

Vergaderjaar 2025–2026

36 815

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met differentiatie van het tarief van de vliegbelasting (Wet differentiatie vliegbelasting)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 december 2025

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de BBB, de VVD, JA21, Volt en het lid Visseren-Hamakers.

Bij de beantwoording van de vragen wordt zo veel mogelijk de volgorde van grootte van de fracties aangehouden, met dien verstande dat in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

2. Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De fractie van GroenLinks-PvdA vraagt hoeveel vluchten er met privéjets worden gemaakt in Nederland, hoeveel unieke passagiers deze vluchten maken en hoe de CO₂-uitstoot per passagier van een privéjet zich verhoudt tot die van een reguliere lijnvlucht.

Exacte aantallen privévluchten vanaf Nederlandse luchthavens zijn niet bekend. Wel is bekend dat het aantal zakelijke vluchten (Business Aviation (BA)) dat in 2024 vanaf een Nederlandse luchthaven vertrok circa 13.400 is. In 2023 circa 14.300 en in 2022 circa 16.800.^{1, 2} Een aanzienlijk deel van de BA heeft een commercieel karakter, maar omvat daarnaast ook niet-commerciële-, medische- en overheidsvluchten. Het is niet bekend hoeveel unieke passagiers aan boord zijn van deze vluchten zijn. Wat betreft de klimaatimpact geldt dat de CO₂-uitstoot per passagier bij privéjets substantieel hoger ligt dan bij commerciële vluchten. Privévluchten stoten per passagierskilometer aanzienlijk meer CO₂ uit dan commerciële lijnvluchten. Dat kan ongeveer vijf tot veertien keer hoger

¹ Op basis van gegevens van Eurocontrol.

² Circa 92% van de zakelijke vluchten gemaakt vanaf Nederlandse luchthavens wordt in de vliegbelasting betrokken. De overige 8% betreft vliegtuigen met een Maximum Take-Off Weight (MTOW) van minder dan 4.000 kg. Deze vliegtuigen vallen niet binnen de reikwijdte van de vliegbelasting.

zijn.³ Tegelijkertijd is het aandeel van BA op de totale CO₂-emissie van de Nederlandse luchtvaart geschat op een half procent.⁴

3. Vragen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van de BBB verwonderen zich over de opname van het Caribisch Koninkrijk in bijlage A en daarmee het lage tarief. De leden kunnen zich voorstellen dat waar het ingezetenen of familie van ingezetenen van het Caribisch deel van het Koninkrijk betreft dit een aantrekkelijke uitzonderingspositie betreft, maar tegelijkertijd is deze indeling ook een bevoordeling voor de toeristische vliegbewegingen. De leden vragen daarom naar de omvang van deze bijzondere behandeling, uitgedrukt in vluchten, euro's, betrokkenen en of het kabinet kan duiden in welke mate dit voordeel bij ingezetenen valt en in welke mate het bij toeristen.

De keuze voor het opnemen van een uitzondering voor het Caribisch deel van het Koninkrijk is primair ingegeven door de bijzondere staatsrechtelijke en maatschappelijke banden tussen Europees Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk. Daarnaast blijkt uit onderzoek van CE Delft dat het niet uitzonderen van deze gebieden gepaard zou gaan met negatieve economische neveneffecten.⁵ De omvang van deze uitzondering komt neer op circa 500.000 passagiers per jaar.⁶ Van deze passagiers reist ongeveer 60% voor vakantie, 29% bezoekt familie en vrienden en 10% reist voor zakelijke doeleinden. De uitzondering kent een budgettair beslag van € 20 miljoen.

4. Vragen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de economische effecten van de differentiatie naar afstand van het tarief van de vliegbelasting op de luchtvaartsector en aanverwante industrieën, zoals toerisme en luchtvracht zijn meegenomen.

De economische effecten van de maatregel zijn onderzocht door CE Delft.⁷ Dit onderzoek richt zich primair op de gevolgen van de maatregel voor de luchtvaartsector. Voor specifieke sectoren zoals toerisme zijn geen afzonderlijke analyses uitgevoerd. De impact op deze sectoren wordt wel indirect meegenomen via de effecten op onder andere passagiersaantallen, netwerkqualiteit en het gebruik van luchthavencapaciteit. Gelet op de resultaten van het onderzoek verwacht het kabinet dat de economische effecten ook voor aanverwante sectoren beperkt zijn. Door de capaciteitsrestricties op het aantal vliegbewegingen leidt (eventuele) vraaguital vooral tot lichte verschuivingen binnen het bestaande aanbod van reguliere luchtvaart. Hiernaast neemt het aantal passagiersvluchten licht af en die ruimte wordt ingenomen door extra vrachtluchten. De omvang van dit effect is naar verwachting echter beperkt, namelijk een toename

³ Transport & Environment (2021), Private jets: can the super rich supercharge zero-emission aviation?, april 2021.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 936, nr. 1053.

⁵ CE Delft (2025), Afstandsafhankelijke vliegbelasting en het Caribisch deel van het Koninkrijk, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, juni 2025.

⁶ CE Delft (2025), Afstandsafhankelijke vliegbelasting en het Caribisch deel van het Koninkrijk, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, juni 2025.

⁷ CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, mei 2025.

0,5% vrachtvluchten vanaf Nederlandse luchthavens. Het kabinet zal de effecten van de maatregel structureel blijven monitoren.

Hiernaast vragen de leden waarom niet is gekozen voor een systeem waarbij korte vluchten zwaarder worden belast dan lange vluchten.

Eenzijds beoogt het kabinet met de maatregel vanaf 2027 de budgettaire opbrengst van de vliegbelasting structureel met € 257 miljoen (prijsspeil 2025) te verhogen. Daarnaast beoogt het kabinet om met de maatregel de externe kosten die samenhangen met langeafstandsvluchten in grotere mate te internaliseren dan momenteel het geval is. Deze externe kosten zijn bij langeafstandsvluchten hoger dan bij vluchten over korte afstanden, maar worden slechts in relatief geringe mate geïnternaliseerd in de prijs van een vliegreis.⁸ Uit onderzoek van CE Delft komt ook naar voren dat de mate van internalisatie bij langeafstandsvluchten toeneemt van ongeveer 17% in de referentieprognose, naar 21%.⁹ Voor korte afstanden is de mate van internalisatie al relatief hoog. Voor vluchten over zeer korte afstand (Parijs en Londen) is de verwachte mate van internalisatie 88% en voor relatief langere vluchten (Barcelona en Rome) is dit naar verwachting 58%. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel niet primair een verschuiving van korte vluchten naar trein of auto te stimuleren.

Tot slot vragen de leden of er risico's zijn op geschillen met Europese partners of internationale luchtvaartorganisaties en hoe het kabinet daarmee omgaat.

Het kabinet acht de kans op geschillen met Europese partners of internationale luchtvaartorganisaties beperkt. De voorgestelde maatregel is vormgegeven binnen de kaders van het Unierecht en sluit aan bij de internationale praktijk, waarin landen een nationale vliegbelasting mogen heffen zolang deze non-discriminatoir is en op objectieve criteria berust. De differentiatie van het tarief op basis van afstand voldoet aan deze vereisten. Mocht zich desondanks een vraag of geschil voordoen, dan zal het kabinet hierover in overleg treden met de betrokken partner of organisatie.

5. Vragen van de leden van de fractie van JA21

De leden van de fractie van JA21 noemen dat de maatregel primair een budgettair doel heeft. De leden vragen of het kabinet het met hen eens is dat de maatregel geen aantoonbare milieuwinst oplevert en hoe het kabinet in dat licht verklaart dat vluchten naar het Caribisch deel van het Koninkrijk onder het laagste tarief vallen.

Zoals eerder al benoemd beoogt het kabinet met de maatregel zowel een budgettair doel, als het doel om de externe kosten die samenhangen met langeafstandsvluchten in grotere mate te internaliseren dan momenteel het geval is. Hiernaast kent de maatregel geen afzonderlijke doelstelling met betrekking tot het behalen van een specifieke milieuwinst. Wel kan de maatregel indirect iets bijdragen aan het behalen van milieuwinst, doordat langere vluchten relatief zwaarder worden belast. Het onderzoek van CE Delft laat ook zien dat dit zorgt voor een kleine verschuiving van langere naar kortere vluchten, hetgeen leidt tot een daling van de totale mondiale CO₂-emissies van de Nederlandse luchtvaart van circa 1,9%.

⁸ CE Delft (2023), De prijs van een vliegreis Editie 2023, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2023.

⁹ CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, mei 2025.

Ook vragen de leden naar de evaluatie van deze maatregel in het licht van de hoogte van de havengeldtarieven op Schiphol, de mogelijke effecten op het internationale netwerk van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en de internationale concurrentiepositie van Nederland en of het kabinet bereid is om de evaluatie van de maatregel twee jaar na implementatie te laten plaatsvinden. Daarnaast vragen de leden van de fractie van JA21 welke specifieke SMART-criteria worden gehanteerd om de effecten van de maatregel bij de evaluatie te beoordelen.

Het kabinet is voornemens om de maatregel binnen vijf jaar na inwerking-treding te evalueren, zoals ook vastgelegd in de Strategische Evaluatie Agenda.¹⁰ De maatregel zal conform de eisen aan beleidsdoorlichtingen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) worden geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Een evaluatie binnen twee jaar na inwerkingtreding, zoals genoemd door de leden, geeft naar verwachting nog geen volledig beeld van de structurele effecten van de differentiatie. Binnen twee jaar na inwerkingtreding zijn doorgaans alleen de gegevens over het eerste uitvoeringsjaar beschikbaar. In deze periode kunnen ook aanpassingseffecten optreden en is het gedrag van reizigers en luchtvaartmaatschappijen naar verwachting nog niet gestabiliseerd.

De effecten van de maatregel zullen hiernaast structureel worden gemonitord, waarbij de feitelijke effecten op onder meer de passagiersstromen¹¹ en opbrengsten in kaart worden gebracht. Deze monitoring zal plaatsvinden naast de reeds lopende jaarlijkse monitoring van de netwerkkwaliteit van de Nederlandse luchthavens¹² en de Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen.^{13, 14} Op basis van deze monitoring kan, indien daartoe aanleiding bestaat, worden gezien of een eerdere evaluatie of zelfs een bijstelling van de tariefstructuur wenselijk is.

Hiernaast vragen de leden of de maatregel over draagvlak beschikt bij VNO-NCW en zo ja of het kabinet kan aangeven waarop dit draagvlak is gebaseerd.

De maatregel is uitgebreid geconsulteerd bij de sector- en non-sectorpartijen. Zo heeft een internetconsultatie plaatsgevonden van 15 januari 2025 tot en met 25 februari 2025.¹⁵ De consultatie heeft in totaal 8.326 reacties opgeleverd en weerspiegelt een breed palet aan standpunten vanuit zowel burgers als bedrijven. Hiernaast zijn vanaf december 2024 individuele gesprekken gevoerd met primaire stakeholders van de vliegbelasting, waaronder luchthavens, luchtvaartmaatschappijen, brancheorganisaties, milieuorganisaties en decentrale overheden. In deze gesprekken was voor de stakeholders ruimte om inhoudelijke feedback te geven en alternatieven aan te dragen. De uitkomsten van deze gesprekken zijn meegewogen bij de uiteindelijke vormgeving van de maatregel. De maatregel sluit dan ook overwegend bij de voorkeuren van de meeste stakeholders aan, binnen de gestelde kaders uit het Hoofdlijnenakkoord.

¹⁰ Kamerstukken II 2025/26, 36 800 IX, nr. 2.

¹¹ Vlieggedrag van Nederlandse passagiers, waaronder uitwijk naar buitenlandse luchthavens, wordt reeds gemonitord, echter niet jaarlijks. Zie voor het meest recente onderzoek: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2024), De Vliegende Hollander 2024, december 2024.

¹² SEO (2025), Monitor netwerkkwaliteit en staatsgaranties, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, mei 2025.

¹³ SEO (2025), Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, februari 2025.

¹⁴ Met deze toelichting op de monitoring wordt tegemoet gekomen aan de toezegging gedaan door de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane aan het Eerste Kamerlid Baumgarten (JA21) tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen van 18 november 2025.

¹⁵ <https://www.internetconsultatie.nl/differentiatievliegbelasting/b1> en Kamerstukken 2024/25, 31 396, nr. 7.

Voorts vragen de leden naar welke effecten het kabinet verwacht dat de maatregel zal hebben op het vestigingsklimaat van bestaande en nieuwe bedrijven in Nederland en of het kabinet hier een impactanalyse op heeft laten verrichten en of deze analyse met de Kamer kan worden gedeeld.

Onderzoek van CE Delft laat zien dat de effecten van de maatregel op aantallen vluchten en passagiers beperkt zijn.¹⁶ Zo neemt het totaal aantal passagiers dat vliegt van een Nederlandse luchthaven naar verwachting af met 0,2%. Ongeveer een kwart van deze passagiers kiest ervoor om uit te wijken naar een luchthaven over de grens, het merendeel van de passagiers kiest er echter voor om niet meer te vliegen of gebruik te maken van een andere vervoersmodaliteit. Hiernaast blijft het totaal aantal vluchten vanaf Nederlandse luchthavens gelijk. De voornaamste reden hiervoor is de knellende capaciteit op het grootste deel van de Nederlandse luchthavens. Het kabinet verwacht daarom dat de maatregel geen significante impact heeft op het vestigingsklimaat van Nederland. Uiteraard zullen de effecten van de maatregel structureel gemonitord worden.

Verder vragen de leden naar hoe het kabinet voornemens is de aangenomen motie Hoogeveen¹⁷ uit te voeren en op welke termijn het kabinet verwacht de Kamer hierover te informeren. De voornoemde motie vraagt om een actualisatie van het door CE Delft uitgevoerde onderzoek naar de weglek- en concurrentie-effecten van de maatregel, met name in het kader van de door de Duitse regering aangekondigde verlaging van de Duitse vliegbelasting per 1 juli 2026. De leden vragen ook welke gevolgen het kabinet verwacht na de verlaging van de Duitse vliegbelasting.

Wij zullen hierover nog specifiek in overleg treden met de onderzoekers (CE Delft) om te bezien of de nieuwe Duitse tarieven tot andere inzichten leiden. Zoals het nu naar uitziet is het onderzoek van CE Delft – gelet op de beschikbare data bij aanvang van het onderzoek – uitgegaan van 2023 als basisjaar met betrekking tot uitgangspunten en tarieven. Zoals aangegeven zullen wij dit nog specifiek nagaan bij CE Delft. Het tarief van de Duitse vliegbelasting in 2023 is nagenoeg gelijk aan het tarief dat Duitsland naar verwachting zal gaan hanteren per 1 juli 2026. De verschillen tussen 2023 en 2026 bedragen, afhankelijk van de afstands-klasse, respectievelijk € 0,15, € 0,64 en € 1,15 per ticket.

Tot slot vragen de leden naar het amendement Stultiens c.s.¹⁸ en welke gevolgen het kabinet verwacht dat deze maatregel zal hebben voor het vestigingsklimaat op en rondom Schiphol-Oost, de concurrentiepositie van Schiphol en het bredere vestigingsklimaat voor internationale ondernemingen en multinationals in Nederland. Nederlandse luchthavens blijven bijdragen aan het vestigingsklimaat van Nederland vanwege het diverse en frequente netwerk dat wordt aangeboden via onder andere lijndiensten.

De impact van het amendement Stultiens c.s. op bijvoorbeeld het vestigingsklimaat, maar ook op de uitvoering van de vliegbelasting door de belastingplichtigen en de Belastingdienst zal worden onderzocht. Het tijdspad van het amendement, namelijk invoering per 2030, biedt het kabinet voldoende tijd om de verwachte impact in kaart te brengen.

¹⁶ CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, mei 2025.

¹⁷ Kamerstukken II 2025/26, 36 812, nr. 111.

¹⁸ Kamerstukken II 2025/26, 36 815, nr. 13.

6. Vragen van de leden van de fractie van Volt

De leden van de fractie van Volt zijn positief over het feit dat het Caribisch deel van het Koninkrijk in bijlage A is geplaatst, maar vragen waarom niet ook andere overzeese gebieden die via EU-lidstaten (zoals Frankrijk, Spanje, Portugal) met de EU zijn verbonden in die categorie zijn opgenomen. Tevens vragen zij of hierover overleg is gevoerd met de betrokken lidstaten en of het kabinet kan overwegen hierover akkoorden te sluiten met deze landen voor zover zij ook een vliegbelasting invoeren.

In het wetsvoorstel is een objectief afstandscriterium gehanteerd. Voor ultraperifere gebieden (UPG) is aanvullend een grens van 3.500 kilometer gehanteerd, zodat hun bijzondere Europeesrechtelijke status wordt gerespecteerd, terwijl afstand het bepalende uitgangspunt blijft. Met uitzondering van het Caribisch deel van het Koninkrijk, wordt voor landen en gebieden overzee (LGO) niet van het objectieve afstandscriterium afgeweken. Deze staten en gebieden maken namelijk geen onderdeel uit van het communautaire grondgebied van de EU.

Door deze afbakening valt een deel van de LGO en UPG onder het lage tarief, terwijl op basis van hun ligging ten opzichte van Nederland een ander tarief van toepassing zou zijn. Dat is een bewuste keuze geweest, omdat de geografische spreiding binnen deze groep groot is. Zonder deze afbakening zouden ook zeer ver gelegen gebieden onder het lage tarief vallen. Dit acht het kabinet niet wenselijk omdat de ratio van het stelsel juist is dat langeafstandsvluchten zwaarder worden belast.

Over de indeling van deze gebieden is niet met Frankrijk, Spanje of Portugal overleg gevoerd. De vliegbelasting is een nationale belasting met nationale afwegingen. Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om over specifieke uitzonderingen akkoorden te sluiten met andere lidstaten.

7. Vragen van het lid Visseren-Hamakers

Het lid Visseren-Hamakers vraagt of de gedifferentieerde vliegbelasting ook geldt voor buitenlandse passagiers die via Nederland vliegen en of de belasting eveneens van toepassing is wanneer deze passagiers hun ticket boeken via een Nederlandse vliegmaatschappij. Zo nee, waarom niet.

De vliegbelasting wordt geheven ter zake van het vertrek van een passagier van een Nederland gelegen luchthaven,¹⁹ ongeacht de nationaliteit of woonplaats van de passagier en bij welke luchtvaartmaatschappij de passagier een ticket heeft geboekt. Het maakt dus geen verschil of de vertrekkende passagier de Nederlandse nationaliteit heeft of niet, of dat het ticket via een Nederlandse of buitenlandse maatschappij is geboekt.

Transferpassagiers die in Nederland overstappen zijn uitgezonderd van de vliegbelasting. Deze uitzondering is van toepassing ongeacht de nationaliteit, woonplaats, of bij welke luchtvaartmaatschappij het ticket is geboekt. Uit onderzoek volgt dat transferpassagiers belangrijk zijn voor de netwerkqualiteit van Nederlandse luchthavens. Zij zijn bovendien zeer prijsgevoelig en wijken bij kostenstijgingen, zoals het vervallen van de uitzondering, snel uit naar andere luchthavens of alternatieve routes. Het schrappen van de uitzondering zou daarom naar verwachting leiden tot een daling van het aantal transferpassagiers, wat vervolgens een afname van het aantal directe verbindingen en een verslechtering van de netwerkqualiteit en het vestigingsklimaat met zich brengt. Aangezien het

¹⁹ En dus niet ter zake van het verkoop van een vliegticket.

belasten van transferpassagiers ook afwijkt van de internationale praktijk, kan dit leiden tot concurrentienadelen ten opzichte van, of zelfs retaliatie door, andere landen. Het kabinet acht dit onwenselijk.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen