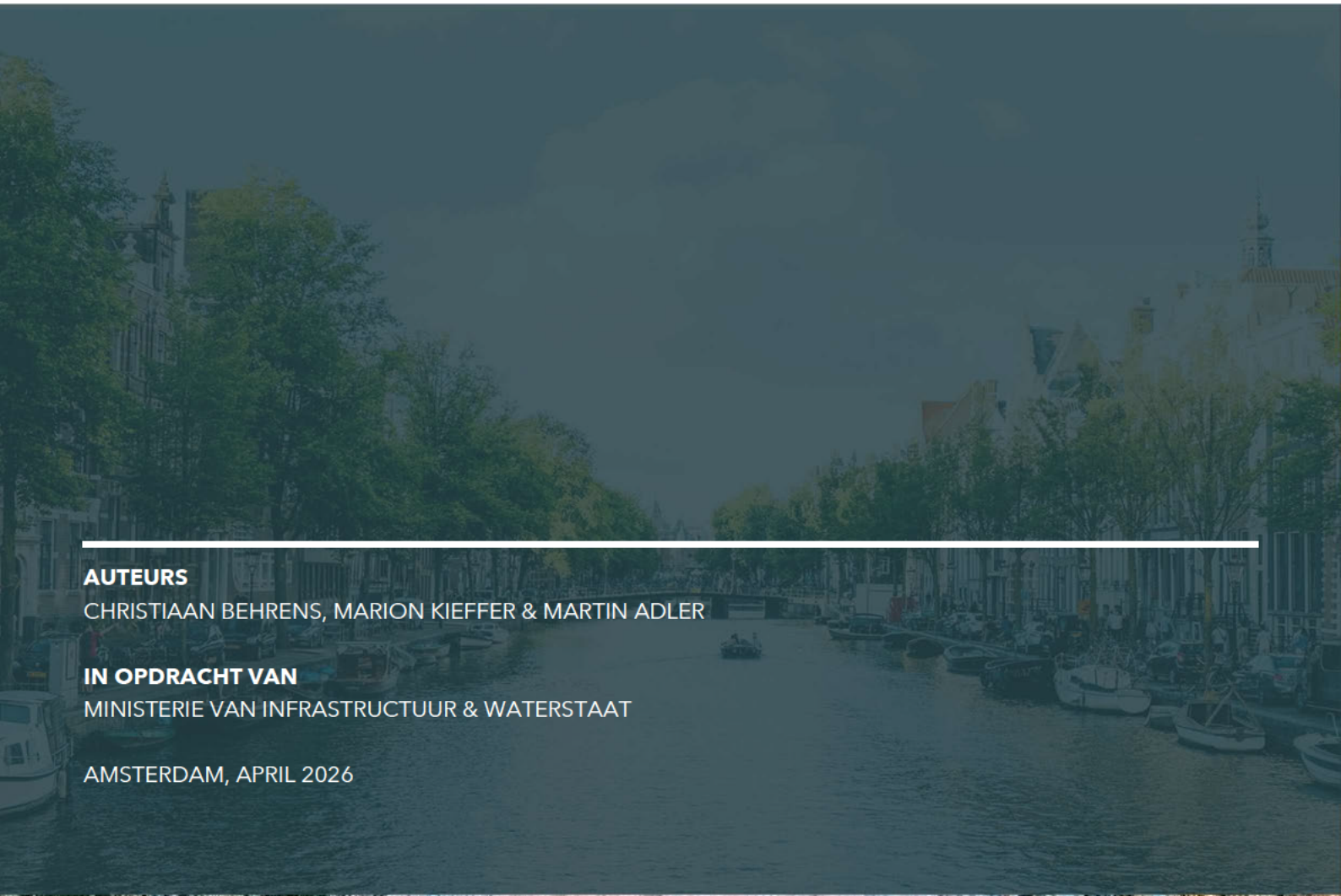
ACTUALISATIE PSO BOVENWINDSE EILANDEN

RAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
CHRISTIAAN BEHRENS, MARION KIEFFER & MARTIN ADLER

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR & WATERSTAAT

AMSTERDAM, APRIL 2026

Samenvatting

Een subsidie is één van de instrumenten waarmee de overheid betaalbare bereikbaarheid voor inwoners van Saba en Sint Eustatius kan borgen. De jaarlijkse kosten liggen, afhankelijk van de specifieke invulling, tussen de € 1,5 miljoen en € 7,5 miljoen.

Connectiviteit en bereikbaarheid van Saba en Sint Eustatius

Het onderzoek van SEO Economisch Onderzoek (hierna: "SEO") uit 2023 concludeert dat de specifieke marktomstandigheden op de luchtvaartverbindingen tussen Saba-Sint Maarten en Sint Eustatius-Sint Maarten een valide reden zijn voor overheidsingrijpen. Het gaat om dunne routes en voor de inwoners van Saba en Sint Eustatius om een noodzakelijke verbinding met Sint Maarten. Deze bevinding geldt nog steeds.

Het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (hierna: "IenW") heeft aan SEO gevraagd om de verwachte effecten en kosten van verschillende beleidsinstrumenten door te rekenen op basis van de meest recente beschikbare data. Deze update betreft nieuwe marktgegevens, nieuwe scenario's met naar type reizigers gedifferentieerde beleidsinstrumenten en een daaraan aangepast economisch model.

Toename in aanbod, prijzen en kosten

In 2024, het meest recente jaar waarvoor data beschikbaar waren tijdens het onderzoek, liggen het aantal vliegbewegingen en de bijhorende stoelcapaciteit voor de twee routes weer op het pre-COVID-niveau uit 2019. Er zijn geen grote veranderingen in de tariefstructuur. De ticketprijzen laten een stijging zien van circa vijf tot tien procent. Het aantal vervoerde passagiers is toegenomen, maar de bezettingsgraad is niet toegenomen en ligt rond de zeventig procent.

De bedrijfskosten laten een sterke stijging zien. Deze stijging is een gecombineerd effect van enerzijds een toename van de inputprijzen – zoals lonen en brandstofkosten – en anderzijds door de toename van het aantal vliegbewegingen. De kostenstructuur van het aanbieden van deze verbindingen kent nauwelijks schaalvoordelen. De bedrijfsspecifieke vaste kosten – zoals overhead – worden namelijk op basis van het aantal vliegbewegingen doorbelast op routeniveau.

Mogelijke beleidsinstrumenten

Met een PSO kan de overheid een hoge mate van controle realiseren over het luchtvaartaanbod, bijvoorbeeld in frequentie, specifieke dienstregeling en prijzen, op de routes. Hiervoor is echter wel een goede inschatting nodig van het (maatschappelijk) gewenste aanbod. Naast het instellen van een PSO zijn er ook andere instrumenten of maatregelen mogelijk, ongeacht of er sprake is van een PSO. Een directe subsidie van reizigers of een mogelijke verlaging van luchthaventarieven borgen, anders dan een PSO, niet direct de dienstregeling, maar grijpen enkel in op de prijsvorming. Een ander nadeel van deze twee instrumenten is dat marktpartijen de verlaging van de gegeneraliseerde kosten voor passagiers mogelijk verwerken in hun prijsstelling waardoor de effectiviteit van het instrument laag kan zijn.

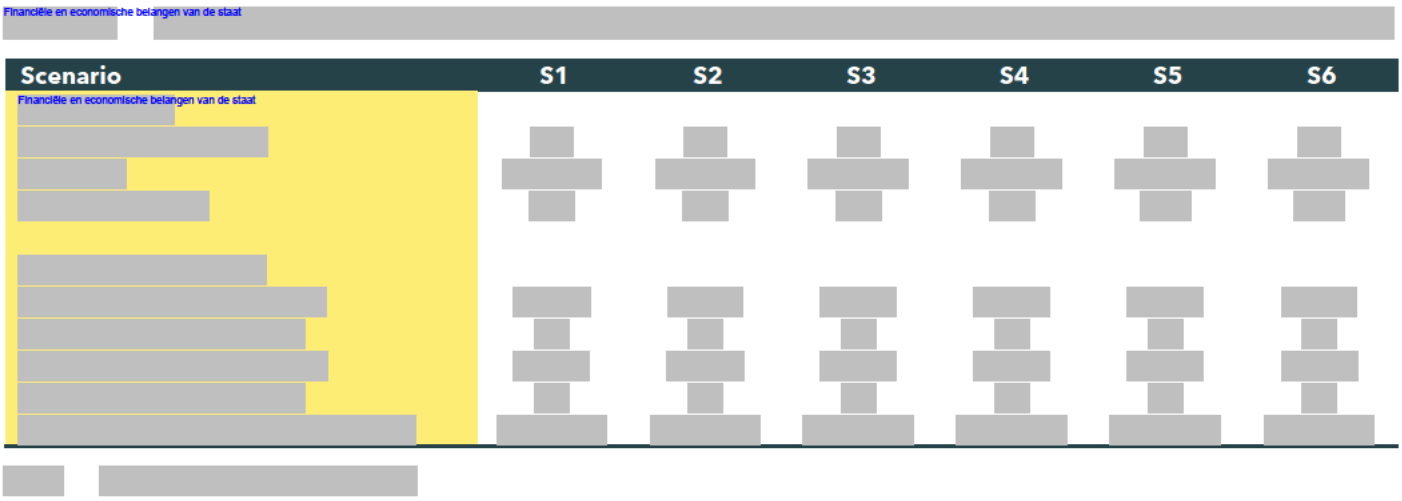
Benchmark met bestaande PSO-routes en opzet van scenario's

Er bestaan verschillende vormen en manieren om een PSO vorm te geven. Zo zijn er PSO's waarbij een directe subsidie voor reizigers geldt, PSO's waarbij wel een maximumtarief is vastgelegd en PSO's waarbij dat niet zo is en PSO's die wel en geen onderscheid maken naar inwoners en niet-inwoners. Aan de hand van een benchmark van Europese PSO-routes bepalen we de initiële set aan kenmerken (frequentie en prijzen) voor de scenario's van overheidsingrijpen op de routes Saba-Sint Maarten en Sint Eustatius-Sint Maarten.

Ten opzichte van de studie uit 2023 zijn door IenW andere scenario's gedefinieerd die aansluiten bij de uitgangspunten van differentiatie en het beperken van het aantal gesubsidieerde tickets per reiziger per jaar. We rekenen zes scenario's door. Deze variëren in de ticketsubsidie voor de reiziger Financiële en economische belangen van geldend voor enkel inwoners van Saba en Sint Eustatius of voor alle reizigers en het aantal jaarlijks gesubsidieerde tickets per persoon (geen maximum of drie tickets). Voor deze scenario's is een vraag-aanbodmodel opgesteld waarvoor input is gebruikt uit de update over de markt- en kosteninformatie, de benchmark van de PSO's en een door IenW in het najaar van 2025 uitgevoerde enquête onder reizigers op de eilanden. Het vraag-aanbodmodel is gedeeld met IenW waardoor eventuele andere scenario's of updates van marktgegevens consistent door te rekenen zijn.

Uitkomsten

De subsidie voor passagiers resulteert in een stijgende vraag. Hierbij hoort ook een stijging in het gemiddelde dagelijkse aantal vliegbewegingen tussen de eilanden om deze vraag te accommoderen. Tabel S.1 laat zien dat het grootste effect ontstaat bij de hoogste subsidie van Financiële en e per ticket, door deze niet te limiteren in aantal en toe te passen voor zowel inwoners als niet-inwoners. Voor de reizigers betekent dit dat ze voor elk retourticket ongeveer Financiële e betalen. In deze variant zijn de jaarlijkse kosten voor de overheid met € 7,4 miljoen ook het hoogst.



Een gelimiteerde en specifiekere subsidie levert varianten op waarbij de kosten voor de overheid naar verwachting duidelijk lager zijn, maar er nog wel sprake is van een verbetering in betaalbare bereikbaarheid. Ter illustratie, als dezelfde Financiële en e subsidie per ticket beperkt wordt tot enkel inwoners blijft het effect voor betaalbare bereikbaarheid voor die doelgroep gelijk, maar dalen de kosten voor de overheid tot jaarlijks circa € 3,7 miljoen. Als de subsidie verder wordt gelimiteerd tot maximaal drie tickets per jaar raakt dit slechts een klein deel van de doelgroep, namelijk inwoners die gemiddeld meer dan drie keer per jaar vliegen, maar dalen de kosten verder tot € 2,8 miljoen. Uiteraard geldt dat als de subsidie per ticket lager is de kosten voor de overheid ook lager worden. Bij een subsidie in de bandbreedte van Financiële en economische belangen va is de verwachting dat de ticketprijs per kilometer voor de reizigers in de doelgroep vergelijkbaar wordt met de ticketprijzen die gelden op vergelijkbare dunne routes elders op de wereld.

Inhoudsopgave

Samenvatting			2
1	Inleiding		5
	1.1	Aanleiding en onderzoeksvragen	5
	1.2	Aanpak en leeswijzer	5
2	Update markt- en kosteninformatie		6
	2.1	Ontwikkelingen in aanbod	6
	2.2	Ontwikkeling in kosten	9
3	Mogelijke instrumenten overheidsingrijpen		10
	3.1	Drie instrumenten	10
	3.2	Differentiatie naar inwoners en niet-inwoners	13
	3.3	Limiet op aantal te subsidiëren tickets per reiziger	14
4	Benchmark overheidsingrijpen dunne routes		16
	4.1	Ticketprijzen per kilometer in Europese PSO's	16
	4.2	Overheidsingrijpen buiten Europa	18
	4.3	Toepassing op ticketprijzen Saba en Sint Eustatius	19
5	Model en scenario's		21
	5.1	Economisch model en scenario's	21
	5.2	Enquête	23
	5.3	Uitkomsten per scenario	25
6	Conclusie		26
Referenties			28
Bijlage A	Benchmark PSO's in detail		29

1 Inleiding

Dit onderzoek kijkt naar het effect van naar reizigersgroepen gedifferentieerde directe ticketprijssubsidies op de routes van Saba en Sint Eustatius naar Sint Maarten.

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

De bereikbaarheid en connectiviteit van Saba en Sint Eustatius staan onder druk. Bereikbaarheid en connectiviteit zijn belangrijk voor de sociaaleconomische ontwikkeling van deze eilanden. Voor de inwoners is adequate connectiviteit met het buureiland Sint Maarten onmisbaar. Eerdere studies laten zien dat overheidsingrijpen op de luchtvaartverbindingen tussen Sint Maarten en Saba en Sint Eustatius het publieke belang van connectiviteit kan borgen. Zo zijn in SEO (2023) verschillende scenario's voor het instellen van een openbaredienstverplichting (PSO) uitgewerkt in termen van het benodigde subsidiebedrag per passagier, het aantal te verwachten bijhorende passagiersbewegingen, de totale overheidskosten en de verandering in consumentenwelvaart.

De analyse in SEO (2023) kent als basisjaar 2022. Dat jaar kenmerkt zich nog als COVID-19-hersteljaar. IenW heeft aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd om een update uit te voeren. Deze update bevat vergelijkbare scenario's, maar met een andere invulling van de maximale subsidie per ticket, het aantal gesubsidieerde tickets en welke reizigersgroepen hiervan gebruikmaken. We rekenen deze aangepaste scenario's door met de markt- en kostengegevens uit 2023/2024. De scenario's gaan uit van een rechtstreekse subsidie aan reizigers en variëren in het subsidiebedrag per ticket, het aantal gesubsidieerde tickets per persoon per jaar en of deze subsidie beschikbaar is voor alle reizigers of enkel de inwoners van de twee eilanden. De toevoeging van differentiatie naar reizigersgroepen en het mogelijk limiteren van het aantal gesubsidieerde tickets per reiziger leidt ook tot een aanpassing en verfijning van het economische vraag- en aanbodmodel. Deze update bevat naast de doorrekening ook een kwalitatieve economische analyse van overheidsingrijpen via een directe subsidie, al dan niet in combinatie met een PSO, en een vergelijking met alternatieve vormen en combinaties van overheidsingrijpen.

Het eerste deel van deze update is uitgevoerd in het tweede kwartaal van 2025. Vervolgens zijn er door IenW nadere scenario's gedefinieerd die door SEO vanaf eind 2025 en in het eerste kwartaal van 2026 in een geüpdatet economisch vraag- aanbodmodel zijn verwerkt en doorgerekend.

1.2 Aanpak en leeswijzer

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden verzamelen we eerst de meest recente markt- en kostengegevens in Sectie 2. Winair is als luchtvaartmaatschappij actief op de betreffende routes en heeft voor deze update relevante informatie gedeeld met SEO. Sectie 3 geeft een beschrijving en analyse van de verschillende te overwegen vormen van overheidsingrijpen (PSO, subsidie aan de reiziger en/of verlaging luchthaventarieven) en op welke manier differentiatie tussen inwoners en niet-inwoners en het limiteren van de subsidie in de praktijk voorkomen. Sectie 4 gaat verder in op overheidsingrijpen op dunne luchtvaartroutes en geeft op basis van een vergelijking met relevante andere routes een inschatting van realistische (gesubsidieerde) ticketprijzen voor de routes van Saba en Sint Eustatius naar Sint Maarten. Het economische model, de inputgegevens vanuit een door IenW uitgevoerde enquête onder reizigers op de eilanden en de modeluitkomsten staan centraal in Sectie 5. Sectie 6 geeft de conclusies.

2 Update markt- en kosteninformatie

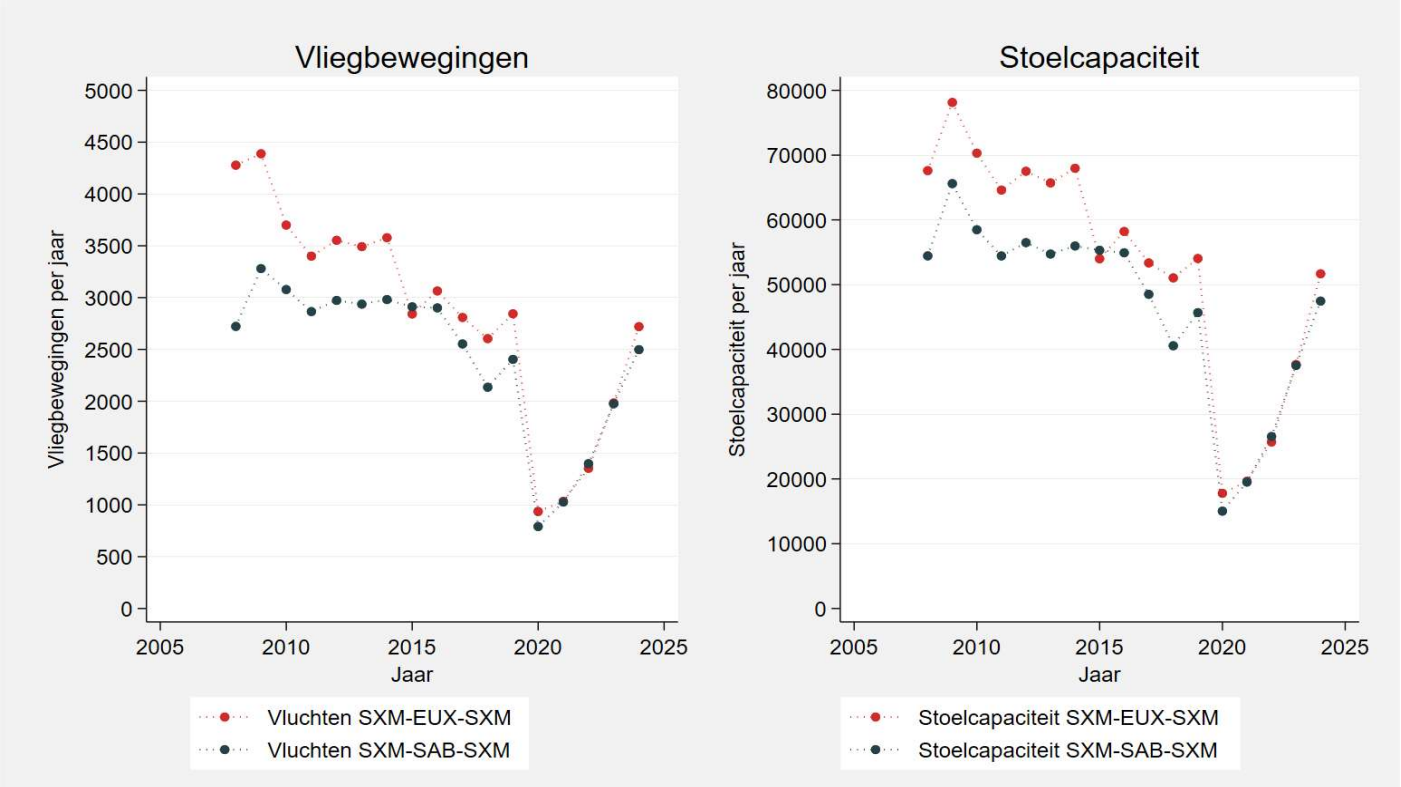
In 2024 ligt het aanbod in aantal vliegbewegingen weer op het niveau van pre-COVID-19. De bezettingsgraad is nagenoeg gelijk ten opzichte van 2022. De kosten voor de luchtvaartmaatschappij zijn wel toegenomen en de ticketprijzen laten een stijging zien van vijf tot tien procent.

2.1 Ontwikkelingen in aanbod

Vliegbewegingen en stoelcapaciteit

Het aanbod in het aantal vliegbewegingen en in de bijhorende stoelcapaciteit ligt in 2024 weer op het niveau van pre-COVID-19. Figuur 2.1 laat de gehele ontwikkeling over de tijd zien voor de routes Saba-Sint Maarten enerzijds en Sint Eustatius-Sint Maarten anderzijds. We baseren ons hierbij op de dagelijkse vliegschema's zoals verzameld vanuit de OAG-data.[1] Deze informatie is in het eerdere onderzoek van SEO (2023) getoond tot en met 2022. Winair is momenteel de enige aanbieder van deze lijndiensten. Hierbij geldt dat de getoonde stoelcapaciteit de daadwerkelijke stoelcapaciteit overschat aangezien Winair in de praktijk 16 van de 19 stoelen aanbiedt. Daarmee ligt de daadwerkelijke stoelcapaciteit circa 15 procent lager dan getoond in Figuur 2.1.

Figuur 2.1 Het aantal vliegbewegingen en de stoelcapaciteit liggen op het niveau van pre-COVID-19



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van OAG

[1] De Official Airline Guide (OAG) bevat informatie over wereldwijde vluchtschema's van passagiers- en vrachtvluchten.

Deze update laat de ontwikkeling zien tot en met 2024. Het aanbod piekte in 2009, daalde in de periode 2010 tot en met 2016, daalde verder als gevolg van orkaan Irma in de periode 2017/2019 en daarna door COVID-19 in de periode 2020 tot en met 2022. Vanaf 2022 is er een herstel zichtbaar tot het niveau van het pre-COVID-19-aanbod.

Vliegschema

Winair gebruikt voor het bedienen van de twee routes De Havilland Twin Otter 400series. Met, theoretisch, ruimte voor 19 passagiers heeft dit vliegtuig een korte startbaan nodig en is daarmee geschikt voor de condities op de Bovenwindse Eilanden. In de praktijk hanteert Winair een stoelcapaciteit van 16 stoelen.

In 2022 bood Winair twee verbindingen per route per dag aan in de vorm van een ochtend- en avondvlucht, zie SEO (2023). In 2023 en 2024 vormen deze verbindingen nog steeds de basis van het vluchtschema, maar in de loop van 2023 zijn er vluchten toegevoegd aan het schema. Dit is in lijn met de getoonde toename van het totaal aantal vluchten per jaar sinds 2022. In 2023 zijn er op de route Saba-Sint Maarten voor 30 procent van de kalenderdagen vier verbindingen per dag, dit percentage loopt in 2024 op naar 40 procent. Op de route Sint Eustatius-Sint Maarten ligt het percentage kalenderdagen met vier dagelijkse verbindingen ook op 30 procent, maar op deze route stijgt dit percentage naar bijna 70 procent in 2024.

Tabel 2.1 laat per route een representatief vluchtschema zien voor (maximaal) vier dagelijkse verbindingen. Gedurende het jaar varieert dit aanbod waarbij zowel de vertrek- en aankomsttijden anders kunnen zijn en bijvoorbeeld de middagvluchten wel of niet worden aangeboden.

Tabel 2.1 In 2024 biedt Winair een vliegschema aan met (maximaal) vier dagelijkse verbindingen

Route	Vertrektijd	Aankomsttijd	Opmerking
Saba			
SXM-SAB	07:05	07:25	
SAB-SXM	07:40	07:55	
SXM-SAB	09:30	09:50	Toegevoegd sinds 2022
SAB-SXM	10:05	10:25	Toegevoegd sinds 2022
SXM-SAB	15:50	16:05	Toegevoegd sinds 2022
SAB-SXM	16:20	16:35	Toegevoegd sinds 2022
SXM-SAB	17:00	17:15	
SAB-SXM	17:30	17:45	
Sint Eustatius			
SXM-EUX	07:00	07:25	
EUX-SXM	07:40	08:00	
SXM-EUX	10:45	11:10	Toegevoegd sinds 2022
EUX-SXM	11:25	11:50	Toegevoegd sinds 2022
SXM-EUX	18:00	18:20	
EUX-SXM	18:35	18:55	
SXM-EUX	18:30	18:50	Toegevoegd sinds 2022
EUX-SXM	19:05	19:25	Toegevoegd sinds 2022

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van OAG

Prijzen

Winair biedt eind 2024 vier ticketklassen aan: Web Saver, Basic, Semi-Flex en Full Flex. De ticketklassen verschillen in prijs, de mogelijkheden en de kosten om om te boeken en de toegestane bagage. Tabel 2.2 laat het overzicht van de laagste en hoogste prijzen per route zien van medio 2024.[2]

Tabel 2.2 De tarieven medio 2024 van een retourvlucht beginnen bij circa $ 230 (Saba) en $ 245 (Sint Eustatius)

	Enkel	Retour
Saba		
SXM-SAB	$ 150-$ 185	$ 230-$ 295
SAB-SXM	$ 95-$ 130	$ 230-$ 295
Sint Eustatius		
SXM-EUX	$ 155 tot $ 195	$ 245-$ 320
EUX-SXM	$ 100-$ 140	$ 245-$ 320

Bron: Winair via https://www.winair.sx/

Voor een enkele vlucht van Sint Maarten naar Saba betaalt de passagier circa $ 150 voor het goedkoopste ticket en circa $ 185 voor het Full Flex ticket. Deze bedragen zijn inclusief circa $ 65 aan belastingen en (brandstof)heffingen en circa $ 10 aan boekingskosten. Voor een enkele vlucht van Saba naar Sint Maarten betaalt de passagier tussen de $ 95 en $ 130. Het prijsverschil tussen de richting naar Sint Maarten of de richting naar Saba komt vooral door de belastingen/heffingen. Komend vanaf Saba liggen die circa $ 50 lager. Voor een retourticket ligt de prijs tussen de $ 230 en $ 295, ongeacht de route. Dit is inclusief de $ 10 boekingskosten, twee keer de brandstofheffing en (eenmaal) de (luchthaven)belastingen/heffingen van Sint Maarten.

Voor een enkele vlucht van Sint Maarten naar Sint Eustatius betaalt de passagier circa $ 155 voor het goedkoopste ticket en circa $ 195 voor het Full Flex ticket. Deze bedragen zijn inclusief circa $ 65 aan belastingen en (brandstof)heffingen en circa $ 10 aan boekingskosten. Voor een enkele vlucht van Sint Eustatius naar Sint Maarten betaalt de passagier tussen de $ 100 en $ 140. Het prijsverschil tussen de richting naar Sint Maarten of de richting naar Sint Eustatius komt vooral door de belastingen/heffingen. Komend vanaf Sint Eustatius liggen die circa $ 50 lager. Voor een retourticket ligt de prijs tussen de $ 245 en $ 320, ongeacht de route. Dit is inclusief de $ 10 boekingskosten, twee keer de brandstofheffing en (eenmaal) de (luchthaven)belastingen/heffingen van Sint Maarten.

Dit overzicht van de prijzen van Winair laat zien dat de prijszetting medio 2024 niet fundamenteel anders is dan enkele jaren geleden. Wel zijn de prijzen met circa vijf tot tien procent gestegen.

Bezettingsgraad en aantal passagiers

Financiële en economische belangen van de staat

[2] Per september 2025 hanteert Winair nog steeds vier ticketklassen, maar heten ze anders en zijn de voorwaarden per klasse anders: *saver*, *lite*, *value*, *prime*. De prijsrange medio 2024 lijkt momenteel nog steeds actueel waarbij geldt dat de laagste prijzen overeenkomen, maar de hoogste prijsklasse *prime* sterk gestegen is in prijs. Ter illustratie, het goedkoopste retourticket (*saver*) van Saba naar Sint Maarten in mei 2026 bij een maand van tevoren boeken is $ 230, het *value* ticket (inclusief bagage) komt neer op $ 300 en het duurste ticket (*prime*) kost $ 420.

Financiële en economische belangen van de staat

2.2 Ontwikkeling in kosten

Financiële en economische belangen van de staat

Financiële en economische belangen van de staat

Kostenfactor (2024)	Saba	Sint Eustatius	Bron
Financiële en economische belangen van de staat			

Financiële en economische belangen van de staat

3 Mogelijke instrumenten overheidsingrijpen

In vergelijking met een directe subsidie kan de overheid via een PSO meer sturen op het marktaanbod. Er zijn verschillende Europese voorbeelden waarbij een directe subsidie alleen geldt voor inwoners van de eilanden en ook beperkt zijn in het aantal tickets per persoon per jaar.

3.1 Drie instrumenten

Hieronder beschouwen we drie vormen van overheidsingrijpen: PSO, subsidie aan de reiziger en/of verlaging luchthaventarieven. Deze drie vormen kunnen binnen het instrument zelf nog sterk variëren afhankelijk van de daadwerkelijke invulling. Er zijn ook combinaties van instrumenten denkbaar, bijvoorbeeld een PSO waarin afspraken staan over een minimale vliegfrequentie in combinatie met een aanvullend beleidsinstrument dat een vorm van directe reizigerssubsidie regelt. De economische prikkels, effectiviteit en efficiency van de instrumenten zijn sterk afhankelijk van de keuzes rondom de invulling. Voor deze quickscan kijken we enkel naar de potentiële economische prikkels en de voor- en nadelen in termen van (ingrijpen op) marktwerking, impact op welvaart, risico's op onwenselijke uitkomsten en de mate waarin monitoring nodig is.

Openbaredienstverplichting (PSO)

Het voordeel van een PSO ten opzichte van de andere twee instrumenten is dat het instrument de overheid een hoge mate van controle geeft over de vast te stellen eisen rondom het (minimale) aanbod, zoals frequentie, verkoopprijs van een ticket en dienstregeling. Dit stelt de overheid in staat om de PSO af te stemmen op de daadwerkelijke behoefte en specifieke (markt)omstandigheden per route. Daarmee is de PSO in potentie een efficiënt instrument (Fageda et al., 2018). Daar staat tegenover dat dit ook betekent dat de overheid een goede inschatting dient te maken van vraag- en aanbodfactoren om te voorkomen dat het te subsidiëren aanbod niet excessief is en de beoogde borging van prijs en kwaliteit op een marktconform niveau ligt. Fageda et al. (2018) en Kinene et al. (2022) waarschuwen dat een onvoldoende uitwerking en/of het opleggen van niet-passende (kwaliteits)eisen kan resulteren in hoge kosten voor zowel de uitvoerende luchtvaartmaatschappij(en) als de overheid. Ter illustratie, het opleggen van een te lage gemaximeerde ticketprijs kan een aanzuigende werking hebben op de vraag van alle reizigersgroepen zoals, bijvoorbeeld, toeristen. Zonder een verdere begrenzing in het aanbod (of subsidie) zouden de kosten voor de overheid daardoor sterk kunnen oplopen.

Een PSO grijpt in beginsel enkel in op de route waarvoor de PSO geldt. Dat betekent dat op andere routes, bijvoorbeeld vertrekkend vanaf dezelfde luchthaven(s), er weinig tot geen effect is van de route-specifieke PSO. Daarmee verstoort een PSO andere markten niet onnodig (Fageda et al., 2018). Enige vorm van beïnvloeding op andere markten, bijvoorbeeld via kruissubsidiëring door de uitvoerende luchtvaartmaatschappij(en), valt echter niet uit te sluiten. Het in de praktijk doorberekenen van de luchtvaartmaatschappij-specifieke vaste kosten naar rato van de activiteiten op de specifieke route, zoals toegelicht in Sectie 2, is hier een voorbeeld van.

Kinene et al. (2022) merken op dat de wijze waarop PSO's in de markt worden gezet, bijvoorbeeld via openbare aanbestedingen en/of onderhandelingen, vaak een concurrentievoordeel opleveren voor de zittende aanbieder. Deze aanbieder heeft immers de meeste kennis van de markt. Als er geen reële (potentiële) concurrentiedruk is voor deze aanbieder tijdens een gunningsprocedure zal de prikkel om zich met een efficiënt aanbod in te schrijven

beperkt zijn. Ook de prikkel voor dynamische efficiëntie door efficiënt te investeren over meerdere contractperioden kan beperkt zijn.

Fageda et al. (2018) en Kinene et al. (2022) betogen dat een PSO een effectief instrument kan zijn om bereikbaarheid -en daarmee de sociaaleconomische ontwikkeling- van gebieden en haar inwoners te borgen. Daarbij geldt dat een gemaximeerd tarief een sterkere prikkel aan de luchtvaartmaatschappij geeft om efficiënt te opereren dan het voorschrijven van een vaste frequentie. Het hanteren van kortingen voor bepaalde doelgroepen van reizigers op een verder vrije prijsvorming, in plaats van een gemaximeerde prijs, kan daarbij een extra prikkel geven aan de luchtvaartmaatschappij om te komen tot een efficiënt aanbod (in aantal vliegbewegingen) en overaanbod te vermijden.

De verdeling van marktrisico's tussen de aanbieder en de overheid is afhankelijk van de specifieke uitvoering van de PSO. Bij een vast subsidiebedrag per contract ligt het risico op kostenstijgingen bij de aanbieder, terwijl bij een vast subsidiebedrag per passagier het risico deels bij de aanbieder en deels bij de overheid ligt. Een PSO biedt dus mogelijkheden om risico's te verdelen.

Directe subsidie aan reizigers

Het tweede instrument betreft directe subsidie aan reizigers. In Griekenland en Spanje, bijvoorbeeld, zijn PSO's gecombineerd met een systeem van terugbetalingen van (een deel van) de ticketprijzen aan de reizigers. Inwoners vragen dit aan nadat ze het volledige ticketbedrag bij aankoop aan de luchtvaartmaatschappij hebben betaald. Eén van de voordelen is dat er op een directere manier gedifferentieerd kan worden naar doelgroepen. Dit betekent ook dat dit instrument de overheid in staat stelt om specifieke doelgroepen wel en anderen geen ondersteuning te bieden. Een standaard onderscheid daarbij is het onderscheid tussen inwoners (van de te bedienen perifere gebieden en/of eilanden) en niet-inwoners (zoals bezoekers/toeristen). Deze differentiatie kan echter ook worden bereikt binnen een PSO. Enkel een directe subsidie aan reizigers daarentegen is geen PSO en geeft de overheid, anders dan in een PSO, geen mogelijkheden om andere kenmerken van het aanbod (de frequentie) te borgen. De directe subsidie voor reizigers dekt daarmee dus slechts één van de kenmerken van het aanbod af –de betaalbaarheid– maar kan andere mogelijk belangrijke kenmerken niet direct beïnvloeden.

Naast het gegeven dat er bij deze vorm van directe subsidie weinig verdere sturingsmogelijkheden zijn voor de overheid kan de subsidie ook deels in een prijsverhoging door de aanbieders worden geabsorbeerd. De directe subsidie verlaagt de private kosten van (een deel van) de reizigers waardoor de vraag op die route toeneemt. Bij die hogere vraag geldt een hogere evenwichtsprijs. Op deze manier kunnen de aanbieders een deel van de subsidie afromen (De Rus & Socorro, 2022). Met andere woorden, de directe subsidie aan de reizigers is geen garantie voor een bepaald kostenniveau voor de reiziger. Daarbij kan ook de prikkel voor de luchtvaartmaatschappij om (kosten)efficiënt te opereren lager uitvallen (Socorro & Betancor, 2020). Het risico op afromen en lagere efficiencyprikkels speelt met name op dunne routes waarin één of enkele aanbieders actief zijn en waar een relatief groot deel van de vraag de lokale vraag betreft.

Vanuit het perspectief van marktwerking is de verwachting dat een directe subsidie voor reizigers op dunne routes weinig tot geen impact heeft op concurrentie op andere routes (Fageda et al., 2018). Er is geen verwacht kruislings effect op de vraag. Ook zal het concurrentievoordeel vanwege het gedeeltelijk absorberen van de subsidie in de ticketprijs op een dunne route slechts een beperkte bijdrage leveren aan de gehele (netwerkbrede) operatie van de luchtvaartmaatschappij. Bij het hanteren van een directe subsidie is er een keuze voor een vast bedrag (in euro's) of als een deel (bijvoorbeeld 10 procent) van de in de markt tot stand te komen prijs. Fageda et al. (2018) geven aan dat een vast bedrag een lager risico voor de overheid betekent en dat deze invulling daarom vaker voorkomt

in de praktijk, bijvoorbeeld in Spanje, Schotland en Portugal. Het risico op het deels absorberen van de directe subsidie in de ticketprijs geldt zowel bij een vast bedrag als bij een percentage van de ticketprijs.

Verlaging luchthaventarieven

Ongeacht het precieze juridische en wetgevingskader zijn er internationaal geaccepteerde uitgangspunten die gelden bij het bepalen van de luchthaventarieven. De ICAO (International Civil Aviation Organization) heeft deze uitgangspunten gepubliceerd in Doc 9082 "ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services".[4] De belangrijkste uitgangspunten zijn dat de luchthaventarieven transparant, niet-discriminatoir en kosten-georiënteerd dienen te zijn.

Een verlaging van de luchthaventarieven -bijvoorbeeld door een deel van de kosten te dekken via een subsidie aan de luchthaven- is in theorie mogelijk. Deze kostenverlaging zal de kosten voor de luchtvaartmaatschappijen verlagen. Deze kostenverlaging kan vervolgens (deels) terechtkomen in de ticketprijzen. Deze keten van acties laat al zien dat het een indirectere vorm van het ondersteunen van de reizigers is en dat het vooraf niet duidelijk is welk deel van de gesubsidieerde kostenverlaging uiteindelijk terechtkomt bij de reizigers. Daarnaast is de vraag in hoeverre zo'n verlaging van de luchthaventarieven praktisch en juridisch haalbaar is gelet op de eigendomssituatie van de luchthavens in Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius. Deze vraag valt buiten de reikwijdte van de huidige analyse.

Vanuit economisch perspectief gelden in grote lijnen dezelfde argumenten als voor het rechtstreeks subsidiëren van reizigers:

- Een verlaging van de luchthaventarieven geeft de overheid geen verdere sturingsmiddelen op het aanbod van de luchtvaartmaatschappij op de beoogde routes (zoals prijs, kwaliteit en frequentie);
- De verlaging van de luchthaventarieven komt uiteindelijk niet in zijn geheel bij de reiziger terecht omdat winstmaximaliserende luchtvaartmaatschappijen –ook in het geval van weinig concurrentie– niet de gehele kostenverlaging doorgeven aan de reiziger. Een deel van de kostenverlaging romen de luchtvaartmaatschappijen af en zal als additionele winst bij de betreffende luchtvaartmaatschappijen belanden. Welk deel dit is hangt af van de concurrentiedruk en de prijselasticiteit van de vraag.

Daar waar een directe subsidie voor reizigers de mogelijkheid biedt om te differentiëren naar doelgroepen en eventueel naar routes, is een verlaging van de luchthaventarieven in beginsel een meer generiek instrument waarbij tariefdifferentiatie enkel op een transparante en niet-discriminatoire wijze toegepast kan worden. We merken daarbij op dat het met name de door de luchtvaartmaatschappij doorbelaste luchthaventarieven van Sint Maarten zijn die een groot aandeel vormen van de ticketprijs op de routes Sint Maarten-Saba en Sint Maarten-Sint Eustatius. De luchthaven van Sint Maarten is in overheidseigendom van Sint Maarten waardoor de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid beperkt lijken om de luchthaventarieven daar rechtstreeks te beïnvloeden.

Ongeacht of een directe verlaging van de luchthaventarieven haalbaar is, lijkt zo'n verlaging deels ook op zogenoemde *incentive programma's* die luchthavens al dan niet tijdelijk hanteren. Malina et al. (2012) geven een overzicht van zulke programma's in de Europese luchthavencontext. In een recenter artikel laten Warnock-Smith et al. (2025) zien dat dit type programma's in Europa over de periode 2017-2021 met name gericht zijn op het aanbieden van nieuwe routes, de groei in passagiersaantallen en het aanbieden van een bepaalde frequentie. De auteurs vinden deels bewijs dat deze programma's een positieve invloed hebben op de directe connectiviteit van

[4] Zie https://www.icao.int/sites/default/files/2025-02/9082_10ed_en.pdf.

de betreffende regio. Het onderzoek van Warnock-Smith et al. (2025) gaat echter niet in op de prijsontwikkeling van tickets in de markten waar luchthavens *incentive programma's* hanteren.

3.2 Differentiatie naar inwoners en niet-inwoners

Differentiatie in de praktijk in Europese PSO's

Differentiatie naar verschillende typen reizigers is één van de onderscheidende kenmerken voor overheidsingrijpen op dunne luchtvaartroutes. In de praktijk gaat het dan om de differentiatie tussen inwoners en niet-inwoners van de gebieden die worden bediend door de routes waarvoor overheidsingrijpen geldt. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de kenmerken van recente PSO's in de Europese Unie. Het overzicht is gebaseerd op de door de Europese Commissie gepubliceerde lijst van routes met een PSO. Enkel de routes waarvoor relevante informatie beschikbaar is, met name die over de differentiatie tussen reizigersgroepen, zijn in Tabel 3.1 opgenomen.

Tabel 3.1 Op meer dan de helft van de getoonde PSO-routes vindt differentiatie naar reizigersgroepen plaats

Land	Aantal routes	Gemaximeerd tarief	Differentiatie Specifieke tarieven voor inwoners	Differentiatie Korting voor inwoners
Differentiatie				
Frankrijk-Corsica	12	Nee	Ja	Nee
Frankrijk-Guiana	7	Ja	Ja	Nee
Estland	3	Ja	Ja	Nee
Griekenland	17	Ja	Nee	Ja; Voor inwoners van de eilanden
Ierland	2	Ja	Beide	Beide
Italië-Sardegna	5	Nee	Ja	Nee
Italië-overig	13	Ja	Ja	Nee; Behalve Milaan–Triëst en routes vanaf Elba
Portugal	17	Beide	Beide	Nee
Spanje	9	Ja	Nee	Beide
Geen differentiatie				
Frankrijk – Vasteland	14	Nee	Nee; Behalve Brest– Ouessant	Nee
Kroatië	12	Nee	Nee	Nee
Finland	7	Ja	Nee	Nee
Zweden	12	Ja	Nee	Nee

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/internal-market/public-service-obligations-psos_en

Op basis van Tabel 3.1 concluderen we dat het gangbaar is om bij in een PSO opgelegde gemaximeerde tarieven differentiatie tussen inwoners en niet-inwoners te hanteren. In Finland en Zweden vindt zulke differentiatie niet plaats terwijl er wel sprake is van een gemaximeerd tarief. Voor de overige getoonde routes is er sprake van differentiatie door specifieke (lagere) gemaximeerde tarieven te hanteren voor inwoners of door, gegeven één gemaximeerd tarief, de inwoners een deel van het tarief terug te betalen. In beide gevallen is er sprake van een lager tarief voor inwoners, maar in het eerste geval is er sprake van twee verschillende (gemaximeerde) tarieven terwijl het in het laatste geval gaat om één vastgesteld tarief. Op de route tussen Corsica en het vasteland van Frankrijk, bijvoorbeeld, kunnen inwoners profiteren van een voordelig tarief door zich jaarlijks te registreren via een bijhorend programma. Lagere administratieve kosten worden als voordeel van deze aanpak gezien. In Griekenland en Spanje werken de PSO's via terugbetalingen van (een deel van) de ticketprijzen. Inwoners vragen dit aan nadat ze het volledige ticketbedrag bij aankoop aan de luchtvaartmaatschappij hebben betaald.

Tabel 3.2 geeft enkele voorbeelden op routeniveau:

- **Brest-Ouessant** (Frankrijk). Inwoners kunnen een kaart kopen voor € 350 per jaar waarmee zij voor € 6,45 een enkele reis kunnen boeken, mits er twee dagen voor vertrek nog stoelen beschikbaar zijn. De gemiddelde prijs voor inwoners op deze route ligt ongeveer € 25 lager dan de marktprijs. Dit komt overeen met een korting van ongeveer een derde van de volledige prijs;
- **Nice-Ajaccio** en **Marseille-Ajaccio** (Frankrijk). Inwoners van Corsica maken gebruik van de *Corsican resident rate*. Dit betekent dat als deze inwoners tijdens het boekingsproces verklaren inwoner te zijn vervolgens lagere (gemaximeerde) tarieven krijgen aangeboden. Deze tarieven volgen uit een korting op de gangbare tarieven voor niet-inwoners. De inwonersstatus volgt de fiscale woonplaats;
- **Rome-Ancona** en **Rome-Crotone** (Italië). In de documentatie rondom de gunningsprocedure staat dat de tarieven voor inwoners aanzienlijk lager moeten zijn, zonder exacte bedragen te specificeren;
- **Milaan-Triëst** (Italië). De maximale tarieven voor inwoners zijn lager als tickets minimaal tien dagen voor vertrek worden geboekt.[5]

Tabel 3.2 Voorbeelden van tariefdifferentiatie laten zien dat inwoners minder betalen dan niet-inwoners

Route	Tarief voor inwoner	Tarief voor niet-inwoners	Tickettype
Brest – Ouessant	€ 50	€ 74	Enkele reis
Nice – Ajaccio	€ 110	€ 300	Retour
Marseille – Ajaccio	€ 111	€ 270	Retour
Rome – Crotone	€ 63	€ 85 - geen maximumtarief voor niet-inwoners	Enkele reis
Rome – Ancona	€ 73	€ 90 - geen maximumtarief voor niet-inwoners	Enkele reis
Milan – Trieste	€ 55 – € 125	€ 50 - € 300 - geen maximumtarief voor niet-inwoners	Enkele reis

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Economische afwegingen bij tariefdifferentiatie

Eén van de belangrijkste argumenten voor differentiatie is de afweging tussen overheidsfinanciën enerzijds en de betaalbaarheid van de dienstverlening voor de inwoners van de betreffende regio anderzijds. Door te differentiëren en een gemaximeerd tarief enkel voor inwoners vast te stellen, zullen *ceteris paribus* de overheidskosten lager liggen. De prijsgevoeligheid van niet-inwoners is mogelijk hoger dan voor inwoners. Een gemaximeerd tarief voor zowel inwoners als niet-inwoners kan daardoor mogelijk te veel vraag (met name door niet-inwoners) stimuleren met hogere subsidiekosten tot gevolg. Hierbij geldt wel de kanttekening dat, zeker in meer afgelegen gebieden, de toeristische sector van belang kan zijn voor de ontwikkeling van de regionale economie. Met andere woorden, er kan ook sprake zijn van een wens om toerisme te bevorderen en daarmee een impuls te geven aan de regionale economie.

3.3 Limiet op aantal te subsidiëren tickets per reiziger

In sommige van de voorgaande voorbeelden, met name in Griekenland, is er in combinatie met een PSO of vanuit de PSO sprake van een (rechtstreekse) betaling of subsidie aan de reiziger. Om een inschatting te maken van de overheidskosten van een dergelijke subsidie is inzicht in het aantal reizigers en het gemiddelde aantal reizen per reiziger belangrijk. In enkele gevallen wordt er bij de afweging tussen overheidsfinanciën enerzijds en de betaalbaarheid van de dienstverlening voor de inwoners van de betreffende regio anderzijds gebruikgemaakt van

[5] Deze PSO lijkt momenteel niet operationeel, mogelijk omdat deze is stopgezet of nooit is gestart volgens de publicatie van de Europese Commissie (2024).

een gelimiteerd aantal te subsidiëren tickets per reiziger per jaar. Zo'n limiet kan rechtstreeks op het aantal af te nemen tickets, op het bedrag van de jaarlijkse subsidie per reiziger of het totaalbedrag van de subsidie per jaar (mogelijk in combinatie met *first come, first serve* regel). In de meeste gevallen gaat het hierbij om een aanvullend overheidsinstrument los van de PSO, maar kan dit instrument wel tegelijkertijd met de PSO bestaan. Enkele praktijkvoorbeelden zijn:

- In **Griekenland** is er specifiek beleid voor betaalbare bereikbaarheid van inwoners van de meer dan honderd verschillende eilanden. Het gaat om het *Transport Equivalent Threshold* beleid. Dit beleid beoogt de reiskosten van eilandbewoners op een gelijk niveau te krijgen als van de inwoners van het vaste land. Dit beleid geldt naast luchtvaartverbindingen bijvoorbeeld ook voor vervoer over land op de eilanden. Volgens de deskstudie van Kizos et al. (2023) geldt er voor deze vorm van subsidie een gelimiteerd aantal tickets per reiziger per jaar. Het specifieke gelimiteerde aantal tickets per jaar voor elk eiland is anders en hangt af van de afstand tot het Griekse vasteland en de mate waarin er sprake is van overige subsidies op het (openbaar) vervoer;
- In **Italië** geldt op **Sardinië** geldt een kortingsprogramma voor de inwoners met 25 procent korting op de ticketprijs voor niet-PSO-routes als de ticketprijs voor een enkele vlucht boven de € 100 ligt met een maximum van € 125 per ticket. Daarnaast mag de inwoner voor maximaal € 1.000 per jaar gebruikmaken van deze korting. Dit betekent dus dat het minimaal over vier retourtickets gaat en maximaal om 20 retourtickets (van elk € 200).

4 Benchmark overheidsingrijpen dunne routes

Uit een vergelijking van de gemiddelde ticketprijzen per kilometer die te vinden zijn in vergelijkbare dunne routes -al dan niet in een PSO- blijkt dat de ticketprijzen voor Saba en Sint Eustatius significant hoger liggen.

4.1 Ticketprijzen per kilometer in Europese PSO's

Gemiddelde ticketprijzen per kilometer

De Europese Commissie publiceert een overzicht van PSO's in de Europese Unie.[6] Het meest recente overzicht komt uit 2024. Op basis van dit overzicht bepalen we de gemiddelde (gesubsidieerde) ticketprijzen op de PSO-routes. We verrijken het overzicht per PSO-route op twee punten:

- De grote-cirkelafstand tussen twee luchthavens via de Haversine-formule op basis van de breedte- en lengtegraad om de vliegafstand zo nauwkeurig mogelijk te benaderen;
- Gemiddelde ticketprijzen voor retourvluchten in economy class voor de maanden juli 2025, september 2025, november 2025 en februari 2026 via de Amadeus for Developers API.[7]

Tabel 4.1 laat het overzicht zien van de 127 Europese actieve PSO-routes (per 2024) waarbij er sprake is van overheidsingrijpen op de prijs (via een subsidie). Circa de helft van deze routes, 68 in totaal, betreft een verbinding met een eiland. De tabel laat de beschrijvende statistiek (gemiddelde, mediaan, minimum, maximum en 1ste en 3e kwartielen) zien voor de subsidie per passagier, subsidie per passagier per kilometer en de prijs voor een retourticket. De beschrijvende statistiek is uitgesplitst naar verbindingen tussen het vasteland en van/naar eilanden. Gegeven de grote spreiding van de subsidies geeft de mediaan het meest betrouwbare beeld.[8]

Tabel 4.1 De mediane subsidie per passagier ligt voor een eilandverbinding op afgerond € 50

	Type	Gemiddelde	Min	Q1	Mediaan	Q3	Maximum
Subsidie per passagier	Vasteland	€ 244	€ 24	€ 80	€ 147	€ 295	€ 1.350
	Eiland	€ 59	€ 0	€ 19	€ 50	€ 60	€ 430
Subsidie per passagier per km	Vasteland	€ 0,95	€ 0,04	€ 0,21	€ 0,41	€ 1,08	€ 9,68
	Eiland	€ 0,37	€ 0,00	€ 0,04	€ 0,20	€ 0,41	€ 4,60
Prijs per passagier per km	Vasteland	€ 0,32	€ 0,13	€ 0,24	€ 0,30	€ 0,44	€ 0,59
	Eiland	€ 0,48	€ 0,13	€ 0,26	€ 0,42	€ 0,64	€ 1,29

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/internal-market/public-service-obligations-psos_en

De subsidies variëren van € 0 tot € 1.350 per passagier. Voor eilandverbindingen ligt het gemiddelde op € 60 en de mediaan op € 50. Het is opvallend dat de mediane subsidie per passagier voor eilandverbindingen een factor drie lager ligt dan die voor de verbindingen op het vasteland. Een deel van de verklaring hiervoor is dat de

6 Zie https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/internal-market/public-service-obligations-psos_en.
7 Zie https://developers.amadeus.com/.
8 Tabel A.1 in Bijlage A geeft een nadere uitsplitsing naar de gemiddelden per lidstaat. Tabel A.2 in dezelfde bijlage geeft een uitsplitsing per lidstaat van de wijze van differentiatie tussen inwoners en niet-inwoners.

gemiddelde afstand tussen verbindingen op het vasteland groter is. Na het corrigeren voor de afstand is het verschil namelijk nog maar een factor twee. Een tweede mogelijke verklaring is dat de vraag naar luchtvaartdiensten op dunne routes naar eilanden groter is dan de vraag naar luchtvaartdiensten op dunne routes op het vasteland. Met andere woorden, de subsidie die noodzakelijk is om zo'n route kostendekkend uit te voeren ligt dan per vervoerskilometer hoger. Dit is in lijn met de hogere marktprijs per vervoerskilometer voor eilandverbindingen die blijkt uit de analyse van de Amadeus-data.[9]

De mediaan van de subsidie per passagier per kilometer ligt op € 0,20 voor eilandverbindingen en op € 0,40 voor verbindingen op het vasteland. Het gemiddelde ligt echter veel hoger. Het verder inzoomen op routeniveau hieronder laat zien dat het met name de (extreem) dunne routes zijn waarvoor hogere subsidiebedragen per passagier per kilometer gelden. De ticketprijzen in de Amadeus-data liggen voor het gemiddelde en de mediaan op zo'n € 0,30 voor de vasteland-verbindingen en op € 0,45 voor de eilandverbindingen.

Gemiddelde ticketprijzen per kilometer van de meest vergelijkbare Europese PSO-routes

Tabel 4.2 vat de inzichten samen over de gemiddelde (gesubsidieerde) ticketprijzen voor inwoners en niet-inwoners van een set van twaalf Europese PSO's die qua routekenmerken het sterkst lijken op de context voor Saba en Sint Eustatius. Het gaat om verzamelde prijzen in de zomer van 2024. De geselecteerde routes betreffen veelal eilandverbindingen, kennen een lage dagelijkse vliegfrequentie en hebben vergelijkbare bezettingsgraden en afstanden als de routes van Sint Maarten naar Saba en Sint Eustatius.[10]

Tabel 4.2 Op vergelijkbare routes is de ticketprijs voor inwoners circa de helft lager dan die van niet-inwoners

Route	Subsidie per passagier per km	Gemiddelde ticketprijs niet-inwoners (per km)	Gemiddelde ticketprijs inwoners (per km)	Prijsverschil inwoners tov niet-inwoners (in %)	Aandeel gesubsidieerd (in %)
Brest / Ouessant	€ 4,60	€ 1,53	€ 1,02	-33	78
Cayenne / Saül	€ 1,10	€ 0,86	€ 0,27 - 0,38	-59	65
Calvi / Nice	€ 0,01	€ 0,95	€ 0,36	-62	2
Athens / Skyros	€ 0,36	€ 0,49	NA	NA	NA
Rhodes / Kastelorizo	€ 1,07	€ 0,61	NA	NA	NA
Pantelleria / Trapani	€ 0,46	€ 0,47	€ 0,27	-43	55
Funchal / Porto Santo	NA	€ 1,11	€ 0,89	-20	NA
Horta / Flores	€ 0,21	€ 0,30	€ 0,13	-57	49
Ponta Delgada / Sao Jorge	€ 0,21	€ 0,38	€ 0,12	-68	46
Ponta Delgada / Santa Maria	€ 0,51	€ 0,63	€ 0,31	-51	52
Terceira / Sao Jorge	€ 0,53	€ 0,57	€ 0,31	-46	55
Terceira / Graciosa	€ 0,56	€ 0,67	€ 0,33	-51	53
La Gomera / Gran Canaria	€ 0,20	€ 0,40	€ 0,14	-65	43

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/internal-market/public-service-obligations-psos_en

9 Hierbij geldt de kanttekening dat een deel van de subsidie al in de ticketprijsdata van Amadeus verwerkt kan zijn, maar dat het niet te achterhalen valt welk deel dit betreft.

10 Tabel A.3 en Tabel A.4 in Bijlage A bevatten gedetailleerde informatie over de geselecteerde routes.

Tabel 4.2 laat zien dat de gemiddelde ticketprijs per kilometer voor niet-inwoners op deze vergelijkbare routes varieert van € 0,30 tot € 1,53, terwijl de ticketprijs per kilometer voor inwoners tussen de € 0,12 en € 1,02 ligt. Dit betekent dat op de vergelijkbare routes er sprake is van differentiatie tussen inwoners en niet-inwoners. Grofweg geldt voor deze routes dat de inwoners de helft van de prijs van die van niet-inwoners betalen. Op de route Ponta Delgada / Sao Jorge is dit verschil het grootst en op de route Fuchal / Porto Santo het kleinst.

Om een inschatting te geven van de totale omvang van de subsidie op de daadwerkelijke kostprijs van het ticket berekenen we eerst de kostprijs van dit ticket als de som van de subsidie per passagier per kilometer plus het gemiddelde van de ticketprijs per passagier per kilometer over de twee reizigersgroepen. Vervolgens delen we subsidie door deze som. Hieruit volgt dat het ongewogen gemiddelde aandeel van de subsidie over deze routes ongeveer 50 procent bedraagt. De uitschieters hierbij zijn de route Calvi / Nice met een gemiddelde subsidie van slechts twee procent en de route Brest / Ouessant met een gemiddelde subsidie van 78 procent.

4.2 Overheidsingrijpen buiten Europa

Overheidsingrijpen op dunne routes in het Caribisch gebied

Er zijn meerdere overheden in het Caribisch gebied die ingrijpen op de markt van vliegverbindingen op dunne routes van en naar eilanden. Tabel 4.3 geeft een niet-uitputtende opsomming van voorbeelden hoe verschillende overheden op verschillende manieren deze markten ondersteunen. De opsomming laat zien dat de overheden een brede mix van maatregelen inzetten om betrouwbare en betaalbare bereikbaarheid te faciliteren. In Montserrat, bijvoorbeeld, grijpt de overheid in door middel van gemaximeerde ticketprijzen op specifieke dunne routes in combinatie met een ticketsubsidie voor zowel inwoners als niet-inwoners. Daarnaast bestaat er een overeenkomst tussen de overheid en Winair om op de route Montserrat-Sint Maarten een minimale vliegfrequentie te garanderen. Barbuda prioriteert de investeringen in infrastructuur -de opening van de internationale luchthaven is daar een voorbeeld van- in combinatie met samenwerkingen met luchtvaartmaatschappijen en het gedeeltelijk in eigendom hebben van zo'n luchtvaartmaatschappij. Nevis zet ook in op infrastructuur en probeert codesharing op dunne routes te stimuleren, bijvoorbeeld KLM met Winair, om zo de connectiviteit te borgen en te verbeteren. De Britse Maagdeneilanden, tot slot, zijn in onderhandeling en gesprek met luchtvaartmaatschappijen om hun dienstverlening uit te breiden.

Tabel 4.3 Overheden in het Caribisch gebied zetten een mix van instrumenten in om dunne routes te steunen

Eiland	Instrumenten	Bron
Montserrat – Antigua	Gemaximeerde ticketprijs op specifieke routes, first-come first-serve.	TeamDiscover (2025)
Montserrat – Sint Maarten	Gemaximeerd tarief op $ 150 enkele reis en $ 260 retour (incl. belastingen)	Government of Montserrat (2025)
Barbuda	Luchthaveninvesteringen Partnerships met luchtvaartmaatschappijen Aandeelhouder regionale luchtvaartmaatschappij	Antiguan Trumpet (2025)
Virgin Gorda (British Virgin Islands)	Overleg/onderhandeling met luchtvaartmaatschappijen om dienstverlening uit te breiden	Wooding (2024)
Nevis	Luchthaveninvesteringen Codeshare afspraken (bv. KLM en Winair via Sint Maarten)	Nevis Island Administration (2025); Sakar (2024)

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van in tabel genoemde bronnen

Deze voorbeelden laten zien dat overheden in het Caribisch gebied nadrukkelijk aandacht hebben voor het behouden en verbeteren van vliegverbindingen tussen de eilanden. Ze gebruiken daarbij verschillende middelen: van investeringen in luchthavens, tot financiële steun aan luchtvaartmaatschappijen, en het stimuleren van nieuwe directe vluchten en samenwerkingen tussen luchtvaartmaatschappijen. Winair komt vaak voor in de beleidsplannen van de verschillende eilanden. Dit wijst erop dat de maatschappij een gevestigde positie heeft in de regio en dat deze overheden Winair als een mogelijk belangrijke partner voor regionale vliegverbindingen beschouwen.

Essential Air Services (EAS) in de Verenigde Staten

Na de luchtvaartderegulering in 1978 voerden de Verenigde Staten het Essential Air Services (EAS)-programma in. Dit programma zorgt ervoor dat dunne routes een minimum aan vliegverbindingen behouden. Per 2024 subsidieert de overheid op deze manier luchtvaartmaatschappijen die daarmee 65 dunne routes in Alaska bedienen en 112 dunne routes in de rest van de Verenigde Staten.

In 2014 besloot het DoT (Department of Transportation) om op basis van een wet uit 2000 een gemaximeerd subsidiebedrag van $ 200 per passagier per vlucht in te stellen. Tabel 4.4 laat enkele voorbeelden zien van dunne routes van en naar Hawaï en Puerto Rico. Deze dunne routes lijken het meest qua kenmerken op de routes naar Saba en Sint Eustatius. Alleen op de route Honolulu–Moloka'i is er een onderscheid in de subsidie tussen inwoners en niet-inwoners. De subsidies liggen tussen de $ 1 en $ 5 per passagier per kilometer, en lijken daarmee hoger dan in de Europese voorbeelden. Het hogere gesubsidieerde aandeel weerspiegelt dit ook.

Tabel 4.4 Op routes van en naar Hawaï en Puerto Rico ligt de subsidie hoger dan op Europese voorbeeldroutes

Route	Subsidie in 2024 (afgerond)	Reizigers in 2024	Afstand in km	Ticketprijzen per km	Subsidie per reiziger per km	Aandeel gesubsidieerd (in %)
Hana / Kahului	$ 960.000	5.000	45	$ 1,43	$ 4,26	75
Kalaupapa / Honolulu – Molokai	$ 1.600.000	5.300	57	Unknown	$ 5,27	
Kamuela / Kahului	$ 830.000	5.600	128	$ 0,58	$ 1,17	67
Lanai / Kahului – Honolulu	$ 4.000.000	44.000	86	$ 1,02	$ 1,04	50
Mayaguez / Puerto Rico	$ 1.850.000	12.000	123	$ 0,69	$ 1,25	64

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op https://www.transportation.gov/office-policy/aviation-policy/essential-air-service-reports

4.3 Toepassing op ticketprijzen Saba en Sint Eustatius

Tabel 4.5 laat de minimale ticketprijs in euro zien uit 2024.[11] De minimale ticketprijs per kilometer ligt dus op circa € 2,30 voor Saba en op € 1,80 voor Sint Eustatius. Deze minimale ticketprijzen liggen duidelijk hoger dan de gemiddelde ticketprijs van € 0,48 per kilometer die geldt op eilandverbindingen in Europese PSO's en zelfs hoger dan de maximale gemiddelde ticketprijs van € 1,53 per kilometer voor niet-inwoners op de route Brest/Ouessant. Ook in vergelijking met de routes naar Hawaï en Puerto Rico liggen deze minimale ticketprijzen per kilometer hoog.

[11] De ticketprijs is omgerekend uit Tabel 2.1 met de gemiddelde euro-/dollarwisselkoers uit 2024.

Tabel 4.5 Ticketprijzen per km voor Saba en Sint Eustatius liggen duidelijk hoger dan op vergelijkbare routes

Routes	Afstand in km	Ticketprijs (retour)	Ticketprijs per km
SAB – SXM	46	€ 210	€ 2,30
EUX – SXM	63	€ 225	€ 1,80

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025), prijzen verzameld in juni 2025 voor een retourticket in de maand juli 2025

Bij welke subsidie loopt de ticketprijs voor inwoners van Saba en Sint Eustatius weer enigszins in de pas met de besproken voorbeelden? De benchmark geeft hiervoor twee mogelijke aanknopingspunten, waarbij geldt dat indien niet de minimale ticketprijzen gelden maar hogere (zie Tabel 2.1) de subsidie logischerwijs ook hoger zou liggen:

- De eerste methode is om te kijken naar het gemiddelde aandeel van de subsidie. Dit ligt op circa 50 procent in de Europese voorbeelden en zelf iets hoger op de Amerikaanse routes. Voor Saba betekent dit een subsidie van € 1,15 per kilometer, oftewel een subsidie van ruim € 100 per retourticket. Voor St. Eustatius betekent dit een subsidie van € 0,90 per kilometer, oftewel een subsidie van ruim € 110 per retourticket;
- De tweede methode is om te kijken naar de gemiddelde ticketprijs voor inwoners op vergelijkbare routes in Europa en welke subsidie nodig is om tot dat gemiddelde te komen. Voor de meest vergelijkbare routes geldt dat de ticketprijs per km voor inwoners tussen de € 0,12 en € 1,02 ligt. Voor Saba geldt dan dat een subsidie van € 1,28 tot € 2,18 per km nodig is, oftewel tussen de € 120 en € 200 per retourticket. Voor Sint Eustatius geldt dan dat een subsidie van € 0,78 tot € 1,68 per km nodig is, oftewel tussen de € 100 en € 210 per retourticket.

5 Model en scenario's

De verschillende beleidsscenario's variëren in het subsidiebedrag, welke reizigersgroepen in aanmerking komen en voor hoeveel tickets per jaar. Met het economische model en de inzichten uit een korte reizigersenquête rekenen we zes scenario's door.

5.1 Economisch model en scenario's

Net als in SEO (2023) maken we gebruik van een numeriek simulatiemodel gebaseerd op algemeen geaccepteerde economische veronderstellingen, zoals bijvoorbeeld een lineair dalende vraagfunctie en een naar winst strevende luchtvaartmaatschappij in een markt met één aanbieder. Met dit model zijn de effecten op de vraag naar reizen, connectiviteit en consumentensurplus op een systematische wijze in kaart te brengen. Voor verdere details over dit model en de toepassing op de luchtverbindingen van de Bovenwindse Eilanden verwijzen we naar SEO (2018) en SEO (2023).

Aanpassingen aan het model

Ten opzichte van SEO (2023) zijn er verschillende aanpassingen doorgevoerd van het economische model om de effecten van het differentiëren van subsidie tussen reizigersgroepen en het effect van een gelimiteerde subsidie in het aantal tickets te kunnen doorrekenen. De belangrijkste aanpassing in het model is dat het model nu expliciet de verdeling van het aantal reizen per reiziger per jaar modelleert op basis van een door IenW uitgezette enquête, zie Sectie 5.2 voor de verdere details van deze enquête.[12] Tegelijkertijd is het aantal reizigersgroepen teruggebracht van drie naar twee, namelijk zakelijk en niet-zakelijk reismotief. Anders dan in het voorgaande model zijn de reismotieven expliciet gemodelleerd met een eigen vraagelasticiteit en startaandeel in het aantal reizen. Ook de verhouding tussen reizigers die inwoners zijn en reizigers die niet-inwoner zijn is expliciet in het model verwerkt. De laatste aanpassing is het gedrag van en ruimte voor de luchtvaartmaatschappij. In SEO (2023) zijn expliciet PSO's gemodelleerd met een minimumfrequentie terwijl in het huidige model er geen minimumfrequentie geldt en we aannemen dat de luchtvaartmaatschappij de vraag accommodeert waardoor de vliegfrequentie een uitkomst van het model is in plaats van een aanname of randvoorwaarde.

Het model is gedeeld met IenW en is flexibel. Dit betekent dat de gebruiker verschillende parameters en keuzes kan wijzigen om andere scenario's door te rekenen of om dezelfde scenario's door te rekenen met meer up-to-date marktgegevens. Tabel 5.1 geeft het overzicht van de parameters in het model, wat de startwaarde is voor deze parameters en waar deze startwaarden op zijn gebaseerd. In de tabel zijn de waarden die relatief eenvoudig door

[12] Dit betekent dat op basis van de geobserveerde verdeling van het aantal reizen per jaar over het aantal reizigers het vraageffect van een lagere effectieve ticketprijs -bijvoorbeeld door subsidie- wordt vertaald naar een geschatte verdeling van het aantal reizen per jaar per reiziger bij deze nieuwe prijs. Dit kenmerk van het model is van belang voor die scenario's waarbij de overheid het aantal te subsidiëren tickets per reiziger per jaar limiteert. Ter illustratie, bij een gesubsidieerde limiet van drie tickets per jaar is het van belang om te weten of reizigers die eerst twee keer per jaar reizen nu, bij de lagere prijzen, drie keer per jaar reizen. Voor reizigers die al meer dan de limiet reizen is deze gedragsreactie minder van belang, zij krijgen immers enkel de eerste drie tickets vergoed. Wel is het zo dat door die subsidie de effectieve ticketprijs voor die reizigers voor de hele set aan reizen die ze jaarlijks maken lager wordt, waardoor ook deze reizigers mogelijk genegen zijn om meer reizen te maken.

de gebruiker aanpasbaar zijn om of de scenario's te veranderen of de meest recente gegevens te gebruiken groen gecodeerd. De overige parameters lenen zich daar minder voor.

Financiële en economische belangen van de staat

Parameter	Basiswaarde	Opmerkingen
Financiële en economische belangen van de staat		
Financiële en economische belangen van de staat		

Financiële en economische belangen van de staat

Vraagelasticiteit en reistijdwaardering

Financiële en economische belangen van de staat

Financiële en economische belangen van de staat

Scenario's

Het nulscenario in SEO (2023) is gelijk aan de marktsituatie in 2022. Voor het huidige nulscenario gaan we uit van de marktsituatie op basis van de meest recente aanbod- en marktdata zoals besproken in Hoofdstuk 2. Voor deze update zijn er zes scenario's doorgerekend die variëren in de ticketsubsidie voor de reiziger Financiële en economische belangen van de geldend voor enkel inwoners van Saba en Sint Eustatius of voor alle reizigers, en, als enkel van toepassing voor inwoners, het aantal jaarlijks gesubsidieerde tickets per persoon (geen maximum of drie tickets). Tabel 5.2 laat deze scenario's zien.

Tabel 5.2 Deze update bestaat uit zes doorgerekende scenario's

Scenario	Subsidie (in $)	Voor wie?	Aantal jaarlijks gesubsidieerde tickets per persoon
Nul	Financiële en	Niet van toepassing	Geen limiet
1	Financiële	Iedereen	Geen limiet
2	Financiële	Iedereen	Geen limiet
3	Financiële	Inwoners	Geen limiet
4	Financiële	Inwoners	Geen limiet
5	Financiële	Inwoners	3
6	Financiële	Inwoners	3

Bron: SEO Economisch Onderzoek

5.2 Enquête

Voor deze studie heeft IenW een opdracht uitgezet voor een enquête op Saba en Sint-Eustatius. IenW heeft de verzamelde gegevens met SEO gedeeld. De gegevens geven inzicht in de kenmerken van de reizigers. Deze gegevens zijn daarmee input voor het economische model.

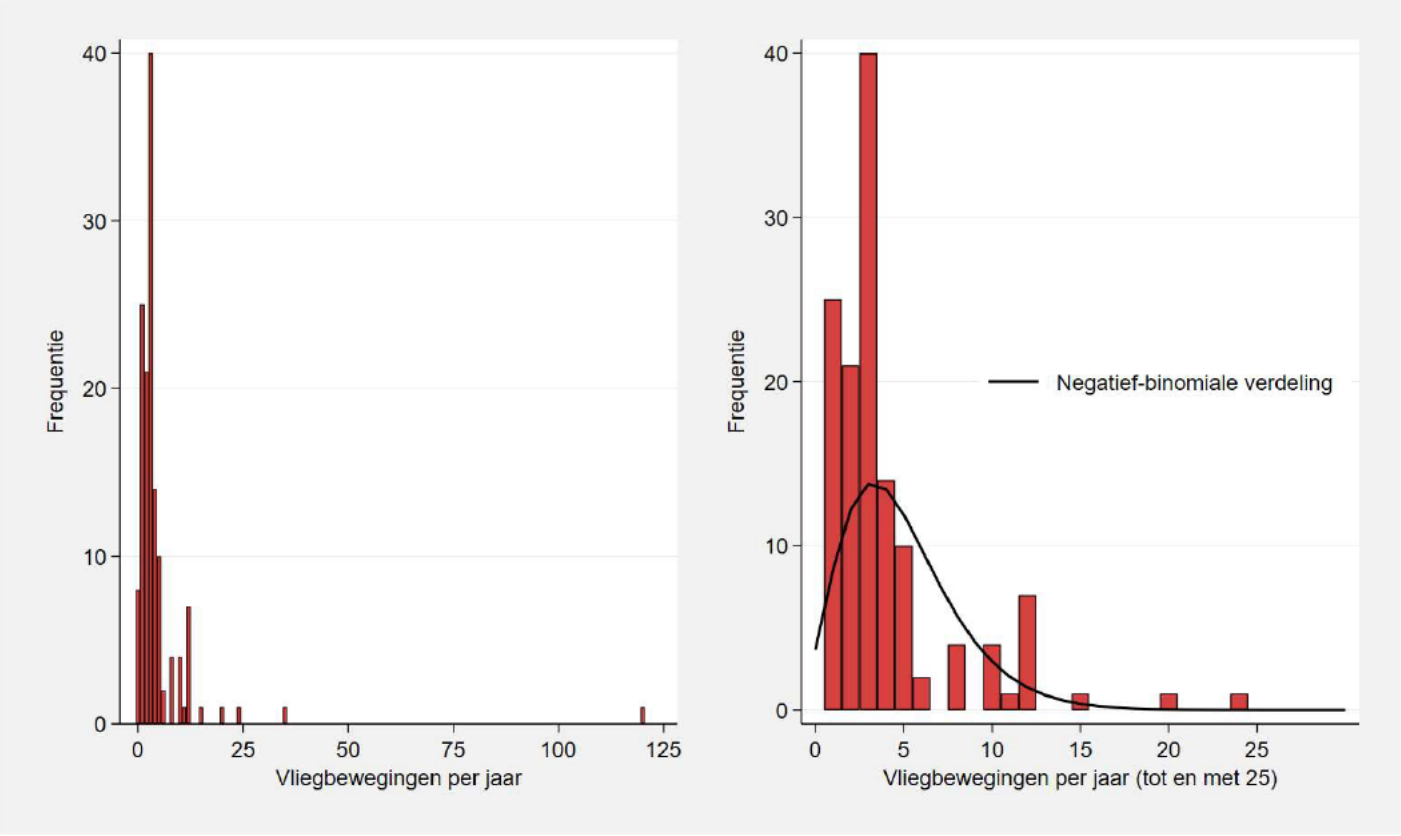
De enquête is uitgevoerd in december 2025 op de luchthavens van Saba en Sint Eustatius. De enquête duurde een week en in totaal zijn er 141 waarnemingen van vertrekkende passagiers: 102 op Saba en 39 op Sint Eustatius. Er is daarmee sprake van enige oververtegenwoordiging in de steekproef van de vertrekkende passagiers vanaf Saba, terwijl er in werkelijkheid meer reizigers vanaf Sint Eustatius vertrekken. Het aantal waarnemingen is relatief klein waardoor uitsplitsingen – bijvoorbeeld tussen de eilanden – maar beperkt mogelijk zijn. Daarnaast betreft het ook een momentopname in één seizoen en gaat het om zelf-gerapporteerde antwoorden op de enquêtevragen van al in de markt aanwezige reizigers. Daarmee geeft deze enquête geen inzicht in de vlieggenegenheid – bijvoorbeeld als ticketprijzen deels worden gesubsidieerd – van inwoners en niet-inwoners die op dit moment nog niet vliegen. Ondanks de niet te toetsen representativiteit, halen we uit deze enquêteresultaten drie voor dit onderzoek belangrijke onderwerpen:[13]

- **Het aantal reizen per persoon per jaar** Het linkerfiguur in Figuur 5.1 laat de antwoorden zien op de vraag hoe vaak de reizigers het afgelopen jaar op de specifieke route vanaf Saba of vanaf Sint Eustatius hebben gevlogen. Dit varieert van 1 tot 120 reizen per jaar, maar de meeste mensen vliegen minder dan tien keer per jaar. Gemiddeld vliegen respondenten 4,8 keer per jaar, met een mediaan van 3. Ongeveer 60 procent vliegt drie keer of minder per jaar. Het rechterfiguur laat dezelfde verdeling zien maar dan zonder de uitschieters en voegt een discrete kansverdeling (negatief-binomiale verdeling) toe – de zwarte lijn – die de kans weergeeft dat reizigers een bepaald aantal reizen per jaar maken. Deze geschatte kansverdeling voorspelt dat 45 procent van de reizigers maximaal drie (retour)vluchten maakt op de specifieke route (zie ook voetnoot 12);

13 Voor verdere informatie over de uitvoering van de enquête verwijzen we naar IenW.

- **Reismotief** Aan de respondenten is gevraagd om hun meest gangbare reismotief op te geven, zie Tabel 5.3. Hierbij gaat het om een onderscheid tussen noodzakelijke en niet-noodzakelijke (leisure) motieven. Onder de noodzakelijke reismotieven vallen voor de eilanden: zakelijk, medisch, onderwijs en noodzakelijke overige dienstverlening (financieel, juridisch etc.). Van de respondenten geeft 46 procent aan te reizen met een noodzakelijk (zakelijk) motief. Het aandeel van noodzakelijke reizen ligt hoger dan uit de literatuur bekend is van andere luchthavens, maar dit onderstreept dat de inwoners van de eilanden afhankelijk zijn van diensten buiten het eigen eiland en daarmee van betrouwbare en betaalbare verbindingen;
- **Aandeel inwoners** Aan de respondenten is gevraagd of zij hun permanente woon- of verblijfplaats op Saba of Sint Eustatius hebben, zie Tabel 5.3. Ongeveer 58 procent van de respondenten op Saba geeft aan inwoner te zijn van Saba en 36 procent op Sint Eustatius van Sint Eustatius. Gemiddeld komt dit neer op een aandeel van inwoners van 52 procent. Het aandeel van reizigers die inwoner zijn en een noodzakelijk reismotief hebben ligt op circa 24 procent (26 procent op Saba en 18 procent op Sint Eustatius).

Figuur 5.1 Gemiddeld vliegen de respondenten circa vijf keer per jaar, met een mediaan van drie vluchten



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2026), op basis van de door IenW aangeleverde enquêtedata

Tabel 5.3 Bijna de helft betreft noodzakelijke reizen en deze worden door de helft gemaakt door inwoners

Route	Respondenten	Inwoner	Noodzakelijke reis	Inwoner & noodzakelijke reis
Saba-Sint Maarten	102	60 (58%)	43 (42%)	27 (26%)
Sint Eustatius-Sint Maarten	39	23 (59%)	23 (59%)	7 (18%)
Totaal	**141**	**65 (46%)**	**65 (46%)**	**34 (24%)**

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van de door IenW aangeleverde enquêtedata

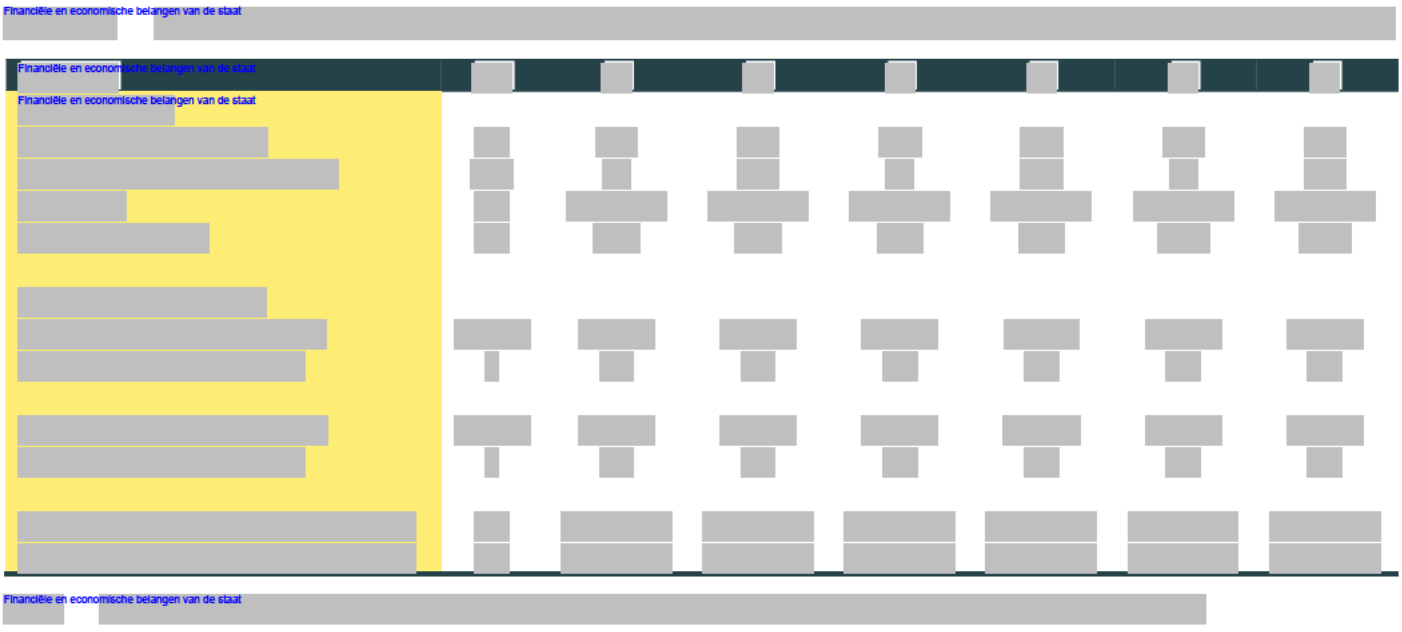
5.3 Uitkomsten per scenario

Tabel 5.4 geeft de verwachte uitkomsten van elk van de beleidsscenario's. De verwachte jaarlijkse kosten voor de overheid variëren per scenario. Deze variatie volgt logischerwijs uit het scenario. Zo leidt een hoger subsidiebedrag tot hogere kosten, zorgt het beperken van de subsidie tot enkel voor inwoners voor een daling van de kosten en zorgt het verder beperken tot een maximaal aantal tickets voor een verdere daling.

Voor het beperken van de subsidie tot enkel inwoners geldt dat – gegeven het subsidiebedrag en de geobserveerde verdeling tussen inwoners en niet-inwoners – de verwachte overheidskosten halveren tot circa jaarlijks € 3,7 miljoen bij een hogere subsidie per ticket (vergelijk S3 met S1) en tot circa jaarlijks € 2,0 miljoen bij een lagere subsidie per ticket (vergelijk S4 met S2).

Door ook een limiet op te stellen voor het aantal te subsidiëren tickets per reiziger, hier uitgerekend voor een limiet van drie tickets, dalen de kosten bij een hogere subsidie verder met ongeveer € 1 miljoen tot € 2,8 miljoen (vergelijk S5 met S3) en bij een lagere subsidie met ongeveer € 0,5 miljoen tot € 1,6 miljoen.

De resultaten laten binnen deze scenario's zien dat gerichte subsidies de ticketprijzen verlagen en de bereikbaarheid verbeteren voor de beoogde doelgroepen, terwijl de overheidsuitgaven lager liggen dan bij generieke subsidies. Het belangrijkste mechanisme hierachter is dat generieke niet-gelimiteerde subsidies een sterkere aanzuigende werking hebben op de vraag.



6 Conclusie

Ticketprijzen op Saba en Sint Eustatius liggen hoger dan op vergelijkbare routes. Een directe subsidie voor inwoners kost de overheid € 1,5 miljoen tot € 3,7 miljoen per jaar. Deze subsidie borgt betaalbare bereikbaarheid voor de beoogde doelgroep tegen lagere overheidsuitgaven dan bij generieke subsidies.

Update marktomstandigheden

In 2024 ligt het aanbod in het aantal vliegbewegingen weer op het niveau van pre-COVID-19. Dit betekent dat een vierdagelijkse verbinding op de routes Saba-Sint Maarten en Sint Eustatius-Sint Maarten weer vaak voorkomt. Er zijn geen grote veranderingen in de tariefstructuur, wel laten de ticketprijzen een stijging zien van circa vijf tot tien procent. Het aantal vervoerde passagiers is in lijn met het aantal verbindingen toegenomen, maar de bezettingsgraad is niet toegenomen en ligt rond de 70 procent op deze routes.

De bedrijfskosten laten een sterke stijging zien. Deze stijging is een gecombineerd effect van enerzijds een toename van de inputprijzen – zoals lonen en brandstofkosten – en anderzijds door de toename van het aantal vliegbewegingen. Een goede inschatting voor de stijging van de inputprijzen vormen de operationele kosten voor het in te zetten vliegtuig (De Havilland Twin Otter 400series). Financiële en economische belangen van de staat

De kostenstructuur van de bediende luchtvaartmaatschappij geeft weinig ruimte voor schaalvoordelen aangezien de vaste kosten – zoals overhead – op bedrijfsniveau gelden en vervolgens op basis van het aantal vliegbewegingen worden doorbelast op routeniveau. Met andere woorden, nagenoeg alle kostenposten zijn op routeniveau variabel.

Mogelijke beleidsinstrumenten

Dit onderzoek kijkt naar drie vormen van overheidsingrijpen: PSO, subsidie aan de reiziger en/of verlaging van de luchthaventarieven. Er zijn ook praktijkvoorbeelden van combinaties van deze instrumenten, bijvoorbeeld een PSO waarin afspraken staan over een minimale vliegfrequentie in combinatie met een aanvullend beleidsinstrument dat een vorm van directe reizigerssubsidie regelt. Met een PSO kan de overheid een hoge mate van controle realiseren op het luchtvaartaanbod, bijvoorbeeld in frequentie, specifieke dienstregeling en prijzen, op de routes. Hiervoor is echter wel een goede inschatting nodig van het (maatschappelijk) gewenste aanbod. Een directe subsidie van reizigers of een mogelijke verlaging van luchthaventarieven borgen, anders dan een PSO, niet direct de dienstregeling, maar grijpen enkel in op de prijsvorming. Een ander nadeel van deze twee instrumenten is dat marktpartijen de verlaging van de gegeneraliseerde kosten voor passagiers mogelijk verwerken in hun prijsstelling waardoor de effectiviteit van het instrument laag kan zijn.

Benchmark met bestaande PSO-routes

Er zijn verschillende voorbeelden binnen en buiten Europa waarbij een directe subsidie alleen geldt voor inwoners van de eilanden en ook beperkt zijn in het aantal tickets per persoon per jaar. Uit een vergelijking van de gemiddelde ticketprijzen voor inwoners en niet-inwoners van vergelijkbare dunne routes binnen en buiten Europa blijkt heel duidelijk dat de huidige ticketprijzen per kilometer op Saba en Sint Eustatius om naar Sint Maarten te vliegen erg hoog liggen. Voor de meest vergelijkbare routes geldt dat de ticketprijs per km voor inwoners tussen de € 0,12 en € 1,02 ligt. Voor Saba geldt dan dat een subsidie van € 1,28 tot € 2,18 per km nodig is, oftewel tussen

de € 120 en € 200 per retourticket. Voor Sint Eustatius geldt dan dat een subsidie van € 0,78 tot € 1,68 per km nodig is, oftewel tussen de € 100 en € 210 per retourticket.

Scenario's en uitkomsten

Voor deze analyse zijn zes scenario's doorgerekend die variëren in de ticketsubsidie voor de reiziger Financiële en economis geldend voor enkel inwoners van Saba en Sint Eustatius of voor alle reizigers, en het aantal jaarlijks gesubsidieerde tickets per persoon (geen maximum of drie tickets). De verwachte jaarlijkse kosten voor de overheid variëren per scenario. Deze variatie volgt logischerwijs uit het scenario. Zo leidt een hoger subsidiebedrag tot hogere kosten, zorgt het beperken van de subsidie tot enkel inwoners voor een daling van de kosten en zorgt het verder beperken tot een maximaal aantal tickets voor een verdere daling. De resultaten laten binnen deze scenario's zien dat gerichte subsidies de ticketprijzen verlagen en de bereikbaarheid verbeteren voor de beoogde doelgroepen, terwijl de overheidsuitgaven lager liggen dan bij generieke subsidies. Het belangrijkste mechanisme hierachter is dat generieke niet-gelimiteerde subsidies een sterkere aanzuigende werking hebben op de vraag.

Bij een subsidie die enkel geldt voor inwoners liggen de jaarlijkse verwachte kosten voor de overheid op tussen de € 2,0 miljoen en € 3,7 miljoen, waarbij de ondergrens geldt als de subsidie Financiële en e bedraagt en de bovengrens geldt bij een subsidie van Financiële en e. Bij het verder beperken van de subsidie tot een bepaald aantal tickets per reiziger per jaar dalen de kosten voor de overheid verder terwijl het grootste deel van de doelgroep hiervan geen nadeel ondervindt. Hierbij is het dan wel van belang dat het gelimiteerde aantal tickets niet lager ligt dan het aantal reizen dat het grootste deel van de doelgroep per jaar maakt. In deze analyse zijn de scenario's doorgerekend voor een limiet van drie tickets per jaar, dan dalen de kosten met circa € 0,5 miljoen tot € 1,0 miljoen per jaar.

Referenties

Antiguan Trumpet. (2025). *Antigua and Barbuda expands airlift to strengthen regional travel hub status*. Antiguan Trumpet.

CoR. European Committee of the Regions (2024). *Opinion on the situation of transport connectivity in the EU outermost regions*.

De Rus, G. & Socorro, M. P. (2022). Subsidies in air transport markets: the economic consequences of choosing the wrong mechanism. *Transportation Research Part E* (160).

Direção Regional da Mobilidade. (n.d.). *FAQ's – Subsídio ao passageiro interilhas*. Governo Regional dos Açores.

EC (2025). Commission Recommendation (EU) 2025/1021 of 22 May 2025 on transport poverty: ensuring affordable, accessible and fair mobility.

Fageda, X., Suarez-Aleman, A., Serebrisky, T. & Fioravanti, R. (2018). Air connectivity in remote regions: A comprehensive review of existing transport policies worldwide. *Journal of Air Transport Management* (66), p. 65-75.

Government of Montserrat. (2025). *WINAIR to commence one-year Twin Otter operations between St. Maarten and Montserrat on May 9, 2025*.

Governo Regional dos Açores. (2021). *OSP interilhas* (Obrigações de serviço público no transporte inter-ilhas).

KiM (2023). Nieuwe waarderingskengetallen voor reistijd, betrouwbaarheid en comfort. Rapport Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Kinene, A., Granberg, T. A., Birolini, S., Adler, N., Polishchuk, V., & Skoglund, J. M. (2022). An auction framework for assessing the tendering of subsidised routes in air transportation. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 159, 320-337.

Kizos, T., Zafirelli, S., Spilanis, I. & Kavroudakis, D. (2023). A policy tool for island transport cost inequality: Exploration of the application of the transport equivalent threshold on Greek islands. *Island Studies Journal*, *20*(1), 149–168.

Malina, R., Albers, S. & Kroll, N. (2012). Airport incentive programmes: A European perspective. *Transport Reviews* (32: 4), p. 435-453.

Ministry of Shipping and Island Policy. (n.d.). Frequently asked questions (FAQ) – Transport Equivalent.

Nevis Island Administration. (2025, April 23). *Nevis airport expansion project draws international attention, poised to transform the island's tourism industry*. NIA.

Profillidis, V. A., & Botzoris, G. N. (2018). *Modeling of transport demand: Analyzing, calculating, and forecasting transport demand*. Elsevier.

Sarkar, T. (2024, November 19). *Antigua, Nevis, Saba, and St. Kitts gets new airline connectivity as KLM resumes codeshare partnership with Winair*. Travel And Tour World.

SEO (2023). Impact PSO Bovenwindse eilanden. *SEO-rapport 2023-40A*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Socorro, M.P. & Betancor, O. (2020). Air transport subsidies for resident passengers: the unexpected effects on competition. *Research in Transportation Economics* (79).

TeamDiscover (2025). *Government caps airfares between Montserrat and Antigua*. Discover Montserrat.

Van Eck, G., Kouwenhoven, M. & Kuhlman, W. (2025). Instellingen WLO 2025 doorrekeningen met AEOLUS. Memo aan Planbureau voor de Leefomgeving.

Warnock-Smith, D., Dziedzic, M. & Christisdis, P. (2025). Assessing the impact of airport incentive schemes on regional air connectivity differentials across Europe. *Transport Policy* (162), p. 106-112.

Wooding, J. (2024). *Gov't eyes expanded relationship with WINAIR; possible Virgin Gorda flights*. 284 Media.

Bijlage A Benchmark PSO's in detail

Tabel A.1 De gemiddelde prijs per kilometer ligt tussen € 0,27 and € 0,70

Land	Type	Aantal routes	Aantal reizigers	Gemiddelde subsidie per passagier	Gemiddelde ticketprijs	Gemiddelde afstand (in km)	Gemiddelde subsidie per passagier per km	Gemiddelde prijs per km
Kroatië	Vasteland	11	32.000	€ 375	€ 150	280	€ 1,82	€ 0,27
	Eiland	1	4.000	€ 94	NA	280	€ 0,34	NA
Estland	Vasteland	1	2.000	€ 267	NA	100	€ 2,66	NA
	Eiland	2	24.000	€ 116	NA	160	€ 0,80	NA
Finland	Vasteland	7	24.000	€ 217	NA	330	€ 0,77	NA
	Eiland	1	11.000	€ 181	€ 171	120	€ 1,48	€ 0,70
Frankrijk	Vasteland	17	25.000	€ 239	€ 291	430	€ 0,75	€ 0,31
	Eiland	13	172.000	€ 30	€ 359	460	€ 0,40	€ 0,49
Griekenland	Vasteland	1	7.000	€ 75	NA	340	€ 0,22	NA
	Eiland	13	10.000	€ 111	€ 246	280	€ 0,45	€ 0,67
Ierland	Vasteland	1	39.000	€ 103	NA	220	€ 0,46	NA
	Eiland	1	40.000	€ 28	NA	20	€ 1,58	NA
Italië	Vasteland	5	6.000	€ 39	€ 389	340	€ 0,13	€ 0,59
	Eiland	15	134.000	€ 50	€ 201	340	€ 0,27	€ 0,29
Portugal	Vasteland	1	12.000	NA	NA	290	NA	NA
	Eiland	16	55.000	€ 50	€ 159	230	€ 0,28	€ 0,46
Spanje	Vasteland	3	26.000	€ 76	€ 269	480	€ 0,19	€ 0,32
	Eiland	6	43.000	€ 15	€ 224	280	€ 0,09	€ 0,57
Zweden	Vasteland	12	10.000	€ 265	€ 267	440	€ 0,83	€ 0,34

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/internal-market/public-service-obligations-psos_en

Tabel A.2 Aandeel routes met differentiatie ticketprijs (in PSO) naar inwoners en additionele subsidie

Land	Type	Aantal routes	Aandeel gedifferentieerde ticketprijs inwoners (in %)	Aandeel additionele subsidie inwoners (in %)
Kroatië	Vasteland	11	0	0
	Eiland	1	0	0
Estland	Vasteland	1	100	0
	Eiland	2	0	0
Finland	Vasteland	7	0	0
	Eiland	1	0	0
Frankrijk	Vasteland	17	24	0
	Eiland	13	100	0
Griekenland	Vasteland	1	0	100
	Eiland	13	0	100
Ierland	Vasteland	1	0	0
	Eiland	1	100	100
Italië	Vasteland	5	100	20
	Eiland	15	100	8
Portugal	Vasteland	1	0	0
	Eiland	16	100	0
Spanje	Vasteland	3	0	0
	Eiland	6	0	100
Zweden	Vasteland	12	0	0

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/internal-market/public-service-obligations-psos_en

Tabel A.3 Kenmerken van de geselecteerde routes

Route	Reden voor PSO	Aantal deelnemers bieding	Aantal actieve luchtvaart-maatschappijen	Minimale wekelijkse frequentie	Stoel-capaciteit	Gemiddeld aantal reizigers	Bezettings-graad (in %)
Brest/ Ouessant	P, D, T	2	1	10	8.000	3.000	45
Cayenne/ Saül	P, D, T	NA	1	3	17.000	8.000	46
Calvi/ Nice	P, D	1	NA	7	70.000	32.000	55
Athens/ Skyros	P, D, T	1	1	3 – 6	22.000	11.000	48
Rhodes/ Kastelorizo	P, D, T	1	1	3 – 6	14.000	6.000	45
Pelagian eilanden (5 routes)	P, D, T	1	1	2 – 28	83.000*	54.000*	63*
Funchal/ Porto Santo	P	2	1	7 – 14	85.000	52.000	61
Azores (15 routes)	P	1	1	1 – 38	77.000*	56.000*	69*
La Gomera/ Gran Canaria	P, D	1	1	14	67.000	43.000	59

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/internal-market/public-service-obligations-psos_en. Reden voor PSO: P voor perifeer gebied, D voor ontwikkeling en T voor dunne route. * Gemiddelde over alle routes in de geselecteerde groep.

Tabel A.4 Gemiddelde subsidie op de geselecteerde routes

Route	Aantal passagiers	Afstand (in km)	Subsidie per jaar	Subsidie per passagier	Subsidie per passagier per km	Gemiddelde prijs	Gemiddelde prijs per km	Vliegtijd (in min)
Brest/ Ouessant	3.000	50	€ 697.000	€ 219	€ 4,60	€ 153*	€ 1,53*	18
Cayenne/ Saül	8.000	160	€ 1.437.000	€ 179	€ 1,10	€ 140*	€ 0,86*	45
Calvi/ Nice	32.000	180	€ 144.000	€ 4	€ 0,01	€ 342	€ 0,95	40
Athens/ Skyros	11.000	120	€ 474.000	€ 45	€ 0,36	€ 122	€ 0,49	40
Rhodes/ Kastelorizo	6.000	140	€ 919.000	€ 146	€ 1,07	€ 167	€ 0,61	40
Pelagian eilanden (5 routes)**	54.000	241	€ 16.377.000	€ 60	€ 0,25	€ 146	€ 0,60	57
Funchal/ Porto Santo	52.000	60	NA	NA	NA	€ 129	€ 1,11	25
Azores (15 routes)**	56.000	240	€ 41.836.000	€ 50	€ 0,21	€ 162	€ 0,67	58
La Gomera/ Gran Canaria	43.000	180	€ 1.569.000	€ 36	€ 0,20	€ 144	€ 0,40	50

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/internal-market/public-service-obligations-psos_en. * Ticketprijsdata handmatig verzameld. ** gemiddelden over de routes in de selectie.



“Met wetenschap naar weloverwogen keuzes”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2026-63
ISBN 978-90-5220-671-4

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2026 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

seo • economisch onderzoek

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl