

# Belastingen in de luchtvaart

*Joost Kolkman en Joost Zuidberg*

*Luchtvaart levert een belangrijke bijdrage aan de economie, maar gaat gepaard met negatieve externe effecten. Een deel van de politiek en de maatschappij pleit voor de internalisatie van deze externe effecten. Prijsmaatregelen die internalisatie mogelijk maken zijn onder andere het invoeren van een vliegbelasting, een emissieheffing of een emissiehandelssysteem. Bij de invoering van dergelijke maatregelen is het van belang om goed te kijken naar de effecten op de concurrentiepositie van de sectorpartijen en op de welvaart van de Nederlandse consument.*

## 1 Inleiding

Belastingen voor vliegverkeer zijn een terugkerend onderwerp van politieke discussie, zowel nationaal als internationaal. 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 vaak 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 veel landen 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.

Het doel van dit artikel is om aan te geven wat de situatie is met betrekking tot belastingen in de luchtvaart, welke redenen er kunnen zijn om iets aan de bestaande situatie te willen veranderen en welke instrumenten daarvoor ter beschikking staan. Daarnaast behandelen we een aantal overwegingen die een rol spelen bij de afweging of een belasting in een bepaalde situatie het meest geëigende instrument is.

## 2 De rol van internationale verdragen en afspraken

In veel discussies over de juridische mogelijkheden van belastingen op het vliegverkeer wordt verwezen naar het Verdrag van Chicago. Dit verdrag werd in 1944 opgesteld om de inrichting van het zich ontwikkelende luchtverkeer tussen de verdragsstaten bindend te regelen. Het algemene doel van het verdrag is ‘een veilige en ordelijke ontwikkeling van de internationale burgerluchtvaart’ en dat ‘internationale luchtverkeersdiensten kunnen worden opgezet op basis van gelijke kansen en economisch gezond geëxploiteerd kunnen worden’ (ICAO 2006).

Het Verdrag van Chicago verbiedt dat verdragsstaten belasting heffen op brandstof die al in een vliegtuig zit, dit om dubbele belasting te voorkomen. Het verdrag verbiedt niet om accijns te heffen op brandstof die in het land zelf wordt getankt. ICAO heeft daarom enkele jaren na het verdrag in een resolutie vastgelegd dat verdragsstaten, op wederzijdse basis, geen accijns heffen op de brandstof voor internationale vluchten door luchtvaartmaatschappijen uit de betreffende staten. Dit beleid is in de praktijk vastgelegd in de bilaterale luchtvaartovereenkomsten tussen landen (ICAO 2008). De Europese richtlijn 2003/96 over belasting van energieproducten heeft het wel mogelijk gemaakt om bij wederzijdse overeenstemming kerosinebelasting in te voeren op vluchten tussen twee EU-landen. Dit gebeurt tot op heden nergens. Kerosinebelasting op binnenlandse vluchten is wel mogelijk en wordt in de EU alleen door Nederland geheven, zij het dat dit in de praktijk vooral General Aviation betreft. Buiten de EU gebeurt dit ook in de VS, Japan, India en Noorwegen (Wit 2007).

Voor het internationale personen- en goederenvervoer door de lucht geldt daarnaast een zogeheten nultarief voor de btw. De reden is dat btw een instrument is om het verbruik binnen een bepaald verbruiksgebied te belasten. Om die reden wordt bij export van goederen en diensten geen btw geheven. Bij zakelijk personenvervoer en goederenvervoer betaalt de eindverbruiker (de consument) later in de waardeketen wel btw over de door de vervoersdienst gegenereerde toegevoegde waarde. Maar bij niet-zakelijk personenvervoer is de reiziger zelf de eindverbruiker en blijft de vervoersdienst dus onbelast.

## 3 Motieven

Er zijn verschillende motieven voor het nemen van belastingmaatregelen. Van oudsher is het genereren van inkomsten voor de financiering van publieke goederen en diensten een belangrijke reden. Belastingheffing kan echter ook gebeuren om de externe effecten te internaliseren, of om een economisch efficiëntere situatie te creëren.

Veel vervoerwijzen dragen via btw en accijnzen bij aan het budget van de overheid. Het internationale niet-zakelijke personenvervoer betaalt daarentegen geen btw en op brandstof die wordt verbruikt in de internationale luchtvaart zit geen accijns. Dit druist in tegen het macro-economische rechtvaardigheidsprincipe

dat van vlieggreizen eenzelfde bijdrage aan de publieke middelen verlangd mag worden als van andere (concurrerende) vervoerwijzen (Wit et al. 2003). Het is echter niet eenvoudig om btw of accijnzen op internationale vlieggreizen te realiseren. Binnen de EU kunnen besluiten over btw-regels alleen genomen worden als alle lidstaten daarmee instemmen (EU 2010). Voor accijnzen op internationale vlieggreizen is herziening van alle bilaterale luchtvaartverdragen met niet-EU-landen vereist. Dat is een ingewikkelde opgave. Een alternatief is het invoeren van een vliegbelasting in de vorm van een ticketheffing, waarbij een vast bedrag per verkocht ticket in rekening wordt gebracht. Eventueel kan hierbij gedifferentieerd worden naar verschillende aspecten zoals reisklasse, afstandscategorie of bestemming. In Nederland is tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2009 een vliegbelasting van kracht geweest en onder andere in Engeland en Frankrijk bestaat een dergelijke heffing nog steeds. In alle drie de landen was de vrijstelling van btw één van de argumenten om de belasting in te voeren (Wit 2007).

Het internaliseren van externe effecten is een motief dat een iets breder maatschappelijk draagvlak geniet dan de financiering van de algemene middelen. Voorbeelden van externe effecten, veroorzaakt door de luchtvaart, zijn klimaatverandering, aantasting van de lokale luchtkwaliteit, water- en bodemvervuiling, geluidshinder, geurhinder en veiligheidsrisico's (Wit et al. 2003). Zoals bij vrijwel alle vervoersmodaliteiten zijn de meeste externe kosten van de luchtvaart niet geïnternaliseerd. Alleen ter compensatie van geluidshinder en de lokale uitstoot van onder andere NO<sub>x</sub> en koolwaterstoffen wordt in sommige landen een belasting geheven. Bij het ontwerpen van belastinginstrumenten om de externe kosten te internaliseren is het van belang of de externe effecten alleen lokaal of vooral globaal optreden. De reden is dat belastingmaatregelen effect zullen hebben op de concurrentiepositie van de belaste sector. Om het effect op de concurrentiepositie te minimaliseren passen bij lokale effecten lokale maatregelen en bij globale effecten globale maatregelen.

Een laatste motief kan volgen uit een welvaartseconomisch streven om de economie zo efficiënt mogelijk in te richten. Dat houdt in dat alle goederen en diensten de juiste prijs hebben, hetgeen wil zeggen dat de prijs gelijk is aan de maatschappelijke kosten. In dat geval wordt de optimale hoeveelheid van die goederen en diensten geconsumeerd: alleen die transacties waarvan het nut gelijk is aan of hoger dan de maatschappelijke kosten vinden plaats. Een situatie van perfecte economische efficiëntie is een hypothetisch uitgangspunt, want het zal nooit precies bekend zijn wanneer deze situatie bereikt is. Desondanks kunnen er wel situaties benoemd worden die meer of minder economisch efficiënt zijn. De hiervoor genoemde externe kosten, mits niet geïnternaliseerd, zijn een vorm van economische inefficiëntie, omdat door lagere private dan maatschappelijke kosten meer vervuilende goederen en diensten worden geconsumeerd dan maatschappelijk optimaal is.

In het streven naar economische efficiëntie is het verschillend behandelen van substitueerbare vervoersmodaliteiten, bijvoorbeeld door middel van subsidies, onwenselijk. Van de modaliteit die wordt gesubsidieerd, wordt dan immers meer geconsumeerd dan maatschappelijk optimaal is, omdat de prijs kunstmatig laag wordt

gehouden. Het vrijstellen van accijnzen voor de luchtvaart kan in dit licht gezien worden als het stimuleren van een economische inefficiënte situatie, omdat voor andere, deels concurrerende, vervoersmodaliteiten wel accijnzen in rekening worden gebracht. In werkelijkheid is de situatie echter complex, omdat vrijwel elke modaliteit op een of andere manier direct of indirect gesubsidieerd wordt. Best et al. (2006) hebben onderzoek gedaan naar de omvang en structuur van transportsubsidies in Europa. Zij zijn uitgegaan van alle transportkosten die niet door gebruikers worden gedragen, voor zover deze voordelen vanuit publieke middelen worden bekostigd. Uit het onderzoek blijkt dat de transportsubsidies voor de luchtvaart vooral zitten in btw- en accijnsvrijstellingen, terwijl de sector, in tegenstelling tot andere sectoren, geen subsidies voor zijn infrastructuur ontvangt. Per saldo blijkt uit de studie dat de luchtvaartsector op EU-niveau niet bovenmatig gesubsidieerd wordt ten opzichte van andere modaliteiten.

#### 4 Beschikbare instrumenten

Het internaliseren van externe effecten is in veel gevallen het belangrijkste motief om belastingmaatregelen voor de luchtvaart te overwegen. Gelet op de feitelijke situatie rondom belastingen zoals geschetst in Sectie 2, bestaan hiervoor grofweg drie instrumenten: een vliegbelasting, emissieheffingen en handel in emissierechten. Emissiehandel is overigens geen echte belastingmaatregel, maar wordt daarmee wel vaak in een adem genoemd, omdat het een vergelijkbare prijsprikkel geeft.

Een vliegbelasting is van deze drie instrumenten het minst effectief, omdat luchtvaartmaatschappijen daardoor geen prikkel krijgen om maatregelen te nemen om de externe effecten te verlagen. De enige verlaging die plaatsvindt is vanwege vraaguitval en substitutie naar andere vervoerwijzen (op korte afstanden). Een vliegbelasting is relatief eenvoudig in te voeren, maar is niet onomstreden. ICAO wijst regelmatig op een eigen resolutie over belastingen op de verkoop en het gebruik van internationale luchttransportdiensten. Daarin is vastgelegd dat verdragsstaten zich tot het uiterste zullen inspannen om dergelijke belastingen te beperken (ICAO 2000). ICAO-resoluties zijn echter niet bindend, dus verdragsstaten zijn vrij om hiervan af te wijken. Dit gebeurt in de praktijk ook, zoals recentelijk in Duitsland waar per 1 januari 2011 een *flugsteuer* is ingevoerd. De luchtvaartsector wijst derhalve ook op het Verdrag van Chicago. Daarin staat dat er geen belasting mag worden opgelegd aan een vliegtuig of aan de passagiers aan boord daarvan, zuiver en alleen voor het recht om te vliegen naar, vanuit of over het territorium van een verdragsstaat. In Nederland heeft de rechtbank in Den Haag geoordeeld dat dit moet worden opgevat als een discriminatieverbod. Dat wil zeggen dat een vliegbelasting mogelijk is, zolang luchtvaartmaatschappijen uit andere verdragslanden niet anders worden behandeld dan luchtvaartmaatschappijen uit het eigen land (Rechtbank 's-Gravenhage 2008).

De luchtvaartsector ziet emissieheffing of emissiehandel wel als onderdeel van een goede strategie om emissies te reduceren (ICAO 2010). Theoretisch gezien zijn

er tussen beide instrumenten veel parallellen. In beide gevallen is het voor een optimale inzet van het instrument van belang om te weten wat de marginale kosten zijn bij toename van de emissies en wat de marginale kosten zijn bij toename van de vermeden emissies. Het punt waarop beide kostencurves elkaar snijden bepaalt zowel de optimale hoogte van een heffing als de optimale hoogte van een 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 hoeveelheid emissie vaststaan, maar tegen onzekere effecten op de emissies. 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. De keuze zal daarom op politiek niveau afhangen van welke zekerheid (omvang van uitstoot of van kosten) het meest gewenst is. Daarnaast zullen ook andere overwegingen een rol spelen, bijvoorbeeld de uitvoerings- en handhavingskosten van beide typen instrumenten.

Een andere overeenkomst tussen emissieheffing en emissiehandel is dat met dit type maatregelen eenzelfde milieu-effect kan worden bereikt als met wettelijke voorschriften en normen, maar tegen gemiddeld lagere kosten. De emissies zullen namelijk worden teruggedrongen waar dit het goedkoopst kan. De ene luchtvaartmaatschappij doet daarbij meer dan gemiddeld en de andere maatschappij minder. Dit is afhankelijk van het verschil tussen de hoogte van de heffing (of de marginale kosten van uitstootrechten) en de marginale kosten van emissiereductie voor de betreffende luchtvaartmaatschappij. Een emissiehandelstelsel waarin meerdere economische sectoren meedraaien biedt bovendien ruimte om tussen sectoren te optimaliseren waar emissiereductie het goedkoopst kan plaatsvinden.

Voor het instrument emissieheffing zijn verschillende invullingen mogelijk. Er kan gedifferentieerd worden naar soort emissie, bijvoorbeeld CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>. Daarnaast kan de heffing zich richten op de uitstoot van de hele vlucht, of alleen gericht zijn op de uitstoot tijdens de *landing* en *take off* (LTO) fase of *en route* op kruishoogte. Een LTO-emissieheffing richt zich met name op het belasten van het aantasten van de lokale luchtkwaliteit, terwijl een cruise-emissieheffing zich vooral richt op het tegengaan van de uitstoot van broeikasgassen. Juridisch gezien lijkt de invoering van een LTO-emissieheffing niet op bezwaren te stuiten. Verschillende staten en vliegvelden hebben de afgelopen jaren een LTO-emissieheffing ingevoerd, waaronder Zwitserland, Zweden, Duitsland en twee vliegvelden in Londen (Rensma et al. 2007). Voor *en route* heffingen is de situatie ingewikkelder, omdat het daar om de uitstoot boven territoria van andere landen gaat of boven niet-territoriale wateren.

Handel in emissierechten wordt vanaf 2012 voor een grote groep luchtvaartmaatschappijen een concrete maatregel. In 2008 is door de EU besloten om de luchtvaartsector op te nemen in het bestaande Europese systeem voor handel in

CO<sub>2</sub>-emissierechten (*European Union-Emission Trading Scheme* (EU-ETS)). Alle vluchten van en naar EU-luchthavens vallen onder dit systeem, ongeacht of de luchtvaartmaatschappij geregistreerd staat in een EU-land of daarbuiten (EU 2009). Voor het jaar 2012 is de totale hoeveelheid aan luchtvaartmaatschappijen toe te wijzen emissierechten (het plafond) gelijk aan 97% van de historische luchtvaartemissies. De historische luchtvaartemissies zijn vastgesteld als het gemiddelde van de jaarlijkse emissies in 2004, 2005 en 2006. Vanaf 2013 wordt het jaarlijkse plafond verlaagd tot 95% van de historische luchtvaartemissies. Van die 95% zal 15% van de rechten worden geveild, wordt 3% van de rechten reserve gehouden voor nieuwe luchtvaartmaatschappijen en snelle groeiers en zal 82% gratis worden toegekend (EU 2009).

Indien luchtvaartmaatschappijen meer emissierechten nodig hebben dan langs deze wijze beschikbaar komt, zullen ze deze rechten moeten kopen op de markt voor CO<sub>2</sub>-emissierechten. Over de deelname van de luchtvaartsector aan het EU-ETS bestaat wereldwijd geen consensus. Een groot deel van de ICAO-landen wil liever een wereldwijd systeem en daarom bepleit ICAO dat verdragsstaten afzien van eenzijdige acties en alleen met wederzijdse toestemming een emissiehandelsstelsel zullen implementeren. Bij het EU-ETS voor de luchtvaart is van toestemming van landen buiten de EU duidelijk geen sprake. Vanuit verschillende landen komen signalen binnen dat zij zich beraden op stappen. Drie luchtvaartmaatschappijen uit de Verenigde Staten hebben inmiddels in het Verenigd Koninkrijk (VK) een rechtszaak aangespannen tegen het EU-ETS. Omdat de reikwijdte van een uitspraak breder is dan alleen voor het VK, heeft het Britse hooggerechtshof een aantal prejudiciële vragen voorgelegd aan het Europese hof van Justitie. Recentelijk hebben ook drie Chinese luchtvaartmaatschappijen aangegeven dat zij juridische stappen overwegen. Afhankelijk van de uitspraak kan dit grote gevolgen hebben voor het wel of niet slagen van het ETS systeem.

## 5 Besteding van opbrengsten

Een belangrijk vraagstuk betreft de besteding van de opbrengsten van een emissieheffing of van geveilde emissierechten. De EU zou graag zien dat de opbrengsten van het EU-ETS worden gebruikt om de klimaatverandering in de Europese Unie en in derde landen aan te pakken en om de beheerskosten van de Gemeenschapsregeling te dekken (EU 2009). Maar vanwege het subsidiariteitsbeginsel mogen landen zelf beslissen over de bestemming van hun overheidsuitgaven.

Vanuit een macro-economisch perspectief is het het meest welvaartsverhogend om de opbrengsten ten goede te laten komen aan de algemene middelen, om daarmee het marginale tarief van andere verstoringende belastingen te verlagen. Maar bij politieke discussies over de besteding van opbrengsten zullen behalve efficiëntie ook andere overwegingen een rol spelen, bijvoorbeeld de mogelijk nadelige effecten op de concurrentiepositie of gebrek aan maatschappelijk draagvlak.

Om de concurrentiepositie van de luchtvaartsector te beschermen tegen belastingverschillen en om het gevoel van rechtvaardigheid te verhogen, kan ervoor worden gekozen om (een deel van) de opbrengsten weer te investeren in de getroffen partijen. In de maximale vorm is de ingevoerde maatregel budgetneutraal en worden alle opbrengsten aan de sector teruggegeven. Bijvoorbeeld door de tarieven van andere belastingen te verlagen. Een andere mogelijkheid is om overige lasten anders te verdelen, zodat meer dan gemiddeld vervuilende luchtvaartmaatschappijen meer betalen dan nu het geval is en minder dan gemiddeld vervuilende luchtvaartmaatschappijen minder. Hierdoor is de maatregel voor de groep als geheel budgetneutraal.

Een nadeel van budgetneutrale maatregelen is dat het milieueffect beperkt is. De netto prijsprikkel is dan laag, waardoor relatief weinig vraaguitval plaatsvindt. Daarnaast is ook de netto prikkel voor de sector om schoner te vliegen beperkt. Partijen in de luchtvaartsector zijn daarentegen vaak voorstander van budgetneutrale instrumenten omdat opbrengstgenererende heffingen de middelen van de sector zouden verkleinen om te investeren in schonere technologieën. Daar staan twee andere argumenten tegenover (Faber et al. 2008). Ten eerste leiden opbrengstgenererende heffingen tot een milieueffect via het beperken van de vraag en via aanpassingen aan de aanbodzijde (al zou dat vanwege bovenstaand argument relatief beperkt kunnen zijn). Budgetneutrale heffingen leiden daarentegen alleen tot aanpassingen aan de aanbodzijde. De balans voor het milieu hangt af van welke van deze effecten groter is. Ten tweede leiden hogere kosten tot een betere *business case* voor investeringen in schonere technologie. Daardoor wordt het makkelijker om hiervoor aan geld te komen op de kapitaalmarkt.

Een soort tussenvorm is om met de opbrengsten additionele maatregelen voor de reductie van emissies te bekostigen. Dit verhoogt de milieueffectiviteit en zeer waarschijnlijk ook het draagvlak, en hoeft onder de juiste omstandigheden de maatschappelijke efficiëntie niet te verlagen. Het milieueffect bestaat in dat geval uit drie bijdragen (ICAO 1998):

1. Een volume-effect als gevolg van dalende vraag naar vliegen;
2. Een direct technologie-effect door technologische maatregelen waarvan de kosten voor de luchtvaartsector lager zijn dan de baten van de extra activiteiten die daardoor mogelijk worden;
3. Een technologie-effect van maatregelen die worden bekostigd uit de opbrengsten van de heffing. Dit zullen per definitie minder optimale maatregelen zijn, dat wil zeggen met hogere maatschappelijke kosten dan baten, tenzij het maatregelen betreft die niet door de sector worden opgepakt vanwege belemmeringen om te innoveren.

Voor een positief welvaartseffect is het belangrijk dat de maatregelen die bekostigd worden inderdaad innovatief zijn, dat de innovatie positieve effecten heeft voor de maatschappij als geheel en dat die zonder de bijdrage vanuit de overheid niet had plaatsgevonden (OECD 2007). Om te beoordelen of de maatregelen aan deze randvoorwaarden voldoen, is veel informatie nodig.

Aan het oormerken van opbrengsten voor de bekostiging van additionele maatregelen zitten ook een aantal mogelijke nadelen. Genoemd is al het mogelijk verlies aan economische efficiëntie, doordat de opbrengst niet wordt gebruikt voor het in het algemeen verlagen van versturende belastingen. Daarnaast kunnen inefficiënties ontstaan, doordat de opbrengst van de belasting uit de pas gaat lopen met het benodigde budget voor het gekozen doel. Een teveel aan inkomsten zou inefficiënt kunnen worden uitgegeven, als het geld op andere terreinen dringender nodig is en het moeilijk blijkt om de budgetten soepel aan te passen. Een nadeel van een meer fiscaalpolitieke aard is dat oormerken de flexibiliteit van het fiscale systeem reduceert en de verantwoording over de uitgaven vermindert (Wilkinson 1994).

## 6 Effecten op de vraag naar vliegereizen

Belastingmaatregelen, of vergelijkbare maatregelen zoals emissiehandel, hebben effect op de kostprijs van vliegen. In een sterk concurrerende markt, waarin de prijs van een product gelijk is aan de marginale kosten, zullen luchtvaartmaatschappijen de extra kosten van een maatregel op de lange termijn (vrijwel) geheel doorberekenen aan consumenten. In de praktijk is het echter niet zo dat op elke route of elke deelmarkt evenveel concurrentie is. Als luchtvaartmaatschappijen op concurrerende markten worden geconfronteerd met extra kosten, terwijl ze ook opereren op markten waar ze een hogere dominantiegraad of zelfs monopolie hebben, dan kan het strategisch zijn om prijsverhogingen in concurrerende markten achterwege te laten (teneinde een relatief groot marktverlies te voorkomen) en de betreffende kosten juist in de monopolie markten in rekening te brengen (en het marktverlies beperkt te houden). Daarom zou op markten waarop luchtvaartmaatschappijen een monopolie of een groot marktaandeel hebben de mate van doorberekening hoger kunnen zijn dan op concurrerende markten.

Bij een verhoging van de ticketprijs zal een deel van de consumenten er voor kiezen om helemaal niet meer te reizen (vraaguitval), terwijl anderen op zoek zullen gaan naar alternatieven. In de luchtvaart bestaan er alternatieven op verschillende niveaus. Zo concurreren verschillende aanbieders op dezelfde route, is er op bepaalde routes concurrentie met andere vervoerwijzen en is er concurrentie tussen routes (Brons et al. 2002). Concurrentie tussen routes kan bestaan uit concurrentie tussen verschillende bestemmingen en concurrentie tussen overstapluchthavens. Bij het EU-emissiehandelsysteem voor de luchtvaart kan het voor sommige reizigers bijvoorbeeld interessanter worden om met Turkish Airlines via Istanbul naar Singapore te vliegen dan direct vanaf Schiphol met KLM, omdat in het eerste geval alleen het eerste deel van de vlucht (tot Istanbul) belast is. Ook kan er *hub-bypassing* optreden: voor sommige Noord-Amerikaanse passagiers kan het interessanter worden om via een hubluchthaven in het Midden-Oosten naar India te reizen dan via een Europese hub. De belastingmaatregel is immers alleen van kracht op routes van en naar luchthavens binnen de EU en niet op routes naar luchthavens als Dubai.

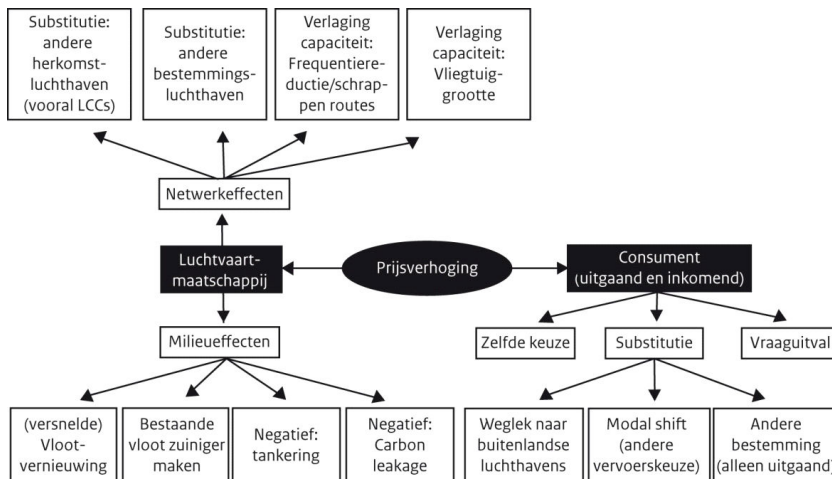


De prijselasticiteit hangt dus af van het niveau waarop de belastingmaatregel aangrijpt en de luchtvaartmarkt die geanalyseerd wordt. Een vliegbelasting alleen voor Nederlandse luchthavens zal voor de Nederlandse luchtvaartmarkt tot een hogere prijsgevoeligheid leiden dan een vliegbelasting die in heel Europa en met gelijke tarieven geldt. De reden is dat bij een belasting alleen in Nederland er voor sommige vliegreizen goede alternatieven zijn vanaf luchthavens in Duitsland of België. Dergelijk uitwijkgedrag komt de milieu-effectiviteit van een maatregel niet ten goede.

Er zijn geen empirisch vastgestelde elasticiteiten voor de Nederlandse luchtvaartmarkt, maar op basis van een uitgebreide meta-analyse van wereldwijde studies schatten Geilenkirchen et al. (2010) dat de prijselasticiteit gemiddeld voor alle reizigers op  $-0,8$  ligt, met een bandbreedte van  $-0,6$  tot  $-1,1$ . Dat betekent dat bij elke procent prijsverhoging er een volumedaling van circa 0,8 procent zal optreden. Tussen reizigerssegmenten en routes bestaan echter grote verschillen. Zo is de vraag naar vervoer over korte afstanden prijsgevoeliger dan de vraag naar vervoer over lange afstanden. Daarnaast is recreatief verkeer prijsgevoeliger dan zakelijk verkeer en is transferverkeer prijsgevoeliger dan herkomst-bestemmingsverkeer.

In de praktijk is niet op elke route of elke deelmarkt evenveel concurrentie. Als luchtvaartmaatschappijen op concurrerende markten worden geconfronteerd met extra kosten, terwijl ze ook opereren op markten waar ze een hogere dominantiegraad of zelfs monopolie hebben, dan kan het strategisch zijn om prijsverhogingen in concurrerende markten achterwege te laten en de betreffende kosten juist in de monopolie markten in rekening te brengen. Op deze manier wordt het totale marktaandeelverlies beperkt gehouden.

**Figuur 1** Gedragsreacties van consumenten en luchtvaartmaatschappijen bij prijsverhoging



In reactie op een prijsverhogende maatregel (of om hierop te anticiperen) kunnen luchtvaartmaatschappijen ook proberen om hun kosten te verlagen. Dit kan door

het (deels) schrappen van bestaande operaties, door het bedienen van andere routes of door het aanpassen van de vliegtuiggrootte. Als de hoogte van de belasting afhankelijk is van de milieuprestatie van de luchtvaartmaatschappij, dan zijn ook een aantal andere reacties mogelijk. Aan de aanbodkant moet voornamelijk worden gedacht aan het (versneld) vernieuwen van de vloot met technologisch efficiëntere vliegtuigtypen. In de operationele sfeer kunnen luchtvaartmaatschappijen streven naar een nog efficiëntere inzet en belading van de vloot, of het verlagen van de vliegsnelheid.

De effecten van een belastingmaatregel op luchthavens zijn afhankelijk van de keuzes die luchtvaartmaatschappijen en consumenten maken. Het is aannemelijk dat de omzet van luchthavens afneemt doordat luchtvaartmaatschappijen minder vluchten gaan uitvoeren en/of er minder reizigers gebruik zullen maken van de luchthaven. Dit zal de winstgevendheid van een luchthaven verlagen. De maatregelen die een luchthaven kan treffen om dit effect te compenseren zijn beperkt. Verder is het van belang te onderkennen dat belastingmaatregelen ook negatieve indirecte effecten hebben op toeleverende bedrijven en op sectoren die op een andere manier een relatie hebben met de luchtvaart, bijvoorbeeld toerisme, horeca en congressen. Aan de andere kant zullen er ook sectoren welvaren bij het opleggen van belastingmaatregelen op de luchtvaartsector. Hierbij kan worden gedacht aan andere vervoerssectoren, zoals het (internationale) vervoer per trein, bus of boot.

## 7 Conclusie

De internationale luchtvaart is vrijgesteld van accijns op kerosine en over niet-zakelijk personenvervoer wordt geen btw geheven. Deze bijzondere positie zorgt voor steeds terugkerende discussies over belastingen in de luchtvaart. Een van de belangrijkste motieven om prijsmaatregelen in de luchtvaart te nemen is het internaliseren van externe effecten die met luchtvaart gepaard gaan. Instrumenten die hierop aangrijpen zijn vliegbelasting, emissieheffing of een emissiehandelssysteem. De laatste twee instrumenten verdienen welvaartseconomisch de voorkeur, omdat emissies dan worden vermeden waar dit het goedkoopst kan en er een blijvende prikkel bestaat om de emissies te reduceren.

Voor beide maatregelen geldt dat een globale invoering ervan de concurrentiepositie van deze bij uitstek internationale sector het minst zal schaden. Om die reden biedt het veel voordelen als uiteindelijk een wereldwijd emissiehandelssysteem voor de luchtvaart tot stand komt en het Europese systeem daartoe een eerste begin is. De sector vindt het daarbij belangrijk dat de opbrengsten ten goede zullen komen aan additionele maatregelen om emissies verder terug te dringen en niet aan de algemene middelen. Hoewel er voor de overheid goede economische argumenten zijn om het laatste te doen, is nog steeds sprake van een welvaartsverhoging als aan de wens van de sector tegemoet gekomen zou worden. Een belangrijke voorwaarde is dan wel dat het om emissiereductiemaatregelen gaat die zonder over-

heidssteun nooit door de sector zullen worden opgepakt vanwege belemmeringen om te innoveren.

### **Auteurs**

Joost Kolkman (e-mail: [joost.kolkman@minvenw.nl](mailto:joost.kolkman@minvenw.nl)) is onderzoeker bij het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Joost Zuidberg (e-mail: [j.zuidberg@seo.nl](mailto:j.zuidberg@seo.nl)) is onderzoeker bij het cluster luchtvaart van SEO Economisch Onderzoek.

Dit artikel is gebaseerd op de in november 2010 verschenen KiM-publicatie Belastingen en heffingen in de luchtvaart, waar beide auteurs aan hebben gewerkt.

## Literatuur

- Best, A., B. Görlach, H. van Essen, A. Schroten, U. Becker en R. Gerike, 2006, Size, structure and distribution of transport subsidies in Europe, A report to the European Environment Agency. Ecologic, CE and TU Dresden. Berlin: Ecologic.
- Brons, M., E. Pels, P. Nijkamp en P. Rietveld, 2002, Price elasticities of demand for passenger air travel: a meta-analysis, *Journal of Air Transport Management*, vol. 8(3): 165-75.
- EU, 2009, Richtlijn 2009/101/EG van 19 november 2008 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap. Brussel: Europese Commissie.
- EU, 2010, Website over fiscaliteit op de Nederlandse portaalsite van de Europese Unie: [http://europa.eu/pol/tax/index\\_nl.htm](http://europa.eu/pol/tax/index_nl.htm).
- Faber, J., D. Greenwood, D. Lee, M. Mann, P. Mendez de Leon, D. Nelissen et al., 2008, Lower NOx at higher altitudes. Delft: CE.
- Geilenkirchen G.P., K.T. Geurs, H.P. van Essen, A. Schroten en B. Boon, 2010, Effecten van prijsbeleid in verkeer en vervoer. Bilthoven/Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving en CE.
- ICAO, 1998, Emission charges and taxes in aviation. Report of the Focal Point on Charges, prepared for CAEP/4. Den Haag: International Civil Aviation Organisation.
- ICAO, 2000, ICAO's policies on taxation in the field of international air transport; third edition, doc. 8632. Montréal: International Civil Aviation Organisation.
- ICAO, 2006, Convention on international civil aviation; preamble. Montréal: International Civil Aviation Organisation.
- ICAO, 2008, Assembly resolutions in force (as of 28 september 2007). ICAO doc. 9902. Montréal: International Civil Aviation Organisation.
- ICAO, 2010, ICAO Environmental Report 2010. Montréal: International Civil Aviation Organisation.
- OECD, 2007, Instrument mixes for environmental policy. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development / OESO.
- Rechtbank 's-Gravenhage, 2008, Rolnummers 302934 / KG 08/76; 303917 / KG 08/145; 303666 / KG 08/119 en 305195 / KG 08/245. Uitspraak gedaan in kort geding op 19 maart 2008.
- Rensma, K., B. Boon, J., Faber en A. van Velzen, 2007, Verkenning economische instrumenten luchtvaart, Delft: CE.
- Wilkinson, M., 1994, Paying for public spending: is there a role for earmarked taxes? *Fiscal Studies*, vol. 15(4): 119-35.
- Wit, R.C.N., M.D. Davidson en J.M.W. Dings, 2003, Meeting external costs in the aviation industry. Report to the commission for integrated transport. Delft: CE.
- Wit, R.C.N., 2007, Klimaatbeleid en internationale luchtvaart. Achtergrondnotitie voor de Raad voor Verkeer en Waterstaat, de Algemene Energieraad en de VROM-raad ten behoeve van een gezamenlijk advies over CO2 en verkeer en vervoer. Leiden.