

Belasting op vliegtickets voor de wereldvrede

S. Duindam*

Nu er vaker een beroep wordt gedaan op de Verenigde Naties voor het uitvoeren van militaire taken om de vrede te bewaren, blijkt dat de VN daarvoor te weinig geld heeft. Er zijn vele ideeën geopperd om de VN van meer inkomsten te voorzien, van een belasting op de wapenhandel tot een belasting op kapitaalstromen. In dit artikel wordt getoond dat een belasting op vliegtuigtickets een beter alternatief is voor de huidige financieringswijze van de VN. Bij zo'n belasting is er een duidelijke relatie tussen de grondslag van belastingheffing en het doel van de opbrengst. Daarbij komt dat een belasting op tickets goed uitvoerbaar is, veel beter dan bij voorbeeld een heffing op kerosine.

Na de val van de muur in 1989 kwam de rol van de Verenigde Naties, die dit jaar vijftig jaar bestaan, in een ander daglicht te staan. Blevens in het verleden resoluties en actieprogramma's nog al eens papieren tijgers door de tegenstelling tussen 'oost' en 'west'; nu is er meer ruimte om ze wel uit voeren maar blijkt een gebrek aan middelen hiervoor vaak een belemmering.

De Verenigde Naties kenmerken zich economisch door hun club-karakter¹. De lidstaten werken gezamenlijk, op vrijwillige basis, aan de totstandkoming van het collectieve goed internationale veiligheid. De middelen van de vereniging worden door middel van contributieheffing verkregen, en wie niet betaalt wordt in principe bestraft met een sanctie. Ieder lid beoordeelt voortdurend of zij ook waar krijgt voor haar contributiegeld, en ieder lid heeft een evengroot stemrecht binnen de club.

De Verenigde Naties zijn wel een ingewikkelde vereniging. Omdat de draagkracht van de leden sterk verschilt, betaalt niet ieder land evenveel contributie. De bijdrage wordt geheven naar rato van het bruto nationaal produkt. Toch geldt binnen de VN meestal het 'one state, one vote'-systeem. De verhouding tussen stemrecht en hoogte van de contributie is binnen de VN anders dan theoretisch gezien ideaal is binnen een club.

Dit roept spanningen op. Landen kunnen weigeren de afgesproken contributie te betalen (zo kennen de Verenigde Staten de regeling dat zij nooit meer dan 25% van de totale VN-begroting hoeven te betalen), of het bedrag te laat overmaken. De VS ook hebben een grote contributieachterstand, overigens op de voet gevolgd door de Russische Federatie en de Oekraïne. Eigenlijk betalen slechts weinig leden hun contributie op tijd. Toch worden ze niet uit de

vereniging gestoten! Met andere woorden, sancties worden niet uitgevoerd en dat komt het functioneren van een vereniging niet ten goede.

Een ander probleem dat zich door het club-karakter van de VN manifesteert is dat lidstaten iets van het betaalde contributiegeld terug willen zien door te worden ingeschakeld bij het voortbrengen van VN-diensten. Echter, de vele bureaucratische procedures die dit vergt zorgen ervoor dat de uiteindelijke prijs van een VN-dienst soms vijf keer zo hoog is dan wanneer de VN volledig vrij zou zijn bij het inkopen van diensten.

De financieringsproblemen van de VN zijn na de val van de muur in 1989 pas echt duidelijk geworden, omdat nu vaker aan de VN gevraagd wordt de internationale veiligheids situatie te sturen. Dit sturen kost geld. De VN is druk in de weer om allerlei interne vergoedingssystemen voor bij voorbeeld troepeninzet op te zetten en uit werken, maar het blijkt dat door de lidstaten gewoon te weinig geld wordt opgebracht om effectief te kunnen handelen. Zo wordt de inzet van vredestroepen nu vaak betaald door de landen die de troepen leveren. Dit maakt het voor de VN moeilijk om onafhankelijk te handelen, terwijl juist dit voorwaarde is voor effectiviteit. Ideeën over een permanente VN-vredesmacht kunnen dan ook

* De auteur is verbonden aan de Open universiteit in Heerlen en is penningmeester van Economen voor Vrede. Deze vereniging organiseert op 29 en 30 september een congres in Rotterdam over de financiering van de VN, met vele internationaal bekende sprekers. De auteur dankt Elise Kamp-huis en Anke van der Zijl voor commentaar op eerdere versies.

1. J.M. Buchanan, An economic theory of clubs, *Economica*, februari 1965, nr. 32, blz. 1-14.

pas werkelijkheid worden als de financiering van zo'n vredesmacht rond is.

Bij de zoektocht naar alternatieve financiering wordt voornamelijk gekeken naar belastingheffing. Fondswerving, zoals bij de hulpprogramma's van de VN - Unicef, UNHCR, enz. -, wordt niet zo snel naar voren gebracht, omdat het altruïstische karakter van fondswerving zich minder goed verdraagt met zaken als peace-keeping, peace-enforcing en de VN-bureaucratie. Belastingheffing houdt in dat we afstappen van het vrijwillige karakter dat kenmerkend is voor de bijdrage aan een club, en dat we theoretisch gezien overgaan naar een publiek goed dat door middel van verplichte bijdragen wordt gefinancierd.

Politieke en technische aspecten van een VN-belasting

Het doel van de belasting is de VN van middelen te voorzien om de internationale veiligheidssituatie zo te sturen, dat hiermee het collectieve goed 'een veiliger wereld' inderdaad verkregen wordt. Dit vraagt om een gedegen institutionele opzet, omdat het schematische 'betalen, beslissen en genieten' bij collectieve goederen niet automatisch in één hand ligt, zoals bij marktgoederen wel het geval is. Degene die geniet van een veiliger wereld zal niet altijd dezelfde zijn als degene die ervoor betaalt. Er zullen dus afspraken gemaakt moeten worden om er voor te zorgen dat er toch betaald wordt, en dat het collectieve goed internationale veiligheid werkelijk tot stand komt.

Daarbij moet het uitgangspunt zijn dat betalen, beslissen en genieten wel zo veel als mogelijk is in één hand liggen. Als degenen die betalen anderen zijn dan degenen die genieten, dan leidt de belasting niet alleen tot het voortbrengen van een collectief goed, maar heeft deze ook effecten op de inkomensverdeling. Dat kan al dan niet gewenst zijn, maar moet het liefst gescheiden blijven van de financiering van collectieve goederen. Het gevaar hiervoor is des te groter als de betalenden niet mogen beslissen over de besteding van hun geld. Daarbij komt dat het principe dat betalen en beslissen bij elkaar hoort, alom rechtvaardig wordt geacht. Dat genieten en beslissen in één hand ligt, is een voorwaarde voor effectieve besteding van het geld. Waar degenen die beslissen niet degenen zijn die genieten van het collectieve goed (en er niet voor betalen), ondervinden de beslissers geen prikkels om het geld goed te besteden.

Een veiliger wereld is bij uitstek een internationaal 'goed'. Daarom moet ook de grondslag van de belasting die hiervoor geheven wordt (betalen), internationaal zijn. Dit draagt bij aan het creëren van een internationaal politiek draagvlak (beslissen). Daarvoor is het overigens ook belangrijk dat het verband tussen de belasting-inning en de besteding voor iedereen duidelijk is, en dat er geen mogelijkheden zijn de belasting te ontwijken of te ontduiken. Bovendien is het gewenst dat degenen die de belasting betalen, in relatief sterke mate profijt hebben van de besteding ervan. Zo wordt de band tussen betalen, genieten en beslissen zo sterk mogelijk.

Naast politiek, moet een belasting ook technisch uitvoerbaar zijn. De belasting moet geïnd kunnen worden. Het object van belastingheffing moet duidelijk zijn, alsmede de formele belastingplichtige, of inhoudingsplichtige. De tariefstelling moet duidelijk zijn, en controle op de afdracht moet mogelijk zijn.

De meeste voorstellen voor een belasting ten behoeve van de VN gaan uit van een internationale belastingbasis. De voorstellen die het meeste genoemd worden zijn een belasting op de oliehandel, wapenhandel of op internationale kapitaalstromen. Dit laatste idee is kort geleden naar voren gebracht door Tobin. Hij stelt voor de VN te financieren met een zogenoemde Tobin-tax op internationale kapitaalstromen². Om de haken en ogen, de voordelen en nadelen van internationale belastingheffing en de politieke mogelijkheid van een VN-belasting goed te kunnen begrijpen zullen we in dit artikel echter niet de Tobin-tax als voorbeeld nemen, maar een andere veel genoemde mogelijkheid: een belasting op de luchtvaart.

Waarom een belasting op luchtvaart?

Het verband tussen de internationale veiligheidssituatie en de levensvatbaarheid van de luchtvaartsector is sinds de Golfoorlog een stuk duidelijker geworden. Door de grote veiligheidsrisico's van de oorlog bleven velen thuis, zeker nadat de Amerikanen per ongeluk een Iraaks verkeersvliegtuig hadden neergeschoten. Zelfs het vliegverkeer tussen plaatsen die mijlenver van het strijdgebied lagen, leed onder de psychische angst van het naar beneden gehaald worden. Als gevolg van deze angst werd ook de toerismesector in de wereld sterk getroffen. Een economisch zeer belangrijke sector, welke inmiddels 11% van het wereld bnp voortbrengt.

Het belang van een veiliger wereld voor de luchtvaartsector is dus eminent, maar ook op andere terreinen kan een belasting hier voordelen hebben. Zo wordt het vliegverkeer gezien als één van de grootste milieuvuilers ter wereld. Indien we vervolgens bezien in hoeverre milieuheffingen worden gebruikt om de CO₂-vervuiling door het vliegverkeer te verminderen, dan zien we dat slechts in weinig landen kerosine daadwerkelijk extra belast wordt. Vergelijken we de milieuheffingen op kerosine met milieuheffingen op andere fossiele brandstoffen, zoals benzine of diesel, dan stellen de milieuheffingen op kerosine al helemaal niet veel voor. Deels heeft dit natuurlijk te maken met het sterk internationale karakter van de luchtvaart. Wanneer een land tot het instellen van heffing beslist zullen luchtvaartmaatschappijen hier overheen gaan vliegen, waardoor het land flinke economische nadelen ondervindt. Dit vooruitzicht, en het gebrek aan collectieve actie, zorgt er voor dat alles bij het oude blijft. Een heffing die opgelegd wordt door en op het niveau van de VN is een

2. Zie ook L.J. Emmerij, Globalisering en de sociale kwestie, *ESB*, 31 mei 1995, blz. 503 en M.A. de Ruyter van Stevinck, Tobins belasting op kort kapitaal, *ESB*, 2 augustus 1995, blz. 690.

mogelijkheid om dit prisoners-dilemma te doorbreken.

Belasting op kerosine of tickets?

De belasting moet dus opbrengsten genereren voor de VN, ten laste komen van de luchtreizigers die profijt hebben van een veiliger wereld en de milieuvervuiling als gevolg van vliegverkeer verminderen. De vraag is vervolgens hoe de belasting er precies uit moet zien om deze doelen te kunnen realiseren. Hierbij is de belangrijkste keuze die tussen een heffing op kerosine of een belasting op vliegtickets.

Voor de verdeling van de lasten over de luchtvaartmaatschappij en de consumenten maakt het niet zoveel uit of nu de tickettoeslag of de kerosineheffing wordt gekozen. De afwentelingseffecten zorgen ervoor dat een ieder zijn deel krijgt, afhankelijk van de diverse elasticiteiten. Wel is het te verwachten dat de totale last bij een kerosineheffing iets lager is, omdat vliegtuigmaatschappijen bij deze heffing sterker geprikkeld worden zuiniger om te gaan met kerosine, waardoor de belastinggrondslag en dus ook de opbrengst op den duur afneemt.

Voor het milieu is de kerosineheffing daarmee gunstiger. De belangrijkste milieu-effecten van het vliegverkeer hebben immers rechtstreeks te maken met het verbranden van kerosine, zodat iedere extra besparing hierop milieu'winst' oplevert. Een algemene ticketheffing leidt slechts tot beperking van de vervuiling voor zover mensen daardoor minder gaan vliegen.

Echter, willen we daadwerkelijk de mensen confronteren met de boodschap achter de VN-belasting dan is een toeslag op een vliegticket juist te preferen, omdat deze toeslag direct zichtbaar en beter herkenbaar is dan een kerosinetoeslag. Bovendien is een ticketheffing beter uitvoerbaar.

Uitvoerbaarheid

Uit het voorafgaande wordt duidelijk dat als heffings-subject de vliegtuigpassagier wordt bedoeld. De vliegtuigpassagier is echter niet de inhoudingsplichtige, dit is de vliegtuigmaatschappij. Het kiezen van de juiste inhoudingsplichtige is zeer belangrijk, omdat de belasting wereldwijd geïnd moet kunnen worden wil er een draagvlak voor de belasting blijven bestaan. De inning van belastingen vraagt administratief technisch om capabele bedrijven, die de belastingbetaling organisatorisch aankunnen, ook in minder ontwikkelde landen. Vliegtuigtickets worden uitgegeven door professionele organisaties, die wereldwijd controleerbaar zijn. Bovendien kan de inning en afdracht samengaan met de luchthavenbelasting, die vrijwel overal bestaat.

De controle op de belastingafdracht is bij een kerosineheffing veel lastiger. Weliswaar kan men een systeem volgen dat analoog is aan het accijnssysteem bij de benzine, het blijft dan echter de vraag of dit accijnssysteem overal in de wereld ook uitgevoerd kan worden. Immers, bij de heffing van de accijnzen wordt niet alleen de medewerking gevraagd van vliegtuigmaatschappijen, maar ook van de oliehandel. De mogelijkheid van ontduiking van de kerosine-

heffing moet niet worden onderschat en zal zich zeker voordoen indien de heffing niet wereldwijd wordt opgelegd.

Ook de controle van belasting op wapenhandel is moeilijker dan van een ticketheffing. Veel wapenhandel vindt reeds illegaal plaats, zodat een heffing op deze handel de situatie alleen nog maar kan verslechteren en de belastinggrondslag kan doen opdrogen. Bovendien kent de controle van de belastingafdrachten bij schimmige wapenproducenten en -handelaars geen stabiel draagvlak.

De mogelijkheid van ontwijking van belasting op vliegtuigtickets moet vooralsnog laag worden ingeschat, omdat de alternatieven voor (internationale) vliegtrips vaak nog veel meer kosten. Ontwijking is bij voorbeeld wel een groot probleem bij de Tobintax, omdat alternatieve financiële producten zich veel sneller ontwikkelen dan alternatieven in de uitvoerwereld.

Al met al is een belasting op vliegtickets te preferen boven een heffing op kerosine.

Tarief en opbrengsten

Voor de keuze voor een tarief zijn een aantal mogelijkheden: een heffing per ticket, een heffing per gevlogen kilometer of een heffingspercentage van de prijs van het ticket.

Hoe hoog het tarief gesteld moet worden is een moeilijke vraag. Vanuit Nederland zijn er 28 miljoen vliegbewegingen per jaar, zodat een gemiddelde heffing van f 20,- per vliegticket al 560 miljoen gulden oplevert. Ter vergelijking: de inzet van Nederlandse troepen ten behoeve van peace-keeping operaties kost dit jaar zo'n 450 miljoen gulden.

Een nadere kijk op het publieke besluitvormingsproces

Een VN-belasting op vliegtuigtickets houdt in dat de VN niet meer gefinancierd wordt door nationale regeringen, maar door de burgers in de wereld. Strikt genomen betekent dit, dat niet langer de vertegenwoordigers van nationale regeringen, maar vertegenwoordigers van de wereldburgers zouden moeten beslissen over het uitgeven van het belastinggeld. In zo'n 'wereldparlement' staat de vertegenwoordiging formeel los van het begrip staat of natie. Er zou bij voorbeeld plaats kunnen zijn voor één vertegenwoordiger per tien miljoen inwoners, zodat in zo'n parlement 120 Chinezen zitting hebben, 90 Indiërs, 26 Amerikanen, 10 Nigerianen en 1,5 Nederlander.

De machtsbasis binnen de VN verschuift dan van lidstaten naar (wereld)individuen. De gedachte aan deze mogelijkheid zal er voor kunnen zorgen dat de huidige lidstaten van de VN afzien van veranderingen, waardoor de huidige effectiviteit van de VN niet verbeterd wordt en de VN haar club-karakter behoudt, inclusief de daaraan verbonden specifieke problemen.

(Vervolg op blz. 715)

(Vervolg van blz. 710)

Een belasting op vliegtickets is echter ook uitvoerbaar zonder zo'n wereldburgerparlement. Weliswaar moeten beslissen, betalen en genieten zoveel mogelijk in één hand liggen, maar bij het realiseren hiervan is ook de volgorde van belang. Om collectieve goederen effectief te kunnen voortbrengen moeten de mogelijke (verplichte) contribuanten het om te beginnen unaniem eens zijn over de betalingswijze voor dit collectieve goed. Pas daarna volgen afspraken over de zeggenschap, waarna ten slotte de uitvoering van het collectieve goed geoptimaliseerd wordt. Twijfels over de uitvoering kunnen dus pas worden weggenomen, indien eerst het financieringsvraagstuk opgelost wordt.

Dat kan de VN in de huidige structuur ook doen. De lidstaten zouden vrijwillig overeen kunnen komen een heffing aan hun onderdanen op te leggen. Deze onderdanen kunnen dan via het nationale parlement hun vertegenwoordiging bepalen. Wel is op deze wijze de vertegenwoordiging niet helemaal zuiver, en dat betekent dat de problemen van de VN die de effectiviteit van de interne besluitvorming en de uitvoering betreffen, hiermee nog niet worden opgelost.

Slotopmerkingen

In dit artikel is aandacht besteed aan de mogelijkheid te komen tot een alternatieve financiering van de VN. Voorgesteld wordt om de vrijwillige betalingen aan de VN door staten in te ruilen voor verplichte heffingen aan wereldburgers. Daarbij is als voorbeeld gekozen voor een belasting op vliegtickets. Uit technisch en rechtvaardigheidsoogpunt is een belasting op vliegtickets mogelijk.

Ook als de meeste landen hier voorlopig niet toe over zouden willen gaan, hoeft dat voor individuele landen (Nederland!) geen beletsel te vormen hun contributie aan de VN te financieren met een belasting op vliegtickets. Dit zou een voorbeeld zijn voor andere landen, en een wereldwijde discussie kunnen

openen over de mogelijkheden voor alternatieve financiering van de VN. Uiteraard moeten eenzijdige maatregelen wel samengaan met compensatie voor de luchtvaartsector, in afwachting van acties door anderen.

Ten slotte zij opgemerkt dat een alternatieve financiering van de VN en een alternatieve besluitvormingsstructuur als gevolg daarvan, nog niet alle problemen oplossen zijn die samenhangen met de huidige internationale onveiligheid, en het gebrekkige functioneren van de VN. Conflicten zullen blijven bestaan, en kunnen uitgroeien tot iets ergers. De mogelijkheid om deze conflicten in de kiem te smoren, is bij een effectievere VN natuurlijk wel groter. Een VN-belasting in de vorm van een toeslag op vliegtickets kan wellicht bijdragen aan deze grotere effectiviteit.

Simon Duindam