

Vergaderjaar 2019–2020

31 936

Luchtvaartbeleid

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 804

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 augustus 2020

De wereldwijde impact van het COVID-19-virus op de luchtvaartsector is gigantisch, nu en in de komende jaren. Hoe groot de impact precies zal zijn, hangt af van meerdere factoren die met grote onzekerheden zijn omgeven, zoals de snelheid waarmee het virus wereldwijd onder controle komt, de ontwikkeling van het reizigersvertrouwen, de mogelijk structurele effecten op het reisgedrag en de lange termijneffecten op de (wereld)economie. Om een indicatie te krijgen van de effecten die zouden kunnen optreden, heeft het Ministerie van IenW de onderzoeksbureaus SEO en To70 gevraagd om een aantal mogelijke toekomstscenario's op te stellen en de effecten daarvan in kaart te brengen. Met deze brief bied ik u de resultaten van dit onderzoek aan¹. In het onderzoek wordt ook de impact geschetst op de vier publieke belangen uit de ontwerp-Luchtvaartnota, te weten: veiligheid, verbondenheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Ik zal de resultaten van het onderzoek betrekken bij toekomstige beleidskeuzes en in dat verband ook bespreken met maatschappelijke partijen.

Aanpak

De onderzoekers hebben vier scenario's opgesteld voor de luchtvaart in Nederland variërend van snel naar traag herstel. De studie betreft een momentopname op basis van de huidige kennis, aangezien de situatie rondom het virus zich nog voortdurend ontwikkelt en inzichten over de impact van het virus nog volop in ontwikkeling zijn. De scenario's zijn tot stand gekomen op basis van inzichten uit de beschikbare literatuur en op basis van interviews met experts uit de luchtvaart- en reisbranche en van kennisinstituten. De scenario's zijn beleidsneutraal opgesteld wat bijvoorbeeld impliceert dat er geen rekening is gehouden met steunmaatregelen vanuit overheden en dus ook niet met de steunmaatregelen voor KLM waarover u bij brief van 26 juni 2020 bent geïnformeerd (Kamerstuk

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

29 232, nr. 41). De vier scenario's samen representeren een bandbreedte en er valt op basis van deze studie geen uitspraak te doen over de waarschijnlijkheid ervan. Voor elk van de vier scenario's zijn vervolgens de effecten inzichtelijk gemaakt op het gebied van vervoersstromen (passage en vracht), connectiviteit, welvaart (inclusief leefomgeving en klimaat) en economie (werkgelegenheid en toegevoegde waarde). De effecten zijn ingeschat voor de jaren 2020 tot en met 2022. Er wordt afgesloten met een doorkijk richting 2030, waarbij de impact op de vier publieke belangen uit de ontwerp-Luchtvaartnota wordt geschetst.

Scenario's

In het scenario met een korte hersteltijd is het virus snel onder controle en herstelt de luchtvaartsector zich in de eerste helft van 2021 naar het niveau van 2019. Het herstelpatroon heeft een V-vormig verloop. In het scenario met het meest trage herstel komt het virus niet onder controle en blijven reisrestricties van kracht. Het vertrouwen onder reizigers neemt af en bedrijven stappen steeds meer over op digitale vormen van communicatie. In dit scenario verdwijnt de hubfunctie als gevolg van het veronderstelde faillissement van de home-carrier. De herstelcurve is in dit geval L-vormig. Verder is een U-vormig herstelscenario opgesteld, waarbij het herstel geleidelijk gaat en het passagiersvolume in 2023 weer het niveau van voor de coronacrisis bereikt. Ook is er een scenario in kaart gebracht waarbij er zich met enige regelmaat ergens in de wereld nieuwe uitbraken voordoen van het virus. Aangezien de wereld inmiddels heeft geleerd van de eerste uitbraak wordt ervan uitgegaan dat een nieuwe uitbraak sneller onder controle is. Door de herhaalde uitbraken duurt het herstel langer en is het Europese verkeer pas in 2024 weer op het oude niveau. In dit geval verloopt het herstel volgens een W-vorm.

Effecten 2020–2022

In alle scenario's verloopt het herstelpatroon hetzelfde. Binnen Europa zullen de «dikke» Origin Destination-markten met veel passagiersvraag zich eerst herstellen, gevolgd door de dunnere markten en het transfervervoer. Dat betekent dat de vraag als eerste terugkeert naar de grote (hub)luchthavens. Tegelijkertijd zijn dit ook de luchthavens waarbij het herstelproces het langst duurt. Zij zijn immers afhankelijk van de mate van herstel van het transfervervoer. In het V-vormige scenario vertoont de Nederlandse luchtvaartsector vanaf 2022 weer groei ten opzichte van het niveau uit 2019; in het L-vormige scenario blijft het aantal passagiersbewegingen langdurig 70 tot 80 procent onder het niveau van voor de crisis. Dit hangt samen met het veronderstelde verdwijnen van de hubfunctie als gevolg van het veronderstelde faillissement van de home-carrier. In 2020 bedraagt het welvaartsverlies circa € 0,9 tot ruim 1,3 miljard, afhankelijk van het scenario (exclusief de effecten op producenten en leefomgeving). De welvaartsverliezen zijn netto-effecten en bestaan voor het grootste deel uit hogere reiskosten voor Nederlandse passagiers, omdat zij te maken krijgen met een kleiner vluchtaanbod en vaker indirect moeten vliegen. Ook voor passagiers die (al dan niet gedwongen) niet meer hun vliegreis kunnen maken, is een verlies meegenomen. Daar staan positieve effecten op het klimaat tegenover. De bruto werkgelegenheid en de toegevoegde waarde dalen in 2020 met respectievelijk 40 tot 60 duizend FTE en € 4 tot 6 miljard. In het scenario met snel herstel blijven de effecten grotendeels beperkt tot 2020; in het L-vormige scenario zijn de effecten structureler van aard. Het verlies aan welvaart wordt in 2022 geraamd op € 1,4 miljard. Het bruto verlies aan werkgelegenheid en toegevoegde waarde komt in 2022 in dat scenario uit op respectievelijk 67 duizend FTE en € 6,6 miljard.

Impact publieke belangen

Richting 2030 is een doorkijk gegeven op elk van de vier publieke belangen in de ontwerp-Luchtvaartnota. In het V- en U-vormige scenario zal de impact op de publieke belangen op lange termijn beperkt zijn, aangezien het verkeer weer herstelt naar het oude niveau en qua samenstelling niet wezenlijk verandert. Wel teren maatschappijen ook in deze scenario's in op hun financiële reserves, waardoor er minder ruimte is om te investeren in veilige, stillere en duurzame technologie, waardoor deze technologieën mogelijk later beschikbaar komen. In het W- en L-vormige scenario valt wel een aanzienlijke impact te verwachten op de publieke belangen. Dit hangt samen met respectievelijk de veronderstelde rationalisatie van het intercontinentale netwerk en het veronderstelde verdwijnen van de hubfunctie op Schiphol, waardoor de samenstelling van het verkeer in deze scenario's wezenlijk verandert. Dit gaat gepaard met positieve effecten op de veiligheid, leefomgeving en duurzaamheid, omdat de drukte in het luchtruim en op de luchthaven vermindert, er minder gebruik hoeft te worden gemaakt van de minder preferente banen waar veel mensen onder wonen en er minder met grotere toestellen wordt gevlogen die meer hinder en emissies veroorzaken. Daar staat tegenover dat in deze scenario's de ontwikkeling van nieuwe technologie nog meer vertraagt. De rationalisatie van het intercontinentale netwerk en het verdwijnen van de hubfunctie in deze scenario's leiden tot een structurele afname van de netwerkkwaliteit en daarmee de internationale verbondenheid van Nederland. Nederlanders zullen in deze scenario's voor intercontinentale reizen veelal aangewezen zijn op indirecte vluchten via buitenlandse hubluchthavens wat meer reistijd en hogere kosten met zich meebrengt voor consumenten en bedrijven. Wanneer de netwerkkwaliteit vanaf Nederlandse luchthavens meer wordt aangetast dan op buitenlandse luchthavens heeft dit ook een verslechtering van het vestigingsklimaat tot gevolg. Het verdwijnen van intercontinentale vluchten met *belly*capaciteit in deze scenario's betekent ook dat er veel vracht verloren gaat, waardoor Schiphol zijn marktplaatsfunctie voor vracht kan verliezen. Zoals eerder aangegeven is in de scenario's geen rekening gehouden met steunmaatregelen vanuit overheden. Inmiddels hebben verschillende overheden steun verleend aan hun (nationale) luchtvaartsector. Dergelijke maatregelen kunnen de negatieve effecten op de luchtvaartsector, de welvaart en de economie beperken.

Op basis van de uitkomsten van de studie lijkt de ingezette koers in de ontwerp-Luchtvaartnota met het sturen op vier publieke belangen robuust. Bij (geleidelijk) herstel naar het oude niveau blijft het onverminderd van belang om te sturen op grenswaarden voor veiligheid, leefomgeving en klimaat. Bij het uitblijven van herstel is blijvende inspanning vereist om de internationale verbondenheid van Nederland op peil te houden.

Voor meer informatie over de studie en resultaten verwijs ik naar het rapport bij deze brief.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga