

Staatssteun voor luchtvaartmaatschappijen: niet zonder sociale en klimaatgaranties

Policy briefing

Bond Beter Leefmilieu
Inter-Environnement Wallonie
Greenpeace
Zomer Zonder Vliegen

20 april 2020

Inleiding

De luchtvaartsector staat onder zware druk door de uitbraak van het coronavirus. Verschillende maatschappijen vragen overheidssteun. Brussels Airlines wil 200 tot 300 miljoen euro steun van de federale regering. Ook TUI Fly Belgium en Air Belgium kloppen aan voor hulp. Bond Beter Leefmilieu, Inter-Environnement Wallonie, Greenpeace en Zomer Zonder Vliegen vragen dat politici voorzichtig omspringen met overheidsgeld.

Het hoofddoel is tweeledig: een neerwaartse economische spiraal doorbreken en de rechten van werknemers beschermen. Het kan niet de bedoeling zijn een impuls te geven aan een sector die niet eerlijk bijdraagt aan onze samenleving en aan de klimaatdoelstellingen.

Elke reddingsoperatie van de staat moet gericht zijn op jobzekerheid voor de werknemers en de voorbereiding van een geleidelijke en geplande transformatie van de luchtvaart. Dit impliceert een eerlijke bijdrage van de sector aan de klimaatdoelstellingen van het Akkoord van Parijs en aan sociale rechten via een eerlijk belastingstelsel. Binnen Europa betekent dat inzetten op duurzame mobiliteit en de trein als de manier bij uitstek om landen op een klimaatvriendelijke en efficiënte manier met elkaar te verbinden.



Uitzonderlijke omstandigheden

De coronacrisis stort veel sectoren, werkgevers, werknemers en zelfstandigen in economische en sociale onzekerheid. De luchtvaartsector, die de afgelopen jaren gestaag groeide, is bijzonder kwetsbaar. De International Air Transport Association (IATA) schat dat bijna 25 miljoen directe banen in het luchtvervoer bedreigd worden¹. Veel werknemers zijn technisch werkloos en verschillende luchtvaartmaatschappijen overleven de crisis misschien niet.

Maar ook in goede tijden is de sector afhankelijk van overheidssteun: staatssteun aan luchthavens, lowcostluchtvaartmaatschappijen² en infrastructuur die luchthavens met naburige steden verbindt, maar ook belastingvrijstellingen zoals voor btw op internationale vluchten en voor kerosine. Die voordelen kwamen er hoewel slechts een (vermogende) minderheid van de bevolking vaak vliegt³, en de luchtvaart de afgelopen decennia de snelst groeiende bron van broeikasgasemissies in Europa vormde en ook geluidshinder en luchtvervuiling veroorzaakt⁴. Bovendien bleek in het verleden al dat na elke crisis de vraag naar vliegtickets over het algemeen terugkeert naar het niveau van voor de crisis en vervolgens opnieuw stijgt.

Om al deze redenen zijn we geen voorstander van overheidssteun voor luchtvaartmaatschappijen. Maar we begrijpen dat uitzonderlijke omstandigheden om uitzonderlijke maatregelen vragen.

We roepen daarom alle beleidsmakers op een vooruitziende blik te hanteren, door een gezond en sociaal rechtvaardig economisch herstel in lijn met de Europese Green Deal na te streven. Dat kan door voldoende te investeren en overheidssteun te oriënteren naar een veerkrachtige, rechtvaardige en duurzame economie in lijn met sociale rechten, koolstofneutraliteit, circulaire economie en het behoud van biodiversiteit.

Staatssteun aan de luchtvaartsector mag alleen onder de volgende voorwaarden worden verleend.

Staatssteun ter ondersteuning van werknemers en financieel gezonde bedrijven

Zorg voor sociale bescherming voor werknemers

De eerste doelstelling is werknemers te beschermen in een sector die het moeilijk heeft. Ten tweede moet de steun erop gericht zijn gezonde ondernemingen overeind te houden die hun werknemers (boordpersoneel, grondpersoneel, cateraars en andere werknemers) goede werkomstandigheden en echte sociale zekerheid bieden, terwijl ze zich voorbereiden op een koolstofneutrale toekomst.

Gebruik overheidsgeld niet voor goedkope tickets, aandeelhouderswinst of bonussen voor topmanagers

Financiële bijstand van de overheid mag niet worden gebruikt om goedkopere tickets in te voeren of om de verloning van het management of de opbrengst voor de aandeelhouders op te drijven. Er kan ook geen sprake zijn van het opkopen van eigen aandelen wanneer een onderneming staatssteun ontvangt.

Maak de hulp tijdelijk

De steun moet tijdelijk zijn, terugbetaald worden en een mogelijke krimp van de activiteiten toelaten, als de marktomstandigheden door de coronacrisis structureel zouden veranderen. Het is noodzakelijk dat de besteding van de steun aan strikte voorwaarden is onderworpen en hierover correct gerapporteerd wordt.

Ondersteunen enkel financieel gezonde bedrijven

Ook moet een onderscheid worden gemaakt tussen luchtvaartmaatschappijen die voorzichtig zijn geweest en kasreserves hebben opgebouwd, en luchtvaartmaatschappijen die "goede tijden" hebben gebruikt om buitensporige dividenden uit te keren of een hefboomwerking op de uitbreiding van de vloot uit te oefenen; deze laatste mogen niet worden gesteund. Reddingsoperaties voor luchtvaartmaatschappijen die zelfs onder normale omstandigheden op een faillissement afstevenden, zijn ongepast. Ook voor luchthavens moet elke vorm van financiële steun zorgvuldig worden beoordeeld in het licht van de economische en klimatologische uitdagingen waarmee onze samenleving wordt geconfronteerd.

Staatssteun in ruil voor een eerlijke bijdrage aan de samenleving

Luchtvaartmaatschappijen kunnen geen belastinggeld verwachten in slechte tijden en tegelijk zelf geen belastingen betalen in goede tijden. Staatssteun mag alleen worden toegekend als zij op hun beurt een eerlijke bijdrage aan de staatskas leveren zodra de crisis voorbij is. De toe te passen belastingen moeten betrekking hebben op alle ondernemingen die op Belgisch grondgebied actief zijn en niet alleen op de ondernemingen die steun aanvragen.

Voer een kerosinetaks in

Het belastingvoordeel voor de luchtvaart door de vrijstelling van belasting op vliegtuigbrandstof wordt geschat op 27 miljard euro per jaar op Europees niveau⁵ en 500 miljoen euro per jaar op Belgisch niveau⁶. De status van Europa als belastingparadijs voor kerosine is onverdedigbaar. Een heffing op kerosine is ook essentieel om de klimaatverandering te bestrijden.

Een toezegging van de luchtvaartsector om na de crisis een kerosinetaks te betalen moet een essentieel onderdeel uitmaken van elke overeenkomst die wordt afgesloten m.b.t. staatssteun. Dit geldt zowel voor een kerosinetaks op Europees niveau, als voor een kerosinetaks die via bilaterale akkoorden tussen lidstaten wordt afgesproken.

Voor de invoering van een kerosinetaks op Europees niveau is een herziening van de Europese Energy Taxation Directive nodig. We vragen Belgische beleidsmakers hiervoor te pleiten op Europees niveau. Evenals voor de invoering van btw op vliegtickets.

Als in deze zaken op Europees niveau binnen het jaar geen noemenswaardige vooruitgang geboekt wordt, vragen wij de regering samen te werken met overheden van de buurlanden om accijnzen in te voeren op kerosine voor vluchten van land naar land door middel van bilaterale overeenkomsten, in overeenstemming met artikel 14.2 van de Energy Taxation Directive. Ook een tickettaks kan nationaal worden ingevoerd. De meeste van onze buurlanden deden dit overigens al (Frankrijk en Duitsland), of plannen dit te doen (Nederland). Bij een vliegtaks pleiten we voor een Frequent Flyer Levy: een bedrag dat verhoogt naarmate je meer vliegt.

Beleidsmakers dienen de economische, sociale en milieu-impact van de opgelegde taksen op regelmatige basis te evalueren en de bedragen bij te stellen indien de beoogde doelstellingen (bv. verminderen klimaatimpact) niet gehaald worden.

Investeer de opbrengst in duurzame alternatieven en het heroriënteren van werknemers

We dringen erop aan dat de inkomsten uit deze belastingen worden geïnvesteerd in de uitbouw van een kwalitatief en betaalbaar aanbod aan duurzame alternatieven voor kortereafstandsvluchten, zoals internationale hogesnelheidstreinen en nachttreinen. Het ziet er naar uit dat we in de nasleep van de coronacrisis voor reisbestemmingen dichterbij huis gaan kiezen⁷. Ook daarom is het logisch om in de eerste plaats in de uitbouw van het Europese treinnetwerk te investeren. Daarnaast moeten investeringen gaan naar de ontwikkeling van efficiënt en betaalbaar openbaar vervoer, de fiets en intermodaliteit.

De activiteiten van de luchtvaart verminderden drastisch, overhaast en ongeorganiseerd als gevolg van de coronacrisis. Maar ook op middellange termijn zal deze sector moeten krimpen, anders ondermijnt ze de klimaatinspanningen die de rest van de samenleving levert. Het is belangrijk deze gecontroleerde vermindering van de activiteiten samen met de vakbonden in het kader van de sociale dialoog te organiseren.

Dit houdt in dat er voor werknemers rechtvaardige overgangs- en omschakelingsfondsen worden opgezet en dat hun aantrekkelijke en gevarieerde banen worden aangeboden in groeisectoren, zoals duurzaam vervoer en hernieuwbare energie, waar hun vaardigheden op het gebied van klantenservice, digitalisering, engineering, onderhoud, mechatronica, enz. kunnen worden gewaardeerd en/of ontwikkeld. Het is bijvoorbeeld interessant om te zien dat de Waalse luchtvaartindustrie in deze crisissituatie zeer snel kon overgaan tot de productie van apparatuur voor ziekenhuizen⁸.

Staatssteun in ruil voor maatregelen tegen de klimaatverandering

Een status quo in de luchtvaartsector is niet houdbaar voor het klimaat

Momenteel onderscheidt de luchtvaartsector zich van andere sectoren door een gebrek aan klimaatambitie. De luchtvaart beweert klimaatactie te ondernemen door middel van communicatiestrategieën, zoals de bevordering van koolstofarme luchthavens (The Airport Carbon Accreditation Programme)⁹ - waarbij de uitstoot van vluchten in de sector niet serieus wordt aangepakt; en door middel van CORSIA (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*). Dat mechanisme werd goedgekeurd door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en zou de CO₂-uitstoot moeten compenseren¹⁰, maar ICAO ligt onder vuur door haar gebrek aan transparantie¹¹. Bovendien zijn er geen garanties zijn dat de compensatiekredieten voldoende doeltreffend¹² zijn om echt een invloed te hebben op de uitstoot. Daarnaast vraagt de IATA ook nog aan de ICAO het referentiejaar van CORSIA te wijzigen¹³ naar 2019 of 2018-2019, wat zou betekenen dat de luchtvaart zich een lager doel stelt voor zijn uitstootreductie. Kortom, de luchtvaartmaatschappijen vragen om geld van de samenleving, maar berokkenen door hun gebrek aan klimaatbeleid de samenleving grote kosten en lijken niet van plan dat te veranderen.

Als luchtvaartmaatschappijen beroep doen op staatssteun, moeten ze op hun beurt iets terugdoen voor de samenleving. Om de doelstellingen in het klimaatakkoord van Parijs te realiseren moeten we wereldwijd ruim voor 2050 de emissies in alle sectoren naar nul brengen. Maar de huidige emissietrends in de luchtvaart ondermijnen de inspanningen die andere sectoren leveren.

De Europese luchtvaartemissies stegen de voorbije vijf jaar met 26,3 procent¹⁴. Voor Brussels Airlines is dat 25 procent¹⁵. Ook internationaal is luchtvaart een van de snelst groeiende emissiebronnen, met een verwachte verdubbeling of verdrievoudiging van de uitstoot tegen 2050.¹⁶ Momenteel is de luchtvaart verantwoordelijk voor 2,4% van de wereldwijde antropogene CO₂-uitstoot¹⁷, en ongeveer 5% van alle broeikasgasemissies, rekening houdend met de netto opwarmingseffecten van andere 'niet-CO₂'-effecten van vliegtuigen zoals contrails en NO_x¹⁸, die de bijdrage van de sector aan de klimaatverandering ongeveer verdubbelen ten opzichte van de CO₂-uitstoot alleen. Als de uitstoot niet beperkt wordt, zal de luchtvaart tussen 2020 en 2050 naar verwachting meer dan een kwart van het totale mondiale koolstofbudget verbruiken voor een scenario van 1,5°C opwarming¹⁹.

Vraag steun voor de Europese Green Deal en een plan om emissies voor 2050 naar nul te herleiden

In ruil voor staatssteun moeten de luchtvaartmaatschappijen zich achter de Europese Green Deal scharen. Daarnaast vragen we ook een bindend engagement van de luchtvaartmaatschappijen om hun klimaatimpact te verminderen en in lijn te brengen met de doelstellingen in het klimaatakkoord van Parijs, i.e. de opwarming van de aarde beperken tot ver onder 2°C en streven naar 1,5°C. Dat betekent dat de sector - net als alle andere transportmodi - ruim voor 2050 naar nuluitstoot moet evolueren, non-CO₂-emissies inbegrepen, en zonder ondoeltreffende compensatiemaatregelen.

Zet sterker in op innovatie en schone brandstoffen

Luchtvaartmaatschappijen lopen achter met het implementeren van schonere brandstoffen zoals synthetische kerosine. Ze moeten sterker inzetten op innovatie, in plaats van zich te verschuilen achter ondoeltreffende compensatiemaatregelen of onduurzame biobrandstoffen die het milieu, het klimaat en de voedselzekerheid schaden. Tegelijk is een belangrijke rol voor beleidsmakers weggelegd om een duurzaam kader voor synthetische brandstoffen voor de luchtvaart te ontwerpen.

Verminder het aantal vliegbewegingen

Omdat synthetische brandstoffen een beperkt duurzaam potentieel hebben en ze door de hoge energie-intensiteit van hun productie grote hoeveelheden hernieuwbare energie vergen, is het verminderen van het aantal vliegbewegingen onvermijdelijk om ruim voor 2050 klimaatneutraliteit in de luchtvaart te realiseren. De luchtvaart weer op het niveau van voor de coronacrisis brengen is daarom onwenselijk. Burgers tonen zich steeds meer bereid minder te vliegen (denk bijvoorbeeld aan de Fly Less Movement), het is nu aan de overheid om hiervoor ook een doeltreffend beleidskader te scheppen.

Geen verdere uitbreiding van luchtvaartinfrastructuur

In het kader van minder vliegbewegingen vragen we ook een stop op de uitbreiding van luchtvaartinfrastructuur. Brussels Airport wil het aantal passagiers tegen 2040 verdubbelen. Daarvoor maakt het een strategisch plan op (brusselsairport2040.be) met twee scenario's. Een van de scenario's gaat over het optimaliseren van de bestaande infrastructuur (langere taxibaan, meer gates, grotere terminal...), het andere over een uitbreiding van de landingsbaan 25L met 900 meter. Daardoor zou dit een

van de langste landingsbanen van Europa worden. Daarnaast wil Brussels Airport ook groeien in vrachttransport. Daarvoor wil het een nieuwe bedrijvzone ontwikkelen naast de luchthaven.

Er zijn ook grote investeringen gepland voor de luchthavens van Luik en Charleroi. De Waalse luchthavens worden door de regering beschouwd als belangrijke voedingsbodems voor de werkgelegenheid en belangrijke ontwikkelingscentra in de dynamiek van de versterking van de Waalse economie, die de regering wil ondersteunen. De luchthaven van Luik, die in 2019 al bijna een miljoen ton vracht zal hebben doorgevoerd, wil een van de belangrijkste referenties worden in het luchtvervoer van goederen, zowel op Europees als op internationaal niveau.

Volgens het Waalse Investeringsplan is het Gewest van plan in de periode 2019-2024 45 miljoen euro te investeren om de veiligheids- en infrastructuurcapaciteit van de Waalse luchthavens uit te breiden. Tussen 2019 en 2022 zal 150 miljoen euro worden besteed aan het verbeteren van de mobiliteit en het ondersteunen van de groei van de activiteiten rond deze luchthavens.

In tijden van sociale crisis en klimaatverandering zijn deze ambities van de luchtvaart onverantwoord. Ze dragen bij aan nieuwe wereldwijde problemen die een grote impact zullen hebben op de burgers.

Eindnoten

- 1 www.lesoir.be/292964/article/2020-04-07/environ-25-millions-demplois-menaces-dans-le-secteur-aeronautique-avec-la-crise
- 2 In 2019 zal 24% van de luchthavens van Ryanair waarschijnlijk worden ondersteund door subsidies. Dat bevordert de snelle groei van de uitstoot.
www.transportenvironment.org/press/24-ryanair-airports-likely-be-propped-subsidies-%E2%80%93-fueling-rapid-emissions-growth
www.transportenvironment.org/press/ryanair-europe%E2%80%99s-7th-biggest-carbon-polluter-last-year-aviation-emissions-continued-grow
- 3 Slechts een minderheid van de Europeanen vliegt vaak. Het vliegtuig nemen van Brussel naar Madrid en terug stoot ongeveer 220 kg CO₂ uit per persoon. Er zijn 17 landen waar de gemiddelde persoon minder CO₂ produceert in een jaar (!). www.theguardian.com/environment/ng-interactive/2019/jul/19/carbon-calculator-how-taking-one-flight-emits-as-much-as-many-people-do-in-a-year
- 4 CO₂-uitstoot door vluchten in Europa is de afgelopen vijf jaar met 26% toegenomen.
www.transportenvironment.org/press/ryanair-europe%E2%80%99s-7th-biggest-carbon-polluter-last-year-aviation-emissions-continued-grow
Bovendien behoorden luchtvaartmaatschappijen in 2019 volgens gegevens van de Europese Unie tot de grootste CO₂-uitstoters in de EU.
www.transportenvironment.org/press/ryanair-europe%E2%80%99s-7th-biggest-carbon-polluter-last-year-aviation-emissions-continued-grow
- 5 “De Europese Commissie heeft een studie over luchtvaartbelastingen gefinancierd die nooit is gepubliceerd. Zij stelt vast dat Europa de sector chronisch onderbelast in vergelijking met andere grote markten en dat een verhoging van de luchtvaartbelastingen de uitstoot zou kunnen verminderen zonder dat dit een netto-effect heeft op de werkgelegenheid of het bbp.”
www.transportenvironment.org/publications/leaked-european-commission-study-aviation-taxes
- 6 “Het belasten van kerosine die in België verkocht wordt, vermindert de uitstoot van de luchtvaart met 17% (0,7 miljoen ton CO₂), heeft geen netto impact op de werkgelegenheid of op de economie in haar geheel en genereert bijna 500 miljoen euro aan inkomsten per jaar.”
www.bondbeterleefmilieu.be/artikel/gelekte-eu-studie-kerosine-voor-luchtvaart-belasten-mogelijk-en-heeft-positief-effect
- 7 In een recent rapport verwacht de investeringsbank UBS een groei van de vraag naar hogesnelheidstreinen in Europa en China ten koste van het vliegverkeer. Bovendien lijkt het erop dat “vrijetijdsreizigers bereid zijn 5 tot 6 uur te reizen per trein en zakenreizigers in de EU tot 4 uur, terwijl de algemene consensus 2 tot 3 uur bedraagt”.
www.ubs.com/global/en/investment-bank/in-focus/2020/by-train-or-by-plane.html
- 8 www.rtb.be/info/regions/liege/detail_1-aeronautique-wallonne-au-secours-des-hopitaux-pour-fabriquer-respirateurs-et-pieces-de-rechange?id=10465732
- 9 Meer info dit onderwerp: Boussauw Kobe, “Flying Green from a Carbon Neutral Airport: The Case of Brussels”, Avril 2019. Hier beschikbaar: biblio.ugent.be/publication/8614363
- 10 Het oorspronkelijke voorstel: “Voor elk jaar vanaf 2021 waarin de CO₂-emissies van de internationale luchtvaart die onder de regeling vallen, hoger zijn dan de gemiddelde referentie-emissies van 2019 en 2020, vertegenwoordigt dit verschil de compensatiebehoefte van de sector voor dat jaar.”
www.icao.int/environmental-protection/Pages/A39_CORSLA_FAQ2.aspx

- 11 “Europese landen die lid zijn van de burgerluchtvaartautoriteit van de Verenigde Naties houden hun werkzaamheden op het gebied van het klimaatbeleid voor de luchtvaartsector geheim, wat in strijd is met een internationaal verdrag inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie.” carbonmarketwatch.org/2019/06/27/eu-countries-under-scrutiny-for-their-role-in-opaque-aviation-agency/
- 12 “Het totale aanbod van beschikbare kredieten is nog steeds enkele malen groter dan de vraag tijdens de proeffase van het mechanisme en de luchtvaartmaatschappijen zullen kredieten kunnen kopen van projecten van lage kwaliteit.” carbonmarketwatch.org/2020/03/16/icao-decision-on-aviation-carbon-market-rules-a-step-in-the-right-direction-but-fails-to-exclude-all-junk-credits/
- 13 “Het Amerikaanse Environmental Defense Fund (EDF), dat het CORSIA-project al geruime tijd steunt, stelt dat de huidige regels van CORSIA voldoende flexibiliteit bieden voor regeringen om “de in 2020 opgeheven activiteit aan te pakken, zonder dat er opnieuw over de maatregel moet worden onderhandeld in het kader van een langdurig politiek debat”. www.theguardian.com/business/2020/apr/08/airlines-lobby-to-rewrite-carbon-deal-due-to-coronavirus
- 14 “De luchtvaart is de meest koolstofintensieve vervoerswijze, de snelst groeiende bron van uitstoot in Europa, en - met een uitstoot die in vijf jaar tijd met 26 procent is toegenomen - het grootste klimaatfalen van Europa.” www.transportenvironment.org/newsroom/blog/ryanair-top-10-emitter-governments-can-stop-other-airlines-joining-it
- 15 Zie ETS-data Brussels Airlines: ec.europa.eu/clima/ets/ohaDetails.do?accountID=106472&action=all&languageCode=en
- 16 “Een nieuwe bijgewerkte energietransitierichtlijn moet de juiste prijssignalen geven om de investeringen in energiebronnen voor vervoer met een lage uitstoot te beïnvloeden.” www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2020_04_TransportEnvironment-feedback-EnergyTaxation-Directive-IIA-2020.pdf
- 17 Graver et al. 2019
- 18 Lee et al., 2009
- 19 “Volgens een nieuw rapport van de Verenigde Naties staat de luchtvaartindustrie voor enorme uitdagingen als zij haar zelf opgelegde klimaatveranderingsdoelstellingen wil halen.” www.carbonbrief.org/aviation-consume-quarter-carbon-budget