

Reactie op de internetconsultatie vliegbelasting 2018 namens Natuur & Milieu, Greenpeace, de Natuur & Milieufederaties, Milieudefensie, Waddenvereniging, Transport & Environment.

Vraag

1. Hoe kijkt u aan tegen deze aspecten van een belasting op luchtvaart? Zijn er onderwerpen die u in dit verband onder de aandacht wil brengen en zo ja, kunt u deze toelichten?

Antwoord

Het principe van de 'vervuiler betaalt' is in de luchtvaart ver weg. Het is tijd dat de luchtvaartsector wordt genormaliseerd en ook een eerlijke belastingbijdrage levert. De huidige belastingvoorstellen op de luchtvaart zijn een zeer kleine eerste stap hiertoe, maar nog steeds totaal ontoereikend om de maatschappelijke kosten voor het klimaat, milieu- en gezondheid te compenseren.

De vrijstelling van de luchtvaartsector voor BTW en accijns in combinatie met de andere (regionale) subsidies aan de luchtvaart heeft snelle, maar niet-volhoudbare, groei van de luchtvaartsector mogelijk gemaakt. Er is een ongelijk speelveld gecreëerd met veel duurzamere internationale transportvormen als trein en bus die wel dergelijke belastingen kennen. De prijs van een vliegreis wordt kunstmatig laag gehouden waarmee de grote groei van de vraag naar - met name - goedkope vakantievliegreizen wordt gesubsidieerd.

Dit moet stoppen. Het is niet uit te leggen dat een van de meest vervuilende en snelst groeiende sectoren door de staat wordt gesubsidieerd. Alle Nederlanders betalen hieraan mee ongeacht of zij vliegen en ook als zij zelf de grote overlast van vliegtuigen in hun directe leefomgeving ervaren. Het dit jaar te sluiten klimaatakkoord zal grote bijdragen vragen van alle sectoren en ook van burgers om de CO2 uitstoot drastisch terug te dringen. De luchtvaartsector zal ook een serieuze bijdrage moeten leveren. Als dit niet gebeurt, ondermijnt dit substantieel het draagvlak van het klimaatakkoord en de energietransitie onder burgers.

Naast eerlijke belastingen op de luchtvaart kan de luchtvaart ook niet verder groeien. Volgens de meest recente inzichten is technologische innovatie en de inzet van hernieuwbare brandstoffen bij lange na niet genoeg om de doelen van het klimaatakkoord te kunnen halen. Beperking van de omvang van het aantal vluchten, een groter aandeel alternatieven zoals de internationale trein en bus en vermindering van de vraag door bijvoorbeeld ICT-oplossingen voor zakelijke besprekingen zijn noodzakelijk.

De staat heeft hierin, als wetgever en als grootaandeelhouder van Schiphol en regionale luchthavens, een belangrijke rol te spelen. In het regeerakkoord is afgesproken dat Nederland per 2020 een belasting op vliegen invoert. Bij de invoering van een belasting op vliegen zou het principe 'de vervuiler betaalt' leidend moeten zijn. De voorgestelde belasting op vliegen is een eerste, maar zeer kleine stap om de luchtvaartsector te normaliseren en duurzamer te maken.

De belangrijkste landen om ons heen hebben al een vorm van vliegbelasting ingevoerd. Nederland loopt achteraan in Europa. Daarbij moet worden opgemerkt dat de externe kosten van vliegen (schade die het gevolg is van

de emissie van geluid, luchtvervuiling, CO2 etc) veel hoger zijn dan het niveau van de Duitse of Britse heffing. Uit de door CE Delft uitgevoerde studie blijkt dat er in de huidige voorstellen van de regering nauwelijks sprake zal zijn van wegleffecten naar buitenlandse luchthavens (en waarschijnlijk zal dit effect ook nog eens van korte duur zijn). Uit de studie blijkt juist dat de hoogte van de belasting een positief effect heeft op de Nederlandse economie en werkgelegenheid. En dit positieve effect zal zelfs groeien bij een hogere heffing.

In aanvulling op de voorgestelde ticketbelasting zou Nederland zich hard moeten maken voor een EU-brede invoering van accijns op vliegtuigbrandstoffen en BTW op vliegtickets. Bilaterale accijnsverdragen zijn hier een interessante mogelijkheid toe, zeker voor korte-afstandsvluchten.

Nederland moet echter niet wachten op Europa en nu de aansluiting zoeken bij buurlanden door ook zelf belastingmaatregelen in te voeren. Zoals gezegd zijn wij voorstander van een volledige doorberekening van de maatschappelijke, milieu- en gezondheidskosten in een vliegticket. De structuur en tarieven zoals de UK die hanteert zijn daarvoor een eerste stap. De Duitse tarieven een absoluut minimum.

Transferpassagiers vallen buiten de scope van een ticketbelasting terwijl die juist belast zouden moeten worden. Zij leveren immers twee maal schade aan de omgeving doordat ze twee keer stijgen en landen. Voor luchtvrachtvervoer, dat met de meest lawaaiige en vervuilende vliegtuigen opereert, zou een aparte heffing op basis van lawaaiige en vervuilende vliegtuigen moeten worden ingevoerd. Een eurovignette voor vrachtvliegtuigen kan daarvoor een goed systeem zijn.

2. Geeft het voorgaande u aanleiding tot opmerkingen en zo ja, kunt u dit toelichten?

Een ticketbelasting en het heffen van BTW en (Europese) accijns op kerosine zijn belangrijke en relatief simpele stappen om belastinginkomsten te genereren, duurzamer reisgedrag te faciliteren en investeringen in een schonere luchtvaart stimuleren. Wij zijn in principe voorstander van een Europese aanpak voor de invoering van BTW en accijns of van het invoeren van een Europese belasting op vliegen. Maar dit zal een langdurig en onzeker proces zijn waar we gezien de klimaaturgentie en de Nederlandse klimaatdoelstellingen niet op kunnen wachten. Wij pleiten dan ook voor bilaterale afspraken vooruitlopend op Europees beleid en tegelijkertijd voor een zo snel mogelijke invoering van een vliegbelasting op nationaal niveau.

3. Wat is uw mening over deze opties? Ziet u nog een andere mogelijkheid om te bereiken dat de luchtvaart wordt betrokken in de heffing van btw en accijns, en ziet u hier ook een rol voor de luchtvaartsector zelf? Kunt u dit toelichten?

De Europese organisatie Transport & Environment schat dat een brandstofheffing op binnenlandse en Europese vluchten à 33 cent/liter op basis van de Energy Tax Directive (ETD) op Europees niveau €9.5 miljard zal opleveren. Hierbij is van belang dat belastingheffing op brandstof en BTW verschillende instrumenten zijn die los van elkaar (EU-breed) toegepast moeten worden. BTW is een algemene heffing op goederen en diensten. Er is geen enkele reden om vliegtickets hiervan vrij te stellen. De brandstofheffing is een milieumaatregel die een compensatie vormt voor de negatieve klimaateffecten van luchtvaart.

Bilaterale luchtvaartverdragen moeten worden hervormd voordat deze belasting op brandstof kan worden ingevoerd. Een dergelijke brandstofheffing zou prioriteit moeten hebben omdat deze maatregel bijdraagt aan innovatie in de sector (besparen op brandstofverbruik en het versnellen van de inzet van schone brandstoffen) en op proportionele wijze vervuiling belast. Er kan bijvoorbeeld voor worden gekozen om op alle vluchten tussen Nederland en Duitsland een brandstofheffing in te voeren.

De luchtvaartsector kan via luchthavengelden ook sturen op vervuilende vliegtuigen. De staat als meerderheidsaandeelhouder van Schiphol zou gedifferentieerde havengelden ook zeker moeten invoeren. Maar om effectief te zijn moeten de tarieven hoog genoeg zijn met sterke differentiaties. De luchthavengelden van Schiphol zijn de laagste in West-Europa. Wij pleiten daarom voor zowel verhoging van de gemiddelde luchthaventarieven als voor een sterke differentiatie op basis van de mate van vervuiling en geluidsemissie van het vliegtuig. Luchthavengelden kunnen achter nooit een vervanging zijn van een belasting.

4. Wat is uw mening over dergelijke opties voor meer coördinatie of harmonisatie op Europees niveau van belastingen op luchtvaart? Ziet u nog andere mogelijkheden voor afstemming op Europees niveau en zo ja, kunt u dit toelichten?

Essentieel is dat Nederland nu een eerste stap zet in het invoeren van een belasting op vliegen. Nederland moet die stap ook zetten als er binnen de EU nog geen overeenstemming over maatregelen is.

Binnen de EU zou Nederland zich moeten inzetten voor de invoering van een gemeenschappelijke Europese vliegbelasting met de vertreklocatie als uitgangspunt. Harmonisatie is slechts een alternatief indien een Europese passagiersbelasting niet haalbaar blijkt. In het kader van harmonisatie kan als voorbeeld worden gekeken naar het "eurovignette" dat wordt toegepast voor vrachtwagens.

Totdat er Europese afspraken zijn gemaakt is in de tussentijd coördinatie tussen lidstaten wenselijk. Dit kan eventueel ook via een gremium zoals de Benelux Unie.

5. Heeft u opmerkingen over de twee onderzochte varianten en de effecten daarvan? Zo ja, kunt u dit toelichten?

Bij een uiteindelijke keuze tussen varianten dienen effecten op het milieu leidend te zijn, uiteraard met in achtneming van de maatschappelijke kosteneffectiviteit. Uit het CE Delft onderzoek blijkt dat het positieve effect op milieu en economie groter is bij een hogere belasting, daar zijn wij dan ook voorstander van. Nederland zou moeten inzetten op een 'level playing field' met de belangrijkste buurlanden. In het regeerakkoord is vastgelegd dat de Duitse belastingstructuur en tarieven wordt ingevoerd. Dit is nog steeds een veel lager tarief dan wat nu al in het Verenigd Koninkrijk geldt. Daar is het tarief voor een lange afstandsvlucht in economy class bijna 2 maal zo hoog als nu in Duitsland en voor een businessclass ticket zelfs meer dan drie maal zo hoog. Een onderscheid naar vliegklasse is niet opgenomen in het huidige Nederlandse voorstel wat vreemd is want simpel in te voeren en gebaseerd op het principe van 'de vervuiler betaalt'. Een businessclass passagier kost immers veel meer ruimte en voorzieningen waardoor het brandstofverbruik en emissies hoger zijn dan een economy class passagier.

Door de belastingtarieven en structuur gelijk te stellen aan die met de belangrijkste buurlanden is het weglekeffect minimaal zoals ook blijkt uit de CE Delft studie.

6. Wat is uw mening over deze keuze? Zijn er in dit verband - de focus op de geluidscertificering en het maximale startgewicht bij een heffing per vliegtuig - nog zaken die u onder de aandacht wil brengen? Zo ja, kunt u dit toelichten?

De huidige 50-50 regel voor de groei van de luchtvaart gaat alleen over geluidsreductie. De klimaatdoelen en gezondheidsdoelen vragen om meer dan alleen het beperken van de geluidsoverlast. Een belastingheffing per vliegtuig zou gericht moeten zijn op zowel de gevolgen voor klimaat (CO₂-equivalenten) als voor gezondheid (geluid (met name het geldt voor nachtvluchten) en ultrafijnstof). De MTOW (maximum take-off weight) is een goede maatstaf voor de CO₂-uitstoot en daarmee het vervuilende karakter van een vliegtuig. ICAO hanteert ook CO₂-normen voor vliegtuigen. Deze waarden geven waarschijnlijk een betere reflectie van de efficiëntie van een vliegtuig. Deze ICAO-waarden zijn echter niet openbaar. Dit in tegenstelling tot normen voor andere vervoersvormen. Transparantie is noodzakelijk! De (wel openbaar beschikbare) geluidscertificeringen kunnen verder worden gedifferentieerd.

7. Hoe kijkt u aan tegen deze consequentie van een belasting per vliegtuig?

Het positieve van een belasting per vliegtuig is juist dat alle vliegbewegingen worden belast, dus ook vracht en transferpassagiers.

De luchtvrachtsector gebruikt relatief oude toestellen die veelal meer CO₂ en andere emissies veroorzaken en ook meer geluid produceren. De vrachtsector valt buiten de scope bij een eventuele ticketbelasting, dit is onwenselijk. Een eenzijdige belasting op passagiers zal volgens het CE Delft rapport zelfs leiden tot groei van het meer vervuilende vrachtvervoer. Ook de vrachtsector moet dus volgens het principe 'de vervuiler betaalt' belast moeten worden, zoals bijvoorbeeld het geval is bij een belasting per vliegtuig.

Een transferpassagier landt en stijgt onnodig (Schiphol is tenslotte niet de bestemming) per (retour)reis twee maal op Schiphol en veroorzaakt daardoor ook twee maal lokale emissies en geluidsoverlast. Het aandeel transferpassagiers is nu zo'n 36%. Het 'stelen' of aantrekken van passagiers in andere landen met zeer lage ticketprijzen om ze vervolgens via de hub Schiphol te laten omvliegen naar hun reisdoel elders is een belangrijke pijler onder het beleid van Schiphol en KLM. Transferpassagiers hebben voor Nederland echter een zeer marginale economische toegevoegde waarde met een onevenredig hoge belasting voor de omgeving (geluidsoverlast en fijnstof) en het milieu (het laten omreizen van passagiers via Schiphol). Het is dan ook niet uit te leggen om transferpassagiers vrij te stellen van belasting en OD passagiers wel te belasten.

8. Heeft u opmerkingen over de drie onderzochte varianten en de effecten daarvan en heeft u een voorkeur voor een bepaalde variant? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zijn er nog andere punten die u onder de aandacht wil brengen over de mogelijkheid van een belasting per vliegtuig en zo ja, kunt u deze toelichten?

Een andere optie is de introductie van een bijmengverplichting of een minimale eis voor brandstofkwaliteit ter ondersteuning van milieuvriendelijkere brandstoffen voor zowel vluchten binnen de EU als buiten de EU. Deze verplichting dwingt brandstofleveranciers om in toenemende mate schonere geavanceerde bio- of synthetische brandstoffen bij te mengen. De hogere kosten van deze brandstoffen betekenen hogere operationele kosten voor luchtvaartmaatschappijen die van Europese luchthavens vertrekken. Dit zal waarschijnlijk resulteren in hogere ticketprijzen.

Uit de analyses van CE Delft is duidelijk dat het effect van belasting bij lange na niet voldoende zijn om een toename van de klimaat en milieuschade te voorkomen. Capaciteitsbeperkingen in de vorm van restricties aan het aantal vluchten en/of passagiers zijn noodzakelijk om de klimaatdoelstellingen van Parijs te halen en Nederland leefbaar te houden. Binnen de capaciteitsbeperkingen is het invoeren van een serieuze belasting wel een goede manier om vluchten met weinig maatschappelijke meerwaarde te ontmoedigen.

9. Hoe kijkt u aan tegen deze opzet, waarbij alleen belasting wordt geheven in het land waar de reis aanvangt, eenmalig en over het volledige traject van de reis? Kunt u dit toelichten?

Uit de CE Delft studie blijkt dat door het invoeren van een ticketbelasting (in welke vorm dan ook) het aantal transferpassagiers toeneemt ten koste van het aantal OD passagiers. Indien het juridisch mogelijk is, pleiten wij er dan ook voor om transferpassagiers ook heffing te laten betalen. Voor passagiers uit een aantal landen kan dit betekenen dat zij een dubbele belasting zullen betalen. Dat is te verantwoorden omdat deze passagiers ook dubbele hinder en milieuschade veroorzaken door de extra landing en take off in Nederland.

Van belang is dat zowel de vrachtsector als verschillende type passagiers (transfer en OD) op een evenredige wijze op basis van het 'de vervuiler betaalt' principe worden belast. Een ticketbelasting is een kleine stap daartoe. Wij roepen de overheid op om daarnaast een breder pakket van te ontwikkelen van beleid en prijsprykkels waaronder BTW en accijns om zo veel mogelijk een level playing field met meer milieuvriendelijke reisopties te realiseren, laagwaardige luchtvaartvraag af te remmen en zo veel mogelijk milieuwinst te genereren.

10. Heeft u opmerkingen over de vijf onderzochte varianten en de effecten daarvan en heeft u een voorkeur voor een bepaalde variant? Zo ja, kunt u dit toelichten?

Het de 'vervuiler betaalt' principe zou leidend moeten zijn. Bovendien zou de vliegbelasting een direct relatie moeten hebben met de milieupact en zo goed mogelijk moeten sturen op het verminderen van de milieuschade. De aansluiting bij de Duitse vliegbelasting heeft, binnen de voorgelegde varianten, sterk de voorkeur:

- deze variant sluit aan bij de tarieven zoals vastgelegd in het regeerakkoord en genereert de hoogste opbrengsten;
- deze variant kent meerdere tariefzones waardoor er een duidelijke relatie is met de milieupact van de totale vlucht. Hoe verder er wordt gevlogen, hoe meer vervuilende uitstoot en dus hoe hoger de prijs.
- het effect op vraag naar vliegen is het grootst;
- het effect op emissies en geluid is het grootst.

Een mogelijk negatief effect van de invoering van een ticketbelasting is een toename van het aantal vrachtvluchten. De CE Delft studie heeft niet het effect onderzocht van een gelijktijdige invoering van een belasting op lawaaiige en vervuilende vrachtvliegtuigen. Ons voorstel is om dat scenario ook te laten doorrekenen.

Van belang is dat uiteindelijk zowel de vrachtsector als verschillende type passagiers (transfer en OD) op een evenredige wijze op basis van het 'de vervuiler betaalt' principe worden belast via hetzij een heffing dan wel een accijns. De overheid moet hiervoor kijken naar een pakket van maatregelen.

11. Zijn er op dit punt zaken die u nog onder de aandacht zou willen brengen wanneer het kabinet opnieuw een belasting op luchtvaart zou invoeren?
- Het de 'vervuiler betaalt' principe zou leidend moeten zijn. Een heffing op vliegtuigen zou ook voor general aviation moeten gelden. Met andere woorden, de heffing zou voor alle luchthavens en alle type vliegtuigen moeten gelden. Alleen voor ambulance- en SAR-vluchten (Search And Rescue) zou een uitzondering kunnen gelden.
- In de UK gelden veel hogere tarieven voor speciale vliegtuigen als privéjets die relatief veel impact veroorzaken per passagier. Voor regionale vluchten geldt een tarief van £78 en voor intercontinentale vluchten een tarief van £515. Nederland zou een dergelijk tarief ook moeten invoeren.
12. Heeft u op dit punt nog aanvullende opmerkingen en suggesties en zo ja, kunt u deze toelichten?
- Een belastingheffing op vliegtuigen of op vliegtickets zijn beiden relatief eenvoudig in te voeren die nauwelijks tot een hogere administratieve druk leidt voor vliegmaatschappijen. Bovendien zou het voor een sterk geautomatiseerde en internationaal opererende sector als de luchtvaart dat in al en veel landen met een vliegbelasting wordt geconfronteerd, een eenvoudige belastingmaatregel als nu voorgesteld geen enkel probleem moeten zijn om door te voeren.
13. Heeft u in dit verband nog opmerkingen of suggesties die in het voorgaande nog niet aan de orde zijn geweest en die u onder de aandacht van het kabinet wil brengen?
- Het ontbreken van belastingheffing binnen de luchtvaartsector zorgt zowel op nationaal als op Europees niveau voor een groot verlies aan algemene middelen. Middelen die ook voor de klimaattransitie, zorg of onderwijs kunnen worden ingezet. Waarom zetten we deze middelen in voor het subsidiëren van een minderheid van de Nederlandse bevolking die veel vliegt? Waarom zouden we deze sterk vervuilende sector nog langer op deze manier ondersteunen? De lidstaten met de grootste luchtvaartsector (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) heffen momenteel al een vliegbelasting. Nederland kan niet achterblijven.