

Vergaderjaar 2022–2023

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1023

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 december 2022

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over:

- de brief van 31 oktober 2022 inzake de reactie op het verzoek van de commissie over een uiteenzetting van de algemene principes die ten grondslag liggen aan luchtvaartverdragen en hoe deze worden vertaald in de luchtvaartverdragen waar het Koninkrijk der Nederlanden partij bij is (Kamerstuk 31 936, nr. 998),
- de brief van 12 september 2022 inzake het Verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Coöperatieve Republiek Guyana; Georgetown, 8 december 2021 (Kamerstuk 36 192, nr. 1),
- de brief van 19 september 2022 inzake de Overeenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte; Brussel, 15 november 2021 (Kamerstuk 36 199, nr. 1)
- en de brief van 26 september 2022 inzake de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Staat Qatar, anderzijds; Luxemburg, 18 oktober 2021 (Kamerstuk 35 960, nr. 2).

De vragen en opmerkingen zijn op 7 november 2022 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 21 december 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
T. de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

Luchtvaartverdragen

1. De leden van de VVD-fractie willen weten met welke landen langs de randen van de EU Nederland een luchtvaartverdrag heeft gesloten. Ook willen deze leden weten welke luchtvaartverdragen op dit moment worden herzien, waar onderhandelingen over lopen of waar onderhandelingen over zijn gestopt.

De bilaterale luchtvaartverdragen tussen Nederland en de landen aan de randen van de Europese Unie (EU) zijn grotendeels vervangen door luchtvaartverdragen die door de EU zijn afgesloten. Dit zijn gemengde verdragen waarbij zowel de EU als de lidstaten partij zijn. In de directe omgeving heeft de EU-luchtvaartverdragen afgesloten met Noorwegen, IJsland en Liechtenstein onder het «EER-verdrag» (Europese Economische Ruimte) en met de Westelijke Balkan¹ onder het «ECAA verdrag» (Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte). Deze verdragen zijn de meest verregaande verdragen waarbij de genoemde landen onderdeel worden van de Europese interne luchtvaartmarkt en hun luchtvaartmaatschappijen dezelfde rechten krijgen als die van de EU-lidstaten binnen de interne markt. Hier staat tegenover dat deze landen het volledige pakket aan EU-luchtvaart wet- en regelgeving (acquis) geïmplementeerd moeten hebben.

Daarnaast heeft de EU in het kader van het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB)² luchtvaartverdragen met derde landen afgesloten met het doel om één gedeelde luchtvaartruimte te creëren. Uitgangspunt hierbij is geleidelijke marktopening in ruil voor «regelgevende convergentie» waarbij deze landen op termijn EU luchtvaartwet- en regelgeving overnemen op bijvoorbeeld het gebied van luchtvaartveiligheid, beveiliging, consumentenbescherming, concurrentie, sociale aspecten en duurzaamheid.

De EU heeft inmiddels luchtvaartverdragen afgesloten met de volgende landen aan de randen van de EU:

- Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte (ondertekend in 2006)
- EU-Marokko (ondertekend in 2006)
- EU-Georgië (ondertekend in 2010)
- EU-Jordanië (ondertekend in 2010)
- EU-Moldavië (ondertekend in 2012)
- EU-Israël (ondertekend in 2013)
- EU-Oekraïne (ondertekend in 2021)
- EU-Armenië (ondertekend in 2021)
- EU-Tunesië (moet nog ondertekend worden)

Daarnaast heeft de Europese Commissie in 2016 onderhandelingsmandaten gekregen om met Qatar, Turkije en de Verenigde Arabische Emiraten EU-luchtvaartverdragen af te sluiten. In oktober 2021 is het EU-luchtvaartverdrag met Qatar ondertekend. Met Turkije hebben diverse onderhandelingsrondes plaatsgevonden. De partijen konden het niet eens worden over de tekst van een luchtvaartverdrag en de onderhandelingen zijn gestaakt. De Verenigde Arabische Emiraten hebben op voorhand aangegeven geen interesse te hebben in een EU-luchtvaartverdrag omdat zij op basis van de bilaterale luchtvaartverdragen met de individuele EU-lidstaten voldoende markttoegang menen te hebben tot Europa.

¹ Albanië, Bosnië en Herzegovina, Noord-Macedonië, Montenegro, Servië en Kosovo.

² Het ENB heeft betrekking op Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Egypte, Georgië, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Moldavië, Marokko, Oekraïne, Palestina, Syrië en Tunesië.

2. De leden van de VVD-fractie willen weten of in deze luchtvaartverdragen wordt meegenomen dat er een gelijk speelveld wordt gecreëerd tussen Nederlandse luchthavens en luchtvaartmaatschappijen en buitenlandse luchthavens en luchtvaartmaatschappijen op het gebied van veiligheid, vlieg- en rusttijden en klimaat.

In hoeverre er een gelijk speelveld gecreëerd kan worden, is per land verschillend. Onder het EER-verdrag en het ECAA-verdrag dient op termijn het volledige EU-luchtvaartacquis geïmplementeerd te worden, waarmee voor alle luchtvaartmaatschappijen in principe dezelfde wet- en regelgeving van toepassing is. In ruil hiervoor krijgen de luchtvaartmaatschappijen uit deze landen volledige toegang tot de EU interne luchtvaartmarkt.

Binnen de luchtvaartverdragen die met de landen zijn gesloten in het kader van het Europees Nabuurschapsbeleid, is er op onderdelen ook ruimte voor eigen invulling in nationale wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de nationale wet- en regelgeving op het gebied van werk- en rusttijden. Dit kan van invloed zijn op het gelijke speelveld. De luchtvaartmaatschappijen uit deze landen krijgen om die reden geen volledige toegang tot de interne Europese markt.

Datzelfde geldt voor de EU-luchtvaartverdragen met overige derde landen zoals met Qatar. Voor deze landen wordt in het onderhandelingsmandaat vastgelegd in welke mate regelgevende convergentie moet worden nagestreefd en in welke mate markttoegang hier tegenover dient te staan, waarna het luchtvaartverdrag conform dit mandaat wordt uit onderhandeld.

3. De leden van de VVD-fractie willen weten of Nederland de oproep van België voor een impactassessment op het gebied van klimaat en duurzaamheid als onderdeel van het onderhandelingsmandaat voor de EU voor toekomstige luchtvaartverdragen steunt.

België heeft aangegeven dat bij nieuwe EU-luchtvaartverdragen, de volgende elementen onderdeel dienen te zijn van de onderhandelingsmandaten:

- Een analyse van staatssubsidies aan de luchtvaartsector van betreffend derde land;
- Een onderliggend milieu en klimaat impactassessment;
- Het betrekken en implementeren van de respectieve mensenrechten en sociale rechten.

Nederland kan deze oproep steunen.

4. Over het luchtvaartverdrag tussen de EU en Qatar vragen de leden van de VVD-fractie welke EU-landen dit verdrag nog moeten ratificeren en waarom deze EU-landen dit nog niet gedaan hebben.

Het EU-luchtvaartverdrag met Qatar is inmiddels door zes EU-lidstaten geratificeerd, te weten Estland, Griekenland, Ierland, Letland, Oostenrijk en Tsjechië (zie ook Overheid.nl | Verdragenbank).

In de EU-lidstaten worden de benodigde parlementaire goedkeuringsprocedures doorlopen en die nemen, net als in Nederland, geruime tijd in beslag.

5. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre Qatar zich aan dezelfde klimaateisen moet houden als luchthavens en luchtvaartmaatschappijen binnen de EU. Tevens vragen zij of het klopt dat bij de EU-luchtvaartovereenkomsten met Qatar en met ASEAN geen regels zijn opgenomen die de European Green Deal onderschrijven.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister kan toelichten waarom Qatar Airways niet aan de Europese milieunormen hoeft te voldoen.

Overname van binnen de EU geldende klimaat wet- en regelgeving door een ander land kan niet eenzijdig worden opgelegd. Omdat het overnemen en implementeren van deze wet- en regelgeving geen onderdeel was van de onderhandelingsmandaten met Qatar en ASEAN die in 2016 zijn verleend, zijn hier geen nadere afspraken met Qatar of ASEAN over vastgelegd in de respectieve EU-luchtvaartverdragen. Er zijn in deze luchtvaartverdragen dan ook geen regels opgenomen die de European Green Deal uit 2020 onderschrijven.

Regelgevende convergentie op het gebied van EU-klimaat wet- en regelgeving was geen onderdeel van de onderhandelingsmandaten met Qatar en ASEAN omdat in ruil hiervoor meer markttoegang tot de Europese markt zou worden geëist. Daar was in 2016 onvoldoende draagvlak voor onder de EU-lidstaten.

Uiteraard dienen luchtvaartmaatschappijen uit Qatar en de ASEAN-landen zich op routes naar bestemmingen in de EU wel te houden aan de geldende Europese wet- en regelgeving, ook op het gebied van milieu en klimaat. Zo dienen deze luchtvaartmaatschappijen zich te houden aan de geldende geluidsnormen op de Europese luchthavens.

6. De leden van de D66-fractie vragen op welke manier het EU-luchtvaartverdrag met Qatar ervoor zorgt dat er geldende afspraken over verduurzaming worden gemaakt.

Artikel 16 van het EU-luchtvaartverdrag met Qatar bepaalt dat de verdragsluitende partijen alle passende maatregelen nemen om het effect van de burgerluchtvaart op het milieu tot een minimum te beperken overeenkomstig hun rechten en plichten die volgen uit het internationaal recht. Daarbij hebben de partijen afgesproken samen te werken bij de ontwikkeling van instrumenten om de uitstoot van broeikasgassen – zoals CORSIA – te beperken en om samen te werken op het gebied van het reduceren van geluidsoverlast.

Dit artikel wordt nader uitgewerkt in het gemengd comité. In dit comité stemmen vertegenwoordigers van de verdragspartijen af over de uitvoering van het verdrag en worden de verschillende initiatieven ter verduurzaming van de luchtvaart op zowel nationaal als EU-niveau besproken evenals de inzet op internationale initiatieven.

7. De leden van de VVD-fractie vragen wat de grote verschillen zijn, nu de EU met Qatar een luchtvaartverdrag heeft gesloten.

Het uitgangspunt om een EU-luchtvaartverdrag met Qatar af te sluiten was om gefaseerd meer markttoegang mogelijk te maken in ruil voor stevige afspraken over eerlijke concurrentie en financiële transparantie. Het verdrag bevat daartoe onder andere bepalingen over markttoegang, concurrentievoorwaarden, financiële transparantie, consumentenbescherming en gelijke operationele voorwaarden, maar ook bepalingen met betrekking tot de daarvoor benodigde handhavingsinstrumenten. Deze afspraken gaan veel verder dan de bilaterale afspraken tussen

Nederland en Qatar zoals vastgelegd in de op 6 december 1980 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Staat Qatar inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden (Trb. 1981, nr. 17). Zo ontbreken in het bilaterale luchtvaartverdrag uitgebreide afspraken over eerlijke concurrentie en financiële transparantie en biedt het bilaterale verdrag onvoldoende instrumenten om hierop te kunnen handhaven. Voor Nederland was dit dan ook de belangrijkste reden om in te stemmen met een EU-luchtvaartverdrag met Qatar. Een EU-luchtvaartverdrag is namelijk een kansrijkere manier om afdwingbare afspraken te maken over eerlijke concurrentie en financiële transparantie dan via een bilateraal luchtvaartverdrag.

Daarnaast zijn in het EU-luchtvaartverdrag met Qatar ook artikelen opgenomen die het belang van verduurzaming van de luchtvaart en bevordering van de sociale dimensie onderstrepen. Dit biedt de Europese Commissie handvatten om het belang van verduurzaming of vermeende misstanden binnen de sociale dimensie aan te kaarten. Afspraken hierover ontbreken in het bilaterale luchtvaartverdrag tussen Nederland en Qatar.

8. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre KLM vrij kon vliegen op Qatar en Qatar op de EU voor het verdrag en na het verdrag, welke regels erbij zijn gekomen en welke regels eraf zijn gegaan voor de KLM en Qatar.

KLM en Qatar Airways mochten op basis van het bilaterale luchtvaartverdrag tussen Nederland en Qatar 7 keer per week passagiersvluchten en 7 keer per week vrachtluchten op elkaars grondgebied uitoefenen. Daarbij mochten op 2 van deze vluchten ook vracht vervoerd worden tussen de andere verdragsluitende staat en een punt in een derde land (zogenoeten «vijfde vrijheidsvervoer»). De mate waarin Qatari luchtvaartmaatschappijen op de overige EU-lidstaten mochten opereren hangt af van de bilaterale afspraken die daarover per EU-lidstaat met Qatar zijn gemaakt.

De afspraken zoals vastgelegd in het EU-luchtvaartverdrag met Qatar worden sinds de ondertekening op 18 oktober 2021 voorlopig toegepast. Op basis van dit EU-luchtvaartverdrag mogen de verdragsluitende partijen een onbeperkt aantal luchtvaartmaatschappijen aanwijzen om op basis van het luchtvaartverdrag vluchten uit te voeren. Afspraken over markttoegang zijn vastgelegd in een stappenplan van 5 stappen voor een 5-tal landen, waaronder Nederland, om plotselinge en/of ingrijpende markteffecten te voorkomen. Op routes tussen Qatar en de overige EU-lidstaten geldt vanaf de «baseline» een ongelimiteerd aantal vluchten per week.

Voor Nederland geldt onderstaand stappenplan:

Routes	Baseline Per 7 juni 2019	Stap 1 Per IATA winter 2020/2021	Stap 2 Per IATA winter 2021/2022	Stap 3 Per IATA winter 2022/2023	Stap 4 Per IATA winter 2023/2024	Stap 5 Per IATA winter 2024/2025
Passagiers						
Naar/van punten in Qatar en Amsterdam	10	12	14	14	17	ongelimiteerd
Naar/van alle andere punten tussen NL en Qatar	7	7	14	17	21	ongelimiteerd
Vracht						

Routes	Baseline Per 7 juni 2019	Stap 1 Per IATA winter 2020/2021	Stap 2 Per IATA winter 2021/2022	Stap 3 Per IATA winter 2022/2023	Stap 4 Per IATA winter 2023/2024	Stap 5 Per IATA winter 2024/2025
Naar/van alle punten tussen NL en Qatar	10	14	14	17	21	ongelimiteerd

Daarbij is het de aangewezen luchtvaartmaatschappijen toegestaan om vrachtluchten met vijfde vrijheidsvervoer uit te voeren tussen de andere verdragsluitende staat en een punt in een derde land volgens onderstaand schema met een eindmaximum van 7 vluchten per week. Voor het vijfde vrijheidsvervoer is in bijlage 2 bij het verdrag een geografisch toepasingsgebied gedefinieerd.

Baseline Per 7 juni 2019	Stap 1 Per IATA winter 2020/2021	Stap 2 Per IATA winter 2021/2022	Stap 3 Per IATA winter 2022/2023	Stap 4 Per IATA winter 2023/2024
3	4	5	6	7

Daarbij dient benadrukt te worden dat een ongelimiteerd aantal frequenties niet betekent dat de aangewezen luchtvaartmaatschappijen ook een ongelimiteerd aantal frequenties kunnen uitvoeren. Om een vlucht uit te kunnen voeren, moeten luchtvaartmaatschappijen niet alleen over het aantal toegestane frequenties beschikken, maar ook voldoen aan de in Nederland geldende eisen, zoals het hebben van slots. Deze slots worden verleend door de onafhankelijke slotcoördinator. Een luchtvaartmaatschappij kan geen slots opeisen op basis van verkeersrechten.

In hoeverre een luchtvaartmaatschappij gebruik wil maken van het aantal toegestane frequenties, hangt af van de eigen commerciële afwegingen. Naast de afweging of een bepaalde route past binnen het eigen bedrijfsmodel en strategie, zal de maatschappij een afweging moeten maken of het hier schaarse slots voor wil inzetten.

9. De leden van de VVD-fractie vragen welke acties de Minister aan het nemen is of ondernomen heeft om bij de Europese Commissie of in de Raad onder de aandacht te brengen dat de EU en Qatar de vlieg- en rusturen anders tellen. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre de discussie over vlieg- en rusturen speelt voor Emirates en Turkije.

De leden van de D66-fractie vragen waarom er nog geen onderzoek is ingesteld naar deze praktijken bij Qatar Airways en vragen op welke manier Qatar Airways verplicht wordt tot wat wettelijk verplicht is in Europa, wanneer het vliegt van en naar Europese bestemmingen. De leden vragen of er nog andere sociale aspecten in het geding zijn waar de EU middels de overeenkomst met Qatar over in gesprek gaat? De leden van de SP-fractie vragen of de Minister de meldingen over extreme vermoeidheid onder piloten van Qatar Airways heeft onderzocht en, zo ja, op welke wijze deze zijn betrokken bij het opstellen van het nieuwe verdrag met Qatar.

Tijdens het Commissiedebat over luchtvaartveiligheid op 15 september jl. (Kamerstuk 24 804, nr. 194) is toegelicht dat de Internationale organisatie voor de burgerluchtvaart (ICAO) de mondiale kaders voor werk- en rusttijden vaststelt voor het vliegend personeel. Deze worden vervolgens nationaal geïmplementeerd door de ICAO-lidstaten. Deze regels gelden

vervolgens voor het vliegend personeel van de nationale luchtvaartmaatschappij gedurende de vlucht. Het is vervolgens primair de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten – in dit geval van Qatar – om aandacht te besteden aan mogelijke veiligheids- en gezondheidsproblemen bij het vliegend personeel en meldingen daaromtrent te onderzoeken.

Het EU-luchtvaartverdrag met Qatar biedt wel handvatten om vermeende misstanden aan te kaarten. Met dit luchtvaartverdrag hebben de EU en Qatar zich namelijk gecommitteerd de sociale dimensie binnen de luchtvaart te borgen.

Zoals aangegeven tijdens het overleg op 15 september jl. wordt de berichtgeving omtrent vermeende misstanden bij de piloten in dienst van Qatar Airways ten gevolge van de geldende werk- en rusttijden onder de aandacht gebracht van de Europese Commissie in de voorbereiding van het gemengd comité onder het EU-luchtvaartverdrag met Qatar. In dat comité stemmen vertegenwoordigers van de verdragspartijen af over de uitvoering van het verdrag. De Europese Commissie kan hier vervolgens op basis van dit luchtvaartverdrag het gesprek aangaan met Qatar.

Op dit moment zijn bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geen signalen bekend over andere sociale aspecten die in het geding zouden zijn bij Qatar Airways. Mochten wij dergelijke signalen ontvangen, dan zullen deze eveneens onder de aandacht gebracht worden van de Europese Commissie ter voorbereiding van het gemengd comité. Overigens kunnen vakbonden van vliegend personeel – die doorgaans als eerste signalen over mogelijke misstanden ontvangen – dit ook zelf onder de aandacht brengen van de Europese Commissie, aangezien ook zij uitgenodigd zijn om deel te nemen aan het gemengd comité en betrokken zijn bij de voorbereiding van dit overleg.

Er zijn bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geen signalen bekend over vermeende misstanden bij de nationale luchtvaartmaatschappijen van de Verenigde Arabische Emiraten of Turkije ten gevolge van de geldende wet- en regelgeving op het gebied van werk- en rusttijden.

10. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre bepalingen over onder meer commerciële activiteiten, tarieven, luchtvaartveiligheid en -beveiliging en eerlijke concurrentie terugkomen in luchtvaartverdragen met Qatar, Emirates en Turkije.

Zoals toegelicht in de brief aan de Kamer over de algemene principes die ten grondslag liggen aan luchtvaartverdragen d.d. 31 oktober jl. zijn luchtvaartverdragen doorgaans variaties op de modelovereenkomst die ICAO heeft opgesteld. Deze modelovereenkomst bevat standaardartikelen over onder meer commerciële activiteiten, tarieven, luchtvaartveiligheid en beveiliging en eerlijke concurrentie en deze artikelen zijn ook standaard onderdeel van de modelovereenkomst die Nederland de laatste jaren gebruikt.

De Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Turkije, tot stand gekomen op 17 september 1971 (Trb. 1971, nr. 199) bevat bepalingen over tarieven (artikel 9), luchtvaartbeveiliging (artikel 10bis) en eerlijke concurrentie (artikel 8 «bepalingen ten aanzien van de capaciteit»). Dit verdrag bevat geen bepalingen over commerciële activiteiten. Er is sinds 1972 tijdens verschillende onderhandelingsrondes met Turkije getracht afspraken te maken over commerciële activiteiten en over luchtvaartveiligheid. Wanneer het luchtvaartverdrag in

de toekomst wordt aangepast, dan zal Nederland zich er hard voor maken om afspraken hierover in het verdrag op te nemen.

De op 31 juli 1990 te Abu Dhabi tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Arabische Emiraten ten behoeve van de instelling van luchtdiensten tussen en buiten hun onderscheiden grondgebieden (Trb. 1990, nr. 135) bevat bepalingen over tarieven (artikel 6), eerlijke concurrentie (artikel 9 – bepalingen met betrekking tot de exploitatie van overeengekomen diensten), luchtvaartbeveiliging (artikel 10) en commerciële activiteiten (artikel 13). In 2000 hebben Nederland en de Verenigde Arabische Emiraten overeenstemming bereikt over de tekst van een bepaling over luchtvaartveiligheid. Wanneer het luchtvaartverdrag in de toekomst aangepast wordt, dan wordt deze bepaling in het verdrag opgenomen.

Het EU-luchtvaartverdrag met Qatar bevat alle genoemde bepalingen, te weten eerlijke concurrentie (artikel 7), commerciële activiteiten (artikel 8), tarieven (artikel 11), luchtvaartveiligheid (artikel 13) en luchtvaartbeveiliging (artikel 14).

11. De leden van de VVD-fractie willen weten of er periodieke evaluaties zijn opgenomen in luchtvaartverdragen om regelmatig en los van eventuele signalen te toetsen of gemaakte afspraken worden gevolgd en oneerlijke concurrentie wordt voorkomen.

In de bilaterale luchtvaartverdragen zijn geen afspraken opgenomen over periodieke evaluaties om te toetsen of gemaakte afspraken worden gevolgd en oneerlijke concurrentie wordt voorkomen. Dit is internationaal ook niet gangbaar en ook lastig uitvoerbaar gezien het grote aantal luchtvaartverdragen wereldwijd. Wel zijn in bilaterale luchtvaartverdragen standaard afspraken opgenomen over het consultatieproces bij vermeende misstanden of andere relevante onderwerpen die een verdragsluitende partij wenst te bespreken en de termijnen waarbinnen de verdragsluitende partijen hierover om tafel moeten zitten om tot oplossingen te komen. In dat verband kan mogelijke oneerlijke concurrentie ook worden geadresseerd.

De EU-luchtvaartverdragen bevatten ook geen bepalingen over periodieke evaluaties. Onder deze luchtvaartverdragen is een gemengd comité opgericht – bestaande uit vertegenwoordigers van de verdragsluitende partijen – die minstens één keer per jaar bijeenkomt. Tijdens deze bijeenkomst wordt de werking van het verdrag besproken, waardoor dit een logisch moment is om de gemaakte afspraken te evalueren.

12. De leden van de D66-fractie vragen wat de afweging van de Minister is geweest om het EU-luchtvaartverdrag met Qatar met stilzwijgend goedkeuren te behandelen in plaats van deze voor te leggen aan de Kamer.

Verdragen worden ter uitdrukkelijke goedkeuring aan het parlement voorgelegd als het verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet, als er uitvoeringswetgeving nodig is of als het parlement met de regering van gedachten zou willen wisselen. Luchtvaartverdragen voldoen in het algemeen niet aan deze criteria, waardoor deze ter stilzwijgende goedkeuring worden voorgelegd.

Er was geen aanleiding om te veronderstellen dat er over het EU-luchtvaartverdrag met Qatar een dergelijke gedachtewisseling nodig was, aangezien het een standaard luchtvaartverdrag betreft en het

parlement diverse malen over dit verdrag is geïnformeerd³. Op grond van artikel 5 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rg bv) heeft het parlement daarnaast altijd de bevoegdheid om het stilzwijgen te doorbreken zodat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring (bij wet) wordt onderworpen. In dat geval wordt zo spoedig mogelijk een voorstel van wet tot goedkeuring van het verdrag ingediend bij het parlement.

13. De leden van de D66-fractie vragen welke invloed lidstaten kunnen uitoefenen om ervoor te zorgen dat in de EU-luchtvaartverdragen stevige afspraken worden vastgelegd over eerlijke concurrentie, verduurzaming van de luchtvaart en de sociale aspecten van de luchtvaart.

De EU-luchtvaartverdragen worden uit onderhandeld op basis van onderhandelingsmandaten die aan de Europese Commissie worden verleend. De tekst van deze vertrouwelijke onderhandelingsmandaten wordt opgesteld in overleg met de EU-lidstaten in diverse raads werkgroepen waarna de onderhandelingsmandaten aan de Raad ter instemming worden voorgelegd. Het parlement wordt hierover geïnformeerd via de toelichting op de agenda voor desbetreffende Raad en het verslag achteraf.

Tijdens de onderhandelingen over de verdragstekst hebben de EU-lidstaten eveneens de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de verdragsteksten, binnen de lijnen van het onderhandelingsmandaat. Het is dus van groot belang dat in het onderhandelingsmandaat benoemd is dat het luchtvaartverdrag stevige afspraken over eerlijke concurrentie, verduurzaming van de luchtvaart en de sociale aspecten van de luchtvaart moet bevatten. Nederland zet hier ook op in bij de verlening van nieuwe onderhandelingsmandaten.

Belasting op kerosine

14. De leden van de D66-fractie vragen wanneer het Raadsakkoord wordt verwacht over de mogelijkheid om per 2023 belasting op kerosine te heffen, wat hierbij de voortgang is, hoe het krachtenveld eruit ziet en of er nog beren op de weg zijn om het voorstel te kunnen realiseren. De leden vragen wat hierbij de rol van Nederland is, gezien Nederland bij de eerste negen landen behoort die opriepen tot een Europese belasting op vliegverkeer? Wat is de rol van luchtvaartverdragen in het aanwenden van de verduurzamingsclausule in deze verdragen?

De voortgang in de Raad op de herziening van de richtlijn Energiebelastingen verloopt traag vanwege de hoge energieprijzen en de grote verschillen in de energiemix en koopkracht tussen lidstaten. Er is op korte termijn nog geen zicht op een Raadsakkoord. De inzet van Nederland in de onderhandelingen is conform het BNC-fiche en het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), namelijk dat Nederland een Europese accijns op kerosine voor commerciële vluchten ondersteunt. Tijdens de Ecofinraad van 6 december jl. vond een gedachtewisseling plaats. Nederland heeft zich uitgesproken vóór een kerosineaccijns. Lidstaten met eilanden, die voor de bereikbaarheid vaak afhankelijk zijn van luchtvaart, zijn tegen het afschaffen van de accijnsvrijstelling op kerosine.

³ O.a. per Kamerbrief 21 501-33, nr. 597 van 18 mei 2016, Kamerbrief 21 501-33, nr. 605 van 14 juni 2016, Kamerbrief 31 936 nr. 590 van 18 april 2019, tijdens het Algemeen Overleg van 23 september 2020 Kamerstuk 21 501-33, nr. 829 en Kamerstuk 35 960, nr. 1 van 16 november 2021

Wanneer er met derde landen afspraken zijn of worden gemaakt over het uitvoeren van commercieel vervoer binnen de EU, wordt er op verzoek van Nederland in de bilaterale luchtvaartovereenkomst een bepaling opgenomen over het heffen van belasting op brandstof, zie bijvoorbeeld het zesde lid van artikel 9 van het op 24 mei 2021 in Santiago tot stand gekomen Verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Chili (Trb. 2021, nr. 75). In dit artikel staat dat Nederland de mogelijkheid heeft om in de toekomst belasting op brandstof te heffen wanneer de luchtvaartmaatschappijen uit het desbetreffende derde land vluchten uitvoeren tussen Nederland en een andere EU-lidstaat. In EU-luchtvaartverdragen zijn soortgelijke bepalingen opgenomen, bijvoorbeeld het derde lid van artikel 9 van het EU-Qatar luchtvaartverdrag.

Luchtvaartverdragen in relatie tot krimp en verduurzaming luchtvaart

15. De leden van de SP-fractie vragen of krimp van de luchtvaart een doelstelling is die Nederland beoogt bij het afsluiten van nieuwe verdragen. Zij zijn van mening dat afspraken over krimp of een maximering van het aantal vluchten tussen landen standaard onderdeel dienen te zijn van nieuwe verdragen, zeker bij het sluiten van verdragen met landen waarvan bekend is dat milieubescherming of borging van mensenrechten minder zwaar wegen. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het huidige uitgangspunt van de Nederlandse overheid om de markt vraag leidend te laten zijn bij nieuwe onderhandelingen over luchtvaartverdragen niet bij standaarden past die zij maatschappelijk en ecologisch verantwoord achten. Hoe kijkt de Minister hiernaar?

Luchtvaartverdragen zijn er primair op gericht om de gewenste mate van wederzijdse markttoegang te verankeren en bevatten afspraken over de toegestane verkeersrechten zoals het aantal luchtvaartmaatschappijen dat op basis van het luchtvaartverdrag vluchten mogen uitvoeren, de routes waarop gevlogen mag worden en met welke frequentie dat is toegestaan. Deze luchtvaartverdragen dienen daarmee zowel de commerciële behoeften van de luchtvaartmaatschappijen als het Nederlandse publieke belang om goed verbonden te blijven met belangrijke bestemmingen in de wereld.

Het is op grond van Verordening (EG) Nr. 847/2004 van het Europees Parlement en de Raad inzake onderhandelingen over en de uitvoering van overeenkomsten inzake luchtdiensten tussen lidstaten en derde landen (PbEU 2004, L 157) EU-lidstaten niet toegestaan om een nieuw luchtvaartverdrag met een derde land af te sluiten dat restrictiever is dan het voorgaande verdrag. Hierdoor is het niet mogelijk om de verkeersrechten die in het verleden reeds zijn uitgewisseld te beperken. Daarbij is voor het terugbrengen van reeds in een verdrag afgesproken verkeersrechten de instemming van beide verdragspartijen noodzakelijk.

Voorts wil het uitwisselen van verkeersrechten nog niet zeggen dat deze ook daadwerkelijk ingevuld worden door luchtvaartmaatschappijen. Dit hangt tevens af van de nationale wet- en regelgeving waar de luchtvaartmaatschappijen aan zullen moeten voldoen.

Zoals onder het antwoord op vraag 8 aangegeven, moet een luchtvaartmaatschappij die vanuit of naar Nederland wil vliegen zowel over de benodigde verkeersrechten beschikken – waaronder het benodigde aantal toegestane frequenties – als over het aantal benodigde slots indien er

geopereerd wordt op slotgecoördineerde luchthavens. In Nederland gaat het daarbij om de luchthavens van Schiphol, Rotterdam/The Hague en Eindhoven. Deze slots worden verleend door de onafhankelijke slotcoördinator (ACNL). Daarbij is er geen verband tussen de op basis van luchtvaartverdragen aan luchtvaartmaatschappijen verleende verkeersrechten door de verdragsluitende staten en de van de slotcoördinator benodigde slots om die verkeersrechten te kunnen uitoefenen op slotgecoördineerde luchthavens. Een luchtvaartmaatschappij kan dus geen slots opeisen bij de slotcoördinator op basis van de verkeersrechten zoals overeengekomen in de luchtvaartverdragen.

16. In de Kamerbrief met toelichting over luchtvaartverdragen staat dat het volgens de beginselen van de Europese Unie niet is toegestaan om verdragen af te sluiten die restrictiever zijn dan de huidige verdragen. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen welke beginselen hiermee bedoeld worden. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen op basis waarvan de Minister tot de conclusie komt dat er geen nieuwe verdragen mogen komen die de bestaande luchtvaartmarkt tussen de verdragsluitende staten zouden beperken? Betekent dit dat maatregelen ter bescherming van de leefomgeving die de luchtvaart zouden doen krimpen niet genomen mogen worden van de Europese Unie?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het niet mogen afsluiten van restrictievere luchtvaartverdragen een achterhaald en onwenselijk uitgangspunt is dat onmiddellijk dient te worden herzien en vraagt de Minister of hij dit standpunt deelt en zo ja, op welke wijze hij hier uitvoering aan gaat geven?

Het uitgangspunt dat het niet is toegestaan om een nieuw luchtvaartverdrag te sluiten dat restrictiever is dan het voorgaande verdrag, is vastgelegd in Verordening (EG) Nr. 847/2004. Deze verordening werd ingesteld om te voldoen aan de uitspraak van het Europees Hof van Justitie van 5 november 2002 in de Open Skies zaken. Volgens deze verordening mogen lidstaten in bilaterale verdragen geen nieuwe regelingen opnemen die een beperking inhouden van het aantal EU-luchtvaartmaatschappijen die kunnen worden aangewezen om op een bepaalde markt vluchten uit te voeren.

Deze bepaling is er om te voorkomen dat EU-lidstaten de eigen nationale luchtvaartmaatschappijen oneigenlijk beschermen door de eigen luchtvaartmarkt af te schermen voor EU-luchtvaartmaatschappijen uit andere lidstaten. Deze bepaling is daarmee ook in het voordeel voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen aangezien zij hiermee de mogelijkheid behouden om routes vanuit andere EU-lidstaten naar derde landen uit te voeren. Daarbij kunnen luchtvaartmaatschappijen op basis van luchtvaartverdragen niet meer vluchten uitvoeren dan volgens de beschikbare capaciteit op de Nederlandse luchthavens is toegestaan, ongeacht het aantal beschikbare verkeersrechten. Er is dan ook geen reden om deze bepaling in Verordening (EG) nr. 847/2004 te herzien.

Overigens zijn in de Europese regelgeving ook voorzieningen opgenomen die in geval van krimp van de luchtvaart moeten worden toegepast. In dit kader kan met name gewezen worden op Verordening (EU) nr. 598/2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidserelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak.

17. De leden van de SP-fractie vragen of de Minister kans ziet bij nieuw te sluiten luchtvaartverdragen om het zakelijk veelvliegen te ontmoedigen.

In de luchtvaartverdragen wordt onderscheid gemaakt tussen het type vlucht: passagiersvluchten, combinatievluchten en vrachtluchten. Binnen de passagiersvluchten en combinatievluchten wordt geen onderscheid gemaakt naar het type passagiers en daartoe wordt ook geen mogelijkheid gezien.

18. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom in de Kamerbrief nauwelijks gesproken wordt over het verdrag van Chicago.

De aanleiding van het verzoek om een schriftelijk overleg over luchtvaartverdragen te houden was de agendering van de goedkeuring van de luchtvaartverdragen tussen Nederland en Guyana, de EU en Armenië en de EU en Qatar. Het gaat daarbij om luchtvervoersverdragen. Het verzoek om een nadere uiteenzetting van de algemene principes die ten grondslag liggen aan luchtvaartverdragen en hoe deze worden vertaald in de luchtvaartverdragen waar Nederland partij bij is, is daarom geïnterpreteerd als een verzoek om nadere toelichting op de verdragen die Nederland en de EU specifiek gericht op het uitoefenen van luchtvervoer met derde landen sluiten en niet als een nadere toelichting op het Verdrag van Chicago (1944). Het Verdrag van Chicago is geen specifiek luchtvervoersverdrag maar biedt het bredere kader voor de regeling van uiteenlopende luchtvaartaspecten waaronder naast luchtvaartveiligheidsaspecten, de grondslagen voor het uitoefenen van luchtverkeer tussen aangesloten verdragslanden en de inrichting van de Internationale organisatie voor de burgerluchtvaart.

19. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom de Minister in ICAO verband «zo dwangmatig» blijft bijdragen aan «de onverantwoordelijke en ontwrichtende» groei van de sector?

Nederland werkt in ICAO verband samen met een groeiend aantal landen die er naar streven regels op te stellen en maatregelen te nemen om mondiaal de luchtvaart te verduurzamen in lijn met de afspraken die hierover in het Parijsakkoord zijn vastgelegd.

20. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Minister te bevestigen dat ICAO-beleid dat zou sturen op een krimp van de sector strijdig zou zijn met de verdragsdoelen en vragen de Minister welke gevolgen dat heeft, wat de gevolgen hiervan zijn voor de bilaterale en multilaterale verdragen en of verdragen tussen twee of meerdere ICAO-landen beleid mogen bevatten dat actief de noodzakelijke krimp van de sector bevordert en zo nee waarom niet?

In artikel 44, onderdeel a, van het Verdrag van Chicago staat omschreven dat het doel van ICAO is om zeker te stellen dat de internationale burgerluchtvaart over de hele wereld zich veilig en ordentelijk kan ontplooiën. Het gaat hier echter om een aanmoediging, niet om een verplichting die ICAO aan de ICAO-verdragsstaten oplegt. Deze bepaling moet ook worden gelezen in haar historische context van internationale wederopbouw en gewenste groei van de internationale burgerluchtvaart na de Tweede Wereldoorlog.

Indien twee ICAO-verdragsstaten zouden willen besluiten om in hun bilaterale luchtvaartverdrag een restrictiever regime van markttoegang overeen te komen, dan is dat verenigbaar met de beginselen van het Verdrag van Chicago. Echter, zoals onder de antwoorden op vragen 15 en 16 toegelicht, is het specifiek aan EU-lidstaten op basis van Verordening (EG) Nr. 847/2004 niet toegestaan om een nieuw luchtvaartverdrag af te sluiten dat restrictiever is dan het voorgaande verdrag om te voorkomen dat de rechten van EU-luchtvaartmaatschappijen onrechtmatig worden ingeperkt.

21. Naar aanleiding van de bewoording over verduurzaming in de Kamerbrief met een toelichting over luchtvaartverdragen vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of de Minister de mening deelt dat «het streven naar verduurzaming van de luchtvaart» een uiterst zwakke term is en vragen of het wel of niet behalen van dit streefdoel niet zonder consequenties is. De leden van de partij voor de Dieren-fractie vragen waarom de Minister niet stelt dat luchtvaartverdragen alleen worden afgesloten wanneer ze passen binnen de maximaal 1,5 graad opwarming en of de Minister niet ziet dat «verdragen aan de ene kant zekerheid geven voor partijen die onverantwoordelijke en ontwrichtende groei willen, terwijl de noodzakelijke krimp van de luchtvaart en verduurzaming aan de andere kant slechts een streven zijn».
De Partij voor de Dieren-fractie vraagt of de Minister bereid is om de bestaande luchtvaartverdragen aan te passen om er zo voor te zorgen dat in alle verdragen échte duurzaamheidsafspraken kunnen worden gemaakt?

In de Kamerbrief waarnaar verwezen wordt, is aangegeven dat Nederland ernaar streeft om in nieuwe luchtvaartverdragen afspraken vast te leggen over verduurzaming van de luchtvaart en niet dat Nederland slechtst «streeft naar verduurzaming» zoals de Partij voor de Dieren suggereert. De reden dat de term «streven» in de Kamerbrief is gebruikt, is omdat beide verdragsluitende partijen in moeten stemmen met de bepalingen en inhoudelijke reikwijdte van het luchtvaartverdrag of aanpassing daarvan. Nederland kan bij andere landen dus niet afdwingen dat in haar luchtvaartverdragen met die landen een passage over verduurzaming van de luchtvaart wordt opgenomen, maar kan hier wel naar streven en doet dat ook. Artikel 16 van het luchtvaartverdrag met Chili bevat een dergelijke bepaling.

Luchtvaartverdragen zijn primair gericht op het vastleggen van afspraken over de wederzijdse markttoegang. Voor het behalen van de mondiaal gestelde doelen om de luchtvaart te verduurzamen, zijn andere instrumenten voorhanden. Het aanpassen van de luchtvaartverdragen om dergelijke duurzaamheidsdoelen te behalen wordt dan ook weinig zinvol geacht zolang daar mondiaal nog geen overeenstemming over is bereikt.

Nederland heeft zich daarbij gecommitteerd aan de internationale CO₂-doelen voor de luchtvaart en maakt zich er op mondiaal niveau sterk voor dat deze worden behaald en aangescherpt. Het kabinet zet zich in op een verduurzaming van de gehele luchtvaartsector. De daartoe gekozen aanpak is beschreven in de brief aan de Kamer van 27 maart 2019 en in de Luchtvaartnota 2020–2050. In het Coalitieakkoord zijn dan ook initiatieven voor de gehele luchtvaartsector aangekondigd en herbevestigd zoals:

- bijmenging van duurzame luchtvaartbrandstoffen, en
- invoering van een CO₂-plafond.

Verder zijn voor de luchtvaartsector de voorstellen van het Europese *Fit for 55*-pakket relevant die thans in Brussel worden besproken, met name:

- een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen,
- aanscherping van het EU ETS voor de luchtvaart, en
- de introductie van een brandstofbelasting.

22. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de Minister zich realiseert dat hij door de groeiambities in verdragen te faciliteren actief bijdraagt aan de verdere verdieping van de klimaat- en biodiversiteitscrisis en dat hij op die manier niet kan uitsluiten dat hij voorsorteeert op ecocide? De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de Minister aan kan geven wat – op het gebied van de uitstoot en verduurzaming – voor hem rode lijnen zijn waar hij niet overheen kan gaan. Gevraagd wordt of dit duurzaamheidsdoelen in beperkende zin zijn of duurzaamheidsdoelen in aanmoedigende zin? Deelt de Minister de mening dat beperkende doelen in lijn met de 1,5-doelstelling van Parijs onvermijdbaar zijn? Hoe gaat de Minister aan zijn collega voor Klimaat en Energie uitleggen dat hij actief de verdere groei van de broeikasgasemissie faciliteert? Wordt de inzet voor dit soort verdragen afgestemd met de bewindsvoerder Klimaat? Zo nee, waarom niet?

Het lid van de BBB-fractie vraagt wat de gevolgen zijn van het verdrag dat tot stand gekomen is tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Coöperatieve Republiek Guyana – en andere verdragen – op het aantal vluchten in het Europese deel van het Koninkrijk en of de stikstofcrisis hier impact op heeft? Hetzelfde geldt overigens voor de andere verdragen.

Luchtvaartverdragen zijn primair gericht op het verankeren van afspraken over de wederzijdse markttoegang en bevatten geen specifieke afspraken over uitstoot of verduurzaming, waardoor de vraag wat op dat gebied rode lijnen zijn hier niet van toepassing is. Zoals in het antwoord op vraag 21 toegelicht, wordt het behalen van de internationale CO₂ doelen via andere instrumenten gerealiseerd.

Het afsluiten van luchtvaartverdragen leidt niet automatisch tot verdere groei van de broeikasgasemissies. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 15 moet een luchtvaartmaatschappij die van, naar of via Nederland geregelde vluchten wil uitvoeren zowel over de benodigde verkeersrechten beschikken zoals overeengekomen in de desbetreffende luchtvaartverdragen als over het aantal benodigde slots van de onafhankelijke slotcoördinator (ACNL) om die verkeersrechten te kunnen uitoefenen op de slotgecoördineerde luchthavens in Nederland. Zoals in het antwoord op vraag 15 toegelicht kan een luchtvaartmaatschappij daarbij geen slots opeisen op basis van de aan haar verleende verkeersrechten op basis van de onderliggende luchtvaartverdragen. Er kunnen hierdoor op basis van deze luchtvaartverdragen niet meer vluchten uitgevoerd worden dan volgens de beschikbare capaciteit op de Nederlandse luchthavens is toegestaan ook al zijn er potentieel een onbeperkt aantal verkeersrechten beschikbaar in verschillende bilaterale en EU-luchtvaartverdragen, zoals het EU-VS Verdrag.

Zo zal een luchtvaartmaatschappij die gebruik wil maken van de verkeersrechten zoals overeengekomen tussen Nederland en Guyana op basis van haar eigen commerciële afwegingen een besluit moeten maken of desbetreffende route past binnen het eigen bedrijfsmodel en strategie en zal daarbij een afweging moeten maken of het hier haar schaars beschikbare slots voor in wil zetten.

Wanneer met een wederpartij overeenstemming is bereikt over de tekst van een luchtvaartverdrag, wordt de instemming van de ministerraad (alle ministers inclusief EZK) gevraagd ten behoeve van de ondertekening van het verdrag en het inzetten van de parlementaire goedkeuringsprocedure.

23. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie willen graag weten op welke manier internationale verdragen de noodzakelijke krimp van de sector in de weg zouden kunnen staan.

Of een verdrag krimp van de luchtvaartsector in de weg staat zal afhangen van de instrumenten waarmee een dergelijke krimp wordt nagestreefd. Zoals onder meer bij vraag 15 aangegeven is het EU-lidstaten op grond van Verordening (EG) Nr. 847/2004 niet toegestaan om een nieuw luchtvervoersverdrag met een derde land af te sluiten dat restrictiever is dan het voorgaande verdrag. In het bredere kader van het Verdrag van Chicago maar ook in Europees verband wordt momenteel echter gewerkt aan de verduurzaming van de luchtvaart.

24. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Minister of hij van mening is dat, wanneer het beperken van de luchtvaart zo moeilijk is, er extra voorzichtig moet worden omgesprongen met het uitbreiden van die rechten? Is de Minister bereid geen nieuwe verdragen te sluiten waarmee de groei van de luchtvaart vergemakkelijkt wordt?

Zoals aangegeven in de beantwoording op vraag 22 leidt het afsluiten van luchtvaartverdragen niet automatisch tot verdere groei van de luchtvaart of verdere groei van de broeikasgasemissies omdat de verkeersrechten die worden vastgelegd in luchtvaartverdragen alleen uitgevoerd kunnen worden binnen de toegestane capaciteit op de luchthavens waarop verkeersrechten worden uitgeoefend op basis van die luchtvaartverdragen. Daarbij kan het afsluiten van nieuwe luchtvaartverdragen juist bijdragen aan een efficiënter gebruik van verkeersrechten door luchtvaartmaatschappijen, bijvoorbeeld doordat via kortere routes gevlogen kan worden of door de aangeboden capaciteit beter af te stemmen op de vraag.

25. Kan de Minister aangeven hoe deze rechtsbescherming voor luchtvaartmaatschappijen zich verhoudt tot de rechtsbescherming die burgers moet worden geboden, zeker gezien de gerechtelijke uitspraken waarin de Staat is opgedragen zijn plicht te vervullen en de uitstoot versneld te beperken? Deelt de Minister de mening dat door de rechten van luchtvaartmaatschappijen zo nadrukkelijk te beschermen deze luchtvaartverdragen de rechten van bijvoorbeeld burgers in gevaar brengen?

Zoals eerder toegelicht zijn luchtvervoersverdragen primair bedoeld om markttoegang te realiseren tussen Nederland en andere landen. Hier profiteren zowel Nederlandse luchtvaartmaatschappijen als Nederlandse burgers van. Dat neemt niet weg dat de luchtvaartsector ook zal moeten voldoen aan haar wettelijke en uit de relevante rechtspraak voortvloeiende verplichtingen om de negatieve effecten van luchtvaart op mens, milieu en natuur te verminderen.

Onderdeel van de centrale publieke belangen zoals onder meer centraal gesteld in de Luchtvaartnota 2020–2050 is naast de goede verbinding van Nederland met belangrijke bestemmingen wereldwijd nadrukkelijk ook het streven naar duurzaamheid en veiligheid en een gezonde leefomgeving. In de bredere afweging waarbij nut en noodzaak van de sluiting van

verdragen wordt overwogen worden tevens belanghebbende luchtvaartmaatschappijen betrokken.

26. Hoe verhoudt het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zich tot de onverantwoordelijke en ontwrichtende groei van de luchtvaart?

Het kabinet ziet geen eenvoudig verband tussen het EVRM en groei van de luchtvaart, en herkent zich bovendien niet in de kwalificatie «onverantwoordelijk en ontwrichtend». Het EVRM verplicht verdragspartijen, waaronder Nederland, de daarin vervatte mensenrechten te beschermen van personen die zich binnen hun rechtsmacht bevinden. De jurisprudentie ontwikkelt zich met betrekking tot de relatie tussen deze mensenrechten en het milieu, waaronder klimaatverandering. Zo zijn er zaken geweest en aanhangig bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) die bijvoorbeeld kunnen gaan over luchtvervuiling. Deze ontwikkeling bestaat ook op nationaal niveau. Een voorbeeld is de Urgenda-zaak, die mede was gebaseerd op artikelen 2 (het recht op leven) en 8 (het recht op respect voor het privé en familieleven) van het EVRM ten behoeve van het beschermen van burgers tegen klimaatverandering. Enige normerende werking gaat dus wel uit van het EVRM. Er moet bij dergelijke kwesties wel altijd een afweging worden gemaakt tussen de publieke en individuele belangen.

27. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Minister om aan te geven waarom hij zijn beleid zo laat dicteren door bedrijfsbelangen? Welke maatschappelijke belangen moeten volgens de Minister behartigd worden met luchtvaartverdragen? Zij vragen welke afweging wordt gemaakt, alvorens over te gaan tot onderhandelingen, wanneer de sector die wens tot uiting brengt? De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen verder dat bij het voeren van de onderhandelingen ernaar gestreefd wordt om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de marktvaart. Ziet de Minister in hoe fout dit is?

Luchtvervoersverdragen zijn er primair op gericht om afspraken te maken over de wederzijdse markttoegang en dienen daarom zoveel mogelijk aan te sluiten bij de marktvaart. Deze luchtvaartverdragen dienen daarmee zowel het Nederlandse publieke belang om goed verbonden te blijven met belangrijke bestemmingen in de wereld als de operationele en commerciële behoeften van de luchtvaartmaatschappijen. Deze belangen zijn leidend bij het maken van de afweging om over te gaan tot onderhandelingen.

Zoals in de Kamerbrief met toelichting over luchtvaartverdragen aangegeven kunnen er verschillende overwegingen ten grondslag liggen aan het besluit over te gaan tot onderhandelingen over een nieuw luchtvaartverdrag, bijvoorbeeld omdat de huidige afspraken niet langer aansluiten op de operationele wensen van een luchtvaartmaatschappij, omdat er behoefte is aan duidelijkere afspraken op het gebied van eerlijke concurrentie of omdat het noodzakelijk is gebleken om via andere routes te kunnen vliegen. Elk verzoek vraagt hiermee om een eigen afweging.

28. De Partij voor de Dieren-fractie vraagt of de Minister zich realiseert dat hij in gebreke blijft wanneer hij niet een afweging maakt op basis van de principes van brede welvaart, alvorens over te gaan tot onderhandelingen? Dit principe is immers omarmd door de Tweede Kamer en het kabinet.

Het proces waarin wordt overgegaan tot het onderhandelen over luchtvaartverdragen is een zorgvuldig proces waarin uiteraard de algemene beleidsuitgangspunten die het Kabinet in het belang van de Nederlandse Staat ook in het buitenland uitdraagt worden meegenomen. Zo wordt daarbij mede rekening gehouden met de publieke belangen zoals centraal gesteld in de Luchtvaartnota 2020–2050⁴ en die beogen recht te doen aan een juiste beheersing van de luchtvaart.

29. De Partij voor de Dieren-fractie vraagt naar de uitkomst van de afweging krachtens artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet

Overeenkomstig dit artikel uit de Comptabiliteitswet wordt in de Toelichtende Nota bij ieder luchtvaartverdrag nader ingegaan op de vraag wat de aanleiding en het doel van het afsluiten of wijzigen van het desbetreffende luchtvaartverdrag is. Voor zover sprake is van financiële gevolgen voor het Rijk dan wel maatschappelijke sectoren biedt een dergelijke nota eveneens gelegenheid voor het schetsen daarvan. De luchtvervoersverdragen hebben over het algemeen geen gevolgen voor de rijksbegroting, apparaatsuitgaven of de regeldruk.

Voor een nadere toelichting op de doelstellingen, doeltreffendheid en de doelmatigheid alsook de beleidsinstrumenten die ingezet worden, wordt u gewezen op de Vergunningennota Luchtvaart. Deze is op 12 mei 2014 ter informatie naar de Kamer gestuurd.

Het afsluiten van luchtvervoersverdragen hangt nauw samen met het vergunningenbeleid zoals uiteengezet in de Vergunningennota Luchtvaart. Met het verlenen van vergunningen voor geregeld en ongeregeld luchtvervoer, kan de Nederlandse overheid invloed uitoefenen op het ontwikkelen van het netwerk. In de Vergunningennota staat beschreven binnen welke kaders deze vergunningen worden verleend en welke afwegingen hieraan voorafgaan. Vergunningen voor geregeld luchtvervoer worden binnen het kader van de luchtvaartverdragen verleend.

30. De Partij voor de Dieren-fractie vraagt of de Minister beseft dat hij zich bij de onderhandelingen als woordvoerder van de Nederlandse regering zou moeten inzetten voor de publieke belangen van de Nederlandse bevolking en niet die van vervuulende multinationals?

Luchtvervoersverdragen dienen zowel de commerciële behoeften van de luchtvaartmaatschappijen als het Nederlandse publieke belang zoals verwoord in de Luchtvaartnota 2020–2050 om goed verbonden te blijven met belangrijke bestemmingen in de wereld. Een goede internationale bereikbaarheid brengt zowel direct als indirect werkgelegenheid met zich mee. Daarnaast zorgt het ervoor dat Nederland een interessante vestigingsplaats is voor internationaal opererende bedrijven.

31. De Partij voor de Dieren-fractie vraagt op welke formele en informele manier bedrijven betrokken zijn bij de onderhandelingen van dit soort verdragen?

Het openen van onderhandelingen over verdragen wordt zorgvuldig voorbereid. In dat kader wordt niet alleen beleidsmatig nagegaan of een verdrag het meest geëigende instrument is om het beoogde doel te bereiken, maar wordt tevens bezien welke partijen bij deze beleidsafweging moeten worden betrokken.

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 820

Wanneer het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een verzoek ontvangt om te onderhandelen over een nieuw luchtvaartverdrag, dan worden doorgaans de in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappijen en de belanghebbende Nederlandse luchthavens hierover geïnformeerd. Het betrekken van alle in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappijen wordt voorgeschreven door Verordening (EG) Nr. 847/2004. Deze verordening bepaalt dat in het kader van onderhandelingen alle communautaire luchtvaartmaatschappijen met een vestiging in een lidstaat bij die onderhandelingen op gelijke voet behandeld moeten worden. Dit betekent dat maatschappijen uit andere EU-lidstaten die in Nederland gevestigd zijn in beginsel dus kunnen meedingen naar verkeersrechten die met derde landen worden afgesproken.

Wanneer betreffende belanghebbende marktpartij aangeeft een belang te hebben bij het uit te onderhandelen luchtvaartverdrag, dan wordt de inbreng van deze partij betrokken bij het opstellen van het onderhandelingsmandaat. Tevens wordt deze partij de mogelijkheid geboden om als waarnemer aan te sluiten bij de onderhandelingen.

32. De fractie vraagt of de Minister in het vervolg verzoeken om nieuwe onderhandelingsmandaten voor EU-luchtvaartverdragen niet alleen te toetsen op de toegevoegde waarde voor de netwerkqualiteit, maar ook of het verdrag zal bijdragen aan een afname van de broeikasgasemissies.

Zoals aangegeven in de beantwoording op vraag 22 leidt het afsluiten van luchtvaartverdragen niet automatisch tot verdere groei van de luchtvaart of verdere groei van de broeikasgasemissies omdat de verkeersrechten die worden vastgelegd in luchtvaartverdragen alleen uitgevoerd kunnen worden binnen de toegestane capaciteit op luchthavens. Zoals in de beantwoording op vraag 3 aangegeven, wordt de oproep van België gesteund om bij nieuwe EU-luchtvaartverdragen een impactassessment op het gebied van klimaat en duurzaamheid als onderdeel van het onderhandelingsmandaat steunen.

33. De Partij voor de Dierenfractie vraagt of de Minister bereid is een campagne te starten om zijn Europese collega's te overtuigen van de noodzaak om de bijdrage van de luchtvaart aan de klimaatcrisis drastisch te beperken en daartoe de internationale verdragen aan te passen?

Zoals in de beantwoording op vraag 22 aangegeven leidt het afsluiten van luchtvaartverdragen niet automatisch tot een verdere groei van de broeikasgasemissies en kunnen luchtvaartverdragen juist bijdragen aan een efficiënter gebruik van verkeersrechten door luchtvaartmaatschappijen. Het wordt daarom weinig zinvol geacht om bij de Europese collega's aan te dringen op herziening van de EU-luchtvaartverdragen.

Het kabinet zet zich samen met andere landen uiteraard in op zo ambitieus mogelijk mondiaal en Europees klimaatbeleid, waaronder onlangs in de 41^e Algemene Vergadering van ICAO en in de onderhandelingen van het *fit for 55* pakket. Ook wordt met Europese collega's gesproken over de noodzaak om de bijdrage van de luchtvaart aan klimaatverandering versneld aan te pakken en de manier waarop dit zou kunnen worden gerealiseerd.

34. De Partij voor de Dieren-fractie vraagt of de Minister bereid is een kader te ontwikkelen en met de Kamer te delen op basis waarvan gewogen wordt of (en onder welke voorwaarden)

verdragen afgesloten, aangepast of opgezegd moeten worden? Is hij bereid om met dat kader alle verdragen nogmaals te wegen?

Op het beleidsterrein van de luchtvaartverdragen moet met betrekking tot de sluiting daarvan rekening worden gehouden met Europese voorschriften die medebepalend zijn voor de bevoegdheden die Nederland op dit terrein kan uitoefenen. Zo wordt de afwegingsruimte voor de sluiting van luchtvervoeroverdragen mede bepaald door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat bijvoorbeeld kaderstellend is voor mededingingsvereisten in de verdragen, maar ook door Verordening (EG) Nr. 847/2004. Deze laatstbedoelde verordening stelt eisen aan de manier en het tempo waarop de EU-lidstaten luchtvaartverdragen met derde landen kunnen sluiten. Gelet op het voorgaande is het vaststellen van een apart afwegingskader niet opportuun.

35. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Minister of hij kan reflecteren op de ontwikkelingen rondom het Energy Charter Treaty. Deelt hij de mening van deze leden dat een verdrag soms een goed idee leek, maar dat dat later in de tijd niet meer zo hoeft te zijn. De paragraaf in het ICAO-verdrag die ziet op de ordentelijke groei van de sector was in 1944 een uitermate goed idee. Anno 2022 is het dat absoluut niet meer. Deze leden vragen de Minister dat te erkennen en daarnaar te handelen.

De Minister voor Economische Zaken en Klimaat en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zijn verantwoordelijk voor de ontwikkelingen rondom het Energy Charter Treaty en hebben daar de Kamer reeds uitgebreid over geïnformeerd.

In algemene zin is het inderdaad zo dat zaken, waaronder het sluiten van een verdrag, soms een goed idee leken en dat beeld na verloop van tijd verandert. Wat het kabinet betreft valt het Verdrag van Chicago niet in die categorie. Het is de verwachting dat de luchtvaart internationaal, met name in en tussen opkomende economieën, stevig zal groeien de komende decennia. Dat ICAO erop blijft toezien dat deze voorziene groei ordentelijk plaatsvindt acht het kabinet nog altijd een goed idee.

Zoals omschreven in de Luchtvaartnota 2020–2050 ziet het kabinet groei of krimp van de luchtvaart niet als een doel, maar een gevolg van een integrale afweging van klimaat, leefomgeving, veiligheid en bereikbaarheid. De onderhevige passage, artikel 44a van het Verdrag van Chicago, is vanuit het Nederlandse luchtvaartbeleid dan ook niet (langer) noodzakelijk. Evenwel ziet het kabinet, zoals schriftelijk toegelicht op 7 januari 2022⁵, in de praktijk dat deze bepaling geen significante invloed heeft op het beleid van ICAO en staten. Een wijziging van het verdrag zou veel tijd kosten, en om eerdergenoemde redenen zullen veel staten het schrappen van deze bepaling allerm minst steunen. Een inzet daarop zou zelfs het draagvlak voor het reeds bestaande klimaatbeleid in ICAO kunnen afbreken.

Luchtvaartverdragen in relatie tot de sociale dimensie

36. De leden van de SP-fractie vragen of het mogelijk is om meer minimale voorwaarden op te nemen ten aanzien van arbeidsomstandigheden.

⁵ 2021Z23108, Het schrappen van de groeidoelstelling voor de internationale luchtvaart uit Artikel 44a van het Verdrag van Chicago en haar beantwoording bij de plenaire behandeling van de begroting van Infrastructuur en Waterstaat | Tweede Kamer der Staten-Generaal

De Europese Commissie streeft ernaar in alle toekomstige EU-luchtvaartverdragen toezeggingen te doen om een hoog niveau van arbeidsbescherming in de luchtvaartsector te bieden, in overeenstemming met de internationale arbeidsnormen. Dit houdt onder meer in dat de doelstellingen van de Agenda voor waardig werk van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en de Verklaring van de IAO over sociale gerechtigheid voor een eerlijke mondialisering van 2008 en de fundamentele principes en rechten op het werk worden bevorderd. Hiernaast wordt ingezet dat het andere land de toezegging doet om de resterende fundamentele IAO-verdragen te ratificeren en de ratificatie van andere IAO-verdragen te overwegen⁶. In de elf fundamentele IAO-verdragen worden afspraken gemaakt over vakbondsvrijheid, dwangarbeid, kinderarbeid, discriminatie en gezond en veilig werken.

37. De leden van de SP-fractie vragen of de Minister de mening deelt dat Nederland op het gebied van arbeidsomstandigheden tot de koplopers dient te behoren.

Ja, goede arbeidsomstandigheden zijn een belangrijke voorwaarde voor een gezonde en werkzame beroepsbevolking. Daarom streeft Nederland ernaar om tot de koplopers op dit gebied te behoren.

38. De leden van de SP-fractie vragen of Nederland toetst in hoeverre potentiële verdragspartners geldende afspraken over arbeidsvoorwaarden nakomen, alvorens met deze landen nieuwe verdragen worden afgesloten.

Toezicht op de naleving van IAO-verdragen vindt plaats binnen de kaders van de IAO. Partijen moeten regelmatig rapportages naar de IAO versturen die door een comité van experts worden beoordeeld. Wanneer gebreken worden geconstateerd, wordt het betreffende land gevraagd om nader informatie naar de IAO te versturen in een volgende rapportage. Wanneer de vragen van het comité herhaaldelijk onbeantwoord blijven of een land geen progressie laat zien, kan het land worden opgeroepen om zich te verantwoorden tijdens de jaarlijkse Internationale Arbeidsconferentie. Ook kunnen vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers en alle IAO-lidstaten een klacht indienen wanneer een land de verplichtingen in een IAO-verdrag niet nakomt.

⁶ EUR-Lex – 52022DC0066 – EN – EUR-Lex (europa.eu)