

Vergaderjaar 2015–2016

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 329

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2016

Op 9 oktober 2014 hebben de Nederlandse gezamenlijke sociale partners in de luchtvaartsector, premier Rutte in een brief gevraagd om, analoog aan de maritieme sector, maatregelen te treffen ter verbetering van de concurrentiekracht van de *Nederlandse* luchtvaartsector. Specifiek werd gevraagd naar steun aan de luchtvaartsector in de vorm van een fiscale loonfaciliteit voor het vliegend personeel. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft naar aanleiding van dit verzoek opdracht gegeven aan SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) om een verkennend en vergelijkend onderzoek uit te voeren naar de fiscale loonmaatregelen die in de jaren '90 zijn getroffen ter ondersteuning van de Europese maritieme sector en of en op welke wijze deze zouden kunnen worden toegepast op de luchtvaartsector van nu. Dit heeft geresulteerd in het rapport «Mogelijkheden toepassing fiscale maatregelen in de luchtvaartsector analoog aan de maritieme sector» van SEO.

Deze brief bevat de kabinetsreactie op dit rapport en onderteken ik mede namens de Staatssecretaris van Financiën.

Het onderzoek vergelijkt de ontwikkelingen op het gebied van werkgelegenheid en arbeidskosten in de Nederlandse maritieme sector in de jaren '80 en '90 met de ontwikkelingen in de luchtvaartsector van dit moment. Daarnaast is een verkenning uitgevoerd naar de effecten van eventuele fiscale loonmaatregelen en naar mogelijke alternatieve maatregelen.

Het onderzoek laat zien dat de belangrijkste overeenkomst tussen beide sectoren is dat ze te maken hebben met een geliberaliseerde markt die gekenmerkt wordt door sterke mondiale concurrentie. Daarnaast zijn er ook belangrijke verschillen. Qua arbeidskrachte en -ruimte bijvoorbeeld: In de zeevaart was sprake van vervanging van Nederlandse maritieme officieren door goedkoper niet EU personeel op de vloot. Daar is in de luchtvaart momenteel geen sprake van. In de zeevaart is sprake van krapte aan geschoold varend personeel, in de luchtvaart is juist sprake van een

aanbod overschot van gekwalificeerd vliegend personeel. Ook het juridisch kader verschilt: de richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (uit 2014) voorzien op dit moment niet in het (na melding) toestaan van een sectorale fiscale loonmaatregel voor de Europese luchtvaartsector.

Een aantal belangrijke noties uit het rapport luiden als volgt: (passages uit het rapport van SEO):

«Een afdrachtvermindering voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen leidt tot een kostenreductie van ongeveer € 330 miljoen en kost de overheid ook € 330 miljoen. Bij eventuele doorgifte in de vorm van lagere ticketprijzen, komt (een deel van) die reductie uiteindelijk terecht bij de (Nederlandse) passagier. Indirecte effecten op onder andere de werkgelegenheid, het netwerk, het vestigingsklimaat en de binnenlandse bestedingen zijn alleen substantieel als met de maatregel wordt voorkomen dat Nederlandse luchtvaartmaatschappijen verdwijnen, hun operatie verplaatsen naar het buitenland en/of aanzienlijke netwerkrationalisaties doorvoeren. Alternatieve mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om tot een reductie van de arbeidskosten voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen te komen zijn beperkt. Een belangrijke sleutel om tot een substantiële reductie van de arbeidskosten te komen ligt in de sector zelf: een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Ten slotte kan van invoering van fiscale loonmaatregelen voor de luchtvaart slechts sprake zijn indien er op Europees niveau richtsnoeren worden opgesteld, aangezien dergelijke steunmaatregelen niet passen binnen het huidige Europese staatssteunbestel.»

Het rapport en de noties van SEO vormen naar het inzicht van het kabinet op dit moment dan ook geen aanleiding om bij de Europese Commissie aan te sturen op aanvullende richtsnoeren voor staatssteun aan de luchtvaartsector, waardoor een afdrachtvermindering analoog aan de maatregel die in het verleden voor de maritieme sector is ingevoerd, ook voor de (Nederlandse en Europese) luchtvaartsector geïmplementeerd zou kunnen worden.

De maritieme en de luchtvaartsector zijn, zoals het onderzoek laat zien, slechts in beperkte mate vergelijkbaar, waardoor niet evident is dat maatregelen zoals destijds toegepast voor de maritieme sector nu ook voor de luchtvaartsector voor de hand liggen.

Uit het onderzoek blijkt dat de budgettaire kosten van een dergelijke maatregel nagenoeg gelijk zijn aan de kostenreductie die bij de sector neerslaat. In scenario's waarin uitgegaan wordt van een normale voortzetting van de bedrijfsactiviteiten zijn de indirecte effecten van de implementatie van de fiscale maatregel gering. De maatregel leidt volgens SEO alleen tot substantiële andere, indirecte positieve effecten in een «worst case scenario», namelijk wanneer de maatregel cruciaal is om te voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen failliet gaan of uit Nederland verdwijnen. In het «worst case scenario» blijft sterk de vraag of maatregelen in de fiscale sfeer dan het meest geëigend zijn. Daarnaast zijn de in het rapport genoemde argumenten voor een afdrachtvermindering in de luchtvaart eveneens van toepassing op andere internationaal concurrerende sectoren met grote toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie, waar ook geen fiscale loonmaatregelen worden overwogen. Het kabinet deelt de conclusie van SEO dat de sociale partners in de luchtvaartsector grotendeels zelf de sleutel in handen hebben om via lagere arbeidskosten hun concurrentiepositie te verbeteren. Daar wordt thans door de sector ook aan gewerkt, zoals onder meer blijkt uit de recente CAO afspraken bij KLM. Bovendien concludeert SEO dat een fiscale loonmaatregel de prikkel bij luchtvaartmaatschappijen reduceert of wegneemt om zelf tot kostenreductie over te gaan.

De sociale partners die de brief aan premier Rutte hebben gestuurd zijn door SEO gevraagd om informatie te leveren ten behoeve van de totstandkoming van het rapport. Deze partijen hebben helaas echter laten weten zich niet te kunnen vinden in het eindrapport en in overleg met hen is daarom besloten om in het rapport geen verwijzingen naar hun eerdere bijdragen op te nemen. Na overleg met de partijen hebben zij een schriftelijke reactie gegeven op het rapport. Kernpunt van hun kritiek is dat SEO de effecten van een lastenverlichting op arbeid, concurrentiekracht en werkgelegenheid niet of nauwelijks noemt of onderzoekt en dat Nederlandse luchtvaartmaatschappijen te maken hebben met hogere arbeidskosten (onder andere door relatief hoge sociale lasten) dan veel andere luchtvaartmaatschappijen in andere landen.

Het kabinet is van oordeel dat het SEO rapport voldoende ingaat op de effecten op concurrentiekracht en werkgelegenheid. Deze effecten worden weliswaar niet gekwantificeerd maar beschouwd in kwalitatieve zin. Dit doet echter niets af aan de eindconclusies van het onderzoek en de oordeelsvorming van het kabinet. Hoewel Nederlandse luchtvaartmaatschappijen inderdaad te maken hebben met relatief hoge arbeidskosten, is dat op zichzelf onvoldoende reden om een sectorale fiscale maatregel te treffen of een Europees richtsnoer te bepleiten.

Alhoewel het kabinet geen fiscale maatregel treft, spant het zich wel in om waar mogelijk de concurrentiepositie van de luchtvaartsector te versterken. Binnenkort wordt de Actieagenda Schiphol gepresenteerd waarin concrete voorstellen worden gedaan. Daarnaast spant het kabinet zich in Europees verband in om arbeidsconstructies in de luchtvaart tegen te gaan die, bijvoorbeeld vanuit veiligheidsperspectief, niet door de beugel kunnen. Ook steunt het kabinet de inzet van de Europese Commissie voor een goede «*social dialogue*» met sociale partners, waarin concrete zorgen en knelpunten worden besproken.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema