

Vergaderjaar 2025-2026

32 140 Herziening Belastingstelsel

AN **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 5 november 2025

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane over **onderzoek gedifferentieerde vliegbelasting** Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 1 oktober 2025.
- De antwoordbrief van 3 november 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Karthaus

¹ Samenstelling:

Kroon (BBB) (*ondervoorzitter*), Van Wijk (BBB), Griffioen (BBB), Martens (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Karimi (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD) (*voorzitter*), Van der Linden (VVD), Vogels (VVD), Bovens (CDA), Bakker-Klein (CDA), Aerdts (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (ChristenUnie), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van der Goot (OPNL), Van Rooijen (50PLUS), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Den Haag, 1 oktober 2025

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van het afschrift van de brief van uw voorganger aan de Tweede Kamer van 18 augustus 2025 over het onderzoek gedifferentieerde vliegbelasting.² De leden van de fractie van JA21 hebben naar aanleiding daarvan de volgende vragen en opmerkingen. De fractieleden van de BBB sluiten zich aan bij de gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21

In De Telegraaf kondigt Corendon aan in 2026 meer stoelen over de grens te verkopen dan vanuit Nederland: Düsseldorf en Keulen verdubbelen en Brussel groeit. Düsseldorf betaalt zelfs mee aan de vliegbelasting en lokt Nederlandse reizigers en bedrijven actief.³ De fractieleden van JA21 vragen hoeveel feitelijke weglek u inmiddels ziet in 2024–2025 en wat de raming voor 2026–2028 bij invoering van deze heffing is.

Hoe borgt u een *level playing field*, gelet op het expliciete weglokbeleid van buitenlandse luchthavens?

De minieme werkgelegenheidseffecten zouden vooral het gevolg zijn van capaciteitsplafonds op Schiphol, waardoor het totaal aantal vluchten nauwelijks verandert.⁴ Erkent u dat dit niets zegt over de kwaliteit van het netwerk (minder *long haul*, meer intra-EU), de waarde per vlucht en de impact op *home carriers*? De fractieleden van JA21 vragen of u deze kwalitatieve verschuiving expliciet kunt laten doorrekenen.

Het rapport van CE Delft stelt dat effecten op zakelijke reizigers maximaal 0,5% zijn en dus het vestigingsklimaat “zeer beperkt” geraakt wordt, maar erkent tegelijk dat een causale relatie tussen luchtvaart en economische groei in de literatuur niet hard aantoonbaar is.⁵ Acht u het methodologisch verdedigbaar om afwezigheid van bewijs te lezen als bewijs van afwezigheid? Komt er aanvullend onderzoek naar bedrijfsmigratie/hoofdkantoren bij verslechterde *long haul*-connectiviteit?

Hoe groot is het netto CO₂-effect wanneer reizigers voor lange vluchten eerst per auto naar Brussel of Düsseldorf rijden (extra grijze kilometers), en vervolgens alsnog vliegen? Is dit *leakage effect* meegenomen in de maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) /milieubalans?

Hoe weegt u de cumulatie van kostenverhogende maatregelen (vliegbelasting, ETS/ETS-2, havengelden) met andere toerisme- en hospitality-maatregelen (zoals de btw-verhoging op logies) op het vestigings- en toeristisch klimaat in Nederland en de vraaguitwijk naar het buitenland?

Bent u het met deze leden eens dat juist voor lange vluchten (waar de heffing het hoogst is) geen spooralternatief bestaat, zodat de prikkel vooral leidt tot buitenlandse vertrekpunten in plaats van *modal shift*? Hoe verhoudt dit zich tot het beoogde milieudoel?

² Kamerstukken I 2024/2025, 32 140, AL.

³ Geraadpleegd op: <https://www.telegraaf.nl/financieel/corendon-zet-vol-in-op-vakanties-vanaf-belgische-en-duitse-luchthavens-nederland-prijst-zich-uit-de-markt/91997171.html>

⁴ Kamerstukken I 2024/2025, 32 140, AL, p. 3 en 4.

⁵ CE Delft, mei 2025: Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting.

Wordt er met de beoogde heffing primair een budgettair doel gediend en niet een milieudoel?

Heeft u een gedegen impactanalyse verricht van de beoogde maatregel op het vestigings- en ondernemingsklimaat in Nederland?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk **binnen vier weken**.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Pim van Ballekom

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN - FISCALITEIT, BELASTINGDIENST EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2025

Hierbij stuur ik u de beantwoording van de schriftelijke vragen van 1 oktober 2025 over het onderzoek "Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting".

De staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,

Eugène Heijnen

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG INZAKE HET ONDERZOEK EFFECTEN VAN EEN AFSTANDSAFHANKELIJKE VliegBELASTING

II Reactie van de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de fractie van JA21 zijn gesteld naar aanleiding van de op 18 augustus 2025 door mijn ambtsvoorganger toegezonden brief over het door CE Delft uitgevoerde onderzoek “Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting”.⁶ De fractieleden van de BBB sluiten zich aan bij de gestelde vragen. Ik dank de leden voor de door hen gestelde vragen, waarop ik hierna inga. Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde daarvan aangehouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van JA21

De leden van de fractie van JA21 merken op dat Corendon in De Telegraaf aankondigt in 2026 meer stoelen over de grens te verkopen dan vanuit Nederland: Düsseldorf en Keulen verdubbelen en Brussel groeit, Düsseldorf betaalt zelfs mee aan de vliegbelasting en lokt Nederlandse reizigers en bedrijven actief.⁷ De leden van de fractie van JA21 vragen hoeveel feitelijke weglek er in 2024-2025 is en wat de raming is voor 2026-2028 bij invoering van deze heffing.

In de context van vraag en aanbod naar luchtvaart in Nederland, is het van belang om in ogenschouw te nemen dat de Nederlandse luchtvaart een hoge latente vraag kent. Dat wil zeggen dat de vraag naar luchtvaart vanuit Nederland hoger is dan het aanbod. Dit komt door de capaciteitsrestricties op het aantal vliegtuigbewegingen.⁸ Afname van de vraag naar luchtvaart door bijvoorbeeld duurdere vliegtickets zal daarom naar verwachting niet direct leiden tot een lagere hoeveelheid vliegtuigbewegingen. Deze vraaguitval wordt grotendeels opgevangen door de latente vraag van andere reizigers. De hoge vraag naar luchtvaart leidt ertoe dat groei van het aantal vluchten van Corendon op Düsseldorf meer als uitbreiding dan als weglek gezien moet worden.

Cijfermatig wordt dit verder geduid door recent onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). Uit dit onderzoek blijkt dat ongeveer 13% van de vliegreizen gemaakt door inwoners van Nederland vanaf een buitenlandse luchthaven vertrekt⁹. In eerder onderzoek uit 2018 was dit percentage circa 12%¹⁰, wat aangeeft dat het aantal Nederlanders dat uitwijkt stabiel is gebleven. Vooral inwoners nabij de grenzen met België en Duitsland vliegen relatief vaker vanaf luchthavens in die landen. Tegelijkertijd nemen de signalen over uitwijkende passagiers toe. Het kabinet zal deze ontwikkelingen daarom in de gaten houden.

In het wetsvoorstel Wet differentiatie vliegbelasting¹¹ is voorgesteld om het tarief van de vliegbelasting per 1 januari 2027 te differentiëren naar gevlogen afstand op basis van de eindbestemming van de passagier. Het wetsvoorstel sluit qua systematiek aan bij de opzet die ook in andere Europese landen zoals bijvoorbeeld Duitsland wordt gehanteerd. Met dit wetsvoorstel worden langere vluchten duurder, waardoor de relatieve verschillen met andere landen kleiner worden. Het risico op structurele weglek hangt echter niet alleen samen met de tariefstructuur, maar ook met de

⁶ CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, juni 2025.

⁷ Geraadpleegd op: <https://www.telegraaf.nl/financieel/corendon-zet-vol-in-op-vakanties-vanaf-belgische-en-duitse-luchthavens-nederland-prijst-zich-uit-de-markt/91997171.html>

⁸ Zo is de capaciteitsrestrictie van Schiphol Airport 478.000 vluchtbewegingen per jaar.

⁹ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2024). De Vliegende Hollander 2024.

¹⁰ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2018). De Vliegende Hollander.

¹¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 815 nr. 2 en 3.

absolute hoogte van het tarief en overige kostenfactoren, zoals havengelden en operationele kosten.

In het kader van deze maatregel is onderzoek uitgevoerd naar de effecten van verschillende varianten van vliegbelasting met een tarief gedifferentieerd naar afstand.¹² In het onderzoek zijn de jaren 2030, 2035 en 2040 als prognosejaren gehanteerd. De resultaten uit het onderzoek laten een vergelijk zien tussen de referentieprognose en de prognose van de effecten van de voorgestelde varianten. Alle in het vervolg van deze beantwoording benoemde effecten zijn de effecten in 2030 ten opzichte van de referentieprognose. Het onderzoek laat zien dat het totaal aantal passagiers dat vliegt van een Nederlandse luchthaven met 0,2% daalt door de maatregel.¹³ Ongeveer een kwart van deze passagiers kiest ervoor om uit te wijken naar een luchthaven over de grens, het merendeel van de passagiers kiest er echter voor om niet meer te vliegen of gebruik te maken van een andere vervoersmodaliteit. Hiernaast blijft het totaal aantal vluchten vanaf Nederlandse luchthavens gelijk. De onderzoekers verklaren dat dit effect voortkomt uit de eerder genoemde capaciteitsrestricties op Nederlandse luchthavens.

De leden van de fractie van JA21 vragen hoe het level playing field wordt geborgd, gelet op het expliciete weglokbeleid van buitenlandse luchthavens.

De luchtvaart is een internationale sector die zeer competitief is. Het kabinet heeft daarom bij voorkeur internationaal gecoördineerde beprijzing. Nederland opereert voor de vliegbelasting binnen een internationaal kader, waarin op Europees niveau vele landen reeds een vliegbelasting kennen. Bij het ontwerp van de maatregel is dus ook rekening gehouden met de effecten daarvan op het internationale en Europese level playing field. Wat betreft de vliegbelasting geldt voor vluchten binnen Europa dat het huidige tarief relatief hoog is ten opzichte van omliggende landen. Het tarief voor deze vluchten wijzigt niet en geldt ook na invoering van het gedifferentieerde tarief per 2027. Voor langere vluchten geldt dat het huidige tarief van de vliegbelasting in Nederland veelal lager ligt dan omliggende landen. Daarnaast hangt de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart ook af van andere kostenfactoren, zoals personeelskosten, brandstofprijzen en havengelden. Uit het onderzoek van CE Delft blijkt dat de maatregel geringe impact heeft op de netwerkkwaliteit van Nederland.

Zoals reeds benoemd, zal het kabinet de aantallen passagiers die vliegen vanaf Nederlandse luchthavens monitoren. De veranderingen in aantallen passagiers zullen ook worden meegenomen in de evaluatie van de maatregel. Bij deze evaluatie zal onder meer worden gekeken naar de feitelijke opbrengst per afstandscategorie, het effect op het vlieggedrag van passagiers (waaronder mogelijke uitwijkreacties) en de impact op de netwerkkwaliteit van Nederlandse luchthavens. Tevens zal worden gezien in hoeverre de tariefdifferentiatie daadwerkelijk bijdraagt aan het internaliseren van externe kosten, ook met het oog op toekomstige ontwikkelingen in de luchtvaart voor wat betreft stillere en schonere vliegtuigen. Deze inzichten zullen worden benut bij toekomstige beleidskeuzes of bijstelling van de maatregel.

¹² CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, juni 2025.

¹³ De in deze beantwoording opgenomen effecten betreffen de effecten van variant 1a uit het onderzoek van CE Delft. Variant 1a wijkt slechts minimaal af van de door het kabinet gekozen variant. Enkele eindbestemmingen (minimaal aantal vluchten) zijn van categorie/bijlage gewisseld door de aanpassing van de gehanteerde afstanden, ook zijn de tarieven voor de tweede en derde afstandscategorie in het voorstel € 1 à € 2 lager dan in variant 1a.

De leden van de fractie van JA21 merken op de minieme werkgelegenheidseffecten vooral het gevolg zouden zijn van capaciteitsplafonds op Schiphol, waardoor het totaal aantal vluchten nauwelijks verandert. De leden vragen of het kabinet erkent dat dit niets zegt over de kwaliteit van het netwerk (minder long haul, meer intra-EU), de waarde per vlucht en de impact op home carriers. De leden vragen of deze kwalitatieve verschuiving expliciet kunnen worden doorgerekend.

Het onderzoek van CE Delft laat een beperkte verschuiving zien van intercontinentale vluchten naar Europese vluchten.¹⁴ Het aantal vluchten voor Full Service Carriers laat geen stijging of daling zien. Voor Low Cost Carriers daalt het aantal vluchten met 0,1%. De precieze impact van de maatregel op de Nederlandse home carriers zal niet of nauwelijks afwijken van voornoemde percentages. Gelet op deze minimale effecten acht het kabinet een aanvullende doorrekening niet nodig.

De leden van de fractie van JA21 merken op dat het rapport van CE Delft stelt dat de effecten op zakelijke reizigers maximaal 0,5% zijn en dus het vestigingsklimaat "zeer beperkt" geraakt wordt, maar erkent tegelijk dat een causale relatie tussen luchtvaart en economische groei in de literatuur niet hard aantoonbaar is. De leden vragen of het kabinet het methodologisch verdedigbaar vindt om afwezigheid van bewijs te lezen als bewijs van afwezigheid. Ook vragen de leden of er aanvullend onderzoek komt naar bedrijfsmigratie/hoofdkantoren bij verslechterde long haul-connectiviteit.

Het kabinet acht het methodologisch juist dat de onderzoekers voorzichtig zijn met causale conclusies. De afwezigheid van bewijs voor een direct verband betekent niet dat luchtvaart geen economische betekenis heeft, maar dat deze moeilijk kwantitatief vast te stellen is. Luchtvaart is één van vele factoren die bijdragen aan het vestigingsklimaat. Het effect van de maatregel op het aantal zakelijke passagiers dat vliegt via een Nederlandse luchthaven is nihil. De internationale bereikbaarheid en netwerkqualiteit van Nederland spelen allebei een factor binnen in het vestigingsklimaat van Nederland. Het kabinet heeft deze factoren dan ook mee laten wegen bij de uiteindelijke vormgeving en maatvoering van de maatregel in kwestie.

De leden van de fractie van JA21 vragen hoe groot het netto CO₂-effect is wanneer reizigers voor lange vluchten eerst per auto naar Brussel of Düsseldorf rijden (extra grijze kilometers), en vervolgens alsnog vliegen. De leden vragen ook of dit leakage effect is meegenomen in de maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) /milieubalans.

De onderzoekers hebben dit zogenoemde leakage-effect meegenomen. De additionele emissies van wegvervoer zijn verwerkt in de totale effecten op klimaatemissies.¹⁵

De leden van de fractie van JA21 vragen hoe het kabinet de cumulatie van kostenverhogende maatregelen (vliegbelasting, ETS/ETS-2, havengelden) met andere toerisme- en hospitality-maatregelen (zoals de btw-verhoging op logies) op het vestigings- en toeristisch klimaat in Nederland en de vraaguitwijk naar het buitenland weegt.

De effecten van de cumulatie van deze maatregelen op het vestigings- en toeristisch klimaat zijn meegewogen bij het ontwerp van de maatregel. Zoals reeds benoemd zijn zowel de effecten op het aantal vluchten en het aantal passagiers, als de uitwijkeffecten, naar verwachting minimaal. Daarnaast geldt een deel van de maatregelen, zoals het Europese emissiehandelsstelsel (ETS/ETS-2) en de brandstofverplichtingen vanuit ReFuelEU Aviation, voor de gehele EU-luchtvaartsector, waardoor het level playing field in dat kader behouden blijft. De

¹⁴ Het aantal vluchten tot 500 km neemt toe met 0,4% net als het aantal vluchten van 500 tot 2.500 km. Het aantal vluchten 2.500 tot 6.000 km neemt af met 1,4%, het aantal vluchten van 6.000 tot 10.000 km met 1,6% en het aantal vluchten verder dan 10.000 met 1,3%.

¹⁵ Hierbij hebben de onderzoekers onderscheid gemaakt tussen CO₂- en non-CO₂-emissies.

luchthaven is verantwoordelijk voor het vaststellen van de havengelden. De havengelden dienen kostengeoriënteerd en redelijk te zijn. Het kabinet heeft hier geen beoordelende rol in.

De leden van de fractie van JA21 vragen of het kabinet het met de leden eens is dat juist voor lange vluchten (waar de heffing het hoogst is) geen spooralternatief bestaat, zodat de prikkel vooral leidt tot buitenlandse vertrekpunten in plaats van modal shift en hoe dit zich verhoudt tot het beoogde milieudoel.

Het klopt dat voor langeafstandsvluchten vaak geen (rendabele) alternatieve vervoerswijze dan het vliegtuig bestaat. De maatregel is dan ook niet gericht op het teweegbrengen van een verschuiving van de ene vervoerswijze naar de andere. De maatregel is gericht op het behalen van een budgettair doel en het bereiken van een hogere mate van internalisatie van de externe kosten van luchtvaart, zoals klimaatschade, gezondheidseffecten en geluidshinder. Om deze doelen te bereiken, worden langeafstandsvluchten, met een hogere totale uitstoot, hoger belast. De maatregel zorgt voor een beperkte verschuiving van het aantal intercontinentale vluchten vanuit Nederland naar vluchten binnen Europa. Dit betreffen kortere vluchten met absoluut gezien minder uitstoot dan intercontinentale vluchten. Deze verschuiving levert per saldo een positief klimaatteffect, namelijk een daling van de CO₂-emissies met 1,9% en een daling van de non-CO₂-emissies van 2,8%. Zoals reeds benoemd, zorgt de maatregel daarnaast voor een geringe afname van het aantal passagiers van 0,2%, waarvan een kwart de keuze maakt om uit te wijken naar een luchthaven over de grens. De uitwijk van deze passagiers is verwerkt in de totale effecten op klimaatemissies.

De leden van de fractie van JA21 vragen of er met de beoogde heffing primair een budgettair doel wordt gediend en niet een milieudoel.

Eenzijds beoogt het kabinet om met de maatregel vanaf 2027 de budgettaire opbrengst van de vliegbelasting structureel met € 257 miljoen (prijspeil 2025) te verhogen. Anderzijds beoogt het kabinet om met de maatregel de externe kosten die samenhangen met langeafstandsvluchten in grotere mate te internaliseren dan momenteel het geval is. Deze externe kosten zijn bij langeafstandsvluchten hoger, maar slechts in relatief geringe mate geïnternaliseerd in de prijs van een vliegreis.¹⁶ Uit het onderzoek van CE Delft komt ook naar voren dat de maatregel bijdraagt aan een hogere mate van internalisatie, namelijk een toename van 3 procentpunt.

Tot slot vragen de leden van de fractie van JA21 of het kabinet een gedegen impactanalyse van de beoogde maatregel op het vestigings- en ondernemingsklimaat in Nederland heeft verricht.

Ja. CE Delft heeft de effecten op werkgelegenheid, economische activiteit en netwerkqualiteit onderzocht. De conclusie is dat de maatregel verwaarloosbare effecten heeft op de economie en het vestigingsklimaat. De totale werkgelegenheid verandert nauwelijks, het aantal vliegtuigbewegingen blijft constant en de connectiviteit wordt niet wezenlijk geraakt.

¹⁶ CE Delft (2023), De prijs van een vliegreis Editie 2023, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2023.