

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1857

Vragen van de leden **Lodders** en **Remco Dijkstra** (beiden VVD) aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over *het bericht «Alarm om haast vliegtaks»* (ingezonden 26 maart 2018).

Antwoord van Staatssecretaris **Snel** (Financiën), mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (ontvangen 20 april 2018)

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Alarm om haast vliegtaks»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2, 3, 4, 12 en 16

Klopt het dat het ministerie reeds bezig is met het opstellen van de vliegtaks? Zo ja, waarom?

Hoe verhoudt zich dit tot de afspraken in het regeerakkoord, waarin eerst een Europese route verkend wordt?

Wordt werkelijk nu al begonnen aan het opstellen van de vliegtaks omdat anders de (mogelijke) invoeringsdatum niet gehaald kan worden? Hoe kan dat? Waarom duurt dat zo lang?

Deelt u de mening dat het zeer wenselijk is om eerst de Europese route te verkennen, omdat een vliegtaks in principe negatieve neveneffecten kan hebben voor zowel de persoonlijke koopkracht als de concurrentiepositie?

Deelt u de mening dat het dus onwenselijk is om de aandacht prematuur te richten op de vliegtaks?

Waarom staat in de jaarplanning al een veel vroeger moment om de vliegtaks naar de Kamer te sturen dan voortvloeit uit het regeerakkoord?

Antwoord 2, 3, 4, 12 en 16

In het regeerakkoord is de volgende passage opgenomen: «Ingezet wordt op Europese afspraken over belastingen op luchtvaart in het kader van de voor 2019 geplande onderhandelingen over de klimaatdoelen van Parijs. Ook wordt gezien of een heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen mogelijk is. Indien beide routes onvoldoende opleveren zal er per 2021 een vliegbelas-

¹ <https://www.telegraaf.nl/financieel/1825574/alarm-om-haast-vliegtaks>

ting worden ingevoerd. De opbrengst van de vergroening wordt terugge-
sluisd naar lagere lasten voor burgers en bedrijven.»

Uit de financiële bijlage bij het regeerakkoord volgt verder dat met de
beprijzing in de vorm van een belasting op luchtvaart in 2021 een opbrengst
van € 200 mln. moet worden gerealiseerd. Of de vormgeving van deze
belasting op luchtvaart uiteindelijk zal volgen uit Europese regelgeving of
Europese coördinatie (spoor 1), uit een heffing op basis van vervuiling en
lawaai door de vliegtuigen (spoor 2) of uit een bedrag per ticket afhankelijk
van de te reizen afstand (spoor 3), volgt uit de uitkomst van het proces dat nu
zorgvuldig wordt doorlopen.

Parallele uitwerking van deze sporen is noodzakelijk om een vorm van
belasting op luchtvaart per 2021 te kunnen introduceren. Voor een ordentelijk
wetgevingsproces is tijd nodig. Verder heeft ook de Belastingdienst vol-
doende tijd nodig om de wetgeving te implementeren. Om te kunnen
garanderen dat de budgettaire afspraken die zijn gemaakt in het regeerak-
koord worden gehaald, is het noodzakelijk om al met de uitwerking van alle
drie sporen te starten. Dat betekent dat het nodig is om ook capaciteit in te
zetten voor de vormgeving van een nationale vliegbelasting die volgt uit
spoor 2 of 3.

In mijn fiscale beleidsagenda heb ik aangekondigd nog voor de zomer een
brief over de drie te onderzoeken sporen naar de Tweede Kamer te sturen.²
Daarin worden de resultaten meegenomen van het onderzoek naar de
economische en duurzaamheidseffecten van de verschillende varianten van
deze drie sporen. Hierbij wordt ook gekeken naar de gevolgen voor de
concurrentiepositie en de kwaliteit van het netwerk van verbindingen van de
mainport Schiphol. Met de luchtvaartsector is gedeeld dat bij de uitwerking
van deze sporen om een reactie en bijdrage van de sector zal worden
gevraagd. De sector en andere belanghebbenden worden betrokken bij het
onderzoek naar de invulling en de effecten van de verschillende varianten
voor een vliegbelasting. Daarnaast volgt een internetconsultatie deze zomer.
Daarna zal de gebruikelijke wetgevingsprocedure worden gestart. Dit
wetgevingsproces kost tijd.

Een eventuele vliegbelasting moet worden ingepast in de centrale systemen
van de Belastingdienst. Deze inpassing vergt tijd vanwege de samenloop met
modernisering van automatiseringssystemen en een de overvol automatische-
portfolio. Implementatie zoals in 2008, met een handmatig proces, is niet
meer mogelijk. Dit zou leiden tot meer complexiteit in de uitvoering, met
grotere beheersingsrisico's, en tot meer kosten indien het handmatig proces
later weer moet worden omgezet naar een geautomatiseerde opzet. De
parameterbrief bevat het overzicht van de implementatietermijnen voor de
Belastingdienst bij wijzigingen van fiscale wet- en regelgeving.³

Het voornemen is dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel plaatsvindt
op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit geeft de nodige flexibiliteit.
Indien in 2019 of 2020 blijkt dat beter kan worden gekozen voor een andere
uitwerking, hoeft het wetsvoorstel niet in werking te treden. Dit kan bijvoor-
beeld het geval zijn als er pas op een later moment tot Europese afspraken
wordt gekomen.

Vraag 5 en 6

Welke stappen zijn reeds gezet om de Europese route verkennen? Welke
stappen worden nog gezet? Hoe wordt de Kamer hiervan op de hoogte
gehouden?

Kunt u inzicht geven in de verschillende overlegmomenten waar de Europese
route al aan de orde is geweest en welke overlegmomenten er nog zijn waar
dit geagendeerd is en wordt? En kunt u de inzet van Nederland met de Kamer
delen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5 en 6

Voor de uitwerking van het eerste spoor, de Europese route, zijn inmiddels
verschillende stappen gezet, waarbij zowel wordt ingezet op een Europese
vliegbelasting als op coördinatie tussen EU-lidstaten.

² Kamerstuk 32 140, nr. 33.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 352.

Aangezien voor Europese regelgeving de Europese Commissie het initiatief-monopolie heeft, heb ik op 20 februari jl. in een brief aan Eurocommissaris Moscovici voor belastingzaken (in kopie verstuurd aan de Eurocommissarissen Bulc voor Vervoer en Cañete van Klimaatactie en Energie) de positie van Nederland geschetst en de Europese Commissie uitgenodigd het initiatief te nemen tot voorstellen op het gebied van belasting op luchtvaart. Op 5 maart jl. heb ik mijn brief mondeling bij de heer Moscovici toegelicht. In zijn antwoord geeft de heer Moscovici aan dat hij nadenkt over hervorming van EU-regelgeving met betrekking tot vliegbelastingen, waarbij hij rekening wil houden met de evaluatie van de Richtlijn energiebelastingen, de doelen van het vervoerbeleid en het klimaatbeleid van de EU en de positie van lidstaten. Daarnaast is hij van mening dat, gezien de beperkte zittingsduur van de huidige Europese Commissie, zijn opvolger in een betere positie is om na te denken over actie op het gebied van de vliegbelasting. Niettemin blijf ik in gesprek met de Europese Commissie om nu en in de toekomst te pleiten voor de mogelijkheden van een Europese belasting op luchtvaart. Mijn brief aan Eurocommissaris Moscovici en zijn antwoordbrief heb ik als bijlagen bij deze antwoorden gevoegd⁴.

Naast een Europese vliegbelasting zet ik in op coördinatie tussen lidstaten met als doel gezamenlijk in Brussel op te trekken. De ervaringen in de diverse lidstaten met nationale vliegbelastingen leidt tot een waardevolle uitwisseling van kennis en informatie en vergroot de kans om te komen tot afspraken. Daarvoor zijn op verschillende niveaus bilaterale contacten gelegd met andere lidstaten, waaronder de landen in de nabijheid van Nederland. Daarnaast heeft Nederland een belasting op luchtvaart geagendeerd voor de vergadering van de EU-High Level Working Party on Taxation van 28 februari jl. en de andere lidstaten uitgenodigd tot coördinatie op dit dossier. Verschillende lidstaten hebben hierop positief gereageerd. Nederland zal op korte termijn de lidstaten die naar aanleiding van de diverse contacten hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in coördinatie, uitnodigen voor een gezamenlijk overleg. Ik ben gezien de positieve reactie op het initiatief van Nederland hoopvol dat resultaten kunnen worden geboekt met de coördinatie tussen landen op het gebied van belasting op luchtvaart. Tegelijkertijd ben ik me ervan bewust dat dit een bewerkelijk proces is dat een lange adem vereist.

Vraag 7 en 15

Kunt u vermelden op welke manier een heffing zou kunnen plaatsvinden op lawaaierige en vervuilende vliegtuigen? Zo nee, waarom niet? Wordt aansluiting gezocht bij het traject van Schiphol om een dergelijke heffing te onderzoeken, als men dit al nodig acht om nu te doen?

Hoe wordt rekening gehouden met de systematiek van de luchtvaarttarieven, die binnenkort meerjarig vastgesteld worden?

Antwoord 7 en 15

Schiphol maakt voor de luchthavengelden gebruik van differentiatie op basis van onder meer geluid en maximaal startgewicht. De luchthaven beziet momenteel of actualisatie van die systematiek gewenst is binnen de daarvoor geldende kaders. Hiervan gaat eveneens een prikkel tot verduurzaming uit. De totale opbrengst van de luchthavengelden is met of zonder eventuele actualisatie echter gelijk. De luchthaventarieven zijn immers bedoeld om investeringen en diensten te bekostigen ten behoeve van de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de luchthaven Schiphol. De luchthaventarieven van Schiphol zijn gereguleerd en de Autoriteit Consument en Markt houdt hier toezicht op.

De grondslag voor een overheidsheffing ten behoeve van de algemene middelen op lawaaierige en vervuilende vliegtuigen (spoor 2) zou kunnen worden gevormd door certificatie-eigenschappen van vliegtuigen op het gebied van geluid en maximaal startgewicht. Dit zijn gegevens waarmee, zoals blijkt uit bovenstaande toelichting, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens gewend zijn te werken. De hoogte van de heffing kan zo worden gedifferentieerd dat daar een prikkel tot verduurzaming vanuit gaat. Ook

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

andere elementen, zoals de gevlogen afstand van of naar Nederland, zouden hierbij kunnen worden betrokken.

In het regeerakkoord wordt bedoeld op een overheidsheffing die vanaf 2021 in ieder geval de ingeboekte opbrengst van € 200 mln. moet opbrengen ten behoeve van de algemene middelen. In eerdergenoemd onderzoek naar de effecten van een belasting op luchtvaart wordt inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen zijn van een dergelijke overheidsheffing op het gebied van milieu en klimaat, de economie en op de Nederlandse luchtvaartsector. Daarbij wordt rekening gehouden met de kosten die nu voor de luchtvaartsector gelden, inclusief de huidige luchthavengelden.

Vraag 8

Welke stappen zetten andere landen om de luchtvaart te verduurzamen?

Antwoord 8

Zowel mondiaal als Europees wordt samengewerkt aan de verduurzaming van de luchtvaart. Ook Nederland hecht aan een internationale aanpak omdat dit het meest effectief is en verstoring van het gelijke speelveld voorkomt. Landen over de hele wereld, waaronder Nederland, hebben zich binnen de VN-organisatie voor burgerluchtvaart (ICAO) gecommitteerd aan de totstandkoming van een mondiaal CO₂-compensatie- en -reductiesysteem (CORSIA) dat in 2021 van start zal gaan. In de tussentijd is het EU emissiehandelssysteem (ETS) al van toepassing op vliegverkeer tussen Europese landen. Binnen ICAO is ook afgesproken dat vanaf 2020 nieuwe vliegtuigen wereldwijd moeten voldoen aan een certificeringseis op het gebied van brandstofefficiëntie (CO₂-standaard). Certificering op het gebied van geluid bestaat al langer. Momenteel werken landen in ICAO-verband aan een methodiek om vliegtuigen (i.c. motoren) in de toekomst ook te certificeren op het gebied van fijnstof. Zowel mondiaal als Europees wordt bekeken welke mogelijkheden er zijn om de toepassing van duurzame biokerosine te stimuleren. Tevens zetten landen individueel stappen op het gebied van duurzame biokerosine, verbetering van de efficiëntie van het luchtruim en diverse andere technologische innovaties. Voor grote landen geldt bovendien dat ze soms een aanzienlijke hoeveelheid binnenlands vliegverkeer hebben. Uiteenlopende maatregelen – zoals op het gebied van beprijzing, duurzame biokerosine, luchtruim en technologische innovatie – worden genomen om ook binnenlandse luchtvaart te verduurzamen, die niet valt onder de afspraken binnen ICAO. Een aantal andere EU-lidstaten en landen kent op dit moment al een belasting op luchtvaart voor nationaal en/of internationaal vliegverkeer, waaronder Duitsland en Zweden.

Vraag 9

Kunt u uiteenzetten hoe de fouten van de vorige invoering van de vliegtaks nu voorkomen worden, nu kennelijk toch al onderzocht wordt hoe men tot een vliegtaks kan komen?

Antwoord 9

De effecten van de vliegbelasting uit 2008/2009 zijn in de kaart gebracht door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) in het rapport «Effecten van de vliegbelasting; Gedragsreacties van reizigers, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens» uit 2011. Dit onderzoek geeft aan dat het effect van deze vliegbelasting afzonderlijk moeilijk te bepalen is, omdat dit effect werd beïnvloed door verschillende trends en ontwikkelingen toentertijd. De kennis die is opgedaan met de vliegbelasting van toen wordt betrokken bij de vormgeving van de vliegbelasting die nu plaatsvindt.

Vraag 10

Wat is uw reactie op de opmerking in het artikel dat de luchtvaart gebruikt wordt «als melkkoe»?

Antwoord 10

Ik herken me niet in dit beeld.

Vraag 11 en 14

Vindt u dat het «meenemen van de sector», de kennelijke bedoeling van de bijeenkomst, succesvol verlopen is? Zo ja, waar blijkt dit uit?

Op welke manier is en wordt de luchtvaartsector betrokken bij de eerste twee stappen die in het regeerakkoord zijn afgesproken?

Antwoord 11 en 14

Het doel van deze eerste bijeenkomst was het regeerakkoord op het punt van de belasting op luchtvaart toe te lichten en te bespreken met de sectorpartijen en milieuorganisaties. De bijeenkomst had met name een informeel karakter en is in die zin succesvol verlopen. De belanghebbende partijen zullen in de komende maanden nader worden geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek naar de economische en duurzaamheideffecten van de verschillende varianten van de drie sporen van de belasting op luchtvaart. In de zomer zal over de drie te onderzoeken sporen een brief naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Daarin worden de definitieve resultaten van het onderzoek bekend gemaakt. In de zomer gaat vervolgens de internetconsultatie van start, waarbij de sector de gelegenheid krijgt om te reageren op concept wetgeving.

Vraag 13

Kunnen de effecten van een vliegtaks op de werkgelegenheid en de concurrentiepositie geschetst worden? Kan hierbij ook ingegaan worden op mogelijke verplaatsing van luchtverkeer naar het buitenland, die milieuwinst weer teniet kan doen? Kan ingegaan worden op de beweringen van het PBL over de winst van deze belasting?

Antwoord 13

De ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat en Financiën hebben gezamenlijk een onderzoek uitgezet naar de effecten van een belasting op luchtvaart. In het eerste deel van het onderzoek worden de gevolgen van de verschillende varianten voor de Nederlandse luchthavens, het aantal luchtreizigers, de vliegbewegingen, de hoeveelheid geluid en de emissies voor de jaren 2021 en 2030 in kaart gebracht. Dit gebeurt op basis van het AEOLUS model, dat in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is ontwikkeld. In het tweede deel worden de economische en duurzaamheideffecten van een belasting op luchtvaart in kaart gebracht. Dit gebeurt onder meer op basis van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA), op basis van de MKBA-leidraad die is ontwikkeld door het CPB en het PBL. Het PBL heeft in haar analyse van het regeerakkoord slechts de effecten van het derde spoor beschreven zoals geformuleerd in het regeerakkoord, omdat van de andere sporen de uitwerking nog niet bekend is.⁵ Over het derde spoor is opgenomen dat deze heffing naar schatting leidt tot een emissiereductie van 0,3 Mton in 2030. Het gaat hier om een reductie van de emissies van de internationale luchtvaart. Welke omvang de effecten van een dergelijke heffing hebben zal moeten blijken uit het eerder genoemde onderzoek en is mede afhankelijk van de vormgeving van de heffing.

Vraag 17

Worden andere belastingmaatregelen, bijvoorbeeld om de belasting te verlagen of het vestigingsklimaat te verbeteren, even voortvarend opgepakt als deze vliegtaks? Zo ja, waar blijkt dit uit? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 17

In de brief met de jaarplanning voor 2018 heeft de Minister van Financiën aangekondigd dat voor de uitwerking van het regeerakkoord een omvangrijk fiscaal wetgevingspakket nodig is.⁶ Op het gebied van belastingwetgeving staat, zoals ook toegelicht in de fiscale beleidsagenda, het regeerakkoord dan ook centraal.⁷ Met de aangekondigde belastingwetgeving wordt het belastingstelsel hervormd. De verschillen in fiscale behandeling worden verkleind, (meer) werken wordt lonender, vervuiling krijgt een hogere prijs, de belastingontwijking wordt aangepakt en het fiscaal vestigingsklimaat wordt

⁵ Analyse regeerakkoord rutte-III: effecten op klimaat en energie, PBL in samenwerking met ECN, oktober 2017.

⁶ Kamerstuk 34 775-IX, nr. 14.

⁷ Kamerstuk 32 140, nr. 33.

verbeterd voor die bedrijven die hier ook daadwerkelijk economische activiteiten en banen opleveren.

Het pakket Belastingplan 2019 zal op Prinsjesdag 2018 aan uw Kamer worden aangeboden en bestaat uit de maatregelen uit het regeerakkoord, waarvan het wenselijk is dat die op 1 januari 2019 in werking treden of maatregelen die op 1 januari 2019 bekend moeten zijn om op 1 januari 2020 in werking te kunnen treden, bijvoorbeeld vanwege systeemwijzigingen bij de Belastingdienst.