

Vergaderjaar 2024–2025

36 634

Uitgebreide Luchtvervoersovereenkomst tussen de lidstaten van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds; Bali, 17 oktober 2022

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 december 2024

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 14 oktober 2024 over de Uitgebreide Luchtvervoersovereenkomst tussen de lidstaten van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds; Bali, 17 oktober 2022 (Kamerstuk 36 634, nr. 1).

De vragen en opmerkingen zijn op 6 november 2024 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 2 december 2024 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Peter de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

1.

De leden van de NSC-fractie lezen dat de overeenkomst met name tot doel heeft voor eerlijke concurrentie te zorgen, de geleidelijke openstelling van de markt te faciliteren en de toegang tot routes en capaciteit tussen de lidstaten van de EU en de lidstaten van de Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) te verbeteren, hetgeen de consumenten en de economie ten goede komt. Deze leden vragen wat dit voor het milieu en de omwonenden van Schiphol betekent.

Het afsluiten van luchtvaartverdragen leidt niet automatisch tot groei van de impact op het milieu en de omwonenden van Schiphol. Er is daarmee nog geen recht om te starten of te landen.

De artikelen 1 en 6 van het Verdrag van Chicago hebben ertoe geleid dat staten luchtvaartverdragen met elkaar zijn overeengekomen. In deze verdragen zijn de algemene voorwaarden opgenomen waaronder de aangewezen luchtvaartmaatschappijen wederzijds toegang hebben tot het grondgebied en de luchtvaartmarkt van de verdragsluitende staten. Hiertoe worden tussen de verdragsluitende staten onder meer afspraken gemaakt over verkeersrechten met de daarbij behorende zogenaamde «vrijheden» en toegestane routes voor de aangewezen luchtvaartmaatschappijen van beide zijden. Deze vrijheden bepalen mede in welke mate de luchtvaartmaatschappijen commerciële diensten vanuit, naar of over het luchtruim van een staat mogen uitvoeren.

Om een vlucht uit te kunnen voeren, moeten luchtvaartmaatschappijen niet alleen over het aantal toegestane verkeersrechten beschikken, maar ook voldoen aan de in Nederland geldende regelgeving en vereisten. Hieronder valt de eis van het hebben of verkrijgen van het benodigde aantal slots. Deze slots worden verleend door de onafhankelijke slotcoördinator op grond van EU Verordening 95/93¹. Een slot is daarbij te definiëren als het recht om voor een start of een landing gebruik te maken van de infrastructuur van een luchthaven op een bepaalde datum en bepaalde tijd. Het aantal beschikbare slots voor Schiphol is beperkt. Een luchtvaartmaatschappij kan geen slots opeisen op basis van verkeersrechten die verkregen zijn op grond van luchtvaartverdragen.

Er kunnen hierdoor op basis van het EU-ASEAN luchtvaartverdrag of andere bilaterale of EU-luchtvaartverdragen niet meer vluchten uitgevoerd worden dan volgens de beschikbare capaciteit op de Nederlandse luchthavens is toegestaan. Dat er potentieel een onbeperkt aantal verkeersrechten beschikbaar is onder dergelijke luchtvaartverdragen verandert dit niet, omdat er geen verband is tussen slots en verkeersrechten.

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

Zo wordt met dit verdrag in principe de connectiviteit voor luchtvaartmaatschappijen van, naar en via ASEAN-landen en de EU-lidstaten, en vice versa, sterk verbeterd mits er slots beschikbaar zijn. Dit komt ten

¹ PbEU 1993, L 14

goede aan de Nederlandse economie en consumenten. Daarbij zijn er in dit verdrag onder andere afspraken gemaakt over milieu, eerlijke concurrentie en arbeidsomstandigheden.

Over verduurzaming bepaalt artikel 18 van het EU-ASEAN verdrag 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 te beperken en om samen te werken op het gebied van het reduceren van geluidsoverlast. Daarmee is dit verdrag een stimulans in de bescherming van het milieu en de belangen van omwonenden van Schiphol. Luchtvaartmaatschappijen die op basis van het verdrag op Schiphol willen opereren committeren zich namelijk aan de reductie van de uitstoot van broeikasgassen en het reduceren van geluidsoverlast.

2.

De leden van de NSC-fractie lezen in de tekst van de overeenkomst dat er ambities worden uitgesproken om de duurzaamheid van de luchtvaartsector te bevorderen, maar concluderen dat dit ASEAN-landen niet tot naleving van EU-wetgeving dwingt. Gegeven dat dit de impact van het verdrag op milieubescherming mogelijk beperkt en gezien het feit dat ASEAN-landen niet dezelfde duurzaamheidsnormen aanhouden, vragen deze leden de Minister hoe ervoor gezorgd gaat worden dat de duurzame ambities van de overeenkomst daadwerkelijk worden nageleefd. Liggen er bijvoorbeeld plannen op tafel om concrete doelen af te spreken in samenwerking met de ASEAN-lidstaten om de impact van de luchtvaart op het milieu te beperken? Op welke manier worden luchtvaartmaatschappijen uit ASEAN-landen gestimuleerd om met stille en schone vliegtuigen naar Europa te vliegen? Kan de Minister daarnaast nog aangegeven welke initiatieven er in Europees verband worden genomen om transparant te rapporteren wat de voortgang is van de duurzame doelstellingen uit de overeenkomst?

Overname en naleving van binnen de EU geldende klimaat wet- en regelgeving door een derde land kan niet eenzijdig door de EU worden opgelegd. Uiteraard dienen luchtvaartmaatschappijen uit 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. Deze luchtvaartmaatschappijen moeten zich houden aan de geldende geluidsnormen op de Europese luchthavens. Ook rapporteren luchtvaartmaatschappijen over hun emissies, vallend onder het EU-ETS en CORSIA.

Bij de Europese Commissie is in de Balanced Approach procedure een pakket geluidsmaatregelen genotificeerd. Met die aanpak wil het kabinet een nieuwe balans tussen de voor- en nadelen van de luchtvaart op Schiphol regelen. Hierin is een onderdeel opgenomen dat álle luchtvaartmaatschappijen, dus ook luchtvaartmaatschappijen vanuit ASEAN-landen, stimuleert om met schone en stille vliegtuigen op Schiphol te opereren. De Kamer wordt regelmatig geïnformeerd over dit proces. Het laatste bericht was de negende voortgangsbrief.²

De EU stelt regels en maakt kaders. Het is aan de ASEAN-landen zelf om plannen te maken hoe ze de impact van luchtvaart op het milieu beperken.

² Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 519

Hier wordt, in het kader van artikel 18 van het verdrag, over gesproken in het gemengd comité. Het gemengd comité is op basis van artikel 23 ingesteld en bestaat uit vertegenwoordigers van de ASEAN-lidstaten, EU-lidstaten en de Europese Commissie. Het gemengd comité heeft tot doel om de afspraken uit het verdrag te monitoren. Dit gemengd comité komt ten minste eenmaal per jaar bij elkaar.

Tijdens het laatste gemengd comité van vrijdag 11 oktober jl. hebben veel ASEAN-landen concrete plannen voor verduurzaming van de luchtvaart gepresenteerd. Hier hebben ze nationale wetgeving of beleid aangekondigd, met als doel de vermindering van de impact van de luchtvaart op het klimaat. Er is hierover veel contact met de Europese luchtvaartveiligheidsorganisatie, EASA (European Union Aviation Safety Agency). Dat betekent dat er, dankzij dit verdrag, stappen gezet kunnen worden door ASEAN-lidstaten en hun luchtvaartmaatschappijen. Het bevordert kennisdeling en concretisering van al gemaakte plannen op het gebied van milieu.

3.

De leden van de NSC-fractie maken uit de tekst van de overeenkomst op dat het mogelijk wordt voor Europese luchtvaartmaatschappijen om onbeperkt vluchten uit te voeren tussen elke EU- en ASEAN-lidstaat. Welke effecten gaat deze liberalisering hebben op het aantal vluchten van en naar Schiphol? Kan de Minister duidelijk maken hoe een eventuele toename van internationale vliegbewegingen niet zal leiden tot een verslechtering van de leefomstandigheden van mensen die rond Schiphol wonen? Hiernaast zijn deze leden benieuwd welke (nieuwe) rechten buitenlandse luchtvaartmaatschappijen aan deze overeenkomst kunnen ontlelen. Wat verandert er met deze overeenkomst aan de rechten van betrokken partijen in het hypothetische scenario van een beperking van het aantal vliegtuigslots op Schiphol?

Op grond van het Verdrag krijgen EU-luchtvaartmaatschappijen enerzijds en luchtvaartmaatschappijen uit de ASEAN-landen anderzijds na inwerkingtreding een ongelimiteerd aantal verkeersrechten om te opereren tussen respectievelijk de EU en ASEAN-landen.

Omdat dit verdrag voor alle EU-lidstaten en alle ASEAN-lidstaten geldt, verkrijgen de luchtvaartmaatschappijen met dit verdrag veel meer mogelijkheden om ook hun connectiviteit binnen de EU-lidstaten en ASEAN-lidstaten te verbeteren, wat ook goed is voor Nederlandse consumenten.

Zoals in antwoord 1 is toegelicht, kunnen met inwerkingtreding van dit verdrag niet per definitie meer vluchten worden uitgevoerd van en naar Schiphol. Er is geen verband tussen verkeersrechten en slots.

Zoals toegelicht onder antwoord 2, heeft Nederland in de Balanced Approach procedure op 4 september jl. bij de notificatie aangekondigd de maximale capaciteit van Schiphol te willen beperken om het aantal geluidgehinderden te verminderen. Ondanks de ongelimiteerd uitgewisselde verkeersrechten, blijft de capaciteit van Schiphol leidend in het aantal toegestane vluchten van en naar Schiphol. Zo zal ratificatie van dit verdrag niet leiden tot een toename van het aantal internationale vliegbewegingen op Schiphol.

4.

De leden van de NSC-fractie lezen dat het achtste lid bepaalt dat de frequentie en capaciteit gebaseerd worden op commerciële marktoverwegingen en dat er in beginsel geen eenzijdige beperkingen opgelegd mogen worden ten aanzien van de omvang van het verkeer, de frequentie of de regelmatigheid van de vluchten, de routes, de herkomst en bestemming van het verkeer of van het type luchtvaartuig, tenzij dit nodig is vanwege redenen op het gebied van douane, techniek, exploitatie, veiligheid van het luchtverkeersbeheer, milieu of volksgezondheid. Deze leden vragen welke commerciële marktoverwegingen hier bedoeld worden en of deze uitsluitend gericht zijn op het maximaliseren van winst. Ook vragen deze leden wat het betekent dat er in beginsel geen eenzijdige beperkingen opgelegd mogen worden. Deze leden vragen in het verlengde hiervan welke ruimte autoriteiten hebben om alsnog beperkingen in te voeren en onder welke omstandigheden hiervan afgeweken kan worden. Wie beslist wanneer er beperkingen nodig zijn en op basis van welke criteria? Zijn er objectieve standaarden en richtlijnen die hierbij gevolgd dienen te worden? Als commerciële belangen op gespannen voet staan met de noodzaak tot beperking voor milieu- en gezondheidsdoeleinden, welke krijgt dan prioriteit en wie maakt die afweging?

Het is aan luchtvaartmaatschappijen zelf om de commerciële afweging te maken of, en in welke mate en ze opereren. Dat is niet aan de overheid. De overheid monitort elk jaar de verbondenheid van Nederland en de kwaliteit van het netwerk via het Beleidskader Netwerkkwaliteit. Met de afsluiting van dit verdrag verkrijgen de EU en ASEAN-luchtvaartmaatschappijen die op basis van dit verdrag opereren de verkeersrechten respectievelijk de ASEAN en EU-landen aan te doen. Daarnaast moeten ze, zoals gesteld in antwoord op vraag 2, de wettelijke vereisten en verplichtingen volgen, die in het verdrag en de relevante nationale wet- of regelgeving staan. Daar hoort bij dat men de benodigde slots heeft. Daarmee faciliteert het verdrag de mogelijkheden voor luchtvaartmaatschappijen om te opereren. Luchtvaartmaatschappijen bepalen zelf op welke landen of bestemmingen zij dat doen, op basis van commerciële afwegingen.

Het is de Verdragsluitende partijen niet toegestaan om eenzijdige beperkingen van verkeersrechten op te leggen. Dat voorkomt dat er discriminatoir gehandeld wordt ten opzichte van de wederpartij. Bij vermeende schendingen van het verdrag, kan dit ten eerste besproken worden in het gemengd comité, zoals artikel 23 bepaalt. Bij verdere onenigheid voorziet het verdrag met artikel 25 ook in geschillenbeslechting en arbitrage.

Eventuele beperkingen die Nederland zou overwegen, bijvoorbeeld operationele beperkingen op Schiphol in het kader van de Balanced Approach procedure, staan los van de markttoegang die dit verdrag biedt. Er is geen afweging tussen commerciële belangen zoals geborgd door het verdrag en de genoemde gronden voor het opleggen van beperkingen.

5.

De leden van de NSC-fractie concluderen uit de tekst van de overeenkomst dat een verruiming van de vliegfrequenties de concurrentiepositie van Nederlandse maatschappijen versterkt, maar dat dit ook negatieve effecten kan hebben op de luchtkwaliteit en geluidsoverlast in woongebieden rondom Schiphol. Dit maakt dat zij de Minister willen vragen welke garanties hij kan

bieden dat een eventuele toename van de vliegcapaciteit op Schiphol de luchtkwaliteit en geluidsoverlast in omliggende gebieden niet verder onder druk zet.

Met ratificatie van dit verdrag is niet automatisch een toename van vliegbewegingen op Schiphol mogelijk, omdat de capaciteit van de luchthaven hiervoor een doorslaggevende factor is. De capaciteit van Schiphol is gelimiteerd. De vraag is al jaren hoger dan de capaciteit. De stelling gaat niet op dat dat er sprake zou zijn van extra negatieve effecten op de luchtkwaliteit en geluidsoverlast in woongebieden rondom Schiphol als gevolg van ratificatie van luchtvaartverdragen zoals het EU-ASEAN Verdrag.

Het kabinet zet zich, zoals gesteld in antwoord 2, in voor een goede balans tussen het belang van de luchtvaart en de impact hiervan op de omgeving. Dit komt tot in de lopende Balanced Approach procedure.

6.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie verzoeken de Minister om inzicht te geven in het proces tot nu toe. Zij vragen specifiek sinds wanneer deze kwestie speelt en wanneer het parlement hierover is geraadpleegd. Daarnaast vragen zij de Minister om toe te lichten hoe de belangen van burgers bij het sluiten van deze overeenkomst zijn meegenomen, inclusief verwijzingen naar relevante teksten, bijeenkomsten et cetera. Ook willen zij weten op welke manier burgers zijn geraadpleegd over deze overeenkomst.

Op 25 mei 2016 is een algemeen overleg gevoerd over de Transportraad van 7 juni 2016³. In dit algemeen overleg is het mandaat besproken dat aan de Europese Commissie voor onderhandelingen over het EU-ASEAN luchtvaartverdrag verleend zou worden. Daarbij is aangegeven dat, als de Europese Commissie een akkoord kon bereiken, dit verdrag overeenkomstig de procedures van de partijen zou worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. De huidige voorlegging aan de Kamer is daarmee de laatste stap in het proces tot ratificatie.

Op 7 juni 2016 is het mandaat door de Transportraad aan de Commissie verleend om te onderhandelen met ASEAN over een «Open Aviation Area» tussen de EU en haar lidstaten en de lidstaten van ASEAN. Dit mandaat was de basis om te onderhandelen over luchtvaartovereenkomsten met daarin concrete afspraken over eerlijke concurrentie in ruil voor beperkte wederzijdse marktopening op EU-niveau zonder onderscheid tussen de lidstaten. Daarnaast richten de mandaten zich op een verbeterde samenwerking en convergentie van regelgeving op gebieden als veiligheid, beveiliging en economische regelgeving in de luchtvaartsector. Over het verdrag is in lijn met dit mandaat onderhandeld.

7.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of het nog mogelijk is om iets aan de overeenkomst te veranderen. Zo ja, op welke manier precies? Zo nee, waar blijkt dat (juridisch) precies uit en waarom deelt de Minister pas op dit moment het besluit met de Kamer?

Het is in dit stadium niet meer mogelijk om de huidige tekst van het Verdrag, zoals dat is ondertekend in oktober 2022, te wijzigen. Het verdrag zal nu eerst zoals gesteld in artikel 33 door de individuele lidstaten van de

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 21 501-33, nr. 611

Europese Unie, de individuele lidstaten van ASEAN, de EU en ASEAN overeenkomstig de respectieve procedures moeten worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. Als alle partijen dit gedaan hebben zal de Overeenkomst in werking kunnen treden. Artikel 28 van de Overeenkomst kent wel een wijzigingsprocedure. Partijen kunnen, na overleg in het Gemengd comité overeenkomstig artikel 23, vierde lid, onder f, een wijziging overeenkomen. Dat is dus ná bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring.

Overeenkomstig de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen wordt een verdrag ter parlementaire goedkeuring voorgelegd, nadat het is ondertekend. Het verdrag is vanaf 1 juli 2021 vermeld op de overzichten van in onderhandeling zijnde verdragen die door artikel 1 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking ieder kwartaal naar de Staten-Generaal worden gestuurd.⁴

8.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen erop dat de luchtvaart een van de sectoren is die het meest bijdraagt aan de klimaatcrisis. De sector stoot veel gevaarlijke stoffen uit, zorgt voor geluidsoverlast en heeft een enorme verduurzamingsopgave voor de boeg. Zoals een wetenschappelijke studie aantoon, zijn slechts 9% van de vluchten verder dan 3.000 kilometer, maar deze tickets zijn wel goed voor bijna de helft van alle uitstoot.⁵ Deze studie concludeert ook dat het belangrijk is om te kijken naar het verminderen van deze vluchten. Deze leden vragen hoe deze overeenkomst, die gericht is op het uitbreiden van luchtvaartverbindingen, zich verhoudt tot wat volgens wetenschappelijke consensus nodig is om gevaarlijke klimaatverandering te stoppen. En hoe verhoudt het zich tot de doelstellingen van het Parijsakkoord, de Nederlandse Klimaatwet en de klimaatneutraliteitsdoelstelling van de EU voor 2050?

Luchtvaartverdragen zijn er hoofdzakelijk om de gewenste mate van wederzijdse markttoegang te verankeren. Ook bevatten ze afspraken over de toegestane verkeersrechten zoals het aantal luchtvaartmaatschappijen dat op basis van het luchtvaartverdrag vluchten mag uitvoeren, de routes waarop gevlogen mag worden en met welke frequentie dat mag. Deze luchtvaartverdragen dienen zowel de commerciële behoeften van de luchtvaartmaatschappijen als het Nederlandse publieke belang om goed verbonden te blijven met belangrijke bestemmingen in de wereld. In luchtvaartverdragen worden wel afspraken gemaakt voor verdere verduurzaming, maar deze verdragen zijn niet primair het instrument om klimaatafspraken vast te leggen. Hiervoor zijn andere nationale, Europese en mondiale initiatieven waarvoor Nederland zich inzet.

Zo heeft Nederland zich in EU-verband verbonden aan de door de Internationale Organisatie voor de Burgerluchtvaart (ICAO) gestelde internationale CO₂-doelen voor de luchtvaart. Nederland maakt zich er op mondiaal niveau sterk voor dat deze worden behaald en aangescherpt.

Zoals in het antwoord onder 1 is aangegeven, bepaalt artikel 18 van het verdrag dat de verdragsluitende partijen passende maatregelen nemen om het effect van de burgerluchtvaart op het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken. Dit moet wel verenigbaar zijn met hun rechten

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 23 530, nr. 131

⁵ Journal of Transport Geography Volume 121 (104022), december 2024, «The elephant in the room: Long-haul air services and climate change» (<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S096669232400231X?via%3Dihub>)

en plichten die volgen uit het internationaal recht. Partijen hebben afgesproken samen te werken bij de ontwikkeling van instrumenten om de uitstoot van broeikasgassen te beperken en om samen te werken op het gebied van het reduceren van geluidsoverlast. Dit verdrag is een stap in de bescherming van het milieu en de belangen van omwonenden van Schiphol.

9.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de overeenkomst dat luchtvaartmaatschappijen van ASEAN-lidstaten en de EU zoveel vluchten tussen de beide regio's mogen uitvoeren als ze maar willen. In de beslisnota wordt de kanttekening geplaatst dat er een beperkt aantal slots op de luchthaven Schiphol is en dat daarmee de markt zichzelf zal reguleren en er niet onbeperkt gevlogen zal worden. Schiphol is niet de enige Nederlandse luchthaven. Kan de Minister bevestigen dat deze overeenkomst niet zal gaan fungeren als opportunistisch drukmiddel om een extra vliegveld voor vakantievluchten te openen of extra vluchten op andere luchthavens toe te staan?

De mate van markttoegang die met dit verdrag geboden wordt staat los van bestaande nationale luchthavenbesluiten die de toegang tot luchthavens regelen of besluitvorming hierover. Omdat het verdrag, zoals genoemd in het antwoord onder 1, geen aanspraak op slots verzekert, kan dit verdrag ook niet gebruikt worden als drukmiddel om besluitvorming hierover te forceren.

Dit verdrag geldt voor alle internationale luchthavens binnen de Europese Unie. Het verdrag biedt mogelijkheden voor luchtvaartmaatschappijen om te opereren op alle die luchthavens, waarbij geldt dat er wel capaciteit op die luchthavens moet zijn. Dit betekent in beginsel dat luchtvaartmaatschappijen uit ASEAN-landen naar alle Nederlandse luchthavens kunnen vliegen op basis van de verkeersrechten uit het verdrag. Maar dit moet wel mogelijk zijn op grond van de milieuruimte en andere geldende wet- en regelgeving die van toepassing is op deze luchthavens.

10.

De leden van de Partij voor de Dieren vragen of er een gedetailleerde analyse is uitgevoerd naar de verwachte toename in vliegverkeer en de bijbehorende uitstoot van broeikasgassen, fijnstof en andere schadelijke stoffen, en ook de geluidsoverlast als gevolg van deze overeenkomst. Is er onderzoek gedaan naar de effecten op het milieu en gezondheid? Zo ja, kunnen deze cijfers en onderzoeken met de Kamer worden gedeeld? Zo nee, waarom niet?

11.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen erop dat de meeste Nederlandse burgers geen groei van de luchtvaart willen en dat er steeds meer verzet is van burgers die zich zorgen maken over hun gezondheid. Zij refereren aan een recente uitspraak van de rechter waarin is vastgesteld dat het Rijk jarenlang de mensenrechten van omwonenden van Schiphol heeft geschonden en onvoldoende hun zorgen heeft meegewogen. Deze leden vragen hoe het tekenen van deze overeenkomst zich verhoudt tot de uitspraak van de rechter en de zorgen over gezondheid. Welke garanties kan de Minister bieden aan burgers dat deze overeenkomst verdere stappen om de gezondheid van burgers te verbeteren niet zal dwarsbomen? Kan de Minister dat juridisch onderbouwen? Zij wijzen erop dat commerciële

bedrijven en landen claims kunnen doen op basis van dergelijke verdragen en vragen hoe dit zich verhoudt tot de noodzaak om de gezondheid van burgers te beschermen.

12.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat in artikel 18 van de overeenkomst wordt gesproken over milieu. Artikel 18 stelt dat het belangrijk is om de gevolgen van de luchtvaart voor het milieu en klimaat zoveel mogelijk te beperken. Deze leden vragen de Minister toe te lichten waarom er geen concrete, meetbare en afrekenbare doelstellingen zijn opgenomen voor het verminderen van niet alleen de CO₂-uitstoot en andere broeikasgasemissies, maar ook van (ultra)fijnstof en andere schadelijke en zeer zorgwekkende stoffen. Ook vragen zij hoe het niet vaststellen van deze doelstellingen zich verhoudt tot de urgente noodzaak om de uitstoot van broeikasgassen en andere (voor gezondheid en milieu) schadelijke stoffen in de luchtvaartsector terug te dringen.

18.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe er in de overeenkomst rekening wordt gehouden met de bescherming van kwetsbare ecosystemen, aangezien er volgens het Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) en het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ook sprake is van een biodiversiteitscrisis. Ook vragen zij of er onderzoek is gedaan naar de impact van de verwachte toename in vliegverkeer op de biodiversiteit en natuurgebieden, zowel in Europa als in de ASEAN-regio. Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de Minister die delen?

19.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen, gezien de urgentie van de klimaatcrisis en biodiversiteitscrisis, of de Minister van mening is dat het uitbreiden van de overeenkomst nog past in een toekomstgericht, gezond en duurzaam transport-beleid. Tot slot vragen deze leden welke exitstrategieën of herzieningsmechanismen er in de overeenkomst zijn opgenomen, mocht blijken dat de impact van de overeenkomst tot extra klimaatschade, biodiversiteitsverlies of gezondheidsklachten bij omwonenden van de luchthavens leidt.

Vanwege overlap in de beantwoording van de bovenstaande vragen (10, 11, 12, 18 en 19), zijn deze gezamenlijk beantwoord.

Zoals gesteld in antwoord 4 en 9, volgt uit ratificatie van dit verdrag niet een automatische toename van de capaciteit op Schiphol.

Desondanks is het van belang de verdragsluitende partijen passende maatregelen nemen om het effect van de burgerluchtvaart op het milieu te voorkomen of te beperken. Dit is aangegeven in het antwoord op vraag 1, en staat in artikel 18 van het verdrag. Daarnaast moeten maatregelen volledig verenigbaar zijn met rechten en plichten die volgen uit het internationaal recht. Partijen hebben afgesproken samen te werken bij de ontwikkeling van instrumenten om de uitstoot van broeikasgassen te beperken en om samen te werken in het reduceren van geluidsoverlast. Dit verdrag is een stap in de bescherming van het milieu en de belangen van omwonenden van Schiphol, omdat meer partijen met toegang tot Schiphol zich verbinden aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en het beperken van geluidsoverlast.

Nederland zet zich ook buiten het EU-ASEAN verdrag in voor het beperken van de gevolgen van de luchtvaart voor het milieu en klimaat. Zo heeft het kabinet onderzoek laten uitvoeren naar de effecten van luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit. Aan de hand van dit onderzoek worden momenteel maatregelen uitgewerkt om de uitstoot van schadelijke stoffen, waaronder fijnstof en zeer zorgwekkende stoffen, terug te dringen.

Ook houdt het kabinet zich aan bestaande klimaatafspraken voor de luchtvaart op mondiaal, Europees en nationaal niveau. Vanwege het internationale karakter van de luchtvaartsector loopt de bijdrage aan de Overeenkomst van Parijs via de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ICAO.

Nederland zet zich buiten het EU-ASEAN verdrag verder in voor het beperken van de effecten van luchtvaart op milieu, gezondheid en kwetsbare ecosystemen. Het verdrag in zichzelf leidt niet tot toegenomen luchtvaart. Daarom is geen onderzoek gedaan naar de effecten van het verdrag op milieu en gezondheid of naar de effecten op de bescherming van kwetsbare ecosystemen.

In antwoord 8 staat dat het verdrag primair gaat over de mate van wederzijdse markttoegang, waarbij het kabinet andere middelen gebruikt om de impact van het vliegverkeer op klimaat, natuur en milieu te beperken.

Commerciële bedrijven en landen kunnen op basis van dit verdrag geen claims doen op de luchthavencapaciteit. De regering ziet geen reden om de luchtvaartovereenkomst niet te ratificeren, omdat dit verdrag in lijn met het onderhandelingsmandaat tot stand is gekomen. Met het sluiten van deze luchtvaartovereenkomst zijn ook afspraken gemaakt over arbeidsomstandigheden, milieu en eerlijke concurrentie.

Omdat opereren op alle Nederlandse luchthavens alleen mogelijk is binnen de wettelijk gestelde kaders, kan er na inwerkingtreding van dit verdrag niet méér gevlogen worden op Nederlandse luchthavens dan daarvoor.

Wel heeft Nederland zich, zoals gesteld in het antwoord onder 15, geschaard achter de oproep van België, om bij nieuwe EU-luchtvaartverdragen een impactassessment te maken op het gebied van klimaat en duurzaamheid.

13.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat artikel 18 van de overeenkomst samenwerking binnen het «Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)»-programma noemt als instrument om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Zij constateren echter dat CORSIA tot op heden niet effectief is gebleken in het beperken van de luchtvaartuitstoot, en dat er onduidelijkheid bestaat over welke landen nog aan CORSIA zullen deelnemen vanaf 2027. Deze leden vragen de Minister of het mogelijk is de overeenkomst zodanig aan te passen dat ASEAN-landen vanaf 2027 onder het EU-ETS zullen vallen, indien zij niet aan CORSIA zullen deelnemen.

Zoals aangegeven in antwoord 7 is het niet mogelijk om in dit stadium de in oktober 2022 ondertekende verdragstekst aan te passen. Na inwerkingtreding kan opnieuw onderhandeld worden over een eventuele wijziging.

De inzet van CORSIA was in 2016 geen onderdeel van het verleende mandaat aan de Europese Commissie en is daarom geen onderdeel van het luchtvaartverdrag.

Nederland en de Europese Commissie zetten zich in voor verduurzaming van de luchtvaart buiten de reikwijdte van dit verdrag. CORSIA is gericht op het reduceren en compenseren van alle CO₂-emissies die uitgaan boven een vastgestelde emissiegrens (referentiewaarde). Als gevolg van COVID-19 was het brandstofverbruik door de luchtvaart gedurende 2020–2023 zo laag dat het functioneren van CORSIA nog niet voldoende kan worden beoordeeld.

Vanaf 1 januari 2025 zullen 129 landen vrijwillig aan CORSIA deelnemen. Vanaf 1 januari 2027 is deelname verplicht, tenzij een land onder specifieke uitzonderingsvoorwaarden valt. Hierbij gaat het vooral om de armste ontwikkelingslanden. In aanloop naar 2027 zal de Europese Commissie een evaluatie van CORSIA uitvoeren en op basis daarvan bepalen in hoeverre ook de vluchten tussen Europa en de rest van de wereld onder EU ETS gebracht zouden moeten worden. Het verdrag staat deze eventuele stap niet in de weg.

14.

Luchtvaartmaatschappijen zijn vanaf 1 januari 2025 verplicht al hun broeikasuitstoot te monitoren, inclusief non-CO₂-elementen zoals waterdamp en NO_x, maar vluchten die landen of vertrekken vanuit niet-Europese bestemmingen vallen er nu nog buiten. Deze leden vragen of de Minister mogelijkheden ziet om via dit verdrag vluchten van en naar ASEAN-landen op te nemen in het EU-monitoringsprogramma voor non-CO₂-uitstoot in de luchtvaart.

De monitoring van non-CO₂ uitstoot was in 2016 geen onderdeel van het verleende mandaat aan de Europese Commissie en is daarom geen onderdeel van het luchtvaartverdrag.

Nederland en de Europese Commissie zetten zich in op het monitoren van broeikasuitstoot, inclusief non-CO₂ elementen van luchtvaart buiten de omvang van dit verdrag. Onder andere daardoor geldt er vanaf 1 januari 2025 een monitoring, reporting and verification (MRV) verplichting voor niet-CO₂-klimaat effecten als onderdeel van het Europese emissiehandels-systeem EU-ETS. In de periode van 2025–2027 vallen alleen de intra-EU vluchten binnen de scope. Vanaf 2027 geldt de monitoringsverplichting over de «full scope», dat wil zeggen dat over alle vluchten van en naar Europa moet worden gerapporteerd. Hierbij vallen dus ook vluchten van luchtvaartmaatschappijen uit ASEAN-landen onder deze verplichting.

15.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat in de overeenkomst veelvuldig wordt gesproken over eerlijke concurrentie. Zij vragen of de Minister bekend is met het feit dat in zulke verdragen ook concrete duurzaamheidseisen, zoals een belasting op kerosine en bescherming van de gezondheid, kunnen worden meegenomen. Zo ja, waarom is deze mogelijkheid niet benut? Daarnaast zorgt onder andere het «EU-US Open Skies»-verdrag ervoor dat wanneer er in de EU besloten wordt kerosine te belasten, veel intra EU-vrachtvluchten uitgezonderd zullen blijven. Welke garanties zijn er dat deze overeenkomst de transitie naar een duurzame toekomst niet juist remt, zoals het «EU-US Open Skies»-verdrag dat momenteel doet?

Het vierde lid van artikel 11 van het verdrag sorteert voor op de mogelijkheid om brandstof voor alle intra-EU vluchten te belasten.

Zoals aangegeven in de beantwoording op vraag 1, 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.

Ook wordt, zoals gesteld in de Kamerbrief van 2022, de oproep van België gesteund om bij nieuwe EU-luchtvaartverdragen een impactassessment te maken op het gebied van klimaat en duurzaamheid als onderdeel van het onderhandelingsmandaat⁶. Wanneer dit bij toekomstige EU-verdragen onderdeel is van het onderhandelingsmandaat, zal inzet op klimaat en duurzaamheid onderdeel moeten zijn van het resultaat van de onderhandelingen om tot een akkoord te kunnen komen. Omdat dit in 2016 nog niet het geval was, was dit voor het EU-ASEAN verdrag geen beoogd onderhandelingsresultaat. Wel fungeert het verdrag als katalysator voor afspraken hierover, zoals blijkt uit de antwoorden hierboven.

16.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de overeenkomst dat er behoefte is aan dringende maatregelen tegen klimaatverandering en dat daarvoor de relevante instrumenten van de International Civil Aviation Organization (ICAO) kunnen worden gebruikt. Deze leden vragen de Minister te specificeren welke ICAO-instrumenten precies worden bedoeld en hoe deze zich verhouden tot de klimaatdoelstellingen van het Parijsakkoord. Deze leden vragen of artikel 18 voldoende ruimte biedt voor partijen om strengere milieumaatregelen te nemen dan de ICAO-normen voorschrijven, indien nodig voor het halen van nationale of Europese klimaatdoelstellingen. Zij vragen ook of er is overwogen om in artikel 18 een bepaling op te nemen die voorziet in regelmatige evaluaties met consequenties (sancties) bij onvoldoende inzet van milieumaatregelen, gezien de urgentie van de klimaatcrisis. En zo nee, waarom niet?

Het luchtvaartverdrag bevat geen bepalingen over periodieke evaluaties. Dit is internationaal ook niet gangbaar. Bovendien is het nauwelijks uitvoerbaar door het grote aantal luchtvaartverdragen wereldwijd. Onder dit luchtvaartverdrag is wel een gemengd comité opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de verdragsluitende partijen, dat 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, dus ook die in artikel 18, te evalueren. Zoals blijkt uit de antwoorden 2 en 12–15, zet Nederland zich op nationaal, Europees en internationaal gebied in voor strengere duurzaamheidsnormen voor de luchtvaart.

ICAO werkt aan klimaatmaatregelen om de lange-termijn-reductiedoelstelling voor de luchtvaart van netto nul CO₂-emissie in 2050 te halen. Dit pakket maatregelen wordt ook wel aangeduid als de «basket of measures» en gaat over alle maatregelen, zoals technologieverbetering, verduurzaming van brandstoffen, efficiëntere infrastructuur en luchtverkeer en economische maatregelen, waarover mondiaal afspraken worden of zijn gemaakt. Bij instemming van alle betrokken partijen staat het deze partijen vrij om de maatregelen te nemen die zij nodig vinden voor het bereiken van hun doelstellingen ook als deze verder gaan dan wat in ICAO op gebied van verduurzaming is afgesproken.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 21 501-33, nr. 611

Een bepaling over sancties was geen onderdeel van het verleende mandaat, daarom is dit voor zover bekend niet overwogen.

17.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe wordt gegarandeerd dat de in artikel 18, lid 4, genoemde informatie-uitwisseling en overleg op deskundigenniveau daadwerkelijk leidt tot concrete acties en effectieve maatregelen om de milieueffecten van de luchtvaart te verminderen.

In het laatste EU-ASEAN gemengd comité hebben meerdere ASEAN-lidstaten inzicht gegeven in de stappen op het terrein van verduurzaming van de luchtvaart voor de betreffende landen. Veel landen hebben hier actieplannen gepresenteerd om de luchtvaartemissies terug te dringen. Naast kennisgeving van deze presentaties, wordt doorgesproken en kennis uitgewisseld tussen de relevante en betrokken ambtenaren binnen de Europese Unie en ASEAN-landen.

Daarnaast heeft EASA meerdere partnerprojecten op het gebied van verduurzaming waarbij kennis uitgewisseld wordt tussen EU en ASEAN-landen. Ook deze projecten worden tijdens het gemengd comité gepromoot, waarbij actieve deelname door veel ASEAN-landen zichtbaar is, of toegezegd wordt.