

Vergaderjaar 2024–2025

36 700

Verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Ivoorkust, met Bijlage; Abidjan, 23 mei 2024

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 april 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over het Verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Ivoorkust (Kamerstuk 36 700, nr. 1).

De vragen en opmerkingen zijn op 19 maart 2025 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 18 april 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
P. de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Meedendorp

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

1. De leden van de BBB-fractie lezen in de toelichtende nota dat het nieuwe verdrag noodzakelijk is om tegemoet te komen aan de hedendaagse commerciële en operationele wensen van de aangewezen luchtvaartmaatschappijen. Kan de Minister concreet en gespecificeerd aangeven welke specifieke wensen van zowel Nederlandse als Ivoriaanse luchtvaartmaatschappijen door de bestaande overeenkomst uit 1963 onvoldoende werden geadresseerd, en hoe het nieuwe verdrag hierin voorziet?

Het verdrag uit 1963 is een verouderd verdrag, waarbij geen rekening gehouden is met de vereisten van het EU-recht waaronder eisen over vestiging, eigendom en zeggenschap en de effecten op de luchtvaartmarkt die de Europese Unie tot gevolg heeft gehad. Daarnaast houdt het oude verdrag geen rekening met commerciële overwegingen die in het huidige luchtvervoer gebruikelijk zijn, zoals codesharing en leasing. Ook voorziet het oude verdrag niet in bepalingen omtrent eerlijke concurrentie en duurzaamheid.

Er zijn geen specifieke wensen door Nederlandse luchtvaartmaatschappijen geuit om het huidige verdrag te herzien. Het verzoek tot onderhandelingen was afkomstig van Ivoorkust en is gebaseerd op de mogelijkheid voor de verdragsluitende partijen om consultaties aan te vragen op grond van artikel 6 van het huidige verdrag. Het ministerie heeft geen inzage in de concrete overwegingen van Ivoorkust of van luchtvaartmaatschappijen uit Ivoorkust om het huidige verdrag te herzien. Voor Nederland is het desalniettemin een goede aanleiding om tot een gemoderniseerd verdrag te komen, omdat het huidige verdrag niet voldoet aan de vereisten van het EU-recht en nog geen bepalingen bevat waarmee de hierboven genoemde maatschappelijke en commerciële belangen geborgd worden.

2. De leden van de BBB-fractie vragen, gezien de huidige problematiek rondom de beperkte slotcapaciteit op Schiphol, of er een inschatting gemaakt is van de verwachte toename van vluchten tussen Nederland en Ivoorkust als gevolg van dit nieuwe verdrag. Zo ja, welke concrete gevolgen verwacht de Minister hiervan voor de capaciteitsuitdagingen op Schiphol en de omliggende luchtruimen en zijn er afspraken gemaakt om hier adequaat mee om te gaan?

Op grond van artikel 6 van het Verdrag van Chicago¹ is toestemming van een staat vereist voor het uitoefenen van internationale geregelde diensten van, naar of via haar grondgebied door een commerciële luchtvaartmaatschappij uit een andere staat. Dit heeft er in de praktijk toe geleid dat staten luchtvaartverdragen met elkaar zijn overeengekomen die als grondslag dienen voor die toestemming.

In deze luchtvaartverdragen zijn de regels en vereisten opgenomen waaronder de aangewezen luchtvaartmaatschappijen wederzijds markttoegang hebben tot elkaars grondgebied en luchtvaartmarkt. Hiertoe worden tussen de verdragsluitende staten onder meer afspraken gemaakt over het aantal toegestane verkeersrechten en de toegestane routes voor de aangewezen luchtvaartmaatschappijen van beide zijden. Deze verkeersrechten bepalen mede in welke mate de luchtvaartmaatschappijen commerciële diensten vanuit, naar of over het luchtruim van een staat mogen uitvoeren.

¹ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Stb. 1947, H 165)

Het herzien van verouderde verdragen of het sluiten van nieuwe luchtvaartverdragen heeft geen directe relatie met het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol. Dit komt doordat de luchtvaartmaatschappijen die op basis van het nieuwe luchtvaartverdrag met Ivoorkust willen opereren naast verkeersrechten ook slots van de onafhankelijke slotcoördinator ACNL moeten verkrijgen om op Schiphol te mogen opereren. Dit geldt voor alle luchtvaartverdragen.

Slots worden verleend op grond van EU Verordening 95/93 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op communautaire luchthavens en het Besluit slotallocatie. Een slot is daarbij te definiëren als de toestemming 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 daarbij geen slots opeisen op basis van verkeersrechten die verkregen zijn op grond van luchtvaartverdragen omdat er geen verband is tussen verkeersrechten en slots.

Er kunnen hierdoor op basis van het NL-Ivoorkust luchtvaartverdrag of andere bilaterale of EU-luchtvaartverdragen niet meer vluchten uitgevoerd worden dan volgens de beschikbare capaciteit op de Nederlandse luchthavens is toegestaan.

3. De leden van de BBB-fractie lezen dat artikel 3 van het nieuwe verdrag de mogelijkheid schept tot meervoudige aanwijzing van luchtvaartmaatschappijen. Kan de Minister aangeven welke concrete luchtvaartmaatschappijen uit Ivoorkust al serieuze interesse hebben getoond om onder dit verdrag te opereren en voldoen deze maatschappijen reeds aan de vereisten van eigendom, zeggenschap, vestiging en toezicht, zoals gespecificeerd in artikel 3?

Zoals gesteld in het antwoord op vraag 1, heeft het ministerie geen zicht op de concrete wensen van luchtvaartmaatschappijen uit Ivoorkust om geregelde diensten op Nederland te willen uitvoeren. Indien Ivoorkust in de toekomst overgaat tot aanwijzing van een of meer luchtvaartmaatschappijen onder het nieuwe verdrag zullen deze moeten voldoen aan de vereisten van eigendom en zeggenschap, vestiging en toezicht, zoals gespecificeerd in artikel 3.

4. De leden van de BBB-fractie hebben opgemerkt dat in de beslisnota wordt gesproken over het meenemen van de wensen van de in Nederland gevestigde luchtvaartmaatschappijen uit de Europese Unie (EU). Kan de Minister specificeren welke concrete wensen dit betrof en hoe deze wensen in het uiteindelijke verdrag zijn verwerkt, in het licht van het feit dat het verdrag primair bilateraal is tussen Nederland en Ivoorkust?

In voorbereiding op de onderhandelingen zijn de in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappijen geconsulteerd. Op grond van EU-recht kunnen namelijk alleen in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappijen door Nederland worden aangewezen, wat onderschrijft dat dit verdrag primair bilateraal is tussen Nederland en Ivoorkust.

Uit die consultaties bleek dat er steun is voor de herziening van het huidige verdrag. Zoals gesteld in het antwoord onder vraag 1, biedt het nieuwe verdrag meer mogelijkheden die passen bij de huidige maatschappelijke en commerciële overwegingen in de luchtvaartmarkt. Dit werd onderschreven tijdens de consultaties.

5. Allereerst vinden de leden van de Partij voor de Dieren-fractie het een kwalijke zaak dat belangrijke luchtvaartverdragen ter

«stilzwijgende goedkeuring» aan de Kamer worden voorgelegd. Er blijkt namelijk dat commerciële belangen bij luchtvaartverdragen centraal staan, terwijl ook de rechter heeft bepaald dat het belangrijk is breder te kijken naar onder andere belangen van gezondheid, natuur (stikstofcrisis) en klimaat. Deze leden lezen in de nota onder andere dat «het verdrag noodzakelijk is voor commerciële en operationele wensen van de betrokken luchtvaartmaatschappijen», dat «hedendaagse luchtvaartpolitieke wensen en vereisten worden geborgd» en «dat wensen van de in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappijen zijn meegenomen». Kan de Minister toelichten op welke wensen hier specifiek wordt gedoeld?

Bij het onderhandelen over nieuwe luchtvaartverdragen neemt het ministerie de commerciële wensen van de in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappijen in overweging. Hierbij zijn de in Nederland opererende luchtvaartmaatschappijen gebonden aan alle Nederlandse en Europese regelgeving. In het antwoord op vraag 6 wordt nader toegelicht hoe de wensen van omwonenden en burgers meegewogen worden. Zoals in het antwoord op vraag 2 toegelicht bieden luchtvaartverdragen immers de grondslag voor wederzijdse markttoegang aan de onder het verdrag aangewezen luchtvaartmaatschappijen. Daarnaast kunnen luchtvaartmaatschappijen op basis van luchtvaartverdragen commerciële activiteiten ontplooiën waaronder het afsluiten van code-share overeenkomsten met andere luchtvaartmaatschappijen. Naast dergelijke wensen van luchtvaartmaatschappijen streeft het ministerie ernaar om ook afspraken in luchtvaartverdragen te maken over de bredere maatschappelijke belangen van onder meer het milieu. In dit geval zijn de consultaties door Ivoorkust aangevraagd om tot een herziening van het huidige verdrag te komen. Deze consultaties hebben ertoe geleid dat het ministerie in staat was om naast de afspraken over de commerciële belangen van de in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappijen ook de nieuwe standaarden zoals genoemd in het antwoord op vraag 1 te borgen middels het nieuwe verdrag.

6. Nergens wordt gesproken over de wensen van omwonenden en burgers die meer waarde hechten aan een leefbaar klimaat, gezondheid, natuur en een schoon leefmilieu boven de commerciële belangen van de luchtvaart. Zijn de wensen en doelen rondom een gezond klimaat, milieu, natuur (stikstof), gezondheid en geluidshinder hierin afgewogen? Zo ja, hoe precies? Zo nee, waarom niet? Kan de Minister een lijst geven met wie allemaal gesproken is om input op te halen over het verdrag? Hoe vaak is precies met elk van die actoren gesproken? Hoe vaak is met omwonendengroepen gesproken? Hoe vaak met natuur- en milieuorganisaties? Hoe vaak met actoren die commerciële belangen vertegenwoordigen, zoals de actoren rondom de luchtvaartsector?

Zoals in het antwoord op vraag 2 toegelicht zijn luchtvaartverdragen er primair op gericht om de gewenste mate van wederzijdse markttoegang te verankeren. De onder het verdrag aangewezen luchtvaartmaatschappijen die commerciële geregelde diensten uitvoeren tussen Ivoorkust en Nederland moeten zich daarbij houden aan alle in Nederland geldende milieuregels.

Omdat er geen verband is tussen verkeersrechten en slots kunnen niet meer vluchten uitgevoerd worden dan volgens de beschikbare capaciteit op de Nederlandse luchthavens is toegestaan. De afweging tussen de verschillende publieke belangen in luchtvaart en de daaruit volgende

maximale capaciteit wordt dus niet bepaald op grond van luchtvaartverdragen. De afwegingen worden onder meer verankerd in een Luchthavenverkeerbesluit.

7. Kan de Minister daarnaast duidelijk op een rij zetten welke nieuwe verplichtingen dit verdrag voor Nederland met zich meebrengt?

Dit verdrag verplicht Nederland om door Ivoorkust onder het verdrag aangewezen luchtvaartmaatschappijen markttoegang en de bijbehorende rechten die voortvloeien uit het verdrag te verlenen, wanneer voldaan wordt aan de daarbij behorende vereisten uit het verdrag op het gebied van onder meer aanwijzing (artikel 3), tarieven (artikel 4), commerciële activiteiten (artikel 6), eerlijke concurrentie (artikel 8), belastingen en heffingen (artikel 9), erkenning van certificaten en vergunningen (artikel 14), veiligheid (artikel 15) en beveiliging (artikel 16).

Alle specifieke plichten voor Nederland zijn artikelsgewijs opgenomen in de Toelichtende Nota bij het verdrag.

8. Deze leden lezen dat Aruba, Curaçao en Sint-Maarten niet in onderhandeling wilden treden met Ivoorkust over een luchtvaartverdrag. Kan de Minister aangeven wat de bezwaren precies waren en waarom?

Het nieuwe Verdrag met Ivoorkust zal alleen voor het Europese deel van Nederland gelden. De huidige op 9 oktober 1963 te Abidjan gesloten Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Ivoorkust inzake het luchtvervoer blijft gelden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Vanwege de autonomie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten op het gebied van luchtvaartangelegenheden op grond van het Statuut voor het Koninkrijk besluiten deze landen zelf met welke staten in onderhandeling wordt getreden over een nieuw luchtvaartverdrag. In de regiegroep luchtvaart hebben Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet aangegeven in onderhandeling te willen treden met Ivoorkust.

9. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zien dat er nationaal, en zonder lastige juridische procedures en meningen van de EU, extra luchtvaartverdragen, slots, en nachtvluchten worden toegekend. Maar zodra er weer vluchten af moeten voor bescherming van gezondheid, natuur en milieu, lijkt het heel ingewikkeld en volgen er ingewikkelde Europese procedures en mogelijk juridische consequenties. Daarom vinden deze leden het heel belangrijk om besluiten in de luchtvaart gedegen te maken en altijd goed alle belangen af te wegen in plaats van vooral te focussen op de commerciële wensen van luchtvaartmaatschappijen. Deze leden vragen daarnaast of de Minister kan bevestigen dat deze bindende overeenkomst geen enkel (juridisch) obstakel met zich meebrengt bij eventuele toekomstige krimp van de luchthaven in de toekomst. Zo ja, kan hij dit antwoord nader toelichten? Klopt het dat dit verdrag geen impact heeft op het totaal aantal vliegbewegingen? Vallen andere vluchten weg door deze overeenkomst met Ivoorkust? Is er een (brede) maatschappelijke kosten-batenanalyse gemaakt van de impact van het verdrag? Zo ja, kan de Minister dat met de Kamer delen? Zo nee, waarom wordt het verdrag akkoord bevonden zonder dat helder is wat de (brede) maatschappelijke baten en kosten zijn, ook in relatie tot de andere maatschappelijke uitdagingen (klimaat, natuur, stikstof, milieu, gezondheid)?

Eventuele beperkingen in de capaciteit op luchthavens die Nederland zou overwegen, bijvoorbeeld operationele beperkingen op Schiphol in het kader van de balanced approach-procedure, staan los van de markt-toegang die dit verdrag biedt (zie ook het antwoord op vraag 2). De toegang tot gecoördineerde luchthavens zoals Schiphol is afhankelijk van de beschikbare capaciteit en is gereguleerd in de genoemde slotverordening. Er is daarom geen afweging tussen commerciële belangen, zoals geborgd door het verdrag, en de genoemde gronden voor het opleggen van beperkingen in de capaciteit op en toegang tot luchthavens.

10. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat er onder artikel 3 staat dat vergunningen kunnen worden geweigerd of ingetrokken, bijvoorbeeld als niet wordt voldaan aan de standaarden van de International Civil Aviation Organization (ICAO). Kunnen deze implicaties ook gelden voor een luchtvaart-onderneming die meer aan duurzaamheid doet dan ICAO voorschrijft?

Artikel 3 van het verdrag specificeert de vereisten waaraan de onder het nieuwe verdrag aangewezen luchtvaartmaatschappijen moeten voldoen om onder het nieuwe verdrag te mogen opereren, waaronder de desbetreffende vereisten van eigendom en zeggenschap, vestiging en toezicht.

Artikel 4 van het verdrag geeft aan op welke basis vergunningen kunnen worden geweigerd, opgeschort, ingetrokken, beperkt of daaraan voorwaarden kunnen worden verbonden. Hierbij wordt aangegeven dat aan de vereiste ICAO-standaarden voldaan moet worden.

Indien een luchtvaartonderneming meer doet aan duurzaamheid dan ICAO voorschrijft, maar niet aan de vereiste ICAO-standaarden voldoet, kunnen vergunningen op basis van artikel 4 worden ingetrokken.

11. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in artikel 7, dat gaat over luchtvaartuigen, dat wanneer het commercieel opportuun is, gebruik gemaakt mag worden van elkaars of geleased materiaal. Wordt hier ook rekening gehouden met wat opportuun is voor de omgeving en omwonenden? Ook wordt in dit artikel gesproken over «op verzoek financiële rapporten of andere relevante informatie te delen». Vallen hier ook milieu- en geluidsgegevens onder?

Dit verdrag voorziet niet in bepalingen die het gebruik van typen luchtvaartuigen beperkt. Wel worden lawaaiigere toestellen nu al zwaarder belast in de luchthavengelden van Schiphol middels tariefdifferentiatie op grond van geluidcategorisering, en zijn beperkingen opgenomen voor het gebruik van lawaaiige luchtvaartuigen in de regelgeving.

Artikel 8 (eerlijke concurrentie) bepaalt dat relevante informatie gedeeld moet worden. Dit ziet op relevante informatie in de context van eerlijke concurrentie. Hier vallen geen milieu- en geluidsgegevens onder, maar luchtvaartuigen worden zoals hierboven genoemd, wel gehouden aan regelgeving over geluidsbelasting van hun luchtvaartuigen.

12. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in artikel 8 over eerlijke concurrentie en dat partijen zich inzetten om «alle vormen van oneerlijke concurrentie» uit te bannen. Hier willen deze leden even wat voorbeelden toetsen. Stel, een partij vliegt met duurzamere brandstof of doet iets anders relatief duurzaam

en krijgt daardoor bepaalde kortingen. Wordt dit dan gezien als oneerlijke concurrentie?

Stel, er zijn in de toekomst minder slots beschikbaar of er moeten slots herverdeeld worden. Kan Nederland door dit verdrag dan geen voorrang geven aan bijvoorbeeld KLM, omdat dit zorgt voor oneerlijke concurrentie? Of kan via dit verdrag voorkomen worden dat er slots verdwijnen, omdat dit zorgt voor oneerlijke concurrentie?

Het vliegen met relatief duurzame vliegtuigen en een eventuele korting die verkregen wordt voor dergelijke operaties is geen vorm van mogelijk oneerlijke concurrentie.

Nederland kan geen voorrang geven aan KLM bij het eventueel niet alloceren van slots, omdat de slotverordening vereist dat slotallocatie op eerlijke, transparante en non-discriminatoire wijze door de onafhankelijke slotcoördinator plaatsvindt. Dit verdrag voorziet niet in mogelijke beperkingen of verruiming op het gebied van slotallocatie, omdat het verdrag geen bepalingen bevat over de verdeling van slots, en voor slots de EU-slotverordening van toepassing is.

13. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat artikel 10 gaat over de gebruikersheffing en dat deze kosten gerelateerd moeten zijn. Stel dat we in de toekomst gaan werken met «de echte prijs» waardoor ook milieu- en klimaatkosten mogelijk doorgerekend zullen worden in de gebruikersheffing. Mag dit dan, gezien de tekst uit dit artikel?

Artikel 10 is een verplicht gesteld artikel door de Europese Commissie. Met dit artikel worden Europese verordeningen rondom luchthavengelden en andere heffingen geïmplementeerd binnen de verdragen. Een vereiste uit Europese verdragen is dat heffingen en kosten omtrent de luchtvaart kostengeoriënteerd zijn.

Voor wat betreft de luchthavengelden kan gedifferentieerd worden op basis van milieuoverwegingen, zoals gesteld in artikel 3 van Richtlijn 2009/12. Hier maakt Schiphol al gebruik van. Zo heft Schiphol een NO_x-toeslag en differentieert het in de luchthavengelden op grond van geluidscategorisering. Hierdoor worden lawaaige, minder duurzame vliegtuigen zwaarder belast. Het luchtvaartverdrag heeft daar geen nadelige invloed op.

14. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat artikel 20 heel summier over het milieu gaat. Dit zou veel meer aandacht verdienen, aangezien we midden in een klimaat-, biodiversiteits- en milieucrisis zitten en de luchtvaart deze crisissen verder vergroot. Waarom is ervoor gekozen om in dit verdrag niet meer te regelen om deze crisissen het hoofd te bieden? Er wordt gesproken over «alle passende maatregelen nemen om het effect van de burgerluchtvaart op het milieu tot een minimum te beperken overeenkomstig rechten en plichten krachtens het internationaal recht». Kan de Minister deze rechten en plichten benoemen? En kan de Minister aangeven wat hij passende maatregelen vindt, gezien de bovengenoemde crisissen waar we nu in zitten? Ook gaat het in artikel 6 over het toestaan van het vestigen van kantoren ter promotie en verkoop van luchtvaartdiensten. Is de Minister het met deze leden eens dat het promoten van vliegreizen tegenstrijdig is met het tot een minimum beperken van milieueffecten?

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 potentiële toegang tot Schiphol zich verbinden aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en het beperken van geluidsoverlast.

Nederland zet zich ook buiten het 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.

Ook houdt het kabinet zich aan bestaande klimaatafspraken voor de luchtvaart op mondiaal, Europees en nationaal niveau. Op mondiaal niveau wordt het Carbon Offsetting and Reduction Scheme in Aviation (CORSIA) ingezet als beleidsinstrument om CO₂-uitstoot te verminderen en te compenseren; partijen zijn hieraan gecommitteerd. Het promoten en de verkoop van vliegreizen is toegestaan en niet strijdig met de huidige milieukaders.

15. Tot slot vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of de Minister kan toezeggen om luchtvaartverdragen ruim op tijd voor te leggen aan de Kamer, voordat er onomkeerbare stappen worden genomen. En kan hij toezeggen om luchtvaartverdragen ook met de Maatschappelijke Raad Schiphol te bespreken?

Pas nadat de Staten-Generaal een verdrag hetzij stilzwijgend, hetzij uitdrukkelijk zoals bij dit luchtvaartverdrag, heeft goedgekeurd, kan de regering overgaan tot ratificatie van het verdrag en kan het in werking treden wanneer ook de andere partij heeft geratificeerd. Omdat er, zoals toegelicht in het antwoord op vraag 2, geen effect is op het daadwerkelijk aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol, is er geen aanleiding om luchtvaartverdragen ook met de Maatschappelijke Raad Schiphol te bespreken.