

Vergaderjaar 2018–2019

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 521

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2018

In het ordedebat van 18 oktober heeft het lid Van Raan (PvdD) verzocht om een brief over het onderzoek «The True Price of a Flight Ticket» van Aviation Economics in opdracht van Natuur & Milieu (Handelingen II 2018/18, nr. 15, Regeling van Werkzaamheden). Mede namens de Staatssecretaris van Financiën voldoe ik met deze brief graag aan dit verzoek.

In het genoemde rapport van Aviation Economics (AE) wordt een schatting gemaakt van wat de gemiddelde prijs van een vliegticket zou zijn wanneer de externe kosten worden meegerekend en ook btw op tickets en accijns op vliegtuigbrandstof van toepassing zou zijn. Bij de externe kosten gaat het om de kosten van klimaatverandering, luchtkwaliteit en geluid. Geconcludeerd wordt dat bij doorberekening van de genoemde kosten de gemiddelde ticketprijs 63% hoger zou zijn (bestaande uit 28% externe kosten en 35% btw en accijns). De gederfde belastinginkomsten aan btw en accijns zouden circa € 2,1 miljard bedragen.

Allereerst wil ik erop wijzen dat het beprijzen van milieukosten en het duurzamer maken van de luchtvaart voor het kabinet een belangrijk onderwerp is, zoals ook in het regeerakkoord wordt onderstreept. Op dit moment wordt het vliegen inderdaad niet belast met btw en accijns. Dat is dan ook een belangrijke reden voor het kabinet om een vliegbelasting in te voeren. Ik heb dan ook met belangstelling kennis genomen van dit AE rapport. Ik werk thans in het kader van de Luchtvaartnota, samen met verschillende onderzoeksinstituten, waaronder het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), aan een onafhankelijke kennisbasis. Zoals toegezegd in mijn brief van

22 juni 2018¹ stuur ik uw Kamer voor het kerstreces een eerste overzicht (inclusief nog te beantwoorden kennisvragen). Als onderdeel van de kennisbasis heb ik specifiek aan het KiM gevraagd om komend half jaar een onderzoek uit te voeren naar de externe kosten, infrastructuurkosten, belastingen, heffingen en subsidies voor zover toe te delen aan een aantal voorbeeldreizen voor het vliegtuig, de trein, de auto of de bus. De uitkomsten van deze studie benut ik bij de uitwerking van de Luchtvaartnota.

Bij de berekeningen in het AE onderzoek in opdracht van Natuur & Milieu wil ik hieronder wel enkele kanttekeningen plaatsen.

Het AE rapport beoogt een berekening te maken van de «werkelijke prijs» van een vliegticket, waarin de externe kosten en belastingen worden meegerekend.

Een dergelijke berekening kan uiteraard alleen worden gemaakt onder vergaande veronderstellingen. In het onderzoek wordt verondersteld dat het mogelijk is accijns en btw te heffen op vliegzeuren. Op dit moment kan Nederland niet eenzijdig accijns op vliegtuigbrandstof heffen. Accijnsvrijstelling voor vliegtuigbrandstof voor internationale vluchten vloeit voort uit een combinatie van het mondiale Verdrag van Chicago (ICAO) en vele bilaterale en EU luchtvaartverdragen waarbij ook Nederland partij is en waarin verder onder andere landingsrechten worden geregeld. Verder bevat de huidige Europese Richtlijn energiebelastingen een verplichte vrijstelling van accijns voor energieproducten die worden gebruikt als motorbrandstof voor de commerciële luchtvaart. Voor vluchten binnen de EU zou in theorie accijns over luchtvaartbrandstoffen geheven kunnen worden op basis van bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten.

Voorts wordt in het rapport verondersteld dat de luchtvaartmaatschappijen via het EU ETS voor de CO₂-uitstoot van intra-Europese vluchten een beperkt bedrag moeten betalen. De prijs van emissierechten binnen het EU ETS is recent echter sterk gestegen en de verwachting is dat de CO₂-marktprijs op de lange termijn verder zal stijgen. Vanaf 2021 maakt de internationale luchtvaart onderdeel uit van het mondiale CO₂ compensatie- en reductiesysteem (CORSIA) als gevolg waarvan een deel van de kosten van CO₂ verder geïnternaliseerd zullen worden.

Verder merk ik op dat Schiphol in de start- en landingsgelden differentieert naar geluidsklassen. Deze differentiatie wordt per 1 april 2019 verscherpt. Dit kan in de ticketprijzen tot uitdrukking komen.

In het AE rapport is logischerwijs nog geen rekening gehouden met de in het regeerakkoord aangekondigde vliegbelasting die thans wordt uitgewerkt. Deze belasting zal uiteraard wel in de toekomst invloed hebben op berekeningen zoals in dit rapport.

Wat betreft de berekening van de btw opbrengst wil ik het volgende opmerken. De wijze waarop AE de btw-opbrengst berekent, komt niet overeen met de huidige Nederlandse wetgeving en de Europese BTW-richtlijn. De btw mag op dit moment slechts berekend worden over het in Nederland afgelegde deel van de totale vliegzeur. Zouden de berekeningen gebaseerd worden op de huidige wet- en regelgeving, dan zou de btw-opbrengst aanzienlijk lager uitvallen. Deze kanttekening plaatst AE zelf ook, naar aanleiding waarvan in de berekening van AE wordt uitgegaan van een alternatieve heffingssysteem voor de btw.

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 491

Verder merk ik op dat in het AE rapport niet wordt meegenomen dat de btw op vliegtickets voor zakelijke reizen in aftrek kan worden gebracht door ondernemers. Ook wordt geen rekening gehouden met mogelijke vraaguitval, als gevolg van introductie van btw op vliegreizen, waardoor de belastinginkomsten mogelijk lager uitkomen dan berekend.

Het AE rapport noemt een gedeerde belastingopbrengst voor de Nederlandse Staat van circa € 1,25 miljard als gevolg van het niet in rekening brengen van accijns en btw op vliegtuigbrandstof. Ook bij accijnsheffing (wanneer deze mogelijk zou worden door wijziging van verdragen) geldt dat sprake kan zijn van vraaguitval, waardoor de opbrengst lager zal zijn dan genoemd in het AE rapport. Overigens gaat de berekening van € 1,25 miljard uit van het Europese minimumtarief op kerosine van € 0,33 per liter voor de internationale luchtvaart, terwijl het Nederlandse tarief momenteel circa € 0,49 per liter is. Oftewel als zou zijn uitgegaan van het Nederlandse tarief zou de accijnsopbrengst hoger uitvallen.

Tot slot wil ik er nog op wijzen dat het AE rapport voor de berekening van de «werkelijke prijs» van een vliegticket niet alle externe effecten en kosten belicht. Niet meegenomen zijn bijvoorbeeld de kosten voor aanleg van de infrastructuur rond Schiphol die de luchtvaart en andere vervoersmodaliteiten ten goede komt. Er zijn verder ook positieve externe effecten die niet worden genoemd, zoals de netwerkqualiteit. Het uitgebreide netwerk van luchtverbindingen op Schiphol is belangrijk voor onze economie en aantrekkelijkheid van ons land als vestigingsplaats, zoals in het regeerakkoord ook wordt onderkend.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga