

Mobiliteit categorie 2 beleidsopties voor onderzoek

46. Accijns op kerosine voor intra-EU vluchten	
Thema: Fiscale vergroening	
<i>Omschrijving van de maatregel</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Belastingplichtige: Afhankelijk van de situatie, in beginsel de accijnsgoederenplaatshouder (AGP-houder). • Grondslag: uitslag tot verbruik van brandstof (kerosine) • Maatstaf van heffing: hoeveelheid (liter) bij een temperatuur van 15 graden Celsius • Tarief per 2020: € 503,62 per 1.000 liter 	
<i>Doel</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Beter beprijzen van externe kosten veroorzaakt door commerciële internationale luchtvaart • Stimuleren van zuinigere (en daarmee schonere) vliegtuigen • Wegnemen concurrentievoordeel bij de fiscale behandeling van luchtvaart t.o.v. andere vervoersmodaliteiten 	
<i>Achtergrond/rationale</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Accijnsheffing is EU-breed geharmoniseerd door middel van richtlijnen. In de Energiebelastingrichtlijn is bepaald dat brandstof gebruikt voor commerciële internationale vluchten in beginsel vrijgesteld is. Dat geldt ook voor de bilaterale en EU luchtvaartverdragen met landen buiten de EU. EU-lidstaten kunnen de vrijstelling echter door middel van bilaterale afspraken opschorsen m.b.t. brandstof gebruikt voor intra-EU vluchten, mits dit niet raakt aan luchtvaartmaatschappijen afkomstig uit landen buiten de EU (i.v.m. de genoemde luchtvaartverdragen). • De Wet op de accijns bevat op dit moment een vrijstelling voor kerosine gebruikt voor commerciële internationale vluchten. Daarmee wordt de luchtvaartsector (even als de scheepvaart) bevoordeeld vanuit fiscaal oogpunt ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten, die over hun brandstof wel accijns verschuldigd zijn. • Aangezien de luchtvaart verantwoordelijk is voor ca. 2,5% van de wereldwijde CO₂-emissies, sluit een accijnsheffing op kerosine beter aan bij het principe dat de vervuiler betaalt dan een belasting op vliegtickets. • De Europese Commissie heeft recent de richtlijn energiebelastingen geëvalueerd, waarbij wordt opgemerkt dat vrijstellingen op de commerciële luchtvaart en de zeescheepvaart het level playing field met andere transportsectoren mogelijk kunnen verstoren. Mocht de richtlijn energiebelastingen t.z.t. gewijzigd worden, dan moeten alle EU-lidstaten unaniem met een wijziging instemmen. • Alternatief kan worden overwogen om met lidstaten, die voor een accijns op kerosine zijn, bilaterale afspraken te maken om onderling alsnog accijnsheffing mogelijk te maken. Hierdoor ontstaat wel een 'lappendeken' binnen de EU – per lidstaat moet vervolgens gekeken worden of er accijns geheven mag/moet worden. Dat leidt tot complexe situaties. Bij de vormgeving van de bilaterale afspraken moeten daarnaast de regels van de interne markt in acht worden genomen. Fiscale discriminatie dient te worden voorkomen. • Het veelvuldig genoemde Verdrag van Chicago³¹ belemmert een accijns op kerosine niet. Slechts brandstof die reeds aan boord van het vliegtuig is, mag niet belast worden. • Een aantal bilaterale afspraken, zogenoemde Air Service Agreements (ASA's), verbieden een heffing op kerosine. • N.B. Wat betreft beprijzing van CO₂-uitstoot kan nog worden opgemerkt dat, naast een vliegbelasting, het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) en het toekomstige mondiale CORSIA voor de luchtvaart zorgen voor een betere beprijzing van CO₂-uitstoot van het vliegverkeer. Een dergelijke CO₂-beprijzing neemt overigens niet weg dat het wenselijk is de luchtvaart te betrekken in de heffing van verbruiksbelastingen, zoals ook andere vervoersvormen daarin betrokken zijn. 	
<i>Effecten</i>	
Economie	Luchtvaartsector: <ul style="list-style-type: none"> • Als lidstaten onderling accijns op kerosine gaan heffen, worden mogelijk ook vliegmaatschappijen van buiten de EU in de heffing betrokken die

³¹ Het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart.

	<p>intra-EU vluchten uitvoeren. Deze accijnsheffing is strijdig met de ASA die met dit niet-EU land afgesloten zijn. In dit geval moet kerosine voor luchtvaartmaatschappijen uit dergelijke landen vrijgesteld worden, bijvoorbeeld door deze vluchten onder de de-minimis te laten vallen, wat tot een zeer beperkt concurrentienadeel voor EU- vliegmaatschappijen kan leiden.³²</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niet duidelijk is in welke mate een luchtvaartmaatschappij de belasting daadwerkelijk zal kunnen doorbelasten in ticketprijzen. In de huidige situatie is dat minder/niet het geval, doordat de belasting slechts schaarstewinsten afroomt.
Budgettaire aspecten	<ul style="list-style-type: none"> • In het (onwaarschijnlijke) geval dat alle EU-lidstaten bereid zouden zijn accijns op kerosine te heffen, zou dit exclusief gedragseffecten circa € 550 miljoen opleveren. De gedragseffecten bij deze maatregelen kunnen echter een deel van de opbrengst tenietdoen, aangezien vliegmaatschappijen naar verwachting ervoor zouden kiezen om zo min mogelijk kerosine in Nederland te tanken of in de hogere brandstofprijzen zelfs aanleiding zouden kunnen zien Nederlandse luchthavens vaker te mijden. • Aangezien het waarschijnlijk is dat slechts een deel van de EU-lidstaten bereid is tot bilaterale afspraken, zal de opbrengst (veel) kleiner uitvallen.
Milieueffecten	<ul style="list-style-type: none"> • Een accijnsheffing op kerosine kan een invloed hebben op de vlootvernieuwing, maar pas na 2025, omdat de nieuwe toestellen die voor die tijd worden geleverd voor het grootste deel reeds besteld zijn³³ en er lange leveringstijden op nieuwe vliegtuigen zijn. Hoe groot deze prikkel tot vlootvernieuwing is, is niet bekend.
Overige effecten	<ul style="list-style-type: none"> • De vervuiler betaalt: door kerosine te belasten, betalen alle vervuilers mee, mits de prijs wordt doorbelast: zowel passagiers, transferpassagiers als vracht. Echter, zoals eerder beschreven, is het de vraag in hoeverre en of luchtvaartmaatschappijen de belasting zullen doorberekenen in de (ticket)prijzen. • Het feit dat de vervuiler betaalt betekent geen automatische vermindering van vervuiling wanneer er capaciteitsrestricties gelden, zo blijkt uit recent onderzoek CE Delft³⁴. • Nederland pleit in het kader van de EU Green Deal voor een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Deze brandstoffen zijn duurder dan fossiele brandstoffen. Een bijmengverplichting heeft daarmee ook een kostenverhogend effect voor luchtvaartmaatschappijen. Indirect verlaagt dit mogelijk de vraag naar luchtvervoer. Een bijmengverplichting heeft als additioneel effect dat de inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen direct leidt tot een CO₂-reductie
Uitvoeringsaspecten	<p>Structuurwijziging + toezicht (klein)</p> <p>Is een uitbreiding van de bestaande accijnsheffing. Belangrijk dat wordt aangesloten bij bestaande methodiek van AGP-houders. Het onderscheid tussen intra-EU en internationale vluchten is mogelijk lastig te controleren.</p>

³² CE Delft, 'Taxing aviation fuels in the EU', november 2018, p. 4.

³³ CE Delft, 'Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting', juni 2018, p. 9.

³⁴ CE Delft, 'Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting', april 2019, p. 7.