

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1308

Vragen van het lid **Van Raan** (PvdD) aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over *het schrappen van de groeidoelstelling voor de internationale luchtvaart uit Artikel 44a van het Verdrag van Chicago en haar beantwoording bij de plenaire behandeling van de begroting van Infrastructuur en Waterstaat* (ingezonden 10 december 2021).

Antwoord van Minister **Visser** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 7 januari 2022).

Vraag 1

Kunt u aangeven waarom u in de beoordeling van de motie-Van Raan (Kamerstuk 35 925-XII, nr. 51) aangaf: «het herzien van een verdrag met meer dan 190 landen, waar ieder land vetorecht heeft, is bijna onmogelijk»?¹

Antwoord 1

Op grond van artikel 94 van het Verdrag van Chicago voor de internationale burgerluchtvaart moeten wijzigingen van dat verdrag met ten minste twee derde meerderheid van het aantal stemmen worden aangenomen. Elke verdragstaat bepaalt vervolgens zelf of de verdragswijziging daadwerkelijk kan worden geratificeerd. Ratificatie is de officiële bekrachtiging van een verdrag door een bepaald land, die nodig is voordat het desbetreffende land uitvoering aan het verdrag zal geven. In Nederland is hiervoor bijvoorbeeld goedkeuring door het parlement noodzakelijk.

De verwijzing naar het vetorecht had betrekking op het feit dat het ieder van de 193 verdragspartijen vrij staat om een aangenomen wijziging van het verdrag niet te ratificeren. Als een groot deel van de verdragspartijen ervoor kiest om de wijziging niet te ratificeren, kan het doel of effect van die wijziging uiteindelijk niet gehaald worden. Er wordt dan namelijk onvolledige uitvoering aan de wijziging gegeven. Dit is, zoals in antwoord 4 is toegelicht, anders dan het vetorecht om het aannemen van de wijziging tegen te houden, maar heeft in de praktijk wel een vergelijkbaar effect.

Het Verdrag van Chicago kent weliswaar de mogelijkheid om Staten die niet tot bekrachtiging overgaan, te ontzetten uit het lidmaatschap van de Organisatie maar dat is een zwaar middel dat alleen wordt toegepast indien de driejaarlijkse Algemene Vergadering van de ICAO (Assembly) oordeelt dat sprake is van een zodanige wijziging dat dat gerechtvaardigd is.

¹ Handelingen II, vergaderjaar 2021–2022, nr. 18, item 7, blz. 47

Vraag 2

Kunt u bevestigen dat in het Verdrag van Chicago bij Artikel 94 «Amendment of Convention» staat dat bij tweederdemeerderheid besloten kan worden het verdrag te wijzigen?² Zo nee, hoe zit het dan?

Antwoord 2

Zie antwoord op vraag 1.

Vraag 3

Waarom sprak u van een vetorecht?

Antwoord 3

Zie antwoord op vraag 1.

Vraag 4

Kunt u bevestigen dat een mogelijkheid die landen hebben om een wijziging niet te ratificeren iets anders is dan het vetorecht om die wijziging tegen te houden?

Antwoord 4

De mogelijkheid die landen hebben om een wijziging niet te ratificeren is inderdaad iets anders is dan het vetorecht om die wijziging tegen te houden. Mijn verwijzing naar een vetorecht was er op gericht aan te geven dat de daadwerkelijke toepassing van inhoudelijke aanpassingen van het verdrag uiteindelijk afhangt van de soevereine bevoegdheid van de verdragspartijen om die wijziging nationaal te ratificeren en dus ook uit te voeren. Het feit dat één of enkele verdragspartijen een voorgenomen wijziging niet zullen ratificeren, kan de doelstelling van de wijziging teniet doen. Zie tevens antwoord op vraag 1.

Vraag 5

Kunt u verder bevestigen dat het recht om als deelnemende staat af te wijken van het verdrag (of een wijziging daarvan) hier niet bijzonder relevant is, aangezien het een verandering is die de organisatie aangaat en niet de deelnemende staten?

Antwoord 5

In de motie Van Raan werd de regering verzocht de ICAO bij de komende triënnale (Assembly) voor te stellen om de ongeclausuleerde groei uit haar statuten te schrappen en in de voorbereiding daarvoor actief bij andere landen steun te zoeken. Het daadwerkelijk bereiken van een dergelijk doel zal uiteindelijk juist van de deelnemende staten en hun afwijkingsmogelijkheden afhangen omdat de effectuering daarvan hun instemming en uitvoering vergt.

Vraag 6

Kunt u bevestigen dat in de «Standing Rules of Procedure of the Assembly of the International Civil Aviation Organization» bij «Rule 43» staat dat elke staat één stem heeft?

Antwoord 6

Ja.

Vraag 7

Kunt u bevestigen dat bij «Rule 53» staat dat bij stemmingen over het amenderen van het verdrag niet twee derde van het totaal aantal deelnemende staten nodig is, maar slechts twee derde van de bij de Assembly aanwezige en stemgerechtigde staten?

Antwoord 7

Rule 53 bepaalt onder andere dat de twee derde meerderheid die op grond van artikel 94, onderdeel a, nodig is om verdragswijzigingen goed te keuren betekent twee derde van het totale aantal Verdragsstaten dat ten tijde van de stemming is vertegenwoordigd bij de Assemblée en bevoegd is te stemmen.

² Website ICAO, 2006 (https://www.icao.int/publications/Documents/7300_cons.pdf)

Vraag 8

Kunt u bevestigen dat het aantal aanwezige en stemgerechtigde landen bij de meest recente Assembly enkele tientallen lager lag dan de door u gestelde «meer dan 190»? Waarom sprak u dan toch over meer dan 190 landen?

Antwoord 8

Deelname aan de ICAO Assembly staat vanzelfsprekend open voor alle 193 Verdragsstaten. Het aantal staten dat daadwerkelijk afreist naar Montreal varieert per Assembly. Bij de laatste Assembly in 2019 waren dat er 184. De verwachting is dat dit aantal in de toekomst zal toenemen, nu er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een hybride vergadermodel, waarmee staten ook op afstand kunnen participeren.

Vraag 9

Kunt u bevestigen dat het verdrag in het verleden al veelvuldig is geamendeerd? Was dat toen ook bijna onmogelijk?

Antwoord 9

Wijziging van de tekst van Verdrag van Chicago is in het verleden niet onmogelijk gebleken. Wel duurt de wijziging van de verdragsteksten erg lang. De meest recente wijzigingen hadden daarbij vooral betrekking op de besturing van de organisatie en betroffen aanpassing van de officiële verdragstalen (1998) en uitbreiding van het lidmaatschap van de Council en de Air Navigation Committee (2016). De laatste meer inhoudelijke wijziging van de verdragstekst vond plaats in 1984, waarbij de verdragstekst werd uitgebreid met een verbod op het gebruiken van geweld tegen de burgerluchtvaart (artikel 3bis).

Zelfs als dan een wijziging van het verdrag wordt aangenomen, blijkt dat ook de ratificatie van de verdragswijzigingen moeizaam verloopt. Zo laat de ratificatie van de wijzigingsprotocollen van 2016 door diverse landen nog steeds op zich wachten.

Wijziging van de verdragstekst moet niet verward worden met de wijziging van de technische luchtvaartveiligheidsnormen en aanbevelingen in de bijlagen bij het verdrag. Hiervoor worden jaarlijks aanpassingen vastgesteld door de ICAO Council.

Vraag 10

Kunt u aangeven wanneer het verdrag voor het laatst geamendeerd is?

Antwoord 10

In 2016 heeft de meest recente wijziging van het Verdrag plaats gevonden, nog niet alle verdragspartijen hebben deze wijziging geratificeerd.

Vraag 11

Waarom lijkt het u beter om «te pleiten op de inhoud» dan «in te zetten op een herziening van het statuut» als die inhoudelijke inzet getoetst zal gaan worden aan de doelstellingen van het statuut?

Antwoord 11

Het is beter om de beschikbare menskracht en middelen in te zetten om in internationaal verband concreet beleid te maken dat bijdraagt aan het tegengaan van klimaatverandering door luchtvaart, in plaats van deze menskracht en middelen in te zetten voor een zeer langdurig proces om de Verdragstekst te wijzigen, zonder dat daarbij zeker is dat dit materieel ook leidt tot vermindering van uitstoot door de luchtvaart.

Vraag 12

Acht u het zinvol om in te zetten op het verminderen van de groei van de CO₂-uitstoot, terwijl het overige beleid erop stuurde de sector (en daarmee nog altijd de CO₂-uitstoot) te laten groeien? Is het niet verstandiger het systeem te wijzigen dan binnen het systeem tegen de stroming in te roeien?

Antwoord 12

De inzet op het verminderen van de CO₂-uitstoot is noodzakelijk en verloopt in samenhang met de inzet op de energietransitie, die uiteindelijk in alle sectoren zal moeten plaatsvinden, ook in de luchtvaart. Groei van de sector is

niet een vooraf vastgestelde uitkomst. Ik verwijs in dit verband naar de Luchtvaartnota waarbij vier publieke doelstellingen worden genoemd en die in onderlinge samenhang moeten worden gezien.

Vraag 13

Kunt u bevestigen dat in Artikel 44 lid a staat beschreven dat het doel van de International Civil Aviation Organization (ICAO) is om zeker te stellen dat de internationale burgerluchtvaart over de hele wereld veilig en ordentelijk kan groeien? Zo nee, wat staat er dan?

Antwoord 13

Ja, bij de oprichting van ICAO in 1947, was er behoefte aan internationale afspraken en standaarden ten behoeve van een veilige ontwikkeling van het vliegverkeer. Artikel 44 van het Verdrag van Chicago luidt:

Artikel 44

Doel

De Organisatie heeft ten doel de ontwikkeling van de beginselen en techniek van de internationale luchtvaart en het aanmoedigen van het ontwikkelen en uitbreiden van internationaal luchtvervoer, zoals:

- (a) het verzekeren van de veilige en geordende ontplooiing van de internationale burgerluchtvaart over de gehele wereld;*
- (b) het aanmoedigen van het ontwerpen en gebruiken van luchtvaartuigen voor vreedzame doeleinden;*
- (c) het aanmoedigen van de ontwikkeling van luchtroutes, luchthavens en luchtverkeersfaciliteiten voor de internationale burgerluchtvaart;*
- (d) het tegemoetkomen aan de behoefte van de volkeren der wereld aan veilig, regelmatig, doeltreffend en economisch luchtvervoer;*
- (e) het voorkomen van verspilling op economisch gebied, veroorzaakt door onredelijke concurrentie;*
- (f) het verzekeren van de volledige eerbiediging van de rechten der Verdragsluitende Staten en van het verkrijgen door elke Verdragsluitende Staat van een eerlijke kans op het exploiteren van internationale luchtlijnen;*
- (g) het vermijden van het maken van onderscheid tussen de Verdragsluitende Staten;*
- (h) het bevorderen van de veiligheid in de internationale luchtvaart;*
- (i) in het algemeen het bevorderen van een alzijdige ontwikkeling van de internationale burgerluchtvaart.*

Vraag 14

Kunt u bevestigen dat de Council (het dagelijks bestuur) en de Assembly (de algemene vergadering) zich hebben te houden aan de doelstellingen van de organisatie, zoals vastgelegd in het verdrag? Zo nee, hoe zit het dan?

Antwoord 14

Ja. De ICAO Council leden zijn te allen tijde gehouden aan de beginselen zoals neergelegd in het Verdrag van Chicago en aan de «Rules of Procedure» van de organisatie.

Vraag 15

Klopt het dat daarmee alle inzet van ICAO op de een of andere manier zal moeten bijdragen aan het behalen van de doelstellingen (dus groei van de sector) of deze in ieder geval niet mag tegenwerken? Zo nee, hoe zit het wel?

Antwoord 15

De doelstellingen van de organisatie kunnen niet afzonderlijk of los van elkaar worden gezien. Er zal altijd een afweging moeten plaats vinden van verschillende doelstellingen en belangen.

Vraag 16

Klopt het dat u regelmatig aangeeft de verduurzaming van de luchtvaart vooral in internationaal verband te willen regelen?

Antwoord 16

Het verduurzamen van een sector als de internationale luchtvaart is gebaat bij een internationale aanpak. Dit wordt mede ingegeven doordat het luchtverkeer een mondiale vervoersmodaliteit is, waarbij reeds veel op internationaal niveau is geregeld en is vastgelegd in verdragen.

Vraag 17

Kunt u bevestigen dat het internationale samenwerkingsverband nu nog gebonden is aan de doelstelling om bij te dragen aan de groei van de sector?

Antwoord 17

De groei van de sector is geen doel op zich, maar moet steeds in het licht worden gezien van economische ontwikkeling en bijdragen aan de verbanden en connectiviteit van landen en regio's wereldwijd.

Vraag 18

Waarom moet de groei van de internationale luchtvaartsector wat u betreft een vooraf vastgestelde uitkomst moet zijn? Zou het niet beter zijn om groei dan wel krimp van de sector een uitkomst te laten zijn van het gehele beleidsproces?

Antwoord 18

Zoals ik bij vraag 12 heb aangegeven is groei van de sector niet een vooraf vastgestelde uitkomst. Ik verwijs u in dit verband naar de Luchtvaartnota waarbij vier publieke doelstellingen worden genoemd en die in onderlinge samenhang moeten worden gezien.

Vraag 19

Vindt u groei van de sector voor alle plekken op de wereld nog een logische vanzelfsprekendheid? En als dat het geval is, wanneer zou u dat niet langer een goed idee vinden?

Antwoord 19

Zie het antwoord op vraag 18.

Vraag 20

Bent u bereid om bij de triënnale van ICAO in 2022 een voorstel in te dienen om de automatische groeidoelstelling uit het verdrag van Chicago te schrappen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 20

De ICAO-Assembly van 2022 zal vooral in het teken staan van twee hoofdthema's. Het eerste hoofdthema is de weerbaarheid van de sector tijdens huidige en toekomstige crises, zoals de Covid-19 pandemie. De sector verkeert de afgelopen jaren in zwaar economisch weer en overheden en stakeholders zijn druk bezig om de sector overeind te houden. Het tweede belangrijk thema zal duurzaamheid zijn. Naast het weerbaarder maken van de sector zal wereldwijd steeds meer inzet moeten worden gepleegd op een duurzame en milieuvriendelijke ontwikkeling van de sector. De Nederlandse regering zal daarbij in Europees verband inzetten op een aantal concrete doelstellingen voor de korte- en de lange termijn.

Zoals aangegeven in de voorgaande antwoorden verwachten we dat een concrete inzet op deze thema's meer effect heeft dan in te zetten op verandering van artikel 44 van het Verdrag van Chicago.

Vraag 21

Kunt u deze vragen één voor één beantwoorden?

Antwoord 21

Voor zover mogelijk is dat gebeurd.