van bestaande verbruiksbelastingen zou deze concurrentievervalsing verder vergroten, terwijl de introductie van een vliegbelasting deze vermindert. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat er vooralsnog geen uitzicht bestaat op beëindiging van de bestaande vrijstelling van omzetbelasting en accijnzen in de internationale luchtvaart.»

De Raad refereert daarnaast aan het met de invoering van de vliegbelasting nagestreefde beleidsdoel om de maatschappelijke kosten van activiteiten in marktprijzen tot uitdrukking te laten komen in die gevallen waarin dat nu nog in onvoldoende mate gebeurt. De Raad merkt in dat verband op dat handhaving van de vliegbelasting als zodanig, maar met, gegeven de huidige economische omstandigheden, continuering van het op nul stellen van het tarief, passend kan zijn als tijdelijke stimuleringsmaatregel. Dat biedt de mogelijkheid om bij het aantrekken van de economie het tarief weer op een niveau te brengen dat dan nodig wordt geacht voor de realisering van het bedoelde beleidsdoel, indien de effecten van het per 2012 in het emissiehandelssysteem betrekken van de luchtvaart ontoereikend blijken te zijn. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

Afschaffing vliegbelasting

Het voorstel heeft betrekking op de afschaffing van de vliegbelasting, nadat het tarief in het kader van het fiscaal stimuleringspakket al op 1 juli 2009 op nihil is gesteld.¹

De Raad merkt op, dat het beleidsdoel om de maatschappelijke kosten van activiteiten in marktprijzen tot uitdrukking te laten komen in die gevallen waarin dat nu nog in onvoldoende mate gebeurt, door het voorstel wordt verlaten. In de toelichting is aan dit aspect in het geheel geen aandacht gegeven.

De Raad neemt hierbij in aanmerking dat het neveneffect van een positief effect op het milieu door een lagere groei van het vliegverkeer inmiddels is bereikt doordat de luchtvaartsector sterk de gevolgen ondervindt van de economische crisis. Deze conjuncturele omstandigheid raakt het beleidsdoel echter niet als zodanig. Wel is in dit kader van betekenis dat op Europees niveau besloten is 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, zonder aantasting van het gelijke speelveld in Europa.

De Raad wijst er op, dat alsnog zou dienen te worden gemotiveerd waarom het beleidsdoel zo kort na het invoeren van de vliegbelasting zijn betekenis heeft verloren. Indien het verlaten van het beleidsdoel niet is beoogd, dient alsnog te worden gemotiveerd om welke reden wordt voorgesteld de vliegbelasting volledig af te schaffen, nu niet is uiteengezet in hoeverre het ETS tot het beleidsdoel kan bijdragen en eerst met ingang van 2012 zal worden ingevoerd. De Raad merkt in dat geval op dat handhaving van de vliegbelasting als zodanig, maar met, gegeven de huidige economische omstandigheden, continuering van het op nul stellen van het tarief, passend kan zijn als tijdelijke stimuleringsmaatregel. Dat biedt de mogelijkheid om bij het aantrekken van de economie het tarief weer op een niveau te brengen dat dan nodig wordt geacht voor de realisering van het genoemde beleidsdoel indien de effecten van het ETS ontoereikend blijken te zijn.

¹ Vierde Nota van wijziging van de Wijziging van de Invorderingswet 1990 en enkele andere wetten (vervanging g-rekeningenstelsel door een depotstelsel, tijdelijke verlaging van het MKB-tarief van de vennootschapsbelasting en herstel van enkele omissies) (Kamerstukken II 2008/09, 31 301, nr. 11, blz. 7).

De beslissing om de vliegbelasting af te schaffen is ingegeven door de wens van het kabinet 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 in een periode dat de sector toch al zwaar de gevolgen van de economische crisis ondervond. Daarnaast zal de luchtvaart zoals gezegd in 2012 op Europees niveau worden betrokken in het systeem van emissiehandel (ETS). De reis- en luchtvaartsector zal dus 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, zonder aantasting van het gelijke speelveld in Europa. Ook wanneer de economie de komende jaren aantrekt, zou het naar het oordeel van het kabinet niet juist zijn de ondernemers in 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 het aangekondigde ETS op Europees niveau. Overigens is het kabinet uit oogpunt van helderheid en eenvoud van regelgeving ook geen voorstander van het handhaven van loze wetgeving. De toelichting bij het wetsvoorstel is op dit punt aangevuld.

De Raad adviseert deze motivering alsnog in de toelichting op te nemen en het voorstel zo nodig aan te passen.

Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ten slotte is aan de redactionele kanttekening van de Raad gevolg gegeven.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no.W06.090341/III met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- Het voorstel voorzien van een slotformulier.