

Vergaderjaar 2023–2024

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1140

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

Hierbij ontvangt u vier studies die zijn uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van IenW. Het betreft de volgende onderzoeken:

- een onderzoek naar de betekenis van de transferpassagiers op Schiphol van SEO Economisch Onderzoek,
- de monitor netwerkkwaliteit en staatsgaranties 2022 van SEO Economisch Onderzoek,
- een onderzoek naar de netto bestedingseffecten van luchtreizigers van de bureaus Decisio en Beelining,
- een monitor naar de capaciteit op uitwijkvluchthavens van de bureaus SEO Economisch Onderzoek, Decisio en Stratagem.

In deze brief wordt u geïnformeerd over de resultaten van deze studies.

Betekenis van de transferpassagiers op Schiphol

Schiphol is een hubvluchthaven. Dat betekent dat er ook overstappende passagiers zijn (transferpassagiers), waardoor van Schiphol een bredere waaier aan bestemmingen kan worden aangeboden dan alleen op basis van de eigen thuismarkt. Dit draagt bij aan de internationale verbondenheid van ons land.

In deze studie heeft SEO de betekenis van de transferreizigers voor de internationale bereikbaarheid en verbondenheid van Nederland onderzocht. Het betreft een gedeeltelijke actualisatie van een eerdere studie van SEO uit 2015¹.

Om dit onderzoek aan te laten sluiten bij de eerdere studie zijn grotendeels hetzelfde beslismodel en dezelfde aannames gehanteerd. Het laatste pre-COVID jaar 2019 is als referentie gekozen. Het transferproduct op Schiphol wordt door KLM en partners aangeboden. Om het belang van de transferreiziger in beeld te brengen is net als in de eerdere studie

¹ Kamerstukken 2015–2016, 29 665, nr. 219

gerekend aan de hand van vier hypothetische scenario's, waarin de hubcarrier KLM in meer of mindere mate het vluchtaanbod zou beperken. Hierdoor wordt modelmatig het aantal transferreizigers beperkt en kan worden bepaald welke bestemmingen rendabel aangeboden kunnen worden bij een groter aandeel OD-passagiers. Hierbij wordt verondersteld dat andere luchtvaartmaatschappijen de vrijgekomen ruimte kunnen opvullen en er voor hen geen capaciteitsbeperking wordt opgelegd.

Deze insteek betekent dat dit SEO-onderzoek niet kan worden gebruikt om de effecten van een verminderde capaciteit op Schiphol inzichtelijk te maken. Dan zou een ander onderzoek op basis van andere veronderstellingen moeten worden gedaan. De vier hypothetische scenario's zijn niet onderzocht op bedrijfseconomische haalbaarheid of gerelateerd aan beleidskeuzes van de overheid (bijvoorbeeld een capaciteitslimiet op Schiphol), maar puur bedoeld als methodiek om het belang van de overstappende passagiers op Schiphol in beeld te kunnen brengen.

In deze studie is naar zowel het aantal als de kwaliteit van de bestemmingen gekeken. Het belang van een bestemming voor Nederland volgt uit de zogenoemde GaWC-lijst (GaWC staat voor Globalization and World Cities). Deze lijst is opgesteld voor het Beleidskader Netwerkkwaliteit².

In twee scenario's wordt verondersteld dat er geen vluchten van KLM respectievelijk geen overstappende passagiers bij KLM zijn. Die hypothetische scenario's laten zien dat het wegvallen van transferpassagiers zou leiden tot een halvering van het aanbod aan vluchten, de netwerkkwaliteit en van de directe connectiviteit op Schiphol. Het aantal directe intercontinentale bestemmingen zou met bijna 40% afnemen. In de andere scenario's waarin een deel van de transferreizigers verdwijnt, zijn er volgens de modelberekeningen evenredige of enigszins grotere dan evenredige effecten op het aanbod, het aantal bestemmingen, de netwerkkwaliteit en connectiviteit te verwachten.

Als bestemmingen niet langer direct verbonden zijn, neemt de gemiddelde reistijd toe doordat een overstap noodzakelijk is. De extra reistijd ligt voor niet-Europese bestemmingen tussen de drie à vijf uur per reis.

SEO gaat voor de berekeningen, net als in de eerdere studie, uit van een beslismodel waarbij de hubcarrier met partners en ook andere luchtvaartmaatschappijen hun strategische keuzes over hun aanbod van vluchten voornamelijk baseren op de bezettingsgraden op de diverse routes. In de praktijk zullen ook andere factoren een rol spelen bij strategische beslissingen. Zoals SEO ook noemt in het kader van mogelijke toekomstige modelverbeteringen heeft deze kanttekening vooral betrekking op het tweede (halvering activiteiten KLM) en derde scenario (consolidatie). Voor alle scenario's geldt overigens ook dat het niet zeker is of partners van KLM op Schiphol blijven en zelfs hun operaties zullen uitbreiden zoals nu is verondersteld.

De resultaten van het onderzoek hebben betrekking op de onmiddellijke effecten in de hypothetische scenario's voor de connectiviteit en de kwaliteit van het Schipholnetwerk. Mogelijke vervolgeffecten die ook weer van invloed kunnen zijn op keuzes van luchtvaartmaatschappijen en daarmee de verbondenheid van Nederland zijn niet onderzocht. Ook gaat de studie niet in op de gevolgen van de verminderde verbondenheid voor de welvaart van Nederland, zoals effecten voor de leefomgeving, werkgelegenheid en vestigingsklimaat; hiervoor is ander onderzoek nodig.

² Kamerstukken 2022–2023, 31 936, nr. 1021

Monitor netwerkqualiteit en staatsgaranties 2022

Deze jaarlijkse monitor geeft een beeld van de ontwikkeling van de netwerkqualiteit op Schiphol ten opzichte van de belangrijkste concurrerende luchthavens. Daarnaast wordt in de monitor het netwerk van Air France KLM vanaf Schiphol vergeleken met dat vanaf Parijs Charles de Gaulle. Zo wordt de naleving van de staatsgaranties gevolgd die in het kader van de fusie van KLM met Air France zijn afgesproken.

Uit de Monitor netwerkqualiteit en staatsgaranties 2022 blijkt dat op Schiphol, de regionale luchthavens en de buitenlandse benchmarkluchthavens het herstel van het aanbod van bestemmingen en connectiviteit in 2022 doorzet. Ten opzichte van 2021 groeit het aanbod op alle luchthavens, maar het niveau ligt in de meeste gevallen nog wel ruim onder het pre-COVID-niveau van 2019. De netwerkontwikkeling van Air France KLM is ook in 2022 gelijkmatig verdeeld over Schiphol en Parijs Charles de Gaulle, hoewel vracht sterker op Parijs Charles de Gaulle herstelt.

Nieuw in deze editie van de netwerkmonitor is het in kaart brengen van de netwerkqualiteit zoals gedefinieerd in het Beleidskader netwerkqualiteit³. De monitor laat voor Schiphol, de regionale luchthavens en de benchmarkluchthavens de indicatoren van het Beleidskader netwerkqualiteit zien. Met deze nieuwe maatstaf scoort Schiphol vergelijkbaar met Parijs CDG, Londen Heathrow, Frankfurt, Dubai en Istanbul.

Vanwege de integratie van de indicatoren van het Beleidskader Netwerkqualiteit in de monitor is deze 2022-editie later verschenen dan gebruikelijk. Aan de 2023-editie wordt inmiddels ook gewerkt. Deze zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2024 gepubliceerd worden.

Netto bestedingseffecten van luchtreizigers

Dit onderzoek komt voort uit de onderzoeksagenda bij de werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's⁴. Luchtvaartbeleid kan de vraag naar luchtvaart beïnvloeden en daarmee de bestedingen van reizigers in de Nederlandse economie. Er was echter onvoldoende inzicht in de gedragseffecten van verschillende typen reizigers en hun bestedingspatronen. De werkwijzer beval daarom aan dit effect wel (kwalitatief) te beschouwen, maar gaf nog geen richtlijnen om het te becijferen. Dit onderzoek presenteert een methodiek en bestedingskengetallen waarmee de bestedingseffecten van luchtvaartbeleid nauwkeuriger kunnen worden ingeschat. Tevens worden eerste handvatten gegeven om de bestedingseffecten te kunnen vertalen naar welvaartseffecten zodat ze meegenomen kunnen worden in Maatschappelijke Kosten-Batenanalyses (MKBA's).

Capaciteitsmonitor uitwijkluchthavens

Ook deze studie komt voort uit de onderzoeksagenda bij de werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's. Daarin wordt aanbevolen de capaciteitskenmerken van relevante uitwijkluchthavens in kaart te brengen. Uitwijkluchthavens zijn die luchthavens waarvan reizigers noodgedwongen gebruik zullen maken, als er op Nederlandse luchthavens door capaciteitsbeperkingen geen mogelijkheden meer zijn om te vliegen. In keuzemodellen en MKBA's wordt meestal aangenomen dat de capaciteit op uitwijkluchthavens niet beperkend is, waardoor de uitwijk naar deze luchthavens

³ In de brief aan de Tweede Kamer van 22 december 2022 (Kamerstukken 2022, 31 936, nr. 1021) was de integratie van het beleidskader in de monitor netwerkqualiteit en staatsgaranties aangekondigd.

⁴ Kamerstukken 2021, 31 936, nr. 869

overschat kan worden. Ook wordt aanbevolen om beter rekening te houden met de kwaliteitskenmerken van uitwijkvluchthavens.

Deze monitor brengt voor elf buitenlandse vluchthavens en de Nederlandse vluchthavens Groningen Airport Eelde en Maastricht Aachen Airport de huidige en toekomstige capaciteit(sbeperkingen) en kwaliteitskenmerken in kaart. Uit de monitor blijkt dat er op deze vluchthavens minder capaciteit beschikbaar is voor toekomstige uitwijkende Nederlandse reizigers dan tot nu toe in modellen is verondersteld. Naar schatting de helft van de reizigers die volgens het WLO Hoog scenario in 2030 niet op Nederlandse vluchthavens geacommodeerd kunnen worden, kan ook niet op de genoemde uitwijkvluchthavens terecht. In de monitor is dit ook voor luchtvracht bekeken, maar daar speelt dit knelpunt niet.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers