

Vergaderjaar 2022–2023

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 998

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2022

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat op 5 oktober jl. heeft de commissie verzocht om – ter voorbereiding op het schriftelijk overleg op 7 november a.s. over luchtvaartverdragen – een brief met een uiteenzetting van de algemene principes die ten grondslag liggen aan luchtvaartverdragen en hoe deze worden vertaald in de luchtvaartverdragen waar het Koninkrijk der Nederlanden partij bij is. Met deze brief wordt – mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken – aan dit verzoek voldaan.

Achtergrond luchtvaartverdragen

De rechtsbasis van het internationale stelsel van luchtvervoer is het op 7 december 1944 in Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Verdrag van Chicago)¹. In artikel 1 van het Verdrag van Chicago is vastgelegd dat elke staat de volledige en uitsluitende soevereiniteit heeft over het luchtruim boven zijn grondgebied. Artikel 6 van het Verdrag van Chicago bepaalt dat luchtvaartmaatschappijen alleen geregelde luchtdiensten vanuit, naar of over een luchtruim van een staat mogen uitvoeren met speciale toestemming of een vergunning van die staat. Daarbij dient de luchtvaartmaatschappij zich binnen het luchtruim van die staat te houden aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

Dit beginsel is in nationaal recht geïmplementeerd in artikel 16 van de Luchtvaartwet, dat bepaalt dat:

«Luchtvervoer: Voor zover bij internationale overeenkomst niet anders is bepaald, mag vervoer met luchtvaartuigen in, naar of uit Nederland, of met Nederland als tussenstation, slechts geschieden door luchtvaartmaatschappijen aan wie daartoe door Onze Minister vergunning is verleend.»

¹ Stb. 1947, nr. 165.

Een soortgelijke bepaling is voor Caribisch Nederland opgenomen in artikel 8 van de Luchtvaartwet BES.

Inhoud van luchtvaartverdragen

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 onder die verdragen aangewezen luchtvaartmaatschappijen wederzijds toegang hebben tot het territorium 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.

De luchtvaartverdragen zijn doorgaans variaties op de modelovereenkomst die de Internationale organisatie voor de burgerluchtvaart (ICAO) heeft opgesteld² en lopen uiteen van zeer restrictief tot zeer liberaal («open skies»).

Naast afspraken over markttoegang, kunnen luchtvaartverdragen bepalingen bevatten over onder meer commerciële activiteiten, tarieven, luchtvaartveiligheid en -beveiliging en eerlijke concurrentie.

Staten kunnen ook afspraken in luchtvaartverdragen vastleggen die geen onderdeel uitmaken van de modelovereenkomst van ICAO. Zo streeft Nederland ernaar om in nieuwe luchtvaartverdragen afspraken vast te leggen over verduurzaming van de luchtvaart. Een ander voorbeeld is het artikel over sociale aspecten in het EU-luchtvaartverdrag met Qatar.

Een verdrag kan pas worden gesloten als de verdragspartijen overeenstemming hebben over de inhoud; er kunnen in luchtvaartverdragen niet eenzijdig afspraken worden opgelegd aan de andere verdragsluitende partij.

Bilateraal of multilateraal luchtvaartverdrag

Wanneer twee staten een luchtvaartverdrag sluiten, wordt gesproken van een bilateraal verdrag. Wanneer meerdere staten een luchtvaartverdrag sluiten over de toegang tot elkaars luchtvaartmarkten spreekt men van een multilateraal verdrag. Een EU-luchtvaartverdrag is een gemengd verdrag, waarbij zowel de EU als de lidstaten partij zijn, hetgeen inhoudt dat in het verdrag onderwerpen worden geregeld die zowel onder de bevoegdheid van de lidstaten als van de Europese Unie vallen. Het verdrag behoeft daarom de goedkeuring van de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement én van de parlementen van alle lidstaten. Als een partij het verdrag niet goedkeurt, dan kan het verdrag in zijn geheel niet in werking treden.

In de praktijk heeft zich wereldwijd met name een stelsel van bilaterale luchtvaartverdragen ontwikkeld.

² Template Air Services Agreement (icao.int).

Situatie Koninkrijk der Nederlanden

Om het Koninkrijk der Nederlanden goed te verbinden door de lucht met belangrijke economische centra in de wereld is het sluiten van luchtvaartverdragen van belang. Zonder de luchtvaartverdragen ontbreekt de juridische basis waarop luchtvaartmaatschappijen vluchten via een vaste dienstregeling uit kunnen voeren.

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft, ten behoeve van het Europese en Caribische deel van Nederland, bilaterale luchtvaartverdragen gesloten. Een overzicht van deze verdragen is in bijlage 1 aan deze brief toegevoegd.

Daarnaast worden ten behoeve van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bilaterale luchtvaartverdragen gesloten. Een overzicht van deze verdragen is in bijlage 2 aan deze brief toegevoegd.

Daarnaast is Nederland partij bij een aantal EU-luchtvaartverdragen met derde landen (waaronder de Verenigde Staten en Canada). Nederland heeft in 2021 drie EU-luchtvaartverdragen ondertekend met Armenië, Oekraïne en Qatar die ter stilzwijgende goedkeuring aan uw Kamer zijn voorgelegd. Op 17 oktober 2022 is het EU-ASEAN luchtvaartverdrag ondertekend. Een overzicht van de EU-verdragen is in bijlage 3 aan deze brief toegevoegd.

Binnen de Europese Unie is sprake van een interne (luchtvaart)markt waarvan de spelregels zijn vastgelegd in Verordening 1008/2008³. EU-luchtvaartmaatschappijen kunnen vrijwel zonder beperkingen overal binnen Europa vliegen.

Nederland kan – bilateraal of in EU verband – alleen afspraken maken over nieuwe verkeersrechten met derde landen (buiten de Europese Unie), door een nieuw luchtvaartverdrag af te sluiten of het huidige luchtvaartverdrag te wijzigen. Volgens de beginselen van de Europese Unie is het niet toegestaan om een nieuw luchtvaartverdrag te sluiten dat restrictiever is dan het voorgaande verdrag qua aantal (EU) luchtvaartmaatschappijen dat kan worden aangewezen of qua afspraken die op een andere wijze de bestaande luchtvaartmarkt tussen de verdragsluitende staten zouden beperken. Eventueel nieuw toe te laten luchtvaartmaatschappijen zullen uiteraard moeten voldoen aan de in Nederland geldende EU en nationale voorschriften op het gebied van de luchtvaart zoals de slotsregelgeving.

Bilaterale luchtvaartverdragen

Ieder bilateraal luchtvaartverdrag heeft een eigen karakter variërend van restrictief tot liberaal. Bij een liberaal regime worden weinig of geen beperkingen diensten uit mag voeren, de routes waarop gevlogen mag worden en met welke frequentie dat gebeurt. Bij een restrictiever regime kunnen er bijvoorbeeld beperkingen gelden voor het aantal luchtvaartmaatschappijen dat aangewezen mag worden, de routes waarop gevlogen mag worden en de vrijheden waarmee dat gebeurt.

Er kunnen verschillende redenen zijn om onderhandelingen te starten over (aanpassing van) een luchtvaartverdrag. Doorgaans ligt hier een wens vanuit de luchtvaartsector aan ten grondslag, bijvoorbeeld omdat de

³ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap, *PbEU* L 293.

huidige afspraken niet langer aansluiten op de commerciële wensen van een luchtvaartmaatschappij.

Bij het voeren van onderhandelingen over (aanpassing van) een bilateraal luchtvaartverdrag streeft de Nederlandse overheid zo veel mogelijk naar het sluiten van luchtvaartverdragen die aansluiten bij de marktvraag, bij de relatie met belangrijke handelspartners en die een bijdrage leveren aan de netwerkqualiteit. Daarbij streeft Nederland ernaar om stevige afspraken te maken over eerlijke concurrentie, verduurzaming van de luchtvaart en – bij toekomstige verdragen – de sociale aspecten van de luchtvaart.

EU-brede luchtvaartverdragen

De Europese Commissie kan de Raad verzoeken om voor een bepaald land een onderhandelingsmandaat af te geven. Dit mandaat geeft de Europese Commissie het recht om mede namens de lidstaten met een land over een EU-luchtvaartverdrag te onderhandelen. Hier kunnen verschillende motieven aan ten grondslag liggen: bijvoorbeeld omdat dit past binnen het nabuurschapsbeleid van de Europese Unie (bijvoorbeeld EU-Georgië⁴), om de commerciële en operationele mogelijkheden voor alle EU-luchtvaartmaatschappijen verder te vergroten (bijvoorbeeld EU-Verenigde Staten⁵), of omdat een EU-luchtvaartverdrag meer kansen biedt om stevige afspraken te maken over zaken als financiële transparantie en eerlijke concurrentie (bijvoorbeeld EU-Qatar⁶). Bij de beoordeling van verzoeken om nieuwe onderhandelingsmandaten kijkt Nederland in eerste instantie naar de toegevoegde waarde voor de netwerkqualiteit op Schiphol en de toegevoegde waarde van een EU-luchtvaartverdrag boven een bilateraal luchtvaartverdrag. Daarnaast streeft Nederland ernaar om – net als bij de bilaterale luchtvaartverdragen – stevige afspraken vast te leggen over eerlijke concurrentie, verduurzaming van de luchtvaart en de sociale aspecten van de luchtvaart. Voor dergelijke afspraken kan er volgens Nederland een belangrijke toegevoegde waarde liggen. Dit kan door het afsluiten van een luchtvaartverdrag op EU-niveau tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en het derde land of landen in kwestie anderzijds.

EU-luchtvaartverdragen zijn gemengde verdragen, aangezien sommige luchtvaartonderwerpen – waaronder het verlenen van verkeersrechten – door lidstaten worden uitgeoefend. Andere onderwerpen behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie, waaronder bijvoorbeeld mededinging en de veiligheid en de beveiliging van de luchtvaart.

Het uitgangspunt bij het sluiten van deze verdragen is het creëren van markttoegang binnen de gehele Europese Unie enerzijds en het derde land of landen in kwestie anderzijds, waarbij ook voor deze verdragen geldt dat ieder verdrag een eigen specifiek karakter heeft. Zo heeft de Europese Unie liberale luchtvaartverdragen gesloten met omringende landen als Noorwegen en IJsland, waarbij deze landen onderdeel worden van de interne markt (*European Common Aviation Area*⁷) in ruil voor het overnemen van EU-wet- en regelgeving (het zogenaamde *EU-acquis*). Het

⁴ Overeenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Georgië, anderzijds, betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte; Brussel, 2 december 2010, *Trb.* 2011, nr. 37).

⁵ Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika, anderzijds; Washington, 30 april 2007, *Trb.* 2007, nr. 156.

⁶ Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Staat Qatar, anderzijds; Luxemburg, 18 oktober 2021, *Trb.* 2021, nr. 156.

⁷ Europese gemeenschappelijke luchtruimte; Luxemburg, 9 juni 2006, *Trb.* 2006, nr. 196.

EU-luchtvaartverdrag met Qatar kent echter weer beperkingen ten aanzien van wederzijdse markttoegang, waarbij de nadruk van het verdrag ligt op afspraken over financiële transparantie, eerlijke concurrentie, duurzame luchtvaart en de sociale dimensie van de luchtvaart.

Wanneer de Raad van de Europese Unie de Commissie heeft gemachtigd om te onderhandelen met een derde land, mogen de EU-lidstaten vanaf dat moment in principe niet langer bilateraal onderhandelen met het land in kwestie. Om die reden dringt Nederland er bij het verlenen van nieuwe onderhandelingsmandaten op aan om een zogeheten «*sunset clause*» op te nemen waarin is vastgelegd binnen welke termijn de Europese Commissie de onderhandelingen moet hebben afgerond om te voorkomen dat er een langdurige impasse ontstaat.

Parlementair proces

Informeren Staten-Generaal

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stuurt ieder kwartaal een lijst van in onderhandeling zijnde verdragen (ontwerplijst) naar de Staten-Generaal waarop ook alle conceptluchtvaartverdragen staan waarover wordt of is onderhandeld.⁸

Wanneer het een EU-luchtvaartverdrag betreft, wordt het parlement geïnformeerd over het concept-onderhandelingsmandaat aan de Europese Commissie en via het verslag van de Transportraad wanneer een onderhandelingsmandaat is verstrekt.

De Staten-Generaal wordt eveneens geïnformeerd over het sluiten van een EU-luchtvaartverdrag en de eventuele voorlopige toepassing daarvan via de besluitenlijst van de ministerraad. Ook de instemming voor het sluiten en het inzetten van de goedkeuringsprocedure van een bilateraal luchtvaartverdrag wordt via die besluitenlijst bekend gemaakt.

Goedkeuringsprocedure

Wanneer de onderhandelaars overeenstemming hebben bereikt over de tekst van een luchtvaartverdrag, wordt de ministerraad (en voor verdragen ten behoeve van Aruba, Curaçao en Sint Maarten de rijksministerraad) gevraagd in te stemmen met de sluiting en ondertekening van het verdrag, en in voorkomende gevallen met de voorlopige toepassing ervan, en met het inzetten van de parlementaire goedkeuringsprocedure. Nadat de instemming is verkregen wordt het verdrag ondertekend. Hierbij dient te worden vermeld dat het – door vaak niet te beïnvloeden omstandigheden – geruime tijd kan duren voordat het verdrag nadat het is uit onderhandeld wordt ondertekend.

Na de ondertekening van het luchtvaartverdrag wordt het verdrag voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Nadat het advies van de Raad van State verkregen is, wordt het verdrag ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegd aan de Staten-Generaal.

De Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rg bv) bepaalt dat de Staten-Generaal de goedkeuring stilzwijgend of uitdrukkelijk (bij wet) kan verlenen. Verdragen moeten bij afwijken van de Grondwet ter uitdrukkelijke goedkeuring aan de Staten-Generaal voorgelegd. Dit is ook het geval als er uitvoeringwetgeving nodig is of als het vermoeden bestaat dat de Eerste of de Tweede Kamer het verdrag inhoudelijk zouden

⁸ Kamerstuk 23 530, nr. 135.

willen behandelen. Luchtvaartverdragen voldoen doorgaans niet aan deze criteria waardoor deze in de regel ter stilzwijgende goedkeuring worden voorgelegd. Het is vervolgens aan de Staten-Generaal om te bepalen of het verdrag stilzwijgend dan wel uitdrukkelijk wordt goedgekeurd. De stilzwijgende procedure kan ingevolge artikel 5, eerste lid, Rgbv worden doorbroken indien de Eerste of de Tweede Kamer of een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van de Eerste of Tweede Kamer binnen dertig dagen verzoekt om het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring te onderwerpen.

Voorlopige toepassing

EU-luchtvaartverdragen worden voorlopig toegepast indien het derde land in kwestie en de EU-lidstaten daartoe de constitutionele mogelijkheden hebben. In Nederland maakt artikel 15 van de Rgbv het mogelijk dat de bepalingen van een tot stand gekomen verdrag voorlopig worden toegepast. Ook de Europese Unie kent de mogelijkheid van voorlopige toepassing. Dit betekent dat de Europese Unie en het derde land in kwestie bepalingen uit het luchtvaartverdrag voorlopig kunnen toepassen voor zover die tot de bevoegdheid van de Unie behoren.

De reden voor voorlopige toepassing bij dergelijke verdragen is dat het in de regel lang kan duren voordat het verdrag in werking treedt en de partijen anders gedurende lange tijd geen gebruik zouden kunnen maken van de in het verdrag gemaakte afspraken over onder meer markttoegang.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers