WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

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

VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om het tarief voor de vliegbelasting te differentiëren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze**.**

Artikel I

De Wet belastingen op milieugrondslag wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 72 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

g. *eindbestemming*: luchthaven waar de vliegreis van de passagier eindigt ingevolge de vervoersovereenkomst.

B

Artikel 77 komt te luiden:

Artikel 77

1. Het tarief per passagier bedraagt:

a. € 29,40 indien de eindbestemming van de passagier is gelegen in een staat of gebied die, onderscheidenlijk dat, is opgenomen in bijlage A;

b. € 47,24 indien de eindbestemming van de passagier is gelegen in een staat of gebied die, onderscheidenlijk dat, is opgenomen in bijlage B;

c. € 70,86 indien de eindbestemming van de passagier is gelegen in een staat of gebied die, onderscheidenlijk dat, niet is opgenomen in bijlage A of bijlage B.
2. Het tarief per passagier bedraagt € 70,86 indien de eindbestemming van de passagier niet kan worden vastgesteld.

C
In artikel 79, eerste lid, tweede zin, wordt na "vindt plaats" ingevoegd "op een door de exploitant van de luchthaven voorgeschreven wijze en".

D
Bij de wet worden twee bijlagen gevoegd, luidende:

Bijlage A, behorende bij de Wet belastingen op milieugrondslag
- Albanië;
- Andorra;
- Belarus;
- België;
- Bosnië en Herzegovina;
- Bulgarije;
- Cyprus;
- Denemarken, met inbegrip van de Faeröer, maar met uitzondering van Groenland;
- Duitsland;
- Estland;
- Finland;
- Frankrijk, met uitzondering van Frans-Polynesië, Frans Guyana, Franse Zuidelijke en Antarctische Gebieden, Guadeloupe, Martinique, Mayotte, Nieuw-Caledonië, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre en Miquelon, Sint Maarten (Franse deel) en Wallis en Futuna;
- Griekenland;
- Hongarije;
- Ierland;
- IJsland;
- Italië;
- Kosovo;
- Kroatië;
- Letland;
- Liechtenstein;
- Litouwen;
- Luxemburg;
- Malta;
- Moldavië;
- Monaco;
- Montenegro;

- Noord-Macedonië;
- Noorwegen, met uitzondering van Svalbard (Spitsbergen), Jan Mayen en de van Noorwegen afhankelijke gebieden ("biland");
- Nederland, met inbegrip van Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten;
- Oekraïne;
- Oostenrijk;
- Polen;
- Portugal, met inbegrip van de autonome regio's Madeira en de Azoren;
- Roemenië;
- San Marino;
- Servië;
- Slovenië;
- Slowakije;
- Spanje, met inbegrip van de autonome regio de Canarische Eilanden;
- Tsjechië;
- Vaticaanstad;
- het Verenigd Koninkrijk, met inbegrip van het Brits Kroonbezit, Akrotiri en Dhekelia en Gibraltar, maar met uitzondering van Anguilla, Bermuda, het Brits Antarctisch Territorium, het Brits Indische Oceaanterritorium, de Britse Maagdeneilanden, de Falklandeilanden, de Kaaimaneilanden, Montserrat, de Pitcairneilanden, Sint-Helena, Ascension en Tristan de Cunha, de Turks- en Caicoseilanden en Zuid-Georgia en de Zuidelijke Sandwicheilanden;
- Zweden;
- Zwitserland.

Bijlage B, behorende bij de Wet belastingen op milieugrondslag

- Afghanistan;
- Algerije;
- Armenië;
- Azerbeidzjan;
- Bahrein;
- Benin;
- Burkina Faso;
- Centraal-Afrikaanse Republiek;
- Egypte;
- Eritrea;
- Gambia;
- Georgië;
- Ghana;
- Groenland (Denemarken);
- Guinee;
- Guinee-Bissau;
- Irak;

- Iran;
- Israël;
- Jan Mayen (Noorwegen)
- Jemen;
- Jordanië;
- Ivoorkust;
- Kaapverdië;
- Kameroen;
- Kazachstan;
- Koeweit;
- Kirgizië;
- Libanon;
- Liberia;
- Libië;
- Mali;
- Marokko;
- Mauritanië;
- Niger;
- Nigeria;
- Oezbekistan;
- Oman;
- Palestijnse Gebieden;
- Qatar;
- Rusland;
- Saint-Pierre en Miquelon (Frankrijk);
- Saoedi-Arabië;
- Senegal;
- Sierra Leone;
- Sudan;
- Svalbard (Spitsbergen) (Noorwegen);
- Syrië;
- Tadzjikistan;
- Togo;
- Tunesië;
- Turkije;
- Turkmenistan;
- Tsjaad;
- Verenigde Arabische Emiraten.

Artikel II

Voor zover artikel 90 van de Wet belastingen op milieugrondslag bij het begin van het kalenderjaar 2026 wordt toegepast op het in artikel 77 van de Wet belastingen op

milieugrondslag vermelde bedrag, worden de in artikel I, onderdeel B, vermelde bedragen met overeenkomstige toepassing van dat artikel gewijzigd.

Artikel III

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2027.

Artikel IV

Deze wet wordt aangehaald als: Wet differentiatie vliegbelasting.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Financiën,

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN 7
1. Inleiding 7
2. Algemene toelichting 7
2.1 Vormgeving 7
2.2 Maatvoering 14
2.3 Verplichtingen ten dienste van de belastingheffing 14
2.4 Alternatieven 15
2.5 Doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie 16
3. Budgettaire aspecten 18
4. Grenseffecten 18
5. Doenvermogen 18
6. Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven 18
6.1 Uitvoeringslasten en administratieve gevolgen 19
6.2 Economische gevolgen 19
6.3 Regeldruk en toetsing 20
7. Uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst 21
8. Advies en consultatie 21
8.1 Internetconsultatie 21
8.2 Een-op-een gesprekken en stakeholderbijeenkomsten 22
8.3 Draagvlakonderzoek 22
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING 23

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) is sinds 2021 de vliegbelasting opgenomen.[1] De vliegbelasting heeft een vlak tarief van € 29,40 (2025) per van een in Nederland gelegen luchthaven vertrekkende passagier. Over een relatief korte vlucht naar bijvoorbeeld Parijs wordt op dit moment hetzelfde bedrag aan vliegbelasting geheven als voor een relatief lange vlucht naar bijvoorbeeld Tokio. Onderzoek wijst uit dat de externe kosten – zoals kosten van klimaatschade, gezondheidseffecten en geluidshinder – van langeafstandsvluchten in mindere mate zijn geïnternaliseerd dan die van kortere vluchten.[2] Dat wil zeggen dat de reiziger bij kortere vluchten in grotere mate betaalt voor de volledige kosten die de vliegreis veroorzaakt. Met dit wetsvoorstel wordt het tarief van de vliegbelasting per 1 januari 2027 afhankelijk van de eindbestemming van de passagier.[3] Vluchten over langere afstanden, die meer uitstoten, worden zwaarder belast. Dit draagt bij aan een hogere mate van internalisatie van de externe kosten van langeafstandsvluchten. De maatregel beoogt een budgettaire opbrengst van € 257 miljoen (prijspeil 2025).

Dit wetsvoorstel wordt in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat ingediend.

2. Algemene toelichting

2.1 Vormgeving

Bij de vormgeving van deze maatregel is gekeken naar de wijze waarop de gevlogen afstand wordt bepaald, hoe het tarief wordt opgebouwd, en welke indeling in afstandscategorieën passend is. Daarbij is onder meer afgewogen of moet worden aangesloten bij de eerste bestemming of de eindbestemming van de passagier. Hiernaast is ook de vormgeving van vliegbelastingen in andere Europese staten geanalyseerd en meegewogen.

2.1.1 Eindbestemming

Het verschuldigde tarief aan vliegbelasting wordt gebaseerd op de bestemming waar de passagier vanaf een Nederlandse luchthaven naartoe vliegt. Hierbij kan worden aangesloten bij de eerste bestemming of bij de eindbestemming van de passagier. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om het tarief te baseren op de eindbestemming van de passagier.

Onderzoek van CE Delft[4] wijst uit dat een heffing op basis van de eerste bestemming leidt tot meer uitwijkeffecten. Bij een heffing op basis van de eerste bestemming maken passagiers op lange vluchten vaker de keuze om eerst een korte vlucht te maken naar een andere (Europese) luchthaven, alvorens daar over te stappen op een langeafstandsvlucht. Zo is een sterke toename van vluchten naar Europese landen, met name Frankrijk, Duitsland en IJsland te zien,

[1] Nederland kende tussen 1 juli 2008 en 23 december 2009 een vliegbelasting. Deze vliegbelasting was effectief in werking tot 1 juli 2009, toen het tarief op € 0 werd vastgezet, ter voorbereiding op de uiteindelijke afschaffing per 23 december 2009.
[2] CE Delft (2023), De prijs van een vliegreis Editie 2023, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2023.
[3] Maatregel zoals opgenomen in de budgettaire bijlage van het Hoofdlijnenakkoord Schoof-I "Hoop, lef en trots".
[4] CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, juni 2025.

gecombineerd met een sterke afname van intercontinentale bestemming zoals Azië en Noord-Amerika. Dit uitwijkgedrag leidt tot een afname van het marktaandeel van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen op lange afstandsroutes. Ook leidt dit tot een verslechtering van de netwerkkwaliteit van Nederlandse luchthavens, met name als het gaat om directe verbindingen met intercontinentale bestemmingen. Daarnaast zorgt een heffing op basis van de eerste bestemming ervoor dat een groot deel van de feitelijk afgelegde vliegafstand niet wordt meegenomen in de tariefberekening. Alleen de afstand tot de eerste bestemming van de passagier wordt meegenomen in de berekening, terwijl de daadwerkelijke afgelegde afstand ongewijzigd blijft. Dit leidt tot een verstoring van de tariefstructuur, waarbij passagiers met eenzelfde eindbestemming ongelijk behandeld kunnen worden afhankelijk van of zij direct of met een overstap naar hun eindbestemming vliegen. Hiernaast leidt een heffing op basis van de eerste bestemming van de passagier ook tot hogere tarieven voor eenzelfde budgettaire opbrengst. Dergelijke verstoringen acht het kabinet onwenselijk. Door aan te sluiten bij de eindbestemming van de passagier wordt bovendien in lijn gehandeld met de vormgeving van vliegbelastingen in andere Europese staten (waaronder Duitsland), die ook uitgaan van de eindbestemming van de passagier.

De eindbestemming wordt vastgesteld aan de hand van de eindbestemming in de door of voor de passagier afgesloten vervoersovereenkomst. De gehanteerde definitie van eindbestemming houdt in dat wanneer een passagier op grond van zijn vervoersovereenkomst een (aansluitende) overstap maakt op een andere luchthaven, de luchthaven waar de vliegreis van de passagier eindigt als eindbestemming wordt aangemerkt. De overstapluchthaven wordt in dat geval dus niet als eindbestemming beschouwd. Indien een passagier zelf afzonderlijke vervoersovereenkomsten afsluit voor verschillende deeltrajecten van de reis, wordt elk deeltraject afzonderlijk beoordeeld op vertrek- en aankomstpunt. De passagier wordt dan op de overstapluchthaven aangemerkt als lokaal instappende passagier. In de praktijk zullen passagiers doorgaans de voorkeur geven aan het gemak en de zekerheid van één enkele boeking boven het zelf combineren van losse deeltrajecten. De verwachting is daarom dat slechts een zeer beperkte groep reizigers actief hun reizen zal proberen op te splitsen in afzonderlijke overeenkomsten om zo onder een lagere tariefklasse te vallen.

2.1.2. Progressief en trapsgewijs

Het tarief van de vliegbelasting kan op verschillende wijzen worden gedifferentieerd naar afstand. Dit kan door toepassing van een progressief tarief[5], een degressief tarief[6], of een combinatie van de voornoemde twee[7]. Bij een degressief tarief geldt doorgaans een hoger tarief voor vluchten over kortere afstand, omdat deze vluchten een hogere relatieve uitstoot per passagier hebben. Hiernaast is het mogelijk dat reizigers op deze korte afstanden dan de keuze voor andere vervoersmodaliteiten, zoals de trein of de bus, maken. Een degressief tarief is niet in lijn met de

[5] Een dergelijke differentiatie wordt in Europa toegepast in Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Noorwegen, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.
[6] Een dergelijke differentiatie wordt in Europa toegepast in Oostenrijk.
[7] Een dergelijke differentiatie wordt in Europa toegepast in België. Vluchten van < 500 kilometer worden belast tegen € 10, vluchten van > 500 kilometer binnen de EER tegen € 2 en vluchten > 500 kilometer buiten de EER tegen € 4. Deze wijze van differentiatie wordt ook wel een U-vorm of "hockeystick" genoemd.

ratio achter de maatregel, namelijk het hoger belasten van langeafstandsvluchten met een hogere totale uitstoot en is zodoende niet verder onderzocht. Bij toepassing van een progressief tarief ligt de focus op het belasten van de hogere totale uitstoot van langere vluchten, in lijn met het vervuiler-betaalt-principe en de ratio achter de maatregel. Een gecombineerde differentiatie naar afstand combineert beide wijzen van differentiatie, met een hoog tarief voor de korte afstanden, een lager tarief voor de middellange afstanden en een verder oplopend tarief voor de langere afstanden.

In dit voorstel is gekozen voor een progressieve en trapsgewijze differentiatie van het tarief. Deze keuze is gebaseerd op het feit dat langeafstandsvluchten een hogere totale uitstoot hebben dan kortere vluchten, terwijl de externe kosten van deze vluchten slechts in beperkte mate zijn geïnternaliseerd. Dit in tegenstelling tot kortere vluchten, waar de externe kosten juist al in overwegende mate zijn geïnternaliseerd. Een progressieve tariefstructuur draagt daarmee bij aan een betere beprijzing van de uitstoot. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat een progressieve tariefstructuur leidt tot een grotere CO_2-reductie (0,15-0,30 Mton CO_2 vs. 0,10-0,12 Mton CO_2), een grotere daling van de non-CO_2-emissies (0,60-1,35 Mton CO_2-eq. vs. 0,42-0,47 Mton CO_2-eq.) en luchtvervuilende emissies en eveneens een grotere mate van internalisatie van de externe kosten dan de andere onderzochte vormgevingen van differentiatie, zoals bijvoorbeeld een combinatie van een progressieve en degressieve structuur, zoals hiervoor benoemd.[8]
Deze vormgeving sluit ook aan bij de vormgeving van het overgrote deel van vliegbelastingen in andere Europese staten met een vliegbelasting, waar eveneens een progressieve tariefstructuur wordt gehanteerd.

2.1.3 Afstandscategorieën
De voorgestelde tariefstructuur maakt onderscheid tussen drie afstandscategorieën op basis van de eindbestemming van de passagier. Deze tariefdifferentiatie wordt wettelijk vastgelegd in de Wbm en nader uitgewerkt in twee bijlagen bij de Wbm (bijlage A en bijlage B). Bij de vormgeving van deze bijlagen is bewust gekozen voor een duidelijke en limitatieve opsomming van staten per afstandscategorie, in plaats van een open afstandsberekening per individuele vlucht. Deze keuze draagt in belangrijke mate bij aan de uitvoerbaarheid en de rechtszekerheid van de gedifferentieerde vliegbelasting.

Door staten aan de hand van bijlagen te categoriseren, is het voor luchthavens en luchtvaartmaatschappijen op voorhand helder en controleerbaar welk tarief van toepassing is bij een bepaalde eindbestemming. Het risico op interpretatieverschillen en fouten in de afstandsbepaling wordt hiermee geminimaliseerd. Ook voorkomt deze aanpak dat luchtvaartmaatschappijen bij elke individuele vlucht zelf een afstand moeten berekenen of onderbouwen, terwijl niet steevast dezelfde vliegroutes met dezelfde afstand gevlogen worden. Dat zou uitvoeringstechnisch onwenselijk zijn en kan daarnaast foutgevoelig zijn. Ook sluit het

[8] CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, juni 2025.

hanteren van dergelijke bijlagen aan bij andere vliegbelastingen in Europa, zoals bijvoorbeeld Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Afstandsbepaling

Bij het bepalen van de afstand tussen Nederland en de staat van bestemming is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de hemelsbrede afstand tussen Amsterdam en de hoofdstad van de betreffende staat. Deze methode biedt een objectieve, eenduidige en controleerbare referentie voor de afstandsbepaling en voorkomt discussies over welke specifieke luchthaven binnen een staat bepalend zou moeten zijn.

Indeling in bijlagen

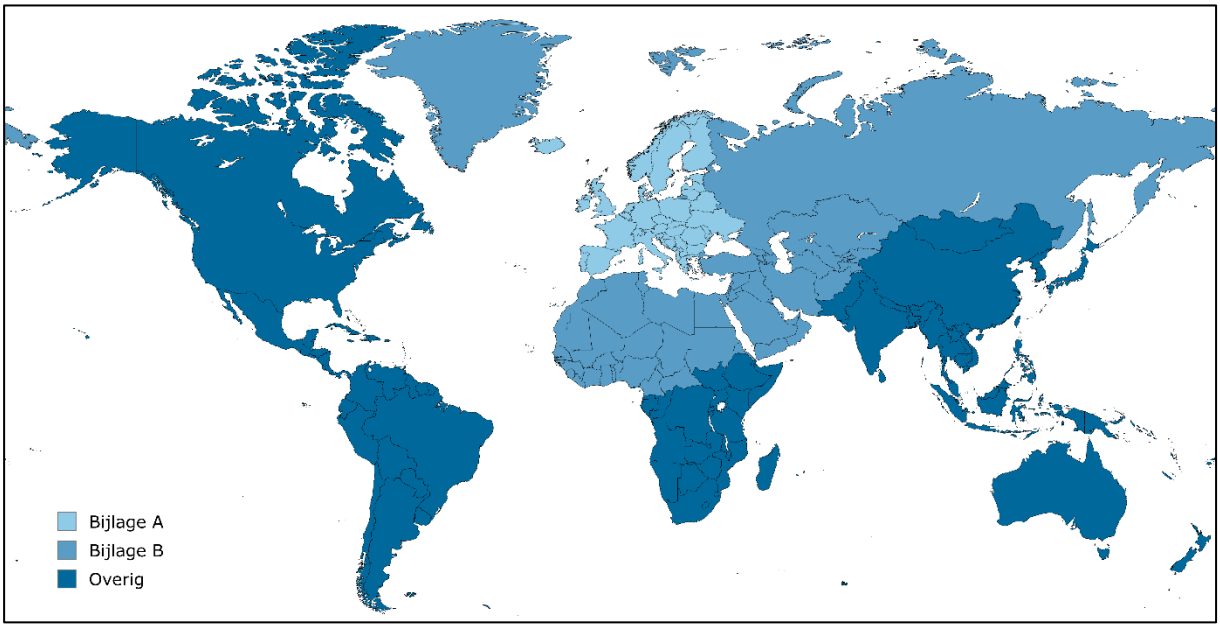
De indeling van staten in bijlage A en bijlage B is gebaseerd op een combinatie van geografische factoren, zoals afstand, en beleidsmatige overwegingen.

- Bijlage A bevat lidstaten van de Europese Unie (EU)[9] alsmede het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden (Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en Europese staten waarvan de hoofdstad is gelegen op een afstand van 0 tot circa 2.000 kilometer van Amsterdam.
- Bijlage B bevat staten die niet onder bijlage A vallen en waarvan de hoofdstad doorgaans is gelegen op een afstand tussen circa 2.000 en circa 5.500 kilometer van Amsterdam.
- Voor staten die niet in de bijlagen zijn opgenomen, geldt dat de hoofdstad is gelegen op een afstand van meer dan circa 5.500 kilometer van Amsterdam. Daarmee vallen deze staten in de verste afstandscategorie.

Deze driedeling zorgt voor een heldere en evenwichtige tarifering, waarbij zowel totale emissies als beleidsmatige consistentie zijn meegewogen. Daarnaast is er bewust voor gekozen om de tariefstructuur vast te leggen op basis van limitatieve lijsten van staten per tariefcategorie (bijlagen A en B), in plaats van het hanteren van een individuele afstandsbepaling per vlucht. Hierdoor kunnen de categorieën administratief eenvoudig worden toegepast op basis van de eindbestemming van de passagier, zonder dat voor iedere vlucht exact het aantal kilometers hoeft te worden berekend. Dit bevordert de uitvoerbaarheid en beperkt de administratieve lasten voor luchtvaartmaatschappijen en luchthavens aanzienlijk. Ook is deze vormgeving vanuit het oogpunt van duidelijkheid richting reizigers wenselijk. Door de tariefstructuur niet uitsluitend te baseren op abstracte afstandsgrenzen, maar op lijsten met herkenbare staten, kunnen ook passagiers beter begrijpen welk belastingtarief geldt voor hun eindbestemming. De ratio achter de indeling in bijlagen A en B is hieronder toegelicht.

[9] Met betrekking tot zogenoemde ultraperifere gebieden gelden bijzonderheden. Dit wordt onder het kopje *Ultraperifere gebieden en landen en gebieden overzee* nader toegelicht.

Figuur 1: Indeling staten en gebieden in bijlagen



Indeling in bijlage A

Bijlage A bevat lidstaten van de EU het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden (Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Europese staten gelegen op een afstand van 0 tot circa 2.000 kilometer van Amsterdam, alsmede ultraperifere gebieden (UPG's) van EU-lidstaten voor zover de hoofdstad van deze gebieden is gelegen op een afstand van 0 tot circa 3.500 kilometer van Amsterdam. De keuze om bepaalde groepen van staten, zoals de lidstaten van de EU of staten binnen het Koninkrijk der Nederlanden, onder te brengen in het lage tarief, ongeacht hun precieze geografische ligging, maakt het mogelijk om aan te sluiten bij bredere politieke, economische of institutionele verhoudingen. De speciale status van UPG's wordt onder het kopje *Ultraperifere gebieden en landen en gebieden overzee* nader toegelicht.

De afstandsgrens van circa 2.000 kilometer is het resultaat van een afweging tussen beleidsmatige samenhang, uitvoerbaarheid en geografische nabijheid. Het beleidsmatige doel daarbij is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de geografische reikwijdte van de EU-staten. De afstandsgrens van circa 2.000 kilometer dekt grofweg het overgrote deel van de voornoemde staten, waardoor relatief weinig uitzonderingen op de kilometergrens van circa 2.000 kilometer nodig zijn om deze groep staten af te bakenen. Hiernaast worden door het hanteren van een dergelijke afstandsgrens ook Europese staten die op eenzelfde of kortere afstand van Amsterdam liggen dan EU-lidstaten, maar geen EU-lidstaat zijn, hetzelfde behandeld als de staten die dat wel zijn. Dit sluit aan bij de ratio van de maatregel, namelijk het hoger belasten van langere vluchten. Het hoger belasten van eindbestemmingen gelegen in staten met een hoofdstad op eenzelfde of kortere afstand van Amsterdam zou tegen deze ratio indruisen. Bovendien zou het belasten van vluchten naar eindbestemmingen gelegen in deze nabijgelegen staten het risico op uitwijkgedrag via buitenlandse luchthavens vergroten.

Hoewel de hoofdsteden van Algerije en Tunesië hemelsbreed binnen de afstandsgrens van circa 2.000 kilometer van Amsterdam liggen, zijn deze staten in de voorgestelde systematiek toch in de middellangeafstandscategorie (bijlage B) geplaatst. Hiermee wordt een uitzondering gemaakt op de afstandsgrens om alle Noord-Afrikaanse bestemmingen op gelijke wijze te belasten. Dit verkleint ook het risico op uitwijkgedrag via andere buurlanden.

Indeling in bijlage B

De tweede afstandscategorie bestaat uit staten en gebieden waarvan de hoofdstad tussen circa 2.000 en circa 5.500 kilometer van Amsterdam ligt. De keuze voor 5.500 kilometer als bovengrens betekent dat het overgrote deel van alle trans-Atlantische vluchten vertrekkend vanuit Nederland in dezelfde afstandscategorie vallen, namelijk de hoogste. Deze langeafstandsvluchten hebben een hoge totale uitstoot en de externe kosten van deze vluchten zijn slechts in beperkte mate geïnternaliseerd in de prijs.[10] Een groot aandeel van de langeafstandsvluchten vertrekkend vanuit Nederland zijn trans-Atlantische vluchten naar de Verenigde Staten en Canada.[11] Door het hanteren van een bovengrens van circa 5.500 kilometer voor de tweede afstandscategorie, vallen deze vluchten in de verste afstandscategorie. Dientengevolge valt een groot deel van de langeafstandsvluchten vertrekkend vanuit Nederland in de hoogste categorie. Dit draagt bij aan een grotere mate van internalisatie van de externe kosten van deze vluchten.
Daarnaast beperkt deze afbakening ongewenste uitwijkeffecten. Door grote intercontinentale bestemmingen als de Verenigde Staten en Canada gezamenlijk in één categorie onder te brengen, worden prikkels verminderd om uit te wijken naar andere luchthavens of alternatieve routes. Dit versterkt de effectiviteit en handhaafbaarheid van de maatregel.

Ultraperifere gebieden en landen en gebieden overzee

Een groot deel van de EU-lidstaten heeft speciale relaties met overzeese staten of gebieden, bijvoorbeeld in verband met het historische verleden van de lidstaat. Deze staten en gebieden zijn grofweg in te delen in UPG's[12] en landen en gebieden overzee (LGO's)[13].

Voor UPG's, bijvoorbeeld de Canarische Eilanden, Madeira en de Azoren, is afgeweken van de afstandsgrens van circa 2.000 km. De UPG's maken wel onderdeel uit van het communautaire grondgebied van de EU, maar kennen een bijzondere geografische ligging, ver van het Europese vasteland. Voor deze gebieden is dus een afzonderlijke beoordeling gemaakt, zodat hun bijzondere geografische ligging ten opzichte van het in Europa gelegen deel van de EU wordt meegenomen in de tariefindeling. Voor UPG's is de afstand als volgt beoordeeld. Waar de hoofdstad van het UPG is gelegen op een hemelsbrede afstand van 0 tot circa 3.500 kilometer gemeten vanaf Amsterdam, valt het UPG onder bijlage A. Deze afstand komt ruwweg overeen met de hemelsbrede afstand tussen Amsterdam en de hoofdstad van Cyprus, de verst van Nederland verwijderde EU-lidstaat. Het kabinet acht het namelijk onwenselijk om UPG's die op een soortgelijke afstand van Nederland liggen als sommige lidstaten, anders te behandelen dan een EU-lidstaat. Voor UPG's waarvan de

[10] CE Delft (2023), De prijs van een vliegreis Editie 2023, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2023.
[11] Zie Schiphol (2025), Traffic review 2024, maart 2025.
[12] Staten en gebieden, genoemd in artikel 349 VWEU.
[13] Staten en gebieden, genoemd in Bijlage II VWEU.

hoofdstad is gelegen op meer dan circa 3.500 kilometer van Amsterdam geldt het tarief dat correspondeert met de afstand van die hoofdstad tot Amsterdam.

Voor LGO's wordt niet afgeweken van de in bijlage A en B gestelde afstandsgrenzen van circa 2.000 km en circa 5.500 km. Deze staten en gebieden maken namelijk geen onderdeel uit van het communautaire grondgebied van de EU. Dit betekent dat LGO's in de afstandscategorie vallen die aansluit bij de afstand tussen Amsterdam en de hoofdstad van de LGO's. Voor de Nederlandse LGO's, zijnde het Caribisch deel van het Koninkrijk[14] wordt evenwel een uitzondering opgenomen. Deze uitzondering wordt onder het kopje "Caribisch deel van het Koninkrijk" verder toegelicht.

Voor staten en gebieden die onderdeel zijn van of bijzondere banden hebben met andere staten, geografisch gezien ver van de desbetreffende staten afliggen, maar geen status van UPG of LGO hebben[15], zoals de Faeröer of Svalbard (Spitsbergen), wordt ook niet afgeweken van de gebruikte systematiek.

Caribisch deel van het Koninkrijk

Het Caribisch deel van het Koninkrijk wordt opgenomen in bijlage A. Vluchten naar die bestemming vallen daarmee onder het lage tarief. Hoewel de gebieden van het Caribisch deel van het Koninkrijk geografisch niet binnen de afstandsgrens van circa 2.000 kilometer zijn gelegen, is ervoor gekozen om die gebieden beleidsmatig gelijk te behandelen met bestemmingen in die tariefcategorie.

Deze keuze is primair ingegeven door de bijzondere staatsrechtelijke en maatschappelijke banden tussen Europees Nederland[16] en het Caribisch deel van het Koninkrijk. Het hanteren van een hoger tarief voor deze bestemmingen zou onvoldoende recht doen aan de unieke status van deze gebieden binnen het Nederlandse staatsbestel. Daarnaast blijkt uit onderzoek van CE Delft dat het niet uitzonderen van deze gebieden gepaard zou gaan met negatieve economische neveneffecten.[17] In alle onderzochte varianten zou het aantal vluchten naar de eilanden afnemen, met een geschatte daling in directe bestedingen van tussen de € 10 en € 30 miljoen. Tegelijkertijd zou de werkgelegenheid met circa 0,1% tot 0,4% teruglopen, en het bruto binnenlands product van de eilanden dalen. Deze negatieve effecten zouden de demografische, culturele en economische verbondenheid tussen Europees Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk raken.

Om voorgaande redenen worden deze bestemmingen ondergebracht in het lage tarief, conform de opgenomen indeling in bijlage A. Met deze keuze wordt mede uitvoering gegeven aan de motie Van Haasen.[18]

[14] Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten.
[15] Enerzijds omdat deze staten of gebieden deze status Europees rechtelijk gezien niet hebben of omdat deze staten of gebieden geen onderdeel van de EU zijn, zoals Noorwegen.
[16] Alleen vluchten vanuit Europees Nederland vallen binnen de reikwijdte van de vliegbelasting. Vluchten vanuit het Caribisch deel van het Koninkrijk niet.
[17] 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.
[18] Kamerstukken II 2024/25, 36600-IV, nr. 58.

2.2 Maatvoering

Bij de maatvoering van de maatregel is gekeken naar de tariefstructuur van de maatregel. Dit wetsvoorstel introduceert een drieledige tariefstructuur, waarbij het tarief afhankelijk is van de eindbestemming van de passagier. De tariefhoogte wordt bepaald aan de hand van een indeling in drie categorieën:

a) laag tarief: voor eindbestemmingen in staten die zijn opgenomen in bijlage A bij de wet geldt een tarief van € 29,40 per passagier;
b) midden tarief: voor eindbestemmingen in staten die zijn opgenomen in bijlage B bij de wet geldt een tarief van € 47,24 per passagier;
c) hoog tarief: voor eindbestemmingen in staten die niet in bijlage A of bijlage B zijn opgenomen geldt een tarief van € 70,86 per passagier.

Deze indeling is gekozen om een duidelijke, juridisch afgebakende en uitvoerbare grondslag te bieden voor de differentiatie naar afstand van het tarief van de vliegbelasting. De progressieve opbouw sluit ook aan bij de ratio om langeafstandsvluchten zwaarder te belasten omdat deze meer uitstoot veroorzaken. Tegelijkertijd is bij de vaststelling van de tariefhoogtes rekening gehouden met de taakstellende structurele opbrengst van € 257 miljoen (prijspeil 2025) per jaar vanaf 2027. De tariefniveaus zijn zo gekozen dat de beoogde opbrengst wordt gerealiseerd op basis van het verwachte aantal passagiers per afstandscategorie, zonder dat de maatregel leidt tot disproportionele gedragsreacties of verstoring van de netwerkkwaliteit van Nederlandse luchthavens.

In het geval geen eindbestemming van de passagier kan worden vastgesteld, bedraagt het tarief € 70,86 per passagier. Dit is gelijk aan het hoogste tarief, dat geldt voor de verste afstandscategorie. Situaties waarin geen eindbestemming kan worden vastgesteld, kunnen zich bijvoorbeeld voordoen in het geval er geen vervoersovereenkomst beschikbaar is - zoals bij non-commerciële (privé) luchtvaart of wanneer de luchtvaartmaatschappij onvoldoende of onvolledige gegevens aan de exploitant van de luchthaven verstrekt. In dergelijke gevallen wordt aangenomen dat het hoogste tarief van toepassing is, om ontwijking van belasting te voorkomen.

2.3 Verplichtingen ten dienste van de belastingheffing

Luchtvaartmaatschappijen zijn op basis van de wet verplicht om aan de belastingplichtigen van de vliegbelasting, de exploitanten van luchthavens, de gegevens te verstrekken die nodig zijn voor een juiste toepassing van de vliegbelasting. Om de uitvoering van de vliegbelasting te verbeteren wordt voorgesteld om in de wet expliciet een vormvereiste voor deze gegevens op te nemen ten dienste van de bestaande verplichting. Daarmee wordt de bestaande uitvoeringspraktijk juridisch verankerd in de Wbm. Luchtvaartmaatschappijen weten op deze wijze beter waaraan zij moeten voldoen, en luchthavenexploitanten kunnen de belastingaangifte op basis van betrouwbare en controleerbare gegevens doen.

Harmonisatie vindt plaats via bestaande processen in de sector, in overleg met de Belastingdienst. De praktijk is dat gegevensstromen tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavenexploitanten reeds grotendeels zijn ingericht en gestandaardiseerd. Het voorgestelde vormvereiste sluit daarbij

aan en laat ruimte voor aansluiting bij bestaande technische en administratieve processen. Wettelijke standaardisatie zou onvoldoende recht doen aan de verschillen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Zodoende wordt bewust geen limitatieve opsomming van gegevens opgenomen in de Wbm.

2.4 Alternatieven

Naast de uiteindelijk gekozen vormgeving en maatvoering van de maatregel, zijn ook alternatieven onderzocht. Deze (niet-uitputtende lijst van) alternatieven worden hieronder toegelicht.

2.4.1 Transferpassagiers niet in de grondslag

De vliegbelasting wordt geheven over van Nederlandse luchthavens vertrekkende passagiers. Dit betreft alleen de passagiers die in Nederland opstappen, zogenoemde Origin Destination (OD-)passagiers. Passagiers die alleen overstappen op Nederlandse luchthavens, kortweg transferpassagiers, zijn uitgezonderd van de vliegbelasting.[19] Dit betekent dat de externe kosten die worden veroorzaakt door transferpassagiers op dit moment niet via de vliegbelasting worden beprijsd. Het niet langer uitzonderen van transferpassagiers zou dit beprijzingsgat (deels) kunnen dichten. Het kabinet heeft echter besloten de grondslag van de vliegbelasting niet uit te breiden naar transferpassagiers. Deze keuze is gemaakt op basis van zowel de doelen van de maatregel als bevindingen uit onderzoeken. Dit wetsvoorstel beoogt het tarief van de vliegbelasting te differentiëren naar afstand, zodat de externe kosten van vliegen beter worden geïnternaliseerd, rekening houdend met een taakstellende structurele opbrengst van € 257 miljoen (prijspeil 2025). Het belasten van transferpassagiers beperkt de ruimte om langeafstandsvluchten zwaarder te belasten, doordat het beschikbare tariefbudget over een bredere groep van passagiers zou moeten worden verdeeld. Op deze manier daalt het tarief voor alle passagiers, hetgeen leidt tot een beperktere mate van internalisatie van de externe kosten van langeafstandsvluchten.[20]

Een heffing op transferpassagiers wijkt bovendien af van de internationale praktijk en kan leiden tot concurrentienadelen voor Nederlandse luchthavens of zelfs retaliatie van andere landen. Uit onderzoek blijkt dat transferpassagiers zeer prijsgevoelig zijn en bij extra kosten, zoals belastingen, uitwijken naar andere luchthavens of alternatieve routes. Dit leidt tot een daling van het aantal transferpassagiers, een afname van het aanbod van directe verbindingen en dientengevolge een verslechtering van de netwerkkwaliteit van de Nederlandse luchthavens.[21] Dit kan een negatieve impact hebben op het Nederlandse vestigingsklimaat. Ook een beperkt belastingtarief voor transferpassagiers heeft al negatieve effecten op de netwerkkwaliteit, terwijl de extra budgettaire opbrengst beperkt blijft.[22] Gezien deze afruil tussen budgettaire opbrengst, milieueffecten en netwerkkwaliteit acht het kabinet het niet wenselijk om transferpassagiers in de heffingsgrondslag op te nemen.

---

[19] In 2024 was het aantal transferpassagiers op Schiphol 36,3% van het totaal aantal passagiers. Een transferpassagier wordt tweemaal geteld, op zowel de heen- als de terugvlucht via Schiphol. Zie Schiphol (2025), Traffic review 2024, maart 2025.
De regionale luchthavens in Nederland hebben geen of nauwelijks transferpassagiers.
[20] CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, juni 2025.
[21] CE Delft (2023), Effecten includeren transferpassagiers in de vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën, mei 2023.
[22] CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, juni 2025.

2.4.2 Geen differentiatie naar reisklasse

Het kabinet differentieert het tarief van de vliegbelasting niet naar reisklasse (bijvoorbeeld economy, business of first class). Hoewel het in de vliegbelasting verschillend belasten van reisklassen mogelijk de werkelijke externe kosten per passagier eerlijker beprijsd, resulteert dit ook in een verdere toename van de complexiteit voor de uitvoering. Daarnaast sluit een dergelijke differentiatie niet aan bij de ratio van de onderhavige maatregel. Bovendien verschilt de invulling van reisklassen per luchtvaartmaatschappij en per route aanzienlijk, wat leidt tot een gebrek aan eenduidigheid en rechtszekerheid voor zowel de uitvoerder als de belastingplichtigen.

2.4.3 Geen veelvliegersbelasting

Tot slot zijn, mede naar aanleiding van de toezegging van de Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane aan het Tweede Kamerlid Teunissen (PvdD) tijdens het tweeminutendebat Staatsdeelnemingen van 18 december 2024[23], de mogelijkheden onderzocht voor het belasten van veelvliegers. De ratio achter een dergelijke heffing komt neer op dat een reiziger die vaker vliegt, ook absoluut meer uitstoot en dus meer of hoger belast moet worden. In de huidige én voorgestelde systematiek geldt al dat hoe vaker de passagier vliegt, hoe vaker vliegbelasting verschuldigd is. Veelvliegers dragen daarmee reeds meer bij in absolute zin.[24] Het invoeren van een aanvullende, progressieve heffing op basis van het aantal vluchten per persoon maakt de uitvoering zeer complex. De Belastingdienst, exploitanten van luchthavens en luchthavenmaatschappijen beschikken niet over informatie over het aantal vluchten dat een individuele passagier gedurende een jaar maakt.
Vluchten vanaf verschillende luchthavens – bijvoorbeeld Schiphol en Eindhoven – worden los van elkaar verwerkt, zonder centrale koppeling per passagier. Bovendien kunnen passagiers ook vanuit buitenlandse luchthavens vertrekken, wat registratie verder bemoeilijkt.
Om een dergelijke heffing te realiseren, zou het noodzakelijk zijn om passagiers te identificeren en hun vliegfrequentie centraal te registreren, met gebruik van persoonsgegevens. Dit zou een aanzienlijke inbreuk op de privacy van burgers betekenen en stelt hoge eisen aan gegevensverwerking, toezicht en handhaving. Gelet op deze uitvoeringsproblemen en de noodzakelijke inbreuk op de privacy, is besloten om geen aparte belasting op veelvliegers op te nemen in het voorgestelde stelsel.

2.5 Doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie

2.5.1 Doeltreffendheid

De maatregel is gericht op het realiseren van een structurele budgettaire opbrengst van € 257 miljoen (prijspeil 2025) per jaar vanaf 2027. Ook beoogt de maatregel om de externe kosten die samenhangen met langeafstandsvluchten in grotere mate te internaliseren dan momenteel het geval is. Deze externe kosten – zoals klimaatschade, gezondheidseffecten en geluidshinder – zijn

[23] Tweeminutendebat Staatsdeelnemingen (CD 28/11), 18 december 2024.
[24] Ervan uitgaande dat de vliegbelasting door de luchtvaartmaatschappij aan de passagier wordt doorbelast, hetgeen geen verplichting is, maar wel overwegend het geval is.

bij langeafstandsvluchten hoger, maar slechts in relatief geringe mate geïnternaliseerd in de prijs van een vliegreis.[25]
De differentiatie naar afstand van het tarief van de vliegbelasting maakt het naar verwachting mogelijk om de voornoemde budgettaire opbrengst te realiseren zonder dat dit leidt tot disproportionele effecten op de Nederlandse luchtvaartsector. Daarnaast worden langeafstandsvluchten, met een hogere totale uitstoot, door het tarief van de vliegbelasting progressief te differentiëren naar afstand hoger belast. Dit leidt ertoe dat de externe kosten van deze vluchten in hogere mate worden betrokken in de economische afweging van reizigers. De maatregel draagt daarmee bij aan een evenwichtigere prijsstelling van vliegreizen.

2.5.2 Doelmatigheid
De voorgestelde tariefstructuur is doelmatig in het licht van de budgettaire doelstelling. De maatregel maakt zoveel mogelijk gebruik van bestaande heffingsstructuren en sluit aan bij de uitvoeringscapaciteit van luchtvaartmaatschappijen, luchthavenexploitanten en de Belastingdienst. Door te kiezen voor een driedeling in afstandscategorieën op basis van een vaste landenlijst is de invoering van de maatregel relatief eenvoudig en wordt rechtszekerheid geboden aan betrokken partijen. Tegelijkertijd geldt dat de gekozen differentiatie minder eenvoudig is dan een generieke verhoging van het huidige vlakke tarief. Een generieke verhoging zou op korte termijn mogelijk meer opbrengst genereren tegen lagere uitvoeringslasten. De keuze voor een gedifferentieerde aanpak is echter bewust gemaakt, juist omdat deze ook voorziet in een beleidsmatige wens tot een betere internalisatie van de kosten van langere afstandsvluchten. Vanuit dit perspectief is de maatregel doelmatiger dan een generieke verhoging, doordat zij beter aansluit bij het vervuiler-betaalt-principe. Alternatieve vormen van (verdere) internalisatie van de externe kosten van langeafstandsvluchten – bijvoorbeeld via internationale afspraken of niet-fiscale instrumenten – kunnen dit effect op termijn aanvullen, maar vergen doorgaans een langere voorbereidingstijd en internationale afstemming.

2.5.3 Evaluatie
De werking van de maatregel zal uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. Daarbij zal onder meer worden gekeken naar de feitelijke opbrengst per afstandscategorie, het effect op het vlieggedrag van passagiers (waaronder mogelijke uitwijkreacties), en de impact op de netwerkkwaliteit van Nederlandse luchthavens. Tevens zal worden bezien in hoeverre de tariefdifferentiatie daadwerkelijk bijdraagt aan het internaliseren van externe kosten, ook met het oog op toekomstige ontwikkelingen in de luchtvaart voor wat betreft stillere en schonere vliegtuigen. Deze inzichten zullen worden benut bij toekomstige beleidskeuzes of bijstelling van de maatregel.

2.5.4 Comptabiliteitswet artikel 3.1
Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 schrijft voor dat beleidsvoorstellen aan de Tweede Kamer zijn voorzien van een toelichting op nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid en

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

doelmatigheid, beleidsinstrumentarium, financiële gevolgen voor het Rijk en een evaluatieparagraaf. De afwegingskaders waarin de toelichtingen op de beleidskeuzes van het kabinet worden beschreven, zijn toegevoegd als bijlage bij het pakket Belastingplan 2026.

3. Budgettaire aspecten

De voorgestelde differentiatie naar afstand van het tarief van de vliegbelasting leidt tot een budgettaire opbrengst van structureel € 257 miljoen (prijspeil 2025) vanaf 2027.

Tabel 1: Budgettair effect differentiëren tarief vliegbelasting in € mln.

	2026	2027	Struc.	Struc. in
Differentiëren vliegbelasting	-	257	257	2027

4. Grenseffecten

De voorgestelde differentiatie naar afstand van het tarief van de vliegbelasting leidt slechts in geringe mate tot grenseffecten. Op basis van de door CE Delft uitgevoerde studie neemt het aantal passagiers dat vanaf een Nederlandse luchthaven vliegt af met ongeveer 0,2%.[26] Het grootste deel (90%) van de daling kan verklaard worden door passagiers die niet meer reizen. Verder zal een deel van de passagiers uitwijken naar buitenlandse luchthavens. Tegelijkertijd neemt het aantal passagiers ook iets toe doordat een deel van de mensen die eerst met de auto of trein gingen nu met het vliegtuig gaan, omdat korte vluchten netto iets goedkoper worden door een afname van de schaarstekosten. Netto zorgt dit voor een afname van 0,02% van het aantal passagiers (10% van 0,2%).

5. Doenvermogen

Bij de voorgestelde differentiatie naar afstand van het tarief van de vliegbelasting wordt geen groter beroep gedaan op het doenvermogen van burgers. Zodoende is de doenlijkheid van de maatregel voor hen geen zorgpunt. De vliegbelasting wordt verwerkt in de ticketprijs, waardoor de administratieve lasten voor de burger zelf achterwege blijven. Daarnaast treft de maatregel uitsluitend (grote) ondernemingen, namelijk exploitanten van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Hierdoor is de doenlijkheid in het algemeen minder een punt van zorg. Verder is van belang dat er al bestaande datastromen zijn tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. Voor zover de eindbestemming van de passagier daarin nog niet expliciet is opgenomen, dient deze informatie nog te worden toegevoegd en moet de datastroom worden geharmoniseerd ten behoeve van een effectieve uitvoering van de maatregel.

6. Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven

De voorgestelde differentiatie naar afstand van het tarief van de vliegbelasting heeft gevolgen voor het bedrijfsleven, in het bijzonder voor exploitanten van luchthavens en voor luchtvaartmaatschappijen. Zoals ook bij het huidige vlakke tarief geldt, wordt met dit voorstel - op het vlak van gegevensuitwisseling - een beroep gedaan op deze partijen.

[26] 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.

6.1 Uitvoeringslasten en administratieve gevolgen

Luchtvaartmaatschappijen moeten aanvullende gegevens aan de exploitanten van luchthavens leveren. Het betreft met name informatie over de eindbestemming van passagiers, voor zover deze nog niet reeds gedeeld wordt. Deze informatie is nodig om de juiste toepassing van het gedifferentieerde tariefstelsel mogelijk te maken. Hoewel deze gegevens in veel gevallen al in boekings- en reserveringssystemen beschikbaar zijn, moeten luchtvaartmaatschappijen mogelijk hun processen aanpassen om de gegevens gestructureerd en tijdig aan te leveren aan luchthavenexploitanten. Vooralsnog zijn er geen indicaties dat de benodigde ICT-aanpassingen niet tijdig kunnen worden gerealiseerd.

Exploitanten van luchthavens hebben in de vliegbelasting reeds een actieve rol bij het verzamelen en verwerken van de benodigde gegevens voor de juiste werking van de vliegbelasting. Zij moeten luchtvaartmaatschappijen hierop attenderen en zorgdragen voor een correcte en controleerbare belastingaangifte. Zoals hiervoor aangegeven, moeten door de luchtvaartmaatschappijen aanvullende gegevens aan de luchthavenexploitanten worden geleverd. Het verzamelen en verwerken van deze aanvullende gegevens leidt tot een zekere toename van de administratieve lasten voor de luchthavenexploitanten. De extra lasten worden echter beperkt geacht, mede omdat het gaat om een uitbreiding op een reeds bestaand heffingsproces onder de Wbm. Daarnaast wordt voorgesteld om expliciet een vormvereiste voor de aan te leveren gegevens in de wet op te nemen (zie paragraaf 2.3), om de extra administratieve lasten verder te beperken. Bovendien zijn de betrokken partijen voornamelijk (middel)grote ondernemingen die beschikken over voldoende uitvoeringscapaciteit. Ook zullen deze partijen, voor zover de implementatie van de nieuwe processen vragen oproept met betrekking tot de aangifte vliegbelasting en de inrichting van de daaraan ten grondslag liggende administratie, in contact kunnen treden met de Belastingdienst. Vanuit dit perspectief is het voorstel naar verwachting goed uitvoerbaar en past het binnen de capaciteit van de betrokken ondernemingen.

De verwachte kosten voor de ICT-aanpassingen en de toenemende administratieve lasten wordt voor de luchthavenexploitanten geschat op ongeveer € 1 miljoen incidenteel.

6.2 Economische gevolgen

De differentiatie van het tarief kan gevolgen hebben voor de operationele kosten van luchtvaartmaatschappijen, afhankelijk van het aandeel van (middel)langeafstandsvluchten in hun netwerk. Dit kan indirect invloed hebben op de winstgevendheid en concurrentiepositie van luchtvaartmaatschappijen, met name indien de meerkosten niet of slechts ten dele aan passagiers kunnen worden doorberekend. Uit onderzoek van CE Delft blijkt dat de winstgevendheid van luchtvaartmaatschappijen mogelijk licht zal dalen.[27]

[27] CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, juni 2025.

Het onderzoek laat hiernaast zien dat de effecten van de maatregel op aantallen vluchten en passagiers beperkt zijn. De voornaamste reden hiervoor is de knellende capaciteit van het grootste deel van de Nederlandse luchthavens. Hoewel de vraag naar vluchten door de maatregel afneemt, is de totale vraag naar vluchten nog altijd hoger dan de beschikbare capaciteit. Een afname van de netwerkkwaliteit van de Nederlandse luchthavens kan effect hebben op het Nederlandse vestigingsklimaat, en daarmee de Nederlandse economie. De effecten op de netwerkkwaliteit zullen daarom gemonitord worden.

Ook kan de maatregel een prijsverhogend effect hebben op vliegtickets voor passagiers op (middel)lange routes. Uit onderzoek van CE Delft komt naar voren dat de ticketprijzen beperkt zullen stijgen.[28] De stijging in ticketprijzen is vooral zichtbaar op trajecten waarover vanaf 2027 een hoger tarief aan vliegbelasting verschuldigd wordt. De stijging van de ticketprijzen bestaat dan ook grotendeels uit de extra vliegbelasting. De mate van deze stijging is vanzelfsprekend afhankelijk van de mate van doorbelasting van de vliegbelasting aan de passagier.

6.3 Regeldruk en toetsing

De verwachte toename van regeldruk voor bedrijven is beperkt en ligt primair in de administratieve sfeer. Er worden geen nieuwe meldplichten of vergunningstelsels geïntroduceerd. Burgers zullen geen toename van de regeldruk ervaren.

Dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het eindoordeel van het college is dictum 2: Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Ten eerste adviseert het college om in de toelichting de voor- en nadelen van alternatieven explicieter in beeld te brengen, met aandacht voor de effecten op de regeldruk. Dit advies is deels overgenomen. De toelichting van de alternatieven is uitgebreid met de mogelijke voordelen die deze alternatieven kunnen hebben. Daarnaast zijn de nadelen verder geëxpliciteerd. Omdat de keuzes om niet verder te gaan met deze alternatieven op geen enkele manier zijn gemaakt op basis van de mate van regeldruk, zijn de effecten op regeldruk voor deze alternatieven niet opgenomen.

Ten tweede adviseert het college om in de toelichting uitgebreider in te gaan op de initiële implementatie voor bedrijven en luchtvaartmaatschappijen en om flankerende maatregelen (zoals voorlichting en ondersteuning bij systeemaanpassingen) te overwegen. Dit advies is overgenomen. De toelichting in paragraaf 6.1 is uitgebreid met onder andere het nieuwe vormvereiste (zie ook paragraaf 2.3) en de verwachte incidentele kosten voor de belastingplichtigen. Ook is toegevoegd dat belastingplichtigen in contact kunnen treden met de Belastingdienst voor zover de implementatie van de nieuwe processen vragen oproept met betrekking tot de aangifte vliegbelasting en de inrichting van de daaraan ten grondslag liggende administratie.

[28] CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, juni 2025.

7. Uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst

Dit wetsvoorstel is door de Belastingdienst beoordeeld met een uitvoeringstoets. Voor dit wetsvoorstel geldt dat de Belastingdienst de maatregel uitvoerbaar acht per de voorgestelde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027. De gevolgen voor de uitvoering zijn beschreven in de uitvoeringstoets die als bijlage is bijgevoegd.

Uit de uitvoeringstoets komt naar voren dat de introductie van nieuwe tarieven in de vliegbelasting leidt tot een toename van de complexiteit van de vliegbelasting. De luchthavenexploitanten zullen ten behoeve van de aangifte vliegbelasting per vlucht het aantal passagiers per tariefcategorie moeten administreren. De Belastingdienst moet de juistheid van de toegepaste tarieven controleren en dat maakt de aangiftebehandeling complexer. Voor zover bij een ontvangen aangifte vliegbelasting detailinformatie nodig blijkt, kan dit bij de belastingplichtige worden opgevraagd middels een informatieverzoek. Voor niet-commercieel luchtverkeer zijn de mogelijkheden om achteraf te controleren op het aantal passagiers en hun eindbestemming zeer beperkt. Hierdoor neemt de fraudegevoeligheid toe.

De noodzakelijke systeemaanpassingen in het aangifteformulier kunnen op zijn vroegst in de loop van 2029 worden gerealiseerd wegens krapte in het IV-portfolio van de ketens Overige Middelen en Interactie. Tot aan oplevering van dit vernieuwde aangifteformulier blijft het huidige aangifteformulier in gebruik, waarin de belastingplichtigen de totale belastingafdracht op basis van de verschillende tariefcategorieën in een gezamenlijk bedrag in hetzelfde vak moeten vermelden.

8. Advies en consultatie

Bij de vormgeving van dit wetsvoorstel is intensief overleg gevoerd met stakeholders en is gebruikgemaakt van een internetconsultatie. Het doel hiervan was om tijdig zienswijzen op te halen uit de praktijk en de samenleving, zowel van betrokken organisaties als van individuele burgers. Daarnaast is een draagvlakonderzoek uitgevoerd naar de publieke opinie over de maatregel.

8.1 Internetconsultatie

De internetconsultatie over de voorgestelde differentiatie van de vliegbelasting[29] heeft plaatsgevonden van 15 januari 2025 tot en met 25 februari 2025. De consultatie heeft in totaal 8.326 reacties opgeleverd. De reacties weerspiegelen een breed palet aan standpunten vanuit zowel burgers als bedrijven. Veel inzendingen gaan in op de effectiviteit van de maatregel voor klimaat en milieu, de stijging van de kostprijs van vliegtickets en de mogelijke gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van Nederlandse luchthavens. Ook zijn suggesties aangedragen voor alternatieve differentiatiegrondslagen, zoals reisklasse, uitstoot of vlieggedrag.
De input uit de internetconsultatie is benut om de beleidsmatige keuzes te toetsen aan publieke zorgen en suggesties. Enkele veelgenoemde opties, zoals differentiatie naar reisklasse of frequentie van vliegen, zijn in de toelichting gewogen, maar bij dit voorstel niet overgenomen vanwege uitvoeringsbezwaren en beperkte beleidsmatige meerwaarde. De voorkeur voor differentiatie naar

[29] https://www.internetconsultatie.nl/differentiatievliegbelasting/b1 en Kamerstukken 2024/25, 31396, nr. 7.

afstand en de pleidooien om transferpassagiers niet te belasten sluiten aan bij de voorgestelde systematiek. Bij de evaluatie van de vliegbelasting kunnen deze keuzes opnieuw doorgelicht worden.

8.2 Een-op-een gesprekken en stakeholderbijeenkomsten

Vanaf december 2024 zijn 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. Uit de gesprekken blijkt een duidelijke voorkeur onder stakeholders voor een differentiatie op basis van de eindbestemming van de passagier. Ook is er weinig draagvlak[30] voor het belasten van transferpassagiers, mede vanwege de verwachte negatieve effecten op het netwerk en de internationale concurrentiepositie. Daarnaast zijn alternatieve varianten voorgesteld, waaronder differentiatie naar reisklasse, uitstoot per vlucht of een frequent-flyerheffing.

De uitkomsten van deze gesprekken zijn meegewogen bij de uiteindelijke vormgeving van de maatregel. De gekozen tariefstructuur op basis van eindbestemming sluit aan bij de voorkeur van de meeste stakeholders. Ook het besluit om transferpassagiers uit te zonderen van de heffing vindt steun in de ontvangen feedback. Een deel van de andere voorgestelde varianten zijn op uitvoerbaarheid beoordeeld en toegelicht in deze memorie, maar niet overgenomen bij dit voorstel.

8.3 Draagvlakonderzoek

Naast de consultatie is een representatief draagvlakonderzoek uitgevoerd onder de bevolking.[31] Hieruit blijkt dat 44% van de respondenten de maatregel steunt en 26% van de respondenten de maatregel niet steunt.[32] Hiernaast wordt de maatregel overwegend als eerlijk beoordeeld en wordt verwacht dat deze effectief zal zijn in het terugdringen van de milieu-impact van luchtvaart. Tegelijkertijd geeft een aanzienlijk deel van de respondenten aan dat zij hun eigen vlieggedrag waarschijnlijk niet zullen aanpassen als gevolg van de maatregel.

[30] Luchtvaartmaatschappijen zonder transferpassagiers, milieuorganisaties en enkele decentrale overheden gaven aan geen bezwaar te hebben tegen het schrappen van de huidige uitzondering voor transferpassagiers.
[31] Motivaction (2025), Maatschappelijk draagvlak voor mogelijke beleidsmaatregelen van IenW, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, januari 2025.
[32] 31% van de respondenten heeft geen expliciete mening over de maatregel.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (artikel 72 van de Wet belastingen op milieugrondslag)
In artikel 72 Wbm zijn de definities opgenomen die van toepassing zijn voor de vliegbelasting. Voorgesteld wordt om aan artikel 72 Wbm een onderdeel (g) toe te voegen met de definitie voor eindbestemming. De definitie sluit aan bij de luchthaven waar de reis van de passagier volgens de vervoersovereenkomst eindigt.

In geval de vliegreis van de passagier vanuit Nederland plaatsvindt en gepaard gaat met een overstap op een andere luchthaven, wordt niet aangesloten bij de luchthaven van overstap, maar bij de eindbestemming van de passagier, zoals vastgelegd in de vervoersovereenkomst. Dit geldt alleen als sprake is van een aansluitende overstap op grond van de afgesloten vervoersovereenkomst. Daarbij is het van belang dat de overstap plaatsvindt aansluitend (binnen 24 uur) op het moment van aankomst van de passagier met een vliegtuig op de luchthaven van overstap en de aansluiting de belangrijkste reden is voor het gebruik van die luchthaven. Hiermee wordt aangesloten bij de definitie van transferpassagiers als genoemd in artikel 73, tweede lid, Wbm. Het is niet van belang of de aansluitende vlucht door dezelfde maatschappij wordt uitgevoerd of door een andere maatschappij waarmee de eerstgenoemde maatschappij samenwerkt, bijvoorbeeld via allianties of code-sharing.

Artikel I, onderdelen B en D (artikel 77 en bijlagen A en B van de Wet belastingen op milieugrondslag)
Artikel 77 Wbm bepaalt het tarief van de vliegbelasting. Voorgesteld wordt om de aanhef van artikel 77 Wbm te wijzigen en na de aanhef drie leden op te nemen. Ook wordt voorgesteld om aan de Wbm twee bijlagen toe te voegen: bijlage A en bijlage B.

<u>Artikel 77, eerste lid, onderdeel a, Wbm en bijlage A Wbm</u>
Over het vertrek van passagiers met hun eindbestemming in de staten opgenomen in bijlage A Wbm is een tarief verschuldigd van € 29,40. Die bijlage bevat lidstaten van de Europese Unie en Europese staten gelegen op een hemelsbrede afstand van 0 tot circa 2.000 kilometer gemeten vanaf Amsterdam naar de hoofdstad van de staat in kwestie.

Hiernaast bevat bijlage A ook de staten gelegen in het Koninkrijk der Nederlanden, zijnde Nederland (met inbegrip van de BES-eilanden: Bonaire, Saba en Sint Eustatius), Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en ook de UPG's, genoemd in artikel 349 VWEU, gelegen op een hemelsbrede afstand van 0 tot circa 3.500 kilometer gemeten vanaf Amsterdam tot de hoofdstad van het UPG, te weten de autonome regio's de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden.

<u>Artikel 77, eerste lid, onderdeel b, Wbm en bijlage B Wbm</u>
Over het vertrek van passagiers met hun eindbestemming in de staten opgenomen in bijlage B Wbm is een tarief verschuldigd van € 47,24. Die bijlage bevat staten die niet lid zijn van de

Europese Unie of waarvan de hoofdstad gelegen is op een hemelsbrede afstand van meer dan circa 2.000 kilometer doch niet verder dan circa 5.500 kilometer gemeten vanaf Amsterdam.

Artikel 77, eerste lid, onderdeel c, Wbm

Over het vertrek van passagiers met hun eindbestemming in staten niet opgenomen in bijlage A of bijlage B Wbm is een tarief verschuldigd van € 70,86. Dit betreft staten waarvan de hoofdstad gelegen is op een hemelsbrede afstand van meer dan circa 5.500 kilometer gemeten vanaf Amsterdam.

Artikel 77, tweede lid, Wbm

Artikel 77, tweede lid, Wbm bepaalt dat in het geval geen eindbestemming van de passagier kan worden vastgesteld, een tarief van € 70,86 verschuldigd is. Dit tarief is gelijk aan het tarief voor de verste afstandscategorie uit artikel 77, eerste lid, onderdeel c, Wbm. In het algemeen deel van deze memorie zijn voorbeelden gegeven van situaties waarin geen eindbestemming van de passage kan worden vastgesteld.

Artikel I, onderdeel C (artikel 79 van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Artikel 79 Wbm voorziet in een uitdrukkelijke verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om de voor de vliegbelasting noodzakelijke gegevens te verstrekken aan de exploitant van de luchthaven en de vliegbelasting die de exploitant van de luchthaven hen in rekening brengt te betalen. Voorgesteld wordt om in verband met deze verplichtingen voor luchtvaartmaatschappijen in artikel 79, eerste lid, expliciet een vormvereiste op te nemen met het oog op de wijze van aanleveren van de door luchtvaartmaatschappijen aan de belastingplichtigen te verstrekken gegevens. Dit vormvereiste wordt opgesteld door de exploitant van de luchthaven. Hiermee wordt de bestaande uitvoeringspraktijk juridisch verankerd.

Artikel II (artikel 90 van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Artikel II regelt dat artikel 90 Wbm (de jaarlijkse indexatiebepaling) in 2026 van toepassing is op de bedragen die in artikel I, onderdeel B, zijn opgenomen. Hierdoor wordt gewaarborgd dat de tarieven die per 1 januari 2027 op grond van deze wet gaan gelden, reeds zijn aangepast aan de indexatie voor het kalenderjaar 2026.

Artikel III (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregel treedt in werking met ingang van 1 januari 2027.

Artikel IV (citeertitel)

Het voorgestelde artikel bevat de citeertitel.

De Staatssecretaris van Financiën,