

Vergaderjaar 2024–2025

36 634

Goedkeuring van de op 17 oktober 2022 te Bali tot stand gekomen Uitgebreide Luchtvervoersovereenkomst tussen de lidstaten van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds (Trb. 2022, 132)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 juli 2025

Inleiding

1. Voordat nader wordt ingegaan op de gestelde vragen, zal eerst worden toegelicht hoe het algehele systeem van luchtvaartverdragen werkt. Daarbij zal bij de beantwoording van de vragen deels verwezen worden naar de bij deze algemene inleiding gehanteerde nummering. Deze aanpak wordt bij de beantwoording van dit Schriftelijk Overleg gehanteerd om de vragenstellers te helpen bij het duiden van de internationaal-juridische context waarbinnen luchtvaartverdragen tot stand komen en welke ontstaansgeschiedenis die kennen.

2. Elke Staat is soeverein over het luchtruim boven zijn grondgebied, inclusief de daaraan grenzende territoriale wateren. Dit principe is verankerd in het Verdrag van Chicago inzake de Internationale Burgerluchtvaart (1944), dat eveneens bepaalt dat er dus toestemming noodzakelijk is van de Verdragsluitende Staten voor het uitvoeren van internationale geregelde of ongeregelde commerciële diensten van, naar of via elkaars grondgebied.

3. Op basis daarvan is er een internationale praktijk ontstaan om die benodigde toestemming voor geregelde commerciële luchtdiensten tot elkaars grondgebied te verankeren in bilaterale luchtvaartverdragen tussen de Verdragsluitende Staten. Daarnaast wordt de toegestane markttoegang voor ongeregelde commerciële diensten in de regel verankerd in het nationale charterbeleid van Verdragsluitende Staten. Het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart en het IASTA-verdrag (International Air Services Transit Agreement) scheppen eveneens de basis voor het recht van overvliegen en technische landingen (dit zijn landingen voor bijvoorbeeld onderhoud of brandstof) in elkaars grondgebied. In bilaterale luchtvaartverdragen zijn de algemene internationale regels en voorwaarden opgenomen waaronder de onder die verdragen aangewezen luchtvaartmaatschappijen wederzijds commerciële geregelde luchtdiensten van, naar en via het grondgebied van de Verdragsluitende Staten mogen opereren. In de laatste decennia zijn deze

algemene internationale regels en voorwaarden in de International Civil Aviation Organisation (ICAO) verband steeds verder ontwikkeld in de vorm van artikelen en bepalingen over alle relevante aspecten van de internationale civiele luchtvaart, waaronder eigendom en zeggenschap van luchtvaartmaatschappijen, exploitatievergunningen, verlening van verkeersrechten, tarieven, commerciële mogelijkheden, veiligheid, beveiliging, douanerechten, geschillenbeslechting en arbitrage. Daarbij zijn de afspraken over wederzijdse verlening van verkeersrechten gelinkt aan de onder bilaterale luchtvaartverdragen toegestane routes uit de routetabel voor de aangewezen luchtvaartmaatschappijen van beide zijden. Deze verkeersrechten bepalen mede in welke mate de aangewezen luchtvaartmaatschappijen over en weer commerciële diensten vanuit, naar of over het luchtruim van de Verdragsluitende Staten mogen uitvoeren. Dit internationale stelsel van bilaterale luchtvaartverdragen tussen de Verdragsluitende Staten is van groot belang voor de internationale civiele luchtvaart omdat het de juridische basis vormt voor het wereldwijde stelsel van internationale verbindingen.

4. Nederland heeft op basis van de geschetste systematiek van het Verdrag van Chicago in de laatste 80 jaar inmiddels met de meeste landen ter wereld bilaterale luchtvaartverdragen afgesloten. In de laatste decennia is ook in EU verband de betrokkenheid bij luchtvaartverdragen toegenomen. In dat kader heeft de EU-Hofzaak inzake de Open Skies arresten van 2002 significante gevolgen gehad voor de nadere ontwikkeling van het externe luchtvaartbeleid van de Europese Unie en haar Lidstaten, waaronder Nederland. Hierin bepaalde het Hof onder meer dat nationale eigendoms- en zeggenschapsclausules in strijd waren met het recht van vestiging op grond van het EU-verdrag en dat bepaalde andere artikelen ook exclusief of mede onder de bevoegdheid van de EU vielen. Dat heeft in de laatste 20 jaar geleid tot nadere uitwerking van het externe luchtvaartbeleid van de EU en haar lidstaten. In dat kader hebben de EU-lidstaten in die periode onder bepaalde voorwaarden mandaten verleend aan de Europese Commissie om gemengde luchtvaartverdragen namens de EU en haar lidstaten af te sluiten met verschillende voor Europa belangrijke landen, waaronder de Verenigde Staten en Canada alsmede groepen van landen, zoals de lidstaten van de Associatie van de Zuidoost-Aziatische Unie middels het EU-ASEAN luchtvaartverdrag. Ook dit verdrag is een gemengd verdrag omdat de onderwerpen deels onder de bevoegdheid van de EU (vb. mededinging) vallen, maar ook deels (verkeersrechten) onder de bevoegdheid van de EU-lidstaten. Daarnaast is Nederland in die periode bilaterale luchtvaartverdragen blijven afsluiten conform de vereisten van het EU-recht. Hierbij is de reikwijdte van zowel de EU- als bilaterale luchtvaartverdragen de laatste jaren in positieve zin uitgebreid met nieuw ontwikkelde artikelen en steeds verfijndere normen over onder meer eerlijke mededinging, milieu en sociale aspecten waaronder werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden. Dergelijke artikelen ontbraken nog vaak in de oudere bilaterale luchtvaartverdragen die Nederland vroeger afsloot, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het luchtvaartverdrag tussen Nederland en Ivoorkust.

5. Het is bij dergelijke modernere bilaterale- en EU-luchtvaartverdragen zoals het EU-ASEAN luchtvaartverdrag van belang om te benadrukken, dat het mogelijke terugvallen op oudere bilaterale luchtvaartverdragen als alternatief voor bijvoorbeeld het EU-ASEAN verdrag vaak ook kan leiden tot terugvallen op regimes zonder afspraken op de genoemde belangrijke terreinen. De totstandkoming van een luchtvaartverdrag vergt onderhandeling tussen twee landen, of in het geval van EU-akkoorden betrokkenheid van een of meerdere regionale multilaterale organisaties die met en namens de betrokken landen overeenstemming trachten te bereiken.

6. Bij onderhandelingen is het doorgaans niet haalbaar om elkaar eenzijdig verplichtingen die voortvloeien uit eigen EU- of nationale regelgeving op te leggen. Zo is het vaak niet mogelijk om volledige naleving van EU-recht van andere landen te vereisen binnen hun grondgebied. Net als dat het voor derde landen ook niet mogelijk is om hun nationale regels en normen eenzijdig aan EU-lidstaten op te leggen. Er is al een breed vastgesteld mondiaal systeem van ICAO-regels, normen en internationale standaarden waarbinnen de luchtvaart veilig opereert en aan verduurzaming werkt. Dit verklaart mede waarom het voor vele derde landen niet acceptabel blijkt wanneer de EU of een individuele Verdrag-sluitende Staat hen soms strengere eisen op bepaalde terreinen wil opleggen. Wel gelden veel EU-regels ook voor niet-EU luchtvaartmaatschappijen wanneer deze zich op Europees grondgebied begeven, zoals de luchtvaartveiligheidsnormen, eisen omtrent ReFuelEU en de *flight time limitations*¹. Op sommige gebieden wordt elkaars regelgeving erkend. In die gevallen gelden bijvoorbeeld de certificaten die in een ander land zijn uitgegeven, ook in de Europese Unie. Met het EU-ASEAN luchtvaartverdrag is het gelukt om mede tot afspraken te komen op de voor de EU en Nederland belangrijkste terreinen van onder meer eerlijke mededinging, milieu en sociale aspecten. Dit verdrag vervangt meer dan 140 bilaterale luchtvaartverdragen van EU- en ASEAN-landen, en zal resulteren in een vermindering van bureaucratie en een harmonisatie van regelgeving. Het verdrag verbindt de 37 landen aan regels voor eerlijke concurrentie en tot de verbetering van arbeidsomstandigheden en duurzaamheidsvoorwaarden. Wanneer Nederland het verdrag niet ratificeert zal het moeten terugvallen op de oudere bilaterale luchtvaartverdragen met ASEAN-staten zonder dergelijke afspraken. Het niet ratificeren van een luchtvaartverdrag, dat ook voor de ASEAN-staten politiek belangrijk is, zal naar verwachting bovendien door hen beschouwd worden als een diplomatiek zeer gevoelige stap die de Nederlandse relaties met die landen ook in bredere zin negatief kan beïnvloeden. Daarmee is het zeer onwaarschijnlijk dat Nederland bilateraal tot betere afspraken met de individuele ASEAN-staten op die terreinen zal kunnen komen dan er binnen het EU-ASEAN luchtvaartverdrag zijn gemaakt.

7. Voor de luchtvaartovereenkomst tussen de EU- en de ASEAN-landen is in 2016 door de Tweede Kamer een mandaat verleend aan de Europese Commissie. Dit mandaat heeft de Commissie nodig om de competenties van de lidstaten op multilateraal niveau uit te oefenen. De Commissie heeft, binnen de grenzen van het aan haar verleende mandaat, in samenspraak met de EU-lidstaten een nieuw luchtvaartverdrag weten af te sluiten met de ASEAN-staten. Dit verdrag, dat grotendeels in de plaats komt van de oude bilaterale verdragen tussen de individuele EU-lidstaten en ASEAN-staten, heeft geleid tot verbeteringen op verschillende belangrijke terreinen. Een deel van de verbeteringen ziet op verbeterde commerciële mogelijkheden voor zowel de luchtvaartmaatschappijen als consumenten. Voor consumenten bieden zij het voordeel van meer mogelijke competitie tussen de luchtvaartmaatschappijen en voor zowel consumenten als luchtvaartmaatschappijen het voordeel van een veel uitgebreider netwerk aan bestemmingen dat ook beter en efficiënter gecombineerd kan worden binnen en tussen de verschillende ASEAN-landen enerzijds en EU-lidstaten anderzijds. Een ander deel van de verbeteringen ziet op afspraken die in ruil zijn gekomen voor de toegewezen wederzijdse markttoegang. Dit gaat onder andere om afspraken over eerlijke concurrentie, milieu en sociale aspecten. Zoals al aangegeven gaat het daarbij niet om oplegging van de volledige Europese

¹ Deze eisen zien specifiek op bijmengverplichtingen van Sustainable Aviation Fuels (SAF), en op verplichte rusttijden van luchtvaartpersoneel.

normen en standaarden op die terreinen, maar zijn er wel heldere afspraken gemaakt om tot een belangrijke verbetering van de huidige situatie te komen. Hierop kan in de toekomst binnen de kaders van het EU-ASEAN verdrag in het Gemengd Comité door de verdragsluitende partijen worden voortgebouwd. Het Gemengd Comité is een terugkerende bijeenkomst waarbij de verdragsluitende partijen de werking van het verdrag bespreken. Hier wordt ook gesproken over mogelijke en noodzakelijke verbeteringen. In eerdere gemengde comités zijn heldere stappen richting verduurzaming van de luchtvaart toegelicht.

8. Sociale clausules maken geen onderdeel uit van de standaard mondiale ICAO-verdragen. De Europese Commissie heeft in recente EU-luchtvaartverdragen, zoals het EU-ASEAN luchtvaartverdrag, wel een sociale clausule opgenomen waaronder ook arbeids- en rusttijdenregelingen worden begrepen. Deze toevoeging is op eigen initiatief van de Europese Unie en haar lidstaten aan de bilaterale verdragen toegevoegd. Zoals toegelicht onder punt 6 kan de Europese regelgeving buiten de EU niet eenzijdig worden opgelegd aan derde landen, maar gelden de Europese kaders voor *Flight time limitations* ook voor niet-Europese luchtvaartmaatschappijen die in de Europese Unie opereren. ICAO stelt bovendien wel internationale kaders voor arbeids- en rusttijden vast voor het vliegend personeel. Deze worden nationaal geïmplementeerd door de ICAO-lidstaten. Daarnaast dienen derde landen zich te houden aan de verdragen en aanbevelingen die voortvloeien uit de «Decent Work» agenda van de Internationale Arbeidsorganisatie, de IAO. De opgenomen sociale clausule maakt het veel beter mogelijk om sociale vraagstukken te agenderen. Daarnaast wordt er op mondiaal niveau in ICAO verband over de arbeids- en rusttijdenregelingen gesproken om deze wereldwijd verder te harmoniseren en verbeteren. In Europa zijn deze regels reeds geharmoniseerd onder de paraplu van EASA. Uit eerdere navraag bij de Europese Commissie, andere EU-lidstaten, luchtvaartveiligheidsorganisatie EASA en de ILT, blijkt dat er geen concrete bewijzen zijn dat de toepassing van werk- en rusttijden door derde luchtvaartmaatschappijen een risico vormen voor de vliegveiligheid.

9. Het luchtvaartverdrag schept de kaders en randvoorwaarden voor de Verdragsluitende Partijen voor het uitwisselen van wederzijdse markttoegang van de EU-luchtvaartmaatschappijen enerzijds en de luchtvaartmaatschappijen uit de ASEAN-landen anderzijds. De in het verdrag opgenomen afspraken over luchtvaartveiligheid worden daarbij mede geborgd door verschillende andere internationale organisaties. Zo stelt ICAO wereldwijde standaarden en aanbevelingen om de internationale burgerluchtvaart veilig, ordelijk en duurzaam te laten verlopen. De technisch gedetailleerde en strikte standaarden en aanbevolen werkwijzen (SARPs) zijn internationaal van toepassing en worden vastgelegd in de bijlagen bij het Verdrag van Chicago. Deze standaarden vormen de basis voor de wereldwijde veiligheid van de civiele luchtvaart en zijn essentieel voor wederzijdse erkenning tussen landen van elkaars luchtvaartmaatschappijen als belangrijke pijler voor afspraken over markttoegang. ICAO speelt ook een coördinerende rol in het toezicht op de naleving, waarbij alle specifieke luchtvaartonderwerpen tijdens audits aan bod komen.

10. Naast ICAO stelt de Europese Unie ook nadere eisen aan luchtvaartmaatschappijen uit andere landen om toegang tot het EU-luchtruim te verkrijgen. Zo zijn Third Country Operator (TCO) authorisations vereist voor luchtvaartmaatschappijen uit derde landen. Deze autorisatie wordt afgegeven door het Europese agentschap voor de luchtvaartveiligheid (EASA) en is bedoeld om ervoor te zorgen dat luchtvaartmaatschappijen uit derde landen op Europees grondgebied voldoen aan de ICAO SARPs en de aanvullende veiligheidsvereisten die binnen de Europese Unie

gelden. Naast deze verplichte EASA-goedkeuring wordt op de naleving van veiligheidsregelgeving toegezien door het EU Ramp Inspection Programme en het EU Air Safety Committee, waarbij ook een zwarte lijst wordt gehanteerd voor luchtvaartmaatschappijen uit derde landen die niet aan de vereisten voldoen. Op basis van de in punt 8 en 9 opgesomde regels, normen en toezichthoudende instanties blijkt dat er al veel strikte regels en wettelijke verplichtingen gelden die een veilige internationale burgerluchtvaart garanderen. Dit heeft in de praktijk geleid tot een goed werkend systeem dat de luchtvaartveiligheid in Europa garandeert en de Europese reiziger beschermt. Dit internationale stelsel vormt de basis voor de bepalingen over veiligheid in luchtvaartverdragen waarin ook het belang van nauwe samenwerking op dat gebied wordt benadrukt.

11. Mondiaal en Europees wordt hard gewerkt aan verduurzaming van de luchtvaart. Op mondiaal niveau is ICAO verantwoordelijk voor de bijdrage van de internationale luchtvaart aan het bereiken van de klimaatdoelen. ICAO heeft een langetermijndoelstelling vastgesteld. Om dat doel te behalen worden mondiaal afspraken gemaakt. De luchtvaart is immers per definitie een internationaal opererende sector, waarbij gezamenlijke inspanningen de nadelige effecten van luchtvaart verreweg het best kunnen verminderen. De inspanningen zien op technologie (minder brandstofverbruik) vertaald in eisen aan vliegtuigen en vliegtuigmotoren, operationele maatregelen waarmee emissies en geluid kunnen worden beperkt en op brandstoffen door het ontwikkelen van eisen waaraan duurzame brandstoffen moeten voldoen om te mogen worden bijgemengd. Daarnaast is er een wereldwijd systeem CORSIA, waarmee luchtvaartmaatschappijen hun emissies kunnen compenseren door offsetting. De lidstaten van ICAO rapporteren over hun vorderingen op het gebied van emissiereductie van het zogeheten State Action Plan. Momenteel wordt gewerkt aan een methodologie die inzicht moet geven in de voortgang en de kosten richting het lange termijndoel en of er aanscherping van eisen nodig is om dit doel te halen. Onderling kunnen individuele lidstaten van ICAO besluiten om met wederzijdse instemming aanvullende afspraken te maken. In Europa wordt het Europees emissiehandelssysteem toegepast, waaronder alle vluchten vallen die binnen het luchtruim van de Europese Economische ruimte opereren. Dat betekent dus ook vluchten van niet-EU maatschappijen. Daarnaast gelden ook de eisen uit ReFuelEU voor niet-EU maatschappijen die brandstof tanken in de Europese Unie.

1.

De leden van de PVV-fractie willen weten in hoeverre er in luchtvaartovereenkomsten, zoals die met ASEAN (Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties), geborgd wordt dat buitenlandse luchtvaartmaatschappijen voldoen aan vergelijkbare Europese normen op het gebied van veiligheid, milieu en arbeidsvoorwaarden.

Zoals benoemd in punt 6 van de inleiding, is het in de regel niet mogelijk om in luchtvaartverdragen volledige naleving van Europese normen binnen het grondgebied van de andere partijen te vereisen. Bovendien is, zoals gesteld in punten 8 en 9 van de inleiding, de veiligheid van de burgerluchtvaart binnen het grondgebied van de Europese Unie al geborgd door bindende regelgeving voor alle luchtvaartmaatschappijen, en door de vereisten en SARPS onder het verdrag van Chicago. Daarbij gelden veel (andere) Europese en nationale normen voor het gebruik van Europese luchthavens al voor luchtvaartmaatschappijen omdat zij zich op grond van het soevereiniteitsprincipe uit het Verdrag van Chicago moeten houden aan deze specifieke nationale wet- en regelgeving.

2.

De leden van de PVV-fractie willen weten hoe het ongelijke speelveld wordt aangepakt. Welke stappen zijn noodzakelijk om dit binnen luchtvaartverdragen te realiseren, specifiek op het gebied van werk- en rusttijden van vliegend personeel?

Ook in het kader van het verdrag wordt ernaar gestreefd om voor alle deelnemende landen tot een zo gelijk mogelijk speelveld te komen. In het EU-ASEAN luchtvaartverdrag zijn nieuwe en verdergaande eisen op verschillende terreinen opgenomen, waaronder op het gebied van arbeidsomstandigheden, duurzaamheid en eerlijke concurrentie. Dit moet structureel bijdragen aan een eerlijk en veilig verloop van internationale concurrentie. Zoals gesteld in punt 6 van de inleiding, is het echter niet zonder meer mogelijk om niet-Europese luchtvaartmaatschappijen ook buiten de EU te reguleren. Vervolgens is in de punten 8 en 9 van de inleiding toegelicht welke regelgeving er op mondiaal niveau is, en welke daarvan voor alle maatschappijen in de Europese Unie gelden, om te garanderen dat de luchtvaart binnen veilige normen opereert.

3.

De leden van de PVV-fractie willen weten welke veiligheidsrisico's er zijn bij luchtvaartmaatschappijen die werken onder minder strikte regels dan in de EU.

Zoals in punten 8 en 9 van de inleiding genoemd, zijn er strikte veiligheidsregels voor luchtvaartmaatschappijen. EASA en de EU zetten zich in om de luchtvaartveiligheid binnen de EU te borgen.

4.

De leden van de PVV-fractie willen weten of er volledige informatie beschikbaar is over verschillen in regelgeving tussen de EU en landen waarmee luchtvaartverdragen zijn of worden gesloten, zoals ASEAN-landen of Qatar, waar men heel andere werk- en rusttijden hanteert dan in de EU.

Zoals gesteld in de beantwoording van de bovenstaande vragen, wordt al veel geborgd via relevante Europese en internationale wet- en regelgeving op dat gebied. Om die reden is geen specifieke inzage vereist over de verschillen in regelgeving tussen de EU en landen waarmee luchtvaartverdragen zijn of worden gesloten. Veiligheid is immers geborgd door middel van de bestaande nationale, Europese en mondiale eisen. Voor wat betreft de arbeidsomstandigheden, is in punt 8 van de inleiding toegelicht waarom er met dit verdrag geen directe oplegging van Europees recht is vastgelegd.

5.

De leden van de PVV-fractie willen weten waarom in sectoren, zoals voedselveiligheid wel geldt dat derde landen aan EU-normen moeten voldoen, maar dit niet vanzelfsprekend is voor vliegveiligheid en arbeidstijden in de luchtvaart.

Luchtvaartmaatschappijen die in het grondgebied van de Europese Unie willen vliegen, moeten zich hiervoor houden aan regelgeving omtrent *flight time limitations*, luchtvaartveiligheid en duurzaamheid. Zoals gesteld in de inleiding onder punt 6, is het binnen de luchtvaartverdragen niet mogelijk om volledig Europese normen en eisen op te leggen voor het opereren buiten het grondgebied van de Europese Unie, en is dit voor de veiligheid binnen de Europese Unie ook niet noodzakelijk. Europa of Nederland legt ook geen eisen aan voedselveiligheid op daar waar het voedsel betreft dat niet de EU binnen komt.

6.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie benadrukken dat deze tijd heel andere maatschappelijke prioriteiten kent dan de periode van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. Toch lijken de doelen van luchtvaartverdragen nog steeds primair te sturen op de noodzaak en de idealen van toen. Maximale groei van de luchtvaart, door lage prijzen en een groot aanbod, vrije markttoegang, concurrentie en harmonisatie van regels. Inmiddels is de bescherming van het klimaat het meest urgente doel waar we op moeten sturen in de ontwikkeling van de luchtvaart, met de bescherming van de omgeving tegen gezondheidsschadelijke hoeveelheden lawaai en luchtvervuiling als sterke tweede. De veiligheid van de luchtvaart blijft even belangrijk en sociale en werknemersrechten moeten wat betreft deze leden ook beter beschermd worden. Lage prijzen, groei, markttoegang en concurrentie, de belangrijkste elementen van deze luchtvaartovereenkomst, zijn wat deze leden helemaal geen prioriteit meer. Een fundamenteel ander uitgangspunt voor het aangaan van luchtvaartverdragen is dus noodzakelijk.

De laatste jaren wordt door Europa en Nederland en ook door steeds meer derde landen erkend dat er ook afspraken over onder meer eerlijke concurrentie, milieu en sociale aspecten in luchtvaartverdragen verankerd moeten worden. De laatste jaren wordt er in ICAO verband ook gewerkt aan nadere ontwikkeling van dergelijke clausules op die terreinen. Ook in het EU-ASEAN luchtvaartverdrag zijn hieromtrent afspraken gemaakt. Met dit moderne luchtvaartverdrag kan er dus geborgd worden dat de onderliggende wens tot meer wederzijdse markttoegang gepaard gaat met afspraken over verduurzaming, eerlijke concurrentie en arbeidsomstandigheden. Daarnaast is een belangrijke voorwaarde voor groei dat er daadwerkelijke vergunde ruimte op de luchthaven moet zijn. Op de Nederlandse luchthavens is deze ruimte zeer beperkt vanwege de schaarste van slots en limiteringen in maximaal vergunde vliegtuigbewegingen. Dergelijke zaken worden niet geregeld met een luchtvaartverdrag.

Met nieuwe standaarden en bepalingen voor luchtvaartverdragen is daarmee al een fundamenteel ander uitgangspunt gekozen dan in het verleden. Nederland zet zich bij het afsluiten van nieuwe luchtvaartverdragen in voor een verbetering op deze factoren. Ook zet lenW zich in Europees verband in om deze factoren mee te nemen bij hernieuwing van verdragen, of bij mandaten voor nieuwe luchtvaartverdragen.

7.

De leden van de NSC-fractie vragen of de gevolgen en het vervolgproces geschetst kunnen worden, mocht Nederland besluiten het verdrag niet te ratificeren. Voorts vragen deze leden in hoeverre de regering het mogelijk acht om het verdrag op punten nog te wijzigen.

Zoals vereist bij de totstandkoming van luchtvaartverdragen, dient het parlement goedkeuring te verlenen aan het verdrag. Van belang is hierbij om te memoreren dat dit verdrag reeds binnen het door de Tweede Kamer verleende mandaat tot stand is gekomen. Wanneer na goedkeuring niet zou worden overgegaan tot ratificatie, vanwege nationale aanvullende wensen, is dat niet in lijn met het eerder gegeven mandaat aan de Europese Commissie. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de Europese Commissie zal besluiten om tot heronderhandeling van dit verdrag over te gaan om tot herziene afspraken te komen, omdat daar ook weer instemming voor nodig is van de overige EU-lidstaten. Bovendien geldt hier, zoals bij alle gemengde verdragen van de EU, dat, mocht een

nationale procedure van een EU-lidstaat niet tot ratificatie leiden, het gehele verdrag niet in werking zal treden.

Die situatie is diplomatiek zeer onwenselijk. ASEAN-landen hebben gerechtvaardigd kunnen vertrouwen op het feit dat de EU ook namens Nederland aan de onderhandelingstafel zat. Het schenden van dit vertrouwen zal onze relatie met de ASEAN-landen naar verwachting ook in bredere zin schaden. Mede hierdoor wordt de kans gering geacht om tot gewijzigde afspraken met die landen te komen.

Zoals gesteld in de inleiding onder punt 6 en 7, is de optie van het niet ratificeren van het verdrag onwenselijk, omdat dit zou betekenen dat Nederland zou moeten terugvallen op haar oude bilaterale verdragen met de ASEAN-landen, met uitzondering van Laos, omdat hiermee geen verdrag is afgesloten. Het terugvallen op die oude verdragen zou betekenen dat er ook teruggevallen wordt op de verouderde afspraken, waarin niets is afgesproken over verduurzaming, eerlijke concurrentie en arbeidsomstandigheden. In deze afspraken is ook geen gemengd comité afgesproken, en daarmee ook geen structureel gremium beschikbaar voor de dialoog en de structurele verbetering die een dialoog met zich meebrengt. Daarnaast kennen de meeste oude bilaterale verdragen geen, of minder sterke afspraken over verduurzaming, eerlijke concurrentie en goede arbeidsomstandigheden.

Tot slot is het zeer de vraag waarom de ASEAN-landen überhaupt bereid zouden zijn om bilateraal verdergaande afspraken met Nederland op die terreinen te maken als dat ook al niet haalbaar is gebleken binnen de kaders van het EU-ASEAN verdrag zelf.

8.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie willen vooropstellen dat zij niet tegen luchtvaartverdragen zijn. Echter, gezien de grote negatieve gevolgen van de luchtvaart voor de klimaat-, stikstof en biodiversiteitscrisis, en de schade van de luchtvaart voor de gezondheid van omwonenden, kunnen deze verdragen vandaag de dag volgens deze leden niet langer gesloten worden zonder dat het behalen van klimaat-, milieu- en gezondheidsdoelen als belangrijke aspecten in zulke verdragen worden aangemerkt. Daarnaast moet de veiligheid van de luchtvaart en sociale regelgeving voor werknemers op peil blijven en mensenrechten centraal staan in de overeenkomsten. Dat is nu helaas niet het geval. Deze verdragen bevorderen voornamelijk de luchtvaartindustrie en de «consument», terwijl de belangen van omwonenden, werknemers en een leefbare toekomst van ondergeschikt belang zijn. Daarom hebben deze leden nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De regering onderschrijft dat het van belang is om regels te stellen voor het behalen van klimaat- milieu- en gezondheidsdoelen. De regering wil echter benadrukken dat luchtvaartverdragen geen belemmering vormen voor striktere regels om klimaat-, milieu- en gezondheidsdoelen te behalen. Zoals in punt 11 van de inleiding gesteld, moet er bij de onderhandeling over luchtvaartverdragen wel wederzijdse overeenstemming gevonden worden op alle relevante terreinen waaronder duurzaamheid, met als alternatief de afspraken of een gebrek daaraan uit de oudere bilaterale luchtvaartverdragen.

De belangen van omwonenden en een leefbare toekomst worden behartigd door middel van nationale, Europese en mondiale regelgeving,

waaraan ook de luchtvaartmaatschappijen die op basis van dit verdrag op Nederland opereren gehouden zijn.
Zie verder ook het antwoord op vraag 6.

9.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering of zij anders naar de Overeenkomst is gaan kijken door de oproep van o.a. de Vereniging van Nederlandse Verkeervliegers (VNV) dat deze zorgt voor oneerlijke concurrentie van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en veiligheidsproblemen, omdat er minder strenge regels zijn rondom onder andere rusturen bij ASEAN-luchtvaartmaatschappijen? Is de regering het met de VNV eens dat het noodzakelijk is dat EU-luchtvaartovereenkomsten structureel versterkt moeten worden om te waarborgen dat internationale concurrentie eerlijk en veilig verloopt, en er bindende en afdwingbare afspraken en handhaving zijn op het gebied van arbeidsomstandigheden, veiligheid, milieu en staatsteun? Kan de regering op de oproep van de VNV reflecteren dat we dit verdrag niet moeten ratificeren, omdat de veiligheid, concurrentiepositie, goede arbeidsomstandigheden en klimaatdoelen onvoldoende verankerd zijn? Kan de regering ook reflecteren op de opmerking die VNV maakte dat we beter bij bilaterale verdragen kunnen blijven, omdat deze makkelijker aan te passen zijn en daardoor onze huidige en toekomstige nationale en Europese doelen beter verankerd kunnen worden?

De regering kijkt niet anders naar de overeenkomst. Luchtvaartmaatschappijen uit alle ASEAN- en EU-landen zijn, zoals toegelicht in de punten 8 en 9 van de inleiding, gebonden aan de relevante Europese en internationale standaarden. Luchtvaartmaatschappijen uit ASEAN-landen hadden op basis van onze huidige bilaterale luchtvaartverdragen met die landen al in grote mate toegang tot de Nederlandse markt. In het EU-ASEAN luchtvaartverdrag zijn nieuwe en verdergaande eisen op verschillende terreinen opgenomen, waaronder op het gebied van arbeidsomstandigheden, duurzaamheid en eerlijke concurrentie. Dit moet structureel bijdragen aan een eerlijk en veilig verloop van internationale concurrentie. Zodoende is met dit nieuwe verdrag de situatie al in grote mate verbeterd ten opzichte van de oude situatie.

De regering is het met de Partij voor de Dieren-fractie eens dat versterking en verbetering van belangrijke thema's in luchtvaartverdragen door moeten gaan.

Uiteraard geldt sowieso dat aanvullende inzichten in de toekomst meegenomen kunnen worden in de Nederlandse inzet bij luchtvaartverdragen. De regering is van mening dat dergelijke verbeteringen binnen de kaders van het EU-ASEAN verdrag het best bevorderd kunnen worden door het Gemengd Comité. De regering acht de kans dat Nederland vergelijkbare verbeteringen op bilateraal niveau kan bewerkstelligen zeer gering. Wel zal Nederland zich, in het Gemengd comité, ervoor inzetten dat toegewerkt wordt naar verdere verbeteringen onder dit verdrag.

De gevolgen voor het niet-ratificeren van dit verdrag zijn beantwoord onder vraag 7.

10.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering hoe zij ernaar kijkt dat volgens luchtvaartexperts Schiphol en KLM weinig zullen profiteren van de overeenkomst. Klopt het dat het door dit verdrag moeilijker wordt om als Staat geld aan KLM te geven of lenen, gezien het feit dat er geen subsidies meer

gegeven mogen worden die als oneerlijke concurrentie aangemerkt kunnen worden door andere luchtvaartmaatschappijen? Klopt het dat de Overeenkomst niet zal zorgen voor ruimere commerciële mogelijkheden voor de Nederlandse luchtvaartsector, omdat groei niet meer mogelijk is? Welke bepalingen zijn in de bilaterale verdragen gunstiger voor Nederland en zullen dus van kracht blijven?

Dit verdrag wordt ook door KLM gezien als een verbetering van de oude bilaterale verdragen. Luchtvaartverdragen zoals EU-ASEAN bieden luchtvaartmaatschappijen, waaronder KLM, ruime mogelijkheden om winstgevende routes en bestemmingen te opereren, voor zowel passage als vracht. Zo kunnen bestemmingen die op zichzelf niet winstgevend zijn, door deze overeenkomst gecombineerd worden met andere bestemmingen. Vanwege een combinatie van bestemmingen kan dan een winstgevende operatie gestart worden. Dit bevordert bovendien de netwerkkwaliteit van Nederland.

Er zijn al strenge Europese regels voor staatssteun. De regels omtrent staatssteun uit het EU-ASEAN verdrag gaan niet verder dan de regels waar Nederland al vanuit de EU aan gebonden is.

De EU-ASEAN overeenkomst bepaalt dat voor luchtvaartmaatschappijen gunstigere bepalingen in bilaterale verdragen m.b.t. de kwesties in artikelen 3, 4, 10 en 13, zoals nader geduid in de Toelichtende Nota, van kracht blijven.

De Overeenkomst

11.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat het verdrag twee keer klimaatverandering als een aan te pakken probleem noemt, maar verder op geen enkele manier bijdraagt aan de oplossing ervan. Ook geluidshinder en andere milieurechten en -plichten worden aangestipt, maar hebben verder geen plek. Zoals bekend, kennen veel landen buiten de EU aanmerkelijk slechtere werknemersbescherming en regelingen rond werk- en rusttijden. Deze leden vinden het uit sociaal oogpunt zeer onwenselijk dat werknemersrechten op die manier verwateren of er een tweeklassenstelsel ontstaat voor werk dat in Nederland wordt verricht. Bovendien hebben werk- en rusttijden grote invloed op de veiligheid. In hoeverre draagt dit verdrag bij aan een gelijk speelveld op het gebied van milieu, klimaat, veiligheid en sociale rechten? Geldt bij vluchten tussen deelnemende staten voortaan het hoogste niveau aan bescherming, het laagste of maakt het niet uit? Kunnen Europa en de lidstaten alle maatschappijen die op Europa vliegen dwingen tot toepassing van onze standaarden of staat dit verdrag toe dat onze standaarden worden ondermijnd door onwenselijke, maar goedkopere praktijken?

Dit verdrag is een belangrijke stap naar meer eerlijke concurrentie, milieubescherming en eerlijke arbeidsomstandigheden. Echter, zoals hiervoor gesteld onder punt 6 van de inleiding, is het niet zomaar mogelijk om buiten het EU-grondgebied toepassing van het EU-recht te eisen bij afsluiting van een luchtvaartverdrag. Bij vluchten tussen deelnemende staten gelden de regels uit dit verdrag, en gelden wetten uit lidstaten en de EU. Zo mogen er bijvoorbeeld, als gevolg van de Regeling operationele beperkingen lawaaiige luchtvaartuigen Schiphol, op Schiphol geen lawaaiige vliegtuigen meer vliegen tijdens de nacht. Dit is een voorbeeld

van nationale (strengere) regelgeving, welke nationaal aan buitenlandse luchtvaartmaatschappijen opgelegd kan worden. Zoals gesteld in het antwoord op vraag 3, zijn er geen veiligheidsrisico's geïdentificeerd bij afsluiting van dit verdrag. In de beantwoording op vraag 4 is ingegaan op de vragen over arbeidsomstandigheden.

12.

De leden van de BBB-fractie merken ten aanzien van de doelstellingen en reikwijdte van de Overeenkomst op dat deze 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 ASEAN te verbeteren, wat de consumenten en de economie ten goede zou moeten komen. De Overeenkomst treedt in de plaats van bestaande bilaterale verdragen en regelingen tussen Nederland en de lidstaten van ASEAN (met uitzondering van Laos). Echter, bestaande gunstigere afspraken met betrekking tot bepaalde artikelen blijven van toepassing voor EU-luchtvaartmaatschappijen die aan de gestelde voorwaarden voldoen. Deze leden vragen hoe de regering waarborgt dat Nederlandse luchtvaartmaatschappijen daadwerkelijk profiteren van deze openstelling en dat er geen sprake is van oneerlijke concurrentie.

De regering kan waarborgen dat Nederlandse luchtvaartmaatschappijen profiteren van deze openstelling, omdat ze ruimere mogelijkheden in Azië krijgen, door bijvoorbeeld zogenaamde vijfde vrijheden² uit te oefenen, codeshares uit te voeren of op andere bestemmingen te opereren. Marktbehoefte en winstgevendheid spelen een belangrijke rol bij het netwerkontwerp van luchtvaartmaatschappijen, hetgeen betekent dat het netwerk aan verandering onderhevig kan zijn. Juist de openstelling van markttoegang geeft hierbij de flexibiliteit om het netwerk op veranderde omstandigheden aan te passen. Omdat Schiphol al dichtbij of op zijn maximale capaciteit zit, zijn er voor Schiphol geen grote veranderingen te verwachten. Wel heeft Schiphol ook aangegeven dat dit soort verdragen ook in het belang van de luchthaven zijn, omdat dat er daarmee geen barrières zijn voor luchtvaartmaatschappijen, voor zowel EU als voor derde landen, om markten te bedienen conform dezelfde spelregels. Zie verder ook het antwoord op vraag 10.

Eenieder verbindende bepalingen

13.

De leden van de BBB-fractie merken met betrekking tot de juridische doorwerking op dat de regering in de toelichtende nota stelt dat de Overeenkomst geen bepalingen bevat die eenieder verbindend zijn in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, mede op basis van artikel 24, eerste lid, van de Overeenkomst. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt echter op dat de Overeenkomst verschillende bepalingen bevat die in eerdere luchtvaartverdragen wel als eenieder verbindend zijn aangeduid. Deze leden vragen de regering om een nadere toelichting op dit punt en zij vragen hoe dit zich verhoudt tot de rechtsbescherming van onder andere luchtvaartmaatschappijen. De bestaande bilaterale verdragen lijken in dit opzicht gunstiger te zijn voor luchtvaartmaatschappijen. Deze leden vragen hoe de regering omgaat met mogelijke conflicten tussen

² Vijfde vrijheidsrechten houden in dat goederen of passagiers uit ASEAN-landen mogen worden opgehaald en vervoerd naar derde-landen.

de bepalingen van de Overeenkomst en de bestaande bilaterale verdragen, en hoe geschillen hierover zullen worden beslecht.

Het luchtvaartverdrag stelt dat geen enkele bepaling in deze Overeenkomst zodanig mag worden uitgelegd dat zij rechten toekent of verplichtingen oplegt die door onderdanen van een partij rechtstreeks kunnen worden ingeroepen voor de rechterlijke instanties van een andere partij. In het antwoord op vraag 10 wordt aangegeven dat alleen de gunstigere bepalingen in de bilaterale verdragen voor wat betreft de verkeersrechten als onderdeel van de EU-ASEAN overeenkomst van kracht blijven en via die grondslag als een ieder verbindende verdragsbepalingen kunnen worden aangemerkt.

Geschillen die ontstaan onder het verdrag, ook zijnde geschillen over gunstigere bepalingen uit eerdere verdragen, worden opgelost middels de geschillenbeslechtsregeling zoals opgenomen in de artikelen 23 en 25 van het verdrag.

14.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie roepen in herinnering dat de Raad van State aangaf dat het verdrag bindender is dan de regering het deed voorkomen. Kan de regering uitleggen welke risico's er zitten op nieuwe rechtszaken, als Nederland bijvoorbeeld extra stikstofmaatregelen wil nemen, of de gezondheid van omwonenden beter wil gaan beschermen en daardoor vluchten gaat inperken aan de hand van dit verdrag? Is de regering bereid om haar klimaat- en milieumaatregelen rondom luchtvaart op te schroeven, als blijkt dat de Overeenkomst gaat zorgen voor meer uitstoot?

Ook nu geen sprake is van rechtstreekse doorwerking van de verdragsbepalingen zijn de verdragspartijen gebonden aan het verdrag. Een verdrag bindt immers hoe dan ook de verdragsluitende partijen nadat het verdrag in werking is getreden na ratificatie door alle partijen. Nederland behoudt de mogelijkheid om verdergaande milieumaatregelen te nemen. Dit verdrag regelt de markttoegang en gaat gepaard met afspraken over verduurzaming, eerlijke concurrentie en arbeidsomstandigheden. De regels waarbinnen deze markttoegang mogelijk is, wordt door de EU, of door Nederland, ingevuld. Een voorbeeld hiervan is gegeven bij de beantwoording van vraag 11.

Een luchtvaartverdrag is primair gericht op het regelen van de markttoegang voor luchtvaartmaatschappijen en staat maatregelen voor bijvoorbeeld stikstof of bescherming van gezondheid van omwonenden niet in de weg. Eerdere verdragen hebben ook al aangetoond dat maatregelen zoals RefuelEU, ETS of de verplichting om niet-CO₂ klimateffecten te monitoren, rapporteren en verifiëren mogelijk zijn, binnen de kaders van de EU-luchtvaartverdragen. Dit verdrag vormt geen uitzondering op deze eerdere verdragen.

Artikelsgewijze toelichting

Preambule (Doelstellingen en werkingsfeer)

15.

De leden van de BBB-fractie merken op dat de doelstellingen van de Overeenkomst onder andere het zorgen voor eerlijke concurrentie en de geleidelijke openstelling van de markt omvatten.

Artikel 3 (Verlening van rechten)

16.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de verlening van rechten in de praktijk zal uitwerken voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en hoe de regering waarborgt dat zij daadwerkelijk profiteren van de verbeterde toegang tot routes en capaciteit.

In praktijk betekent artikel 3 dat zowel de EU-luchtvaartmaatschappijen als de luchtvaartmaatschappijen van de ASEAN-staten het recht hebben om op basis van zogenaamde derde en vierde vrijheidsrechten tussen respectievelijk de ASEAN-landen en de EU-lidstaten te opereren. Daarnaast krijgen luchtvaartmaatschappijen uit de EU het recht om in het eerste jaar zeven keer per week, en vanaf het tweede jaar veertien keer per week vijfde vrijheidsrechten uit te oefenen, op routes die niet reeds bediend worden door ASEAN-carriers. Een omgekeerde variant geldt voor ASEAN-carriers binnen de EU en naar derde-landen.

Artikel 6 (Liberalisering van eigendoms- en zeggenschapsver-eisten)

17.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in dit artikel dat slottoewijzingen op non-discriminatoire wijze moeten plaatsvinden. Deze leden vragen of het klopt dat het daarmee de mogelijkheid om via slottoewijzingen geluids- en klimaatdoelen te realiseren beperkt.

Geluids- en klimaatdoelen zijn objectiveerbaar. Door een onderscheid te maken in geluidsniveaus of klimaataspecten, wordt dus niet gediscrimineerd. Momenteel wordt er in de slottoewijzing al gebruik gemaakt van een voorrangsregel voor stillere en schonere vliegtuigen. Dit bewijst dat slottoewijzing op basis van geluids- en klimaatdoelen nu al mogelijk is. Dit mag echter, ook van dit verdrag, niet discriminerend plaatsvinden. Op grond van de Europese slotverordening³ is discriminerende slotallocatie in Europa al verboden en dit wordt met het verdrag ook verboden voor ASEAN-lidstaten. Slots worden in de basis verdeeld op grond van de beschikbare capaciteit. Capaciteit bestaat uit operationele, technische en milieugrenzen. Ook dit toont dus aan dat milieugrenzen nu al een relevante beperking zijn bij de verdeling van slots.

Artikel 8 (Eerlijke mededinging)

18.

De leden van de NSC-fractie vragen om een nadere verduidelijking ten aanzien van het gelijke speelveld tussen Europese vliegtuigmaatschappijen en vliegtuigmaatschappijen uit ASEAN-lidstaten. Specifiek vragen deze leden of ingegaan kan worden op de vraag in hoeverre dezelfde eisen gesteld worden aan de arbeidsomstandigheden van het cabinepersoneel (bijvoorbeeld rustperiodes) en aan bijmengverplichtingen die voortvloeien uit ReFuelEU Luchtvaart.

De eisen omtrent arbeidsomstandigheden zijn beantwoord onder vraag 4. ReFuelEU maakt geen onderscheid tussen luchtvaartmaatschappijen uit Europa en andere regio's, zoals de ASEAN-lidstaten. Elke luchtvaartmaatschappij moet bij EU-vertrekkende vluchten minstens 90% van de

³ Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 inzake gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van tijdsloten op communautaire luchthavens.

benodigde brandstof tanken. Er is dus geen sprake van verschillende eisen tussen luchtvaartmaatschappijen. Dit is een van de voorbeelden van Europees recht, dat nu al geldt ten opzichte van niet-Europese luchtvaartmaatschappijen. Dit is onder dit verdrag en onder andere bilaterale verdragen al mogelijk.

19.

De leden van de BBB-fractie benadrukken het belang van eerlijke mededinging en vragen hoe de regering zal toezien op de naleving van dit artikel en hoe oneerlijke concurrentie, indien deze zich voordoet, zal worden aangepakt.

De regering deelt het belang van eerlijke mededinging en zal zich in de gezamenlijke comités onder dit verdrag, net als in de gezamenlijke comités onder vergelijkbare verdragen, inzetten voor naleving van de bepalingen. Het bestaan van deze gezamenlijke comités is direct een van de voorbeelden van een grote verbetering ten opzichte van de oude bilaterale situaties. In deze oude bilaterale verdragen bestaat een dergelijk forum niet. Hierdoor is er minder aandacht, en minder marktmacht, om verdere verbetering binnen het verdrag te bewerkstelligen. In het recente gezamenlijke comité onder het EU-Qatar verdrag, is bijvoorbeeld veel aandacht besteed aan eerlijke concurrentie en financiële transparantie.

20.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de position paper van oud-lector Paul Peeters dat luchtvaartmaatschappijen in dit artikel de volledige vrijheid wordt gegeven om te groeien en hun capaciteit in te zetten. Unilaterale beperkingen zijn verboden, tenzij «op niet discriminerende wijze om redenen die verband houden veiligheid van het luchtverkeersbeheer, milieu of volksgezondheid». Is de regering het met deze leden eens dat dit beperkingen oplevert voor het realiseren van Nederlands milieu-, klimaat-, gezondheid-, stikstof- of volkshuisvestingsbeleid? Welke ruimte ziet de regering hier?

In beginsel is het luchtvaartmaatschappijen toegestaan om op basis van het EU-ASEAN verdrag 3^e en 4^e vrijheidsoperaties uit te voeren op basis van een onbeperkt aantal frequenties. Luchtvaartmaatschappijen moeten bij het uitoefenen van de rechten die ze op grond van het verdrag krijgen echter wel rekening houden met het nationale recht van het grondgebied dat ze aandoen. Luchtvaartmaatschappijen moeten bijvoorbeeld rekening houden met de desbetreffende capaciteitsbeperkingen per luchthaven waarop zij opereren. Zo moeten luchtvaartmaatschappijen en luchthavens zich in Nederland houden aan vastgestelde grenzen, bijvoorbeeld in het luchthavenverkeersbesluit. Een beperking in een luchthavenverkeersbesluit is een niet-discriminerende beperking waarmee het milieu en de volksgezondheid beschermd worden. Dit verdrag levert zodoende geen beperkingen op voor de al in werking zijnde beperkingen, en zal geen beperking zijn voor aanscherpingen of nieuwe beperkingen, zolang deze niet-discriminerend zijn.

Artikel 10 (Commercieel luchtvervoer)

21.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie willen graag weten wat de gevolgen zijn van artikel 10.5 voor de manier waarop nu de grondafhandeling is georganiseerd. Na vele jaren van uitbuiting van werknemers en overmatige concurrentie, is immers besloten om het aantal afhandelaren te beperken. Heeft dit verdrag hier invloed op?

Op 10 mei 2024 is het besluit tot beperking van het aantal verleners van grondafhandelingsdiensten op de luchthaven Schiphol gepubliceerd. Met dat besluit wordt het aantal toegestane verleners van grondafhandelingsdiensten voor derden vastgelegd op drie. Dit besluit tot beperking is genomen op grond van de bevoegdheid die is vastgelegd in artikel 5, tweede lid, van de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen. Deze regeling is gebaseerd op de Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap. De tekst van het verdrag heeft geen invloed op de bevoegdheden in de hiervoor genoemde regelgeving. Artikel 10, vijfde lid, van het verdrag regelt dat het luchthavenmaatschap-pijen van verdragsluitende partijen is toegestaan hun eigen grondafhan-deling te verrichten of te kiezen tussen concurrerende leveranciers van grondafhandelingsdiensten. Met de beperking tot drie verleners van grondafhandelingsdiensten is nog steeds sprake van effectieve concu-rentie en de prijsstelling voor grondafhandeling volgen uit de markt-werking tussen drie door een Europese aanbesteding geselecteerde aanbieders en de luchtvaartmaatschappijen. Het besluit van 10 mei 2024 beperkt daarnaast niet de mogelijkheid van luchtvaartmaatschappijen hun eigen grondafhandeling te verrichten. De tekst van het verdrag heeft daarom geen gevolgen voor de Nederlandse beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven in Nederland.

22.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie willen graag weten of de non-discriminatieclausule bij de slottoewijzing (10.6) alleen geldt voor het uitsluiten of discrimineren van maatschappijen of ook geldt voor routes en bestemmingen.

Een slot is niet routegebonden. Op grond van slots kan niet gestuurd worden op routes en bestemmingen omdat dit in strijd is met non-discriminatiebeginsel. Dit principe geldt op grond van de Europese slotverordening al op slotgecoördineerde Europese luchthavens. Met dit verdrag, wordt gegarandeerd dat een vergelijkbaar principe gehanteerd wordt op slotgecoördineerde luchthavens in de ASEAN-landen.

Artikel 11 (Douanerechten en andere taksen)

23.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat het belasten van luchtvaartbrandstoffen een belangrijke stap is om de luchtvaartsector te laten voldoen aan klimaatdoelstellingen. Het is bizar dat we een heel vervuilende sector nu subsidiëren door de sector uit te zonderen van belasting op brandstof. In de Overeenkomst staat expliciet dat brandstof, zoveel mogelijk (op basis van wederkerigheid en binnen de grenzen van wet- en regelgeving), moet worden vrijgesteld van alle vormen van indirecte en directe belastingen. Vrijwel alle bilaterale verdragen bevatten momenteel clausules die op basis van wederkerigheid in de vrijstellingen op luchtvaartbrandstof voorzien. De Overeenkomst heeft volgens luchtvaartexpert Bill Hemmings iets andere bewoordingen dan eerdere verdragen. Bill Hemmings wijst er in zijn position paper op dat de Tweede Kamer geen besluit moet nemen, voordat duidelijk is wat deze net iets andere bewoording (juridisch) precies betekent en of dit niet potentieel contraproductief kan werken om de milieu- en klimaatdoelen te halen, omdat het moeilijker wordt gemaakt om kerosine te belasten. Is de regering het met deze leden eens dat toekomstige luchtvaart-verdragen geen clausule meer zouden moeten bevatten die het bevorderen om geen belastingen te heffen op kerosine?

In dit artikel is bepaald dat kerosinebelasting op basis van geldig nationaal recht mogelijk is. Als nationale regelgeving brandstofbelasting vereist, verbiedt dit verdrag dat niet. Wel is het dan aannemelijk dat deze belasting wederkerig door ASEAN-landen wordt opgelegd. Literatuur⁴ bevestigt dit.

24.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zien rondom de «balanced approach»-procedure dat luchtvaartmaatschappijen, waaronder KLM, naar de rechter stappen om krimp tegen te houden en hierbij wapperen met internationale luchtvaartverdragen. Is de regering het met deze leden eens dat het onwenselijk is dat dankzij internationale luchtvaartovereenkomsten de Nederlandse overheid moeilijk maatregelen kan nemen om burgers te beschermen? Klopt het dat door zowel artikel 11 als 13 de Nederlandse of Europese accijns op kerosine, btw op tickets, een minimumprijs voor tickets, een «frequent flyer»-heffing of een CO₂-emissieheffing waarschijnlijk niet mogelijk zijn op basis van dit verdrag, omdat ASEAN-landen bezwaar kunnen maken? Zouden zulke maatregelen bij de rechter aangevochten kunnen worden door andere landen of luchtvaartorganisaties op basis van dit verdrag? Zo ja, hoe zouden volgens de regering zulke rechtszaken voorkomen kunnen worden?

De balanced approach procedure is een vereiste procedure die volgt uit Europese regelgeving en ook vereist is in het EU-VS verdrag. Het ASEAN-verdrag kent geen dergelijke verplichting. De artikelen 11 en 13 zijn opgesteld naar analogie van Europese verordeningen. Met dit verdrag worden vergelijkbare regels opgelegd aan ASEAN-lidstaten. Dit verdrag is dus niet de reden dat er geen Europese accijns op kerosine, btw op tickets, een minimumprijs voor tickets, een frequent-flyer heffing of een CO₂-emissieheffing mogelijk is.

Artikel 18 (Milieu)

25.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de onderdelen 1 t/m 4 van dit artikel het belang benoemen van milieumaatregelen, klimaat, geluid en duurzame brandstoffen. In onderdeel 5 worden vervolgens alle inspanningen hierop ondergeschikt gemaakt aan de rechten en plichten van het internationale recht. Deze leden willen graag een toelichting op wat dit betekent voor milieumaatregelen die bijvoorbeeld leiden tot extra heffingen, beperking van de toegang tot een luchthaven of het verkrijgen van slots, extra eisen aan brandstoffen of andere nationale bepalingen die de milieu-impact van de luchtvaart moeten beperken of ingrijpen in de ordening van de luchtvaart ten behoeve van het klimaat en het milieu. Als een deelnemende staat besluit om extra heffingen in te voeren, bijvoorbeeld op brandstoffen, landingsrechten, bepaalde soorten vliegtuigen of bepaalde routes, is dit verdrag hier dan een beletsel voor? Als een deelnemende staat besluit om de aantallen slots te beperken waardoor maatschappijen toegang verliezen of geen toegang tot een luchthaven krijgen, leidt dit dan tot conflicten binnen dit verdrag? Als deelnemende staten besluiten om de verdeling van slots en routes te organiseren, zodat met een beperkt aantal starts en landingen de beste connectiviteit voor dat land wordt

⁴ Kay, D. (2024). Clearing the air on how we tax aviation fuels. Opportunity Green.

georganiseerd, maar daarmee markttoegang en marktwerking worden beperkt, leidt dit dan tot conflicten met dit verdrag?

De verdragsluitende partijen hebben door middel van dit artikel afgesproken samen te werken bij het bestrijden van de impact van luchtvaart op het klimaat. In het afgelopen gezamenlijk comité is hier al veel aandacht voor geweest. Ook hebben veel ASEAN-lidstaten zeer concrete plannen voor bijvoorbeeld SAF-bijmenging gepresenteerd.

In het algemeen moeten maatregelen in lijn zijn met rechten en verplichtingen onder het internationale en Europese recht. Toch is het mogelijk dat maatregelen getroffen kunnen worden ter bescherming van het milieu. Heffingen kunnen niet zonder meer ingevoerd worden, omdat heffingen volgens zowel Europese als internationale eisen kostengeoriënteerd moeten zijn. Zoals eerder aangetoond, kunnen er wel belastingen geheven worden, bijvoorbeeld op de ticketverkoop, zoals nu al gedaan wordt. Slots en landingsrechten zijn aparte systemen.

Luchtvaartmaatschappijen hebben op grond van een luchtvaartverdrag geen recht op slots. Als gevolg van bindende Europese verordeningen is het niet mogelijk om in het kader van het verdrag de verdeling van slots en routes te organiseren of slots van luchtvaartmaatschappijen af te nemen.

Zie verder ook het antwoord op vraag 20.

26.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat artikel 18 over het milieu ook volgens alle experts die spraken tijdens het rondetafelgesprek Luchtvervoersovereenkomst tussen ASEAN en EU van 17 april jl. heel erg zwak is. (her)Waar de Overeenkomst op sommige punten tot in detail wordt besproken, blijft dit artikel hangen bij algemeenheden en vrijblijvendheid. Het helpt niet met het halen van de klimaatdoelen die de EU en Nederland voor de luchtvaart hebben gesteld, het maakt het eerder lastiger om ze te behalen. Ook zijn er geen sancties wanneer niet aan milieu- of klimaatdoelen wordt voldaan. Is de regering het met deze leden eens dat het onwenselijk is dat ASEAN-landen niet verplicht worden om aan de Europese klimaatmaatregelen te voldoen, ook gezien de oneerlijke concurrentie die dit creëert? Is de regering het met de VNV eens dat er actievere controle moet komen op het naleven van milieuafspraken in deze overeenkomsten en dat luchtvaartverdragen moeten zorgen voor transparantie over de daadwerkelijke duurzaamheidsprestaties van de maatschappijen? Klopt het dat ICAO (Internationale Burgerluchtvaartorganisatie) ervoor kan zorgen dat het moeilijker wordt om Aziatische luchtvaartmaatschappijen die naar Europa komen aan onze klimaat- en milieudoelstellingen te houden? Hoe kijkt de regering naar ICAO's milieumaatregelen? Denkt zij dat deze maatregelen genoeg zijn om de klimaatdoelen te halen of moet er meer gebeuren? Kan zij dit onderbouwen? Acht de regering het wenselijk dat verwijzingen naar internationale verdragen, zoals via ICAO, de beleidsruimte van de EU beperken om strengere milieu- of belastingmaatregelen op te leggen aan inkomende luchtvaart uit ASEAN?

Luchtvaartmaatschappijen uit ASEAN-lidstaten zijn gehouden aan mondiale regelgeving. Aanvullend op deze mondiale eisen, dienen luchtvaartmaatschappijen uit ASEAN-lidstaten zich op Europees grondgebied ook aan Europese regelgeving te houden. Zoals in punt 11 van de inleiding is benoemd, zijn hier al duidelijke regels ter bevordering van de klimaat- en milieudoelstellingen. Verwijzing naar ICAO verhindert dit niet.

Op naleving van deze eisen wordt, zoals gesteld in onder andere door de inspecties zoals benoemd in punt 10 van de inleiding, in Europa ook toezicht gehouden. Zoals gesteld in de beantwoording in punt 11 van de inleiding, worden via ICAO en EASA al stappen ondernomen om klimaatdoelen te halen.

Een luchtvaartverdrag is primair gericht op het regelen van de markt-toegang voor luchtvaartmaatschappijen en gaat in dit verdrag gepaard met afspraken over verduurzaming, eerlijke concurrentie en arbeidsomstandigheden. Met inspanningen in het Gemengd Comité, zal Nederland zich inzetten om via de mogelijkheden die het verdrag biedt te komen tot verdergaande eisen. Zoals gesteld in punt 6 van de inleiding en het antwoord op vraag 9, is dit een kansrijkere route om versterking van belangrijke thema's in luchtvaartverdragen door te zetten dan via heronderhandeling of niet-ratificatie.

27.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat de regering stelt dat zij geen reden ziet om niet te ratificeren, omdat de Overeenkomst in lijn is met het onderhandelingsmandaat. Deze leden willen aankaarten dat de Overeenkomst opgetekend is, voordat de Europese Green Deal klaar was. Wat vindt de regering ervan dat er overeenkomsten worden gesloten die de doelen van de Green Deal, en de nationale klimaat-, milieu-, geluid- en gezondheidsdoelen juist verder uit zicht brengen in plaats van dichterbij brengen? Deze leden vinden het onbegrijpelijk dat er in het milieuartikel geen bepalingen zijn opgenomen over niet-CO₂-klimaatimpact van de luchtvaart, zoals condensstrepn en stikstofdioxiden, terwijl deze verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van de klimaateffecten van de sector, en ook juist zorgen voor gezondheidsproblemen. Deze stoffen komen vooral vrij bij lange vluchten, waar het in de Overeenkomst over gaat. Is de regering het met deze leden eens dat het zorgwekkend is dat deze stoffen geen deel uitmaken van de Overeenkomst?

Luchtvaartmaatschappijen zijn, naast dit verdrag, op Nederlands grondgebied ook gebonden aan geldende Nederlandse, Europese en internationale wet- en regelgeving, ook op het gebied van milieu en klimaat. Hiermee worden, zoals gesteld in de beantwoording in punt 11 van de inleiding bijvoorbeeld verplichtingen uit ReFuelEU, ook opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen uit ASEAN-lidstaten, wanneer deze gebruik maken van het luchtruim van de EU.

Omdat de EU en Nederland zelf maatregelen treffen om deze doelen te behalen, zet Nederland 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 internationaal, 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.

Omdat luchtvaartmaatschappijen uit ASEAN-lidstaten al gebonden zijn aan Europese standaarden, wanneer ze gebruik maken van EU-luchtruim, vindt de regering het niet zorgwekkend dat de bepalingen zoals bedoeld door de leden van de Partij voor de Dieren-fractie geen onderdeel zijn van het luchtvaartverdrag.

28.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat Spanje een voorbehoud/verklaring heeft gegeven op de Overeenkomst, waarin ze een tekst willen laten wijzigen.⁵ Zou Nederland zijn bezwaren of voorbehouden ook via deze weg kenbaar kunnen maken en daarbij kunnen wijzen op de relevante Europese doelstellingen die sinds dit verdrag gesloten zijn en nog niet meegenomen zijn in dit verdrag? En is de regering bereid om in EU-verband te pleiten voor opname van regelgeving omtrent non-CO₂-emissie, in luchtvaartakkoorden?

De verklaring van Spanje ziet op de geopolitieke situatie omtrent Gibraltar. Deze verklaring wordt door Spanje in den brede afgelegd bij diverse verdragen van de EU. Een verklaring kan niet leiden tot wijziging van de tekst van het nu voorliggende verdrag. Daarvoor zijn nieuwe onderhandelingen tussen de verdragsluitende partijen nodig. Zoals gesteld in de Kamerbrief van 2022, steunt Nederland de oproep van België om bij nieuwe EU-luchtvaartverdragen een impactassessment te maken op het gebied van klimaat en duurzaamheid als onderdeel van het onderhandelingsmandaat⁶. Omdat dit in 2016 nog niet het geval was, was dit voor het EU-ASEAN verdrag geen beoogd onderhandelingsresultaat, desondanks gaat het verdrag gepaard met afspraken over verduurzaming, arbeidsomstandigheden en eerlijke concurrentie. Daarmee fungeert het verdrag als katalysator voor afspraken hierover, en zet Nederland zich in voor verdergaande afspraken binnen het Gemengd Comité, zoals blijkt uit de antwoorden hierboven.

29.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe de regering ernaar kijkt dat in dit akkoord niet verwezen wordt naar de verplichtingen uit RefuelEU Luchtvaart, waarin staat dat alle uitgaande EU-vluchten een oplopend percentage «duurzamere» vliegtuigbrandstof moeten gebruiken en hierover moeten rapporteren. Is de regering bereid om in Brussel te pleiten voor een herziening van artikel 18, zodat deze expliciet de implementatie van de Europese Green Deal, het RefuelEU-mandaat en toekomstige aanscherpingen ondersteunt?

Er is geen noodzaak om dit in Brussel te bepleiten omdat alle in de Europese Unie opererende luchtvaartmaatschappijen al onder ReFuelEU vallen. Zie hiervoor ook de beantwoording op vraag 18.

30.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de beantwoording op het schriftelijk overleg over de Overeenkomst dat nationale, Europese en mondiale initiatieven het instrument zijn om klimaatafspraken te maken en ook dat dit verdrag goed is voor de Nederlandse consumenten, omdat de connectiviteit tussen Azië en Europa verbeterd wordt. Dit verdrag zal vooral

⁵ Uitgebreide Luchtvervoersovereenkomst tussen de lidstaten van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds, (https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/013850_b.html)

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

langeafstandsvluchten stimuleren, die de meeste uitstoot veroorzaken en daarmee een negatief effect hebben op de klimaat- en milieudoestellingen. De regering stelt dat dit verdrag een stap is 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. Kan de regering concreet aangeven op welke formulering deze veronderstelling is gebaseerd? Is de regering voornemens om te gaan controleren of de partijen voldoen aan het verminderen van broeikasgassen en geluidsoverlast, en daaraan eventueel consequenties te verbinden?

Ook nu al zijn er ruime mogelijkheden voor luchtvaartmaatschappijen uit ASEAN-landen (behalve Laos) om naar Nederland te vliegen. Omdat de maximale capaciteit van Schiphol bereikt is, en de vraag al langer groter is dan het aanbod, is het niet voorzienbaar dat als gevolg van dit verdrag meer langeafstandsvluchten plaats zullen vinden. Nederland heeft geen invloed op dergelijke keuzes buiten Nederland. Onder de oude luchtvaartverdragen worden deze langeafstandsvluchten echter uitgevoerd zonder clausules over eerlijke concurrentie, goede arbeidsomstandigheden en eisen omtrent het milieu. Om die reden heeft de regering gesteld dat het verdrag een belangrijke stap vooruit is. Zoals al toegelicht in punt 11 van de inleiding en de beantwoording op vraag 11, wordt ook buiten dit verdrag om gewerkt aan de klimaat- en milieudoelstellingen.

Artikel 22 (Sociale aspecten)

31.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennis genomen van de grote zorgen die leven bij onder andere de Nederlandse piloten over de werk- en rusttijden van piloten en cabinepersoneel die vliegen voor niet-Europese maatschappijen. Klopt het dat de regels voor Nederlands personeel strenger zijn dan elders en dat, zeker in de praktijk, veel langer wordt gevlogen en minder gerust? Wat betekent dit voor de vliegveiligheid? Wat betekent dit voor de sociale rechten van werknemers? Hoe ziet Nederland toe op de werk- en rusttijden van vliegtuigen die Nederland aandoen? Hoe borgt dit verdrag dat de Nederlandse/Europese standaarden gelden, niet alleen op papier, maar vooral ook in de praktijk?

Deze vraag is beantwoord in punt 8 van de inleiding en bij de beantwoording van vragen 3 en 4. Dit verdrag borgt dus niet dat de Nederlandse/Europese standaarden gelden op het territoire van derde landen, omdat deze niet in alle gevallen rechtstreeks opgelegd kunnen worden aan derde landen. Wel wordt toegezien op de noodzakelijke en vereiste veiligheidseisen. Zo is de EASA-regelgeving⁷ op Europees territoire van toepassing op de werk- en rusttijden van ook buitenlandse luchtvaartmaatschappijen die de EU aandoen.

32.

De leden van de BBB-fractie merken op het vlak van sociale aspecten op dat artikel 22 bepaalt dat partijen overeenkomen samen te werken op het gebied van fundamentele arbeidsrechten en -omstandigheden. Deze leden vragen hoe de naleving van deze arbeidsrechten in de praktijk zal worden gewaarborgd en of er

⁷ Zoals bijvoorbeeld verordening 1139/2018 en 965/2012

processen of mechanismen zijn om toe te zien op de uitvoering hiervan bij luchtvaartmaatschappijen uit ASEAN-lidstaten.

Naleving van het verdrag wordt door de partijen gemonitord, onder andere door de inspecties zoals benoemd in punt 10 van de inleiding. Bij twijfels over correcte naleving kunnen deze zorgen in het gezamenlijke gemengd comité besproken worden. Indien er daarna geen overeenstemming bereikt wordt, staan er mogelijkheden voor geschillenbeslechting, inclusief arbitrage open onder dit verdrag.

Artikel 24 (Uitvoering)

33.

De leden van de BBB-fractie constateren ten aanzien van de soevereiniteit en de rol van de EU dat de Overeenkomst een gemengde overeenkomst is waarbij de EU en haar lidstaten gezamenlijk partij zijn. Deze leden hechten eraan te benadrukken dat de Nederlandse belangen leidend moeten zijn bij de uitvoering van de Overeenkomst en vragen de regering hoe de Nederlandse zeggenschap wordt gewaarborgd en of er geen sprake is van een ongewenste overdracht van bevoegdheden naar de EU.

De Europese Commissie heeft dit verdrag binnen het aan haar, tevens door Nederland verleende, mandaat gesloten. Daarmee gaan er geen ongewenste bevoegdheden naar de EU. Nederlandse zeggenschap is verder geborgd door het feit dat het Nederlandse parlement de luchtvaartovereenkomst moet ratificeren.