

35 205 Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wet vliegbelasting)

Nr. 31 Brief van de staatssecretaris van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2020

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet vliegbelasting (Kamerstuk 35 205) heb ik toegezegd dat ik op een aantal vragen schriftelijk terug zou komen (Handelingen II 2019/20, nr. 62, item 10). In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de volgende punten:

1. Een overzicht van de manier waarop andere landen een vliegbelasting hebben vormgegeven;
2. Mogelijke uitvoerbaarheid van een tariefdifferentiatie naar reizigersklasse en veelvliegers;
3. Btw op internationale treintickets;
4. Privéjets;
5. Teruggave van vliegbelasting bij annulering;
6. Internationale inzet omtrent een belasting op de luchtvaart; en
7. Aanvullende informatie.

1. Overzicht vliegbelastingen in Europa

De heer Snels (GL) heeft verzocht een nader overzicht te geven van de verschillende manieren waarop lidstaten een vliegbelasting hebben vormgegeven. Hierbij heeft hij verzocht expliciet aandacht te schenken aan de manier waarop tariefdifferentiatie wordt toegepast, en hoe met veelvliegers wordt omgegaan. Tevens heeft hij verzocht te bezien in hoeverre een tariefdifferentiatie naar reizigersklasse, zoals economy versus businessclass, mogelijk is in Nederland. In bijlage 1 bij deze brief vindt u een overzicht van de bestaande en voormalige vliegbelastingen in Europa (respectievelijk tabel 1 en tabel 2)¹. Dit overzicht is ten opzichte van het overzicht dat bij de nota naar aanleiding van het verslag aan uw Kamer is verstrekt² aangevuld met meer gedetailleerde informatie over tariefdifferenties, de behandeling van veelvliegers en de btw-behandeling van internationale treintickets. Het volgende beeld komt naar voren. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kennen in hun vliegbelasting, naast een differentiatie op basis van afstand tot de bestemming, ook een differentiatie naar reizigersklasse. In beide landen zijn de luchtvaartmaatschappijen de belastingplichtigen. De belasting wordt direct bij hen geheven op basis van de door de maatschappijen zelf geleverde informatie. Deze manier van heffen verschilt wezenlijk van de voorgestelde Nederlandse aanpak.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 35 205, nr. 6

2. Mogelijke tariefdifferentiatie naar reizigersklasse en veelvliegers

In de voorgestelde Nederlandse vliegbelasting is de exploitant van de luchthaven (hierna: de luchthaven) de belastingplichtige. Voor het berekenen van de heffing wordt aangesloten bij gegevens die al bij de luchthavens beschikbaar zijn in verband met de heffing van de luchthavengelden. Door deze benadering is de Nederlandse vliegbelasting eenvoudig uitvoerbaar voor zowel de vliegsector als de Belastingdienst. De luchthavens beschikken niet over de verdeling van passagiers over de verschillende klasse-indelingen van de luchtvaartmaatschappijen. Voor de luchthavengelden is die verdeling ook niet relevant. Het is momenteel dan ook niet mogelijk voor de luchthavens om een onderscheid te maken dat op de klasse-indeling is gebaseerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat luchtvaartmaatschappijen vele verschillende reisklassen kennen. Het zou dan ook zeer complex zijn om een algemeen geldende en goed controleerbare klasse-indeling te definiëren. Bij een belasting waarbij de luchtvaartmaatschappijen belastingplichtig zijn, zoals in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, zal dat mogelijk anders liggen. Voor die vormgeving is in Nederland niet gekozen, omdat zo'n opzet complexer is en het aantal belastingplichtigen beduidend hoger zou liggen. Uit het overzicht van de bestaande en voormalige vliegbelastingen in Europa blijkt dat in andere landen veelvliegers niet anders worden behandeld dan minder frequente reizigers. Eerder heb ik al aangegeven dat het ook in Nederland niet mogelijk is om het tarief van de vliegbelasting te baseren op het aantal vluchten van de passagier.³ Luchthavens beschikken niet over de daarvoor benodigde persoonlijke gegevens van passagiers, en ook luchtvaartmaatschappijen kunnen niet vaststellen hoeveel hun passagiers in een bepaalde periode in totaal hebben gevlogen. Veelvliegers kunnen immers in een bepaalde periode met meerdere luchtvaartmaatschappijen hebben gereisd. Het kabinet ziet dan ook geen mogelijkheid voor een differentiatie aan de hand van het vlieggedrag van passagiers. Verder is het uw en mijn streven om te komen tot eenvoudige en uitvoerbare belastingwetgeving. Het kabinet hecht dan ook aan de voorgestelde eenvoudige opzet van de vliegbelasting.

3. Btw-behandeling van treinreizen

De heer Snels heeft gevraagd nader te kijken naar de btw-behandeling van internationaal treinverkeer, aangezien op kortere afstanden de trein een alternatief kan zijn voor een vliegreis.

In aanvulling op tabel 1 en 2, zijn in een separaat overzicht (tabel 3) de btw-tarieven voor nationale en internationale treinreizen van alle EU-lidstaten weergegeven. Een lidstaat mag alleen btw heffen over het gedeelte van de reis dat op het eigen grondgebied plaatsvindt. Uit het overzicht blijkt dat de btw op treinreizen in de EU-lidstaten verschilt. De Europese BTW-richtlijn staat toe om, naast het reguliere tarief, een of twee verlaagde tarieven te hanteren. Op grond

³ Kamerstuk 35 205, nr. 6

van de richtlijn is het niet toegestaan een nultarief of vrijstelling te hanteren. Dit neemt niet weg dat een behoorlijk aantal lidstaten wel een nultarief of een vrijstelling hanteert. Dit is het gevolg van standstill-bepalingen⁴ of onderhandelingen tijdens de toetreding van de lidstaat tot de EU. Nederland heeft hier destijds niet voor gekozen. Verder valt op dat internationale treinreizen in een aantal landen gunstiger worden behandeld dan nationale treinreizen, en dat in lidstaten met een vliegbelasting ten hoogste het verlaagde tarief wordt toegepast. In hoeverre dit gebeurt met als doel vliegreizen te ontmoedigen en treinreizen te stimuleren is niet duidelijk.

De heer Stoffer c.s. heeft het kabinet met zijn motie⁵ verzocht te onderzoeken hoe het gebruik van internationaal treinverkeer gestimuleerd kan worden, bijvoorbeeld door de btw op treintickets te verlagen zoals dat in Duitsland recent is gebeurd. Hierover kan ik alvast het volgende melden.

Anders dan Duitsland hanteert Nederland al geruime tijd het verlaagde btw-tarief van 9% op treinreizen. Zoals hiervoor aangegeven staat de BTW-richtlijn het lidstaten toe een of twee verlaagde tarieven te hanteren. Dit tarief mag niet lager zijn dan 5%. Dit betekent dat in theorie voor een treinticket in plaats van 9% een 5% tarief zou kunnen gelden. Beleidsmatig is het kabinet geen voorstander van het invoeren van een tweede verlaagd btw-tarief. De werking van het nieuwe tarief kan niet goed worden beperkt tot (internationale) treinreizen. Het tarief gaat dan gelden voor het gehele OV en dit heeft substantiële budgettaire consequenties. Daarnaast laat het BTW systeem van de Belastingdienst op dit moment niet toe om een extra tarief in te voeren. Dit is pas mogelijk als het gehele BTW IT systeem is vernieuwd. Dit vergt jaren. Tot slot geldt dat onzeker is in welke mate een btw-verlaging via tariefsverlaging van treintickets wordt doorgegeven aan de consument. Het doorgeven kan niet worden afgedwongen. De btw is daarom niet geschikt als stimuleringsinstrument, zeker niet bij een klein tariefverschil.

Het kabinet gaat nog verder onderzoeken welke andere mogelijkheden er zijn om internationale treinreizen verder te stimuleren. Hierop kom ik op een later moment bij uw Kamer terug.

4. Privéjets in de Nederlandse vliegbelasting

De heer van Raan heb ik toegezegd nog eens te kijken naar de heffing met betrekking tot privévliegtoelagen. Het maakt voor de vliegbelasting geen verschil of al dan niet sprake is van een privévliegtoelage. Met uitzondering van vliegtoelagen in gebruik bij de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht, vallen alle gemotoriseerde vliegtoelagen boven het drempelgewicht van 8616 kilogram maximaal toegelaten startgewicht onder de vliegbelasting. De luchthaven is dus ook vliegbelasting verschuldigd aan de Belastingdienst voor de passagiers die met zo'n vliegtoelage vanaf de luchthaven vertrekken, ongeacht de vraag of al dan niet

⁴ Een standstill-bepaling is een regeling van een EU-lidstaat, die deze lidstaat reeds hanteerde vóór toetreding tot de EU en die afwijkt van de EU-regels. Bij toetreding heeft de lidstaat bedongen deze regeling te mogen handhaven tot het moment dat de regeling gewijzigd wordt. Dan is de lidstaat verplicht over te gaan op een regeling conform de EU-regels.

⁵ Kamerstuk 35 205, nr. 26.

sprake is van een privévliegtuig. De luchtvaartmaatschappij - bij privévliegtuigen degene op wiens naam het vliegtuig is geregistreerd - is vervolgens gehouden de doorberekende vliegbelasting aan de luchthaven te betalen.

5. Annulering van vliegreizen

De heer Slootweg heb ik toegezegd schriftelijk in te gaan op wat er gebeurt met de vliegbelasting indien een ticket geannuleerd wordt.

Voor de vliegbelasting zijn de luchthavens belastingplichtig, en zij zijn alleen vliegbelasting verschuldigd voor passagiers die daadwerkelijk vertrekken. De luchthaven zal deze belasting doorberekenen aan de luchtvaartmaatschappijen. Voor luchtvaartmaatschappijen vormt dit een onderdeel van de prijs die zij moeten betalen aan de luchthaven voor het vertrek van een passagiersvliegtuig vanaf die luchthaven. Zij zullen die kosten naar verwachting, net als alle andere kosten, op voorhand in de ticketprijs doorberekenen. Het is overigens mogelijk dat niet op elk ticket precies 7 euro vliegbelasting drukt. In de prijs van een goedkoper ticket kunnen minder kosten zijn doorberekend, waaronder ook de vliegbelasting, dan in de prijs van een duurder ticket voor dezelfde vlucht.

Wanneer een passagier die zijn reis annuleert de ticketprijs geheel terugkrijgt, is dat inclusief de daarin doorberekende kosten. Dat zijn niet alleen algemene bedrijfskosten die over alle passagiers worden omgeslagen, maar ook bedragen die de luchtvaartmaatschappij verwacht te moeten betalen aan de luchthaven voor het vertrek van die ene passagier, zoals luchthavengelden en, na invoering, de vliegbelasting. Dit soort heffingen en belastingen die eerder in de handelsketen worden betaald, maken in de schakel luchtvaartmaatschappij - passagier gewoon onderdeel uit van de ticketprijs. Het is vervolgens een privaatrechtelijke aangelegenheid welk bedrag bij annulering wordt teruggegeven. Dat kan de gehele ticketprijs zijn, een bepaald percentage, al dan niet verminderd met administratiekosten, of niets. Maar het is natuurlijk ook mogelijk dat de vliegmaatschappij bij boeking toezegt dat bij annulering een bedrag wordt teruggegeven voor de doorberekende luchthavengelden en vliegbelasting per passagier. Dat hangt af van de annuleringsvoorwaarden, die weer van invloed kunnen zijn op de ticketprijs. Het is niet aan het kabinet om zich in die privaatrechtelijke afspraken te mengen.

6. Internationale inzet

Bij de behandeling van het wetsvoorstel is mij ook gevraagd naar de Nederlandse inzet internationaal gezien. Nederland blijft internationaal inzetten op samenwerking op het gebied van de luchtvaart. Daarnaast blijf ik mij graag specifiek inzetten voor het beprijzen van de luchtvaart op Europees niveau. In de Green Deal mededeling van 11 december 2019 is opgenomen dat de Commissie zich in het kader van de herziening van de Richtlijn Energiebelastingen gaat buigen over de belastingvrijstellingen voor brandstof voor de luchtvaart. De verwachting is dat de Commissie het voorstel voor de herziening van de Richtlijn energiebelastingen in juni 2021 zal publiceren. In de Green Deal heeft de Commissie tevens aangegeven het gratis toewijzen van emissierechten aan luchtvaartmaatschappijen te willen beperken.

Ik zal de samenwerking blijven zoeken met andere lidstaten. Echter, gezien de huidige situatie ten aanzien van Covid-19, is het op dit moment moeilijker concreet stappen te zetten. Wel wordt in de tussentijd contact onderhouden met andere lidstaten en wordt gekeken hoe na de huidige situatie de samenwerking op Europees niveau het beste plaats kan vinden.

7. Aanvullende informatie

In bijlage 2 bij deze brief is ook de uitvoeringstoets van de Belastingdienst op het amendement van mevrouw Lodders⁶ ingevoegd⁷. Het amendement heeft geen gevolgen voor de uitvoering van de wetgeving door de Belastingdienst.

De staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

⁶ Kamerstuk 35 205, nr. 9.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl