



de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs Commissie Wetsvoorstellen

Aan Ministerie van Financiën

Ingediend op: <https://www.internetconsultatie.nl/luchtvaartbelasting>

Amsterdam, 4 september 2018

Betreft: Internetconsultatie Belasting op luchtvaart

Geachte dames en heren,

Met belangstelling heeft de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de Orde) kennisgenomen van het kabinetsvoornemen om vanaf 2021 een belasting op luchtvaart te introduceren. Via deze internetconsultatie maakt de Orde graag gebruik van de mogelijkheid om hierop te reageren. Hierbij hanteert de Orde de volgorde van de in de consultatie gestelde vragen.

Vragen Internetconsultatie - Belastingen op Luchtvaart

1. Achtergrond

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

Het heeft de Orde verbaasd dat het kabinet na de afschaffing van de vliegbelasting in 2009 voornemens is om opnieuw een belasting op luchtvaart te introduceren. Met name de ticketbelasting (spoor 3) toont veel overeenkomsten met de eerdere vliegbelasting, waar de zichtbare koppeling met de ticketprijs een van de bezwaren was die heeft geleid tot de snelle afschaffing ervan. Een andere belangrijke reden voor de afschaffing van de vliegbelasting was de opname van luchtvaart in het EU ETS vanaf 2012. Een herintroductie van deze belasting duidt voor de luchtvaartbranche niet op stabiel overheidsbeleid.

De Orde steunt de ambitie van het kabinet om de emissies van de luchtvaartsector te reduceren, maar vraagt zich af of dit beoogde doel vanuit nationaal beleid niet beter kan worden bereikt door verbetering van de al bestaande instrumenten. De Orde is in het algemeen geen voorstander van de introductie van weer een nieuwe belasting. Elke belasting, hoe klein ook, leidt immers tot additionele compliance-kosten bij de belastingplichtige en tot extra handavingskosten bij de (toch al overbelaste) Belastingdienst. De introductie van een nieuwe belasting voor deze relatief kleine vergroeningsmaatregel draagt daarnaast niet bij aan de vereenvoudiging van het Nederlandse belastingstelsel. Uit het consultatiedocument blijkt de Orde niet dat andere, niet-fiscale mogelijkheden zijn overwogen en waarom die niet effectief zouden zijn. De Orde beveelt daarom aan eerst andere, niet-fiscale mogelijkheden te onderzoeken om de doelstelling te realiseren. De Orde denkt hierbij bijvoorbeeld aan een regulering van de uitstoot van vliegtuigen op een wijze zoals ook bij auto's inmiddels gebeurt. Mocht het fiscale instrument toch noodzakelijk zijn, dan geeft de Orde in overweging om, indien mogelijk, aan te sluiten bij een reeds bestaande belasting. Voordeel daarvan is dat die bekend is bij belastingplichtigen én de Belastingdienst en de Belastingdienst die eenvoudiger in haar bestaande systemen kan inpassen.

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB reageert gevraagd en ongevraagd op fiscaal relevante (wets)voorstellen (en het voortraject daarvan) vanuit de expertise van haar leden. Belangrijke toetsstenen zijn rechtszekerheid (waaronder terugwerkende kracht), verenigbaarheid met het recht, uitvoerbaarheid, effectiviteit en efficiency, regeldruk en gevolgen voor het investeringsklimaat.

1

2. Onderzoek verschillende opties en processen

Geef het voorgaande u aanleiding tot opmerkingen en zo ja, kunt u deze toelichten?

Voor veel bestemmingen vanaf Nederlandse luchthavens geldt dat er geen duurzame alternatieven voor luchtvervoer voor handen zijn. Zoals uit het onderzoek van CE Delft blijkt, leidt de introductie van de belasting op luchtvaart dan ook niet tot minder vliegbewegingen, maar enkel tot een kleine verschuiving tussen de verschillende verkeerssegmenten.

Op zowel Europees als mondiaal niveau lopen verschillende initiatieven om de uitstoot van luchtvaart te reduceren. Bijvoorbeeld om het aantal gratis rechten en de vrijstelling voor intercontinentale vluchten te laten vervallen in het Europese emissiehandelssysteem ETS of de introductie van een emissiehandelssysteem door de VN-organisatie ICAO.

De Orde verneemt graag waarom het kabinet meent dat deze initiatieven om uitstoot van luchtvaart te belasten, kennelijk onvoldoende zijn en de invoering van een nieuwe belasting is vereist.

Mocht het kabinet toch voornemens zijn om een belasting op luchtvaart te introduceren, dan zou de effectiviteit kunnen worden vergroot door de opbrengst ten goede te laten komen aan de vermindering van de co₂-uitstoot van vliegtuigen. Evenals het kabinet gaat de voorkeur van de Orde ernaar uit om de invoering van een belasting op luchtvaart op Europees niveau af te stemmen. De Orde vraagt zich wel af of dit spoor een serieuze kans van slagen wordt gegund, nu het kabinet heeft aangekondigd in het najaar met een wetsvoorstel te willen komen. Het lijkt niet waarschijnlijk dat op zulke korte termijn er binnen de Europese Unie al voldoende draagvlak zal zijn.

Spoor 1 Europese afspraken over belastingen op luchtvaart

3. Btw en accijns

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?

Omzetbelasting is binnen de EU geharmoniseerd. Lidstaten hanteren daarbij het nultarief op intracommunautaire leveringen en diensten. Aangezien de luchtvaart in Nederland nagenoeg geheel bestaat uit internationaal personen- of goederenvervoer acht de Orde een btw-heffing op vliegtickets daarom onwenselijk.

Voor het invoeren van accijns op kerosine komt de Orde tot de conclusie dat het vanwege het Verdrag van Chicago zeer moeilijk zo niet onmogelijk zal zijn om deze in te voeren. Vooral is te denken aan artikel 15 van dit Verdrag dat heffingen verbiedt waar een zekere tegenprestatie (binnenkomst, gebruik of vertrek van het luchtruim) tegenover staat. Omdat een accijns op kerosine als een dergelijke heffing kwalificeert,¹ zou deze naar de mening van de Orde niet moeten worden ingevoerd.

4. Europese passagiersbelastingen

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?

¹ Zie onder andere A-G conclusie 10 juli 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BI3450.

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB reageert gevraagd en ongevraagd op fiscaal relevante (wets)voorstellen (en het voortraject daarvan) vanuit de expertise van haar leden. Belangrijke toetsstenen zijn rechtszekerheid (waaronder terugwerkende kracht), verenigbaarheid met het recht, uitvoerbaarheid, effectiviteit en efficiency, regeldruk en gevolgen voor het investeringsklimaat.

Om de versturende effecten van het invoeren van een vliegbelasting te beperken, vindt de Orde het een goede zaak dat het kabinet zoekt naar afstemming op Europees niveau. Hiermee wordt eventueel uitwijkgedrag voorkomen, hetgeen de effectiviteit van de maatregel ten goede komt.

Zoals aangegeven, is de Orde geen voorstander van een passagiersbelasting en geeft zij de voorkeur aan verbetering van bestaande instrumenten, zoals het EU ETS. De Orde vindt het onwenselijk dat meerdere instrumenten worden ingezet die allemaal hetzelfde doel (lijken te) beogen. Zowel de luchtvaartsector als de uitvoerende instanties worden hiermee onnodig met complexe wetgeving en administratieve lasten opgezadeld.

Indien wel voor deze variant wordt gekozen, is de Orde er sterk voorstander van om te leren van ervaringen uit het verleden. Aangezien er een grote EU-rechtelijke discussie ontstond bij de introductie van de vliegbelasting in 2008 omtrent de differentiatie van de gehanteerde tarieven, adviseert de Orde om hiermee in het onderhavige voorstel rekening te houden. Om die reden zou er geen onderscheid moeten worden gemaakt tussen vluchten naar willekeurige binnen de EU/EER gelegen luchthavens. Een dergelijke differentiatie lijkt veiliger dan een differentiatie op basis van afgelegde kilometers. Een dergelijke nadere differentiatie is overigens wel mogelijk, zolang alle intra-EU vluchten maar naar hetzelfde tarief belastbaar zijn. Zie in dit kader mede het antwoord op de vragen onder spoor 3.

5. Onderzochte varianten 1a en 1b

Onderzochte varianten 1a en 1b – Heeft u opmerkingen over de onderzochte varianten en de effecten ervan? Zo ja, kunt u dit toelichten?

-

Spoor 2 Een belasting op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen

6. Geluidscertificering en maximaal startgewicht

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?

Met het oog op het reduceren van luchtvaartemissie vindt de Orde een grondslag die uitgaat van startgewicht of geluid geen logische keuze. Waarom wordt de grondslag niet gekoppeld aan de uitstoot? Een dergelijke heffing zou bovendien mogelijk innovatie in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld als een duurzame brandstof leidt tot toename van het startgewicht maar afname van de uitstoot.

De Orde wijst erop dat bij deze varianten volgens het onderzoek van CE Delft de CO₂-emissie van vliegtuigen juist licht toeneemt. Indien het beleid van het kabinet erop is gericht om het gebruik van de meest vervuilende of lawaaiige vliegtuigen te ontmoedigen, vraagt de Orde zich af waarom er niet wordt gekozen voor invoering van uitstootnormen of geluidsnormen, vergelijkbaar met de regulering van de uitstoot van autovoertuigen. De Orde is geen voorstander om de fiscaliteit voor dergelijke doelstellingen als instrument te gebruiken.

7. Consequenties belasting per vliegtuig

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

De ons omringende landen met een vliegbelasting hebben gekozen om alleen passagiers in de heffing te betrekken, die hun reis in het desbetreffende land aanvangen. Indien Nederland een belasting per vliegtuig introduceert, zou dat als consequentie hebben dat transferpassagiers die hun reis zijn begonnen in een land met een passagiersbelasting, worden geconfronteerd met een dubbele vliegbelasting. De Orde raadt het kabinet dan ook aan om de systematiek van de belasting op luchtvaart zoveel mogelijk te laten aansluiten op die in de ons omringende landen.

8. Onderzochte varianten 2a, 2b en 2c van een belasting per vliegtuig

Heeft u opmerkingen over de drie onderzochte varianten en heeft u 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?

-

Spoor 3 Een vliegticketbelasting**9. Positie transferreizigers**

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?

De Orde vindt het een goede zaak dat transferreizigers buiten de vliegticketheffing worden gehouden en daarmee aansluiting wordt gezocht bij de andere Europese landen waar een ticketbelasting wordt gehouden. Hiermee wordt het gevaar op dubbele belastingheffing voorkomen.

Belangrijkste bezwaar van een ticketbelasting is dat hiervan slechts een beperkte prikkel uitgaat om de luchtvaartemissies te beperken. Bij een vast bedrag per passagier wordt geen onderscheid gemaakt of de desbetreffende vlucht relatief veel of weinig uitstoot kent. Investerings in duurzaamheid en innovatie kunnen hierdoor worden tegengewerkt. Daarnaast is de Orde van mening dat, zoals gezegd, geen onderscheid dient te worden gemaakt tussen vluchten naar willekeurige binnen de EU/EER gelegen luchthavens, zoals in het antwoord bij vraag 4 is uiteen gezet.

10. Onderzochte varianten 3a tot en met 3e van een ticketbelasting

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?

-

Algemeen**11. Bereik van een vliegbelasting**

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?

Met het oog op de uitvoerbaarheid van de regeling, adviseert de Orde dat kleinere vliegtuigen met een maximaal toegelaten startgewicht van 8.616 kilogram en luchthavens waarvan de start- en landingsbaan korter is dan 1.800 meter, buiten de heffing worden gehouden. Een vergelijkbare regeling was opgenomen in de vliegbelasting uit 2008.

12. Administratieve lasten en uitvoeringskosten

Heeft u op dit punt nog aanvullende opmerkingen en suggesties en zo ja, kunt u deze toelichten?

De Orde vraagt zich af of het noodzakelijk is om een nieuwe belasting in te voeren. Zowel de budgettaire als de milieudoelstellingen lijken ook met behulp van bestaande regelingen te kunnen worden gerealiseerd. De Orde is dan ook van mening dat bedrijven onnodig met nieuwe administratieve lasten worden geconfronteerd. De Orde spreekt daarbij zijn zorgen uit dat door de invoering van complexe nieuwe regelgeving de uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst zullen toenemen.

13. Vervolg

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?

Zoals aangegeven, zijn er al instrumenten voorhanden om de uitstoot van de luchtvaartsector te reduceren. Het kabinet zou ernaar moeten streven om de effectiviteit en robuustheid van de bestaande systemen te vergroten. Mocht het kabinet tot de conclusie komen dat de milieudoelstellingen hiermee niet kunnen worden gerealiseerd, dan acht de Orde het meer voor de hand liggend dat er regulering komt van de uitstoot van vliegtuigen. De invoering van een nieuwe belasting op luchtvaart is naar de mening van de Orde daarvoor niet noodzakelijk en ook niet wenselijk.

Mocht het kabinet toch besluiten tot de invoering van een belasting op luchtvaart dan heeft de Orde de voorkeur om deze belasting op Europees of mondiaal niveau af te stemmen. Op hele korte termijn verwacht de Orde niet dat er in de EU-draagvlak zal zijn voor het invoeren van een van de voorgestelde varianten. In 2019 worden bovendien Europese verkiezingen gehouden en staan onderhandelingen gepland over de klimaatdoelen van 'Parijs'. De Orde vraagt zich af of het kabinet niet deze ontwikkelingen moet afwachten, alvorens het wetsvoorstel in te dienen.

Uiteraard is de Orde graag bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,
de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

drs. R.A. van der Jagt
voorzitter Commissie Wetsvoorstellen