# IMPACT VLIEGBELASTING OP GRONINGEN AIRPORT EELDE

NOTITIE

seo • economisch onderzoek

**AUTEURS**
CHRISTIAAN BEHRENS & MARTIN ADLER

**IN OPDRACHT VAN**
GRONINGEN AIRPORT EELDE NV

AMSTERDAM, 22 JUNI 2026

**SEO-notitie nr.** 2026-79

**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 deze notitie te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit deze notitie mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

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

# Samenvatting

## Onderzoek en impact op hoofdlijnen

Groningen Airport Eelde heeft aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd om een analyse uit te voeren naar de te verwachten effecten van de vliegbelasting voor kleinere regionale luchthavens in Nederland en specifiek voor Groningen Airport Eelde. Deze notitie omvat deskresearch aangevuld met inzichten uit gesprekken met luchtvaartmaatschappijen over de mogelijkheden en strategieën om kostenstijgingen op te vangen en over de rol van Groningen Airport Eelde in hun netwerk.

Na de hernieuwde introductie van de vliegbelasting werd het tarief in 2023 verhoogd naar € 26,43 per vertrekkende passagier. Vanaf 2027 geldt er in Nederland een naar reisafstand gedifferentieerde vliegbelasting. Met deze en de toekomstige tarieven kent Nederland één van de hoogste tarieven voor vliegbelasting in Europa. In vergelijking met de omliggende buurlanden is het verschil met België tientallen euro's per vertrekkende passagier en met Duitsland circa € 20.

De vliegbelasting op Groningen Airport Eelde bedraagt voor luchtvaartmaatschappijen naar schatting zo'n 50 tot 75 procent van de luchthavenkosten per passgier. Uit deze notitie volgt dat door de kenmerken van Groningen Airport Eelde de vliegbelasting een sterk negatief effect heeft op het bedrijfsresultaat en financiële levensvatbaarheid van de luchthaven. Dit komt omdat het voor de luchtvaartmaatschappijen relatief makkelijk en aantrekkelijk is om hun aanbod te verplaatsen naar omliggende luchthavens in Duitsland. De ligging van de luchthaven in een grensregio en de voldoende beschikbare luchthavencapaciteit (geen schaarste) spelen hierbij een belangrijke rol. Indien het aanbod zich verplaatst naar de omringende Duitse luchthavens is er sprake van een weglekeffect van de opbrengst van de vliegbelasting.

## Belasting bij prijsgevoelige vraag en aanbod

De prijsgevoeligheid bij consumenten is een belangrijke factor bij de strategische keuzes van luchtvaartmaatschappijen. Zijn consumenten zeer prijsgevoelig dan is de ruimte voor de luchtvaartmaatschappijen om stijgende kosten door te berekenen beperkt. Dit geldt des te meer als de stijgende kosten zich niet of minder voordoen op omliggende markten (luchthavens), zoals verschillen in vliegbelasting met het nabije buitenland. Ook het aanbod kan meer of minder prijsgevoelig zijn. Als er voldoende mogelijkheden zijn om de productiefactoren kapitaal (vliegtuigen) en arbeid relatief gemakkelijk op andere markten winstgevend in te zetten, kunnen kleine veranderingen in de aantrekkelijkheid van één markt leiden tot relatief grote veranderingen van het aanbod.

Vanuit economisch oogpunt is het heffen van belastingen met een budgettair doel in een markt zonder verdere externaliteiten marktverstorend. Door het kunstmatig verhogen van de kostprijs komen vraag en aanbod in evenwicht bij een lagere hoeveelheid waarbij het consumenten- en producentensurplus lager liggen. Deze verstoring is groter naarmate de prijsgevoeligheid van consumenten en aanbieders hoger is. De uitkomst is dan immers een sterkere afwijking van de optimale evenwichtshoeveelheid. Daarnaast volgt uit de economische theorie dat verschillen in belastingen tussen regio's waarbij het aanbod makkelijk kan uitwijken of verplaatsen – bijvoorbeeld in grensregio's – niet efficiënt zijn.

## Toepassing vliegbelasting Groningen Airport Eelde

Groningen Airport Eelde kenmerkt zich – zoals vele regionale luchthavens – door het bedienen van een sterk prijsgevoelig marktsegment en een afhankelijkheid van één of enkele luchtvaartmaatschappijen. De luchtvaartmaatschappijen hebben daarnaast voldoende mogelijkheden om hun productiefactoren elders in te

zetten, vooral de Duitse luchthavens zijn aantrekkelijke alternatieven voor de luchtvaartmaatschappijen. Anders dan voor de grotere Europese (hub)luchthavens geldt dat er voldoende luchthavencapaciteit is in Europa op de regionale luchthavens. Hierdoor is de kans op het strategisch verplaatsen van het aanbod door luchtvaartmaatschappijen op dit type luchthavens groter. Uit de literatuur, het daadwerkelijke gedrag in de afgelopen jaren en gesprekken met luchtvaartmaatschappijen blijkt dat dit type luchtvaartmaatschappijen inderdaad sterk via het aanbod kan (of dreigt te) reageren bij kostenveranderingen of relatieve kostenverschillen. De luchtvaartmaatschappijen zijn footloose.

Binnen deze context ontstaat er een focus op de kosten en luchthavengelden met het streven om deze zo laag mogelijk te houden. Relatief kleine veranderingen in kosten kunnen immers voldoende zijn voor luchtvaartmaatschappijen om capaciteit te verplaatsen naar andere luchthavens of routes. Dit zorgt voor druk op de financiële levensvatbaarheid van de luchthaven en de mogelijkheden van het borgen van het maatschappelijke en bredere belang van de luchthaven in de regio. Het maatschappelijke en bredere belang omvat, bijvoorbeeld, werkgelegenheid, bereikbaarheid en het vestigingsklimaat. Deze effecten zijn niet nader gekwantificeerd in de huidige analyse.

## Afruil negatief bedrijfsresultaat en belastingopbrengsten in drie scenario's

De positie van Groningen Airport Eelde is niet uniek. Er is een brede consensus dat de (financiële) levensvatbaarheid van kleinere regionale luchthavens in Europa structureel onder druk staat. Via een grofmazige analyse van drie scenario's verkent deze notitie de directe impact van de vliegbelasting op Groningen Airport Eelde. De scenario's kijken naar de jaren 2027-2033. Hierbij is het aantal passagiersbewegingen in 2027 gebaseerd op de gerealiseerde aantallen uit de jaren 2024 en 2025. Deze aantallen liggen duidelijk lager dan in de oorspronkelijke prognose van de luchthaven uit de strategische visie 2024-2033. Die prognose houdt geen rekening met de verhoging van de vliegbelasting in 2023.

Het eerste scenario gaat uit van eenzelfde groeipad als in de oorspronkelijke prognose, maar door de lagere startwaarde blijft het passagiersaantal elk jaar onder die prognose. In het tweede scenario compenseert de luchthaven de vliegbelasting volledig via haar tarieven waardoor de passagiersaantallen uit de oorspronkelijke prognose haalbaar zijn. Het derde scenario kijkt naar het effect als één van de luchtvaartmaatschappijen haar aanbod verplaatst naar omliggende luchthavens in het buitenland.

De uitkomsten van deze verkennende analyse laten zien dat de vliegbelasting leidt tot een sterke daling in het bedrijfsresultaat en een negatief bedrijfsresultaat. Een verklaring hiervoor is dat bij de lagere passagiersaantallen schaalvoordelen niet langer te behalen zijn. In het tweede scenario daalt het bedrijfsresultaat nog sterker omdat de opbrengst per passagiersbeweging lager ligt – gelijk aan het gemiddelde tarief van de vliegbelasting – door het compenseren van de vliegbelasting. De scenario's laten zien dat de vliegbelasting het bedrijfsresultaat in de periode tot 2033 sterk onder druk zet. Daartegenover staan de te verwachten belastingopbrengsten. De te verwachten belastingopbrengsten liggen echter een paar miljoen euro per jaar lager dan de daling in het bedrijfsresultaat van Groningen Airport Eelde.

# 1 Inleiding

## Achtergrond

Vanaf 2027 zal er in Nederland een naar reisafstand gedifferentieerde vliegbelasting gelden. Voor korte vluchten zal een tarief van € 29,40 gelden, voor middellange vluchten van € 47,24 en voor lange vluchten van € 70,86. De exacte tarieven zullen afhankelijk van inflatiecorrectie nog wijzigen. Verder terugkijkend is er sprake van een sterke stijging van de vliegbelasting sinds 2023. Na de hernieuwde introductie van de vliegbelasting in 2022, met een tarief van € 7,95, werd het tarief in 2023 € 26,43 per vertrekkende passagier.

De vliegbelasting genereert belastingopbrengsten voor de overheid en de differentiatie naar vliegafstand beoogt een deel van de (externe) milieukosten van vliegen te internaliseren. In de discussie over het effect van de vliegbelasting gaat het vaak over de vertrekkende passagiers vanaf Schiphol en minder over de vertrekkende passagiers vanaf de overige luchthavens in Nederland met commercieel groothandelsverkeer. De redenen hiervoor zijn dat vanaf Schiphol veruit de meeste passagiers vertrekken en Schiphol ook relatief veel middellange en lange routes faciliteert. Zowel voor de belastingopbrengsten als het internaliseren van milieukosten is de impact voor reizigers op Schiphol daarmee van groot belang.

De vliegbelasting heeft echter ook een potentieel grote impact op de overige luchthavens met commercieel groothandelsverkeer, zoals Groningen Airport Eelde. Doordat de economische (markt)context voor deze andere luchthavens en de aanwezige luchtvaartmaatschappijen fundamenteel anders is, ligt het niet voor de hand om dezelfde gedragsreacties op en uitkomsten van een (differentiatie in) vliegbelasting aan te nemen voor Schiphol en de overige luchthavens.

Voor regionale luchthavens gelden andere economische omstandigheden zoals: ruime beschikbare luchthavencapaciteit, grotere afhankelijkheid van één of enkele lowcost- of charterluchtvaartmaatschappijen, geografische ligging dichterbij alternatieve (buitenlandse) luchthavens en een groter aandeel van de luchthavengelden en belastingen in de kostenstructuur van die luchtvaartmaatschappijen in vergelijking met traditionele full-serviceluchtvaartmaatschappijen. Vanwege het verschil in omstandigheden is het van belang om een inschatting te maken van het effect van de vliegbelasting voor deze kleinere luchthavens in Nederland.

## Onderzoeksvraag en aanpak

Tegen deze achtergrond heeft Groningen Airport Eelde aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd om een nadere analyse uit te voeren naar de te verwachten effecten van de vliegbelasting op de kleinere luchthavens in het algemeen en specifiek voor Groningen Airport Eelde. De onderzoeksvraag daarbij luidt: Wat is het te verwachten effect van de vliegbelasting op de verkeersontwikkeling, concurrentiepositie en economische functie van regionale luchthavens, in het bijzonder Groningen Airport Eelde?

Het onderzoek betreft deskresearch. De deskresearch gaat in op eerdere onderzoeken naar de te verwachten effecten van vliegbelasting, de economische theorie van efficiënte belasting en het toekomstscenario en de bijhorende financiële haalbaarheid van Groningen Airport Eelde bij minder aanbod van vliegbewegingen door luchtvaartmaatschappijen. Daarnaast zijn voor dit onderzoek gesprekken gevoerd met enkele (potentiële) gebruikers van Groningen Airport Eelde (Corendon Airlines, TUI Nederland en Wizz Air Group) om in te zoomen op hun mogelijke strategische reacties op kostenstijgingen op regionale luchthavens en op hun kennis over het consumentengedrag als het gaat om uitwijken door de Nederlandse reiziger naar buitenlandse luchthavens.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt de economische context van prijsvorming en belasting voor (regionale) luchthavens. Een belangrijk onderdeel is de gedragsreactie van aanbieders en consumenten bij verschillen in belastingdruk in grensregio's. Hoofdstuk 3 kijkt naar de huidige marktpositie van Groningen Airport Eelde en laat aan de hand van drie scenario's de mogelijke impact van de vliegbelasting zien voor de luchthaven en beschouwend vanuit een breder (MKBA-) perspectief. Hoofdstuk 4 concludeert.

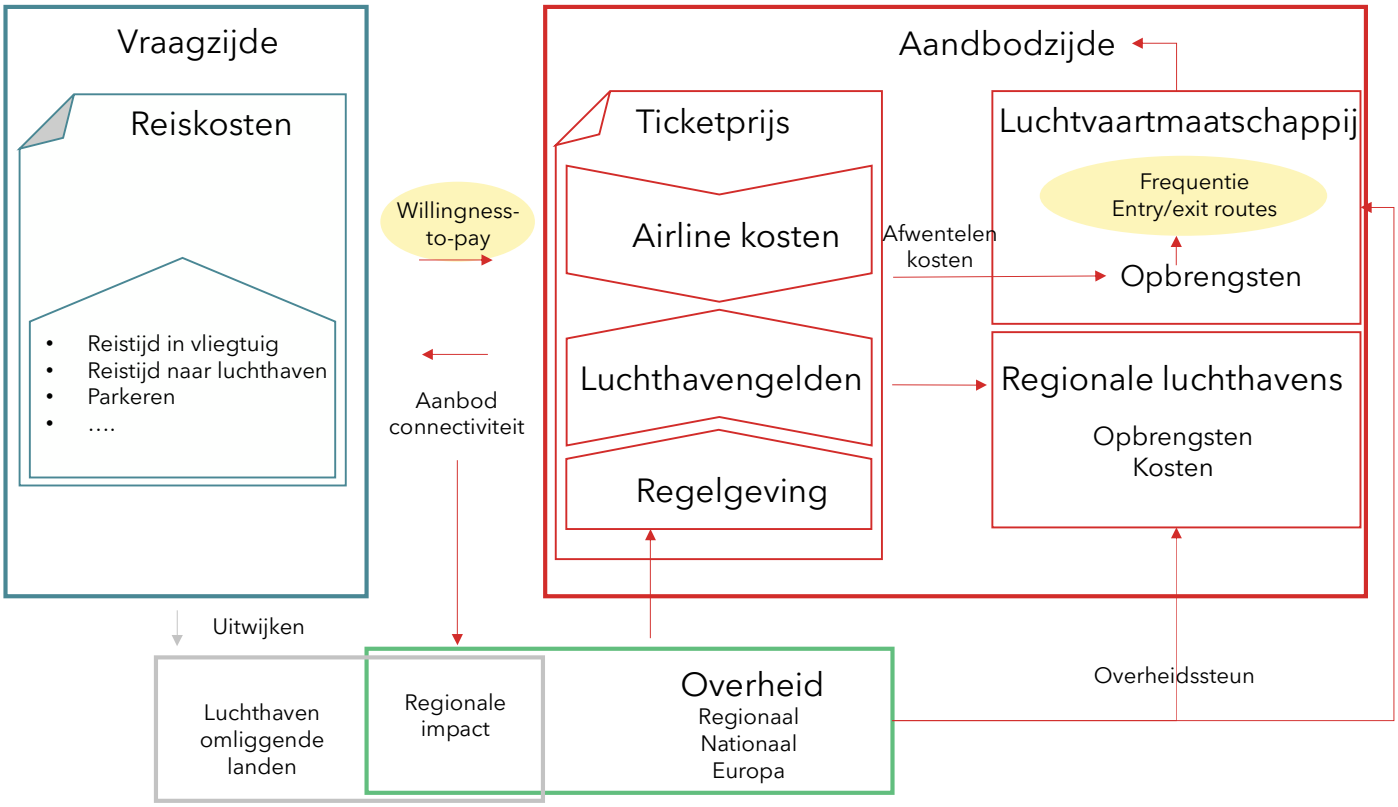
# 2 Economisch model en vliegbelasting

## 2.1 Gedragsreacties bij kosten- en/of prijswijzingen

### Model regionale luchtvaart

De luchtvaartmarkt bestaat in de kern uit de interactie tussen luchthavens, luchtvaartmaatschappijen en passagiers. Figuur 2.1 geeft een schematisch overzicht van het economische model achter luchtvaartmarkten. Luchthavens voorzien hierbij in de essentiële infrastructuur. Daarvoor brengen ze luchthavengelden in rekening. De gebruikers van de luchthavens zijn de luchtvaartmaatschappijen. Zij verzorgen de verbindingen en bepalen het aangeboden netwerk, de bijhorende frequenties en ticketprijzen. Daarnaast zijn er overheidsheffingen, waaronder vliegbelastingen en milieuheffingen. De ticketprijs komt tot stand doordat luchtvaartmaatschappijen rekening houden met deze kosten, concurrentie en de vraag naar luchtvaartverbindingen door reizigers. De reizigers hebben naast de ticketprijs ook nog andere kosten, zoals de kosten voor reistijd (tijdens de vlucht en naar de luchthavens) en de kosten van vervoer naar de luchthaven (zoals parkeren of openbaar vervoer). Samen met de ticketprijs vormen deze kosten de gegeneraliseerde reiskosten voor consumenten (Small et al., 2024).

Figuur 2.1 Veranderingen in kosten belanden niet rechtstreeks bij de consumenten




Bron: SEO Economisch Onderzoek

Uit het schematisch overzicht volgt dat een verandering in de kosten, bijvoorbeeld via luchthavengelden, kerosine of vliegbelasting, niet rechtstreeks bij de consumenten belandt, maar dat afhankelijk van de concurrentie en marktomstandigheden luchtvaartmaatschappijen een groter of kleiner deel van de kostenverandering afwentelen op de consumenten. Juist omdat de concurrentie en marktomstandigheden voor luchtvaartmaatschappijen anders

zijn op regionale luchthavens dan op, bijvoorbeeld, Schiphol, is de reactie aan de aanbodzijde van de markt op veranderingen in vliegbelasting cruciaal voor de regionale luchthavens. Deze reactie kan bestaan uit het afwentelen van de kosten, maar ook uit veranderingen in het aanbod zoals het aanbieden van minder bestemmingen, minder vluchten of het helemaal niet meer bedienen van de betreffende luchthaven.

## Gedragsreactie consumenten (reizigers)

De vraag naar transport is een afgeleide vraag. De consument waardeert niet het reizen zelf, maar de (economische) activiteiten die de consument op de bestemming wenst te ontplooien. Veelvoorkomende reismotieven zijn vakantie, zakenreizen of het bezoeken van familie en/of vrienden. De consument koopt het ticket en maakt de vlucht als de individuele betalingsbereidheid hoger ligt dan de individuele gegeneraliseerde reiskosten en dit het beste alternatief betreft.

Bij veranderingen in de ticketprijs of in andere onderdelen van de gegeneraliseerde kosten reageren consumenten. Bijvoorbeeld, bij een verhoging van de ticketprijs zal voor een deel van de consumenten de betalingsbereidheid niet langer opwegen tegen de gegeneraliseerde reiskosten. Deze consumenten vliegen dan niet langer via dit alternatief en kiezen voor het dan voor hen geldende beste alternatief. Dit kan, bijvoorbeeld, een andere bestemming zijn, een andere aanbieder, een andere luchthaven of de keuze om helemaal niet vliegen. De mate waarin luchthavens in omringende landen als alternatief gelden is mede afhankelijk van de eerdere ervaringen die reizigers hebben op dat soort luchthavens. Er is sprake van een leereffect waarbij de genegenheid om vanaf een buitenlandse luchthaven te vertrekken sterk toeneemt op het moment dat de reiziger ervaring heeft met een dergelijke alternatieve luchthaven, zie Zijlstra (2020).

De relatie tussen veranderingen in ticketprijzen (gegeneraliseerde reiskosten) en passagiersvraag is uitgebreid onderzocht in de economische literatuur. De meest gebruikte maatstaf in die onderzoeken is de prijselasticiteit van de vraag. De (directe) prijselasticiteit geeft aan met hoeveel procent de vraag naar een bepaald (reis)alternatief verandert als gevolg van een prijsverandering van één procent van het betreffende alternatief. Analyses van de prijselasticiteit gaan er impliciet vanuit dat er verder geen veranderingen zijn in het aanbod.

Op basis van een meta-analyse vinden Brons et al. (2002) een langetermijnprijselasticiteit van ongeveer -1,15.[1] Dit betekent dat een prijsstijging van 10 procent gepaard gaat met een daling van de vraag van circa 11,5 procent. Recent onderzoek voor de Verenigde Staten vindt vergelijkbare resultaten (White et al., 2019). Het Department for Transport in het Verenigd Koninkrijk schat de langetermijnprijselasticiteit voor zakenreizigers lager in op -0,2 en voor niet-zakenreizigers in dezelfde orde van grootte als de andere studies op -1,1.[2]

In de recente doorrekening met het nationaal luchtvaartmodel AEOLUS ten behoeve van de WLO 2025-scenario's worden voor zakelijke vluchten elasticiteiten gehanteerd van -0,75 (korte vlucht) tot -0,25 (lange vlucht).[3] Voor vakantievluchten geldt een elasticiteit van -1,25 voor korte vluchten en -0,75 voor lange vluchten. Voor reizen met het motief het bezoeken van familie of vrienden geldt qua elasticiteit het gemiddelde van zaken- en niet-zakenreizen. Voor de geaggregeerde verandering in de vraag liggen de te verwachten effecten dus circa rond de

1 De vraagreactie is op korte termijn doorgaans kleiner dan op lange termijn (Fridstrøm & Thune-Larsen, 1989), omdat reizigers tijd nodig hebben om hun reisgedrag aan te passen. Bij een structurele belastingmaatregel, zoals een permanente vliegbelasting, zijn de langetermijneffecten daarom het meest relevant.

2 Zie https://www.gov.uk/government/publications/jet-zero-modelling-framework.

3 Zie https://www.wlo2025.nl/system/files/document/2025-07/pbl-2025-achtergrondrapport-wlo-2025-instellingen-AEOLUS-5944_0.pdf.

één procent bij een verandering van het belastingtarief met één procent.[4] Deze elasticiteiten betreffen de vraag naar luchtvaart in een land of grotere regio. Aangezien op luchthavenniveau er meer concurrentie kan zijn door bijvoorbeeld de mogelijkheid om uit te wijken ligt de prijselasticiteit op luchthavenniveau in de regel hoger dan op het nationale niveau. Voor hetzelfde aanbod vanaf regionale luchthavens kunnen reizigers vaak uitwijken naar alternatieve luchthavens, ook over de grens. De aanwezigheid van dergelijke alternatieven vergroot de gevoeligheid van de vraag voor verschillen in ticketprijzen en belastingen. Voor Groningen Airport Eelde gaat het bijvoorbeeld om de luchthavens in Bremen, Münster/Osnabrück, Keulen, Dortmund en Düsseldorf.

## Gedragsreactie producenten via prijzen

Luchtvaartmaatschappijen zijn naar winst strevende ondernemingen die hun winst maximaliseren door de marginale opbrengsten af te wegen tegen de marginale kosten. Kostenstijgingen als gevolg van luchthavengelden, vliegbelastingen of brandstofkosten kunnen leiden tot verschillende strategische reacties, zoals: deels afwentelen van kostenstijgingen, deels aanpassen van de prijzen (en absorberen in eigen winstmarge), verplaatsen/uitwijken van vliegbewegingen naar goedkopere luchthavens en de totale activiteiten in het marktgebied verlagen.

De mate waarin luchtvaartmaatschappijen de kostenveranderingen afwentelen op de reizigers is van belang om een inschatting te maken van in hoeverre de reizigers met prijsveranderingen te maken krijgen en dus indirect met de mate waarin zij op deze veranderingen zullen reageren. De mate van doorbelasting (*pass-through*) is daarmee van groot belang voor de uiteindelijke effecten van een belastingmaatregel, zowel voor het streven naar belastingopbrengst als voor de eventuele beprijzing van de milieu-externaliteit.

De luchtvaartmaatschappijen zullen kostenveranderingen geheel of gedeeltelijk doorberekenen aan passagiers via hogere ticketprijzen.[5] De mate waarin zij dit doen is afhankelijk van de combinatie van concurrentie, prijselasticiteit van de vraag, eventuele capaciteitsschaarste en de aard van de kostenveranderingen (bedrijfs- of marktspecifiek). In de extreme situatie van (nagenoeg) volledige concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen, met vrije toetreding, worden marktspecifieke kostenveranderingen volledig doorbelast aan de reizigers. In deze situatie hebben de luchtvaartmaatschappijen immers geen 'overwinst' en dus niet de ruimte om een deel van de kostenveranderingen in de eigen winstmarge te absorberen.[6] Als luchtvaartmaatschappijen wel een bepaalde marktmacht hebben, en dus 'overwinst' weten te behalen, is het voor hen mogelijk om een deel van de kostenveranderingen te absorberen in de winstmarge. Het is in die gevallen de winstmaximaliserende strategie om de kostenveranderingen niet volledig af te wentelen op de reiziger. Hierbij geldt dat de mate van afwentelen in het geval van marktmacht sterk afhankelijk is van de prijsgevoeligheid van de reizigers. Als de reizigers meer prijsgevoelig zijn – zoals niet-zakenreizigers – dan is de mate van afwenteling behorende bij de winstmaximaliserende strategie lager. Met andere woorden, de luchtvaartmaatschappij absorbeert dan meer van de kostenverandering. Dit is relevant in de context van Groningen Airport Eelde aangezien de aanwezige luchtvaartmaatschappijen met name het niet-zakelijke en dus prijsgevoelige marktsegment bedienen, zie bijvoorbeeld Zijlstra & 't Hoen (2026). Daardoor is de verwachting dat deze luchtvaartmaatschappijen minder van de kostenveranderingen kunnen afwentelen, en andere strategische reacties zoals het verplaatsen van de capaciteit eerder te verwachten zijn.

---

4 De mate waarin de luchtvaartmaatschappijen kostenveranderingen doorrekenen wordt in AEOLUS gedifferentieerd naar type luchtvaartmaatschappij (lowcostcarrier en full-servicecarrier), reismotief en wel of niet overstappen. Het gehanteerde doorberekeningspercentage ligt voor lowcost-carriers op 100 procent.

5 Zie, onder andere, Koopmans & Lieshout (2016) en Gayle & Lin (2021) voor meer gedetailleerde overzichten voor verschillende marktvormen en de te verwachten afwentelpercentages.

6 De redenering is dat onder volledige concurrentie elke prijs waarbij 'overwinst' ontstaat leidt tot extra aanbieders en aanbod waardoor de prijs weer zakt totdat geen enkele aanbieder nog 'overwinst' behaalt.

Naast concurrentie en prijsgevoeligheid is een derde element van belang bij de mate van afwenteling en dat is capaciteitsschaarste. Als het aantal vliegbewegingen (of tickets) in het evenwicht beperkt is door de beschikbare capaciteit, behalen luchtvaartmaatschappijen – ook in een situatie met volkomen of sterke concurrentie [7] – zogenoemde schaarstewinsten. Bij eventuele kostenveranderingen absorberen de luchtvaartmaatschappijen deze kostenveranderingen eerst via de eigen schaarstewinsten. Oftewel, zolang er sprake is van een capaciteitsschaarste is de verwachting dat kostenstijgingen niet resulteren in hogere prijzen, maar in lagere schaarstewinsten. Dit is naast het bedienen van transferpassagiers – die niet onder de vliegbelasting vallen – ook één van de verklaringen waarom in de verschillende empirische en simulatiestudies een verschil zit in de impact van een vliegbelasting op grotere luchthavens met capaciteitsschaarste en kleinere, regionale luchthavens. Voor de laatste categorie worden vaak grotere procentuele veranderingen verwacht, mede doordat luchtvaartmaatschappijen een groter deel van de kostenverandering afwentelen op de reizigers.

Voor Europese markten concluderen Wang et al. (2018) dat de doorbelasting van niet-brandstofgerelateerde kosten relatief beperkt is, met schattingen van tussen ongeveer 7 en 15 procent. Andere studies laten zien dat de doorbelasting sterk kan verschillen naar routekarakteristieken, zoals afstand, marktstructuur en businessmodel van de luchtvaartmaatschappij. Zo laten Gayle & Lin (2021) zien dat een doorbelasting van circa 80 procent een realistische orde van grootte kan zijn.

## Gedragsreactie producenten via andere kenmerken van het aanbod

Naast prijsaanpassingen kunnen luchtvaartmaatschappijen reageren door het aanbod te veranderen. Dit kan door het verlagen van de frequentie, andere toestellen in te zetten of routes volledig te beëindigen. Voor regionale luchthavens is deze laatste reactie bijzonder relevant, omdat zij vaak afhankelijk zijn van een beperkt aantal aanbieders en het bestemmingenportfolio beperkt is. Verschillende studies laten zien dat met name lowcost-luchtvaartmaatschappijen flexibel zijn bij het aanpassen van hun routenetwerk. De Wit & Zuidberg (2016) beschrijven het fenomeen *route churn*: het relatief frequent openen en sluiten van routes. Hun analyse laat zien dat routes met een beperkte capaciteit en een korte afstand een grotere kans hebben om te worden beëindigd. Daarnaast spelen factoren als marktaandeel en seizoenspatronen een rol.

Deze flexibiliteit hangt samen met de strategie van veel (ultra)lowcost-luchtvaartmaatschappijen om secundaire luchthavens te gebruiken en nieuwe routes via een trial-and-errorbenadering te ontwikkelen. Hierdoor kunnen relatief veel nieuwe verbindingen ontstaan, maar verdwijnen ook regelmatig bestaande routes. Onderzoek naar de luchthavenkeuze van dit type luchtvaartmaatschappijen laat zien dat luchthavengerelateerde kosten een belangrijke rol spelen. Graham (2013) concludeert op basis van een overzicht van de bestaande literatuur dat luchthavengelden en andere luchthavengebonden kosten tot de belangrijkste determinanten van luchthavenkeuze behoren. Voor LCC's zijn deze kosten relatief belangrijk omdat zij een groter aandeel vormen van de totale operationele kosten dan bij netwerkmaatschappijen. Starkie & Yarrow (2013) wijzen er daarnaast op dat de winstmarges op routes van lowcost-carriers vaak dicht bij elkaar liggen. Relatief kleine veranderingen in kosten kunnen daardoor voldoende zijn om luchtvaartmaatschappijen te bewegen capaciteit te verschuiven naar andere luchthavens of routes. EasyJet geeft in haar financiële rapportages aan dat luchtvaartmaatschappijen in de praktijk deze strategie ook daadwerkelijk nastreven, zie Box 2.1.

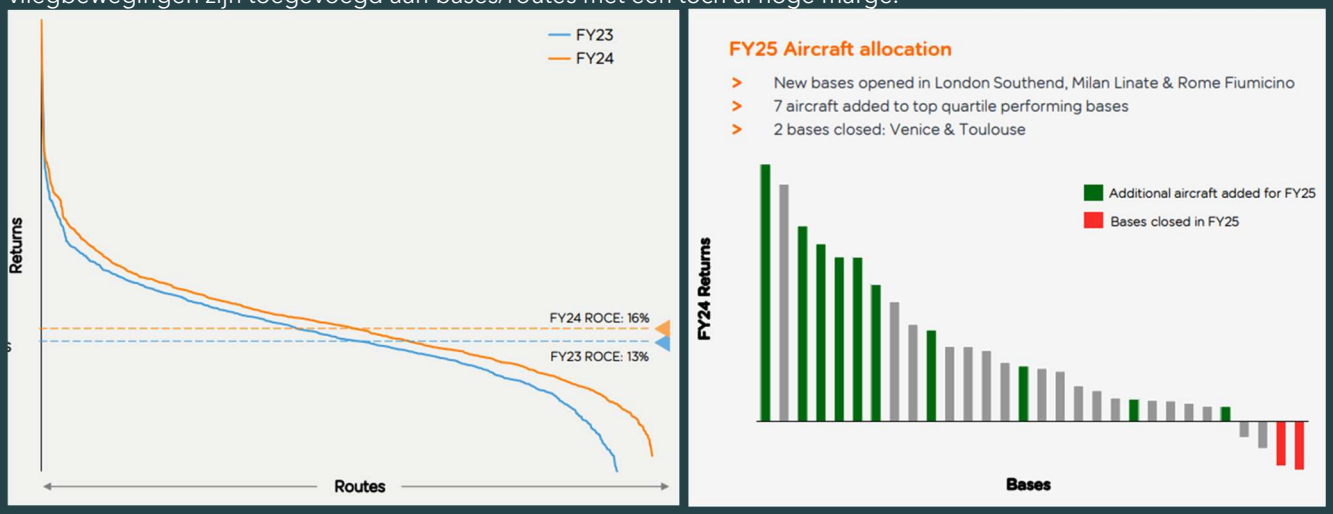
De veranderde marktstructuur in Europa heeft geleid tot een toename van de concurrentie tussen luchthavens. Volgens Thelle & la Cour Sonne (2018) hebben luchtvaartmaatschappijen tegenwoordig meer keuzevrijheid en zijn

[7] Hierbij geldt dat door de capaciteitsrestrictie er per definitie geen sprake is van een zuivere vorm van volkomen concurrentie, de voorwaarden van vrije toetreding zijn dan namelijk niet van toepassing.

zij mobieler geworden in hun locatiekeuzes. Hierdoor staan met name de regionale luchthavens onder grotere concurrentiedruk dan in het verleden. Voor regionale luchthavens is deze ontwikkeling extra relevant. Gillen & Lall (2004) laten zien dat deze luchthavens vaak concurreren om luchtvaartmaatschappijen door lage luchthavengelden aan te bieden. Omdat het aantal regionale luchthavens groter is dan het aantal luchtvaartmaatschappijen dat bereid is routes te exploiteren, beschikken luchtvaartmaatschappijen in veel gevallen over een sterke onderhandelingspositie. Deze situatie kan leiden tot relatief lage omzet voor luchthavens.

Box 2.1 EasyJet hanteert een strategie waarbij de kapitaalgoederen ingezet worden op de meest winstgevende routes

EasyJet presenteert bij haar jaarresultaten vaak een grafiek over het efficiënt alloceren van kapitaal, oftewel van vliegtuigen en bases over routes en luchthavens. In de presentatie van 2024 (linkerfiguur) laat EasyJet duidelijk zien dat op routeniveau de marge wordt gemonitord. Een klein deel van de routes heeft een marge die ruim hoger ligt dat de streefmarge, er is ook een klein deel van de routes met een duidelijk lagere marge. Het grootste deel van de routes zit om en nabij de streefmarge. Dit betekent wel dat een relatief beperkte kostenstijging op de route kan betekenen dat de relatieve score van de route in marge sterk daalt en de route in het figuur van links naar rechts verschuift. EasyJet hanteert de strategie om het kapitaal te verplaatsen naar de routes met de hoogste marge. In de presentatie van 2025 is dat ook zichtbaar: de bases met de laagste (negatieve) marges in 2024 zijn in 2025 gesloten, terwijl de meeste vliegbewegingen zijn toegevoegd aan bases/routes met een toch al hoge marge.




Bron: Easyjet FY24 Results & FY2025 Results via https://corporate.easyjet.com/investors/reports-and-presentations/

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De concurrentiedruk wordt enigszins beperkt wanneer een luchthaven een duidelijke locatievoorsprong heeft, bijvoorbeeld door goede markttoegang of een groot potentieel verzorgingsgebied. Voor kleinere luchthavens zonder dergelijke voordelen kan het aantrekken en behouden van luchtvaartmaatschappijen echter uitdagend zijn. Onderzoek naar de financiële weerbaarheid van regionale luchthavens in Europa wijst eveneens op een toenemende afhankelijkheid van het lowcost-segment. Deze afhankelijkheid kan de financiële positie van luchthavens kwetsbaar maken wanneer luchtvaartmaatschappijen hun capaciteit verplaatsen of routes beëindigen.

## 2.2 Economisch model impact vliegbelasting

Luchthavens concurreren om luchtvaartmaatschappijen, passagiers en overstappende reizigers, met name in regio's waar meerdere luchthavens zich binnen relatief korte reisafstanden bevinden. Tot de eerste studies die naar deze dynamiek kijken behoren Oum et al. (1995) en Brueckner (2002). Deze studies laten zien dat hogere

belastingen, kosten of heffingen via het winstmaximaliserende streven van luchtvaartmaatschappijen ertoe leiden dat zij hun capaciteit verplaatsen naar concurrerende luchthavens. Hierdoor neemt de belastinggrondslag af. De omvang van dit effect hangt af van de beschikbaarheid van alternatieven en van de mate waarin passagiers en luchtvaartmaatschappijen hun reisgedrag kunnen aanpassen.

Vanuit economisch oogpunt is, in afwezigheid van externaliteiten, een belasting een verstorende maatregel die de efficiënte allocatie van schaarse middelen minder efficiënt maakt. De mate waarin een belasting verstorend werkt is, sterk afhankelijk van de prijsgevoeligheid van de consumenten, de prijsgevoeligheid van producenten en in hoeverre producenten de belastingen op de consumenten kunnen afwentelen. Ramsey (1927) is de grondlegger van het begrip en de definitie van een zo efficiënt mogelijke belasting. Deze definitie houdt in dat de mate van efficiëntie volgt uit de mate waarin de belasting de efficiënte allocatie (in prijzen en hoeveelheden) laat verschuiven. Ramsey (1927) betoogt als eerste dat de belastingen niet uniform voor economische activiteiten moeten gelden, maar dat het belastingtarief omgekeerd evenredig moet zijn aan de prijselasticiteit van de vraag. Met andere woorden, in die markten waarbij vraag (en aanbod) zeer prijsgevoelig zijn, leidt een belasting tot een grote verschuiving weg van het efficiënte evenwicht (in afwezigheid van externaliteiten). In die markten waarin de reactie op de prijs minder hevig is heeft de belasting een kleine impact op de efficiënte allocatie van de schaarse middelen.

Figuur 2.2 illustreert de werking van een belasting in markten met een meer elastisch en een minder elastisch aanbod. Startend in de markt zonder (vlieg)belasting is er een evenwichtshoeveelheid $Q^0$ bij een evenwichtsprijs $P^0$. Dit evenwicht komt tot stand waar de dalende vraagfunctie de stijgende aanbodfunctie kruist. Bij het introduceren van een belasting gelijk aan (t) – de rode pijl in Figuur 2.2 – ontstaat een nieuw evenwicht. In het geval van een meer elastische aanbodfunctie verschuift het evenwicht naar $Q^1$ bij een consumentenprijs $P^1$. Oftewel, er is een lagere hoeveelheid en de consumenten betalen een hogere prijs. Daar staat tegenover dat er belastingopbrengsten zijn gelijk aan (t) maal de evenwichtshoeveelheid $Q^1$. Uit de economische theorie, zie onder andere Varian & Melitz (2024), volgt dat de som negatief is, er is sprake van een welvaartsverlies verdeeld over de consumenten en producenten gelijk aan de oppervlaktes A + B.

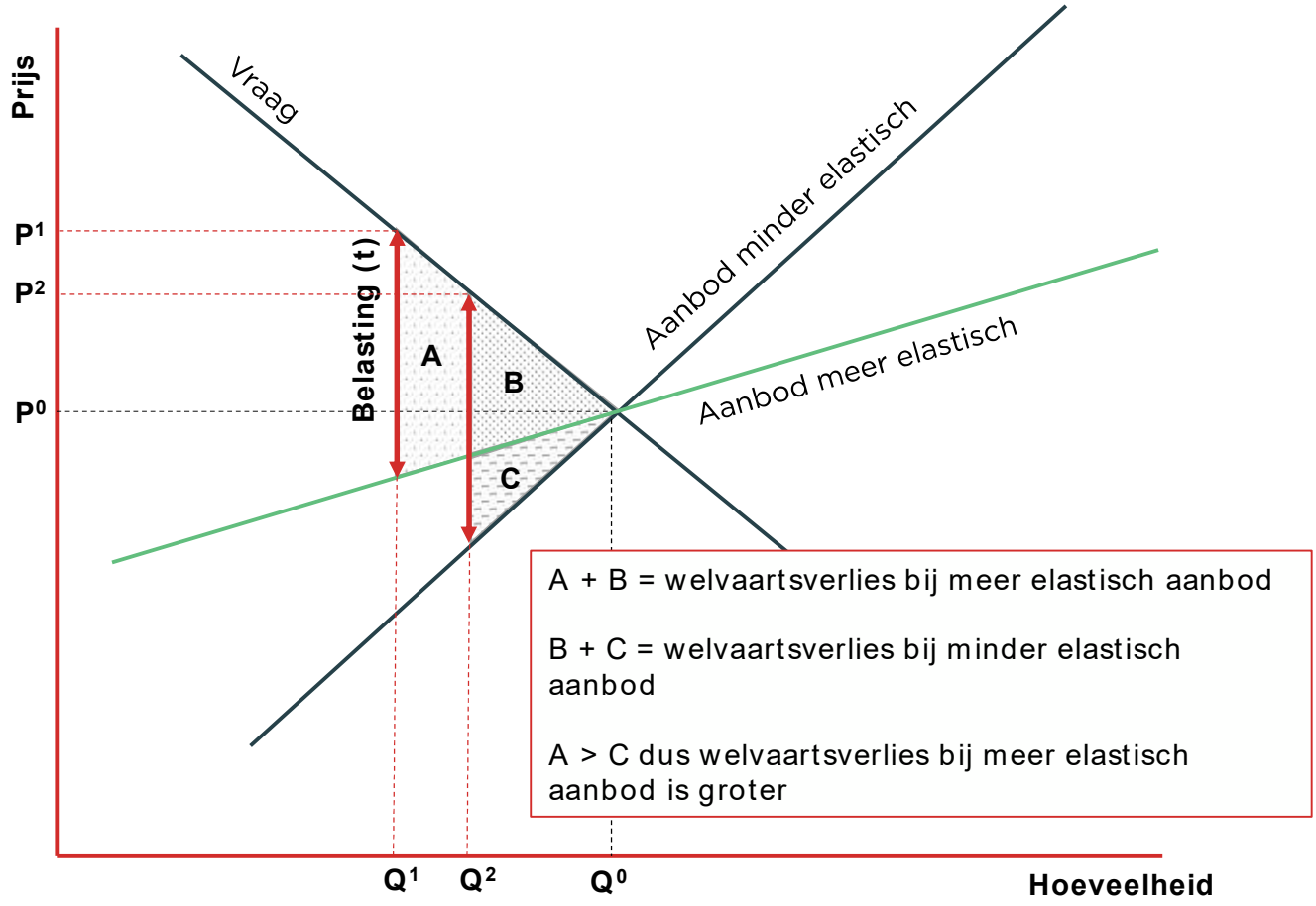
Stel nu dat het aanbod minder prijselastisch is. De helling van de aanbodsfunctie in Figuur 2.2 is dan steiler. In het meest extreme geval is de aanbodsfunctie verticaal en ligt het aanbod vast. Capaciteitsschaarste wordt in luchtvaartmarkten gekoppeld aan aanbod wat niet langer op de prijs (of belastingen) reageert. In het geschetste geval resulteert dezelfde belasting (t) tot een nieuw evenwicht in $Q^2$ met prijs $P^2$. Ook nu is er sprake van een welvaartsverlies, in dit geval gelijk aan B + C. Wat zichtbaar is, is dat de evenwichtshoeveelheid minder sterk daalt als gevolg van de belasting bij een minder elastisch aanbod dan in vergelijking met een meer elastisch aanbod. Eenzelfde soort figuur is te tekenen voor verschillende niveaus van prijsgevoeligheid bij consumenten.

Dit mechanisme van de prijsgevoeligheid van vraag en aanbod is toepasselijk bij de klassieke analyses over belastingconcurrentie van onder andere Wilson (1986) en Zodrow & Mieszkowski (1986). In deze studies staat de concurrentie tussen jurisdicties centraal in het belasten van economische activiteiten en/of productiefactoren (zoals kapitaal en arbeid). Eén van de belangrijke inzichten uit die analyses is dat het belasten van mobiele productiefactoren bij verschillen in belastingtarieven snel kan leiden tot het uitwijken van die productiefactoren naar de jurisdicties met lagere belastingen. Voor luchtvaartmaatschappijen is dit een relevant inzicht aangezien ze de capaciteit kunnen verplaatsen naar luchthavens waar, ceteris paribus, de totale operationele kosten lager zijn. Het te hanteren belastingtarief is onderdeel van die operationele kosten.

De mogelijkheid voor luchtvaartmaatschappijen om uit te wijken en toch hetzelfde verzorgingsgebied te blijven bedienen is afhankelijk van de betalingsbereidheid en de kosten die passagiers hebben om zo'n alternatieve

luchthaven te bereiken. Rietveld (2012) laat zien dat landsgrenzen weliswaar een belangrijke barrière vormen voor ruimtelijke interactie, maar dat deze grensbarrières binnen Europa in de loop der tijd zijn afgenomen. Tegelijkertijd blijven de effecten substantieel: grensoverschrijdende interacties kunnen nog steeds aanzienlijk lager liggen dan vergelijkbare binnenlandse verplaatsingen. Onderzoek in een andere consumentenmarkt, namelijk in de tankmarkt, laat zien hoe sterk consumenten over de landsgrenzen heen kunnen reageren op belastingverschillen. Van Vuuren et al. (2001) laten zien dat ruimtelijke verschillen in brandstofbelastingen aanzienlijke verschuivingen in tankgedrag kunnen veroorzaken. Voor een klein land als Nederland kunnen zelfs relatief beperkte belastingverschillen leiden tot verplaatsing van economische activiteit naar regio's met lagere belastingen. Hoewel de context verschilt van de luchtvaart, is het onderliggende mechanisme vergelijkbaar: wanneer de kosten van uitwijken beperkt zijn, kan belastingheffing leiden tot verplaatsing van activiteiten naar alternatieve locaties.

Figuur 2.2 Bij een meer prijsgevoelig aanbod is het welvaartsverlies van een belasting, ceteris paribus, groter




Bron: SEO Economisch Onderzoek

## 2.3 Empirische inzichten vliegbelasting

### Recente internationale studies

Bernardo et al. (2024) en Helmers & Van der Werf (2025) zijn de meest recente voorbeelden van empirische studies naar de impact van het introduceren van een vliegbelasting in landen binnen Europa. Bernardo et al. (2024) kijken naar Europese landen en Helmers & Van der Werf (2025) kijken specifiek naar Duitsland.

Bernardo et al. (2024) analyseren de impact van de lidstaat-specifieke vliegbelasting op zowel het aanbod in aantal vliegbewegingen, de CO2-uitstoot als de verdelingseffecten over verschillende typen reizigers binnen Europa voor de periode 2007-2019. In hun empirische analyse toetsen ze op routeniveau of het van toepassing zijn van een vliegbelasting (onafhankelijk van de hoogte) een impact heeft. Zo'n introductie leidt gemiddeld tot een daling in het aantal vliegbewegingen van circa 12 procent voor lowcost-carriers. De reactie van netwerkluchtvaartmaatschappijen is veel beperkter omdat overstappende passagiers niet onder de belastingmaatregelen vallen.

Helmers & Van der Werf (2025) kijken naar het effect van de Duitse vliegbelasting gedurende de periode 2011-2019 op het aantal vertrekkende reizigers per Duitse luchthaven. De vliegbelasting in Duitsland is geïntroduceerd in drie afstandscategorieën met een tarief van respectievelijk € 8, € 25 en € 45 in 2011. De tarieven zijn in de loop der tijd aangepast aan de consumentenprijsindex. Het tarief voor de eerste afstandscategorie is daarbij sterker gestegen dan de tarieven voor de overige afstandscategorieën. Interessant is dat de onderzoekers een uitsplitsing maken naar de grotere (hub)luchthavens in Duitsland (Berlin-Tegel, Düsseldorf, Frankfurt Main en München) enerzijds en de overige (regionale) luchthavens anderzijds. Hun resultaten laten zien dat de vliegbelasting in Duitsland sinds 2011 leidt tot een daling van het aantal passagiers op de regionale luchthavens van tussen de 9 en 13 procent. Voor de grotere (hub)luchthavens is dit effect kleiner vanwege, onder andere, de overstappende passagiers.

## Inzichten impact vliegbelasting Nederland en prognoses met AEOLUS

Nederland kende een vliegbelasting in de periode van juli 2008 tot juli 2009 (tarief naar nul). Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft meerdere onderzoeken uitgevoerd naar het effect van deze belastingmaatregel. Ter voorbereiding van de implementatie van die maatregel is in 2007 onderzoek uitgevoerd naar de te verwachten effecten van een introductie van een vliegbelasting met behulp van het nationale luchtvaartmodel AEOLUS. Box 2.2 geeft een niet-technische toelichting van dit model en de mogelijke onderschatting van de effecten van kostenveranderingen op regionale luchthavens binnen dit model. Significance, SEO & To70 (2007) hebben op basis van AEOLUS toen ingeschat dat de vliegbelasting van circa € 11 per vertrekkende passagier resulteert in een daling van het aantal passagiers van tussen de 8 en 10 procent op Schiphol en een daling van tussen de 11 en 13 procent op de regionale luchthavens.

Deze inschatting kent dezelfde orde van grootte zoals later empirisch vastgesteld voor de andere Europese markten in dezelfde periode, zie bijvoorbeeld Bernardo et al. (2024) en Helmers & Van der Werf (2025). Ook het verschil tussen grotere (hub)luchthavens en regionale luchthavens is consistent. De studie van het KiM – Gordijn & Kolkman (2011) – bevat geen econometrische analyse van de impact van de vliegbelasting maar wel een beschrijvende analyse kijkend naar het uitwijkgedrag van passagiers en de ontwikkeling in het aanbod op luchthavens. Gordijn & Kolkman (2011) concluderen dat de prognose van Significance in lijn ligt met de daadwerkelijke geobserveerde relatieve daling van het aantal passagiers op Schiphol van circa 7 procent ten opzichte van het Europese gemiddelde.

Box 2.2 Het nationale luchtvaartmodel AEOLUS is gebruikt om de impact van de vliegbelasting in te schatten

Voor de analyse van luchtvaartbeleid wordt in Nederland veelvuldig gebruik gemaakt van AEOLUS. AEOLUS is een langetermijnprognosemodel specifiek voor de luchtvaart. Het modelleert onder andere de ontwikkeling van passagiersstromen, luchthavenkeuzes, bestemmingskeuzes en emissies bijvoorbeeld bij veranderingen in beleid.

AEOLUS werkt vanuit de vraagzijde van de economie waarbij het aanbod in vliegbewegingen volgt uit het gemodelleerde keuzegedrag van consumenten. AEOLUS modelleert geen directe strategische keuzes van luchtvaartmaatschappijen om, bijvoorbeeld, andere routes aan te bieden als deze winstgevender zijn of bepaalde luchthavens helemaal niet te bedienen (zolang er nog wel voldoende vraag is naar deze routes).

Dit betekent dat de verschillende (prognose)studies die zijn uitgevoerd ten behoeve van de (her)introductie en/of aanpassing van de vliegbelasting niet kijken naar het mogelijke effect van het strategische gedrag van luchtvaartmaatschappijen om in het geheel uit te wijken, zelfs als er nog voldoende vraag gegenereerd wordt. De uitkomsten van de (prognose)studies zijn daarom met name gebaseerd op de gehanteerde prijselasticiteit, het afwentelpercentage van prijs-/kostenveranderingen door luchtvaartmaatschappijen en de aantrekkelijkheid van een luchthaven voor consumenten in andere kenmerken die gegeneraliseerde kosten bepalen, zoals bereikbaarheid en parkeren.

Voor de regionale luchthavens waar geen capaciteitsschaarste is of wordt verwacht – Groningen Airport Eelde en Maastricht Aachen Airport – zullen luchtvaartmaatschappijen eerder strategisch hun aanbod fundamenteel kunnen aanpassen dan op luchthavens met schaarste. De belangrijkste reden is dat schaarste een indicatie is dat de vraag hoger ligt dan het aanbod en dat eventuele ruimte die een luchtvaarmaatschappij achterlaat door de activiteiten op die luchthavens te stoppen snel zal worden ingevuld door een andere luchtvaartmaatschappij. Bij schaarste vertegenwoordigen slots een economische waarde waardoor de opportuniteitskosten van zo'n fundamentele strategische verandering hoger liggen. Door het te verwachten strategische gedrag van 'footloose' luchtvaartmaatschappijen op luchthavens zonder capaciteitsschaarste niet mee te nemen is er mogelijk sprake van een onderschatting van de impact van kostenstijgingen (zoals een vliegbelasting) voor de totale activiteiten op dit type luchthavens, zoals Groningen Airport Eelde.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Ook bij de hernieuwde invoering en verhoging van de vliegbelasting in Nederland vanaf 2021 zijn er vooraf en achteraf onderzoeken uitgevoerd. Zo laat CE Delft (2022) de te verwachten impact zien van een stijging van circa € 18 van de vliegbelasting tot € 26 voor de periode vanaf 2023. Om de te verwachten effecten in kaart te brengen is opnieuw het luchtvaartmodel AEOLUS ingezet. Uit dit onderzoek volgt dat de genoemde stijging van de vliegbelasting leidt tot een daling op Schiphol in het aantal passagiers van maximaal circa 6 procent, terwijl voor de regionale luchthavens een daling van ongeveer 12 procent uit het prognosemodel volgt. Daarmee ligt deze prognose uit 2022 ook qua orde van grootte in lijn met de empirische studies.

Ook de studie naar de impact van de differentiatie in de vliegbelasting door CE Delft & Significance (2025) gebruikt het AEOLUS-model om verschillende varianten van de vliegbelasting door te rekenen voor de zichtjaren 2030, 2035 en 2040. Deze studie concludeert dat de differentiatie van de vliegbelasting slechts leidt tot een zeer beperkte afname van het aantal passagiers (circa 0,1–0,7 procent in 2030) en nauwelijks effect heeft op het aantal vluchten. Wat betreft de regionale luchthavens concludeert de studie dat het effect op het totale aantal passagiers in elk van de belastingvarianten beperkt blijft tot maximaal 2,9 procent. Let wel, de studie van CE Delft & Significance (2025) vergelijkt de situatie van de verhoogde niet-afstandsafhankelijke belasting met verschillende opties voor differentiatie. De combinatie van differentiatie op afstand en het vooral faciliteren van vliegbewegingen in de afstandscategorie met het laagste (en gelijkblijvende) tarief door de regionale luchthavens biedt een logische verklaring voor de inschatting van een beperkte verandering in het aantal passagiers. De beperkte afname op Schiphol heeft deels te maken met de capaciteitsschaarste – waardoor het aanbod minder prijsgevoelig is – en het niet belasten van de overstappende reizigers, deze reizigers vormen een substantieel deel van alle passagiers op Schiphol.

Zoals toegelicht in Box 2.2 modelleert AEOLUS geen door aanbod gestuurde veranderingen in luchtvaartnetwerken. Eventuele strategische (re)acties van luchtvaartmaatschappijen om hun aanbod te verplaatsen naar andere luchthavens met een gunstiger verhouding tussen kosten en aantrekkelijkheid voor consumenten

vallen daardoor buiten de onderzoeken die zijn uitgevoerd aan de hand van het AEOLUS-model. Voor luchthavens waar geen capaciteitsschaarste geldt – zoals Groningen Airport Eelde – is de kans op dit soort strategische verplaatsing van het aanbod, ondanks de aanwezigheid van de vraag naar luchtvaartdiensten groter dan op luchthavens die al te maken hebben met capaciteitsschaarste. Door deze (re)acties niet mee te nemen in de prognosemodellen is er mogelijk sprake van een onderschatting van de impact van kostenveranderingen voor de totale activiteiten op dit type luchthavens.

Het recente onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) – Zijlstra & 't Hoen (2026) – benoemt ook de dynamiek van veranderingen in het aanbod door luchtvaartmaatschappijen als een indirect effect van de (her)introductie van de vliegbelasting vanaf 2021. Deze dynamiek speelt met name op de regionale luchthavens die nog geen capaciteitsschaarste kennen en met name vliegbewegingen faciliteren van lowcost-carriers en charters die het prijsgevoelige deel van de consumenten bedienen. Zijlstra & 't Hoen (2026) benoemen dat Maastricht Aachen Airport en Groningen Airport Eelde in de verdrukking komen door prijsstijgingen via het strategische gedrag van dit type luchtvaartmaatschappijen.

Er zijn veel voorbeelden waarbij luchtvaartmaatschappijen in Europa aangeven hun aanbod te staken op bepaalde luchthavens vanwege stijgende kosten in het algemeen of, soms expliciet vanwege de invoering/verhoging van een vliegbelasting. Zoals eerder besproken gaat het vaak om zogenoemde 'footloose' luchtvaartmaatschappijen waarvoor de opportuniteitskosten van het verplaatsen van hun vliegbewegingen op regionale luchthavens relatief laag zijn. Naast de berichtgeving over het (aankondigen van het) aanpassen van het aanbod zijn er ook veel voorbeelden van het daadwerkelijk niet langer bedienen van (regionale) luchthavens als gevolg van stijgende kosten. Enkele voorbeelden zijn:

- **Ryanair** heeft meerdere malen een forse reductie van het aantal vliegbewegingen aangekondigd op specifieke luchthavens naar aanleiding van een verhoging van vliegbelasting of luchthavengelden. Recent gaat het bijvoorbeeld om een aankondiging van het halveren van het aantal vliegbewegingen op Berlijn.[8] Hierbij noemt Ryanair expliciet de vliegbelasting als reden en verplaatst Ryanair de vliegbewegingen naar lidstaten zonder vliegbelasting zoals Zweden en Slowakije. Ook bij andere kostenstijgingen, zoals bijvoorbeeld de Airport Development Fee op luchthavens van Athene en Thessaloniki in Griekenland, reageert Ryanair met een reductie in het aantal vliegbewegingen;[9]
- **Corendon** geeft in de tweede helft van 2025 aan stevig in te zetten op het verplaatsen van het aanbod naar Duitse luchthavens net over de grens, met name naar Düsseldorf, en verwijst daarbij mede naar de gestegen kosten op de Nederlandse (regionale) luchthavens.[10] Tegelijkertijd is Corendon gestopt met het bedienen van Maastricht Aachen Airport;
- **Wizz Air** geeft in de tweede helft van 2025 aan haar basis – en de daarbij horende vliegcapaciteit – in Wenen te sluiten als gevolg van stijgende kosten en belastingen.[11] De luchthaven van Wenen past volgens Wizz Air door deze kosten en belastingen niet langer bij het ultra-lowcost-bedrijfsmodel. Een belangrijke factor lijkt ook te zijn dat er een alternatieve en goedkopere luchthaven nabij Wenen ligt, namelijk de luchthaven van Bratislava.

8 Zie https://corporate.ryanair.com/news/ryanair-to-close-7-aircraft-berlin-base-from-oct-2026/.
9 Zie https://corporate.ryanair.com/news/ryanair-closes-3-aircraft-thessaloniki-base-for-winter-26/.
10 Zie https://nieuws.corendon.nl/corendon-zet-stevig-in-op-vertrek-vanuit-duitsland/.
11 Zie https://www.wizzair.com/en-gb/information-and-services/about-us/news/2025/09/10/wizz-air-to-cease-base-operations-in-vienna.

## Vliegbelasting in omringende landen

Er bestaat geen geharmoniseerde Europese vliegbelasting. Tariefregulering van de luchtvaart loopt op Europees niveau via beleidsmaatregelen zoals Fit for 55, ReFuelEU Aviation, RED II, het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) en CORSIA. De herziening van de Europese Energy Taxation Directive (ETD) heeft niet geleid tot de invoering van een gezamenlijke Europese vliegbelasting.

Lidstaten hebben de vrijheid om unilateraal vliegbelastingen in te voeren. Dit heeft geleid tot een gefragmenteerd Europees landschap met verschillende (afstands)categorieën en tarieven van vliegbelasting per lidstaat. Medio 2026 heffen nog 7 van de 27 andere EU-lidstaten een vergelijkbare vorm van vliegbelasting als die in Nederland. In Hongarije en Zweden is de vliegbelasting recent weer afgeschaft. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de vliegbelastingen voor die 7 EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk (geen lidstaat).

Tabel 2.1 Nederland behoort tot de lidstaten met het hoogste tarief van de vliegbelasting

| Lidstaat | Vliegbelasting per persoon per vliegbeweging (vertrek) | Toekomst / opmerkingen |
|---|---|---|
| België | € 10 < 501 km<br>€ 5 > 500 km | € 11 < 500 km (per 2029)<br>€ 10 > 500 km (per 2027) |
| Denemarken | € 4 binnen Europa<br>€ 16 middellange afstand<br>€ 54 lange afstand | Afstanden per bestemming<br>Gefaseerde invoering met jaarlijkse verhoging tot 2030 |
| Duitsland | € 15,53 < 2.501 km<br>€ 39,34 > 2.500 km en < 6.001 km<br>€ 70,83 > 6.000 km | Verlaging per juli 2026 naar respectievelijk € 13,03, € 33,01 en € 59,43 |
| Frankrijk | € 7,40 binnen Europa<br>€ 15,00 middellange afstand<br>€ 40,00 lange afstand | Differentiatie naar ticketklasse, getoonde bedragen zijn voor economyclass<br>Per juni 2026 gelden kortingen voor routes met een openbaredienstverplichting |
| Italië | Variërend tussen circa € 6,50 en € 9,00 | Niet nationaal geregeld, maar per gemeente |
| Nederland | € 30,25 | Differentiatie per januari 2027 naar (prijspeil 2025):<br>€ 29,40 korte afstanden<br>€ 47,24 middellange afstanden<br>€ 70,86 lange afstanden |
| Noorwegen | Circa € 5,00 - € 6,00 binnen Europa<br>Circa € 30,00 - € 35,00 buiten Europa | Verlaging van vliegbelasting was onderdeel van belastingplannen 2024/2025 |
| Oostenrijk | € 30 < 351 km<br>€ 12 > 350 km | |
| Verenigd Koninkrijk | Standaard € 19 voor binnenlands<br>Standaard € 38 < 2.001 mijl<br>Standaard € 290 > 2.000 en < 5.501 mijl<br>Standaard € 300 > 5.500 mijl | Naast differentiatie in afstand is er ook differentiatie naar reisklasse, tarieven worden jaarlijks geïndexeerd |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: Belastingtarieven juni 2026, valuta omgerekend met wisselkoersen juni 2026, zie Referenties voor de bron per lidstaat

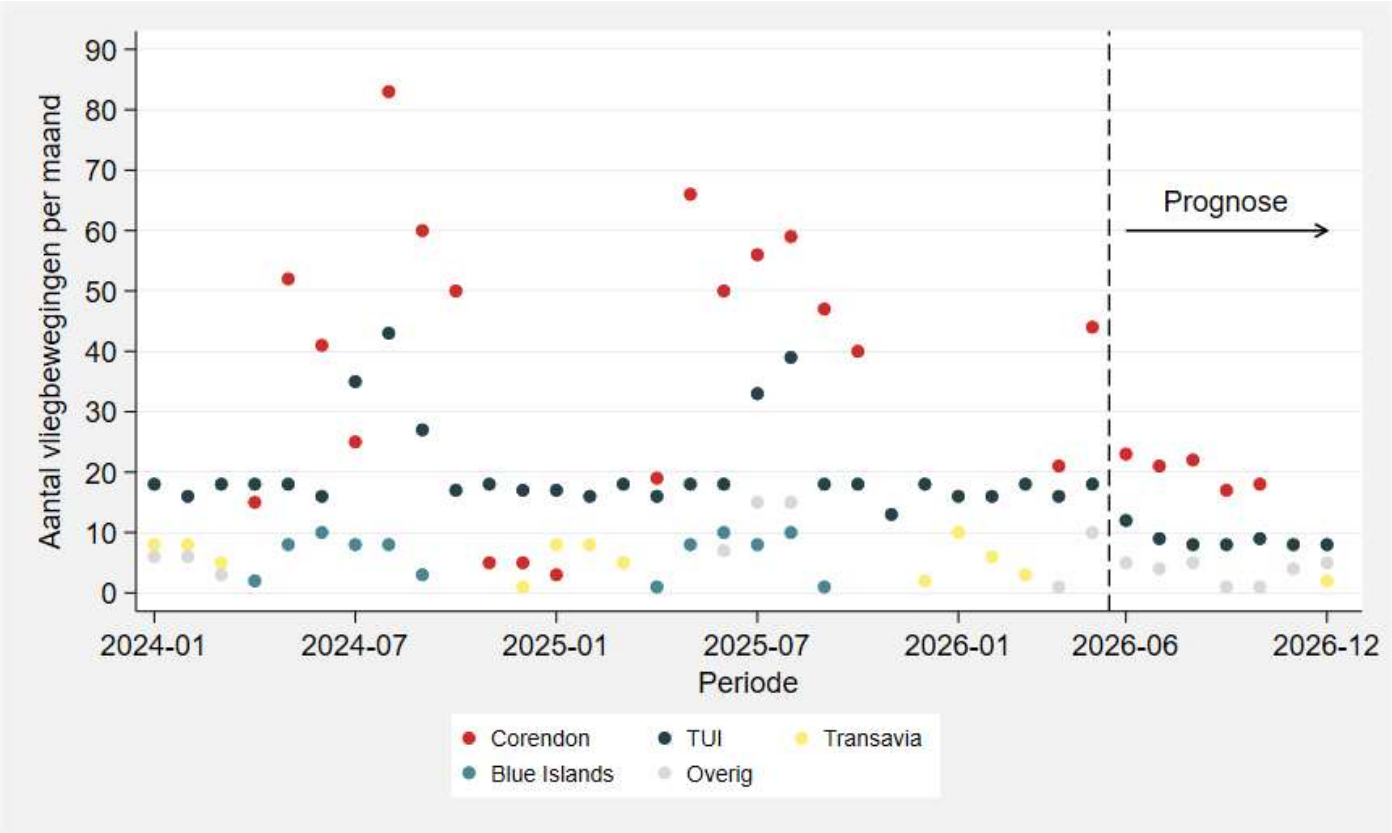
Nederland kent momenteel één van de hoogste tarieven van de vliegbelasting. Met een tarief van € 30,25 per vertrekkende passagier, ongeacht de bestemming, ligt de Nederlandse belasting aanzienlijk hoger dan de belastingen op korte afstandsvluchten in buurlanden zoals België (€ 5 tot € 10), Duitsland (€ 15,53 voor vluchten tot 2.500 kilometer), Denemarken (€ 4 voor intra-EER-vluchten) en Noorwegen (€ 5,20). Het Verenigd Koninkrijk kent hogere tarieven. Ook afstandsafhankelijke belastingen voor langeafstandsvluchten in landen als Duitsland en het Frankrijk liggen boven het huidige Nederlandse tarief.

# 3 Impact voor Groningen Airport Eelde

## 3.1 Kenmerken vliegactiviteiten Groningen Airport Eelde

Figuur 3.1 laat het aantal gerealiseerde vliegbewegingen per luchtvaartmaatschappij per maand vanaf Groningen Airport Eelde zien vanaf 2024 tot en met mei 2026. Daarnaast laat het ook de prognose zien per maand voor de rest van 2026. Het duidelijk zichtbare seizoenspatroon is niet verrassend waarbij het aantal vliegbewegingen in de maanden mei, juni, juli, augustus, september en oktober duidelijk hoger ligt dan in de wintermaanden. Qua concurrentiepositie valt het ook op dat binnen een seizoen Groningen Airport Eelde afhankelijk is van twee luchtvaartmaatschappijen. In de zomermaanden gaat het om Corendon en TUI, in sommige zomermaanden zijn er ook andere luchtvaartmaatschappijen actief met enkele vliegbewegingen zoals Blue Islands. In de wintermaanden zijn het gedurende deze tijdsperiode met name TUI (Spanje en Griekenland) en Transavia (Zweden) die het aanbod verzorgen. De prognose voor de rest van 2026 laat zien dat zowel Corendon als TUI hun aanbod verder verlagen.

Figuur 3.1 Het aanbod op Groningen Airport Eelde is sterk seizoensgebonden en afhankelijk van enkele luchtvaartmaatschappijen



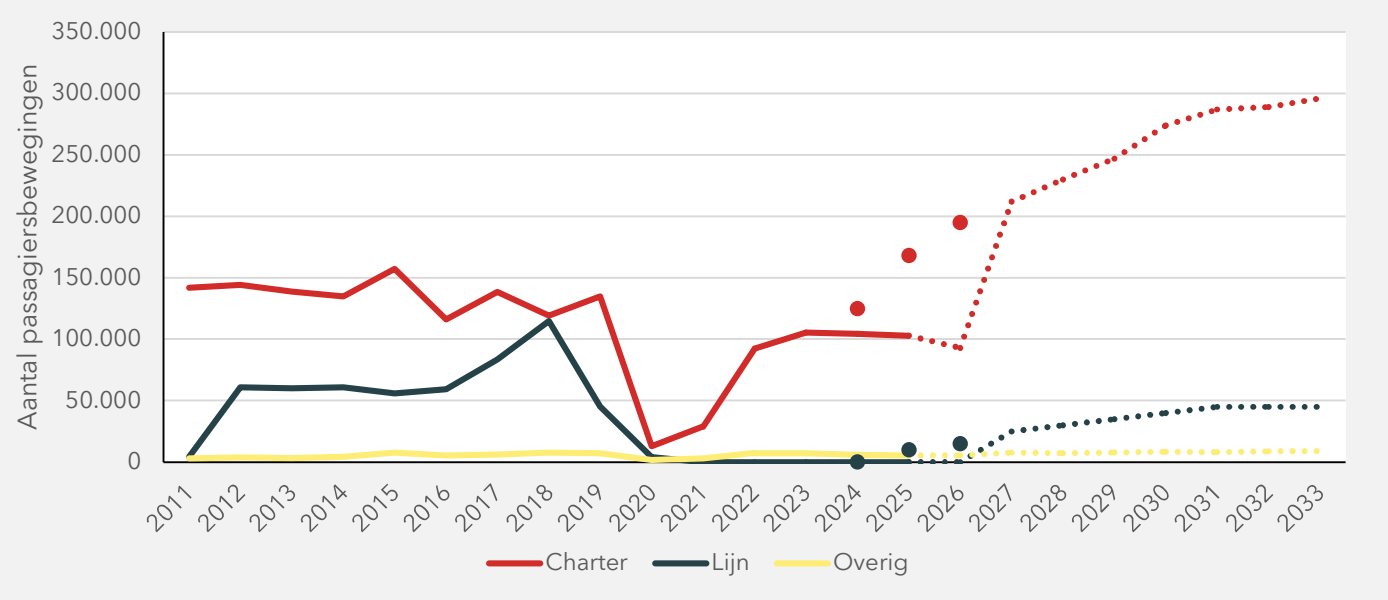

Bron: Groningen Airport Eelde, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Noot: De categorie Overig betreft: Braathens Regional Airways, actief januari 2024 tot en met maart 2024 met in totaal 15 vliegbewegingen; Emerald Airlines, actief juni 2025 tot en met augustus 2025 met in totaal 25 vliegbewegingen; Sky Express, actief juli 2025 tot en met augustus 2025 met in totaal 12 vliegbewegingen; Aurigny Air Services, actief vanaf april 2026 met tot en met september 2026 met in totaal 26 vliegbewegingen.

De geografische spreiding van de bestemmingen is van belang voor de impact van de naar afstandsklasse gedifferentieerde vliegbelasting. Voor Groningen Airport Eelde is het met name het bedienen van bestemmingen in Turkije dat *ceteris paribus* zal bijdragen aan een feitelijke verhoging van de vliegbelasting vanwege de differentiatie. In de periode april 2025 tot en met april 2026 gaat circa dertig procent van de vliegbewegingen vanaf Groningen Airport Eelde naar Turkije (Antalya en Alanya). Dit betekent dat voor deze luchthaven de introductie van de gedifferentieerde vliegbelasting per januari 2027 resulteert in een gemiddelde stijging van de vliegbelasting. Het tarief voor de eerste afstandsklasse bedraagt circa € 30 en voor de tweede afstandsklasse circa € 47,50. Het gewogen gemiddelde voor Groningen Airport Eelde – rekening houdend met Turkije als bestemming – is daarmee gelijk aan 70 procent * € 30 + 30 procent * € 47,50, oftewel € 35. Dit betreft een stijging van circa 17 procent.

Figuur 3.2 laat de passagiersontwikkeling zien vanaf 2011 tot aan 2025 en de geprognotiseerde passagiersontwikkeling vanaf 2026 tot aan 2033. Deze prognose is opgesteld door de luchthaven in het kader van de ontwikkelde strategie Groningen Airport Eelde NV 2024-2033 en in het eerste kwartaal 2023 aangeboden aan de aandeelhouders van de luchthaven.[12] De prognose van de luchtvaartactiviteiten maakt onderscheid naar de belangrijkste soorten verkeer op de luchthaven: chartervluchten, lijnvluchten, lesvluchten, transport- en vrachtvluchten, maatschappelijke vluchten en general aviation.

Figuur 3.2 De passagiersontwikkeling vanaf 2024 blijft achter bij de prognose uit het strategisch plan




Bron: Groningen Airport Eelde (Financiële onderbouwing strategisch plan 2024-2033 en jaarverslagen), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Noot: Stippellijnen geven de prognose aan, voor de jaren 2024 tot en met 2026 geven de stippen de oorspronkelijke prognose uit het strategisch plan weer

Bij de huidige passagiersaantallen bedraagt de opbrengst van de vliegbelasting circa € 1,5 miljoen per jaar. Het gaat om circa 100 duizend passagiersbewegingen, dit zijn 50 duizend vertrekkende passagiersbewegingen, bij een tarief van circa € 30. Bij tariefdifferentiatie vanaf 2027 zal deze opbrengst, ceteris paribus, toenemen tot € 1,75 miljoen. Dit volgt uit het hanteren van het naar bestemmingen gewogen gemiddelde tarief van € 35 bij circa 100 duizend passagiersbewegingen.

[12] Zie https://www.groningenairport.nl/over-gae/strategie.

Figuur 3.2 toont ook dat in de jaren 2024, 2025 en 2026 (nieuwste prognose) de passagiersontwikkeling achterblijft bij de verwachte ontwikkeling in het strategisch plan. Eén van de oorzaken van deze achterblijvende vraag is de verhoging van de vliegbelasting in 2023. Ten opzichte van de toen meest recente passagiersprognoses uit AEOLUS lag de inschatting in het strategisch plan binnen de bandbreedte van de laagste en hoogste WLO-scenario's, zie SEO Economisch Onderzoek (2023). De meest recente doorrekening van de nieuwe WLO-scenario's houdt rekening met de vliegbelasting op het niveau van 2023 en kijkt naar de zichtjaren 2040 en 2060 (Significance, 2025). De langetermijnprognose in deze scenario's voor Groningen Airport Eelde in 2040 ligt tussen de 200 duizend en 500 duizend passagiers. De doorrekening toont niet het groeipad van 2023 naar 2040. Wel suggereert deze doorrekening dat de originele inschatting uit het strategisch plan in lijn is met nationale prognoses, ondanks de lagere realisatie in de afgelopen drie jaar. De waarschijnlijke reden voor deze tegenstelling is dat de ontwikkelingen op Groningen Airport Eelde met name gedreven worden door de strategische (re)acties van de enkele luchtvaartmaatschappijen en juist dit gedrag niet in AEOLUS op deze wijze wordt meegenomen.

De positie van Groningen Airport Eelde – gekenmerkt door afhankelijkheid van enkele aanbieders en niet-stijgende of dalende passagiersbewegingen – is niet uniek in Europa. Er is een brede consensus onder sectorpartijen, wetenschappers en beleidsmakers dat de (financiële) levensvatbaarheid van kleinere, regionale luchthavens in Europa structureel fragiel is en ook in de toekomst onder druk staat. Hier wordt door lidstaten ook naar gehandeld: een quickscan in de *State Aid Transparency* van de Europese Commissie geeft inzicht in meer dan 450 individuele steunverleningen aan ondernemingen in de luchtvaart (H.51) in de categorie *Aid for regional airports (Art. 56a)*.[13] Het gaat hierbij om die steunverleningen waarbij een meldingsplicht geldt. Het gaat zowel om steunverleningen voor exploitatiekosten als voor investeringen (of kapitaalkosten). Deze steun staat los van de eventuele vergoeding van de kosten van en investeringen in diensten van algemeen belang die niet-economisch van aard zijn, zoals kosten voor beveiliging, brandweer en veiligheid. Deze vallen niet onder staatssteun.

Budd et al. (2024) reflecteren in hun onderzoek op de levensvatbaarheid van regionale luchthavens. Zij concluderen dat niet alleen de omvang van de activiteiten ten opzichte van de kosten een rol speelt, maar ook dat kleinere luchthavens te maken hebben met een seizoensgebonden vraag (terwijl capaciteit het hele jaar beschikbaar is), afhankelijk zijn van slechts één of enkele (vaak lowcost-) luchtvaartmaatschappijen en moeite hebben om voldoende niet-luchtvaartgebonden omzet te realiseren (zoals parkeren, retail en vastgoed). Box 3.1 gaat verder in op de overwegingen van de luchtvaartmaatschappijen die (potentieel) Groningen Airport Eelde bedienen. Dezelfde kwalitatieve conclusies rondom de determinanten volgen uit onderzoeken van onder andere ACI Europe (2023), Oxera (2024) en de Europese Commissie (2026). Deze laatste studie is uitgevoerd in het kader van de revisie van de Europese richtsnoeren voor staatssteun voor luchthavens en luchtvaartmaatschappijen.

### Box 3.1 Voor de luchthaven relevante luchtvaartmaatschappijen benadrukken het belang van lagere kosten

Zowel de economische theorie als verschillende beschouwende en empirische studies die specifiek kijken naar de marktcontext van kleinere (regionale) luchthavens wijzen in de richting van footloose luchtvaartmaatschappijen die bij kostenstijgingen relatief weinig doorberekenen aan consumenten en vooral in hun aanbod sterk reageren op ontstane kostenverschillen tussen luchthavens. Voor dit onderzoek hebben we meerdere luchtvaartmaatschappijen uitgenodigd om te reflecteren op hun strategische keuzes bij het aanbieden van routes en capaciteit op kleinere regionale luchthavens in het algemeen, en op Groningen Airport Eelde in het bijzonder.

Binnen de looptijd van dit onderzoek waren Corendon Airlines, TUI Nederland en Wizz Air Group beschikbaar om hun strategische keuzes toe te lichten. Qua bedrijfsmodel liggen Corendon en TUI dichter bij elkaar dan Wizz Air. Corendon

[13] Zie https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search.

en TUI bedienen de Nederlandse vakantiemarkt – met name richting Zuid-Europa en het Middellandse Zeegebied – als charterluchtvaartmaatschappijen, terwijl Wizz Air zich positioneert als een ultra-lowcost-carrier en met een geografische focus op Midden- en Oost-Europa lijndiensten aanbiedt.

De luchtvaartmaatschappijen geven aan een marktsegment te bedienen dat zeer prijsgevoelig is. Het prijsverschil waarbij consumenten bereid zijn om via een omliggende luchthaven te reizen, ligt in de ervaring van de luchtvaartmaatschappijen bij benadering rond de tientallen tot honderd euro.

Kleinere, regionale luchthavens – zoals Groningen Airport Eelde – spelen daarbij voor deze luchtvaartmaatschappijen een duidelijke rol vanwege de relatief lage kosten en toegankelijkheid voor reizigers en het bedienen van niche- of seizoenroutes. Tegelijkertijd signaleren ze dat de capaciteit van regionale luchthavens in Europa groter is dan luchtvaartmaatschappijen kunnen benutten, gegeven de schaarste aan andere productiefactoren, met name arbeid en vliegtuigen. Voor luchtvaartmaatschappijen die lijndiensten aanbieden is het niet aantrekkelijk om twee kleine, regionale luchthavens via één route te verbinden, maar ligt de focus op het verbinden van zo'n kleinere luchthaven met een grotere luchthaven. Op deze grotere luchthaven kan capaciteitsschaarste wel een belangrijke rol spelen waardoor routes naar regionale luchthavens beperkt worden.

Hierdoor bevinden luchthavens zoals Groningen Airport Eelde zich in een kwetsbare positie waarbij luchtvaartmaatschappijen sterk op de te behalen marges letten en bij kostenverschillen relatief eenvoudig uitwijken naar goedkopere luchthavens binnen hetzelfde of een nabijgelegen verzorgingsgebied, of naar geheel andere routes. Dit geldt niet alleen voor bestaand aanbod en routes, maar ook voor eventueel door de luchtvaartmaatschappijen nieuw te ontwikkelen aanbod en routes. Daarbij benadrukken de luchtvaartmaatschappijen dat het niet uitsluitend gaat om lagere kosten of de hoogte van de vliegbelasting, maar ook de om positie van zo'n luchthaven in het gehele netwerk van de luchtvaartmaatschappij en andere kenmerken die het aantrekkelijk maken om een luchthaven te bedienen zoals de verwachte vraag vanuit het verzorgingsgebied en, bijvoorbeeld, de bereikbaarheid en parkeermogelijkheden voor reizigers.

Ten opzichte van omliggende luchthavens heeft Groningen Airport Eelde een kleiner verzorgingsgebied en vervult de luchthaven geen cruciale rol binnen het netwerk van deze luchtvaartmaatschappijen. Voor Groningen Airport Eelde geldt dat de omliggende luchthavens in Duitsland een groter verzorgingsgebied hebben met zowel Duitse consumenten als het overlappende deel van de Nederlandse markt. De luchtvaartmaatschappijen zien wel Nederlandse reizigers gebruikmaken van de luchthavens over de grens, maar zien niet of nauwelijks een omgekeerde beweging waarbij Duitse reizigers gebruikmaken van de Nederlandse regionale luchthavens waaronder Groningen Airport Eelde.

De luchtvaartmaatschappijen hebben een sterke focus op de kosten die ze op regionale luchthavens moeten betalen. Een (marginale) verhoging van de vliegbelasting valt binnen die focus. De vliegbelasting op Groningen Airport Eelde bedraagt naar schatting zo'n 50 tot 75 procent van deze kosten. Daarnaast letten de luchtvaartmaatschappijen ook op andere (operationele) kenmerken zoals: (lokale) regelgeving rond openingstijden, de wijze waarop luchthavendiensten zoals grondafhandeling zijn georganiseerd en de operationele performance van de luchthaven.

Tot slot volgt uit de gesprekken dat onzekerheid en (grote) veranderingen in luchtvaartbeleid resulteren in veranderingen in het aanbod van luchtvaartmaatschappijen op regionale luchthavens die eerder een structureel dan tijdelijk karakter hebben. Enerzijds wijzen de luchtvaartmaatschappijen op de leereffecten en ervaringen van consumenten. De luchtvaartmaatschappijen observeren dat de kans dat een consument nogmaals voor een omliggende luchthaven kiest, ook over de grens, veel groter is nadat de consument één keer zo'n reis heeft gemaakt. Anderzijds geven de luchtvaartmaatschappijen aan ook rekening te houden met de voorspelbaarheid van de (kosten)ontwikkelingen op een luchthaven. Het uitwijken naar andere luchthavens bij een kostenstijging zal niet zonder meer rechtstreeks gevolgd worden door het terugplaatsen van de capaciteit naar de betreffende luchthaven bij het terugdraaien van zo'n kostenverandering vanwege de (ervaren) beleidsonzekerheid als gevolg van de wijzigingen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

## 3.2 Impact vliegbelasting Groningen Airport Eelde

### Werkwijze en aannames

Om inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van een vliegbelasting op Groningen Airport Eelde, vergelijken wij de door de luchthaven eerder opgestelde prognose met drie alternatieve scenario's. De opgestelde prognoses

behoren bij het strategisch plan 2024-2033 van de luchthaven, zie SEO Economisch Onderzoek (2023) voor een eerdere beoordeling van dit plan.

De drie scenario's weerspiegelen verschillende ontwikkelingen in het aanbod van vliegbewegingen en de bijbehorende veranderingen in passagiersaantallen, belastingopbrengsten en de financiële resultaten van de luchthaven. De doorrekening van de scenario's is grofmazig en indicatief op basis van kengetallen. De uitkomsten geven een illustratie van de mogelijke effecten en geen nauwkeurige doorrekening, prognose of welvaartsanalyse. De scenario's bouwen voort op de prognose die behoort bij het strategisch plan 2024-2033. Deze cijfers zijn aangevuld met de meest recente jaarverslagen. Tabel 3.1 geeft in de eerste vier rijen deze prognose voor de periode 2027-2033 weer voor de (afgeronde) passagiersaantallen en het (afgeronde) bedrijfsresultaat van Groningen Airport Eelde vóór rente en belastingen. De laatste rij van de bestaande prognose is de doorrekening van de opbrengst van de vliegbelasting. Hierbij is het uitgangspunt dat de prognose 2024-2033 uitgaat van een vliegbelasting van circa € 7 per vertrekkende passagier, oftewel het niveau van de vliegbelasting in 2022.

Tabel 3.1 Passagiersbelastingen vormen een afruil tussen belastinginkomsten en luchthavenresultaat

| | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Jaarverslag en strategisch plan 2024-2033** | | | | | | | |
| Passagiers (in 1.000) | 237 | 260 | 282 | 314 | 332 | 334 | 341 |
| Resultaat (voor rente en belasting) (in €1.000) | 1.200 | 2.000 | 2.600 | 3.100 | 3.600 | 4.000 | 4.200 |
| *Belastingopbrengsten (in €1.000)* | *900* | *900* | *1.000* | *1.100* | *1.200* | *1.200* | *1.200* |
| **Scenario 1** Lagere groei, gelijke luchthavengelden | | | | | | | |
| Passagiers (in 1.000) | 101 | 110 | 118 | 131 | 137 | 138 | 141 |
| Verandering bedrijfsresultaat t.o.v. prognose (in €1.000) | -1.800 | -2.600 | -3.300 | -4.200 | -4.600 | -4.800 | -5.200 |
| Verandering belastingopbrengsten (in €1.000) | 1.000 | 1.100 | 1.200 | 1.300 | 1.300 | 1.400 | 1.400 |
| **Scenario 2** Reductie luchthavengelden | | | | | | | |
| Passagiers (in 1.000) | 112 | 135 | 162 | 195 | 235 | 283 | 341 |
| Verandering bedrijfsresultaat t.o.v. prognose (in €1.000) | -4.400 | -5.500 | -4.600 | -5.300 | -5.300 | -5.200 | -6.100 |
| Verandering belastingopbrengsten (in €1.000) | 1.200 | 1.600 | 2.000 | 2.400 | 3.000 | 3.900 | 4.900 |
| **Scenario 3** Luchtvaartmaatschappij verlaat GAE | | | | | | | |
| Passagiers (in 1.000) | 55 | 60 | 64 | 71 | 74 | 75 | 77 |
| Verandering bedrijfsresultaat t.o.v. prognose (in €1.000) | -200 | -800 | -1.400 | -2.000 | -2.400 | -2.600 | -2.900 |
| Verandering belastingopbrengsten (in €1.000) | 200 | 300 | 200 | 300 | 200 | 300 | 300 |

Bron: Groningen Airport Eelde Prognose Strategie 2024-2033 en Jaarverslag 2024, bewerking SEO Economisch Onderzoek
Noot: Bedrijfsresultaat bestaat uit de opbrengsten minus de kosten, vermeerderd met NEDAB-bijdrage

Voor de berekeningen gaan we uit van de gemiddelde kosten en opbrengsten per passagier zoals in SEO Economisch Onderzoek (2023). Verder veronderstellen we dat het segment "overig verkeer", niet zijnde charter- of lijndiensten, zich blijft ontwikkelen conform de eerdere prognoses: van circa 7.800 passagiers in 2027 tot circa 9.000 passagiers in 2033. We nemen ook de jaarlijkse NEDAB-bijdragen uit het prognosemodel ongewijzigd over en passen deze toe in de scenario's. Het prognosemodel 2024–2033 gaat verder uit van een (her)introductie van lijnvluchten vanaf 2025 en een groei naar circa 45.000 lijnpassagiers in 2033. In de scenarioanalyse passen we dit aan en veronderstellen we dat er geen lijnvluchten bijkomen gegeven het huidige (en toekomstige) niveau van de vliegbelasting als onderdeel van de kosten. Deze veronderstelling is in lijn met de empirische literatuur, eerder gedrag en communicatie van dit type luchtvaartmaatschappijen en de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gehouden.

De scenarioanalyse laat zien dat de vliegbelasting het bedrijfsresultaat in de periode tot 2033 verder onder druk zet en dat voor de meeste jaren de te verwachten belastingopbrengsten (economisch) significant lager liggen dan de negatieve verandering in het bedrijfsresultaat van Groningen Airport Eelde. Het belangrijkste onderliggende mechanisme is dat het door de lagere passagiersaantallen minder waarschijnlijk is dat de veronderstelde schaalvoordelen haalbaar zijn. Bij de verandering in belastingopbrengsten veronderstellen we dat de passagiers die niet langer via Groningen Airport Eelde reizen of uitwijken naar een buitenlandse luchthaven of de reis niet maken.

De drie scenario's kijken alle drie naar een verandering van de vliegbelasting van € 7 naar € 35, oftewel naar een verandering van de situatie in 2022 naar de situatie in 2026/2027. De scenario's zijn als volgt:

- **Scenario 1:** Lagere groei, maar geen prijsverandering bij de luchthaven;
- **Scenario 2**: Prijsverandering bij de luchthaven om oorspronkelijke hoeveelheid passagiers te behalen;
- **Scenario 3**: Lagere groei via aanbodschok, een luchtvaartmaatschappij verlaat Groningen Airport Eelde.

## Scenario 1 Lagere groei, gelijke luchthavengelden

Dit scenario gaat uit van een lagere groei van het passagiersverkeer. Als uitgangspunt geldt het verkeersniveau zoals momenteel voor 2026 verwacht is, namelijk circa 98.500 passagiers. De groei van het charterverkeer stellen we vanaf 2027 neerwaarts bij als gevolg van de wijziging van de vliegbelasting. Daarbij nemen we aan dat voor 30 procent van de passagiers de belasting stijgt van € 30,25 naar € 47,24 per passagier, terwijl voor de overige 70 procent een lichte daling optreedt van € 30,25 naar € 29,40. Op basis van deze aannames neemt de jaarlijkse groei van het passagiersverkeer af van 8,7 procent in de referentieprognose naar 7,9 procent in 2027. Door uit te gaan van het daadwerkelijke niveau van 2026 in plaats van de eerdere prognose voor 2026, ligt het passagiersaantal in 2027 zo'n 135 duizend passagiers lager in het scenario dan in de referentieprognose. Voor de daaropvolgende jaren veronderstellen we dat de groei in passagiers – dus niet het totale aantal passagiers – terugkeert naar het niveau van het prognosemodel. We nemen verder aan dat de variabele kosten en opbrengsten per passagier constant zijn en gelijk aan het niveau van 2023. Dit betekent dat per saldo de totale gemiddelde kosten – variabele en vaste kosten bij elkaar – hoger liggen dan de gemiddelde opbrengsten per passagier en er sprake is van een negatief bedrijfsresultaat.

Onder deze aannames is het aantal passagiers in 2033 circa 141.000, zie Tabel 3.1. Dit ligt aanzienlijk lager dan de 341.000 passagiers in de referentieprognose. De lagere passagiersaantallen hebben een direct effect op het bedrijfsresultaat. Dit bedrijfsresultaat ligt circa € 5,2 miljoen lager voor het jaar 2033 in vergelijking met de referentieprognose. De luchthaven behaalt in dit scenario elk jaar een negatief operationeel bedrijfsresultaat. Tegenover deze daling van het bedrijfsresultaat staat een toename in de belastingopbrengst van € 1,4 miljoen, oftewel een belastingopbrengst van € 2,6 miljoen, in 2033. De toename in de belastingopbrengst is aanzienlijk lager dan de daling in het bedrijfsresultaat. Dit beeld geldt voor alle jaren tot aan 2033 waarbij het verschil in 2033 het grootst is. Dit komt doordat de schaalvoordelen die voorzien waren in de latere prognosejaren niet behaald worden door de achterblijvende passagiersaantallen.

## Scenario 2 Reductie luchthavengelden

In dit scenario veronderstellen we dat Groningen Airport Eelde een tariefstrategie hanteert die de verandering in de vliegbelasting volledig compenseert om zo de passagiersgroei uit het prognosemodel 2024-2033 te kunnen behalen. Dit betekent voor de luchthaven dat de omzet per passagiersbeweging € 35 – het gewogen gemiddelde van het gedifferentieerde tarief per 2027 – lager ligt dan in de originele prognose waarin de vliegbelasting van € 7 niet werd gecompenseerd. We nemen aan dat hierdoor de kosten en prijzen voor de respectievelijk de luchtvaartmaatschappijen en de passagiers niet veranderen door de wijziging in de vliegbelasting. Dit betekent dat

de marge per passagier voor de luchthaven gedurende alle toekomstige jaren lager uitvalt dan in het prognosemodel, maar de (operationele) marge nog wel positief is. De onderliggende economische gedachte is dat luchthavens in sterke mate afhankelijk zijn van schaalvoordelen en daarom bereid zijn om lagere luchthavengelden te accepteren.

Onder deze aannames groeit het aantal passagiers van circa 112.000 in 2027 naar 341.000 in 2033, waarmee het niveau van de referentieprognose wordt bereikt. Om deze ontwikkeling te realiseren is een gemiddelde jaarlijkse groei van ongeveer 20 procent tussen 2026 en 2033 noodzakelijk. In tegenstelling tot scenario 1 zijn de opbrengsten en kosten per passagier gebaseerd op de verhoudingen zoals gehanteerd in het prognosemodel, gecorrigeerd voor de reductie van de luchthavengelden.[14] Hierbij zijn de verhoudingen van opbrengsten en kosten gebruikt van de passagiersaantallen uit de prognose die het dichtst bij de passagiersaantallen per jaar liggen zoals volgt uit dit scenario. Zo worden voor 2027 de gemiddelde kosten van 2023 gebruikt, terwijl voor latere jaren wordt aangesloten bij de kostenstructuur van jaren met vergelijkbare verkeersvolumes. In 2033 zijn de passagiersaantallen gelijk aan de referentieprognose, waardoor ook de gemiddelde kosten overeenkomen.

Als Groningen Airport Eelde de vliegbelasting compenseert via een verlaging van het luchthaventarief leidt dit in ieder jaar tot een sterk negatief bedrijfsresultaat. De daling van de luchthavengelden dekt in dit scenario exact de belastingopbrengsten. Dit mechanisme is het best zichtbaar in 2033 omdat in dat jaar, bij veronderstelling, de passagiersaantallen uit de referentieprognose behaald worden en de daarbij horende opbrengsten en kosten per passagier ook exact gelijk zijn. In 2033 is de totale vliegbelasting van € 6,1 miljoen (€1,2 miljoen + € 4,9 miljoen) exact gelijk aan het verschil in bedrijfsresultaat van € 6,1 miljoen van Groningen Airport Eelde. Met andere woorden, de luchthaven compenseert de vliegbelasting volledig via haar luchthavengelden. Het gaat voor 2033 dus enkel om een verschuiving van lasten en er is geen afwijking van het originele marktevenwicht. In de jaren voor 2033 ligt de belastingopbrengst lager dan het verschil in bedrijfsresultaat omdat in die jaren de passagiersaantallen nog achterblijven ten opzichte van de prognose (vanwege het startpunt in 2026 met minder passagiers), hierdoor zijn ook de veronderstelde schaalvoordelen minder te benutten.

## Scenario 3 Eén luchtvaartmaatschappij verlaat Groningen Airport Eelde

In dit scenario veronderstellen we dat een chartermaatschappij haar activiteiten op Groningen Airport Eelde in 2027 staakt en er geen andere luchtvaartmaatschappij voor in de plaats komt. Als gevolg hiervan neemt het aantal charterpassagiers direct met circa 50 procent af ten opzichte van het verwachte passagiersniveau. Na deze initiële terugval ontwikkelt het passagiersverkeer zich volgens hetzelfde groeipad als in scenario 1. Hierdoor blijft het totale aantal passagiers in dit scenario in de hele periode onder de referentieprognose en onder de te verwachten passagiersaantallen in scenario 1.

Onder deze aannames daalt het aantal passagiers tot circa 55 duizend in 2027, waarna een geleidelijk herstel optreedt tot ongeveer 77 duizend passagiers in 2033. We hanteren dezelfde aanname voor de kosten en opbrengsten als in scenario 1, namelijk dat de variabele kosten en opbrengsten per passagier constant en gelijk zijn aan het niveau van 2023. Dit betekent dat per saldo de totale gemiddelde kosten – variabele en vaste kosten bij elkaar – hoger liggen dan de gemiddelde opbrengsten per passagier en er sprake is van een negatief bedrijfsresultaat. Omdat het aantal passagiers lager ligt is het verschil in bedrijfsresultaat tussen scenario 1 en de referentieprognose groter dan het verschil in bedrijfsresultaat tussen scenario 3 en de referentieprognose. Het bedrijfsresultaat ligt circa € 2,9 miljoen lager voor het jaar 2033 in vergelijking met de referentieprognose. De luchthaven behaalt in dit scenario elk jaar een negatief operationeel bedrijfsresultaat.

[14] Zie Tabel 2 en Tabel 3 in SEO Economisch Onderzoek (2023) voor deze verhoudingen.

Tegenover deze daling van het bedrijfsresultaat staat een toename in de belastingopbrengst van € 0,3 miljoen in 2033. Vanaf 2028 is de verandering in belastingopbrengsten jaarlijks lager dan de negatieve verandering in het bedrijfsresultaat. Dit verschil loopt op in de tijd omdat de schaalvoordelen die voorzien waren in de latere prognosejaren niet behaald worden door de achterblijvende passagiersaantallen.

## 3.3 Brede impact

De voorgaande analyse laat zien dat de positie en economische levensvatbaarheid van Groningen Airport Eelde onder druk staan. Uit een eerdere beoordeling van de strategische visie van de luchthaven komt een gelijk beeld naar voren waarbij de toekomstige ontwikkeling afhankelijk is van bijdragen van overheden voor niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB). De vliegbelasting heeft een negatieve invloed op de positie en economische levensvatbaarheid van de luchthaven. Dit volgt uit de economische theorie, de positionering en kenmerken van de luchthaven, de scenario's en gesprekken met (potentieel) op de luchthaven actieve luchtvaartmaatschappijen.

Naast de bedrijfseconomische effecten voor de luchthaven zelf – met name gebaseerd op de opbrengsten en kosten vanuit het commercieel groothandelsverkeer – faciliteert de luchthaven ook andere marktsegmenten met een meer maatschappelijk karakter. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de lesvluchten van de KLM Flight Academy en het faciliteren van medische vluchten (traumahelikopter en donorvluchten). In hoeverre de luchthaven deze marktsegmenten blijft bedienen bij een achterblijvende exploitatie van het commercieel groothandelsverkeer is *a priori* niet eenduidig vast te stellen. Voor de eventuele maatschappelijke impact is het vervolgens relevant in hoeverre de luchthaven een additioneel effect heeft op het maatschappelijke belang – bijvoorbeeld zorg en/of onderwijs – en in hoeverre substituten buiten Groningen Airport Eelde beschikbaar zijn. Wat betreft de medische vluchten lijken deze substituten zeer beperkt. Dit maakt het brede belang van de luchthaven groter.

Brede economische effecten gaan over die (indirecte) effecten buiten de specifieke markt om, zoals bijvoorbeeld agglomeratie- of arbeidsmarkteffecten. Dit type effecten speelt een rol als de verandering in de luchtvaartmarkt – afname of toename van activiteiten op Groningen Airport Eelde – leidt tot een verdichting van economische activiteiten (in de regio) waardoor productie en consumptie efficiënter worden. Het directe effect op, bijvoorbeeld, het consumentensurplus van reizigers of het producentensurplus van luchtvaartmaatschappijen valt daarmee buiten de discussie van de brede effecten. SEO Economisch Onderzoek (2024) brengt deze vormen van surplus in kaart voor een voorziene toename van 15 procent passagiers op Groningen Airport Eelde als gevolg van een verruiming van de openingstijden. Uit die analyse blijkt dat de effecten voor de gebruikers (passagiers) positief zijn door kortere reistijden van en naar de luchthaven en lagere parkeerkosten, maar ook dat er geen aanleiding is om uit te gaan van significante brede economische effecten – zoals agglomeratievoordelen, arbeidsmarktefficiency en/of toerisme - bij een verandering in de economische activiteiten op de luchthaven van 15 procent.

De klassieke causaliteitsvraag in hoeverre luchthavens economische groei stimuleren of dat het verband andersom is – namelijk groei stimuleert luchtvaart – is ook van toepassing bij de inschatting van de brede economische of vestigingsplaatseffecten van Groningen Airport Eelde. Studies tonen aan dat de impact van regionale luchthavens op het duurzaam verdienvermogen van een land relatief beperkt is door de schaal van de activiteiten en de segmenten die deze luchthavens bedienen, zie, bijvoorbeeld Pot & Koster (2022). Hierbij merken we wel op dat effecten op regionaal niveau economisch substantieel kunnen zijn omdat bijvoorbeeld werkgelegenheid en productiviteit zich verplaatsen van de ene naar de andere regio.

# 4 Conclusie

Deze notitie kijkt naar het effect van de vliegbelasting op de verkeersontwikkeling, concurrentiepositie en economische functie van regionale luchthavens, en in het bijzonder naar de impact op Groningen Airport Eelde. Na de (her)introductie van de vliegbelasting in 2022, met een tarief van € 7,95, is het tarief momenteel € 30,25. Vanaf 2027 geldt er in Nederland een naar reisafstand gedifferentieerde vliegbelasting. Met deze tariefstelling kent Nederland één van de hoogste tarieven voor vliegbelasting in Europa. In vergelijking met de omliggende buurlanden is het verschil met België tientallen euro's en met Duitsland circa € 20.

Vanuit de economische theorie volgt dat het heffen van belastingen met een budgettair doel in een markt zonder verdere externaliteiten marktverstorend is. Meer specifiek, op het moment dat aanbieders in de markt goede alternatieve mogelijkheden hebben om hun kapitaalgoederen zoals vliegtuigen in te zetten en de consument prijsgevoelig is, zal een (vlieg)belasting leiden tot een sterkere reactie in het aanbod via het verplaatsen van dit aanbod naar andere routes en netwerken. De belastingen zijn dan minder efficiënt. Het heffen van belastingen op zogenoemde mobiele kapitaalfactoren leidt, zeker in grensregio's, daardoor tot een snellere verplaatsing van vliegbewegingen naar omliggende landen. In het geval van Groningen Airport Eelde geven luchtvaartmaatschappijen aan dat met name de Duitse luchthavens goede substituten zijn met een groter verzorgingsgebied en de praktijk laat zien dat deze verplaatsing ook plaatsvindt.

De positie van Groningen Airport Eelde kenmerkt zich – net als vele andere regionale luchthavens – door het bedienen van een sterk prijsgevoelig marktsegment. Dit betreft reizigers met een niet-zakelijk motief en vooral vakantiereizigers. Momenteel is de luchthaven afhankelijk van twee luchtvaartmaatschappijen. In de afgelopen periode hebben deze luchtvaartmaatschappijen hun aanbod op de luchthaven verder afgeschaald, met de kostenontwikkeling als een belangrijk argument. Voor luchtvaartmaatschappijen is de beperkende factor niet de capaciteit op Europese regionale luchthavens, maar zijn het eerder de productiefactoren kapitaal (vliegtuigen) en arbeid die een belangrijke rol spelen.

Tegen deze achtergrond ontstaat er een speelveld waarbij luchtvaartmaatschappijen bij kostenverschillen tussen regionale luchthavens sneller de afweging maken om het aanbod te verplaatsen. Luchtvaartmaatschappijen ervaren dat consumenten bereid zijn om vanaf buitenlandse luchthavens te reizen als de kostenverschillen oplopen tot enkele tientallen tot honderd euro. Hierbij speelt een leereffect. Consumenten die eenmaal een vlucht hebben gemaakt vanaf een buitenlandse luchthaven doen dit daarna gemakkelijker. Voor Groningen Airport Eelde – en andere regionale luchthavens – betekent dit dat er een sterke focus op de kosten ligt. Dit zorgt voor druk op de financiële levensvatbaarheid van de luchthaven en haar mogelijkheden om het maatschappelijke en bredere belang van de luchthaven in de regio te borgen.

Via een grofmazige analyse van drie scenario's verkent deze notitie de directe impact van de vliegbelasting op Groningen Airport Eelde. De scenario's kijken naar de jaren 2027-2033. Hierbij is het aantal passagiersbewegingen in 2027 niet gebaseerd is op de oorspronkelijke prognose van de luchthaven uit de strategische visie 2024-2033, maar op de gerealiseerde aantallen uit 2024 en 2025. Deze aantallen liggen duidelijk lager dan de oorspronkelijke prognose; de verhoging van de vliegbelasting in 2023 vormde geen onderdeel in oorspronkelijke prognose. De uitkomsten laten zien dat de vliegbelasting het bedrijfsresultaat in de periode tot 2033 verder onder druk zet, onder andere doordat eerder veronderstelde schaalvoordelen dan niet haalbaar zijn. Het gevolg is een jaarlijks negatief bedrijfsresultaat. Daartegenover staan de te verwachten belastingopbrengsten. Deze liggen echter significant lager dan de (negatieve) verandering in het bedrijfsresultaat. De scenario's kijken uitsluitend naar de effecten op de

luchthavenexploitatie en belastingopbrengsten, maar in het verlengde daarvan is het aannemelijk dat de druk op de financiële levensvatbaarheid van Groningen Airport Eelde ook negatieve gevolgen heeft voor de regio, bijvoorbeeld via werkgelegenheid, bereikbaarheid en het vestigingsklimaat. Deze effecten zijn niet nader gekwantificeerd in de huidige analyse.

# Referenties

ACI Europe. (2023). European regional airports: Sustainably connecting people, places and products.

Bernardo, V., Fageda, X., & Teixidó, J. (2024). Flight ticket taxes in Europe: Environmental and economic impact. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 179, 103904.

Brons, M., Pels, E., Nijkamp, P., & Rietveld, P. (2002). Price elasticities of demand for passenger air travel: a meta-analysis. *Journal of Air Transport Management*, 8, 165-175.

Brueckner, J. K. (2002). Airport congestion when carriers have market power. *American Economic Review, 92*(5), 1357–1375.

Budd, L., Ison, S., & Graham, A. (2024). Factors affecting the cessation of commercial air services at English regional airports. *Journal of Transport Geography*, 118, 103922.

CE Delft. (2022). *Effecten van een verhoging van de vliegbelasting*. Delft: CE Delft.

CE Delft & Significance. (2025). *Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting*. Delft: CE Delft & Significance.

De Wit, J., & Zuidberg, J. (2016). The growth limits of the low-cost carrier model. *Journal of Air Transport Management,* 52, 17–23.

Europese Commissie. (2026). Evaluation support study for the revision of the guidelines on state aid to airport and airlines. Final report prepared by LEAR, DIW BERLIN & EY.

Fridstrøm, L., & Thune-Larsen, H. (1989). An econometric air travel demand model for the entire conventional domestic network: The case of Norway. *Transportation Research Part B: Methodological*, 23(3), 213–223.

Gayle, P.G., & Lin, Y. (2021). Cost Pass-Through in Commercial Aviation: Theory and Evidence. *Journal of Air Transport Management*, 90, 101945.

Gillen, D., & Lall, A. (2004). Competitive advantage of low-cost carriers: Some implications for airports. *Journal of Air Transport Management*, 10(1), 41–50.

Gordijn, H. & Kolkman, J. (2011). Effecten van de vliegbelasting: Gedragsreacties van reizigers, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 11-R01.

Graham, A. (2013). Understanding the low cost carrier and airport relationship: A critical analysis of the salient issues. *Tourism Management*, 36, 66-76.

Helmers, V., & Van der Werf, E. (2025). Did the German aviation tax have a lasting effect on passenger numbers? *Transportation Research Part D*, 140, 104570.

Koopmans, C., & Lieshout, R. (2016). Airline cost changes: To what extent are they passed through to the passenger? *Journal of Air Transport Management*, *53*, 1-11.

Oum, T. H., Zhang, A., & Zhang, Y. (1995). Airline network rivalry. *Canadian Journal of Economics, 28*(4a), 836–857.

Oxera. (2024). Economic analysis of the profitability of regional airports.

Pot, F. & Koster, S. (2022). Small airports: Runways to regional growth? *Journal of Transport Geography*. 98. 103262.

Ramsey, F. P. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal*, 37(145), 47–61.

Rietveld, P. (2012). Barrier Effects of Borders: Implications for Border-Crossing Infrastructures. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 12(2), 150–166.

SEO Economisch Onderzoek. (2023). Beoordeling strategie Groningen Airport Eelde 2024-2033. SEO-notitie 2023-124. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

SEO Economisch Onderzoek. (2024). Analyse effecten verruiming openingstijden Groningen Airport Eelde. SEO-notitie 2024-90. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

Significance. (2025). AEOLUS Luchtvaart-referentieprognoses 2025. Actualisatie (beleids)uitgangspunten. 25020. Significance: Den Haag.

Significance, SEO Economisch Onderzoek & To70. (2007). Effecten van verschillende heffingsvarianten op de Nederlandse luchtvaart. Leiden: Significance.

Small, K. A., Verhoef, E. T., & Lindsey, R. (2024). *The economics of urban transportation* (3rd ed.). Routledge.
Starkie, D. & Yarrow, G. (2013). Why airports can face price-elastic demands: Margins, lumpiness and leveraged passenger losses. *ZBW working paper* 2013-23.
Thelle, M. H., & la Cour Sonne, M. (2018). Airport competition in Europe. *Journal of Air Transport Management*, 67, 232–240.
Van Vuuren, D.J., Rietveld, P., & Bruinsma, F.R. (2001). Spatial graduation of fuel taxes: Consequences for cross-border and domestic fuelling. *Transportation Research Part A*, 35(5), 433–457.
Varian, H. R., & Melitz, M. J. (2024), *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach* (10e editie). W. W. Norton & Company.
Wang, B., O'Sullivan, A., Dray, L. & Schafer, A.W. (2018). Modeling airline cost pass-through within regional aviation markets. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board,* 2672(23), 146-157.
White, Q., Agrawal, D. R., & Williams, J. W. (2019). Taxation in the aviation industry: Insights and challenges. *Transportation Research Record*, 2673(9), 666-673.
Wilson, J. D. (1986). A theory of interregional tax competition. *Journal of Urban Economics, 19*(3), 296–315.
Zijlstra, T. (2020). A border effect in airport choice: Evidence from Western Europe. *Journal of Air Transport Management*, 88, 101874.
Zijlstra, T., & 't Hoen, M. (2026). *Vliegen vanuit het buurland*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).
Zodrow, G. R., & Mieszkowski, P. (1986). Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics, 19*(3), 356–370.

## Bronnen vliegbelasting

- **België**
  https://financien.belgium.be/nl/ondernemingen/overige-belastingen/diverse-taksen/taks-inscheping-luchtvaartuig
- **Denemarken**
  https://skat.dk/en-us/businesses/taxes-and-duties-on-goods-and-services/passenger-tax-on-airline-travel
- **Duitsland**
  https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2026/04/2026-04-01-senkung-der-luftverkehrsteuer.html
- **Frankrijk**
  https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000051215032/2026-01-01
- **Italië**
  https://assaeroporti.com/wp-content/uploads/2025/05/CS_Assaeroporti_Addizionale-Comunale_26_03_24-Carlo-Borgomeo.pdf
- **Noorwegen**
  https://www.skatteetaten.no/en/rates/air-passenger-tax/
- **Oostenrijk**
  https://www.usp.gv.at/themen/steuern-finanzen/weitere-steuern-und-abgaben/flugabgabe.html
- **Verenigd Koninkrijk**
  https://www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty