



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Effecten van de vliegbelasting

Gedragsreacties van reizigers,
luchtvaartmaatschappijen en luchthavens

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid



Effecten van de vliegbelasting

Gedragreacties van reizigers,
luchtvaartmaatschappijen en luchthavens

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Hugo Gordijn
Joost Kolkman

Februari 2011

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses.

De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en de staatssecretaris van IenM weer te geven.

Voorwoord

De vliegbelasting was vanaf het begin omstreden. De invoering in juli 2008 vond onder een weinig gelukkig gesternte plaats. Vlak daarna leidde de kredietcrisis tot een ongekend grote daling van het luchtvervoer wereldwijd. De teruggang op Schiphol was nog beduidend sterker dan in andere landen. En van nabije Duitse en Belgische vliegvelden kwamen berichten van sterk toegenomen aantallen Nederlanders die daar het vliegtuig namen.

Dit onderzoek laat zien dat de voorspellingen over de effecten van de vliegbelasting, te weten vraaguitval en uitwijk naar het buitenland (Significance, SEO, 2007) in grote lijnen zijn uitgekomen. We moeten die effecten dan wel los zien van de gevolgen van de kredietcrisis en van andere in dit rapport beschreven trends en ontwikkelingen. Een belangrijke vraag in dit onderzoek is of de in 2009 afgeschafte vliegbelasting ook blijvende effecten heeft op reizigersgedrag en luchthavenkeuze en zo ja, wat daarvan dan de oorzaken zijn. Het antwoord op die vraag biedt tevens inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden die passagiers weer terug te winnen.

Intussen heeft het thema vliegbelasting niet aan actualiteit ingeboet. In de nasleep van de kredietcrisis heeft de Duitse regering in het kader van een omvangrijk 'sparpakket' per 1 januari 2011 een vliegbelasting ingevoerd. De Oostenrijkse regering volgde met de aankondiging van een vliegbelasting per 1 april 2011 en ook in andere landen speelt men met de gedachte zo'n vliegbelasting in te voeren. Tegelijkertijd streeft de Europese Unie naar onderbrenging van luchtvaart in het zogeheten emissiehandelssysteem (ETS) voor de uitstoot van CO₂. Buiten de EU is zo'n aanpak geen gemeengoed. Met name de Duitse vliegbelasting – en de publiciteit daarover – zal ongetwijfeld effect hebben op de aantallen Nederlandse reizigers die van Duitse luchthavens in de grensregio gebruik maken en op de aantallen Duitse reizigers die vanaf Nederlandse vliegvelden vertrekken. Het veranderende aanbod van verbindingen op Nederlandse en Duitse vliegvelden in de grensregio zal daarop ook van invloed zijn.

Op het terrein van belastingen en heffingen in de luchtvaart zijn dus veel ontwikkelingen gaande. De met deze studie opgedane kennis over de effecten van één jaar Nederlandse vliegbelasting blijft dan ook haar actualiteit behouden. Het KiM bracht eind 2010 al de overzichtsstudie *Belastingen en heffingen in de luchtvaart* uit. Met deze nieuwe publicatie beoogt het KiM de kennis over dit onderwerp verder te vergroten. Voor beleidsmakers en voor andere in de luchtvaart geïnteresseerden.

Ik wens u veel leesplezier.

Jaap de Wit
Directeur KiM

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Samenvatting 7

1 Inleiding 11

- 1.1 Achtergrond 11
- 1.2 Doel van het rapport 12
- 1.3 Onderzoeksaanpak 12
- 1.4 Leeswijzer 13

2 Geschiedenis van de vliegbelasting 15

- 2.1 Reden voor invoering 15
- 2.2 Vooraf geschatte effecten 15
- 2.3 Weerstand vanuit de sector 16
- 2.4 Afschaffing 18
- 2.5 Vliegbelasting in Europees perspectief 20

3 Luchthavenkeuzegedrag 23

- 3.1 Belangrijke keuzefactoren 23
- 3.2 Rationeelkeuzemodel 25
- 3.3 Kanttekeningen bij het rationeelkeuzemodel 29
- 3.4 Strategisch gedrag van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens 32

4 Ontwikkeling van het aantal reizigers 33

- 4.1 Inleiding 33
- 4.2 Schiphol 34
- 4.3 Nederlandse regionale luchthavens 35
- 4.4 Ontwikkelingen buiten de luchtvaart 37
 - 4.4.1 Economische crisis 38
 - 4.4.2 Valutakoers- en kerosineprijsontwikkelingen 39
- 4.5 Ontwikkelingen in de luchtvaart 39

5	Effecten van de vliegbelasting	43
5.1	Uitkomsten luchthavenkeuze-enquête	43
5.2	Aanwijzingen voor uitwijkgedrag/weglek	44
5.2.1	Düsseldorf	45
5.2.2	Brussel	48
5.2.3	Weeze	49
5.2.4	Charleroi	52
5.3	Visie van de sector op het effect van de vliegbelasting	53
5.3.1	Luchthavens	53
5.3.2	Luchtvaartmaatschappijen	56
5.3.3	Touroperators en overige belanghebbenden	57
5.4	Schatting van het effect van de vliegbelasting op Schiphol	58
6	‘Terugkeer’ van Nederlandse passagiers	63
6.1	Beeld uit data en interviews	63
6.2	Luchthavenkeuze gemodelleerd met System Dynamics	64
6.3	Beleidsopties	69
6.4	De Duitse vliegbelasting	70
	Summary	75
	Literatuur	79
	Bijlage A: Geïnterviewde organisaties	83

Samenvatting

De vliegbelasting heeft een duidelijk negatief effect gehad op het aantal reizigers dat vertrekt vanaf Nederlandse vliegvelden, met name vanaf Schiphol. De belangrijkste luchthavens waar reizigers naar uitweken, waren Düsseldorf, Weeze en Brussel. De vliegbelasting versterkte twee ontwikkelingen die al langer spelen: reizigers uit vooral het oosten en zuiden van Nederland vliegen steeds vaker vanaf buitenlandse luchthavens én reizigers maken steeds meer gebruik van lowcostmaatschappijen als Ryanair en easyJet. Verwacht mag worden dat niet alle uitgeweken reizigers ‘terugkeren’. Dat kan echter veranderen als gevolg van de invoering van de Duitse ‘tickettax’ en door maatregelen van Schiphol om de kosten te verlagen.

Geschiedenis van de vliegbelasting

Het kabinet Balkenende IV voerde per 1 juli 2008 een vliegbelasting in als één van de instrumenten om het belastingstelsel te ‘vergroenen’. Voorafgaand aan de invoering was de inschatting dat het aantal reizigers op Schiphol door de vliegbelasting met 8 à 10 procent zou dalen. Dat werd aanvaardbaar geacht in het licht van de op dat moment verwachte voortgaande groei van de luchtvaart. Na invoering van de vliegbelasting daalde het aantal reizigers op Schiphol inderdaad en deze daling nam daarna snel toe door de economische crisis. De luchtvaartsector en de toeristische sector verhevigden hun protesten tegen de belasting door deze samenloop van omstandigheden. Het kabinet reageerde hierop door in het Crisis- en herstellepakket de vliegbelasting eerst per 1 juli 2009 op nul te zetten en per 1 januari 2010 onder voorwaarden af te schaffen.

Aanleiding voor het onderzoek

Na het op nul zetten van de vliegbelasting namen de passagiersaantallen op Schiphol niet weer meteen toe tot het niveau van vóór de vliegbelasting. Voor een deel was dat het gevolg van de economische crisis. Maar de vraag is of de vliegbelasting er toe heeft geleid dat Nederlanders blijvend meer gebruik zijn gaan maken van buitenlandse luchthavens. Dit rapport analyseert de gevolgen van de invoering en afschaffing van de vliegbelasting. Enerzijds gaat het om het effect dat de vliegbelasting heeft gehad op de vraag naar vliegreizen vanaf Nederlandse luchthavens. Anderzijds gaat

het om de mate waarin reizigers zijn uitgeweken naar buitenlandse luchthavens en of daarin een structurele component zit. Daarnaast schetst het rapport de context waarbinnen de ontwikkelingen plaatsvonden. Ook geeft het rapport aan wat belangrijke mechanismen zijn die de ontwikkelingen kunnen verklaren. Ten slotte gaat het rapport in op mogelijkheden om de luchthavenkeuze van passagiers te beïnvloeden ten gunste van Nederlandse luchthavens. Daarbij worden ook de mogelijke effecten meegenomen van de invoering van de Duitse vliegbelasting per 1 januari 2011.

Luchthavenkeuzegedrag

Er zijn veel factoren die een rol spelen bij de keuze voor een luchthaven. Gemiddeld genomen zijn de drie belangrijkste: tijd gemoeid met vortransport, vluchtaanbod/ frequentie en ticketprijs. Daarnaast spelen ook de kosten van vortransport (waaronder autoparkeerkosten), vluchttype (direct of indirect) en vluchtduur een rol. Het belang van deze factoren verschilt per persoon en per reis. Met behulp van keuzemodellen kan men schatten wat op de middellange termijn het effect van een structurele vliegbelasting zou zijn. De vliegbelasting duurde echter maar een jaar en daardoor was het effect mogelijk lager dan van tevoren ingeschat.

Ook minder rationele factoren spelen een rol bij de keuze voor een luchthaven, zoals gewoontegedrag, onbekendheid met alternatieven, risicomijdend gedrag en het niet gebruik maken van alle beschikbare informatie over alternatieven.

Naast het luchthavenkeuzegedrag van reizigers is ook het strategisch gedrag van luchtvaartmaatschappijen van belang. Zij kunnen vluchten schrappen uit angst voor onderbezetting en daarmee het aanbod beïnvloeden.

Daling aantal reizigers op Nederlandse luchthavens

Direct na de invoering van de vliegbelasting in juli 2008 daalde het aantal vanaf Schiphol vertrekkende reizigers, terwijl het aantal transferreizigers (waarvoor de belasting niet gold) bleef groeien. Ondanks deze duidelijke aanwijzing voor een effect van de vliegbelasting kan het verlies aan passagiers in de periode tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2009 niet in zijn geheel aan de vliegbelasting worden toegeschreven. De economische crisis is ook een belangrijke verklaring van dit verlies. Daarnaast zijn er allerlei ontwikkelingen in de luchtvaart zelf die een rol spelen. Zo heeft Schiphol al langer te maken met de trend dat reizigers uit met name het oosten en zuiden van Nederland vaker gebruik maken van luchthavens in Duitsland en België. Een tweede trend die speelt is de opkomst van lowcostmaatschappijen, waarvan Ryanair de grootste is. Deze maatschappij opereert onder meer vanaf regionale vliegvelden zoals Charleroi in België en Weeze in Duitsland. Als we naar de Nederlandse regionale vliegvelden kijken, dan zien we dat de

vliegbelasting weinig effect had op het vluchtaanbod van Groningen en Rotterdam vanwege hun ligging. Op het vliegveld Eindhoven remde de belasting de groei alleen af. Het dicht tegen België en Duitsland gelegen Maastricht verloor een flink deel van zijn vluchten.

Voorzichtige schatting effect vliegbelasting

Het effect van de vliegbelasting is moeilijk te bepalen, omdat het voor een groot deel samenvalt met de economische crisis en verder beïnvloed wordt door allerlei andere trends en ontwikkelingen. Een voorzichtige schatting van het effect van de vliegbelasting, komt voor de periode dat de belasting gold uit op een daling van iets minder dan twee miljoen reizigers op Schiphol. Na het op nul zetten van de vliegbelasting bleven de passagiersaantallen de rest van het zomerseizoen 2009 nog een kleine miljoen achter.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft een luchthavenkeuze-enquête gehouden onder 3000 personen. Een vijfde van de ondervraagden geeft aan niet te weten dat er een vliegbelasting is geweest. Veertien procent geeft aan dat de belasting hun keuze heeft beïnvloed. De helft daarvan zegt van een vliegreis te hebben afgezien of met de auto of trein te zijn gegaan. De andere helft zegt naar een buitenlandse luchthaven te zijn uitgeweken. Düsseldorf, Weeze en Brussel zijn de buitenlandse luchthavens die daarvoor het meest gekozen zijn.

Deze bevindingen zijn in lijn met informatie van buitenlandse luchthavens en informatie uit reserveringssystemen over het aantal Nederlandse passagiers dat vanaf buitenlandse luchthavens vliegt. Op Düsseldorf blijkt het aantal Nederlanders al sinds 2001 toe te nemen. In 2008 was de stijging echter groter dan in de jaren daarvoor. Brussel laat een vergelijkbare tendens zien. Op de luchthaven van Weeze verdrievoudigde het aantal passagiers in twee jaar tijd en steeg het aandeel Nederlandse passagiers tijdens de vliegbelastingperiode naar ruim vijftig procent. Het totale aantal passagiers dat is uitgeweken naar buitenlandse luchthavens raamt het KiM in deze periode op circa één miljoen passagiers.

Publiciteit belangrijk

Verschillende geïnterviewden van luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en overige organisaties in de luchtvaart- en toeristische sector wijzen erop dat de vele publiciteit voorafgaand aan de invoering van de belasting een belangrijke reden lijkt te zijn voor het uitwijken naar buitenlandse luchthavens.

Deel passagiers komt niet meteen en niet vanzelf terug

Het is moeilijk om statistisch vast te stellen of Nederlandse passagiers wel of niet 'terugkeren'. De afschaffing van de vliegbelasting is daarvoor nog te kort geleden. Ook vertroebelen tal van ontwikkelingen binnen en buiten de luchtvaart het beeld. Niettemin is het aannemelijk dat passagiers na de vliegbelasting relatief vaker van een buitenlandse luchthaven gebruik blijven maken. Er was al een tendens dat Nederlanders steeds vaker vanaf buitenlandse luchthavens vliegen en door de vliegbelasting zijn ook andere luchtreizigers het aanbod in het buitenland gaan ontdekken. Indien dit goed bevalt, zullen ze daarvan gebruik blijven maken. Het aanbod van vluchten is met name op de Duitse luchthavens Weeze en Düsseldorf vergroot. Deze blijvende grotere aantrekkelijkheid vergeleken met de situatie van voor de vliegbelasting, verandert het keuzepatroon. Daardoor kan de trendmatige ontwikkeling waarvan al sprake was, door de vliegbelasting zijn versneld. 'Terugkeer' van reizigers naar Nederlandse luchthavens kan worden gestimuleerd door verbetering van het vluchtaanbod, lagere kosten en een verbeterde bereikbaarheid van Nederlandse luchthavens. Gerichte publiciteit kan de bekendheid met dit (verbeterde) aanbod bij de doelgroep vergroten.

Duitse vliegbelasting biedt kansen voor Nederlandse luchthavens

Per 1 januari 2011 is in Duitsland een vliegbelasting van kracht. De effecten van de Duitse belasting zullen naar verwachting lijken op die van de Nederlandse belasting, maar er zijn ook duidelijke verschillen. Het onderzoek laat zien dat het voor Nederlandse luchthavens betekent dat Nederlandse passagiers weer vaker vanaf Nederlandse luchthavens vertrekken, maar niet dat er veel Duitse passagiers bijkomen. Dit heeft te maken met de afstand tussen Duitse bevolkingscentra en Nederlandse luchthavens, het geringere prijsverschil en – in het geval van de regionale luchthavens – wellicht ook met onbekendheid. Een uitzondering hierop is mogelijk Maastricht. Deze luchthaven ligt dicht bij de Duitse grens. Germanwings gaat per 1 april 2011 dagelijks twee keer vanuit Berlijn op Maastricht Aachen Airport vliegen.

Verskillende partijen anticiperen op de invoering van de belasting. Er is behoorlijk wat publiciteit rond de maatregel in de Duitse pers. De belasting wordt door sommige maatschappijen al vanaf oktober 2010 in rekening gebracht voor vluchten in januari 2011 en dat heeft een effect op de 'awareness' van alternatieven in het buitenland. Transavia adverteert al sinds oktober 2010 op Duitse vakantiebsites voor vluchten vanuit Nederland zonder 'Luftverkehrsteuer'.

1 Inleiding

1.1

Achtergrond

Tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2009 was in Nederland een vliegbelasting van kracht voor vertrekkende passagiers. De vliegbelasting had twee tarieven. Voor bestemmingen in een EU-lidstaat en overige bestemmingen op maximaal 2500 kilometer vliegafstand bedroeg het tarief 11,25 euro¹. Voor alle overige bestemmingen was het tarief 45 euro. De belasting gold niet voor transferpassagiers en ook niet voor vracht. De beoogde opbrengst van de belasting was 350 miljoen euro per jaar (Ministerie van Financiën, 2008).

Als gevolg van de vliegbelasting nam het aantal reizigers op Nederlandse luchthavens af. Sommige buitenlandse luchthavens, luchtvaartmaatschappijen en touroperators speelden met gerichte marketing in op de wens om de belasting te vermijden. Luchthavens zoals Weeze/Niederrhein, Düsseldorf en Charleroi zagen hun passagiersaantallen uit Nederland extra groeien. KLM berichtte daarentegen over een verlies van 900.000 passagiers (Trouw, 3 maart 2009). De ANVR en het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) berichtten over grote economische schade voor de luchtvaart- en toeristische sector (Veldhuis, 2009).

Vanwege de effecten op de sector is de vliegbelasting per 1 juli 2009 op nul gesteld². De vraag is of de afschaffing van de belasting leidt tot de terugkeer van passagiers naar Nederlandse luchthavens, of dat blijvend een groter gebruik van buitenlandse luchthavens wordt gemaakt. Deze vraag geldt omgekeerd ook voor passagiers in België en Duitsland, die in de buurt van Nederlandse luchthavens wonen.

¹ Ook voor bestemmingen in Algerije, Libië, Marokko, de Russische Federatie (ten westen van de Oeral) en Turkije die verder weg liggen dan 2.500 kilometer gold het lage tarief van 11,25 euro (Ministerie van Financiën, 2008).

² En in december 2009 echt afgeschaft (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 132, nr. 3)

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is in Duitsland een vliegbelasting voorgesteld als onderdeel van een groot bezuinigingsplan ('Sparpakket'). Deze luchthavenbelasting is per 1 januari 2011 van kracht en heeft net als de Nederlandse vliegbelasting uitsluitend betrekking op vertrekkende passagiers en niet op vracht of transferpassagiers.

1.2 Doel van het rapport

De onderzoeksvraag is of de vliegbelasting ertoe heeft geleid dat Nederlanders blijvend meer gebruik maken van buitenlandse luchthavens. Het onderzoek behelst een ex-post analyse van de gevolgen van de invoering en afschaffing van de vliegbelasting. Daarbij gaat het enerzijds om het effect dat de vliegbelasting heeft gehad op de vraag naar vliegen vanaf Nederlandse luchthavens. Anderzijds gaat het om de omvang van de 'uitwijk' naar buitenlandse luchthavens en of daarin een structurele component zit. Daarnaast schetst het rapport de context waarbinnen de gevonden ontwikkelingen plaatsvonden en geeft het aan wat belangrijke mechanismen zijn die de ontwikkelingen kunnen verklaren. Tenslotte gaat het rapport kort in op mogelijkheden om de luchthavenkeuze van passagiers te beïnvloeden ten gunste van Nederlandse luchthavens. Daarbij worden de mogelijke effecten van de Duitse vliegbelasting per 1 januari 2011 ook meegenomen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek voor dit rapport bestond uit vier verschillende onderdelen. Ten eerste een media-analyse van de berichtgeving over de vliegbelasting. Ten tweede een data-analyse van reizigersgegevens per luchthaven. Ten derde een internetenquête onder 3000 respondenten over hun luchthavenkeuze en de rol die de vliegbelasting op hun keuze heeft gehad. Het vierde en laatste onderdeel betrof het houden van interviews met betrokkenen uit de sector (vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en reisorganisaties) en anderen om de overwegingen achter hun gedrag te weten te komen. Voor het uitvoeren van interviews in België en Duitsland zijn de Universiteit Gent (Vakgroep Geografie)³ en het Duitse centrum voor

³ Gerapporteerd in Witlox en Derudder (2010)

Lucht- en Ruimtevaart (DLR)⁴ in de arm genomen. Beide instituten hebben bovendien nuttige data over de aantallen Nederlandse reizigers op buitenlandse luchthavens aangeleverd.

Op basis van de vier genoemde deelonderzoeken beschrijft het KiM de effecten van de vliegbelasting. Daarbij bouwen we voort op analyses die al voorafgaand aan de invoering en tijdens de vliegbelasting zijn verricht⁵. Verder maken we gebruik van een door de TU Delft en het KiM ontwikkeld simulatiemodel om juist de dynamiek in de veranderende luchthavenkeuzes te kunnen begrijpen⁶.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de geschiedenis rondom de invoering en afschaffing van de vliegbelasting. Welke argumenten waren er om de vliegbelasting in te voeren? Wat waren de vooraf ingeschatte effecten? Hoofdstuk 2 gaat ook in op de reacties van de door de vliegbelasting getroffen sectoren en op de vliegbelasting in een Europese context.

Hoofdstuk 3 beschrijft de theorie achter luchthavenkeuzegedrag. Welke kenmerken van een luchthaven spelen een belangrijke rol bij de keuze voor een luchthaven? En op welke manier wordt dat gemodelleerd, zodat vooraf kan worden ingeschat wat de effecten van veranderingen zijn?

Hoofdstuk 4 gaat in op de feitelijke ontwikkeling van de reizigersaantallen op Schiphol en de Nederlandse regionale luchthavens. Het hoofdstuk gaat ook in op allerlei ontwikkelingen die in de periode van de vliegbelasting speelden, en die het moeilijk maken om het effect van de vliegbelasting precies te isoleren.

Hoofdstuk 5 gaat in op de feitelijke ontwikkeling van de reizigersaantallen op een aantal buitenlandse luchthavens. Ook komen uitkomsten aan bod van vraaggesprekken met vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, reisorganisaties en andere organisaties. Dit geeft meer inzicht in wat er is gebeurd, en ook in het waarom. Het hoofdstuk eindigt met een ex-post schatting van het effect van de vliegbelasting en de omvang van de 'uitwijk' naar buitenlandse luchthavens.

⁴ Gerapporteerd in Grimme en Maertens (2010)

⁵ Zie ondermeer Significance et al (2007) en Veldhuis (2009)

⁶ Zie Steverink (2010)

Tot slot gaat hoofdstuk 6 in op de vraag of de vliegbelasting structurele effecten zou kunnen hebben. Daarnaast gaat het hoofdstuk in op beleids-opties om (Nederlandse) reizigers te verleiden vaker van Nederlandse luchthavens te vliegen.

Het hoofdstuk eindigt met een beschouwing over de te verwachten effecten van de Duitse vliegbelasting die vanaf 1 januari 2011 geldt.

2 Geschiedenis van de vliegbelasting

- *De effecten van de vliegbelasting zijn vooraf ingeschat. De verwachting was dat het aantal reizigers op Schiphol door de maatregel met 8 tot 10 procent zou dalen. Tegelijkertijd verwachtte men een algemene marktgroei, waardoor er feitelijk geen daling in het aantal passagiers zou optreden, maar hooguit een tijdelijke groeivertraging.*
- *Na de invoering van de vliegbelasting begon het aantal passagiers op Schiphol direct te dalen. Kort daarop begonnen ook de gevolgen van de beginnende economische crisis al merkbaar te worden. De luchtvaart- en de toeristische sector sloegen alarm over deze samenloop van omstandigheden.*
- *In het kader van het Crisis- en herstellepakket werd de vliegbelasting eerst op nul gezet en later afgeschaft.*

2.1

Reden voor invoering

De vliegbelasting was een maatregel van het kabinet Balkenende IV (2007-2010). De maatregel werd voorgesteld in het belastingplan 2008 en was één van de instrumenten om het belastingstelsel te vergroenen. Het doel daarvan was om een deel van de lasten op arbeid en winst te verschuiven naar lasten op milieuvervuiling (Ministerie van Financiën, 2007). Een vliegbelasting was hiervoor volgens het kabinet een geschikt instrument, omdat vliegen duidelijk milieubelasting veroorzaakt en EU-wetgeving en internationale luchtvaartverdragen zich ‘verzetten tegen een accijnsheffing en omzetbelasting, maar niet tegen een belasting op passagiers’ (Ministerie van Financiën, 2007).

2.2

Vooraf geschatte effecten

Het ministerie van Financiën heeft samen met de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM in 2007 onderzoek laten doen naar de mogelijke effecten van de invoering van een vliegbelasting in verschillende varianten

(Significance et al., 2007). Per variant en marktsegment (herkomst-bestemming, transfer en vracht) zijn de effecten op de verkeersvolumes en uitstoot in 2011 onderzocht met het luchtverkeersmodel ACCM/AEOLUS (zie box in paragraaf 3.2). Op basis van dat onderzoek heeft het kabinet uiteindelijk gekozen voor een vorm die van alle alternatieven het minst afbreuk zou doen aan de zogeheten 'hubfunctie' en het netwerk op Schiphol.

De geschatte effecten van de heffingsvariant die het meest leek op de uiteindelijke vormgeving van de vliegbelasting, waren⁷:

- Op Schiphol circa 8% tot 10% minder passagiers en 7% à 8% minder vliegbewegingen in 2011 ten opzichte van de situatie zonder de heffing. Daarnaast circa 3% tot 9% lagere emissies tijdens de start-landingsfase dan zonder de heffing.
- Op regionale luchthavens circa 11% tot 13% minder passagiers in 2011 dan zonder de heffing.
- De mondiale CO₂-uitstoot ligt in 2011 circa 1,5 megaton lager dan zonder de heffing.

Een belangrijke notie in het rapport is de volgende passage, waarin staat dat de verwachte effecten van de vliegbelasting moeten worden gezien 'tegen de achtergrond van de algemeen verwachte voortgaande marktgroei van ongeveer 4% per jaar (dit percentage varieert tussen de 1% en 6% afhankelijk van het groeiscenario). Dat betekent dat – zeker als ook nog sprake is van vertraagde doorwerking – er mogelijk geen feitelijke daling zal zijn, maar hooguit een tijdelijke groeivertraging' (Significance et al., 2007).

Deze passage illustreert dat over de invoering van de vliegbelasting werd nagedacht in een tijd waarin het economisch nog goed ging. De verwachte groei van de luchtvaart werd dusdanig ingeschat dat de vliegbelasting niet tot grote economische schade zou leiden.

2.3 Weerstand vanuit de sector

De invoering van de vliegbelasting leidde vooraf en tijdens de maatregel tot felle protesten van luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, touroperators

⁷ Het betreft heffingsvariant 1E-B met een tarief voor vertrekkende Europese en intercontinentale passagiers van respectievelijk € 12,50 en € 47,50.

en andere belanghebbenden. Deze partijen vreesden omzetverlies en daarnaast betwijfelde men de motivatie van de maatregel. Was er niet gewoon behoefte aan een extra inkomstenbron onder het mom van een milieumaatregel? Immers, zo beargumenteerde men, een deel van de reizigers zou vanuit het buitenland gaan vliegen, wat eerder meer dan minder vervuiling met zich mee zou brengen. Een andere klacht was dat de belastingopbrengst niet besteed zou worden aan het milieu, maar aan de algemene middelen.

De Consumentenbond verzamelde 13.000 handtekeningen en presenteerde deze eind september 2007 aan de Kamercommissie van Financiën. De belasting moest ten goede komen aan het milieu en dus zouden overstappers en vracht ook belast moeten worden. De ANVR organiseerde de protestactie 'Stop de vakantiebelasting' (zie figuur 2.1) en verzamelde 44.000 steunbetuigingen. De Board of Airline Representatives in the Netherlands (BARIN) lanceerde de website www.ikverticket.nl tegen de vliegbelasting.

Figuur 2.1
Voorbeeld van een protestuiting
vanuit de sector tegen de
vliegbelasting.



Vershillende partijen, waaronder Schiphol Group, BARIN, ANVR en Ryanair, hebben rechtszaken aangespannen tegen de Nederlandse staat om de uitvoering van de vliegbelasting (tickettax) op te schorten. De aanklacht was dat de vliegbelasting in strijd zou zijn met bindende bepalingen uit het Verdrag van Chicago en met het EU-gemeenschapsrecht. Het geschil richtte zich vooral op de volgende zin uit artikel 15 van het Verdrag van Chicago: 'No fees, dues or other charges shall be imposed by any contracting State in respect solely of the right of transit over of entry into or exit from its territory of any aircraft of a contracting State or persons or property thereon'.

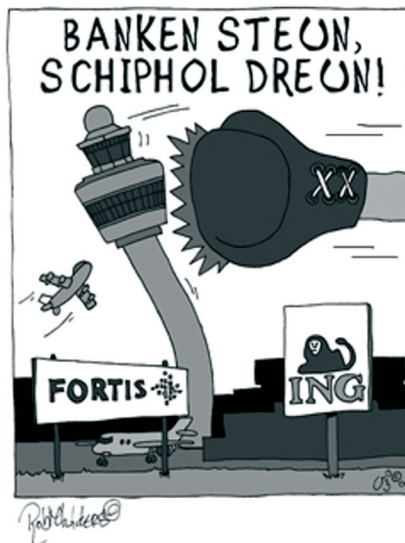
De eisende partijen betoogden dat de zin een verbod betekent op elke vorm van (belasting)heffing, waar geen kosten voor het gebruik van luchthavens en/of luchtverkeersfaciliteiten tegenover staan. Volgens de staat moet de zin, geleet op het hele artikel 15, worden opgevat als een discriminatieverbod. Dat wil zeggen dat luchtvaartmaatschappijen uit andere verdragslanden qua belastingen niet anders mogen worden behandeld dan luchtvaartmaatschappijen uit het eigen land. Er zou geen verbod zijn op het betalen van rechten voor het in-, uit-, of overvliegen van een verdragsland,

zolang deze rechten voor elke luchtvaartmaatschappij gelden (rechtbank 's-Gravenhage, 2008). Uiteindelijk heeft de rechter de staat in het gelijk gesteld. De interpretatie van het artikel blijft echter controversieel. In België oordeelde de Raad van State namelijk dat een vliegbelasting wel in strijd is met het verdrag. Daarentegen zijn in Frankrijk, Ierland en Groot-Brittannië ook vliegbelastingen ingevoerd.

2.4 Afschaffing

Vanaf 1 juli 2008, het moment waarop de vliegbelasting van kracht werd, begon het aantal reizigers op Schiphol te dalen⁸. In het najaar van 2008 kwamen meerdere malen berichten in het nieuws over afnemende reizigersaantallen op Schiphol. Begin oktober meldde KLM een daling van 230.000 passagiers sinds het begin van de vliegbelasting. Eind oktober kwam easyJet met de schatting dat het de maatschappij tot dan toe circa 200.000 reizigers had gekost. Eind november liet KLM weten dat de afname inmiddels was opgelopen tot 400.000 reizigers⁹.

Figuur 2.2
Illustratie van de protesttuiting van personeelsleden van Schiphol, KLM et cetera tijdens de betoging op 11 februari 2009
Bron: www.corporate.klm.com



⁸ Terwijl het aantal reizigers daarvoor steeds toenam ten opzichte van dezelfde maand van het voorgaande jaar.

⁹ Bronnen hiervoor zijn verschillende artikelen over de vliegbelasting op luchtvaartnieuws.nl.

In februari 2009 protesteerden honderden medewerkers van Schiphol, KLM, Martinair en transavia.com in Den Haag tegen de vliegbelasting. 'Bos: Banken steun, Schiphol dreun!' was de leus, waarmee men de minister van Financiën op andere gedachten wilde brengen (figuur 2.2) (NOS, 11 februari 2009).

Naar aanleiding van tegenvallende resultaten in de reis- en toeristenbranche gaven de ANVR en het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen aan SEO Economisch Onderzoek de opdracht om de implicaties van de vliegbelasting te onderzoeken. Hieruit kwam naar voren dat de in 2007 vooraf geschatte effecten nog steeds plausibel waren. Maar de beginnende economische crisis, ontwikkelingen in de olieprijzen en valuta-/wisselkoerseffecten verklaarden ook een deel van de afname. SEO schatte de omzetsderving voor luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, reisorganisaties en toeristische sector in Nederland als gevolg van de tickettax op circa 1,2 miljard tot 1,3 miljard euro (SEO, 2009).¹⁰

Het kabinet bleek uiteindelijk gevoelig voor alle protesten en negatieve gevolgen van de vliegbelasting. Hoewel het kabinet nog steeds achter de doelstellingen voor de invoering van de vliegbelasting stond, heeft het vanwege de bestrijding van de economische crisis 'de op zichzelf solide argumenten voor invoering van een nationale vliegbelasting opnieuw gewogen' (Ministerie van Financiën, 2009).

Dit leidde ertoe dat de vliegbelasting in twee stappen werd beëindigd. De eerste stap betrof het op nul stellen van de tarieven per 1 juli 2009 in het kader van een maatregelenpakket (Crisis- en herstelwet) om de gevolgen van de economische crisis te verzachten. De tweede stap betrof het daadwerkelijk afschaffen van de vliegbelasting per 1 januari 2010. Voor beide stappen werd als voorwaarde gesteld dat Schiphol zelf ook voldoende maatregelen zou treffen om kosten te reduceren en daarmee de concurrentiepositie te verbeteren (Ministerie van Financiën, 2009).

Eén van de argumenten om de belasting daadwerkelijk af te schaffen en niet slechts een nultarief te handhaven, was dat de regering de sector zekerheid wilde bieden in economisch moeilijke tijden. Daarnaast speelde mee dat de luchtvaartsector vanaf 2012 wordt opgenomen in het emissiehandels-

¹⁰ Deze derving geldt indien de vliegbelasting het hele jaar zou hebben gegolden en iedereen zijn gedrag volledig daarop heeft kunnen aanpassen. De omzetsdervingen hebben dus alleen betrekking op de tweede helft van 2008 (SEO, 2009).

systeem voor CO₂, waardoor een deel van de externe kosten¹¹ van vliegen opnieuw in de prijs tot uitdrukking gaat komen (Ministerie van Financiën, 2009).

De opbrengst van de vliegbelasting was overigens lager dan verwacht. In het coalitieakkoord¹² was vanaf 2008 een structurele opbrengst van 350 miljoen euro per jaar opgenomen. De ontwerpbegroting voor 2008 bedroeg 152 miljoen euro. Volgens het Financieel Jaarverslag Rijk 2008 waren de inkomsten echter 88 miljoen euro. Voor 2009 was een opbrengst van 305 miljoen euro geraamd¹³, maar doordat de belasting maar een half jaar van kracht was, bedroegen de inkomsten 179 miljoen euro. In totaal heeft de vliegbelasting dus 267 miljoen euro opgebracht.

2.5 Vliegbelasting in Europees perspectief

Naast Nederland zijn er nog tal van andere Europese landen die in het verleden een vliegbelasting hadden of nog steeds hebben. Ook zijn er verschillende Europese landen die een vliegbelasting overwogen, of die momenteel een vliegbelasting willen invoeren.

Het Verenigd Koninkrijk was één van de eerste landen die een vliegbelasting invoerde. Sinds 1994 bestaat daar de zogeheten Air Passenger Duty (APD). Het tarief is in de loop der jaren langzaam verhoogd. Daarbij wordt gedifferentieerd naar afstand, momenteel in vier categorieën, en naar vluchtklasse. Sinds november 2010 is het laagste tarief 12 pond voor vluchten met een afstand tot 2.000 mijl. Het hoogste tarief is 85 pond voor vluchten verder dan 6.000 mijl. Deze tarieven gelden voor de laagste vluchtklasse (meestal economy class). Voor hogere vliegklassen zijn de tarieven in alle afstandsklassen twee keer zo hoog (HM Revenue & Customs, 2010).

In Frankrijk bestaat sinds juli 2006 een vliegbelasting. De zogeheten 'Taxe de solidarité sur les billets d'avion' werd onder de regering-Chirac ingesteld om de Franse bijdrage aan Unitaïd te financieren. Unitaïd is een internationale organisatie die de toegang tot gezondheidszorg in ontwikkelingslan-

¹¹ Hiermee worden in de meeste gevallen de kosten van milieu-effecten bedoeld.

¹² Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (2007, p53).

¹³ Financieel jaarverslag van het Rijk 2008 respectievelijk 2009

den wil verbeteren (één van de VN-millenniumdoelen). Voor economyclass-tickets bedraagt het tarief 1 euro voor bestemmingen binnen de Europese Unie en 4 euro voor bestemmingen buiten de Europese Unie. Voor de overige vluchtklassen is het tarief het tienvoudige (Ministère des Affaires étrangères, 2010). Vanwege het doel en de hoogte van de belasting bestaat er relatief weinig weerstand.

Ierland heeft in maart 2009 voor alle vertrekkende passagiers de zogeheten Air Travel Tax (ATT) ingevoerd. Het tarief bedraagt 2 euro voor alle bestemmingen in Ierland of binnen 300 kilometer van Dublin Airport. Voor verder weg gelegen bestemmingen is het tarief 10 euro. Zie ook Veldhuis en Zuidberg (2009). Begin december 2010 werd bekend dat het tarief per 1 maart 2011 is gesteld op 3 euro (Irish Tax and Customs, 2010) voor alle bestemmingen.

Denemarken en Malta hadden in het verleden een vliegbelasting, en in Zweden en België overwogen de overheden een vliegbelasting, maar werd deze uiteindelijk niet ingevoerd. In Denemarken bleken veel Deense reizigers uit te wijken naar de luchthavens van Malmö en Göteborg in Zweden. Vanwege de negatieve effecten voor de economie en de toeristische sector werd de vliegbelasting snel afgeschaft¹⁴.

In september 2010 besloot de Duitse federale overheid per 1 januari 2011 een vliegbelasting in te voeren voor vertrekkende passagiers vanaf Duitse luchthavens. Ook Oostenrijk besloot onlangs per 1 april 2011 een vliegbelasting naar Duits model in te voeren. Paragraaf 6.5 gaat verder in op de details van de Duitse vliegbelasting en de mogelijke effecten hiervan op Nederlandse luchthavens.

¹⁴ Jyllands Posten 8-11-2005 en e-mail van Deense belastingdienst (skat.dk)

3 Luchthavenkeuzegedrag

- *Er zijn veel factoren die een rol spelen bij de keuze voor een luchthaven. Gemiddeld genomen zijn de drie belangrijkste: voortransporttijd, vluchtaanbod/frequentie en ticketprijs. Daarnaast spelen ook voortransportkosten (waaronder autoparkeerkosten), vluchttype (direct of indirect) en vluchtduur een rol. Het belang van deze factoren verschilt per persoon en per reis.*
- *Met behulp van gebruikelijke keuzemodellen kan geschat worden wat op de middellange termijn het effect van een structurele vliegbelasting zou zijn.*
- *De keuze van reizigers is niet altijd geheel rationeel. Dit kan onder andere komen door gewoontegedrag, onbekendheid met alternatieven, risicomijdend gedrag en het niet meenemen van alle beschikbare informatie over alternatieven.*
- *Naast het luchthavenkeuzegedrag van reizigers is ook het strategisch gedrag van luchtvaartmaatschappijen van belang, zij kunnen vluchten schrappen uit angst voor onderbezetting en daarmee het aanbod beïnvloeden.*

3.1 Belangrijke keuzefactoren

De luchthavenkeuze van passagiers is onderdeel van een serie van opeenvolgende keuzes die er samen toe leiden dat iemand met het vliegtuig van A naar B reist. Op individueel niveau worden die keuzes niet altijd in dezelfde volgorde gemaakt. Het is mogelijk dat eerst de bestemming wordt gekozen en vervolgens de combinatie van luchthaven en luchtvaartmaatschappij. Omgekeerd kan het ook voorkomen dat iemand vooral een goedkope vliegreis naar een zombestemming wil. In dat geval kijkt die persoon wellicht welke bestemmingen specifieke luchtvaartmaatschappijen aanbieden, bijvoorbeeld Ryanair of easyJet, en maakt vervolgens daaruit een keuze. Het kan ook zijn dat iemand vooral van een nabij gelegen luchthaven wil vliegen en kijkt wat het aanbod is van luchtvaartmaatschappijen die daar vandaan vertrekken.

Ongeacht in welke volgorde mensen tot een luchthavenkeuze komen, spelen een aantal keuzefactoren daarin altijd een belangrijke rol. Burghouwt en Zuidberg (2010) hebben daarnaar in opdracht van het

ministerie van Infrastructuur en Milieu recent een literatuurstudie gedaan. Daaruit blijken onafhankelijk van tijd en plaats drie dominante factoren¹⁵: vortransporttijd, vluchtaanbod/ frequentie en ticketprijs.

Burghouwt en Zuidberg (2010) geven aan dat naast deze drie variabelen ook nog andere factoren invloed hebben op het keuzegedrag. Zij noemen onder andere vortransportkosten (zoals autoparkeerkosten), vluchttype (direct of indirect), vluchtduur, service tijdens de vlucht, loyaliteitsprogramma's van luchtvaartmaatschappijen en punctualiteit (kans op vertragingen op de luchthaven). Zie bijvoorbeeld Hess en Polak (2005).

De waardering van keuzefactoren verschilt wel per motief. Zakenreizigers vinden een korte vortransporttijd en hoge frequentie belangrijker en zijn minder gevoelig voor de ticketprijs. Bij niet-zakenreizigers is dat precies andersom. Burghouwt en Zuidberg (2010) geven aan dat vooral niet-zakenreizigers bereid zijn een substantieel langere vortransporttijd te accepteren in ruil voor een lagere ticketprijs. Dit verklaart mede het succes van de soms perifeer gelegen lowcostcarrier-luchthavens.

De conclusies van Burghouwt en Zuidberg (2010) worden ondersteund door de uitkomsten van een door het KiM uitgevoerde enquête naar luchthavenkeuze. In juli 2010 is een steekproef uitgevoerd onder 3000 Nederlandse respondenten uit een internetpanel¹⁶. In de enquête werden vragen gesteld over onder meer de bekendheid met verschillende luchthavens, de motieven om een luchthaven te kiezen en de luchthavens waarvan men gebruik maakt. De beslissende factor bij de keuze tussen twee luchthavens die men overwoog voor de laatst gemaakte vliegreis, bleek voor de meeste respondenten het vluchtschema (vertrek- en aankomsttijden)^{17,18}. Daarnaast

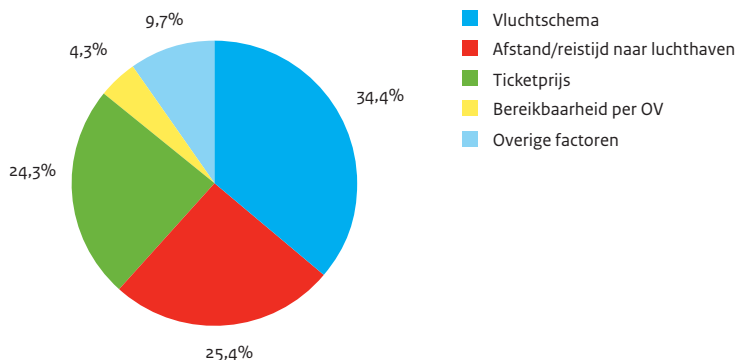
¹⁵ Het aanbod van bestemmingen staat hier niet bij, omdat dit - mits de bestemming eerst gekozen wordt - op het niveau van een individuele keuze gemiddeld genomen minder belangrijk is. Op geaggregeerd niveau doet het aantal bestemmingen er uiteraard wel toe, omdat een groter aantal bestemmingen de kans vergroot dat de luchthaven een aantrekkelijke keuze is.

¹⁶ Voor de betrouwbaarheid en voor- en nadelen van internetenquêtes verwijzen we o.a. naar (de Leeuw, 2010).

¹⁷ Let op: de percentages in figuur 3.1 zeggen niets over het relatieve belang van de genoemde factoren binnen het totale keuzeprocess. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat bij de keuze tussen luchthavens al een voorselectie heeft plaatsgevonden op acceptabele ticketprijs en dat uiteindelijk het vluchtschema de doorslag gaf, of vice versa.

¹⁸ Het vluchtschema hangt sterk samen met de frequentie. Naarmate de frequentie hoger wordt, is de kans groter dat er vertrek- en aankomsttijden zijn die passen bij het ideaal gewenste vertrektijdstip.

Figuur 3.1
 Beslissende factoren bij de keuze
 voor een luchthaven.
 Bron: KIM luchthavenkeuze-
 enquête, 2010



werden de reistijden naar de luchthaven en de ticketprijs vaak als meest bepalende factoren genoemd. Reiskosten naar de luchthaven en parkeerkosten werden respectievelijk slechts door 2% en 0,6% van de respondenten als meest beslissende factor gezien¹⁹. Deze en andere factoren zijn in figuur 3.1 samengevat onder de categorie ‘overige factoren’.

3.2 Rationeelkeuzemodel

Het totale effect van allerlei individuele luchthavenkeuzes kan worden geschat met zogeheten discrete keuzemodellen. Meestal wordt daarbij gekozen voor een rationeelkeuzemodel, waarin nutsmaximalisatie centraal staat. Om het nut van allerlei opties met elkaar te kunnen vergelijken, worden verschillende kenmerken van de opties in geld uitgedrukt door middel van kengetallen. Een voorbeeld is de reistijd naar de luchthaven die, vermenigvuldigd met de reistijdwaardering (‘value of time’), een in geld uitgedrukte kostenpost in de vergelijking oplevert. De kengetallen per kenmerk kunnen verschillen naar allerlei segmenten. Bijvoorbeeld naar zakelijke en niet-zakelijke reizigers, maar bijvoorbeeld ook naar kenmerken van de vlucht, zoals een intra-Europese vlucht versus een intercontinentale vlucht.

In het kort komt het neer op het in Nederland gebruikelijke model om reisalternatieven in verschillende situaties te vergelijken op basis van

¹⁹ Hier wordt nadrukkelijk gesproken over respondenten, omdat geen weging heeft plaatsgevonden om de resultaten representatief te maken voor de hele Nederlandse bevolking. Desondanks geven de resultaten een orde van grootte van het belang van verschillende keuzefactoren voor de Nederlandse bevolking.

gegeneraliseerde transportkosten. Op basis van het gegeneraliseerde kostenverschil tussen alternatieven berekent het model de kans dat een bepaald alternatief gekozen wordt. Het model kiest echter niet altijd voor het alternatief met de laagste kosten, omdat rekening moet worden gehouden met fundamentele onzekerheid over de exacte voorkeuren en waarderingen van reizigers. Hoe groter het kostenverschil, hoe groter de kans dat een reiziger kiest voor het alternatief met de laagste gegeneraliseerde transportkosten.

Wat zijn op geaggregeerd niveau de mogelijke uitkomsten van een vliegbelasting? Een deel van de consumenten zal in het keuzeproces voor een vliegreis niet anders kiezen dan zonder de vliegbelasting. Een ander deel van de consumenten kiest daarentegen wel voor een luchthaven in het buitenland ('weglek' of 'uitwijk'), of om helemaal niet meer te reizen (vraaguitval). Een klein deel kiest voor een andere vervoerwijze (substitutie/'modal shift'). Bij degenen die vanaf een Nederlandse luchthaven blijven vliegen zal, vanwege de tariefdifferentiatie naar bestemming, ook enige substitutie plaatsvinden van duurdere naar goedkopere bestemmingen.

Aeolus

Het Aeolus-model is in de loop der jaren in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu ontwikkeld om vooruitberekeningen te maken over het toekomstig aantal te verwachten reizigers op Nederlandse luchthavens. In Aeolus wordt de vraag van reizigers berekend per herkomst-bestemmingsrelatie aan de hand van bevolkingsaantallen, inkomens- en prijsontwikkelingen. De keuze van de reizigers voor een bepaalde vertrekluchthaven wordt bepaald door het vluchtaanbod op de betreffende luchthavens en de gegeneraliseerde transportkosten (o.a. voortransporttijd en –kosten en ticketprijs). Aeolus houdt daarbij rekening met een zekere voorkeur voor een luchthaven in eigen land. Bij de toedeling van reizigers aan luchthavens houdt het model ook rekening met eventuele beperkingen in de capaciteit van een luchthaven²⁰, de maximaal toegestane geluidsbelasting, nachtsluiting en de maximale capaciteit van een luchthaven.

²⁰ Bijvoorbeeld dat een luchthaven vanaf een bepaald moment niet verder kan groeien doordat de maximaal toegestane geluidsbelasting dan wordt overschreden, er geen of onvoldoende ruimte is in de nacht et cetera.

In paragraaf 2.2 is kort ingegaan op de vooraf ingeschatte effecten van de vliegbelasting. Deze effecten zijn in 2007 berekend met de toenmalige versie van het Aeolus-model (zie box). Daarbij was de output van het model met name gericht op het aantal passagiers dat van Schiphol en van regionale Nederlandse luchthavens vliegt ten opzichte van de situatie zonder de belasting. De hoeveelheid weglek, substitutie of vraaguitval²¹ werd per variant apart gepubliceerd²². Vraaguitval en substitutie naar auto/trein bleken daarbij ongeveer even groot als ‘uitwijk’ naar buitenlandse luchthavens.

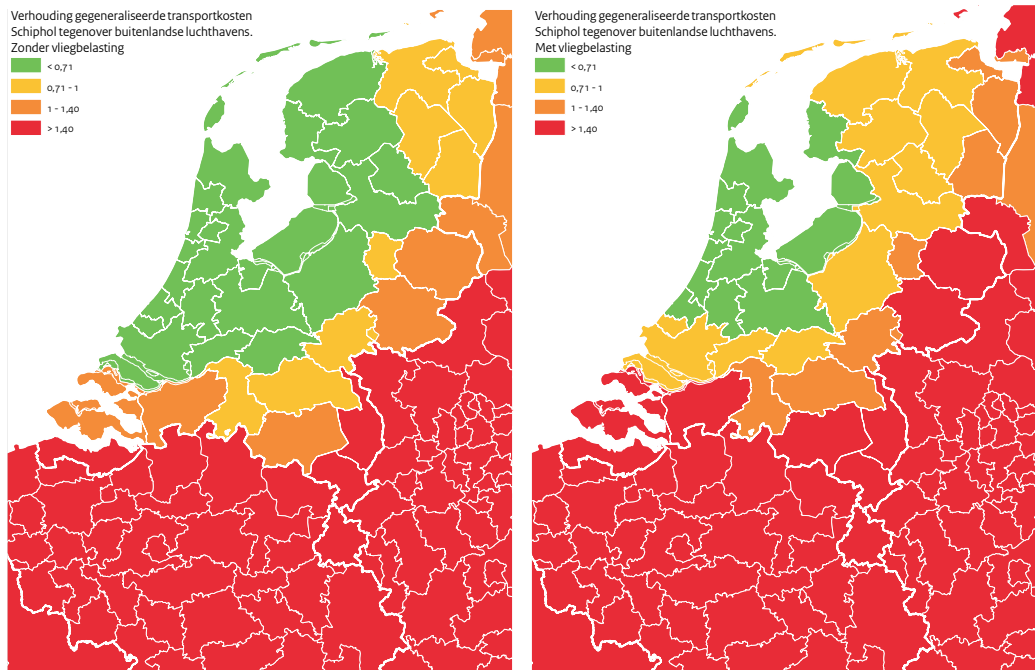
Het effect van de vliegbelasting op de keuze van passagiers voor een luchthaven kan men illustreren met behulp van een gestileerd voorbeeld. Het voorbeeld gaat uit van een hypothetische keuze tussen Schiphol en de buitenlandse luchthavens Hamburg, Düsseldorf en Brussel, waarbij alle luchthavens een gelijk aanbod en gelijke ticketprijzen hebben. De figuren 3.2 en 3.3 geven per COROP-gebied aan welke luchthaven in termen van gegeneraliseerde transportkosten goedkoper bereikt kan worden. Bij de berekening van het voorbeeld is uitgegaan van de afstanden²³ tussen de regio's, een reistijdwaardering van 15 euro per uur en integrale auto-kilometerkosten van 50 cent per kilometer.

²¹ Bezien vanuit de vraag naar luchtvaart (en dus niet vanuit de vraag naar luchtvaart vanaf Schiphol of een Nederlandse luchthaven).

²² Significance, SEO, 2007, p 30.

²³ Voor het voorbeeld geoperationaliseerd met de hemelsbrede afstand tussen de centroide van een COROP gebied/NUTS-3 regio en de luchthaven, een omrijfactor van 1,4 en een gemiddelde snelheid met de auto van 84 km/uur.

Figuur 3.2 en 3.3
 Gestilleerd voorbeeld van
 verandering in de catchment area als
 gevolg van een vliegbelasting.



In de groene gebieden is Schiphol meer dan 30% goedkoper en kiest het overgrote deel van de mensen voor deze luchthaven. In de gele gebieden is Schiphol weliswaar goedkoper, maar is het kostenverschil met alternatieve luchthavens minder groot. Bij het oranjegebied is het net andersom. Beide gebieden kan men zien als 'vechtgebied'. Daar concurreert Schiphol met de buitenlandse luchthavens. In het rode gebied is Schiphol meer dan 40% duurder en kiest het overgrote deel van de reizigers voor de dichtstbijzijnde buitenlandse luchthaven. Het verschil in figuur 3.2 en 3.3 zit in een vliegbelasting van 45 euro. Uit de figuren valt op te maken dat de vliegbelasting tot een duidelijke verkleining van het marktgebied leidt. Voor meer mensen uit de 'grensregio's' wordt het interessanter om voor een buitenlandse luchthaven te kiezen. Het 'break-even point' met Düsseldorf komt – onder de aangenomen veronderstellingen – ongeveer 30 kilometer westelijker te liggen, nabij de grens met de provincie Utrecht.

De figuren 3.2 en 3.3 dienen als illustratie van het principe en geven niet de werkelijke ligging weer van de verschillende gebieden. Ten eerste zijn de reistijdverhoudingsklassen willekeurig gekozen. Ten tweede houdt het voorbeeld geen rekening met allerlei andere factoren die in de praktijk zullen verschillen, zoals het aanbod van bestemmingen, vluchtschema's, ticketprijzen, werkelijke reistijden, parkeerkosten, check-in tijden, bekendheid met luchthavens en taalvoorkeuren. Verder hangt de keuze, zoals eerder aangegeven, sterk samen met de gehanteerde reistijdwaardering, het aantal personen dat samen reist (voor een 4-persoons huishouden dat 4 keer 45 euro kan besparen kan een verder gelegen luchthaven heel aantrekkelijk zijn), maar ook van de mate waarin men alle kosten even goed meeweegt. Het is bekend dat mensen voor autoverplaatsingen vaak alleen de brandstofkosten meewegen. In dat geval lijken buitenlandse luchthavens ook sneller aantrekkelijk.

3.3 Kanttekeningen bij het rationeelkeuzemodel

Het in de vorige paragraaf beschreven rationeelkeuzemodel gaat uit van een aantal veronderstellingen over het gedrag van mensen. Deze veronderstellingen worden samen ook wel omschreven als de rationelekeuzetheorie. Voor het bepalen van het effect van de vliegbelasting zijn met name de volgende veronderstellingen belangrijk:

- Consumenten doen aan nutsmaximalisatie. Ze kiezen bij gelijkwaardig aanbod dus voor de optie met de laagste prijs. In het geval van luchthavenkeuze is dat de optie met de laagste gegeneraliseerde transportkosten.
- Consumenten zijn daarbij perfect geïnformeerd en maken gebruik van alle informatie die over keuzealternatieven beschikbaar is.
- Consumenten schatten onzekerheden goed in en wegen deze objectief mee.
- Consumenten maken steeds bewuste en rationele keuzes.

Het WRR-rapport *De menselijke beslisser* (Tiemeijer et al., 2009) laat echter zien dat deze aannames vaak niet opgaan. Voor sommige mensen en in sommige situaties is nutsmaximalisatie te veel van het goede. Het afwegen van alle opties kost dan te veel tijd en moeite. En dus neemt men genoegen met een alternatief dat op zijn minst voldoende nut oplevert. Dit gedrag wordt ook wel 'satisficing' genoemd. Daarnaast blijkt zogeheten spijtminimalisatie een rol te spelen bij beslissingen. Chorus (2009) definieert spijt als

het verschil in nut tussen kenmerken van verschillende opties. Spijtminimalisatie leidt ertoe dat mensen vaker dan je op basis van nutsmaximalisatie zou verwachten, kiezen voor opties die je ‘compromissen’ kunt noemen. Dit komt omdat mensen er rekening mee houden dat een keuze tegen kan vallen. De compromisoptie valt dan gewogen op alle kenmerken het minst tegen. De literatuur wijst erop dat spijtminimalisatie belangrijker wordt voor grote of lastige beslissingen en in situaties waarin sociale verantwoording een grote rol speelt.

Ook is er kritiek op de aanname dat mensen perfect geïnformeerd zijn en van alle informatie gebruik maken. Dit veronderstelt ten eerste dat alle alternatieven bekend zijn. Iedereen zal echter in de praktijk ervaren dat de bekendheid met alternatieven wisselend is, zeker als het gaat om een nieuw product of dienst. Dat is ook de reden dat bedrijven aan marketing doen: een product waarvan je niet weet dat het bestaat, kun je ook niet overwegen te kopen. Dat geldt ook voor luchthavenkeuze. Een luchthaven die je niet kent, neem je ook niet in je overweging mee. Paragraaf 6.2 gaat daar met empirische gegevens dieper op in.

Een tweede argument dat mensen niet alle informatie gebruiken is al genoemd: het kost vaak te veel tijd en moeite. Daarnaast moet iemand zijn eigen voorkeuren goed kennen om alle informatie goed te kunnen beoordelen. Bij het vergelijken van een vliegreis gaat het om het vergelijken van alternatieven op onder meer de prijs van het ticket, het vliegschema, de prijs en de reistijd van het vortransport, de parkeerkosten, het voorzieningenniveau van de luchthaven, het gemak waarmee alles gaat en de kans op vertragingen onderweg. Niet iedereen maakt de vergelijking op alle aspecten even nauwkeurig.

Een voorbeeld van een strategie om de keuze te vereenvoudigen is door alleen de belangrijkste zaken te vergelijken waarover informatie makkelijk beschikbaar is. Bijvoorbeeld de prijs van een ticket en het reisschema. Vergelijkingsites op internet kunnen daarbij helpen door naar het goedkoopste ticket te zoeken en de vertrek- en aankomsttijden daarvan weer te geven. Een risico van deze strategie is dat een keuze achteraf kan tegenvallen, omdat factoren als reistijd, reis- en parkeerkosten niet zijn meegenomen bij de afweging. Overigens was de publiciteit rondom de vliegbelasting vooral gericht op de prijs van de tickets. Dat aspect kreeg daardoor mogelijk een grotere rol in het afwegingsproces dan onder andere omstandigheden het geval zou zijn geweest.

Sommige informatie is sowieso van tevoren niet bekend. Mensen moeten in dat geval rekening houden met onzekerheid. Tiemeijer et al (2009) concluderen op basis van literatuuronderzoek dat mensen zekerheid

zwaarder wegen dan onzekerheid. En ze zijn niet goed in het doordenken van onzekere uitkomsten. Bij luchthavenkeuze kan onzekerheid vooral optreden in het voorttransport naar de luchthaven. Files of verstoringen bij de spoorwegen kunnen de onzekerheid rondom de aankomsttijd vergroten. Er bestaat zelfs een kleine kans dat een vlucht gemist wordt. De consequentie van dit effect is dat een luchthaven die verder weg ligt, maar met grotere zekerheid op tijd bereikt kan worden, aantrekkelijker is dan op basis van afstand alleen verwacht mag worden.

Het laatste punt van kritiek is dat mensen helemaal niet alles bewust kiezen, maar vaak kiezen op basis van gewoonte. Hoe vaker de keuze voor bepaald gedrag wordt gemaakt, hoe sterker de gewoonte zich ontwikkelt. In veel gevallen is dit nuttig, bijvoorbeeld als bestuurders bij het autorijden automatisch in de spiegel kijken. Maar in andere gevallen kunnen na verloop van tijd betere alternatieven komen, die door gewoontegedrag niet worden opgemerkt of niet serieus worden overwogen. Een voorbeeld is een automobilist die dagelijks in de file staat, terwijl er een nieuwe, snellere ov-verbinding is geopend. Bij reizigers die geregeld vliegen zou de gewoonte kunnen ontstaan om bij de keuze van een vliegreis eerst te kijken naar de prijs en beschikbaarheid op één of twee favoriete luchthaven(s) en deze eventueel nog te vergelijken met andere alternatieven. Grote veranderingen in de keuzecontext doorbreken gewoontegedrag het gemakkelijkst. Bijvoorbeeld doordat een bepaalde keuze niet meer mogelijk is, of omdat er in de privésituatie iets wezenlijks verandert. Bij minder grote veranderingen heeft de aanpassing van gewoontegedrag meer tijd nodig, of verandert het gedrag helemaal niet. Zie ook de gedragssynthesestudie van het KiM (KiM, 2011).

Op zich zijn al deze kritische noten geen probleem voor het gebruik van een rationeelkeuzemodel voor het analyseren van de gevolgen van de vliegbelasting. Het Aeolus-model maakt gebruik van prijselasticiteiten voor het bepalen van het effect van een prijsverhoging van vliegtickets, die afgeleid zijn uit waargenomen gedragsreacties bij prijsverschillen. In dit praktijkgedrag spelen alle bovengenoemde kanttekeningen mee. Het Aeolus-model is daardoor over het algemeen goed in staat om inschattingen te maken van effecten. Het is daarentegen minder geschikt om het individuele gedrag erachter te verklaren (anders dan in statistische zin). In de praktijk moet men er dus rekening mee houden dat keuzeprocessen anders lopen dan op de gestileerde manier van het model. Hoofdstuk 6 – over beleidsopties om reizigers te verleiden weer vaker voor Nederlandse luchthavens te kiezen – gaat hier verder op in.

3.4

Strategisch gedrag van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens

De gedragsreacties van consumenten op de vliegbelasting leiden in eerste instantie tot een lagere vraag naar vliegen vanaf Nederlandse luchthavens. In reactie hierop, of om hierop te anticiperen, proberen luchtvaartmaatschappijen (een deel van) de vliegbelasting te absorberen in de ticketprijs. Bij een (verwachte) substantiële vraagafname kunnen luchtvaartmaatschappijen bestaande operaties aanpassen door de vliegtuiggrootte te verkleinen, vliegfrequenties te verlagen of routes te wijzigen. Maatschappijen die vooral point-to-point-bestemmingen vliegen, kunnen de accenten in hun operationele bases verleggen naar naburige luchthavens in het buitenland zonder vliegbelasting (BB&C en Vital Link Beleidsanalyse, 2008).

In de praktijk blijkt dit ook het geval te zijn. Al snel na het besluit over de komst van de tickettax, reageerde het lowcostsegment²⁴. Vanaf het winterseizoen (november) 2007 begon het lowcostsegment met het terugbrengen van frequenties (Transavia, easyJet) en het schrappen van routes (Jet2)²⁵. Vanaf april 2008 schrapte onder meer easyJet in de dienstregeling en aangekondigde uitbreidingen werden teruggetrokken. Hetzelfde gebeurde in de aanloop naar de Duitse vliegbelasting, zie verder paragraaf 6.4.

Luchthavens kunnen in reactie op een belasting worden gestimuleerd om hun tarieven te verlagen, of in elk geval niet of minder te laten stijgen. Luchtvaartmaatschappijen in het nabije buitenland hebben waarschijnlijk een andere strategie: zij doen juist het omgekeerde. Buitenlandse luchthavens hebben er belang bij om hun bekendheid te vergroten en om toegankelijke informatie over hun aanbod te verschaffen (bijvoorbeeld via een Nederlandstalige website). Buitenlandse luchthavens die niet al te ver van de Nederlandse grens liggen, blijken ook inderdaad een Nederlandstalig deel op hun website te hebben. Dat hoeft overigens niet direct een gevolg te zijn van de vliegbelasting.

²⁴ Personal communication Schiphol

²⁵ Dat was nog voor de enorme stijging van de oliepijzen die zich tussen maart en juli 2008 voltrok.

4 Ontwikkeling van het aantal reizigers

- Direct na de invoering van de vliegbelasting in juli 2008 begon het aantal herkomstbestemmingsreizigers op Schiphol te dalen, terwijl het aantal transferreizigers (waarvoor de belasting niet gold) bleef groeien.
- Van de Nederlandse regionale vliegvelden was op Groningen en Rotterdam door ligging en vluchtaanbod weinig effect van de belasting te zien. Op Eindhoven werd alleen de groei geremd. Het dicht tegen België en Duitsland gelegen Maastricht verloor een flink deel van zijn passagiers.
- Het verlies aan passagiers in de periode tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2009 kan niet in zijn geheel aan de vliegbelasting worden toegeschreven. De economische crisis is ook een belangrijke verklaring. Daarnaast zijn er allerlei ontwikkelingen in de luchtvaart die een rol spelen. Zo heeft Schiphol al langer te maken met de trend dat reizigers uit met name het oosten en zuiden van Nederland steeds vaker gebruik maken van luchthavens in Duitsland en België. Een tweede trend is de opkomst van lowcostmaatschappijen.

4.1 Inleiding

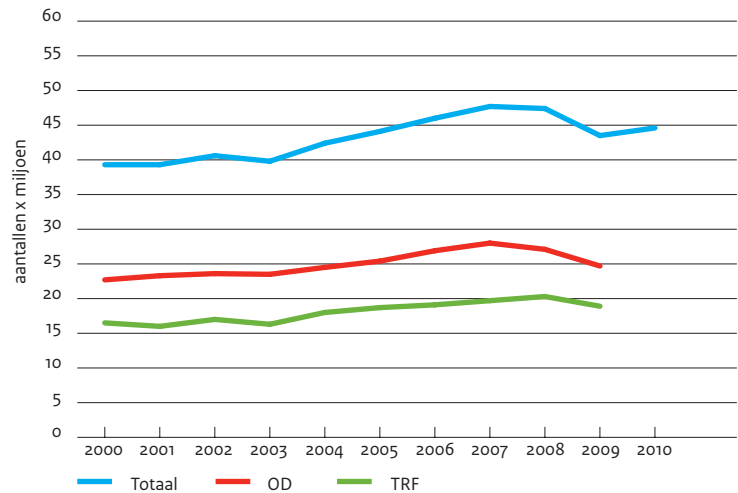
Sommige reizigers kozen vanwege de belasting voor vertrek vanaf een buitenlandse luchthaven. Anderen zagen mogelijk af van een vliegreis en reisden niet of met een ander vervoermiddel. De vliegbelasting heeft dus effect gehad op het aantal reizigers dat voor een Nederlandse luchthaven koos.

Dit hoofdstuk gaat nog niet in op de omvang van dergelijke effecten, maar schetst eerst een algemeen beeld van de ontwikkeling van het aantal reizigers op Nederlandse luchthavens in de periode voor, tijdens en na de vliegbelasting. Tevens schetst dit hoofdstuk een aantal ontwikkelingen die in de periode van de vliegbelasting ook invloed hadden op het aantal reizigers vanaf Nederlandse luchthavens. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat het effect van de vliegbelasting moeilijk precies is vast te stellen.

4.2 Schiphol

In de periode 2000 tot en met 2007 groeide het aantal passagiers op Schiphol jaarlijks gemiddeld met 3%, waarbij de grootste groei plaatsvond in de periode 2003–2007. In 2008 nam het aantal reizigers met circa 0,7% af en in 2009 met meer dan 8%. In figuur 4.1 is het totaalaantal passagiers per jaar ook uitgesplitst naar herkomst-bestemmingsreizigers (OD-reizigers²⁶) en transferpassagiers. Hier is te zien dat het aantal OD-reizigers in 2008 daalde, terwijl het aantal transferpassagiers nog iets groeide ten opzichte van 2007.

Figuur 4.1
Aantal passagiers op Schiphol
in de periode 2000–2010.
* Het totaal voor 2010 is een
extrapolatie op basis van realisaties
tot en met september 2010
Bron: Schiphol Group, 2010;
bewerking KiM



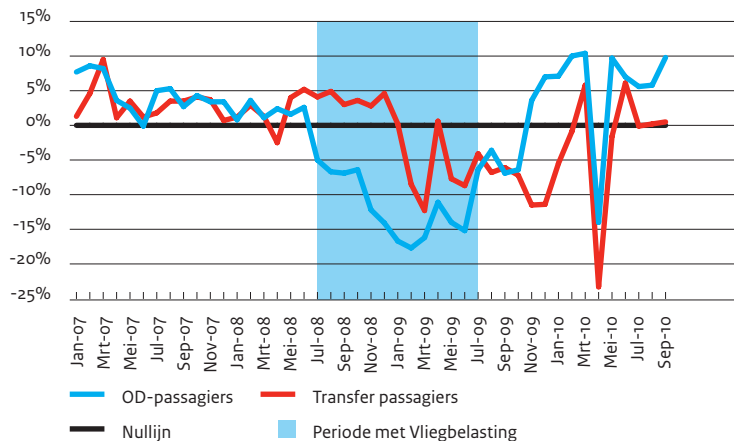
Het verschil in ontwikkeling is nog duidelijker te zien in figuur 4.2, waarin het aantal OD- en transferpassagiers per maand is weergegeven voor de periode 2007 tot en met september 2010. Het aantal OD-passagiers begint terug te lopen vanaf 1 juli 2008 – het moment waarop de vliegbelasting in werking trad. Het aantal transferpassagiers laat pas in februari 2009 voor het eerst een negatieve groei zien.

²⁶ OD is in de internationale luchtvaartwereld de gebruikelijke afkorting voor Origin-Destination.

Figuur 4.2

Groei van het aantal OD- en transferpassagiers in een bepaalde maand ten opzichte van dezelfde maand een jaar eerder.

Bron: Schiphol Group; bewerking KIM



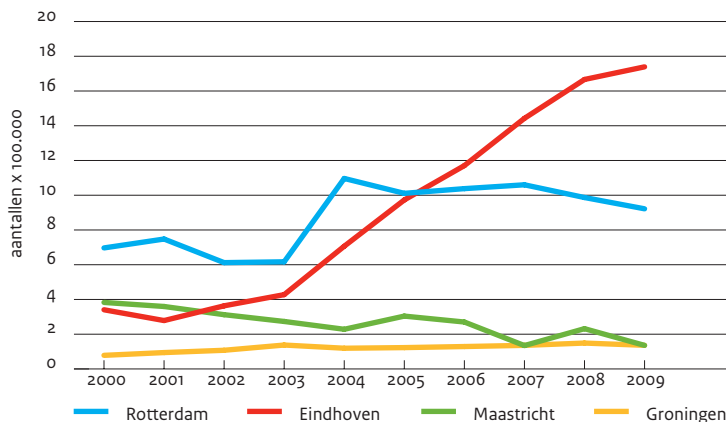
De negatieve groei in het transfersegment werd vooral veroorzaakt door de wereldwijde economische crisis, die op dat moment een steeds duidelijker vorm begon aan te nemen. Paragraaf 4.4 gaat nader in op de invloed van de economische recessie. De enorme afname van het aantal reizigers in april 2010 was het gevolg van de aswolk van de IJslandse vulkaan Eyjafjallajökull.

4.3

Nederlandse regionale luchthavens

Het Nederlandse luchtverkeer vindt hoofdzakelijk via Schiphol plaats. De laatste jaren neemt het gebruik van regionale luchthavens echter toe. Het is daarom interessant om de invloed van de vliegbelasting ook voor de regionale luchthavens te beschouwen, vooral voor de dichterbij de grens gelegen luchthavens van Eindhoven en Maastricht. Figuur 4.3 toont het aantal passagiers per jaar op Eindhoven, Rotterdam, Maastricht en Groningen in de periode 2000-2010.

Figuur 4.3
Passagiersontwikkeling regionale
luchthavens.
Bron: CBS, 2010



In 2008, toen de vliegbelasting van kracht werd, is behalve op Rotterdam Airport nergens een negatieve groei te zien. Eindhoven noteert wel een groeivertraging. De groei is in 2008 een stuk lager dan in de voorgaande jaren. In 2009 daarentegen is op alle luchthavens, behalve op Eindhoven, een daling te zien.

Voor de twee grootste regionale luchthavens, Eindhoven en Rotterdam, zijn in figuur 4.4 de maandcijfers 2007-2010 opgenomen. Bij Eindhoven blijkt al vanaf juli 2007 sprake te zijn van een langzaam afnemende groei. Vanaf november 2008 slaat dit om in een negatieve groei, maar vanaf juli 2009 is de groei weer positief.

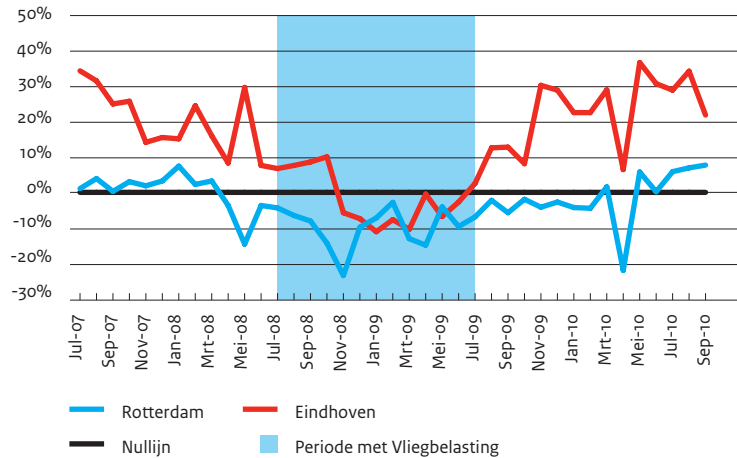
Bij Rotterdam is al eerder, vanaf april 2008, een negatieve groei te zien. De negatieve groei houdt daar aan tot en met februari 2010²⁷. De conclusie voor beide luchthavens is dat de daling van de groei en negatieve groeicijfers over een veel langere periode plaatsvonden dan alleen de periode van de vliegbelasting. De vliegbelasting speelde hierin wel een rol, maar is zeker niet de enige verklaring. Beide luchthavens kennen gebruiksbeperkingen vanwege een beperkte geluidsruimte. Het aantal startmogelijkheden (slots) is gelimiteerd en om deze reden zijn de luchthavens slot-gecoördineerd (www.slotcoordination.nl). Als de (potentiële) marktvraag veel groter is dan het toegestane gebruik, hoeft een verandering in de marktvraag door de vliegbelasting geen effect te hebben op het gerealiseerde verkeer en vervoer. Ook andere ontwikkelingen speelden een rol, zo had Rotterdam te maken met een meerdaagse sluiting in mei 2008. De overname van de VLM door CityJet, dochter van Air France-KLM, leidde tot een herstructurering van de

²⁷ In april 2010 is de groei ook nog even flink negatief in verband met de aswolk van de IJslandse vulkaan.

vluchten tussen Nederland en Londen waarbij Schiphol een zwaardere rol kreeg ten koste van Rotterdam. Eindhoven en Maastricht kennen een relatief groot aanbod van prijsvechters als Ryanair en Wizzair. Dit is het meest prijsgevoelige segment waar de vliegbelasting een relatief grote invloed heeft. In Groningen daarentegen bestaat het aanbod vooral uit vakantie-reizen inclusief verblijf. Daar maakt de vliegbelasting slechts een klein gedeelte uit van de totaalprijs van de vakantie.

Mede op grond van jaarverslagen en gesprekken met managers op de luchthavens (zie verder paragraaf 5.3.1) kan geconcludeerd worden dat de vliegbelasting door ligging en vluchtaanbod weinig of geen invloed heeft gehad op de luchthavens van Groningen en Rotterdam en wel duidelijk op Maastricht en Eindhoven.

Figuur 4.4
 Maandelijkse groeicijfers ten opzichte van dezelfde maand een jaar eerder voor de luchthavens Eindhoven en Rotterdam
 Bron: CBS, 2010; bewerking KiM



4.4

Ontwikkelingen buiten de luchtvaart

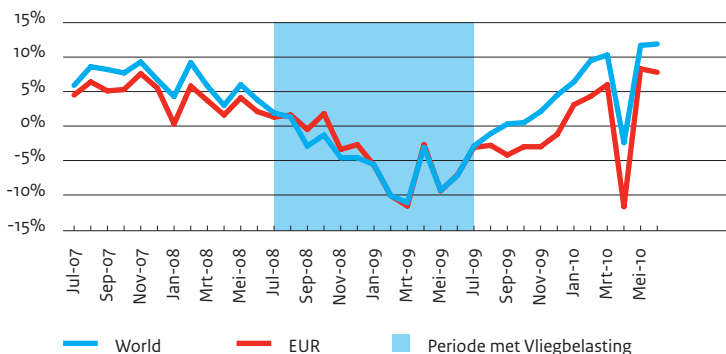
De ontwikkeling van het aantal passagiers op de Nederlandse luchthavens is in deze periode niet alleen beïnvloed door de invoering en afschaffing van de vliegbelasting. Er spelen ook factoren buiten de luchtvaart een rol. De belangrijkste zijn de economische crisis die in 2008 begon, valutakoersen en olieprijsontwikkelingen. Deze factoren hangen overigens voor een deel met elkaar samen, maar de interactie hertussen laten we verder buiten beschouwing.

4.4.1 Economische crisis

Er is een sterk verband tussen het nationaal inkomen van een land (de welvaart) en het aantal vlieguren²⁸. Het ontstaan van de kredietcrisis en later de economische crisis bemoeilijken daarom de analyse van de effecten van de tickettax, omdat beide fenomenen in de tijd overlappen. Er zijn diverse indicatoren die gekozen kunnen worden voor het begin van de economische crisis, bijvoorbeeld het moment waarop de groei van het BNP begint af te nemen, of het moment waarop de groei van het BNP gedurende twee kwartalen negatief is. Vanwege het internationale karakter van zowel de economische crisis als de luchtvaartsector, kan men ook kijken naar de mondiale en Europese ontwikkeling van het vliegverkeer. Dit geeft inzicht in de periode waarin Nederlandse luchthavens een effect van de economische crisis hebben ervaren, los van ontwikkelingen die heel specifiek zijn voor de Nederlandse situatie, zoals de vliegbelasting.

Figuur 4.5 geeft de ontwikkeling weer van het aantal Revenue Passenger Kilometres (RPK) bij leden van de International Air Transport Association (IATA)²⁹. RPK is de som van het aantal kilometers maal het aantal betalende passagiers per vliegtuig. We zien dat de groei van het aantal RPK wereldwijd en bij Europese luchtvaartmaatschappijen al vanaf begin 2008 begint af te nemen. Bij Europese maatschappijen is de groei in september 2008 al tijdelijk een beetje negatief en vanaf november 2008 duiken de groeicijfers van Europese maatschappijen duidelijk in de min.

Figuur 4.5
Ontwikkeling van het personenvervoer bij IATA-leden. Uitgedrukt is de procentuele verandering in volumes ten opzichte van dezelfde maand van het jaar daarvoor, gemeten in Revenue Passenger Kilometres.
Bron: IATA, 2010



²⁸ Airbus, Global Market Forecast 2009-2028 p. 39

²⁹ Bij IATA zijn 230 luchtvaartmaatschappijen aangesloten, die samen goed zijn voor 93% van de lijnvluchten in het internationale vliegverkeer (RPK's op binnenlandse vluchten zijn niet meegeteld). Zowel fullservicecarriers als ook verschillende lowcostcarriers zijn lid van IATA, maar sommige belangrijke spelers ontbreken. Bij de Europese carriers staan easyJet en Ryanair bijvoorbeeld niet vermeld. Dit leidt tot een kleine vertekening van het beeld, omdat sommige lowcostcarriers het ondanks (of dankzij) de financiële crisis goed doen.

Bij het herstel blijkt duidelijk dat Europese maatschappijen na juli 2009 achterlopen op de wereldwijde ontwikkeling. De scherpe daling van de vervoercijfers in april 2010 is veroorzaakt door het sluiten van grote delen van het Europese luchtruim als gevolg van de aswolk van de IJslandse vulkaan Eyjafjallajökull.

4.4.2 Valutakoers- en kerosineprijsontwikkelingen

In de studie 'Implicaties van de invoering van de tickettax' geeft Veldhuis (2009) aan dat ontwikkelingen in valutakoersen en kerosineprijzen ook effect hadden op de ontwikkeling van het aantal passagiers op Schiphol. Valutakoersen zijn vooral van belang voor de balans tussen inkomend en uitgaand vliegverkeer. De waarde van de euro ten opzichte van zowel de Amerikaanse dollar als het Engelse pond is in 2008 sterk gestegen ten opzichte van 2007, wat een drukkend effect had op het aantal inkomende passagiers uit die landen. Andersom was juist sprake van een opwaarts effect in de uitgaande markt naar die landen.

De eerste helft van 2008 kenmerkte zich bovendien door een sterk oplopende kerosineprijs. Die prijs is afgeleid van de prijs van ruwe olie, die in de maand juli opliep tot een recordniveau van meer dan 140 dollar per vat. Daarna daalde deze prijs weer sterk naar een niveau onder de 40 dollar aan het eind van 2008. Door de daling van de dollarkoers waren de effecten van een hogere olieprijs in euro's gemeten minder ongunstig. Onder meer als gevolg van valutakoers- en kerosineprijsontwikkelingen schat Veldhuis (2009) dat de autonome groei in het verkeer van en naar Noord-Amerika in 2008 met 3,2% is gedaald ten opzichte van 2007.

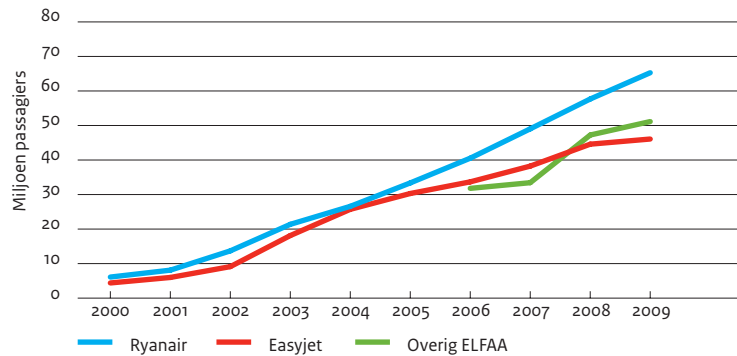
4.5 Ontwikkelingen in de luchtvaart

Buiten de vliegbelasting om zijn er een aantal langer lopende ontwikkelingen in de luchtvaart, die effect hebben op het gebruik van Schiphol en regionale luchthavens in Nederland.

Een belangrijke factor voor de ontwikkeling van Nederlandse luchthavens is de tendens dat reizigers relatief vaker met lowcostmaatschappijen zoals Ryanair en easyJet vliegen. Het aantal passagiers van Ryanair en easyJet samen steeg van 10 miljoen in het jaar 2000 naar 110 miljoen in 2009. Alle lowcostmaatschappijen –verenigd in de European Low Fare Airlines Association (ELFAA) – vervoerden in 2009 162 miljoen passagiers. Daarentegen stagneerde het aantal passagiers van de traditionele maat-

schappijen, die verenigd zijn in de Association of European Airlines (AEA). Het relatieve deel van de lowcostmaatschappijen ten opzichte van de AEA- luchtvaartmaatschappijen steeg sterk van zo'n 7% in 2002 naar ruim 32% in 2009.

Figuur 4.6
 Ontwikkeling van het aantal passagiers bij ELFAA-leden in de periode 2000-2009.
 Bron: Ryanair, easyJet, ELFAA, 2010; bewerking KiM



Het aanbod van lowcostmaatschappijen is in Nederland relatief beperkt, mede door de gebruiksbeperkingen van de luchthavens vanwege geluid. In het nabije buitenland zijn wel bases van deze budgetmaatschappijen gevestigd. Zo heeft Ryanair een basis in Weeze en in Charleroi, waar Nederlandse reizigers ook gebruik van maken. Boekingssites zoals Cheaptickets.nl helpen daarbij door bijvoorbeeld alternatieve vertrekluchthavens in het buitenland te laten zien.

Lowcost-, fullservice- en hybride maatschappijen

In het bedrijfsmodel van een lowcostmaatschappij ligt de nadruk op een hoge benuttingsgraad van zowel vliegtuig als bemanning (snelle omdraaitijden), uitgekledede service (no-frills), benutten van goedkope regionale luchthavens zonder congestie³⁰ en het vliegen met één type toestel (Doganis, 2005). Lowcostmaatschappijen begonnen ook met het benutten van het internet, waardoor reizigers thuis direct hun tickets kunnen kopen. Door het succes van de lowcostformule werden de traditionele fullservice maatschappijen gedwongen hun businessmodel aan te passen. Het onderscheid tussen beide vormen begint inmiddels een beetje te vervagen, omdat bepaalde lowcostcarriers elementen van een fullservicecarrier introduceerden en omgekeerd. Deze tussenvorm

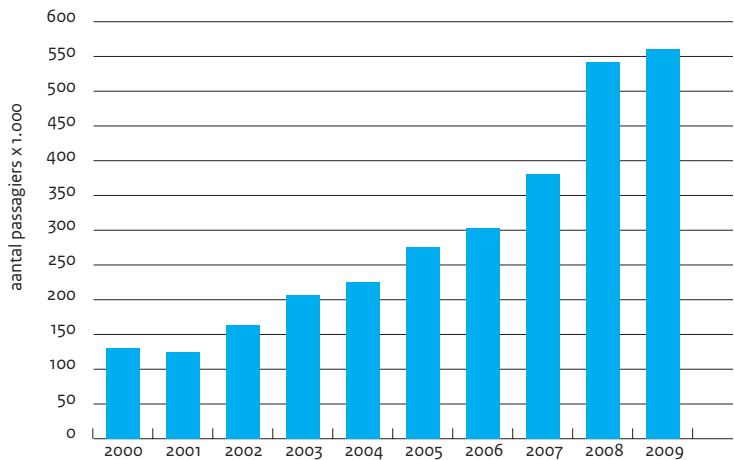
³⁰ Zie o.a. Pels, E. (2004), Cherry picking en secundaire luchthavens: strategieën van low cost luchtvaartmaatschappijen, S&RO (Stedebouw en ruimtelijke ordening), 85(3), 30-33. en Dennis (2004) Low Cost Carriers and secondary airports.

wordt hybride genoemd³¹. Air Berlin is daarvan een goed voorbeeld: deels leisurecarrier, deels netwerkcarrier en deels lowcostcarrier.

In Nederland zijn Eindhoven en Maastricht luchthavens waar de echte prijsvechters als Ryanair en Wizzair vliegen. easyJet vliegt ook vanaf hub-luchthavens, maar heeft op Schiphol een aparte pier met minder voorzieningen, waarvoor lagere landingstarieven betaald hoeven te worden. Transavia is een Nederlandse lowcostdochter van Air France–KLM, maar heeft toch een andere karakteristiek dan Ryanair (Macario et al, 2007).

Een andere tendens die een deel van de geschetste passagiersontwikkelingen verklaart, is het toenemend gebruik van buitenlandse luchthavens, in het bijzonder door mensen uit de oostelijke en zuidelijke provincies (Twynstra Gudde, 2005). Figuur 4.7 illustreert dit aan de hand van het aantal Nederlandse reizigers dat gebruik maakt van het vliegveld Düsseldorf. Het aantal Nederlandse reizigers op Düsseldorf vertoont al een stijgende lijn sinds 2001.

Figuur 4.7
Aantal vertrekkende Nederlandse
passagiers vanaf de luchthaven
Düsseldorf.
Bron: Grimme & Maertens,
2010



Tot slot spelen wijzigingen in beperkingen op luchthavens een rol. Veel regionale vliegvelden zijn 's nachts dicht om de hinder voor omwonenden te beperken. Daarnaast zijn er beperkingen van de totale geluidsproductie op de Nederlandse vliegvelden. Dit beperkt de capaciteit. Zowel Rotterdam

³¹ Stephen Jones, Low cost carriers become "hybrids", Travel weekly, 7 May 2008.

als Eindhoven zijn om die reden slot-gecoördineerd. De grote hubs kennen veelal congestie en hogere tarieven, onder andere vanwege de dure bagagesorteersystemen. Ook die zijn slot-gecoördineerd en tarifieren naar geluid. Over openingstijden en andere gebruiksvoorwaarden wordt veel juridische strijd geleverd. Wijzigingen op deze punten kunnen belangrijke verschillen in concurrentiepositie opleveren³².

De ontwikkelingen die deze en de vorige paragraaf schetsten, hebben alle effect op het aantal passagiers dat vanaf Nederlandse luchthavens vliegt, zowel voor, tijdens, als na de vliegbelasting. Dit maakt het statistisch gezien lastig om het zuivere effect van de vliegbelasting te isoleren, en ook om vast te stellen of er sprake is van een structureel effect.

³² Zo dreigde Ryanair zijn basis in Weeze te sluiten als de openingstijden werden ingekrompen. <http://www.ryanair.com/en/news/ryanair-to-close-dusseldorf-weeze-base>

5 Effecten van de vliegbelasting

- *Het KiM heeft een luchthavenkeuze-enquête gehouden. Van de respondenten die wel eens vliegen zegt een vijfde niet te hebben geweten dat er een vliegbelasting is geweest. Veertien procent geeft aan dat de belasting hun keuze heeft beïnvloed. De helft daarvan zegt van de reis te hebben afgezien of met de auto of trein te zijn gegaan. De andere helft geeft aan naar een buitenlandse luchthaven te zijn uitgeweken. Düsseldorf, Weeze en Brussel zijn daarbij het meest gekozen.*
- *Een voorzichtige schatting van het effect van de vliegbelasting in de periode 1 juli 2008–1 juli 2009 is een afname van circa 2 miljoen herkomst-bestemmingspassagiers op Schiphol. De totale 'uitwijk' naar buitenlandse luchthavens in de periode van de vliegbelasting wordt geraamd op circa 1 miljoen passagiers.*
- *Na het op nul stellen van de vliegbelasting blijven de passagiersaantallen de rest van het zomerseizoen 2009 een kleine miljoen passagiers lager liggen dan het referentieniveau.*
- *Publiciteit heeft volgens verschillende luchthavens, luchtvaartmaatschappijen en overige betrokkenen een belangrijke rol gespeeld bij de omvang van dit effect.*

5.1

Uitkomsten luchthavenkeuze-enquête

In de zomer van 2010 heeft het KiM een luchthavenkeuze-enquête uitgevoerd. Het betrof een steekproef onder 3000 personen van een internet-panel. In de enquête werden vragen gesteld over onder andere de vlieg-frequentie, de bekendheid met verschillende luchthavens en welke luchthavens overwogen worden voor Europese en intercontinentale bestemmingen. Aan de respondenten die ooit vlogen, is gevraagd of de vliegbelasting hun keuze heeft beïnvloed. Tabel 5.1 geeft weer hoe deze vraag werd beantwoord:

Tabel 5.1

De gegeven antwoorden op de vraag: Heeft de vliegbelasting uw keuze voor een luchthaven beïnvloed?

Bron: KiM luchthavenkeuze-enquête 2010

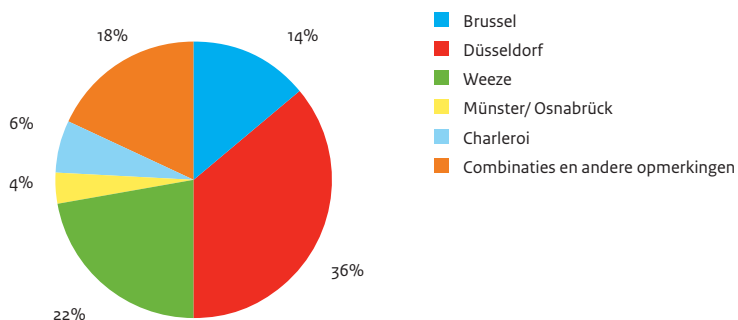
Antwoorden	Aantal	Percentages
Nee, ik wist niet dat er een tickettax was	552	20,9%
Nee, ik heb in die periode niet gevlogen	883	33,4%
Nee, ik heb niet anders gekozen dan als er geen tickettax was geweest	838	31,7%
Ja, ik ben van een andere luchthaven vertrokken namelijk:	191	7,2%
Ja, ik heb een ander vervoermiddel gekozen	55	2,1%
Ja, ik heb afgezien van een reis	86	3,3%
Ja, anders	41	1,5%
Totaal	2646	100,0%
Totaal Ja	373	14,1%

Van de respondenten heeft 7% tijdens de periode van vliegbelasting voor een andere luchthaven gekozen. Nog eens 7% heeft op een andere wijze zijn of haar gedrag aangepast. Aan de 191 respondenten die aangeven van een andere luchthaven te zijn vertrokken, is gevraagd van welke luchthaven dat is geweest. Figuur 5.1 laat zien dat de meeste van hen (36%) kozen voor Düsseldorf. Ook Weeze en Brussel waren relatief populair. Charleroi en Münster werden ook met enige regelmaat genoemd en verder was er een grote groep respondenten die combinaties van luchthavens noemde.

Figuur 5.1

De gegeven antwoorden op de vraag: Van welke andere luchthaven bent u dan vertrokken?

Bron: KiM luchthavenkeuze-enquête 2010



5.2 Aanwijzingen voor uitwijkgedrag/weglek

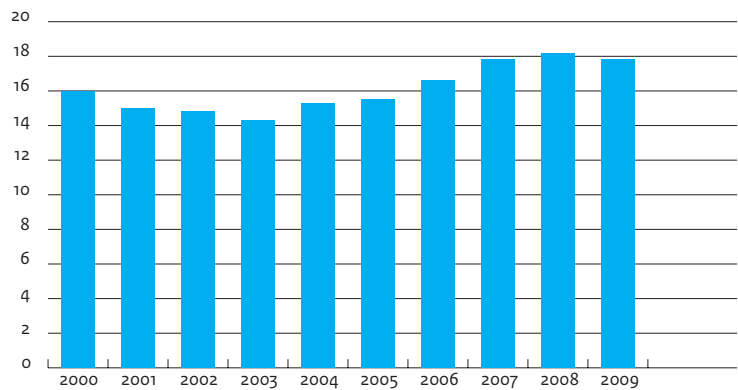
Deze paragraaf gaat in op de ontwikkeling van de passagiersaantallen van de luchthavens Düsseldorf, Weeze, Brussel en Charleroi. Dat om te zien of sprake is van bijzondere patronen die deels aan de vliegbelasting kunnen worden toegeschreven.

Vanwege de geringe aantallen is de luchthaven Münster/Osnabrück niet nader onderzocht. De beschikbare gegevens zijn niet voor elke luchthaven hetzelfde.

5.2.1 Düsseldorf

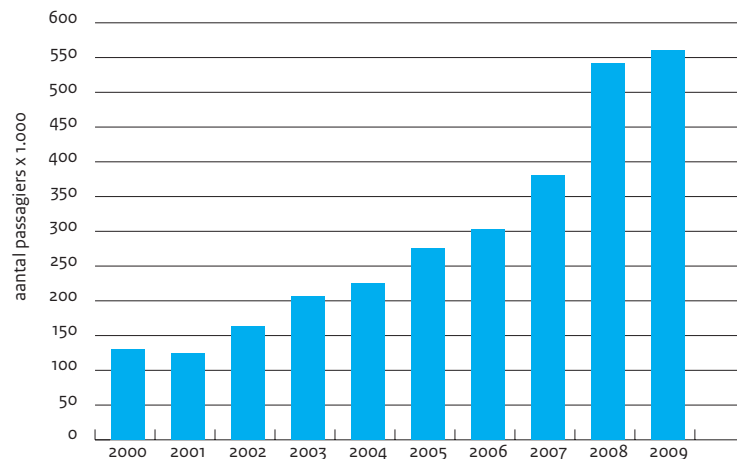
Düsseldorf International is een vrij grote luchthaven iets ten noorden van Düsseldorf. Ooit was de luchthaven de grootste van het Ruhrgebied en een belangrijke Duitse hub, maar door geluidsbeperkingen (nachtsluiting) en gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden heeft Frankfurt deze rol overgenomen. Op de luchthaven is zowel aanbod van Europese als intercontinentale vluchten. Figuur 5.2 toont de ontwikkeling van het totaal aantal passagiers op Düsseldorf van 2000 tot en met 2009.

Figuur 5.2
Aantal passagiers op Düsseldorf
(in miljoenen) 2000-2009.
Bron: Dusseldorf International,
2010



In de ontwikkeling van het totaal aantal passagiers per jaar is geen effect van de Nederlandse vliegbelasting te herkennen. Een detailanalyse van het aantal vertrekkende Nederlanders laat echter wel een effect zien.

Figuur 5.3
Aantal vertrekkende passagiers uit
Nederland vanaf Düsseldorf.
Bron: Grimme & Maertens, 2010



Figuur 5.3 toont het aantal vertrekkende Nederlandse passagiers op Düsseldorf. Uit de cijfers blijkt dat dit aantal de afgelopen jaren gestaag toenam van 130.000 in 2000 (1,6% van het totaal aantal passagiers) tot 560.000 in 2009 (6,2% van het totaal aantal passagiers)³³. De relatief grote stijging tussen 2007 en 2008 valt op en zou samen kunnen hangen met de vliegbelasting.

Een voorzichtige schatting van het effect van de vliegbelasting kan worden gemaakt door de groei van het aantal vertrekkende Nederlanders in de periode 2000-2007 te extrapoleren voor de jaren 2008 en 2009. We nemen daarbij een lineaire groei aan, die jaarlijks gemiddeld 35.700 Nederlandse passagiers bedraagt. Om de berekening niet te complex te maken, nemen we verder aan dat de cijfers in 2008 en 2009 niet zijn beïnvloed door de economische crisis. Met deze aannames zouden in 2008 en 2009 respectievelijk 416.000 en 451.000 Nederlandse passagiers verwacht mogen worden. Het verschil met de daadwerkelijke aantallen bedraagt voor beide jaren opgeteld circa 235.000 vertrekkende passagiers. Indien wordt gecorrigeerd voor de tijdelijke afname in 2001, komt de schatting uit op een effect van circa 210.000 vertrekkende passagiers. In de statistieken van luchthavens worden passagiers apart als vertrekkend en aankomend geteld. Als we ervan uitgaan dat alle vertrekkende Nederlandse passagiers ook weer aankomen op Düsseldorf, heeft de luchthaven door de vliegbelasting circa 420.000–470.000 extra Nederlandse passagiers verwerkt.

Extra aanwijzingen voor een effect van de vliegbelasting komen uit een analyse van de ticketdata van Sabre³⁴. Sabre gebruikt als bron de Marketing Information Data Tapes (MIDT)³⁵ en Transaction Control Numberbestanden. Deze data geven informatie over verkochte tickets via wereldwijde reserveringssystemen. Sabre verrijkt deze ruwe data met informatie uit andere bronnen, waaronder passagiersstatistieken. De door Sabre geleverde data geven geen compleet beeld, maar wel een goede indruk van de ontwikkelingen (Grimme en Maertens, 2010).

In de ticketdata kan een onderscheid worden gemaakt naar het zogeheten 'point of sale' (POS) van het vliegticket. De figuren 5.4 en 5.5 tonen het aantal tickets met POS Nederland en Duitsland voor vluchten vanaf Düsseldorf naar respectievelijk de Verenigde Staten en Azië met vertrek-

³³ Hiervoor is het aantal vertrekkende Nederlandse passagiers vermenigvuldigd met twee en daarna gedeeld door het totaal aantal passagiers.

³⁴ Sabre is een acronym voor Semi-Automated Booking and Reservation Environment (Witlox & Derudder, 2010).

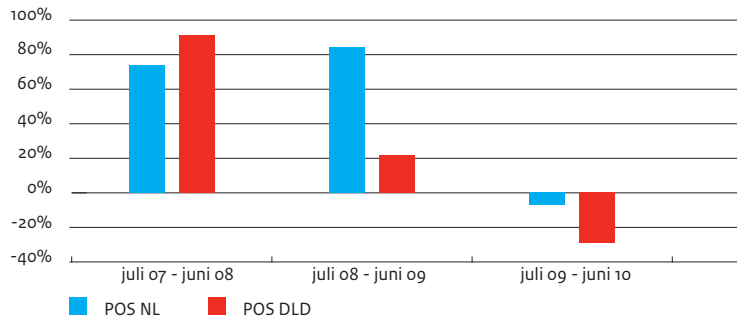
³⁵ Voor meer informatie over het MIDT verwijzen we naar (Devriendt et al., 2006).

datum 12 maanden vóór de vliegbelasting, vertrekdatum tijdens de vliegbelasting en vertrekdatum 12 maanden na de vliegbelasting.

Figuur 5.4

Groei op jaarbasis van het aantal verkochte tickets vanaf Düsseldorf naar een bestemming in de Verenigde Staten.

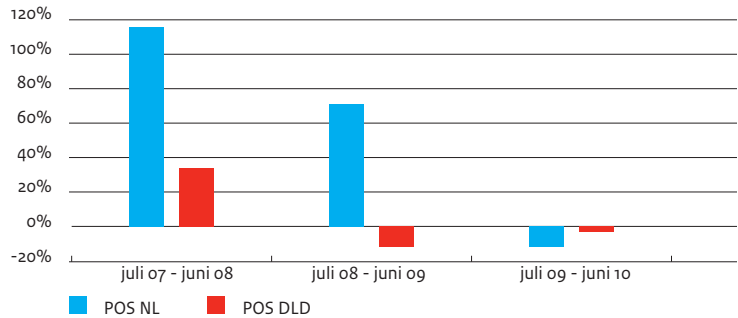
Bron: Grimme & Maertens, 2010



Figuur 5.5

Groei op jaarbasis van het aantal verkochte tickets vanaf Düsseldorf naar een bestemming in Azië.

Bron: Grimme & Maertens, 2010



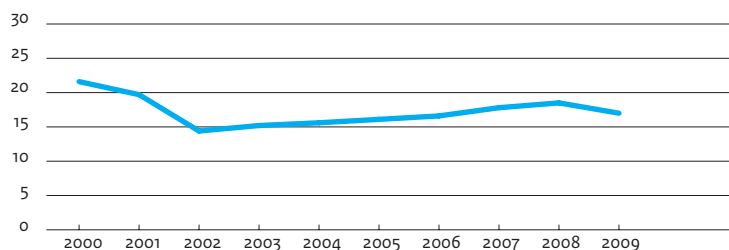
Figuur 5.5 laat zien dat op bestemmingen naar de Verenigde Staten de groei van het aantal Nederlandse passagiers in alle drie de perioden hoger is dan dat van het aantal Duitse passagiers. Opvallend is het verschil in groei tijdens de 12 maanden van de vliegbelasting. Dat de groei van het aantal Nederlanders in de 12 maanden na de vliegbelasting ondanks de economische crisis niet zo negatief is als bij de Duitse passagiers, is mogelijk een aanwijzing voor een structureel effect.

Figuur 5.6 laat zien dat het aantal Nederlandse passagiers op bestemmingen naar Azië relatief fors groeide in de 12 maanden voor en tijdens de vliegbelasting. Opvallend is dat het aantal Duitse passagiers in de periode van de vliegbelasting al een negatieve groei vertoonde, terwijl het aantal Nederlandse passagiers nog steeg. In de 12 maanden na de vliegbelasting nam het aantal Nederlandse passagiers relatief sterker af. Dit ondersteunt de hypothese van een structureel effect niet. Omdat het aantal Nederlanders relatief sterker daalde dan het aantal Duitsers, lijkt hier sprake van enige 'recovery'.

5.2.2 Brussel

Brussels Airport (of luchthaven Brussel-Nationaal) is met circa 230.000 vliegbewegingen en bijna 17 miljoen passagiers in 2009 de grootste luchthaven van België. Brussels Airport is de hub van verschillende luchtvaartmaatschappijen, zoals Brussels Airlines, Thomas Cook Airlines (België) en Jetairfly. Figuur 5.6 laat zien dat de luchthaven vanaf 2002 tot en met 2008 een gestage groei kende. In figuur 5.7 is tevens het effect van de economische crisis in 2009 te zien en het faillissement van de nationale luchtvaartmaatschappij Sabena eind 2001.

Figuur 5.6
Aantal passagiers (in miljoenen) op
Brussels Airport (Zaventem).
Bron: Brussels Airport, 2009



In 2009 vlogen bijna 17 miljoen passagiers vanaf Brussels Airport, waarvan 14,9 miljoen OD-passagiers en 2,1 miljoen transferpassagiers. De groep OD-passagiers kan verder worden opgedeeld in 8,7 miljoen Belgische passagiers, 1,1 miljoen 'cross border' passagiers en 5,2 miljoen passagiers van elders. Van de 1,1 miljoen 'cross border' passagiers komt 43% uit Nederland³⁶, 5% uit Duitsland, 3% uit Luxemburg en 48% uit Frankrijk. De Nederlandse passagiers kwamen in 2009 hoofdzakelijk uit de drie zuidelijke provincies: Noord-Brabant (32%), Limburg (16%) en Zeeland (14%). De overige 38% kwam uit Zuid-Holland (15%), Utrecht (5%) en de overige provincies (18%). (Witlox en Derudder, 2010).

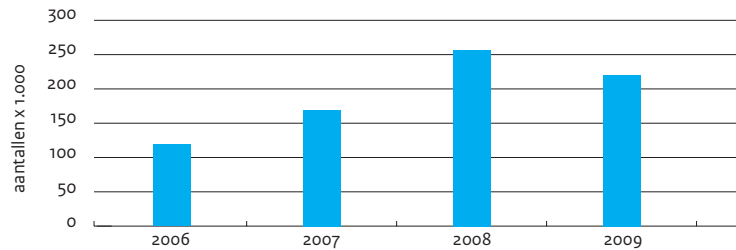
Figuur 5.7 laat op basis van een analyse van MIDT-data (Sabre) voor Brussel zien dat het aantal Nederlanders dat vanaf Brussel vliegt ook voor de invoering van de vliegbelasting al een stijgende lijn vertoonde. In de 12 maanden na de vliegbelasting neemt dat aantal daarentegen weer af ten opzichte van de 12 maanden voor de vliegbelasting.

³⁶ Dat zijn circa 475.000 Nederlandse passagiers.

Figuur 5.7

Aantal verkochte tickets in de MIDT-data met 'point-of-sale' Nederland.

Bron: Witlox & Derudder, 2010



De beschikbare data maken het lastig om een effect van de vliegbelasting te schatten zoals bij Düsseldorf, omdat de periode vóór de vliegbelasting te kort is om een trend te bepalen. Een zeer ruwe schatting voor een effect binnen de MIDT-data komt uit op circa 47.000 extra verkochte tickets. Deze schatting is gebaseerd op een lineaire interpolatie tussen de aantallen van 12 maanden voor en 12 maanden na de vliegbelasting. Dit aantal moet vermenigvuldigd worden met twee, omdat de MIDT-data circa de helft van het totaal aantal Nederlandse vertrekkende passagiers in 2009 registreerde. Nogmaals vermenigvuldigen met twee levert het totaal aantal vertrekkende en aankomende passagiers op, wat neerkomt op circa 185.000 passagiers. Dit is echter een bovengrens, omdat de schattingsmethode erg eenvoudig is. Er is namelijk geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de groei die al voor de vliegbelasting optrad, zich ook nog (enigszins) doorzette in de periode van de vliegbelasting.

Een detailanalyse heeft overigens nog een aantal bijzonderheden aan het licht gebracht. Het blijkt dat van de top-5 van favoriete bestemmingen van Nederlandse passagiers er 4 in Marokko liggen: Casablanca, Tanger, Nador en Oujda³⁷. Specifiek voor de periode waarin de tickettax in Nederland van kracht was, vlogen de meeste Nederlandse passagiers vanuit Brussel op Al Hoceima (Marokko). In juli 2008 betrof het 4.266 passagiers, terwijl dit er in juli 2009 nog 834 waren: een daling van 80,7%. Ook in vergelijking met eerdere jaren is het aantal in juli 2008 opmerkelijk. Op de andere gelijksoortige bestemmingen zijn vergelijkbare trends te zien.

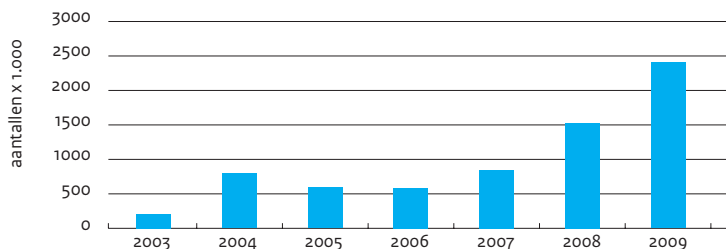
5.2.3 Weeze

Weeze is een voormalige Britse vliegbasis (Niederrhein), net ten oosten van de Nederlandse grens ter hoogte van Bergen in Noord-Limburg. Het vliegveld is door Nederlanders herontwikkeld en heeft een Nederlandse eigenaar³⁸. In 2003 werd begonnen met burgerluchtvaart. Nadat Ryanair er een basis vestigde, kwam de groei op gang.

³⁷ De andere bestemming in de top-5 is Barcelona.

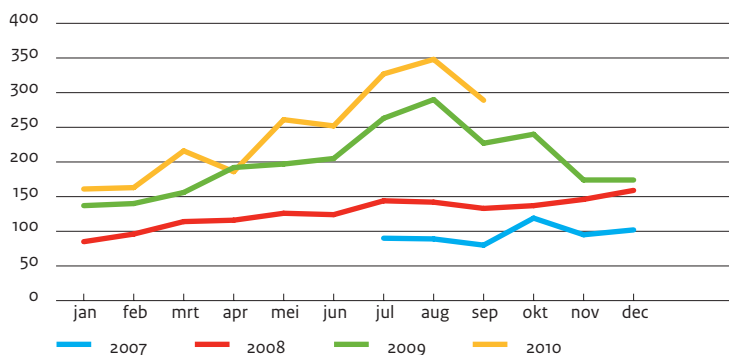
³⁸ Roma Investments van dhr. Herman Buurman.

Figuur 5.8
 Passagiersaantallen op Weeze in de
 periode 2003-2009.
 Bron: Airport Weeze, 2010



Figuur 5.8 laat zien dat Weeze in 2008 en 2009 sterk is gegroeid. Voor een deel kan dit het gevolg zijn van de vliegbelasting, maar een deel kan ook verklaard worden door de groeifase waarin Weeze zit. De luchthaven is relatief nieuw en Ryanair was al bezig om zijn basis daar te verstevigen. Of dit zonder de vliegbelasting in dezelfde mate was gelukt, valt echter niet aan te geven.

Figuur 5.9
 Passagiersontwikkeling
 (in duizenden) op Weeze per maand
 voor de jaren 2007 t/m 2010.
 Bron: ADV, 2010



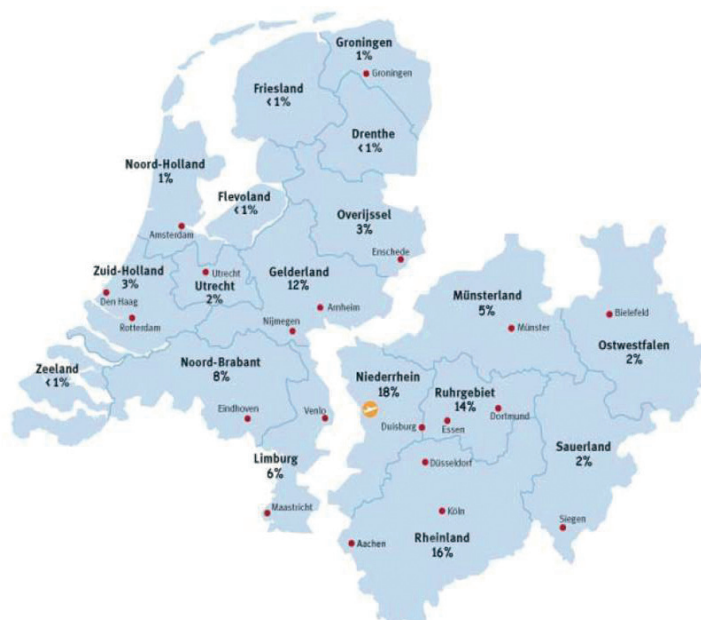
Figuur 5.9 geeft de passagiersontwikkeling per maand op Weeze weer voor de jaren 2007 t/m 2010. Er is een verschil te zien tussen juni en juli 2008, maar dit kan ook een seizoenspatroon zijn. Zo'n patroon is in 2009 en 2010 namelijk goed zichtbaar. In 2009 is er een relatief hoge groei ten opzichte van 2008. Dat hangt mogelijk wel samen met de vliegbelasting – zeker in het winterseizoen – al kunnen geen harde conclusies worden getrokken, omdat gegevens over het winterseizoen 2007 niet op maandbasis beschikbaar zijn.

Er zijn uit enkele marktonderzoeken gegevens bekend over het aandeel Nederlandse passagiers voor en na de vliegbelasting. In 2004 kwam 32% van de passagiers uit Nederland (Behnen, 2004), in september 2007 was dit 37% en in september 2009 50% (bron 2007 en 2009: passenger survey Weeze).

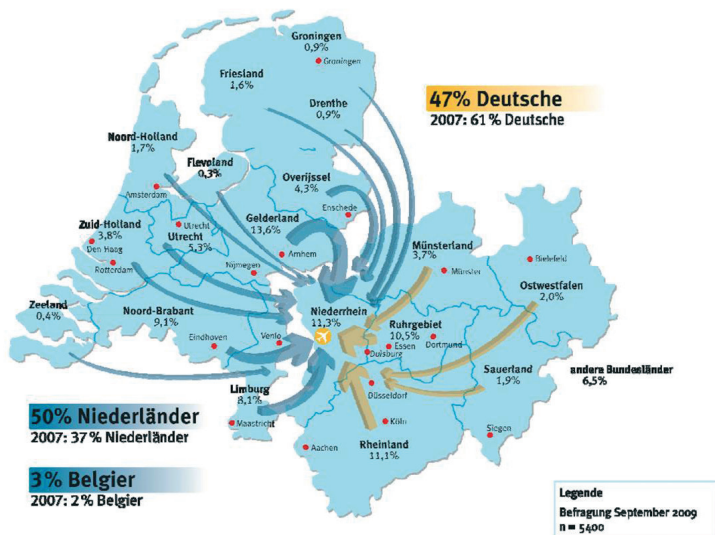
Net als op Düsseldorf zien we een stijgende lijn van het aantal Nederlanders op Weeze. Deze stijging lijkt door de vliegbelasting te worden versterkt.

Airport Weeze heeft onderzoek gedaan naar de geografische herkomst van passagiers. Er is een kaart met de situatie van 2007 en het beeld van 2009.

Figuur 5.10
 Herkomst van reizigers van vliegveld Weeze in 2007.
 Bron: Grimme & Maertens, 2010



Figuur 5.11
 Herkomst van reizigers van vliegveld Weeze in 2009.
 Bron: Grimme & Maertens, 2010



Opvallend is de toename van passagiers uit Nederland uit alle provincies, ook bij verder weg gelegen provincies zoals Noord-Holland, Zuid-Holland en Friesland. Uit de cijfers valt af te leiden dat het aandeel reizigers uit de Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht) in 2007 ruim 15% van alle Nederlandse reizigers op Weeze bedroeg. In 2009 nam dat ‘marktaandeel’ van de Randstadprovincies toe naar bijna 22%.

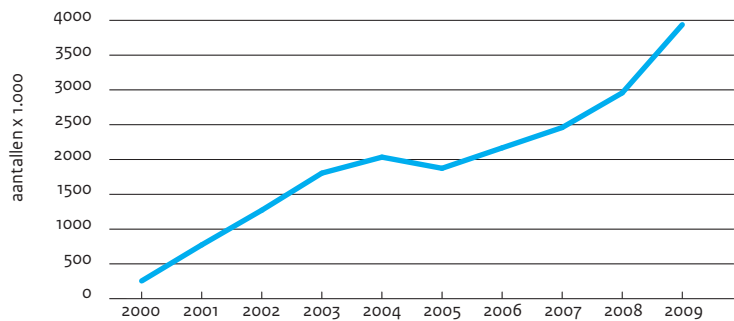
Uit het onderzoek van Behnen (2004) blijkt dat in 2004 nog 32% van alle Nederlandse passagiers uit Gelderland afkomstig was. Uit bovenstaande cijfers is te herleiden dat dit in 2007 afnam tot bijna 31% en in 2009 verder daalde tot 27%.

De conclusie is dat de zogeheten ‘catchment area’ van Weeze groter wordt. Dit kan te maken hebben met het aanbod, al dan niet in combinatie met bekendheid.

5.2.4 Charleroi

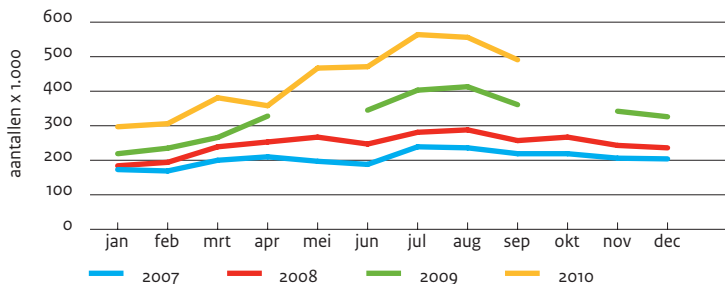
De luchthaven Brussels South Charleroi Airport (BSCA) ligt net ten noorden van Charleroi op 46 kilometer van Brussel. De N.V. Brussels South Charleroi Airport is sinds 1 januari 1992 de uitbater van de luchthaven in opdracht van het Waals gewest. De geringe grootte en de nabijheid van Brussel maken BSCA een interessante bestemming voor lowcostmaatschappijen. Ryanair heeft in Charleroi Airport één van haar hubs gevestigd. Andere actieve commerciële maatschappijen zijn Wizz Air, On Air, Jet4you en Jetairfly.

Figuur 5.12
Aantal passagiers op Charleroi.
Bron: Charleroi Airport, 2010



Figuur 5.12 geeft de passagiersontwikkeling van BSCA van 2000 tot en met 2009 weer. Duidelijk is dat BSCA een snel ontwikkelende regionale luchthaven is. Figuur 5.13 geeft de ontwikkeling per maand voor de jaren 2007 tot en met 2010. Op de luchthaven ontwikkelt zich steeds duidelijker een seizoenspatroon, waarbij het zomerseizoen belangrijker begint te worden dan het winterseizoen.

Figuur 5.13
Aantal passagiers per maand (in duizenden) op Charleroi.
Bron: Charleroi Airport, 2010



BSCA bleek niet bereid tot een interview om meer achtergronden bij de gegevens te kunnen schetsen. Volgens Witlox en Derudder (2010) komt in 2008 ongeveer 5% van alle passagiers (circa 80.000) uit Nederland. Het betreft een ruwe schatting, die is gebaseerd op een steekproef onder 2700 passagiers in april 2008. Voor 2009 wordt het aandeel Nederlandse passagiers geschat op 6% (120.000 passagiers). BSCA geeft zelf aan dat dit aandeel in 2010 naar 10% (250.000 passagiers) groeit. In gesprekken met andere stakeholders wordt dit aandeel voor wat betreft 2010 een zeer optimistische schatting genoemd. Een aandeel van rond de 7% (175.000 passagiers) lijkt hen realistischer.

De conclusie van Witlox en Derudder (2010) is dat BSCA veel nieuwe vluchten heeft ontvangen. De groei van de luchthaven valt vooral toe te schrijven aan de uitbreiding van Ryanair. Uit de spaarzame gegevens die beschikbaar zijn, concluderen Witlox en Derudder dat de vliegbelasting weinig tot geen effect heeft gehad op BSCA.

5.3 Visie van de sector op het effect van de vliegbelasting

Hieronder geven we een samenvatting van de belangrijkste verklarende factoren voor het effect van de vliegbelasting, die naar voren zijn gekomen uit gesprekken met diverse betrokkenen.

5.3.1 Luchthavens

Er zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van verschillende luchthavens in Nederland, Duitsland en België (zie bijlage A). Daaruit kwamen de volgende observaties naar voren (zie ook Grimme en Maertens, 2010; Witlox en Derudder, 2010).

Het aandeel Nederlandse reizigers in Keulen/Bonn, Düsseldorf, Bremen en Münster/Osnabrück is laag: 2% tot 7%. Alleen in Weeze is het aandeel hoog: ruim 50% in 2009, na afschaffing van de vliegbelasting. Op sommige routes, die in Nederland niet worden aangeboden, is het aandeel hoger. Ondanks het lage aandeel Nederlanders vinden de airportmanagers de Nederlandse markt belangrijk en constateren ze dat deze al jaren groeit. Ze hebben om die reden ook allemaal een Nederlandstalige website.

De vliegbelasting is volgens de meeste airportmanagers niet de belangrijkste oorzaak van de groei van het aantal Nederlandse reizigers. Het was vooral de enorme publiciteit die vooraf ging aan de invoering van de belasting. Dit heeft de bekendheid van Duitse luchthavens enorm verhoogd. Daarnaast hebben sommige luchthavens met marketingacties ingespeeld op de nieuwe situatie. Dat gebeurde niet altijd door de luchthavens zelf, maar ook door andere partijen. Een touringcarbedrijf bood bijvoorbeeld verschillende buslijnen tussen Nederlandse steden en airport Weeze aan.

Voor Düsseldorf zijn de treinverbindingen met Nederland belangrijk, maar over het algemeen is de auto het belangrijkste vervoermiddel. De gemiddelde parkeertarieven zijn in Düsseldorf lager dan in Nederland. De geïnterviewde airportmanagers van de Duitse luchthavens gaven aan dat de extra reizigers vooral uit de verder weg gelegen Nederlandse provincies kwamen. Deze passagiers accepteerden blijkbaar een langere reisafstand en reistijd. Ze werden 'getriggerd' door een grotere bekendheid van het Duitse aanbod en hun wens de belasting te vermijden. Daar komt bij dat het extra aanbod in Weeze (voornamelijk Ryanair) en Düsseldorf (lange-afstandaanbod van Lufthansa) de attractiviteit van deze luchthavens verhoogde. Dat leidde tot een (structurele) verhoging van het aantal Nederlandse passagiers (Grimme en Maertens, 2010, p. 18-19).

In België waren de gevolgen van de Nederlandse vliegbelasting het duidelijkst zichtbaar op de luchthaven van Brussel. De sterke toename tijdens de belastingperiode van het aantal Nederlands-Marokkaanse families viel op, net als de sterke terugval na afschaffing van de belasting op bestemmingen als Al-Hoceima, Nador, Casablanca, Tangier en Oujda. Voor in familieverband reizende groepen was Brussel, vanwege de gerichtheid op de (Noord-)Afrikaanse markt, mogelijk een interessant alternatief. Daarnaast blijken bestemmingen in Amerika (New York en San Francisco) relatief populair onder Nederlanders.

Brussels Airport geeft aan dat er geen wervingscampagne in Nederland is gevoerd, omdat de tickettax ook in België speelde. De luchtvaartsector wilde

geen slapende honden wakker maken. Witlox en Derudder (2010, p. 16) geven aan dat ook sprake is van een soort 'learning effect' bij de luchthaven Brussel: als men eenmaal vanaf de luchthaven heeft gevlogen, ligt een volgend bezoek eerder in het verschiet.

Uit de KiM-luchthavenkeuze-enquête blijkt dat naast Brussel ook Charleroi als 'uitwijk' door Nederlanders werd gekozen. Het is echter niet gelukt om in het kader van het onderzoek iemand van de luchthaven te interviewen. Omdat Charleroi ongeveer hetzelfde type vluchten aanbiedt als Weeze (Ryanair, low cost) valt een soortgelijk, maar kleiner effect te verwachten³⁹. Het betreft dan het meest prijsgevoelige segment reizigers, dat bereid is een langere reistijd te accepteren in ruil voor een lager vliegtarief. Een belangrijk verschil is dat Charleroi veel verder van de Nederlandse grens ligt, waardoor de aantrekkelijkheid relatief lager is.

De luchthaven van Antwerpen ligt op korte afstand van de Nederlandse grens en is goed bereikbaar vanuit West-Brabant, Dordrecht en het Rijnmondgebied. Het is een zakenluchthaven met korte afstandsverbindingen met London City Airport en enkele andere luchthavens. Er zijn geen lowcostmaatschappijen actief. Er kunnen geen significante schommelingen tijdens de tickettaxperiode worden vastgesteld (Witlox en Derudder, 2010, p. 19). Dit bevestigt het beeld dat het met name de prijsgevoelige reizigers zijn die zich hebben laten beïnvloeden door de vliegbelasting (Witlox en Derudder, 2010, p. 24).

Op de kleine luchthavens van Oostende en Luik kon volgens de geïnterviewden geen effect van de vliegbelasting worden bemerkt. Eén van de redenen is dat de gebruikers meestal reisorganisaties zijn die pakketreizen (vervoer+accommodatie) aanbieden. Er worden niet of nauwelijks losse tickets verkocht.

Schiphol constateerde dat het zich uit de markt prees, vooral wat betreft de passagiers die hun reis op Schiphol begonnen en eindigden (jaarverslag 2008). De luchthaven ontwikkelde een nieuwe strategie. Het verlaagde per 1 april 2009 de tarieven met 10% en voerde in het gehele bedrijf bezuinigingen door. Dit gebeurde (mede) naar aanleiding van voorwaarden die waren gesteld aan de beëindiging van de vliegbelasting. De marketing werd er vervolgens op gericht om passagiers terug te winnen.

³⁹ Minder mensen gaven aan Charleroi als alternatief te hebben gekozen. Dit is verklaarbaar vanuit de veel grotere afstand tussen de Nederlandse grens en de luchthaven dan het geval is bij Weeze.

Eindhoven Airport gaf aan dat na het besluit in 2007 over de komst van de vliegbelasting geen enkele luchtvaartmaatschappij langs kwam om te praten over mogelijke nieuwe verbindingen. Dat bleef zo, totdat bekend werd dat de vliegbelasting werd afgeschaft. Daarna merkte de luchthaven dat de interesse van maatschappijen weer meteen toenam. Dat er tijdens de periode van vliegbelasting zo weinig krimp was, verklaart de luchthaven vanwege haar gunstige ligging in een enorm afzetgebied. Dit zorgde ervoor dat de luchthaven nog veel potentieel had en daardoor slechts in de groei werd geremd. Een maatregel die de luchthaven nam in de belastingperiode was een verlaging van de parkeertarieven, vergelijkbaar met het niveau van Weeze.

Maastricht had al weinig passagiersverkeer. Sluiting van de luchthaven voor passagiersvervoer kwam in beeld toen verbindingen wegvielen. De afschaffing van de vliegbelasting heeft dat volgens de geïnterviewde voorkomen en nu zit de groei er weer in. Germanwings heeft aangekondigd per 1 april 2011 vluchten uit te voeren vanaf Maastricht-Aachen Airport.

Groningen Airport gaf aan dat ze weinig effect heeft ondervonden van de vliegbelasting. Vanuit Groningen wordt voornamelijk naar vakantiebestemmingen gevlogen als onderdeel van pakketreizen⁴⁰. Dat maakt de extra kosten van de vliegbelasting minder zichtbaar. Rotterdam The Hague Airport is niet geïnterviewd omdat in de cijfers nauwelijks effecten kunnen worden ontdekt. Bovendien ligt de luchthaven verder van de grens dan andere regionale luchthavens.

5.3.2 Luchtvaartmaatschappijen

In Duitsland werden drie luchtvaartmaatschappijen geïnterviewd: Germanwings, AirBerlin en Hamburg International Airlines. De eerste ontwikkelde naar aanleiding van de invoering van de Nederlandse vliegbelasting een Nederlandstalige website. Air Berlin bemerkte een hogere vraag van Nederlandse reizigers – vooral naar Egypte, waarvoor het belastingtarief van 45 euro gold. Hamburg International stationeerde zelfs een vliegtuig op Weeze om te profiteren van de extra vraag uit Nederland. Helaas was Ryanair (met een enorme groei in Weeze) niet bereid mee te werken aan het onderzoek.

Brussels Airlines is de grootste luchtvaartmaatschappij van België en lid van de STAR-alliantie. Brussels Airlines geeft aan dat geen wervingcampagne in Nederland is gevoerd, omdat de tickettax ook in België speelde. CityJet, waarin de Vlaamse Luchtvaart Maatschappij is opgegaan, met thuisbasis

⁴⁰ Daar zit onder andere ook accommodatie bij in.

Antwerpen Airport, voert short-haul-zakenvluchten uit. Circa 72% van hun reizigers is zakelijk. Voor dit segment, geeft CityJet aan, speelt een belasting van 11,25 euro nauwelijks een rol.

Ryanair is in België zeer actief in Charleroi. Het verleende ook in België geen medewerking aan het onderzoek.

KLM probeerde te reageren op de vliegbelasting door flexibel en wendbaar in te spelen op de markt. Vliegtuigcapaciteit die beschikbaar kwam door vermindering van de OD-operatie, als gevolg van de verminderde vraag, werd ingezet voor de ondersteuning van de hub-operatie: transferpassagiers waren immers vrijgesteld van de vliegbelasting. KLM gaf aan dat ze meer last had van de uitbreiding van het aanbod van Lufthansa op Düsseldorf dan van de operatie van Ryanair in Weeze. Dat laatste genereert vooral verkeer aan de onderkant van de markt en dat hoeft voor KLM niet ongunstig te zijn. Transavia begon ook een bescheiden operatie op Weeze.

Ryanair was ook in Nederland niet bereid tot een interview. In andere landen waar een vliegbelasting werd geïntroduceerd (Denemarken, Zweden, Ierland en Duitsland) reageerde Ryanair door het terugbrengen van het aantal vluchten. Soms trok de maatschappij zich geheel terug uit een land: *'Ryanair makes or breakes an airport'*. Ryanair voerde samen met de luchthaven Maastricht een proces tegen de Nederlandse staat om de vliegbelasting van tafel te krijgen. Het Haagse gerechtshof stelde beide partijen echter in het ongelijk.

5.3.3 *Touroperators en overige belanghebbenden*

Touroperators bieden complete vakantieritten aan. Dit betekent dat ze naast de vlucht (meestal met een chartermaatschappij, die bovendien vaak tot dezelfde touroperatorgroep behoort) ook het hotelverblijf regelen, evenals het vervoer van de bestemmingsluchthaven naar het hotel (transfer) en de diensten van plaatselijke vertegenwoordigers van de reisorganisator. De markt voor 'inclusive tours' (IT-markt) maakt dat touroperators in de samenstelling van hun pakketreizen flexibel zijn. Een vliegbelasting op een ticket kan bijvoorbeeld worden gecompenseerd met een iets goedkoper hotel. Bij het boeken van een vakantie via internet is bovendien de prijs van een ticket of de vliegbelasting niet apart zichtbaar, zodat daar ook geen impuls van uitgaat.

In Duitsland werden de touroperators Alltours en REWE geïnterviewd. Zij geven aan dat de Nederlandse markt erg prijsgevoelig is. Nederlanders hebben geen moeite om van Duitse luchthavens te vertrekken vanwege de goede bereikbaarheid per auto. Bovendien willen reizigers de congestie in de Randstad liever vermijden. Ook de lage parkeertarieven in Duitsland spelen een rol.

Alltours ging naar aanleiding van de belasting reizen in Nederland verkopen. REWE gaf aan dat er in het winterseizoen 2008/2009 extra vraag uit Nederland was, maar niet in de zomer daarna, na de aankondiging van de afschaffing van de belasting. Beide touroperators hebben hun capaciteit niet aangepast.

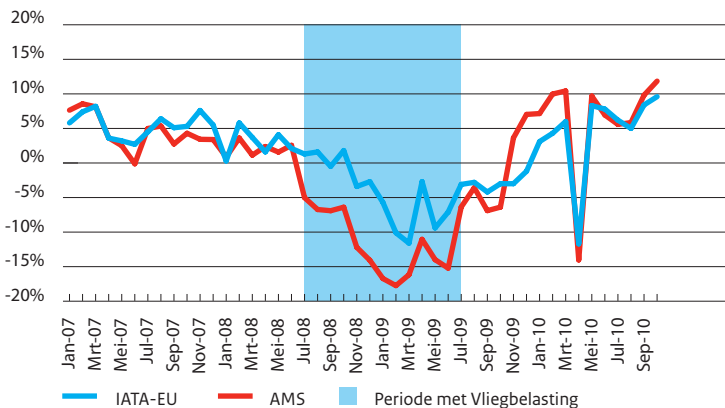
België kent twee grote touroperators: Thomas Cook en Jetair. Beide zijn onderdeel van een internationaal concern (Thomas Cook en TUI). Zij geven aan dat ze er geen belang bij hebben om te concurreren met hun zusterorganisaties in Nederland. Ze hebben daarom ook niet actief campagne gevoerd in Nederland. Ze geven aan dat een klein maar stijgend percentage van hun reizen wordt verkocht aan Nederlanders. Dat betreft vooral Nederlanders uit grensregio's zoals Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg. De Nederlandse meivakantie is van invloed, omdat de prijzen van vakantie-reizen in Nederland dan relatief hoog zijn, terwijl dat in België en Duitsland niet het geval is. Men geeft aan dat de vliegbelasting wel effect heeft gehad, maar kan geen raming geven.

Het NBTC stelt in zijn overzicht van het inkomend verblijfstoerisme dat de vliegbelasting een aanzienlijke impact had. Het NBTC wijst nadrukkelijk op het gegeven dat een derde van de passagiers van lowcostcarriers extra bezoek vormt voor het betreffende land (NBTC, 2010, p. 8). De capaciteit van lowcostcarriers naar Nederland kromp ten tijde van de vliegbelasting.

5.4 Schatting van het effect van de vliegbelasting op Schiphol

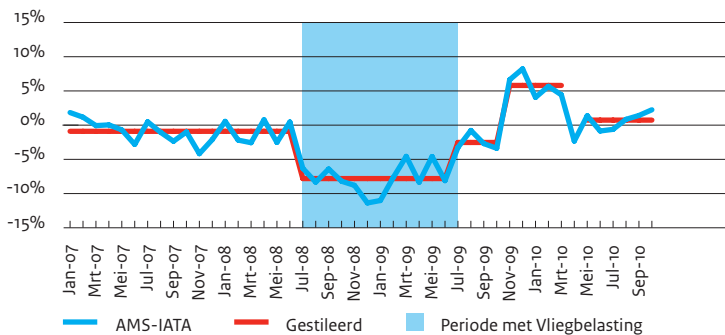
In hoofdstuk 4 is al beschreven dat er een sterke samenloop bestaat tussen de effecten van de vliegbelasting en de effecten van de economische crisis op de luchtvaart. Figuur 5.14 geeft daarvan een beeld door de jaar-op-jaargroei cijfers van de passagiersaantallen van Europese IATA-luchtvaartmaatschappijen te vergelijken met de groei cijfers van het OD-verkeer op Schiphol.

Figuur 5.14
Groei cijfers ten opzichte van dezelfde maand vorig jaar voor Europese luchtvaartmaatschappijen die lid zijn van IATA en voor Schiphol.
Bron: Schiphol Group, 2010 en IATA, 2010



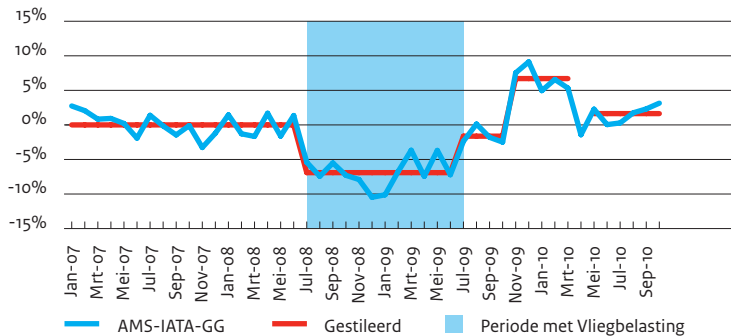
De jaar-op-jaar-groei cijfers van de Europese IATA-leden vormen een goede maatstaf voor de effecten van de crisis op de Europese luchtvaart. Het effect van de vliegbelasting kan vervolgens worden bepaald door het verschil te nemen tussen beide ontwikkelingen. Figuur 5.15 geeft dit weer. Daarbij zijn vijf perioden te onderscheiden, waarvoor met een rode lijn de gemiddelde waarde gestileerd is weergegeven.

Figuur 5.15
Verskil tussen de ontwikkeling van Schiphol en de Europese IATA-maatschappijen.
Bron: Berekeningen KiM



Schiphol kent in de periode vóór de vliegbelasting een groei die minder is dan de groei van de Europese IATA-maatschappijen. In paragraaf 4.4.2 is daarvoor al een reden aangegeven: Nederlanders uit met name het oosten en zuiden maken in toenemende mate gebruik van buitenlandse luchthavens. Gemiddeld blijft de groei van Schiphol in de 18 maanden voorafgaand aan de vliegbelasting 0,9% achter bij de groei van de Europese IATA-carriers. Figuur 5.16 geeft het effect weer als met deze verminderde groei gedurende de gehele periode rekening wordt gehouden.

Figuur 5.16
 Verschil tussen de ontwikkeling van Schiphol en de Europese IATA-maatschappijen, gecorrigeerd voor gemiddelde achterblijven groei in de periode januari 2007-juli 2008.
 Bron: Berekeningen KiM



De eerste lijn van 18 maanden loopt nu op de nullijn. De tweede lijn (juli 2008 t/m juni 2009) geeft vervolgens een voorzichtige schatting van het effect van de vliegbelasting. Dit effect blijkt gemiddeld -6,9% te zijn. Omgerekend naar het aantal OD-passagiers in het jaar voorafgaand aan de vliegbelasting (27,4 miljoen) betekent dit 1,9 miljoen passagiers minder.

De derde lijn heeft betrekking op de tweede helft van het zomerseizoen – na de afschaffing van de vliegbelasting (juli 2009 t/m oktober 2009). Daar zien we nog een negatief effect van 1,6% ten opzichte van het jaar ervoor, toen er al een negatief effect van 6,9% was. In totaal komt dat dus op 8,5% voor die vier maanden. Vergeleken met de passagiers van juli 2007 t/m oktober 2007 (11,2 miljoen) zijn dit 0,96 miljoen passagiers minder als uitloopeffect van de vliegbelasting.

De vierde lijn is die van het winterseizoen (november 2009 t/m maart 2010). De positieve groei van 6,7% van Schiphol ten opzichte van het referentieniveau compenseert het negatieve effect van de vliegbelasting (-6,9%) vrijwel geheel. In het winterseizoen is daarmee een vrijwel volledige ‘recovery’ zichtbaar, in scherpe tegenstelling tot de tweede helft van het zomerseizoen wat daar aan vooraf ging.

De vijfde lijn geeft het zomerseizoen van 2010 weer. Het positieve verschil van 1,6% ten opzichte van het referentieniveau betekent maar een geringe compensatie voor het verlies dat is geleden tijdens de periode van de vliegbelasting. Dit vormt mogelijk een aanwijzing voor een structureel verlies in het zomerseizoen.

De via deze methode geschatte effecten van de vliegbelasting komen qua orde van grootte overeen met de effecten die vooraf door Significance et al. (2007) werden ingeschat (zie paragraaf 2.2). De studie van Significance et al. verwachtte ook dat ongeveer de helft van het effect verklaard zou kunnen

worden door ‘weglek’ naar buitenlandse luchthavens. De andere helft ziet af van de reis, of gaat met de auto of de trein. Deze verdeling komt overeen met de uitkomsten van de KiM-luchthavenkeuze-enquête (zie paragraaf 5.2), waarin evenveel respondenten aangaven van een andere luchthaven te zijn vertrokken als op een andere wijze het gedrag te hebben aangepast.

In paragraaf 5.2.1 wordt het aantal extra passagiers dat is uitgeweken naar Düsseldorf op ongeveer 420.000-470.000 geschat. Om de uitwijk naar andere luchthavens ook te schatten, is in tabel 5.2 de verhouding toegepast van antwoorden op de vraag uit de luchthavenkeuze-enquête naar welke luchthaven is uitgeweken.

Tabel 5.2

Ruwe schatting van het aantal extra Nederlandse reizigers op buitenlandse luchthavens als gevolg van de vliegbelasting.
Bron: Berekeningen KiM

Geschatte uitwijk als gevolg van de vliegbelasting (x 1.000)

Düsseldorf	450
Weeze/NRN	275
Brussel	175
Charleroi	75
FMO	50
Overig/Combi	220
Totaal	1.245

We benadrukken dat dit een ruwe schatting is. De aantallen in tabel 5.2 zijn slechts indicatief. Overigens is de geschatte uitwijk naar Brussel in deze berekening in lijn met de uitwijk die in paragraaf 5.2.2 op basis van MIDT-data is geschat.

We vatten het geschatte effect van de vliegbelasting kort samen. Voor Schiphol betekende de belasting een afname van een kleine 2 miljoen passagiers in de periode dat de vliegbelasting van kracht was en nog een afname van een kleine miljoen extra passagiers als ‘uitloop’ in de periode daarna. Van deze 2 à 3 miljoen potentiële Schipholreizigers reisde naar schatting de helft niet, of reisde op een andere manier, bijvoorbeeld met de auto of de trein. De andere helft vertrok van een buitenlandse luchthaven. Daarvan was Düsseldorf de belangrijkste, gevolgd door Weeze en Brussel.

6 ‘Terugkeer’ van Nederlandse passagiers

- *De vliegbelasting kan de tendens van toenemend gebruik van buitenlandse luchthavens versneld hebben. De bekendheid van buitenlandse luchthavens is vergroot, er is ervaring mee opgedaan en reizigers zijn uit hun traditionele reispatroon gehaald. Het aanbod van vluchten is met name op de Duitse luchthavens Weeze en Düsseldorf vergroot. Dit zijn structurele verschillen met de situatie van voor de vliegbelasting en veranderen daarmee het keuzepatroon.*
- *‘Terugkeer’ van reizigers naar Nederlandse luchthavens kan worden gestimuleerd door verbetering van het vluchtaanbod, lagere kosten en een verbeterde bereikbaarheid. Gerichte publiciteit kan de bekendheid met dit (verbeterde) aanbod bij de doelgroep vergroten.*
- *Per 1 januari 2011 kent Duitsland een vliegbelasting. De effecten van de Duitse belasting zijn naar verwachting ‘gespiegeld’ aan die van de Nederlandse belasting, maar er zijn ook duidelijke verschillen.*

6.1

Beeld uit data en interviews

De ontwikkelingen van de aantallen passagiers op de verschillende luchthavens in de periode na de vliegbelasting (zie hoofdstukken 4 en 5), duiden erop dat Nederlandse passagiers niet allemaal ‘terugkeren’ naar Nederlandse luchthavens⁴¹. In de periode juli 2009–oktober 2009 is op Schiphol bijvoorbeeld geen herstel te zien, dat omgekeerd is aan het effect na invoering van de belasting in juli 2008. Er zou dan een sprongsgewijze groei in de jaar-op-jaar-cijfers moeten zijn. Dat sprongeffect zien we wel in november optreden bij de invoering van de nieuwe winterdienstregeling. Blijkbaar is het vluchtaanbod op Schiphol en alternatieve luchthavens tijdens de zomerdienstregeling bepalend geweest voor het passagiersvolume.

⁴¹ Met ‘terugkeer’ wordt hier bedoeld dat Nederlandse passagiers minder vaak voor buitenlandse luchthavens kiezen ten gunste van Nederlandse luchthavens. De term terugkeer suggereert in letterlijke zin dat sommige Nederlandse reizigers in de periode van de vliegbelasting hun luchthaven de rug toekeerden en nu weer terugkomen. In de praktijk horen reizigers echter niet bij een luchthaven en maken zij in de meeste gevallen per reis een afweging welke luchthaven zij kiezen (zie hoofdstuk 3). Terugkeer is hier daarom symbolisch bedoeld.

Ook in de data over het aantal Nederlandse passagiers op buitenlandse luchthavens staan aanwijzingen, dat na de vliegbelasting blijvend meer gebruik van buitenlandse luchthavens wordt gemaakt. Het is echter moeilijk om het wel of niet ‘terugkeren’ van Nederlandse passagiers statistisch vast te stellen. Enerzijds is de afschaffing van de vliegbelasting daarvoor nog te kort geleden. Anderzijds vertroebelen tal van ontwikkelingen binnen en buiten de luchtvaart het beeld (zie hoofdstuk 4).

Toch is het aannemelijk dat passagiers na de vliegbelasting relatief vaker van een buitenlandse luchthaven gebruik blijven maken. Er was al een tendens dat Nederlanders vaker vanaf buitenlandse luchthavens vliegen. Door de vliegbelasting hebben sommigen het aanbod in het buitenland ontdekt. Indien dit reizigers goed bevalt, blijven ze van dat aanbod gebruikmaken. Het is mogelijk dat de trendmatige ontwikkeling zich door de vliegbelasting versneld heeft voortgezet. De passagiersontwikkeling in de komende jaren moet uitwijzen of dit inderdaad het geval is. Ook dit is lastig vast te stellen. Vanaf 2011 geldt immers in Duitsland een vliegbelasting, die zeer waarschijnlijk een tegenovergesteld proces op gang brengt.

Om toch iets over het wel of niet ‘terugkeren’ te zeggen, heeft het KiM een model laten ontwikkelen, waarin bekendheid met en percepties van luchthavens een belangrijke rol spelen. Dit model lichten we in de volgende paragraaf toe. De beleidsopties die we daaruit destilleren, komen aan de orde in paragraaf 6.3. In paragraaf 6.4 passen we het model toe om iets te zeggen over het mogelijke effect van de Duitse vliegbelasting.

6.2 Luchthavenkeuze gemodelleerd met System Dynamics

Veranderingen in luchthavenkeuze als gevolg van de vliegbelasting, vinden niet altijd onmiddellijk plaats. Uit de luchthavenkeuze-enquête van het KiM blijkt dat iets meer dan 20% van de respondenten die wel eens vliegen niet wist dat er een vliegbelasting was (zie paragraaf 5.3). Daarnaast weten niet alle Nederlanders welke alternatieve luchthavens er naast Schiphol in Nederland zijn of net over de grens in het buitenland.

Uit een analyse van de luchthavenkeuze-enquête blijkt dat de spontane bekendheid met buitenlandse luchthavens sterk verschilt. Circa 42% van de respondenten noemt Brussel, circa 32% Düsseldorf en circa 18% Weeze.

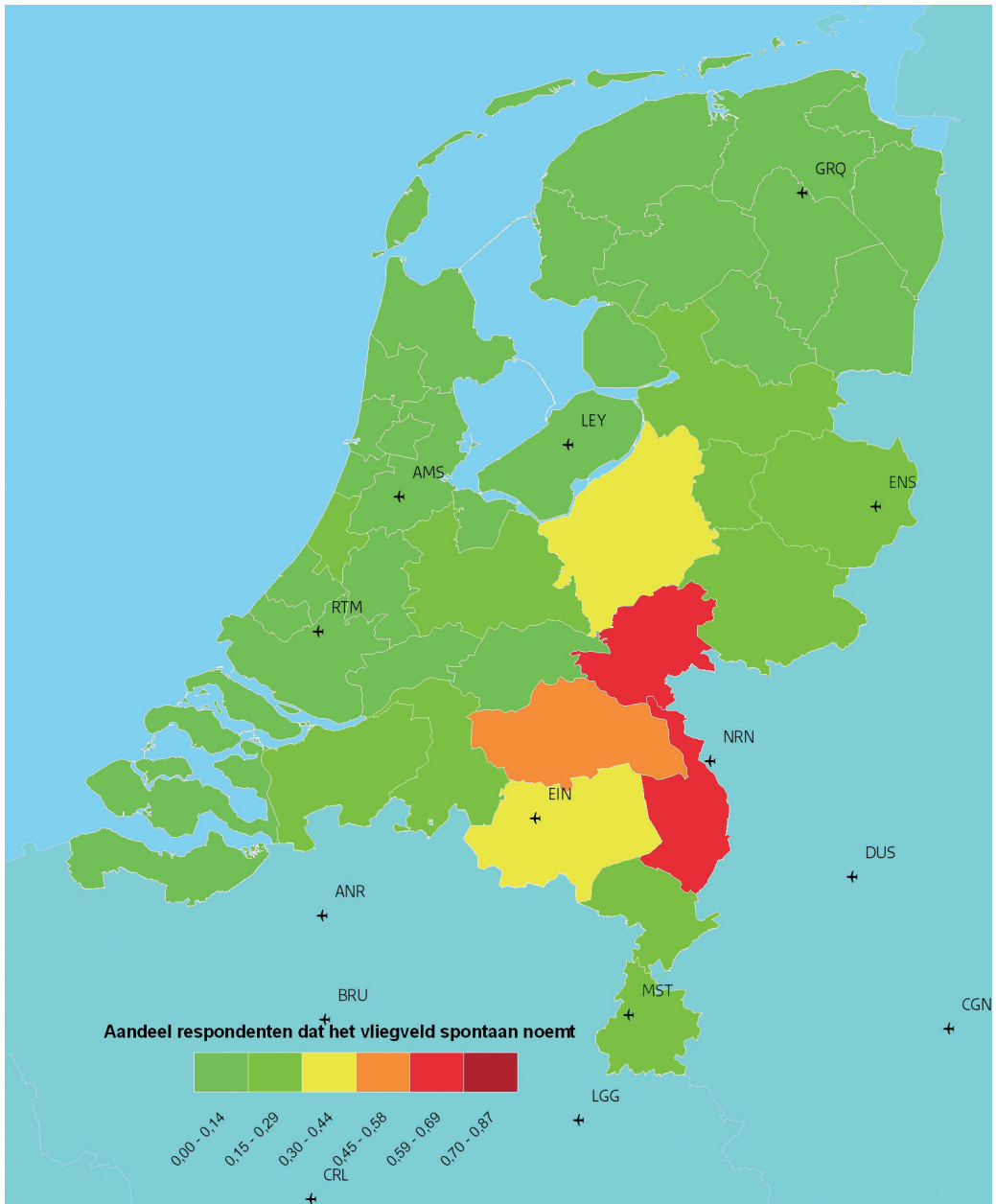
Bovendien verschilt de bekendheid sterk per regio. Mensen die dichtbij een bepaald vliegveld wonen, noemen dat vliegveld vaker dan mensen die er verder vandaan wonen.

De spontane bekendheid is een indicatie voor de zogeheten ‘mental map’ van alternatieven die mensen overwegen. Er is echter geen direct verband tussen spontane bekendheid en de uiteindelijke keuze. Reizigers die een bepaalde luchthaven niet kennen, kunnen als zij op zoek zijn naar een ticket worden geholpen door boekings- en vergelijkingswebsites, die de luchthaven wel als alternatief tonen. Desondanks is het aannemelijk dat een deel van de reizigers niet voor een bepaalde luchthaven kiest, omdat ze de luchthaven simpelweg niet kennen.

Figuur 6.1 is een illustratie van de spontane bekendheid met de luchthaven van Weeze, uitgesplitst naar regio. De luchthaven Weeze is in de figuur aangegeven met de IATA-code NRN en ligt in Duitsland ter hoogte van Venlo.

In paragraaf 3.3 is aangegeven dat rationeelkeuzemodellen een aantal uitgangspunten over menselijk gedrag hanteren, die in de praktijk niet helemaal opgaan. Mensen zijn over het algemeen maar ‘beperkt rationeel’ en maken keuzes op basis van onvolledige informatie. Ook maken ze niet altijd bewuste keuzes (gewoontegedrag) en zullen ze niet altijd hun nut maximaliseren.

Figuur 6.1
 Bekendheid met vliegveld Weeze per
 Corop-regio.
 Bron: KIM luchthavenkeuze-enquête
 2010



Steverink (2010) heeft een System Dynamics-model ontwikkeld voor luchthavenkeuzegedrag. Het doel van dat model is om het effect van beperkte rationaliteit te simuleren en om meer inzicht te krijgen in de betekenis daarvan voor de effecten van de invoering en afschaffing van de vliegbelasting. Het systeemdynamisch model laat het opladen van variabelen zoals bekendheid en ervaring met een luchthaven op elk moment zien.

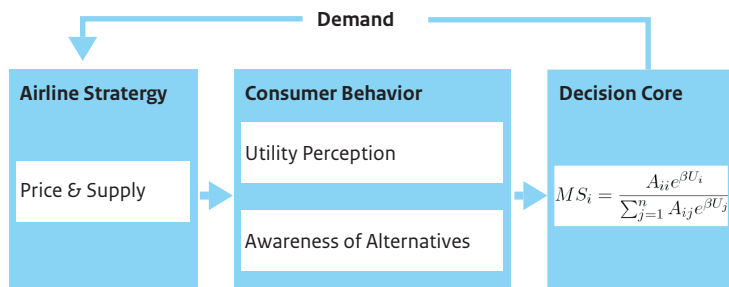
In het model van Steverink is de beperkte rationaliteit bewust ingebouwd, zodat kan worden gesimuleerd wat op de korte termijn het effect van een kortdurende vliegbelasting zou kunnen zijn geweest. Het Aeolus-model daarentegen is toegepast om te bepalen wat op de iets langere termijn de structurele effecten zouden kunnen zijn van een vliegbelasting (zie ook paragraaf 3.2). Significance et al. (2007) schrijven hierover: 'Het ACCM-model⁴² is een langetermijnmodel dat geen rekening houdt met kortetermijnreacties van reizigers, vrachtovervoerders en vliegtuigmaatschappijen. Het is daarom niet zinvol om de situatie voor 2008 met het ACCM-model door te rekenen als de heffing per 1 januari 2008 ingevoerd wordt. Dat betekent dat we ons zullen concentreren op de situatie in 2011'.

Het doel van een System Dynamics-model (SD-model) is nadrukkelijk niet om nauwkeurige, kwantitatieve schattingen van effecten te geven, maar om een gevoel te krijgen voor de ontwikkeling van effecten over de tijd en zicht te bieden op de belangrijkste beïnvloedende mechanismen.

In het model is de competitie tussen drie luchthavens gesimuleerd: Eindhoven, Charleroi en Weeze. Deze luchthavens zijn gekozen vanwege hun vergelijkbare karakter. Het zijn regionale luchthavens met hoofdzakelijk lowcostbestemmingen voor vakantieoelinden of citytrips. Door de beperkte opzet kan het model eenvoudiger worden gebruikt en berekeningen relatief snel worden gemaakt. Doordat de luchthavens in de praktijk met meer luchthavens concurreren, zijn de aantallen passagiers die het model berekent niet representatief voor de werkelijkheid. Het gaat echter om de ontwikkeling van de onderlinge verhouding in de aantallen passagiers van de luchthavens binnen het model. De patronen die daarin ontstaan, geven informatie over de effecten die veranderingen in het systeem, zoals een vliegbelasting, kunnen hebben. Ook het effect van meer media-aandacht kan bijvoorbeeld worden gesimuleerd.

⁴² Het ACCM model is herdoopt in AEOLUS.

Figuur 6.2
Schematisch opbouw luchthaven-
keuzemodel.
Bron: Steverink, 2010



Het model gaat ervan uit dat reizigers op drie manieren informatie krijgen over een luchthaven en het nut van de beschikbare alternatieven op die luchthaven: via ervaring, via mond-tot-mondreclame en via marketing-activiteiten. Daarnaast kiezen reizigers voor een vertrekluchthaven op basis van het verwachte nut en niet op basis van het objectieve nut van een alternatief. Op de drie luchthavens is dezelfde luchtvaartmaatschappij actief. De prijs van vliegtickets op een bepaalde luchthaven is afhankelijk van de bezettingsgraad van de vliegtuigen. De luchtvaartmaatschappij beweegt met enige vertraging mee met veranderingen in de vraag: er komen meer vluchten bij toegenomen vraag en minder vluchten bij afnemende vraag.

De beginwaarden van de variabelen in het model en de waarden van parameters en constanten zijn zoveel mogelijk gekozen in lijn met werkelijke waarden. Figuur 6.2 geeft een schematisch overzicht van de opzet van het model. Voor meer details over het model verwijzen we naar Steverink (2010).

Een belangrijke conclusie die we naar aanleiding van de analyses met het model kunnen trekken, is dat zeker voor beginnende luchthavens (zoals Weeze) de ‘awareness’ bij potentiële klanten erg belangrijk is. Het duurt lang voordat door mond-tot-mondreclame een luchthaven echt tot de relevante keuzeopties van reizigers behoort. Media-aandacht kan een belangrijke impuls geven aan de bekendheid en kan ertoe leiden dat een luchthaven snel aan populariteit wint. Maar eigen ervaring is ook belangrijk. Drempelvrees en gewoontegedrag zijn daarentegen beperkende factoren.

Een andere belangrijke conclusie is dat een vliegbelasting, ook als deze na korte tijd weer wordt afgeschaft, structurele effecten kan hebben. Voorwaarden hiervoor zijn voldoende (media-)aandacht en een snel verbeterend aanbod. Immers, door de snelle toename van de ‘awareness’ neemt de vraag naar vliegen vanaf een bepaalde luchthaven snel toe. Als het

aanbod daardoor uitbreidt, leidt dit tot een hogere relatieve aantrekkelijkheid. Een deel van dat effect verdwijnt zodra de vliegbelasting weer wordt afgeschaft, maar het aanbod zal blijvend op een iets hoger niveau blijven. Daardoor komt de aantrekkelijkheid van de luchthaven structureel hoger te liggen dan zonder invoering en afschaffing van de vliegbelasting het geval zou zijn geweest.

6.3 Beleidsopties

Het kabinet heeft aan de beëindiging van de vliegbelasting de voorwaarde verbonden dat de luchthaven Schiphol haar kosten reduceert. (Kamerstukken II 2008/2009, 29 665, nr. 139). In januari 2009 heeft Schiphol in het kader van de herijking van de strategie besloten tot een reorganisatie, die moet leiden tot een structurele vermindering van het personeelsbestand met circa 25%. Daarnaast worden de kosten voor verzekering en security omlaag gebracht. Ook zijn de initieel voorgenomen investeringen in de mainport voor de periode 2009 tot 2014 teruggebracht van 2,6 miljard euro tot 1,6 miljard euro.

Deze kostenreductie geeft Schiphol de mogelijkheid om de tarieven gelijk te houden of minder te verhogen dan concurrerende luchthavens. In de zomer van 2008 was Schiphol nog de op één na duurste luchthaven, na Londen Heathrow. Nu het tarief van de vliegbelasting per juli 2009 op nul is gesteld en de tarieven zijn aangepast, heeft Schiphol een vijfde positie in de benchmark. Parijs Charles de Gaulle, Frankfurt en Londen Gatwick zijn nu ook weer duurder dan Schiphol (Zuidberg, 2009).

Van deze relatieve prijsverbeteringen mag een positief effect op de ‘terugkeer’ van reizigers verwacht worden.

Met het door Steverink ontwikkelde model zijn enkele exercities gedaan om te kijken welke beleidsopties een sterk effect hebben op de luchthavenkeuze. En welke beleidsopties zich dus potentieel lenen voor beïnvloeding. Daarbij onderscheidt Steverink (2010, p. 93-101) drie lijnen:

- Het veranderen (verbeteren) van de kenmerken van een luchthaven.
- Het verbeteren van de perceptie van de kenmerken van een luchthaven.
- Het verbeteren van de ‘awareness’ van een luchthaven.

Bij het verbeteren van de kenmerken van een luchthaven kan men denken aan een betere landzijdige bereikbaarheid. Uit de simulaties van Steverink blijkt dat dit weinig effect heeft, omdat spectaculaire verbeteringen

eigenlijk niet mogelijk zijn voor de casus Eindhoven. Een verlaging van de parkeertarieven heeft een veel sterker effect.

Het verbeteren van de perceptie van de kenmerken van een luchthaven is vooral nodig als een luchthaven wordt ondergewaardeerd. Het kan zijn dat de kenmerken door beleid zijn veranderd, maar dat potentiële klanten dat niet weten. Gericht marketing is daarvoor een goed middel. Steverink stelt ook dat te hoge verwachtingen als gevolg van te positieve marketing, in het begin wel leiden tot hoger bezoek maar later – door teleurstellingen – juist leiden tot minder reizigers. Echter, als het aanbod zich snel aanpast aan de verhoogde vraag, kan dit toch tot een vergroting van het marktaandeel leiden.

In het werk van Steverink staat ‘awareness’ op de voorgrond als verklarende factor. Flink wat Nederlanders hebben nu de weg naar Duitse luchthavens gevonden. Dat is een niet terug te draaien gegeven. Andersom is de bekendheid van Nederlandse luchthavens onder Duitsers waarschijnlijk erg laag, ook gezien het grote aanbod in eigen land. De lage bezoekersaantallen in Eindhoven en Groningen wijzen daar ook op.

Tenslotte wijst Steverink op het effect van belemmeringen voor de groei van een luchthaven. Als een luchthaven wordt beperkt in zijn groei, profiteren andere luchthavens daarvan en breiden ze hun aanbod uit. Door dat uitgebreide aanbod groeit de algemene bekendheid van de betreffende luchthaven weer sterker, ten koste van de belemmerde luchthaven. Het wegnemen van groeibelemmeringen werkt dus goed op de groei van het marktaandeel van een luchthaven.

6.4 De Duitse vliegbelasting

De Duitse regering heeft een groot bezuinigingsplan aangekondigd. Onderdeel van dit ‘Sparpaket’ is een vliegbelasting. Deze wordt sinds 1 januari 2011 geheven. Al sinds oktober 2010 berekenen de luchtvaartmaatschappijen de heffing door in hun tarieven voor vluchten in 2011. De heffing is 8 euro voor Europese vluchten, 25 euro voor vluchten tussen 2500 en 6000 kilometer en 45 euro voor vluchten verder dan 6000 kilometer. Er wordt net als destijds in Nederland geen belasting geheven voor overstappende passagiers of voor vracht (Bundesministerium der Finanzen, 2010).

De Duitse deelstaat Rheinland-Pfalz, waarin Frankfurt Hahn ligt, heeft door SEO/DLR een studie laten uitvoeren naar de te verwachten effecten van de

Duitse 'Luftverkehrsabgabe' (Berster et al. 2010). Daarin wordt onder meer becijferd dat de vliegbelasting leidt tot 5 miljoen minder passagiers, van wie er 1,8 miljoen naar een buitenlandse luchthaven uitwijken. De onderzoekers becijferen verder dat van de bruto-opbrengst van 1 miljard euro de helft verloren gaat. Dat is het gevolg van hogere werkloosheidsuitgaven en lagere winst- en omzetbelasting. Het verlies aan arbeidsplaatsen wordt berekend op 13.000.

Net als in Nederland is de sector fel tegen. De Duitse sector verwijst daarbij uitgebreid naar de Nederlandse ervaringen en de snelle afschaffing. Maar de regering houdt voet bij stuk en gerechtelijke procedures halen (vooralsnog) niets uit. Germanwings-topman Thomas Winkelmann heeft half september 2010 met Maastricht Aachen Airport (MAA) gesproken over de mogelijkheden om meer vanaf MAA te vliegen. Vanaf 1 april 2011 gaat Germanwings 2 vluchten per (werk-)dag aanbieden naar Berlijn-Schönefeld. Germanwings stationeert geen vliegtuigen op MAA, de vluchten komen vanuit Berlijn. (Luchtvaartnieuws, 2010a).

Ryanair pakt het harder aan en maakte bekend dat het op 4 Duitse vliegvelden vluchten gaat schrappen. Frankfurt Hahn wordt het zwaarst getroffen: 150 van de 532 wekelijkse vluchten worden geschrapt. Ook in Weeze worden veel bestemmingen geschrapt. In totaal becijfert Ryanair een verlies van 3 miljoen passagiers en in het verlengde van de maatregelen een verlies van 3.000 arbeidsplaatsen (Ryanair, 2010). Tabel 6.1 geeft ter illustratie een overzicht van de door Ryanair geschrapte verbindingen per week en wat dit naar verwachting betekent voor het aantal passagiers en arbeidsplaatsen op de betreffende luchthavens.

Tabel 6.1

Door Ryanair geschrapte vluchten vanaf Duitse luchthavens als gevolg van de Duitse vliegbelasting.
Bron: Ryanair, 2010

Ryanair cuts 2011	Route Cuts	Weekly Flgts	Traffic loss	Job cuts
Berlin	-4	-122	-900,000	-900
Bremen	-8	-58	-400,000	-400
Düsseldorf Weeze	-13	-84	-700,000	-700
Frankfurt Hahn	-9	-150	-1,000,000	-1,000
Total Loss (to date)	-34	-414	-3,000,000	3,000

Het KiM heeft een verkennende analyse laten uitvoeren naar de effecten van de Duitse vliegbelasting op het gebruik van Nederlandse vliegvelden. Hiervoor is een uitbreiding van het model gemaakt, dat in paragraaf 6.2 is besproken (Steverink, 2010b). De analyse laat zien dat de Duitse vliegbelasting voornamelijk effect heeft op Nederlandse passagiers. Zij vertrekken weer vaker vanaf Nederlandse luchthavens. Duitsers vertrekken volgens deze modelexercities niet snel van de Nederlandse regionale luchthavens. Daarvoor zijn diverse oorzaken: de afstand vanaf de Duitse bevolkingscentra tot de Nederlandse luchthavens met een flink aanbod aan vluchten, het

geringe prijsverschil (8 euro voor intra-Europees verkeer) en de onbekendheid van Nederlandse (regionale) luchthavens.

Om de 'terugkeer' van Nederlanders naar Nederlandse luchthavens te stimuleren, doet Steverink (2010, p. 99-100) de aanbeveling Nederlanders goed over de Duitse vliegbelasting te informeren. Om Duitsers te stimuleren van de Nederlandse luchthavens gebruik te maken, beveelt hij aan allereerst te zorgen voor bekendheid van de Nederlandse luchthavens in de Duitse grensregio's.

Met het model is niet gekeken naar het effect op langeafstandsvluchten. Schiphol heeft voor dit segment een groter zogeheten 'catchment area'. Door het grotere prijsverschil kan de afstand voor meer Duitse passagiers daartegen opwegen. Daarentegen blijken er maar weinig Duitse 'opstappers' te zijn: uit de Schiphol-enquête blijkt dat het totaal aantal opstappers in 2003 vanuit België (108.216) en Duitsland (108.013) ruim 216.000 bedraagt. Afgezet tegen het totaal aantal opstappers op Schiphol (circa 11,2 miljoen) is dit volgens Twynstra Gudde (2005) nog geen 2%: 'Geconcludeerd kan dan ook worden dat opstappers vanuit België en Duitsland nauwelijks een rol spelen in het catchment area van Schiphol'. En op p. 16: 'De ontwikkeling van het aantal opstappers uit België en Duitsland vertoonde in de periode 1995-2003 een daling van 3%'.

We kunnen concluderen dat - afgezet tegen de groei van het totaal aantal opstappers op de luchthaven Schiphol van 54% - de groei van het aantal opstappers uit de buurlanden nadrukkelijk achterblijft.

Vanwege het verkennende karakter van het gebruikte model, kunnen we bij de uitkomsten nog twee kanttekeningen plaatsen. De eerste is dat er rond Aken een redelijk dichtbevolkt gebied is, waarvoor de afstand naar een Nederlandse luchthaven (in dit geval MAA) kleiner is dan naar een alternatieve luchthaven als Düsseldorf of Keulen-Bonn. In het dunbevolkte noorden van Duitsland is er een strook vanaf Emden, waar Groningen Airport een redelijke reistijdverhouding heeft tot alternatieve Duitse vliegvelden. Op grond hiervan kan bij een groter aanbod wellicht toch enige toestroom van Duitse passagiers worden verwacht.

Het aanbod op Maastricht Aachen Airport is op dit moment te gering om in absolute zin een groot effect op het aantal Duitse passagiers te kunnen hebben. In relatieve zin ligt de situatie anders. De huidige vluchten van Ryanair trekken circa 30% Duitse passagiers (en 40% Nederlandse, 28% Belgische en 2% overig, bron: interview met MAA). Uitbreiding van het lowcostaanbod trekt dus beslist meer Duitse passagiers. De 12 wekelijkse vluchten per 1 april 2011 naar Berlijn door Germanwings, maken dat straks waarschijnlijk duidelijk.

Het aanbod van bestemmingen op Eindhoven is een stuk groter, maar de afstand tot Duitse bevolkingsconcentraties is ook groter. De luchthaven heeft momenteel minder dan 1% Duitse passagiers. Eindhoven heeft ook geen Duitstalige website en is bij veel Duitsers waarschijnlijk onbekend. Als Eindhoven geen actieve werving opzet, valt ook hier geen grote stijging van het aantal Duitse passagiers te verwachten.

Groningen heeft al wel een Duitstalige website. Veel van de vakantiebestemmingen zijn ook bij Duitse reisbureaus als Thomas Cook en Urlaubstours te boeken. Zij mikken dus wel op een verhoogde belangstelling uit Duitsland. Ze rekenen er ook op dat een deel van de Nederlanders aan de rand van het catchment area, bijvoorbeeld inwoners van Zuidoost-Drenthe, voor vertrek vanuit Groningen kiezen voor hun vakantie in plaats vanuit Münster/Osnabrück (FMO). Maar de Duitse touroperators die vakantiearrangementen via FMO aanbieden, kunnen de belasting ook absorberen in hun totaalprijs.

De tweede kanttekening heeft te maken met aannames over de onbekendheid van de Nederlandse regionale luchthavens. Die onbekendheid kan veranderen door publiciteit, bijvoorbeeld door Germanwings. Dat was immers ook de ervaring op Weeze: juist door de grote publiciteit in Nederland kwam de stroom naar Weeze goed op gang. Door de publiciteit rondom het schrappen van vluchten en arbeidsplaatsen door Ryanair op Hahn, zullen veel Duitsers horen dat ze nu wel 'moeten' vertrekken van buitenlandse luchthavens. Transavia is reeds in oktober 2010 begonnen met het aanbod van vluchten via Nederlandse vliegvelden, met als belangrijk argument: 'Sie sparen die Luftverkehrssteuer'.

Vooruitblik

NBTC-research verwacht voor de zomer van 2011 een herstel en uitbreiding van lowcostvliegverbindingen. Dat heeft een positief effect op het aantal passagiers en het inkomend toerisme (NBTC-research, 2010, p. 5).

Uit de aangevraagde slots bij Nederlandse luchthavens blijkt een sterk toegenomen belangstelling om vanaf Nederlandse luchthavens vluchten te mogen uitvoeren. Op Schiphol gaat het om 45.000 extra vluchten: een kleine 20.000 voor de KLM, 5.800 voor easyJet en 4.700 voor het Spaanse Vueling, dat ook een vliegtuig op Schiphol stationeert. Uit de slot-allocatielijst⁴³ van Eindhoven blijkt dat lowcostmaatschappijen veel extra vluchten willen uitvoeren. In een brief van 14 december 2010⁴⁴ geeft de regering aan dat de capaciteit op Eindhoven Airport conform het advies van de

⁴³ <http://www.slotcoordination.nl/>

⁴⁴ VenW/BSK-2010/215269

Alderstafel tot 2015 met 10.000 vluchten per jaar mag worden verhoogd en daarna, onder voorwaarden, met nog eens 15.000 tot 2020, waarmee een verruiming van de beperkte vervoermogelijkheden wordt geboden.

Het is nog afwachten of de aangevraagde slots ook allemaal daadwerkelijk benut worden, maar de perspectieven op een herstel van de daling door de vliegbelasting lijken gunstig.

Summary

The air passenger tax has had a decidedly negative effect on the number of Dutch passengers departing from airports in the Netherlands; specifically, from Amsterdam Airport Schiphol. Passengers have instead opted to primarily use Düsseldorf, Weeze and Brussels airports. The air passenger tax served to reinforce two developments that were already occurring: passengers, especially those from the Netherlands' eastern and southern regions, increasingly depart from foreign airports, and passengers increasingly use low-cost airlines, such as Ryanair and easyJet. The expectation is that not all Dutch passengers who use foreign airports will 'return' to Dutch airports, although this could change owing to the recent implementation of a 'ticket tax' in Germany, as well as by measures taken by Amsterdam Airport Schiphol to help lower costs.

History of the air passenger tax

The Dutch Cabinet implemented the air passenger tax on 1 July 2008, as one of the instruments for 'greening' the tax system. Prior to implementation it was estimated that this new tax would result in the number of passengers using Amsterdam Airport Schiphol to drop by 8 to 10%. This was deemed acceptable at that time, as the aviation sector was expected to enjoy continued growth. When the air passenger tax was implemented, the number of passengers using Amsterdam Airport Schiphol did in fact decrease, and this decrease in passenger volumes rapidly intensified as a result of the global economic crisis. The confluence of these two events prompted the aviation and tourism sectors to intensify their protests against the air passenger tax. The Dutch Cabinet, as part of its 'Economic Crisis and Recovery Plan', responded by initially setting the air passenger tax at zero (0.00 euro) as of 1 July 2009, and subsequently abolished the tax conditionally on 1 January 2010.

Reason for this research

After the air passenger tax was set at zero, passenger volumes at Amsterdam Airport Schiphol did not immediately return to pre-tax levels. This was partly due to consequences stemming from the economic crisis. The question however is whether the air passenger tax led to more permanent frequent use of foreign airports. This report analyses the consequences of implementing and abolishing the air passenger tax. The report focuses on

two key issues: the effects the air passenger tax has had on demand for air travel from Dutch airports; and the extent to which passengers have opted to use foreign airports and if this also contains a structural component. Further, the report outlines the context in which these developments have occurred, while also identifying the key mechanisms that explained these developments. Finally the report examines the possibilities for influencing passengers' airport choices as a means of benefiting Dutch airports. Additionally, the possible effects of Germany's new air passenger tax, which came into effect on 1 January 2011, are also discussed.

Airport choice behavioural patterns

Many factors play a role in why passengers choose to use a particular airport. On average the three most important factors are: time spent on pre-flight transport, frequency of flights, and ticket prices. In addition, the costs associated with pre-flight transport (including parking fees), the type of flights (direct or indirect), and flight duration, also play a role. The importance of each of these factors varies per person and per journey. Choice models can help estimate what the medium-term effects of a structural air passenger tax will be. The Dutch air passenger tax however was only in force for a period of one year, and thus its impact was perhaps less than estimated beforehand.

Less rational factors also play a role in how people choose an airport, including habitual behaviour, unfamiliarity with possible alternatives, risk aversion behaviour, and failure to access all available information regarding alternatives.

In addition to people's airport choice behavioural patterns, the various airline companies' strategic actions are also important. The airline may cancel flights out of fear of low-occupancy rates and thus influence the available supply of flights.

Declining passenger volumes at Dutch airports

Immediately following the implementation of the air passenger tax in July 2008, the number of passengers departing from Amsterdam Airport Schiphol decreased, while the number of transfer passengers (to whom the passenger tax did not apply) continued to increase. Despite this clear indication of the air passenger tax's impact, the decline in passenger volumes from 1 July 2008 to 1 July 2009 cannot be wholly attributed to the air passenger tax. The economic crisis was also an important factor. Moreover, the many developments occurring within the airline industry itself also played a role. Amsterdam Airport Schiphol was already experiencing a trend among passengers - especially those from the Netherlands' eastern and southern regions - to increasingly use airports in Germany and Belgium. A second trend that came into play was the rise of low-cost airlines, of which Ryanair is the largest. Ryanair primarily operates from

regional airports, such as Charleroi in Belgium and Weeze in Germany. If we examine the situation among regional airports in the Netherlands, we see that the air passenger tax had a minimal impact on the supply of flights offered at Groningen and Rotterdam airports, owing to their geographical locations. At Eindhoven airport the passenger tax did hamper growth. Maastricht Aachen Airport, situated close to the Belgium and German borders, lost a substantial part of its supply of flights.

Conservative estimate of impact of air passenger tax

It is difficult to determine the effects of the air passenger tax, because the tax largely coincided with the global economic crisis and, moreover, was influenced by various other trends and developments. A conservative estimate of the air passenger tax's effects during that period is that the tax accounted for nearly two million fewer passengers from Amsterdam Airport Schiphol. In the period immediately following the Dutch government's move to set the air passenger tax at zero, passenger volumes for the remainder of the 2009 summer season were down by close to one million passengers.

The Netherlands Institute for Transport Policy Analysis (KIM) conducted an airport choice survey among 3,000 people. One-fifth of those surveyed said that they were unaware of an air passenger tax. Fourteen per cent however confirmed that the tax had influenced their travel behaviour, with half of them saying they had cancelled a proposed flight or chosen to travel by car or train, and the other half confirming that they had opted to use a foreign airport, with Düsseldorf, Weeze and Brussels airports being the most popular choices.

These findings are in line with information garnered from foreign airports and information derived from reservation systems that track the number of Dutch passengers departing from foreign airports. The number of Dutch passengers using Düsseldorf airport has increased every year since 2001, and the increase in 2008 was greater than in previous years. Brussels airport experienced a similar trend. At Germany's Weeze airport passenger volumes tripled in two years time and the number of Dutch passengers rose approximately fifty per cent during the period in which the Dutch air passenger tax was in force. KIM estimates the extra number of Dutch passengers flying from foreign airports at 1 million passengers during this period, compared to a development without tax.

Publicity important

Various representatives of airline companies, airports and other organizations active in the aviation and tourism sectors have noted that the huge amount of publicity given to the implementation of the air passenger tax was an important reason for Dutch passengers opting to use foreign airports.

Many passengers will not immediately nor automatically return

It is difficult to statistically determine if Dutch passengers will or will not 'return' to Dutch airports. Abolishment of the air passenger tax is too recent for an accurate determination to be made. Moreover, the picture is obscured by the many developments occurring both within and outside the aviation sector. Nevertheless, it does appear likely that despite abolishing the air passenger tax, Dutch passengers will still more often continue to use foreign airports than was previously the case. A trend among Dutch people to use foreign airports already existed prior to implementation of the air passenger tax, and following implementation of the tax other passengers also discovered the supply of flights available at foreign airports. If these passengers had good experiences using foreign airports, they will continue to use foreign airports. The supply of flights particularly increased at the German airports, Weeze and Düsseldorf, and these airports remain more attractive compared to the situation prior to the air passenger tax changing choice patterns. Consequently, the air passenger tax served to accelerate the trend-driven developments that were already occurring. Dutch passengers can however be encouraged to 'return' to the Netherlands' airports through improved supplies of flights, lower costs, and improved accessibility to Dutch airports. Targeted publicity can serve to better inform this target group about the (improved) offers available at Dutch airports.

German passenger tax offers opportunities for Dutch airports

As of 1 January 2011, an air passenger tax is in effect in Germany. This German tax is expected to have a similar impact as the Dutch tax, although there are also some clear differences. Research reveals that Dutch airports can expect more Dutch passengers to once again depart from airports in the Netherlands, but that not many German passengers will start using Dutch airports. The reasons for this are the distances between Germany's major population centres and airports in the Netherlands; smaller price differentials; and, with regard to regional airports, unfamiliarity with Dutch airports. Maastricht Aachen Airport however is a possible exception, as this airport is situated close to the German border. Starting on 1 April 2011, Germanwings plan to operate twice daily flights from Berlin to Maastricht Aachen Airport. Various parties have anticipated the introduction of the air passenger tax in Germany. German media devoted great attention to the proposed measure. Consequently, starting in October 2010, some companies already began accounting for this tax in their flights scheduled for January 2011, and this served to heighten awareness of possible alternatives available in foreign countries. Since October 2010, Transavia's advertisements on German travel websites expressly state that their flights from Dutch airports are without 'Luftverkehrsteuer' ('air passenger tax' in German).

Literatuur

ADV (2010). www.adv.aero/statistiken.html.

Airport Weeze (2010). www.airport-weeze.de/5-2-3_verkehrsentwicklung.php

BB&C & Vital Link Beleidsanalyse (2008). *Luchtvaart en klimaat: Achtergronddocument met beleidsinformatie*. Den Hoorn: BB&C & Vital Link.

Behnen, T. (2004). *Passagierbefragung am Airport Düsseldorf Regional (Weeze)*. Hannover: Geographisches Institut Universität Hannover.

Berster, P., Gelhausen, M., Grimme, W., Keimel, H., Maertens, S., Pabst, H., et al. (2010). *Studie zur geplanten Luftverkehrsabgabe der Bundesregierung*. SEO/DLR. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bundesministerium der Finanzen (2010). *Luftverkehrssteuer*. Informatie over de Duitse vliegbelasting op de website van het ministerie: www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF__Startseite/Service/Glossar/L/001__Luftverkehrsteuer,templateId=renderDefinitionLong.html.

Burghouwt, G. & Zuidberg, J. (2010). *Luchthavenkeuzegedrag van passagiers; literatuurstudie*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Charleroi Airport (2010). www.charleroi-airport.com/doc.php?nd=039&tid=39&site=1&lg=1.

Chorus, C.G., Arentze, T.A. & Timmermans, H.J.P. (2009). Spatial choice: A matter of utility or regret? *Environment & Planning Part B*, 36, no. 3, 538-551.

Dennis (2004). *Low Cost Carriers and secondary airports*. Short course held 16-18 June 2004 at the University of Westminster.

De Leeuw, E.D. (2010). Passen en meten online: De kwaliteit van internet enquêtes. In *Jaarboek MarktOnderzoek Associatie*, (pp. 9-23).

Devriendt, L., Derudder, B. & Witlox, F. (z.j.). Introducing a New and Exciting Global Airline Database: 'MIDT'. *Aerlines Magazine* 32, 1-3.

DLR (2010). *Low Cost Monitor 2/2010*. Köln: Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR).

Doganis, R. (2005). *The Airline business*. London: Routledge.

ELFAA (2004). *Liberalisation of European Air Transport: The Benefits of Low Fares Airlines to Consumers, Airports, Regions and the Environment*. Brussel: European Low Fares Airline Association (ELFAA).

Emirates (2010). *Ten year Overview*. www.emirates.com (bezocht op 26 oktober 2010).

Geilenkirchen, G.P., Geurs, K.T., Essen, H.P. van, Schrotten, A. & Boon, B. (2010). *Effecten van prijsbeleid in verkeer en vervoer*. Bilthoven/Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving en CE.

Grimme, W. & Maertens, S. (2010). *Impacts of the Dutch Ticket Tax; data analysis and stakeholder Interviews*. Keulen: Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt.

Hess, S. & Polak, J.W. (2005). Mixed logit modelling of airport choice in multi-airport regions. *Journal of Air Transport Management*, 11, no. 2, 59-68.

HM Revenue & Customs (2010). *Air Passenger Duty*.

HMRC Reference: Notice 550 (September 2010).

IATA (2010): www.iata.org/pressroom/facts_figures/traffic_results/

Irish Tax and Customs (2010). *Air Travel Tax Manual*. (august, 2010).

Intervistas (2007). *Estimating Air Travel Demand Elasticities*. IATA, december 2007.

Luchtvaartnieuws (2010a). *Mogelijk Germanwings-vluchten vanaf MAA per begin 2011*. Artikel op de website www.luchtvaartnieuws.nl op 15 september 2010.

Luchtvaartnieuws (2010b). *Ryanair schrapt vluchten op Frankfurt Hahn om vliegtax*. Artikel op de website www.luchtvaartnieuws.nl op 27 oktober 2010.

KiM (2011, te verschijnen). *Gedrag in beleid; inzichten uit de psychologie om mobiliteitsbeleid te versterken*. Den Haag: KiM.

Macario, R., Reis, V., Viegas, J., Meersman, H., Monteiro, F., Voorde, E. van de, et al. (2007). *The consequences of the growing European low-cost airline sector*. Brussel: European Parliament's Committee on Transport and Tourism.

Ministère des Affaires étrangères (2010).
<http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/argumentaires-eng.pdf>

Ministerie van Financiën (2008). *Factsheet vliegbelasting*.
Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën (2009). *Wijziging van de wet belastingen op milieugrondslag in verband met de afschaffing van de vliegbelasting; memorie van toelichting*.
Den Haag: Ministerie van Financiën.

NBTC (2010). *Onderzoek inkomend toerisme 2009; de buitenlandse toerist uitgelicht*.
Leidschendam: NBTC.

NBTC-research (2010). *Toerisme in perspectief 2010; ontwikkelingen mbt inkomend en binnenlands toerisme nader bekeken*. Leidschendam: NBTC.

O'Connell, J.F. (2009). *The success behind the continued growth of the Arabian Gulf carriers*. Airneth Column september 2009 (www.airneth.nl).

Pels, E. (2004). Cherry picking en secundaire luchthavens: Strategieën van low cost luchtvaartmaatschappijen. *S&RO (Stedebouw en ruimtelijke ordening)*, 85, nr. 3, 30-33.

Ryanair (2010): www.ryanair.com/en/news/berlin-bremen-and-dusseldorf-weeze-travel-tax-cuts.html.

Schiphol Group (2010). www.schiphol.nl/SchipholGroup1/Onderneming/Statistieken/VerkeerVervoerCijfers1.html.

Significance, SEO Economisch Onderzoek en To70 (2007). *Effecten van verschillende heffingsvarianten op de Nederlandse luchtvaart*. Leiden: Significance.

Steverink, B. (2010). *Modelling Consumer Behaviour in Airport Selection; the case of the Ticket Tax in The Netherlands*. Delft/Den Haag: TU-Delft/KiM.

Tiemeijer, W.L. (2011). *Hoe mensen keuzes maken; de psychologie van het beslissen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Trouw (2009, 3 maart). *Vliegtaks kost Nederland al 900.000 reizigers*.

Twijnstra Gudde (2005). *Onderzoek catchment area luchthaven Schiphol*. Amersfoort: Twijnstra Gudde.

Veldhuis, J. (2008). *Afwegingskader voor een selectiviteitsbeleid op Schiphol*. Presentatie op het Airneth, workshop Selectiviteitsmaatregelen: nut en noodzaak op 20 maart 2008.

Veldhuis, J. (2009). *Implicaties van de invoering van de ticket-tax*. *Technical Report 2009-09*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Veldhuis, J. & Zuidberg, J. (2009). *The Implications of the Irish Air Travel Tax*. *Technical Report 2009-77*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Witlox, F. & Derudder, B. (2010). *De impact van de Nederlandse vliegtaks op Belgische luchtvaartactoren; resultaten van de gegevensanalyse en interviews*. Gent: Universiteit Gent, Vakgroep Geografie.

Zuidberg, J. (2009). *Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bijlage A: Geïnterviewde organisaties

Verschillende organisaties in de luchtvaartsector⁴⁵ zijn benaderd om hun visie te geven op de effecten van de vliegbelasting en om aan te geven in hoeverre zij op de vliegbelasting hebben geanticipeerd en/of gereageerd. De onderstaande organisaties waren bereid om middels een interview of via schriftelijke communicatie informatie te geven.

Luchthavens

- Schiphol
- Eindhoven
- Maastricht
- Groningen
- Bremen
- Düsseldorf
- Keulen/Bonn
- Münster/Osnabrück
- Weeze/Niederrhein
- Brussel (Zaventem)
- Antwerpen
- Luik
- Oostende

Luchtvaartmaatschappijen

- KLM
- Air Berlin
- GermanWings
- Brussels Airlines
- Cityjet/VLM
- Thomas Cook Airlines

Overige belanghebbenden

- Alltours
- REWE Touristik
- Knoben Reisen
- Jetair (touroperator)
- Thomas Cook

⁴⁵ En die daaraan zijn gereleleerd, zoals touroperators en reisbureaus.

Colofon

Dit is een uitgave van het
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Februari 2011
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

ISBN: 978-90-8902-083-3
KiM-11-R01

Auteurs:
Hugo Gordijn, Joost Kolkman

Vormgeving:
Huisstijl MinIenM

Opmaak:
Studio Guido van der Velden B.V., Rijswijk

Foto omslag: Tineke Dijkstra, Den Haag

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Telefoon: 070 456 1965
Fax: 070 456 7576

Website: www.kimnet.nl
E-mail: info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn aan te vragen bij het KiM
(via kimpublicaties@minvenw.nl) of als PDF te downloaden
van onze website www.kimnet.nl.
U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze
medewerkers.

*Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding
van het KiM als bron.*

Effecten van de vliegbelasting

Tussen 1 juli 2008 en 1 juli 2009 heeft in Nederland een vliegbelasting bestaan. Wat waren de effecten van die maatregel? Ging voor velen de vliegreis niet door of vertrokken ze van een buitenlandse luchthaven? Kwamen de reizigers weer terug na afschaffing van de belasting of hebben de Nederlandse luchthavens een structureel verlies geleden? En wat zullen de effecten zijn van de vliegbelasting die Duitsland per 1 januari 2011 heeft ingevoerd?

Deze studie van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid geeft antwoord op bovenstaande en andere vragen. Het wil een bijdrage leveren aan het inzicht in het functioneren van het luchtvaartstelsel, het keuzegedrag van reizigers en de reacties van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens op de vliegbelasting.

ISBN: 978-90-8902-083-3

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

www.kimnet.nl

Februari 2011 | KiM-11-R01