

No. W06.25.00226/III

's-Gravenhage, 8 september 2025

Bij Kabinetsmissive van 25 augustus 2025, no.2025001833, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met differentiatie van het tarief van de vliegbelasting (Wet differentiatie vliegbelasting), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de vliegbelasting, opgenomen in de Wet belastingen op milieugrondslag. Voorgesteld wordt per 2027 in plaats van een vast tarief, een gedifferentieerd tarief te hanteren, dat afhankelijk is van de afstand van de eindbestemming van de passagier tot Amsterdam. Omwille van de duidelijkheid en uitvoerbaarheid wordt het tarief vastgesteld aan de hand van limitatieve lijsten van staten en gebieden per tariefcategorie (bijlage A: hoofdstad op afstand van circa 2000 kilometer, bijlage B: hoofdstad op afstand van circa 2000 tot 5500 kilometer) en een restcategorie (overige C; hoofdstad op afstand van meer dan 5500 kilometer of niet op bijlage A of B).

Op de differentiatie naar afstand gelden een aantal afwijkingen die volgens de toelichting samenhangen met de wens om aan te sluiten bij bredere politieke, economische of institutionele verhoudingen. Dit betreft de afwijkende tariefindeling dat alle EU-lidstaten, UPG's waarvan de hoofdstad op maximaal 3500 kilometer van Amsterdam ligt en het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden in bijlage A zijn opgenomen. Tunesië en Algerije zijn vanwege de wens om alle Noord-Afrikaanse bestemmingen gelijk te belasten in bijlage B opgenomen, ondanks een afstand van hun hoofdstad van minder dan 2000 kilometer tot Amsterdam.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de keuze voor het hanteren van een objectief afstandscriterium. Daarop wordt een aantal afwijkingen voorgesteld. Deze afwijkingen van het afstandscriterium lijken ter zake van de EU-lidstaten ingegeven door de wens deze gelijk te behandelen. Ditzelfde geldt voor UPG's. Dit roept de vraag op waarom toepassing van het gelijkheidsbeginsel niet in bredere zin zou moeten leiden tot een gelijkstelling van bepaalde staten en gebieden.

De Afdeling adviseert een Europeesrechtelijke paragraaf in de toelichting op te nemen en hierin in te gaan op de vraag of de tariefindeling van de diverse overzeese gebieden op objectieve wijze heeft plaatsgevonden en in hoeverre de uit de afwijkende tariefindeling voortvloeiende ongelijke behandeling van Unieburgers, EER-burgers en/of luchtvaartmaatschappijen gerechtvaardigd is. En aandacht te besteden aan de mogelijke toepasselijkheid van de Europese staatssteunregels en de vraag hoe de voorgestelde tariefindeling zich daartoe verhoudt.

AAN DE KONING

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

De huidige vliegbelasting is per 2021 ingevoerd en kent in 2025 een tarief van € 29,40 per vertrek van een passagier met een vliegtuig vanaf een in Nederland gelegen luchthaven.¹ De vliegbelasting is om verschillende redenen geïntroduceerd, waaronder het beter meenemen van de maatschappelijke kosten in de prijzen van het vliegverkeer.²

Voorgesteld wordt per 2027 het tarief voor de vliegbelasting te differentiëren naar afstand en daarbij progressieve afstandstarieven te hanteren, op basis van de hemelsbrede afstand tussen Amsterdam en de hoofdstad van het land van de eindbestemming.³ De eindbestemming zoals is opgenomen in de vervoersovereenkomst van de passagier is daarbij bepalend. Daarmee wordt beoogd de externe kosten die samenhangen met langeafstandsvluchten – zoals klimaatschade, gezondheidseffecten en geluidshinder – in grotere mate te internaliseren dan bij het huidige vlakke tarief het geval is. Daarnaast is een budgettaire opbrengst beoogd van € 257 miljoen⁴ per jaar.⁵

Omwille van de duidelijkheid en uitvoerbaarheid wordt het tarief vastgesteld aan de hand van limitatieve lijsten van staten en gebieden per tariefcategorie (bijlagen A en B) en een restcategorie (hierna: overig C). Er worden drie tarieven voorgesteld (hierna: objectief afstandscriterium):

- Tarief € 29,40: bestemmingen opgenomen in bijlage A (tot circa 2000 kilometer);
- Tarief € 47,24: bestemmingen opgenomen in bijlage B (circa 2000-5500 kilometer);
- Tarief € 70,86: overige bestemmingen (meer dan 5500 kilometer of niet opgenomen in bijlage A of B).

In een aantal gevallen zijn de genoemde afstandsgrenzen niet bepalend, maar geldt een afwijkende tariefindeling:⁶

¹ Artikelen 73 en 77 van de Wet belastingen op milieugrondslag. Transferpassagiers vallen niet onder de vliegbelasting.

² Dit ter nadere bewustwording van de vervuiling die met vliegen samenhangt. Een andere belangrijke overweging was het meer gelijktrekken van de concurrentiepositie van het vliegverkeer met andere internationale vormen van vervoer. Tot slot moest de vliegbelasting een opbrengst van € 200 miljoen opleveren. Kamerstukken II 2018/19, 35205, nr. 3.

³ Voor het overige blijft de heffing ongewijzigd. Zo vallen transferpassagiers niet onder de vliegbelasting.

⁴ Naar het prijspeil van 2025.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.5.1.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.

1. *EU-lidstaten* vallen onder bijlage A, ongeacht de afstand van de hoofdstad tot Amsterdam
2. *Ultraperifere gebieden (UPG's)*:
 - a. Voor UPG's geldt het objectief afstandscriterium.
 - b. UPG's waarvan de hoofdstad op maximaal 3500 kilometer ligt van Amsterdam⁷ vallen, in afwijking hierop, onder bijlage A.
3. *Landen en Gebieden Overzee (LGO's)*:
 - a. Voor LGO's geldt het objectief afstandscriterium.
 - b. Het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden⁸ vallen, in afwijking hierop, onder bijlage A.
4. Voor overzeese gebiedsdelen van staten die lid zijn van het Verdrag inzake de Europese Economische Ruimte (EER-verdrag), geldt het objectief afstandscriterium. Dit betreft de overzeese gebiedsdelen van EER-staat het Koninkrijk Noorwegen,⁹ Jan Mayen en Spitsbergen.¹⁰
5. *Tunesië en Algerije* vallen ondanks een afstand van hun hoofdstad tot Amsterdam van minder dan 2000 kilometer onder bijlage B. Dit om alle Noord-Afrikaanse bestemmingen op gelijke wijze te belasten.¹¹

2. Europeesrechtelijke aspecten

a. *Inleiding*

Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt een objectief afstandscriterium. Op het objectief afstandscriterium wordt met betrekking tot zowel de EU-lidstaten als de overzeese gebieden van de lidstaten een nadere verfijning aangebracht, waarbij in hoofdzaak wordt aangesloten bij de bijzondere Europeesrechtelijke status. Zo zijn alle lidstaten in bijlage A opgenomen en worden de UPG's als onderdeel van het communautaire grondgebied van de EU in beginsel (namelijk bij een afstand van maximaal 3500 km)¹² ingedeeld in bijlage A.

LGO's maken volgens de toelichting geen onderdeel uit van het communautaire grondgebied en worden ingedeeld op basis van het objectief afstandscriterium. In afwijking daarvan worden de Nederlandse LGO's – het Caribisch deel van het Koninkrijk – in bijlage A opgenomen. Deze keuze is volgens de toelichting primair ingegeven door de bijzondere staatsrechtelijke en maatschappelijke banden tussen

⁷ Deze afstand is gebaseerd op de afstand tot de hoofdstad van de verst gelegen EU-lidstaat Cyprus. Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3, onder 'Ultraperifere gebieden en landen en gebieden overzee'.

⁸ Dit betreft Curaçao, Sint Maarten, Aruba en Caribisch Nederland (de BES-eilanden: Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

⁹ Het EER-verdrag is ook van toepassing op de grondgebieden van IJsland en het Vorstendom Liechtenstein, maar deze staten hebben geen overzeese gebiedsdelen.

¹⁰ Jan Mayen ligt op een afstand van 2182 kilometer en Spitsbergen op een afstand van 2921 kilometer van Amsterdam.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3, onder 'Indeling in bijlage A'.

¹² Gebaseerd op de afstand van Amsterdam tot de hoofdstad van de verst gelegen EU-lidstaat Cyprus.

de onderdelen van het Koninkrijk.¹³ Een andere tariefindeling voor het Caribisch deel van het Koninkrijk zou volgens de toelichting onvoldoende recht doen aan de unieke status van deze gebieden binnen het Nederlandse staatsbestel.

Ook de overzeese gebiedsdelen van EER-staat Koninkrijk Noorwegen worden ingedeeld overeenkomstig het objectieve afstandscriterium. Volgens de toelichting is dit het geval, omdat Noorwegen geen EU-lidstaat is.¹⁴

Volgens de toelichting maakt de keuze om bepaalde groepen van staten, zoals de EU-lidstaten of landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden, in te delen in bijlage A – ongeacht de afstand van de betreffende hoofdstad tot Amsterdam – het mogelijk om aan te sluiten bij bredere politieke, economische of institutionele verhoudingen.¹⁵

De Afdeling begrijpt de keuze voor het hanteren van een objectief afstandscriterium. Zij wijst er echter op dat de toelichting niet ingaat op de Europeesrechtelijke aspecten van de afwijkingen van het objectieve afstandscriterium. Dat is wel nodig, gelet op het volgende.

b. *Non-discriminatiebeginsel*

Aangezien op Europees (of internationaal) niveau geen regulering van de vliegbelasting bestaat, staat het de wetgever in principe vrij een dergelijke heffing te hanteren. Wel is de wetgever bij de vormgeving van de heffingsstructuur en de indeling in tariefstructuur gehouden aan de beginselen en bepalingen van het primair en secundair Unierecht, zoals het beginsel van non-discriminatie en de vrije dienstverrichting. Deze beginselen gelden ook in de communautaire luchtvaartsector, een sector die is uitgesloten van de algemene bepalingen van het vrije dienstenverkeer.¹⁶

De beginselen verbieden discriminatie tussen EU-lidstaten waaronder tussen luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en (groepen) Unieburgers.¹⁷ Er is sprake van discriminatie wanneer verschillende regels worden toegepast op vergelijkbare situaties of wanneer dezelfde regels worden toegepast op verschillende situaties.¹⁸ Daarboven kent het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een algemeen discriminatieverbod op grond van nationaliteit.¹⁹ Daarnaast kent het rechten toe aan Unieburgers,²⁰ waaronder het recht op gelijke

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3, onder 'Caribisch deel van het Koninkrijk'.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3, onder 'Ultraperifere gebieden en landen en gebieden overzee' en voetnoot 15.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3, onder 'indeling in bijlage A'.

¹⁶ Artikel 58 VWEU. Op grondslag van artikel 100, tweede lid, VWEU zijn bij Verordening (EG) 1008/2008 gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Europese Unie vastgesteld.

¹⁷ HvJEU 6 februari 2003, C-92/01, ECLI:EU:C:2003:72 (Stylianakis).

¹⁸ HvJEU 14 februari 1995, C-279/93, ECLI:EU:C:1995:31 (Schumacker), punt 30.

¹⁹ Artikel 18 VWEU.

²⁰ Artikel 20 VWEU.

behandeling. Inwoners van UPG's,²¹ maar in voorkomend geval ook die van LGO's²² kunnen als Unieburgers een beroep doen op de rechten, zoals die voortvloeien uit deel II VWEU.

De afwijking van het afstandscriterium ter zake van de EU-lidstaten lijkt ingegeven door de wens lidstaten gelijk te behandelen. Het gelijkheidsbeginsel lijkt ook de grondslag te zijn voor de gelijke behandeling van lidstaten met UPG's met een hoofdstad op een afstand tot Amsterdam van maximaal 3500 kilometer. Dit roept de vraag op waarom toepassing van het gelijkheidsbeginsel er niet toe leidt dat alle UPG's in dezelfde bijlage worden opgenomen. Een vergelijkbare vraag kan worden gesteld met betrekking tot de van UPG's afwijkende indeling van LGO's.²³ Een resultaat van de voorgestelde indeling is bijvoorbeeld dat er een tariefverschil ontstaat tussen Sint Maarten (LGO, bijlage A), Martinique (UPG, overig C) en Saint Barthélemy (LGO, overig C), terwijl hun hoofdsteden op vrijwel gelijke afstand tot Amsterdam liggen en Martinique tot het communautaire grondgebied van de EU behoort en Sint Maarten en Saint Barthélemy volgens de toelichting niet.

Ook ten aanzien van EER-staten geldt het beginsel van non-discriminatie en vrije dienstverrichting.²⁴ De bepalingen van het EER-verdrag zijn in beginsel van toepassing op het grondgebied van het Koninkrijk Noorwegen waar de overzeese gebiedsdelen Spitsbergen en Jan Mayen onderdeel van zijn. Aangezien het EER-verdrag wat betreft de territoriale werkingssfeer geen afwijkende bepalingen kent ten aanzien van deze overzeese gebieden, moeten zij worden beschouwd als onderdeel van Noorwegen.²⁵ Dit roept de vraag op waarom het Koninkrijk Noorwegen niet als geheel hetzelfde wordt behandeld.²⁶

De toelichting gaat niet in op de vraag of de tariefindeling van de diverse genoemde overzeese gebieden op objectieve wijze heeft plaatsgevonden en in hoeverre de uit de afwijkende tariefindeling voortvloeiende ongelijke behandeling van Unieburgers, EER-burgers en/of luchtvaartmaatschappijen gerechtvaardigd is. Het is daarbij ook de vraag of de tariefindeling van Nederlandse LGO's kan resulteren in een bevoordeling van vluchten naar het Caribisch deel van het

²¹ Artikel 52 VEU jo. artikel 355, eerste lid, VWEU. Zie ook: HvJEU 14 december 1979, C-34/79, ECLI:EU:C:1979:295 (Henn en Darby), punt 16 en HvJEU 10 oktober 1978 148/77, ECLI:EU:1978:173 (Hansen), punten 9-11. Weliswaar noemt artikel 52, tweede lid, VEU onder verwijzing naar artikel 349 VWEU enkele uitzonderingsmogelijkheden, maar daaronder vallen niet de artikelen 18, 20 en 56 VWEU.

²² Zie HvJEU 12 september 2006, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545 (Eman en Sevinger).

²³ LGO's zijn ingedeeld op basis van het objectief afstandscriterium. De Nederlandse LGO's staan in bijlage A. Zie verder ter zake van een gelijke behandeling van LGO's artikel 199 VWEU.

²⁴ Artikelen 4, 38 en 47, tweede lid, jo. Bijlage XIII EER-verdrag.

²⁵ Mogelijk geldt voor Spitsbergen een uitzonderingspositie vanwege Protocol 40 bij het EER-verdrag.

²⁶ Dit betekent daarnaast dat met toepassing van het gelijkheidsbeginsel het Koninkrijk Noorwegen als geheel hetzelfde behandeld wordt als EU-lidstaten.

Koninkrijk der Nederlanden²⁷ of in een gunstiger behandeling van Nederlandse onderdanen.²⁸

De toelichting besteedt geen aandacht aan de wijze waarop tariefdifferentiatie in de vliegbelasting in de ons omringende landen is vormgegeven. Bij een heffing zoals de vliegbelasting is het van belang mee te wegen hoe andere landen omgaan met deze vorm van heffing.²⁹ In Duitsland vallen bijvoorbeeld alle EU-lidstaten, bijbehorende UPG's en LGO's, EER-staten en bijbehorende overzeese gebiedsdelen in het equivalent van bijlage A, alsmede binnen dezelfde Duitse afstandscategorie liggende derde staten zoals Tunesië, Algerije, Marokko en Turkije.³⁰

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de hiervoor genoemde punten en zo nodig het voorstel aan te passen.

c. *Unieregels inzake staatssteun*

In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de mogelijke toepasselijkheid van de Europese staatssteunregels en de vraag hoe de voorgestelde tariefindeling zich daartoe verhoudt. De afwijkingen van het objectieve afstandscriterium kunnen immers voor bepaalde luchtvaartmaatschappijen een selectief voordeel opleveren (het selectiviteitsvereiste). Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan luchtvaartmaatschappijen die vanuit Nederland voornamelijk vliegen naar bestemmingen die om andere redenen dan afstand in bijlage A zijn opgenomen. Zo vormt de voorgestelde indeling van de Nederlandse LGO's een afwijking van het objectieve afstandscriterium.

De toelichting besteedt geen aandacht aan de vraag in hoeverre dit onderscheid is gerechtvaardigd door de aard en opzet van de vliegbelasting. Nu in de regel bij dit soort maatregelen aan de overige vereisten van artikel 107 VWEU wordt voldaan, kan sprake zijn van een aanmeldingsplichtige steunmaatregel.³¹ Uit de toelichting

²⁷ Vgl. de overwegingen van het HvJEU over het beginsel van vrije dienstverrichting in HvJEU 6 februari 2003, C-92/01, ECLI:EU:C:2003:72 (Stylianakis) punt 28 en HvJEU 26 juni 2001, C-70/99, ECLI:EU:C:2001:355 (Commissie/Portugal) punten 28 en 35 tot en met 36.

²⁸ In het Koninkrijk der Nederlanden is sprake van een ongedeelde nationaliteit. Vgl. HvJEU 18 juni 2019, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504 (Oostenrijk/Duitsland), punten 47 tot en met 51.

²⁹ Zie punt 3 van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 8 september 2025 over het wetsvoorstel tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2026), (W06.25.00229/III). Vgl. de motie Vlottes over rechtsvergelijkend onderzoek, Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 100.

³⁰ § 11 Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG) en de daarbij behorende bijlage 1 en 2, tevens samengevat op https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verkehrsteuern/Luftverkehrsteuer/Grundsatz-e-Besteuerung/Steuersaetze/steuersaetze_node.html.

³¹ Zie bijvoorbeeld: Gerecht 5 februari 2015, T-473/12, ECLI:EU:T:2015:78 (Aer Lingus) en Gerecht 5 februari 2015, T-500/12, ECLI:EU:T:2015:73 (Ryanair) en in hoger beroep HvJEU 21 december 2016, C-164/15 P en C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990 (Aer Lingus).

komt niet naar voren of over de voorgestelde tariefindelingen contact met de Europese Commissie heeft plaatsgevonden.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de staatssteunregels in relatie tot het wetsvoorstel en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,



en Ryanair). Verder: Gerecht 8 februari 2023, T-522/20, ECLI:EU:T:2023:51 (Carpatair). Zie in dit verband ook Besluit (EU) 2018/117 van de Commissie van 14 juli 2017 betreffende steunmaatregel SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN) Ierland — Niet-toepassing van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers, *Pb EU* (2018) L28/1, randnummers 112 tot en met 150.