

Vergaderjaar 2016–2017

24 804

Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart

Nr. 92

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2016

Van 27 september tot en met 7 oktober jl. heeft in Montreal de 39ste Algemene Vergadering van de burgerluchtvaartorganisatie van de Verenigde Naties (ICAO) plaatsgevonden. Hierbij doe ik u een verslag toekomen over de resultaten van deze vergadering, zoals toegezegd in mijn brief waarmee ik uw Kamer de Rijksinstructie aanbood (Kamerstuk 24 804, nr. 91).

Ik beperk me in deze brief tot de twee voor het Koninkrijk meest betekenisvolle onderwerpen, te weten het mondiale systeem ter beperking van CO₂ emissies door de luchtvaart en het vliegen over conflictgebieden. Over deze twee onderwerpen heb ik eveneens op 27 september jl. de Algemene Vergadering toegesproken en een groot aantal bilaterale gesprekken gevoerd met collega bewindspersonen, alsmede met de Secretaris-generaal en de voorzitter van ICAO, de voorzitter van IATA en de Europese Transportcommissaris. Over een groot aantal andere punten dat tijdens de vergadering is behandeld, informeer ik u nader via toezending van het formele verslag van de vergadering, dat naar verwachting later dit jaar door het ICAO secretariaat wordt opgesteld.

Mondiaal systeem ter reductie van CO₂ emissies

Tijdens de Algemene Vergadering van ICAO is nagenoeg unaniem overeenstemming bereikt over een resolutie, op basis waarvan een systeem wordt ingevoerd dat in belangrijke mate bijdraagt aan de reductie van de CO₂-uitstoot door het internationale vliegverkeer. Dit mondiale, op marktwerking gebaseerde systeem (Global Market Based Measure (GMBM)), is erop gericht om de groei van de CO₂-emissies door de internationale luchtvaart vanaf 2020 te compenseren via specifiek gedefinieerde en goedgekeurde emissiereductieprojecten over de periode 2021–2035. Het is het eerste akkoord binnen één sector op wereldschaal en ook het eerste akkoord van een dergelijke omvang sinds het klimaatakkoord in Parijs. De verdere technische uitwerking van het systeem zal door

de technische commissie van ICAO plaatsvinden vanaf nu tot aan de start in het jaar 2021.

Gezien de verwachting dat de internationale luchtvaart ook in de toekomst sterk zal blijven groeien, heeft ICAO met 191 landen en de luchtvaartsector de laatste jaren hard gewerkt aan het ontwikkelen van dit systeem. Nadat in 2013 in de Algemene Vergadering van ICAO is afgesproken om vanaf 2020 de groei van de emissies te compenseren, moest er nu overeenstemming worden bereikt over het systeem om dat te realiseren, zodat voldoende tijd beschikbaar is om het systeem te implementeren. Het klimaatakkoord dat eind 2015 werd gesloten in Parijs gaf bovendien een duidelijk signaal aan alle sectoren hun verantwoordelijkheid te nemen en tot afspraken te komen.

Na een reeks van informele en formele onderhandelingsrondes is een resolutietekst opgesteld, op basis waarvan gedurende de Algemene vergadering de afgelopen weken verder is onderhandeld. Daarbij speelden voor Europa de volgende aspecten een belangrijke rol:

1. Milieu-integriteit: een zo groot mogelijk deel van de luchtvaartemissies moet onder het systeem vallen;
2. Het systeem moet rekening houden met de specifieke omstandigheden van met name ontwikkelingslanden en landen met een zeer kleine luchtvaartsector;
3. Het systeem moet een sterke evaluatieclausule bevatten, die het mogelijk maakt aanpassingen en verbeteringen aan te brengen gedurende de looptijd.

Het aanvaarde systeem is opgebouwd uit fases en biedt de mogelijkheid aan landen om in een latere fase toe te treden. Vanaf 2027 is het systeem verplichtend voor alle staten die een individueel aandeel hebben in de internationale luchtvaart van meer dan 0,5 procent in gevlogen kilometers of staten die behoren bij de groep staten die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor 90 procent van de gevlogen kilometers. Uitgezonderd zijn enkele specifiek aangeduide groepen ontwikkelingslanden.

Met het oog op een zo groot mogelijke compensatie over de looptijd van het systeem waren de inspanningen er op gericht om zoveel mogelijk landen bereid te vinden zich vanaf de eerste fase in 2021 te committeren aan deelname. Op dit moment hebben reeds 64 staten aangegeven vanaf het begin deel te nemen. Dit houdt in dat thans ongeveer 80% van de verwachte emissiegroei van de internationale luchtvaart over de periode 2021–2035 door dit systeem zal worden gecompenseerd. Door toetreding van meer landen vanaf het begin of in latere fasen kan dit percentage verder stijgen.

Vanaf het begin heeft Europa gestreefd naar het zo scherp mogelijk definiëren van de evaluatieclausule van dit systeem. In de resolutie is een periodieke driejaarlijkse evaluatie voorzien gericht op de effectiviteit van het systeem. Op basis van deze evaluatie kunnen gedurende de looptijd aanpassingen aan de volgende fasen worden doorgevoerd. In de laatste fase van het systeem zal door middel van de evaluatie ook worden bepaald op welke wijze na 2035 verder wordt gegaan.

Nederland heeft samen met de andere EU-lidstaten ingezet op een ambitieus GMBM om zo tot een substantiële CO₂-reductie te komen, met behoud van een gelijk speelveld voor luchtvaartmaatschappijen. Om tot een akkoord te komen zijn concessies gedaan, onder andere ten aanzien van het moment waarop het systeem verplichtend wordt en de criteria op basis waarvan staten meedoen. De overeenstemming die nu tussen 191

landen is bereikt betekent een historische stap op weg naar een schonere luchtvaart.

Van belang is tenslotte dat het GMBM niet het enige instrument is om de CO₂-uitstoot van de luchtvaart te reduceren. Het GMBM levert een substantiële bijdrage als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen («the basket of measures») waarmee de internationale luchtvaart zijn emissies reduceert. Dit betreft de verdere toepassing van technologische ontwikkelingen (waaronder de internationaal vastgestelde CO₂ standaard), de ontwikkeling van structureel gebruik van duurzame biokerosine en het verder optimaliseren van het gebruik van luchtruim en infrastructuur. Daarbij worden een jaarlijkse brandstofefficiëntieverbetering van 2% en een uiteindelijke reductie van 50% van de CO₂-emissies in 2050 ten opzichte van 2005 als doelstellingen gehanteerd.

Het vliegen over conflictgebieden

Het tweede belangrijke onderwerp voor het Koninkrijk tijdens de Algemene Vergadering van ICAO is de internationale regulering van het vliegen over conflictgebieden. Tijdens de Algemene Vergadering is besloten de regels op dit terrein aan te scherpen. De voorstellen hiertoe zijn het afgelopen jaar door Nederland voorbereid, nadat de Onderzoeksraad voor Veiligheid in oktober 2015 zijn eindrapport over de ramp met de MH17 heeft gepubliceerd.

In de aanloop naar de Algemene Vergadering is door Nederland een concept Working Paper opgesteld. Dit concept is uw Kamer aangeboden op 26 mei jl. (Kamerstuk 24 804, nr. 89) en is na interne EU-coördinatie en uitgebreide internationale afstemming deze zomer ingediend bij ICAO namens 44 Europese landen alsmede Maleisië en Australië. Het Working Paper pleit voor additionele inzet van ICAO langs de lijn van de aanbevelingen die zijn gedaan door de Onderzoeksraad voor Veiligheid in zijn rapport naar aanleiding van de ramp met de MH17. Kern is dat het bestaande ICAO werkprogramma ten aanzien van vliegen over conflictgebieden moet worden aangevuld.

Nederland heeft het Working Paper gepresenteerd tijdens de Algemene Vergadering en is daarbij zeer nadrukkelijk ondersteund door Maleisië en Australië alsmede tal van andere staten. Resultaat is dat naast het werk dat ICAO al onderneemt op dit gebied, het ICAO-werkprogramma nu met prioriteit wordt aangevuld op basis van het Working Paper. Dit betreft ondermeer dat tot regelgeving wordt gekomen op de volgende terreinen:

1. De verantwoordelijkheid van de lidstaat zijn luchtruim te sluiten als de veiligheid niet kan worden gegarandeerd. Daarbij dient ook de afstemming tussen militaire en civiele autoriteiten te worden verbeterd;
2. De verantwoordelijkheden van lidstaten en luchtvaartmaatschappijen om risicoanalyses over veiligheid en security te maken;
3. Een algehele bewaarplicht ten aanzien van informatie voor ongevals-onderzoek (zoals radarbeelden), ook voor staten waar het ongeval niet heeft plaatsgevonden;
4. De rechten en verplichtingen indien de leiding van een ongevalsonderzoek wordt overgedragen aan een andere staat;
5. Het delen van informatie door luchtruimgebruikers en staten inzake conflictgebieden.

De Algemene Vergadering heeft tevens gehoor gegeven aan het verzoek in het Working Paper om indien de bestaande mogelijkheden onvoldoende zijn, een verplichte sluiting van het luchtruim af te dwingen; er wordt bezien of het Verdrag van Chicago daarvoor moet worden

aangepast. Tenslotte benadrukt de Algemene Vergadering het belang van informatiedeling en de noodzaak dat staten daar actief aan meewerken.

Tijdens de Algemene Vergadering werd door een aantal landen kritische kanttekeningen geplaatst bij het huidige functioneren van de website met informatie over conflictgebieden (repository). Besloten is dit te betrekken bij de lopende evaluatie van de website, waarover de Raad van ICAO (het dagelijks bestuur) begin 2017 een besluit neemt.

Tijdens de Algemene Vergadering was er op meerdere gebieden sprake van een gewenste intensivering van activiteiten door ICAO. Tegelijkertijd is er echter besloten dat de kosten van de organisatie niet mogen toenemen. Veel zaken worden daarom door de Algemene Vergadering voor nadere afweging aan de Raad overgelaten. Dankzij de bereidheid van Nederland om extra capaciteit ter beschikking te stellen voor de uitvoering van het vernieuwde werkprogramma inzake conflictgebieden, is door de Algemene Vergadering expliciet aangegeven dat de Raad daar prioriteit aan moet geven.

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