

Delft, maandag 5 oktober 2020

Eerste Kamer, commissie Financiën: Openbare deskundigen-bijeenkomst naar aanleiding van het SEO-onderzoek naar de effecten van een vliegbelasting voor de luchtvrachtsector

Standpunt CE Delft

We bedanken u voor de uitnodiging om deel te nemen aan deze deskundigenbijeenkomst. In 2018¹ en 2019² hebben CE Delft en Significance, in opdracht van het ministerie van Financiën, twee onderzoeken uitgevoerd naar de economische en duurzaamheidseffecten van verschillende vliegbelastingvarianten. Om de directe effecten op luchtvrachtvervoer in kaart te brengen zijn modelberekening doorgevoerd voor 2021 en 2030 met het AEOLUS-model, dat in eigendom is van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ter validatie van de modelinvoer en om secundaire effecten van een belasting op luchtvracht in kaart te brengen zijn interviews gehouden met luchtvrachtmaatschappijen, luchthavens, brancheorganisaties, luchtvrachtvervoerders en eindgebruikers van de luchtvracht.

Bij de modelberekeningen zijn de luchtvaartprognoses uit de WLO-scenario's van CPB/PBL als uitgangspunt gebruikt. Deze scenario's zijn voorgeschreven in alle Maatschappelijke Kosten-BatenAnalyses (MKBAs) die het Rijk laat doen om de vergelijkbaarheid van de uitkomsten te waarborgen. In de WLO is een hoog en een laag scenario gedefinieerd, die zich onder anderen onderscheiden in de vooronderstelde economische ontwikkeling, maar ook in de snelheid van de technologische vooruitgang in de luchtvaart.

Voor de gekozen variant (4b) van de vliegbelasting geven de modelberekeningen aan dat de hoeveelheid luchtvracht³ die via Nederlandse luchthavens wordt vervoerd nagenoeg constant blijft in het hoge scenario, (+1,0% in 2021 en -0,7% in 2030). In het lage scenario daalt vracht met 1,0% in 2021 en met 5,7% in 2030. De reden dat de effecten in 2021 en in het hoge scenario in 2030 klein zijn, wordt verklaard door het feit dat Schiphol tegen zijn capaciteitsgrens aanzit, waardoor vrachtluchten (met en zonder vliegbelasting) slots verliezen ten kosten van passagiersvluchten. In deze situatie leidt een vliegbelasting niet tot een reductie in het aantal vluchten, maar slechts tot een verschuiving tussen marktsegmenten, waaronder vracht vs. passagiers. In het scenario '2030 laag' is de vraag naar vliegbewegingen op Schiphol lager dan de beschikbare capaciteit waardoor een significant sterkere daling optreedt in de hoeveelheid luchtvracht.

Een wezenlijk verschil tussen ons onderzoek en het onderzoek van SEO is dat ons onderzoek is uitgevoerd vóór de coronacrisis en daarom ook geen rekening houdt met de effecten van de pandemie. De door SEO berekende dalingen van het vrachtvolume (eerste orde) hebben een bandbreedte van -0,32% tot -0,41%. Deze daling is duidelijk lager dan onze berekening voor het lage scenario in 2030 waarin voldoende capaciteit op Schiphol beschikbaar is. Voor 2021 kan

¹ <https://www.ce.nl/publicaties/2132/economische-en-duurzaamheidseffecten-vliegbelasting>

² <https://www.ce.nl/publicaties/2304/economische-en-duurzaamheidseffecten-vliegbelasting-doorrekening-nieuwe-varianten>

³ De directe effecten op het aantal vrachtluchten, het milieu, de leefomgeving en werkgelegenheid zijn in een vergelijkbare orde van grootte.

zonder twijfel geconcludeerd worden dat op Schiphol voldoende capaciteit beschikbaar is. Hoe de situatie in 2030 eruit gaat zien is momenteel moeilijk te voorspellen. Belangrijke factoren zijn de mate en aard van het economische herstel, potentieel blijvende gedragsveranderingen (bijvoorbeeld minder zakelijke passagiers) en veranderingen in de businessmodellen in de luchtvaartsector. Voor deze inschatting heeft SEO twee nieuwe scenario's gedefinieerd die plausibel kunnen zijn.

In ons rapport (vóór corona) hebben we op basis van de interviews geconcludeerd dat Nederland (en met name Schiphol) een aantrekkelijk land is voor luchtvracht. Hierbij spelen veel meer factoren dan alleen de kosten: de goede infrastructuur, samenwerking met de Douane, kennis en opleiding van de werknemers, gunstige ligging en de haven van Rotterdam. In de interviews kwam tegelijkertijd naar voren dat de luchtvrachtmarkt in Nederland op dit moment onder druk staat. Dat komt niet door kostenverschillen, maar vooral door het teruglopende aantal slots voor full-freighters dat beschikbaar is op Schiphol en de daaruit volgende onzekerheid over de marktpotentie voor de toekomst. Tijdens verschillende interviews werd er gezegd dat er een 'tipping point' voor luchtvracht is: er zijn aanzienlijke schaalvoordelen in de luchtvracht, en die kunnen disproportioneel sterk afnemen wanneer de hoeveelheid vracht minder wordt. Waar dat 'tipping point' ligt, weet niemand. Het kan zijn dat de verdringing van vrachtluchten door passagiersvluchten dat punt dichterbij brengt, en het zou ook kunnen dat een vliegbelasting voor vracht dat doet, al is het tegelijkertijd ook mogelijk dat een vliegbelasting voor passagiers slots vrijmaakt en daardoor de kans kleiner maakt dat het 'tipping point' wordt bereikt.

In ons onderzoek gaan wij ook in op de gevolgen van een eventuele vermindering van de hoeveelheid luchtvracht. Als, in het ergste geval, de luchtvrachthub zou verdwijnen, zou dat natuurlijk gevolg hebben voor de sector zelf en voor de logistieke dienstverlening: daar zal de werkgelegenheid afnemen en minder toegevoegde waarde worden gecreëerd. De grote vraag is wat de effecten zijn voor de huidige gebruikers van de luchtvracht op Schiphol: zullen zij ook negatieve effecten ondervinden. Uit de interviews kwam naar voren dat veel gebruikers op dit moment al gebruik maken van andere luchthavens (denk aan Luik, Brussel, Keulen/Bonn) en dat vrachtmaatschappijen vanaf die locaties ook een groot aantal bestemmingen aanbieden. Voor de gebruikers zijn er nauwelijks of geen nadelen aan andere luchthavens verbonden. Wij verwachten daarom dat ze zonder schade de overstap zouden kunnen maken als het aanbod van luchtvrachtcapaciteit in Nederland afneemt. Kortom, omdat voldoende andere luchthavens in de nabije omgeving beschikbaar zijn hebben we ingeschat dat de eventuele negatieve effecten zich zullen beperken tot de luchtvrachtsector zelf en eventueel de logistiek.

In het SEO-rapport wordt niet de term tipping point gebruikt maar de termen tweede orde- en hogere orde-effecten. Deze worden gedetailleerd beschreven en kwantificeert voor zowel Schiphol als voor Maastricht Aachen Airport.

Tussen de twee onderzoeken is wat ons betreft de overeenkomst dat de eerste orde-effecten op luchtvracht relatief beperkt zijn, maar schatten wij de daling in een situatie met voldoende capaciteit op Schiphol hoger in. Ook komen beide onderzoeken tot de conclusie dat grotere effecten optreden als vrachtoperaties verplaatsen naar het buitenland (tweede orde-effecten). Beide onderzoeken maken een andere inschatting in welke mate dat gebeurt door de invoering van een vliegbelasting.

Door de corona-gerelateerde vraagreductie bij passagiers zullen de directe effecten op luchtvracht groter kunnen zijn dan door ons berekend. Of vrachtoperaties in de komende jaren gaan verplaatsen hangt van meer factoren af dan alleen van de invoering van een vliegbelasting. Wellicht ligt er zelfs een extra káns voor de luchtvaartsector in Nederland door corona. Het is een feit dat de hele luchtvaartsector hard is getroffen door het coronavirus, waarbij het vrachtsegment minder is geraakt dan het passagierssegment. Dat geldt voor Nederland net zo als voor de buurlanden waar zich concurrerende luchthavens bevinden. Een positief effect van de verwachte daling in de vraag naar passagiersvluchten zou kunnen zijn dat vrachtvervoerders op Schiphol makkelijker aan slots voor full freighters kunnen komen. Dit zou kunnen leiden tot een verbetering van de Nederlandse marktpositie. Immers werd het beperkte aantal vrachtslots op Schiphol tijdens onze interviews in 2019 met de luchtvrachtsector beschreven als het grootste probleem.

CE Delft is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in het ontwikkelen van structurele en innovatieve oplossingen van milieuvraagstukken. Kenmerken van CE Delft-oplossingen zijn: beleidsmatig haalbaar, technisch onderbouwd, economisch verstandig maar ook maatschappelijk rechtvaardig. De meest actuele informatie van CE Delft is te vinden op www.ce.nl.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:
Stefan Grebe, CE Delft, grebe@ce.nl, tel. +31 (0)15 2150 150.