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 herstelpakket 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 voortransport, vluchtaanbod/ frequentie en ticketprijs. Daarnaast spelen ook de kosten van voortransport (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.

Verschillende 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 vakantiewebsites voor vluchten vanuit Nederland zonder 'Luftverkehrsteuer'.