

## Samenvatting

### Terugkerende discussie

Belastingen en heffingen voor vliegverkeer zijn een terugkerend onderwerp van discussie. Voorstanders van belastingen vinden het onrechtvaardig dat de internationale luchtvaart is vrijgesteld van accijns op brandstof en dat er een nultarief geldt voor de BTW. Voor andere vervoermiddelen gelden deze belastingen in sommige situaties wel en dat leidt tot verstoring van de concurrentieverhoudingen. Anderen hanteren het milieuargument: vliegen is eigenlijk te goedkoop omdat niet alle milieukosten in de prijs van een ticket verdisconteerd zijn. Met belastingen zou dit kunnen worden opgelost. Tegen het eerste argument wordt door tegenstanders ingebracht dat de luchtvaart in Nederland de volledige kosten van de benodigde infrastructuur en verkeersleiding draagt, wat bij andere vervoerwijzen vaak niet het geval is. En tegenover het milieuargument stellen zij dat vliegen een essentiële bijdrage levert aan de economie en werkgelegenheid.

### Overzicht

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) wil met dit rapport een overzicht bieden van de informatie die van belang is bij de afweging of belastingen voor bepaalde doeleinden en in een bepaalde situatie het meest geëigende instrument zijn. Over de wenselijkheid of onwenselijkheid van belastingen doet het KiM geen uitspraken. Tevens blijkt uit deze studie geen intentie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor nieuwe belastingen in de luchtvaart. Het rapport geeft antwoord op de volgende vragen:

- Welke belastingen en heffingen bestaan er voor de Nederlandse luchtvaart?
- Zijn er motieven om in de Nederlandse luchtvaart belastingmaatregelen in te zetten en zo ja welke?
- In hoeverre draagt de luchtvaart de totale maatschappelijke kosten en hoe verhoudt zich dat tot andere concurrerende vervoerwijzen?
- Is het voor de bescherming van het milieu effectiever om belastingen en heffingen te introduceren of om alternatieven zoals een emissiehandelsstelsel in te voeren?
- Welke besteding van de opbrengsten is het meest efficiënt?
- Wat zijn de effecten van concrete belasting- en heffingsmaatregelen op de luchtvaartsector en op het milieu?
- Als de overheid de concurrentiepositie van Schiphol wil bevorderen, welk belasting- en heffingssysteem past daar dan het beste bij?

### Huidige belastingen en heffingen in de Nederlandse luchtvaart

Om te mogen landen op Schiphol en er te vertrekken moeten luchtvaartmaatschappijen diverse belastingen betalen. De belangrijkste zijn een geluidsheffing om isolatiemaatregelen mee te bekostigen en een planningscompensatieheffing om bepaalde uitgaven op het gebied van ruimtelijke ordening te financieren. Daarnaast betalen zij luchthaventarieven en tarieven voor de luchtverkeersleiding. Dit zijn echter geen belastingen, maar vergoedingen voor verleende diensten.

Op grond van bilaterale luchtvaartovereenkomsten is de internationale luchtvaart wereldwijd vrijgesteld van accijns op kerosine. Accijns op kerosine zou met wederzijdse instemming wel mogelijk zijn tussen EU-lidstaten, maar tot op heden gebeurt dat nog nergens. Op kerosine voor binnenlandse vluchten zit in Nederland wel accijns, maar dit betreft doorgaans alleen general aviation. Daarnaast heft de overheid BTW over binnenlandse vluchten. Voor internationale vluchten is er het zogeheten nultarief. Bij zakelijk personenvervoer en goederenvervoer betaalt de eindverbruiker (de consument) uiteindelijk BTW over de toegevoegde waarde in deze stap van de productieketen. Bij niet-zakelijk personenvervoer is de reiziger zelf de eindverbruiker en blijft de vervoerdienst onbelast.

### **Motieven voor belastingen**

Er zijn verschillende motieven denkbaar om belastingmaatregelen in de luchtvaart te nemen. Bijvoorbeeld het genereren van inkomsten voor de financiering van goederen en diensten die (deels) door de overheid worden betaald. Een ander motief is het in rekening brengen van alle maatschappelijke kosten, bijvoorbeeld die van milieuvervuiling en geluidsoverlast. Daarnaast kan economische efficiëntie een rol spelen; verschillen in belastingdruk (bijvoorbeeld door subsidies) kunnen namelijk leiden tot een ongelijk speelveld in de concurrentie tussen vervoerwijzen. Tot slot kunnen sociaaleconomische verdelingsaspecten een rol spelen; van het vliegverkeer maken midden- en hogere inkomens meer dan gemiddeld gebruik.

### **Voor- en nadelen van belastingen als instrument**

Aan het gebruik van belastingen als beleidsinstrument voor milieudoelen zitten voor- en nadelen. Het voordeel van belastingen ten opzichte van normen of wetten is dat de producent de keuze heeft de milieubelasting te betalen of minder te vervuilen. Het resultaat is dat milieuvervuiling daar wordt verminderd waar dit het goedkoopst kan. Bovendien vormt de belasting een voortdurende prikkel om de milieuvervuiling met behulp van innovatie verder terug te dringen.

Belastingen kunnen in bepaalde situaties wel minder effectief zijn dan normen. Dit is onder andere het geval wanneer vervuiling op de ene locatie meer schade veroorzaakt dan op de andere. Daarnaast kunnen belastingen, net als normen, nadelig uitpakken voor de concurrentiepositie. Voor een internationale sector als de luchtvaart gaat dit vooral op wanneer maatregelen alleen in Nederland of alleen in Europa gelden. Wereldwijde maatregelen hebben dit nadeel niet, al zal de concurrentiepositie wel verminderen ten opzichte van andere vervoerwijzen.

### **Emissieheffing of emissiehandel?**

Specifiek voor het terugdringen van de uitstoot van vervuilende stoffen is handel in emissierechten een alternatief voor een emissieheffing. Emissierechten houden in dat men het recht heeft om een bepaalde hoeveelheid vervuilende stof uit te stoten. De totale hoeveelheid emissierechten is begrensd, maar door te handelen in deze rechten kan de hoeveelheid rechten per bedrijf toe- of afnemen al naar gelang de mogelijkheden om emissies te verminderen.

Vanaf 2012 vallen alle vluchten van en naar EU-luchthavens onder het al bestaande EU-emissiehandelsstelsel voor CO<sub>2</sub>. Bij emissiehandel staat de prijs per eenheid emissie niet vast, maar mag de totale omvang van de emissies niet boven een bepaald emissieplafond uitkomen. De hoogte van dit plafond ten opzichte van de

huidige omvang van de emissies bepaalt in hoeverre emissierechten schaars zullen zijn. Hoe schaarser, des te hoger de prijs.

Theoretisch gezien zijn er tussen de instrumenten emissieheffing en emissiehandel veel parallellen. In beide gevallen is het voor het optimale gebruik van het instrument van belang om te weten wat de kosten zijn van een extra hoeveelheid emissie en wat de kosten zijn van een extra hoeveelheid vermeden emissie. Zolang extra emissie meer kost dan extra vermeden emissie is het maatschappelijk gezien welvaartsverhogend om meer emissies te vermijden. Dit geldt tot het punt waarop er zoveel emissies vermeden worden dat beide kosten aan elkaar gelijk zijn. Dit punt is de optimale hoogte van de heffing of de optimale hoogte van het emissieplafond.

In de praktijk is het moeilijk om het verloop van beide kostencurves precies te bepalen. De eigenschap van emissiehandelssystemen is dat ze de omvang van de vervuiling begrenzen, maar tegen onzekere kosten. De kosten kunnen te hoog of te laag zijn ten opzichte van wat optimaal is. De eigenschap van heffingen is dat de kosten per extra hoeveelheid emissie vaststaan, maar tegen onzekere uitkomsten. Dat betekent dat niet zeker is of er te veel of te weinig reductie is ten opzichte van wat optimaal is.

Het is vanuit wetenschappelijk perspectief niet op voorhand duidelijk welk van de twee mechanismen in het algemeen de voorkeur heeft. Wanneer de schadekosten van een extra hoeveelheid emissie sneller toenemen dan de kosten van een extra hoeveelheid vermeden emissie, dan is het maatschappelijk waarschijnlijk optimaler om de schade met zoveel mogelijk zekerheid te beperken. Dat kan door daar een limiet aan te stellen met behulp van een emissieplafond. Als de schadekosten van een extra hoeveelheid emissie minder snel toenemen dan de kosten van een extra hoeveelheid vermeden emissie, dan is het waarschijnlijk optimaler om met een heffing de vermijdingskosten te begrenzen. Er is veel praktijkkennis nodig om vast te stellen van welke situatie sprake is. Als deze kennis niet aanwezig is, zal de keuze op politiek niveau afhangen van welke zekerheid (omvang van uitstoot of van kosten) het meest gewenst is. Daarnaast kunnen ook andere overwegingen een rol spelen, bijvoorbeeld de uitvoerings- en handhavingskosten van beide typen instrumenten.

### **Besteding van opbrengsten**

Vanuit een economisch perspectief is het het meest welvaartsverhogend om de opbrengsten van een nieuwe milieubelasting (of van geveilde rechten) te besteden aan verlaging van het marginale tarief van andere belastingen, bijvoorbeeld inkomstenbelasting. Dat levert bovenop het milieueffect een extra welvaartswinst op.

Bij de politieke discussie over de besteding van opbrengsten zullen behalve maatschappelijke efficiëntie ook effecten op de concurrentiepositie of het maatschappelijk draagvlak een grote rol spelen. Om de sectorale concurrentiepositie te beschermen tegen belastingverschillen en om het gevoel van rechtvaardigheid te verhogen kan de overheid ervoor kiezen (een deel van) de opbrengsten van belastingmaatregelen te investeren in de getroffen sectoren.

Een optie is om de opbrengsten te besteden aan aanvullende maatregelen om uitstoot te verminderen. Dit verhoogt de milieueffectiviteit en zeer waarschijnlijk ook het draagvlak, maar het kan de maatschappelijke efficiëntie verlagen, doordat het duurdere maatregelen zijn die de luchtvaartmaatschappijen zelf niet rendabel vinden. Dit geldt niet voor maatregelen die innovatie bevorderen, zolang deze innovatie positieve effecten heeft voor de maatschappij als geheel en de innovatie zonder de bijdrage vanuit de overheid niet had plaatsgevonden.

### **Effecten van concrete maatregelen in de luchtvaart**

Belastingmaatregelen, of vergelijkbare maatregelen zoals emissiehandel, hebben effect op de vraag naar vliegen en op de emissies van luchtverontreinigende stoffen. Dit rapport gaat in op de effecten van de volgende maatregelen:

- accijns op kerosine;
- emissieheffing (in verschillende vormen);
- vliegbelasting;
- handel in emissierechten.

De effecten van deze maatregelen zijn lastig met elkaar te vergelijken, zowel in afzonderlijke studies als tussen verschillende studies. De uitgangspunten en aannames bij de maatregelen verschillen over het algemeen van elkaar. Er kan daarom niet geconcludeerd worden dat het ene type heffing altijd te prefereren is boven het andere. Dat is afhankelijk van het doel, bijvoorbeeld het milieu beschermen, of de concurrentiepositie bevorderen, maar ook van de precieze invulling van de heffing. Van belang zijn de hoogte van de heffing en de daarmee gepaard gaande prijsprikkel en het geografische bereik van de maatregel. Tot slot moet men ook rekening houden met de mogelijkheden voor luchtvaartmaatschappijen en/of consumenten om de belasting te ontwijken door het gedrag in een gewenste (of ongewenste) richting aan te passen.

Om ongewenst ontwijkgedrag te minimaliseren en de concurrentiepositie zo min mogelijk aan te tasten, is het wenselijk te streven naar een zo groot mogelijk geografisch bereik (niet alleen in Nederland). Daarnaast is het mogelijk de belasting zo te differentiëren naar motief (zakelijk, vrije tijd) of segment (passagiers, vracht), dat de minst prijsgevoelige groepen de zwaarste lasten dragen. Een nadeel is dat dit het gevoel van rechtvaardigheid waarschijnlijk niet ten goede komt.

Als het uitgangspunt bij de invoering van belastingen is om de concurrentiepositie van Schiphol zoveel mogelijk te handhaven, dan is de optimale belasting afhankelijk van het motief waarmee de belasting wordt ingevoerd. Is het motief inkomsten genereren, dan sluit een vliegbelasting hierbij het beste aan omdat de opbrengst over de tijd constant is. Het is voor de concurrentiepositie wel van belang dat de belasting dan ook in ons omringende landen geldt, zodat het voor Nederlanders niet lonend is om vanwege de belasting vanuit het buitenland te vliegen.

Is het motief om alle maatschappelijke kosten in rekening brengen, dan zijn Europese of wereldwijde emissieheffingen of verhandelbare emissierechten efficiënter. Ze zorgen ervoor dat bedrijven emissies terugdringen waar dit het goedkoopst kan en ze vormen een voortdurende prikkel om emissies verder te verminderen. Van deze twee instrumenten is emissiehandel voor de luchtvaart waarschijnlijk gunstiger, omdat emissiehandel de mogelijkheid biedt om de reductie

ook buiten de sector te laten plaatsvinden. Dat zal goedkoper zijn dan wanneer met een heffing eenzelfde milieueffect binnen de sector bereikt moet worden.

De motieven economische efficiëntie en sociaaleconomische verdeling laten zich lastiger vertalen naar keuzes voor specifieke belastingen. Het gaat er daarbij eerder om met concrete invullingen van belastingmaatregelen te voorkomen dat er op concurrerende markten een ongelijk speelveld ontstaat, of dat er situaties ontstaan die velen als onrechtvaardig beschouwen.