



T.O. Gelezen 17/6/2025

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie
Verbruiksbelastingen,
Douane en
Internationale
aangelegenheden

nota

Publicatie onderzoeken gedifferentieerde vliegbelasting

Persoonsgegevens

Aanleiding

- In de budgettaire bijlage van het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma is opgenomen dat het tarief van de vliegbelasting per 1 januari 2027 wordt gedifferentieerd naar afstand. Deze maatregel wordt opgenomen in het pakket Belastingplan 2026.
- Onderzoeksbureau CE Delft heeft, mede op verzoek van IenW, de beleidseffecten van verschillende varianten van de vliegbelasting onderzocht.
- Met bijgevoegde Kamerbrief (bijlage 1) worden de onderzoeken (bijlage 2) alvast gedeeld met de Kamer. Inhoudelijke kabinetsreactie over het rapport volgt met publicatie van het Belastingplanpakket 2026.
- Naast het uitgevoerde onderzoek is begin dit jaar een internetconsultatie gehouden die breed onder de aandacht is gebracht. Met bijgevoegde brief wordt tevens het verslag van deze consultatie (bijlage 3) gedeeld.
- De Kamerbrief is ambtelijk afgestemd met IenW en wordt nu parallel voorgelegd aan de bewindspersonen.

Datum

6 juni 2025

Notanummer

2025-0000152502

Bijlagen

1. Kamerbrief
2. Onderzoeken
3. Verslag consultatie

Beslispunten

- 1) Bent u akkoord met bijgevoegde Kamerbrief (bijlage 1)? Indien akkoord, kunt u deze Kamerbrief ondertekenen? De brief wordt mede namens minIenW verstuurd.
- 2) Bent u akkoord met het openbaar maken van de voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's? Omlijnde delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Akkoord

Akkoord

Kernpunten

- In de Kamerbrief wordt aangegeven dat het kabinet, op basis van het onderzoek, de internetconsultatie en de uitvoeringstoets, de maatregel verder uitwerkt richting Prinsjesdag.
- In het onderzoek zijn de effecten van diverse varianten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting in kaart gebracht. Daarbij is onder meer gekeken naar de impact op passagiersaantallen, vluchtbewegingen, reisafstanden, klimaatimpact, internalisatie van externe kosten, budgettaire opbrengst, economische effecten, winstgevendheid van luchtvaartmaatschappijen, netwerkkwaliteit, ontwikkelgedrag en de gevolgen voor het Caribisch deel van het Koninkrijk. De belangrijkste bevindingen zijn opgenomen in de Kamerbrief.

Resultaten onderzoek

Er zijn vijf beleidsvarianten onderzocht. Daarbij is voor iedere variant gekeken naar twee uitvoeringsvormen: een a-variant, waarbij wordt uitgegaan van de eindbestemming van de passagier, en een b-variant, waarbij wordt uitgegaan van de eerste bestemming.

De varianten verschillen in de manier waarop vluchten in afstandsklassen worden ingedeeld, en in de behandeling van specifieke passagiersgroepen zoals transferpassagiers. In varianten 2 en 4 dragen ook transferpassagiers bij. Ook zijn in variant 4 aanvullende toeslagen toegepast, voor businessclass en privéjets.

Hieronder volgt een overzicht van de onderzochte varianten:

- Variant 1 – Trapsgewijs: Drie afstandsklassen met oplopende tarieven. Het tarief voor de kortste afstand is gelijk aan het huidige tarief.
- Variant 2 – Trapsgewijs met transferbelasting: Gelijk aan variant 1, maar met een verlaagd tarief (€ 2,50) voor transferpassagiers.
- Variant 3 – U-vorm: Vijf afstandsklassen. Vluchten onder 500 km krijgen een relatief hoog tarief; overige tarieven nemen toe met afstand.
- Variant 4 – EU ETS-regiovariant¹ met toeslagen: Indeling op basis van ligging binnen of buiten het EU ETS-gebied; bevat een toeslag van 100% voor businessclass en privéjets, en een verlaagd tarief (€ 2,50) voor transferpassagiers.
- Variant 5 – EU ETS-regiovariant zonder toeslagen: Gelijk aan variant 4, maar zonder toeslagen of aparte behandeling van transferpassagiers.

De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek zijn:

Beperkte afname passagiersaantallen

- De invoering van een afstandsafhankelijke vliegbelasting leidt tot een beperkte daling van het aantal passagiers dat vanaf Nederlandse luchthavens vliegt: tussen 0,1 en 0,7% in 2030. Deze afname treedt vooral op bij vrijetijdsreizigers. Het aantal zakelijke reizigers verandert nauwelijks, met uitzondering van variant 4. Dit is te verklaren doordat er in deze variant een toeslag van 100% wordt gehanteerd voor businessclasstickets, die vaak gekocht worden door zakelijke reizigers.

Beperkte verschuiving van lange naar korte vluchten

- In alle varianten vindt een lichte verschuiving plaats van lange naar kortere vluchten. De gemiddelde reisafstand daalt beperkt: maximaal met 1,3%. Dit draagt bij aan een afname van de CO₂-uitstoot, aangezien lange vluchten per passagier meer uitstoot veroorzaken.

Geen afname aantal vluchten

- Door de capaciteitsrestricties op Nederlandse luchthavens wordt de beperkte afname in vraag opgevangen door latente vraag. Het aantal vluchten blijft daardoor gelijk, met slechts beperkte verschuivingen binnen het netwerk (minder lange vluchten, meer korte).

Afname klimaatimpact luchtvaart

- De klimaatimpact van de luchtvaart neemt in alle varianten af met 1 tot 3% ten opzichte van de referentieprognose (41 Mton CO₂-eq in 2030). Dit komt nagenoeg volledig door de afname van langeafstandsvluchten. De negatieve klimaateffecten van eventuele uitwijk naar buitenlandse luchthavens of vervoer over land zijn gering in verhouding tot de klimaatwinst.

¹ Varianten 4 en 5 maken onderscheid op basis van het EU ETS-gebied. Het EU Emissions Trading System (EU ETS) is het Europese systeem voor emissiehandel, waarin bedrijven — waaronder luchtvaartmaatschappijen — verplicht zijn om rechten aan te kopen voor hun CO₂-uitstoot binnen de Europese Economische Ruimte. Vluchten binnen dit gebied vallen daarmee al onder een prijsprikkel voor uitstoot, terwijl vluchten van en naar bestemmingen buiten het EU ETS dit vaak niet doen.

Lichte verbetering internalisatie externe kosten

- Doordat langeafstandsvluchten zwaarder worden belast, sluiten de belastingtarieven beter aan bij de externe kosten² door de luchtvaart. De internalisatie van externe kosten blijft wel beperkt, want de tarieven blijven aanzienlijk lager dan de werkelijke milieu- en klimaatkosten. De wijziging in de vormgeving van de vliegbelasting (van vlakke naar afstandafhankelijke belasting) zorgt er echter wel voor dat de belasting beter aansluit bij de aard van de externe kosten van de luchtvaart.

Budgettaire effecten

- Alle varianten leveren in 2027 de beoogde extra opbrengst van € 257 miljoen (prijsspeil 2025). In varianten 1, 3 en 5 zijn de extra kosten voor OD-passagiers³ ongeveer gelijk verdeeld tussen Nederlandse en buitenlandse reizigers. In varianten 2 en 4 dragen ook transferpassagiers bij, circa 14%. Dit aandeel zal in de toekomst naar verwachting dalen, omdat het aantal transferpassagiers minder hard groeit dan het aantal reizigers dat van Nederland vliegt. Daarnaast komt een deel van de opbrengst indirect voort uit het afkomen van schaarstewinsten van luchtvaartmaatschappijen.

Economische effecten beperkt

- Gezien de beperkte impact op het aantal vluchten zijn de gevolgen voor werkgelegenheid, geluidsoverlast, luchtkwaliteit en het vestigingsklimaat beperkt.

Afname winstgevendheid luchtvaartmaatschappijen

- De winstgevendheid van luchtvaartmaatschappijen daalt licht. Afhankelijk van de variant, dalen de winsten van maatschappijen gemiddeld met 0 tot 7%. De grootste daling treedt op in variant 4, de kleinste in variant 1.

Beperkt effect op de netwerkkwaliteit

- Door de verschuiving van lange naar korte vluchten neemt het aantal verre bestemmingen licht af, terwijl het aantal vluchten naar nabijgelegen bestemmingen toeneemt. De totale impact op de netwerkkwaliteit blijft beperkt.

Eindbestemming en eerste bestemming

- Bij de a-varianten wordt belasting geheven op basis van de eindbestemming; bij b-varianten op basis van de eerste bestemming. In vrijwel alle varianten (behalve variant 3) leidt dit in de b-variant tot ontwijkingsgedrag: reizigers kiezen voor een overstap op buitenlandse luchthavens om belasting te vermijden. Dit kan negatieve effecten hebben op de netwerkkwaliteit van Schiphol, het marktaandeel van Nederlandse maatschappijen en de kosten voor reizigers. Tegelijkertijd zorgen de hogere tarieven in b-varianten voor een iets sterkere daling in de klimaatimpact. In variant 3 doet dit effect zich nauwelijks voor, omdat overstappen bij korte vluchten financieel niet aantrekkelijk is.

Caribisch deel van het Koninkrijk

- In alle onderzochte varianten neemt het aantal vluchten naar het Caribisch deel van het Koninkrijk af. Dit leidt tot een daling van de directe bestedingen op de eilanden van naar schatting tussen de € 13 tot € 37 miljoen, waarvan naar schatting € 5 tot € 15 miljoen terecht komt bij eilandbewoners. Ook wordt een afname van de werkgelegenheid voorzien van ca. 0,1% tot ca. 0,9%, evenals een negatieve impact op het bruto binnenlands product (BBP) van de eilanden.

² Externe kosten zijn de kosten waarvoor op de markt geen prijs tot stand komen en die dus (zonder overheidsingrijpen) niet door luchtvaartmaatschappijen of reizigers worden meegenomen in hun transportbeslissingen. Dit zijn bijvoorbeeld geluidskosten, de kosten van luchtvervuiling of de kosten van klimaatemissies.

³ Origin-Destination-passagiers: reizigers die hun reis starten in Nederland

Internetconsultatie

- De consultatie is gehouden van 15 januari tot en met 25 februari 2025. In totaal hebben 8.326 burgers en bedrijven gereageerd. De consultatie leverde een breed palet aan inhoudelijke reacties op.
- Verschillende indieners ondersteunen differentiatie naar afstand, omdat dit beter aansluit bij de hogere emissie van langere vluchten. Tegelijkertijd uiten tegenstanders zorgen over onder meer de betaalbaarheid en de concurrentiepositie van Nederlandse luchthavens.
- Voor het Caribisch deel van het Koninkrijk pleiten veel indieners een uitzondering.
- Rond transferpassagiers lopen de standpunten uiteen: voorstanders van belastingheffing op transferpassagiers wijzen op hun bijdrage aan uitstoot en infrastructuurgebruik; tegenstanders vrezen negatieve gevolgen voor de hubfunctie en concurrentiepositie.
- Bij differentiatie naar reisklasse pleiten diverse indieners voor hogere tarieven voor businessclass en privévluchten vanwege de relatief hogere uitstoot per passagier. Tegelijkertijd wordt gewezen op de uitvoeringscomplexiteit hiervan.

Communicatie

Uw woordvoerder is actief betrokken. Het onderzoek wordt zonder kabinetsreactie met de Tweede Kamer gedeeld. Er wordt enkel een feitelijk bericht op de LinkedIn van het ministerie van Financiën geplaatst.

Politiek/bestuurlijke context

- De maatregel is opgenomen in de budgettaire bijlage van het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma gaat mee in het pakket Belastingplan 2026.
- Op 15 mei jl. is een motie aangenomen van het lid Van Haasen waarin wordt verzocht om bij de gedifferentieerde vliegbelasting geen verhoging toe te passen op vluchten naar het Caribisch deel van het Koninkrijk.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.