

Nummer : 2007/51  
Datum : 3 augustus 2007  
Aan : Ministerie van Financiën (Snel)

## **Het effect van een vliegticketbelasting: een second opinion**

Het Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën heeft het CPB gevraagd een second opinion uit te brengen op het onderzoek van Significance/SEO Economisch Onderzoek naar de effecten van introductie van een vliegticketbelasting.<sup>1</sup> Het gaat om de heffing van 350 mln euro per jaar uit het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV.

Het CPB komt tot de conclusie dat het om een gedegen en waardevol onderzoek gaat. Dankzij de inzet van het luchtvaartmodel ACCM is het Significance/SEO Economisch Onderzoek gelukt een groot aantal relevante effecten op een consistente wijze in beeld te brengen. De geschetste effecten zijn plausibel en tamelijk compleet. Daardoor zal het rapport ongetwijfeld van groot nut zijn bij de voorbereiding van een politiek besluit.

Wel is het CPB van oordeel dat enkele onzekerheden iets nadrukkelijker onderzocht hadden mogen worden, zoals de onzekerheid op langere termijn over de beschikbare baancapaciteit en geluidsruimte voor Schiphol en de onzekerheid over de ontwikkeling van het netwerk. Verder constateren we dat in de analyse de indirecte economische effecten nauwelijks aandacht hebben gekregen. Dit neemt niet weg dat er naar het oordeel van het CPB sprake is van een gedegen en waardevol beleidsrelevant onderzoek.

<sup>1</sup> Significance/SEO Economisch Onderzoek, Effecten van verschillende heffingsvarianten op de Nederlandse luchtvaart, Eindrapport d.d. 27 juli 2007.

### Samenvatting van het onderzoek

Met behulp van het luchtvaartmodel ACCM heeft Significance/SEO Economisch Onderzoek de effecten van zeven heffingsvarianten doorgerekend.<sup>2</sup> De berekeningen zijn telkens uitgevoerd voor vier verschillende omgevingsscenario's voor het zichtjaar 2011.

1. Een heffing van 23 euro per vertrekkende niet-transfer passagier;
2. Een heffing van 13,75 euro per vertrekkende passagier;
3. Een heffing van 15,25 euro per vertrekkende niet-transfer passagier,  
Een heffing van 7,63 euro per 100 kg geladen of geloste vracht;
4. Een heffing van 10,50 euro per vertrekkende passagier,  
Een heffing van 5,25 euro per 100 kg geladen of geloste vracht;
5. Een heffing van 16,50 euro per ton maximum take-off weight (MTOW) per vliegtuig;
6. Een heffing van 21, 16, of 11 euro per ton MTOW per vertrekkend vliegtuig, respectievelijk voor de oudere, gemiddelde en nieuwere type vliegtuigen;
7. Een heffing van 18,80 euro per vertrekkende niet-transfer passagier  
Een heffing van 2,40 euro per vertrekkende transfer passagier  
Een heffing van 2,50 euro per 100 kg geladen of geloste vracht.

De heffing heeft tot gevolg dat het vervoer via de Nederlandse luchthavens minder snel zal groeien en tijdelijk zelfs kan dalen. Na volledige doorwerking van de heffing zal het passagiersvervoer 10% tot 20% lager liggen dan zonder heffing het geval zou zijn geweest. Dat geldt ook voor het aantal vliegtuigbewegingen op de Nederlandse luchthavens. Voor vracht kunnen de effecten groter zijn, tot wel 30%. De effecten van de heffing zijn iets sterker voor het prijsgevoeliger niet-zakelijke verkeer dan voor het zakelijk verkeer. De vraaguitval is met 10% tot 20% tamelijk groot omdat het transferverkeer zonder veel problemen gebruik kan maken van een andere luchthaven dan Schiphol en omdat een groot deel van het bestemmingsverkeer gemakkelijk toegang heeft tot een luchthaven net over de grens.

De omzetsdaling van de betreffende luchthavens zal in principe gelijke tred houden met de vervoersdaling. De werkgelegenheidsdaling op de luchthavens is beperkt, en op nationale schaal te verwaarlozen. De emissies van de relevante stoffen uit het besluit luchtkwaliteit (NOx, VOS, SO<sub>2</sub>, CO en PM<sub>10</sub>) tijdens de start en de landing hangen sterk samen met het aantal vluchten, waardoor deze emissies lokaal ook met 10% à 20% zullen dalen ten opzichte van een situatie zonder heffing. Omdat een deel van de reizigers via buitenlandse luchthavens zal reizen zullen de emissies daar stijgen. Daardoor is het effect op de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen zoals CO<sub>2</sub> klein. Het Totaal Volume Geluid (TVG) van Schiphol daalt met ¼ tot 1¼ dB(A) afhankelijk van de gekozen variant.

<sup>2</sup> In subvarianten is een differentiatie van de tarieven naar Europese en niet-Europese bestemmingen onderzocht.

### Beoordeling van het onderzoek

De belangrijkste conclusie van het CPB is dat de studie een uitermate nuttige exercitie is die veel inzicht geeft in de effecten van de mogelijke varianten voor de vliegticketheffing die opgenomen is in het coalitieakkoord. De hoofdresultaten en de geschetste mechanismen zijn plausibel. Desondanks plaatst het CPB enkele kanttekeningen bij het onderzoek:

1. Terecht zijn de berekeningen uitgevoerd voor meerdere omgevingsscenario's. Het feit dat de uitkomsten, relatief gezien, voor alle vier omgevingsscenario's min of meer gelijk zijn is nuttige informatie. Maar er ontbreken gevoeligheidsanalyses voor twee belangrijke onzekerheden.  
Wat zijn de effecten als er wel capaciteitsbeperkingen (fysiek dan wel geluid) gelden? Doordat het onderzoek beperkt blijft tot het zichtjaar 2011 blijft deze vraag, behoudens een kwalitatieve beschouwing op p. 32, buiten beeld.  
De modelveronderstelling dat de netwerkqualiteit min of meer daalt met het aantal vluchten lijkt alleszins plausibel. Het is echter niet helemaal zeker. Daling van het aantal passagiers onder een bepaalde kritische massa kan in bepaalde situaties leiden tot het schrappen van relatief veel vluchten naar bepaalde bestemmingen, of juist niet. Dat zal mede afhangen van de strategie van de luchtvaartmaatschappijen. De negatieve effecten op de netwerkqualiteit en op het aantal passagiers kunnen daardoor groter zijn of juist minder groot dan het model aangeeft.
2. Givoni en Rietveld schatten dat een smallere vervoersstroom doorgaans voor 2/3 opgevangen wordt door een lagere frequentie en voor 1/3 door het inzetten van een kleiner vliegtuig.<sup>3</sup> Het model houdt niet of nauwelijks rekening met de mogelijkheid dat kleinere vliegtuigen worden ingezet. Hierdoor wordt het negatieve effect op de netwerkqualiteit enigszins overschat.
3. In paragraaf 4.4.2 wordt gesteld dat het effect op de werkgelegenheid op de luchthaven en bij toeleveranciers en afnemers beperkt zullen zijn. Het was beter geweest als de onderzoekers een kwantitatieve indicatie hadden gegeven. Op basis van internationaal gebruikte kengetallen mag men verwachten dat door de heffing de werkgelegenheid op en vlak bij de luchthaven 5 000 tot 10 000 kleiner zal zijn dan zonder heffing het geval was geweest. Overigens ligt het voor de hand dat deze mensen redelijk goed emplooi zullen vinden in andere regio's en andere sectoren in Nederland, zodat het werkgelegenheidseffect voor Nederland als geheel inderdaad "nauwelijks waarneembaar" zal zijn.
4. Het rapport maakt verder geen melding van de mogelijke indirecte effecten op de economie van Nederland als geheel en van de luchthavenregio's in het bijzonder.

<sup>3</sup> Givoni, Moshe en Piet Rietveld, 2006, Choice of Aircraft; Explanations and Implications, Tinbergen Institute Discussion Paper 2006-113/3.