

Vergaderjaar 2008–2009

31 396

Vliegbelasting

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 december 2008

Conform toezegging tijdens het spoeddebat «banenverlies op Schiphol» op 26 maart jl. informeer ik u, mede namens de ministers van V&W, VROM en EZ, gaarne over de stand van zaken bij de invoering van een Europees Emissiehandelssysteem (ETS) voor de luchtvaart, ook in samenhang met de eventuele gevolgen daarvan voor de vliegbelasting en het voorkomen van stapeling van kosten.

Stand van zaken ETS luchtvaartsector

In juni 2008 hebben de Europese Raad en het Europees parlement overeenstemming bereikt over het voorstel van de Europese Commissie om ook de luchtvaartsector onder het ETS te brengen. De Europese Raad heeft dit op 24 oktober jl. bekrachtigd. De uitkomst is dat de emissies op vluchten van, naar en binnen de EU vanaf 2012 onder het CO₂-handelsstelsel zullen vallen. De totale toedeling van rechten aan de luchtvaartmaatschappijen is voor 2012 op 97% van de gemiddelde emissies voor de jaren 2004–2006 gesteld. In 2012 zullen maatschappijen 82% van deze rechten gratis krijgen, 15% wordt geveild en 3% wordt gereserveerd voor nieuwkomers in de sector.

De kosten voor de luchtvaartmaatschappijen van de veiling van emissierechten en het eventuele aankopen van rechten op de markt zijn, evenals de daarmee samenhangende opbrengsten van veiling, afhankelijk van een aantal factoren. Voorbeelden hiervan zijn het aandeel in de totale rechten dat aan Nederlandse maatschappijen toekomt, de prijs van CO₂-rechten op de ETS markt en, voor de periode 2013 tot 2020, het door de EU vast te stellen veilingpercentage. Nederland zet zich er overigens voor in dat de criteria op basis waarvan wordt bepaald welk percentage van de rechten in ieder van de sectoren geveild zal worden, zoals bijvoorbeeld het risico op carbon leakage, objectief zullen zijn en ook toepasbaar op de luchtvaart.

Hoe minder rechten gratis zullen worden verstrekt hoe hoger de kosten voor de sector zullen zijn, terwijl de daarmee samenhangende opbrengsten voor de rijksbegroting kunnen toenemen. Dit laatste hangt mede af van de vraag hoe de veilingopbrengsten zullen worden aangewend. Het kabinet heeft toegezegd nog deze kabinetsperiode op dit punt duidelijkheid te geven, bij voorkeur voor eind 2009. De vraag kan worden gesteld hoe ETS zich in het licht van de hiervoor geschetste situatie verhoudt tot de vliegbelasting en wat dit betekent voor eventuele stapeling van fiscale instrumenten met ETS.

Achtergrond vliegbelasting

De vliegbelasting is in de eerste plaats een rijksbelasting, gericht op het behalen van een opbrengst. Deze opbrengst is, evenals bij andere belastingen, bestemd voor de algemene middelen ter financiering van de staatsuitgaven. De vliegbelasting past daarnaast in de vergroening van het belastingstelsel, waarbij de belastingheffing van inkomsten uit arbeid en winst verschuift naar milieuvervuilende activiteiten waarvan de maatschappelijke kosten nog onvoldoende tot uitdrukking komen in de prijs. Bij de maatschappelijke kosten kan specifiek voor het vliegverkeer worden gedacht aan de uitstoot van CO₂, NO_x en zwarte rook/roet, aan de klimaat-effecten van condensatiesporen (contrails), aan geluidshinder en aan ruimtebeslag.

Evenals de meeste andere belastingen op milieugrondslag is de vliegbelasting geen regulerende heffing in die zin, dat de belasting bedoeld zou zijn om rechtstreeks in te grijpen in het gedrag en bestedingspatroon van consumenten. Wel kan de vliegbelasting de facto een regulerend effect hebben. De hogere prijs van een milieubelastende activiteit kan bij doorberekening van de belasting aan de consument aanleiding zijn voor consumenten om hun keuzes te heroverwegen. Voor de vliegbelasting speelt dit des te sterker omdat het internationale vliegverkeer niet wordt betrokken in de voor andere sectoren gebruikelijke heffing van verbruiksbelastingen zoals accijns en omzetbelasting. Vliegtickets kunnen daardoor relatief goedkoper worden aangeboden dan andere diensten en goederen met een vergelijkbare netto kostprijs. Hoewel de vliegbelasting dit effect niet ongedaan maakt, wordt het verschil er wel wat door verkleind.

Binnen de EU kennen op dit moment alleen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk een vergelijkbare heffing. Daarnaast heeft Ierland recent het voornemen bekendgemaakt tot invoering van een vliegbelasting. Een zelfde voornemen in België is kort na bekendmaking weer ingetrokken door de Belgische federale regering.

Achtergrond ETS

Met emissiehandelssystemen wordt beoogd de uitstoot van broeikasgassen te beperken via instelling van emissieplafonds en een verhandelingsstelsel van emissierechten, waardoor de maatschappelijke kosten van deze uitstoot in zekere mate in de prijs van producten worden geïnternaliseerd. Er is in Europees verband afgesproken om ook de luchtvaartsector op te nemen in het ETS.

ETS kan een belangrijk instrument zijn om bij te dragen aan de internationaal afgesproken reductie van CO₂-uitstoot in het kader van de klimaatproblematiek. Voor ondernemers die vanuit de overheid verplicht worden deel te nemen aan het ETS en emissierechten moeten kopen is sprake van een kostenstijging die tot uitdrukking zal komen in de kostprijs van producten. Evenals bij de vliegbelasting kan doorberekening van de

kosten van ETS aan de consument aanleiding zijn voor consumenten om hun keuzes te heroverwegen.

Stapeling van kosten

Zoals uit het voorgaande moge blijken kennen de plannen tot invoering van ETS in de luchtvaart en de vliegbelasting elk hun eigen ratio. Het zijn twee verschillende instrumenten die in principe naast elkaar zouden kunnen worden gebruikt.

Invoering van ETS behoeft op zichzelf geen reden te zijn voor een tegemoetkoming in de sfeer van de verbruiksbelastingen, maar kan de economische positie van ondernemers in de betrokken sectoren wel sterk beïnvloeden. Daarnaast zijn endogene ontwikkelingen van invloed, zoals fluctuaties in de brandstofprijzen en de algemene economische ontwikkelingen. Het geheel van dergelijke factoren kan onder omstandigheden aanleiding vormen om fiscale maatregelen te treffen, ook in de sfeer van de verbruiksbelastingen. Recente voorbeelden daarvan zijn het uitstellen van de BTW-verhoging van 19% naar 20% en, dichter bij huis, het voorstel ingevolge het Belastingplan 2009 om de derving door de versoepeling van de vliegbelasting voor doorsneden landen niet te dekken binnen de vliegbelasting zelf. Op jaarbasis betekent dit voor de sector een verlichting van circa € 38 mln.. In dit licht moet ook mijn toezegging worden verstaan tijdens het spoeddebat op 26 maart jl., dat bij implementatie van ETS in de luchtvaartsector vanaf 2012 de samenhang met de vliegbelasting grondig zal worden gezien. Tevens heeft minister-president Balkenende tijdens zijn bezoek aan Schiphol op 6 oktober jl. aangegeven dat een onnodige stapeling van kosten bij invoering van ETS niet de bedoeling kan zijn. Veel zal afhangen van de definitieve vormgeving van het emissiehandelssysteem in de luchtvaart, maar de invoering van ETS mag per saldo niet leiden tot stapeling van kosten en nationale belastingen voor de luchtvaart die niet in verhouding staat tot ons omringende landen.

Gezien alle onzekerheden zijn meer concrete uitspraken op dit moment niet mogelijk, maar ik zeg u toe dat bij de implementatie van ETS ook de vliegbelasting en andere relevante factoren rond de positie van de luchtvaartsector terdege zullen worden meegewogen. Al eerder heb ik aangegeven dat de vliegbelasting zal worden geëvalueerd wanneer daarmee voldoende ervaring is opgedaan. In dit verband zal worden aangesloten bij het zichtjaar 2011, zoals gehanteerd in het eerder met u gedeelde onderzoek van Significance naar de modelmatig verwachte effecten van de vliegbelasting. Verder zal de staatssecretaris van Economische Zaken de eerste signalen van de impact van de vliegbelasting op Schiphol en het binnenkomend en uitgaand toerisme meenemen in de Vervolgbrief recreatie en toerisme, die voor de zomer 2009 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Daarnaast zullen de ontwikkelingen worden gemonitord van het reizigersverkeer en het kostenniveau van de Nederlandse luchthavens en een aantal luchthavens in de ons omringende landen. De eerste resultaten daarvan zullen naar verwachting medio 2009 beschikbaar zijn.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager