

36 700

Goedkeuring van het op 23 mei 2024 te Abidjan tot stand gekomen Verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Ivoorkust, met Bijlage (Trb. 2024, 68)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN

HET VERSLAG

Ontvangen 18 februari 2026

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat er rondom Schiphol betere regels moeten komen voor normen voor uitstoot, geluid, water en klimaat. Daarom zijn deze leden voor een duidelijke grens aan hoeveel vluchten er vanaf Schiphol mogen vertrekken. Tegelijkertijd zijn zij van mening dat we hier niet op moeten sturen door het stoppen met afsluiten van nieuwe luchtvaartverdragen met andere landen. Zowel Nederland als de Republiek Ivoorkust zijn geholpen met makkelijkere markttoegang. West-Afrikaanse landen zijn moeilijk bereikbaar, elke ontsluiting daarvan kan bijdragen aan economische en maatschappelijke kansen. Deze leden constateren daarom naar tevredenheid dat de markttoegang die dit verdrag biedt, losstaat van mogelijke beperkingen in de capaciteit op luchthavens in Nederland. Deze leden vragen de regering in te schatten tot hoeveel extra vluchten van en naar de Republiek Ivoorkust dit verdrag kan gaan leiden.

Antwoord:

Er vinden nu geen vluchten plaats. Het is aan luchtvaartmaatschappijen zelf om de commerciële afweging te maken of, en in welke mate ze opereren. In beginsel is tussen de luchtvaartautoriteiten de intentie aangegeven dat aangewezen luchtvaartmaatschappijen per land maximaal 7 vluchten per week mogen uitvoeren. Het is niet de verwachting dat dit op korte termijn ingevuld gaat worden, maar bij wisselende marktomstandigheden of verdere marktontwikkelingen zijn dit onder het voorliggende verdrag met de huidige

voorliggende afspraken de maximumaantallen. Er moeten uiteraard wel ook slots beschikbaar zijn.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het goed dat verouderde luchtvaartovereenkomsten worden gemoderniseerd. Wel vinden zij het juist ouderwets dat het wetsvoorstel enkel gericht is op commerciële en operationele wensen en de milieu- en klimaatproblematiek een sluitpost zijn zonder concrete doelen, terwijl juist die problemen hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengen voor overheid en burgers en ook onze veiligheid bedreigen. Daarom hebben deze leden nog de volgende vragen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 3 en artikel 4

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de beantwoording van het schriftelijk overleg over het luchtvaartverdrag 'Indien een luchtvaartonderneming meer doet aan duurzaamheid dan de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ICAO voorschrijft, maar niet aan de vereiste ICAO-standaarden voldoet, kunnen vergunningen op basis van artikel 4 worden ingetrokken.'¹ Het lijkt deze leden logisch dat wanneer aan andere standaarden niet voldaan wordt, dit het geval is. Kan de regering bevestigen dat zij daarop doelde en dat er geen ICAO-vereisten zijn die belemmeren dat extra duurzaamheidsmaatregelen genomen mogen worden?

Antwoord:

ICAO-eisen zijn gericht op de bescherming van de luchtvaartveiligheid en gaan ook in op duurzaamheidsborging. ICAO stelt geen beperkingen aan het nemen van verdergaande duurzaamheidseisen dan ICAO voorschrijft. Indien een lidstaat hiervoor kiest, wordt ICAO hiervan op de hoogte gesteld.

¹ Kamerstuk 36700, nr. 5

Artikel 8 (Eerlijke concurrentie)

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat een luchtvaartovereenkomst tussen twee landen juist de mogelijkheid biedt om een gelijk spelveld te creëren voor milieu- en klimaatregulering. Is de regering het met hen eens dat door klimaat- en milieueisen of -doelen in luchtvaartovereenkomsten vast te leggen, dit zal leiden tot ambitieuzere klimaat- en milieuwetgeving in, in dit geval, Ivoorkust?

Antwoord:

Luchtvaartverdragen bieden inderdaad een kans om een gelijk spelveld te creëren. Ook verbeteringen voor nadere gelijktrekking van milieu- en klimaatregulering horen hierbij. Het is echter niet de verwachting dat derde landen de binnen de Europese Unie geldende klimaat wet- en regulering integraal zullen of kunnen overnemen. Het opleggen van EU wet- en regulering aan derde landen, waarmee in het kader van de sluiting van een luchtvaartverdrag wordt onderhandeld, zou naar verwachting een te vergaande eis zijn. Het is voor Nederland in veel gevallen ook niet mogelijk, of wenselijk, om nationale regels van een derde land integraal over te nemen.

Wanneer Nederland dergelijke verdergaande verplichtingen op het gebied van milieu- en klimaatregulering op wil leggen aan Ivoorkust, zou Ivoorkust ervoor kunnen kiezen om hier niet akkoord mee te gaan, waardoor het niet mogelijk is te komen tot modernisering van het luchtvaartverdrag. Hierdoor zou dus teruggevallen moeten worden op het oorspronkelijke verdrag. In dit oude verdrag staan geen artikelen over verduurzaming of eerlijke concurrentie. Ook voldoet het oude verdrag niet aan alle nieuwe Europese eisen over eigendom en zeggenschap. De strategie is om andere landen stap voor stap mee te nemen in het accepteren van strengere, gemoderniseerde milieueisen.

Het is hierbij van groot belang te benadrukken dat Nederland, en de Europese Unie, wat regulering in

Nederland of de Europese Unie betreft, al maatregelen kan treffen en treft ter bevordering van klimaat en milieu. Dit gebeurt buiten de werking van luchtvaartverdragen om. Derde landen moeten zich hieraan houden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering of zij bereid is om naast relevante informatie die gedeeld moet worden in de context van eerlijke concurrentie, voortaan ook in luchtvaartovereenkomsten op te nemen dat, wanneer daarom gevraagd wordt, milieu- en geluidsgegevens gedeeld moeten worden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

In het kader van bepaalde nationale doelstellingen zouden Nederland en Ivoorkust overeen kunnen komen om bijvoorbeeld milieu- en geluidsgegevens met elkaar uit te wisselen.

Op basis van Artikel 20 van het voorliggende verdrag zou het in principe mogelijk zijn om onderling milieugegevens uit te wisselen. Echter, op grond van internationale wetgeving is het reeds verplicht om gegevens op gebied van geluid en emissies te delen. Zo moeten in het kader van CORSIA² alle ICAO-verdragsstaten de emissies van hun internationale vluchten rapporteren.

Op het gebied van geluid worden in Nederland door de overheid en Schiphol strenge geluidscertificeringseisen gesteld aan vliegtuigen om toegang te verkrijgen tot Schiphol. Als onderdeel van de Balanced Approach procedure, worden lawaaiige vliegtuigen bijvoorbeeld geweerd uit de nacht.

Gelet op het bovenstaande is het niet noodzakelijk om in bilaterale luchtvaartverdragen aparte rapportage-eisen omtrent emissies of geluid op te nemen.

Artikel 10 (Gebruikersheffingen)

² Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation

De leden van Partij voor de Dieren-fractie lezen dat het een vereiste is uit Europese verdragen dat heffingen en kosten voor de luchtvaart kostengeoriënteerd 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. Kan die echte prijs dan gezien worden als 'kostengeoriënteerd', zoals de Europese Commissie dat heeft vastgelegd, of welke mogelijkheden zijn daarvoor?

Antwoord:

De eis van kostenoriëntatie, zoals vastgelegd in de Wet luchtvaart, houdt in dat luchthavengelden (bestaande uit specifieke gebruikersheffingen) een weerspiegeling dienen te vormen van de kosten die een luchthavenexploitant maakt voor het aanbieden van luchthavenfaciliteiten en -diensten, vermeerderd met een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen.

Milieu- en klimaatkosten kunnen dus uitsluitend in de luchthavengelden worden betrokken voor zover deze kosten rechtstreeks verband houden met de exploitatie van de luchthaven. Daarbij dient ook te worden voldaan aan de vereisten van redelijkheid, non-discriminatie en transparantie.

Artikel 20 (Milieu)

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat luchtvaartovereenkomsten primair bedoeld zijn om de gewenste mate van wederzijdse markttoegang te verankeren. Dat dit in 1963 als het belangrijkste werd gezien, kunnen deze leden nog enigszins begrijpen, maar de wereld is sindsdien ingrijpend veranderd. We zitten momenteel midden in een klimaat-, biodiversiteits- en milieucrisis en de luchtvaart vergroot deze crisissen. De uitstoot van de luchtvaartsector stijgt nog steeds. Ondertussen trekken zelfs mensen uit de luchtvaartsector aan de bel dat de sector snel moet gaan verduurzamen, omdat de sector anders zichzelf in de toekomst buitenspel zet. Is de regering het met deze leden eens dat, gezien deze

crisissen, vasthouden aan de status quo een radicale keuze is die niet toekomstbestendig is, omdat we ervoor moeten zorgen dat de luchtvaartsector snel gaat verduurzamen en het daarom ook belangrijk is om in luchtvaartovereenkomsten bindende klimaat-/milieudoelen vast te leggen? 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 regering deze rechten en plichten benoemen en uitleggen?

Antwoord:

De regering zet zich in voor toekomstbestendige luchtvaart, waarbij verduurzaming van groot belang is. Het is niet zo dat duurzaamheidseisen van ondergeschikt belang zijn in luchtvaartverdragen. Eisen met betrekking tot klimaat, biodiversiteit en milieu worden echter het best bereikt door de verankering van duurzaamheidseisen op nationaal en Europees niveau. Daarbij zijn die eisen in beginsel van toepassing op alle luchtvaartuigen die op Nederland en de Europese Unie opereren.

Bij het treffen van passende maatregelen om het effect van burgerluchtvaart op het milieu tot een minimum te beperken, moet wel in overeenstemming met het internationaal recht gehandeld worden. Een voorbeeld van internationaal recht waaraan voldaan moet worden volgt uit het op 7 november 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Verdrag van Chicago): vereisten mogen niet discriminatoir worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen uit verschillende landen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de toelichting dat de regering ernaar streeft om in luchtvaartovereenkomsten afspraken te maken op het gebied van onder andere het milieu. Welke mogelijkheden tot afspraken over klimaat/milieu hebben op tafel gelegen? Kan de regering een

overzicht geven van welke concrete en bindende klimaat-/milieudoelen en -maatregelen in een luchtvaartovereenkomst in theorie gesteld kunnen worden? Kan de regering ook per maatregel/doel toelichten waarom deze uiteindelijk niet is opgenomen? En kan de regering toelichten of zij vindt dat bindende klimaat- en milieudoelen beter in bilaterale luchtvaartverdragen kunnen worden opgenomen of in Europese luchtvaartovereenkomsten (zoals in het EU-ASEAN luchtvervoersovereenkomst), en waarom? Wat kunnen we doen om ervoor te zorgen dat luchtvaartverdragen zoals deze werkelijk gaan bijdragen aan een duurzame en daarmee toekomstbestendige luchtvaart, binnen de grenzen van wat volgens de wetenschap nodig is om de planeet leefbaar te houden en klimaatrampen te voorkomen?

Antwoord:

In beginsel zijn verdragen vormvrij. Hierdoor zijn er in principe niet-limitatieve mogelijkheden. Het voorliggende luchtvervoeroverdrag draagt ook bij aan het benadrukken van het belang van verduurzaming. Deze verdragen zijn echter niet het primaire middel om tot mondiale verduurzaming van de luchtvaart te komen. Dit zou leiden tot een lappendeken van wisselende eisen en afspraken, afhankelijk van de mogelijkheden en bereidwilligheid per bilaterale of multilaterale verdragspartner.

Er zijn andere mogelijkheden om in breder internationaal verband, zoals in het kader van ICAO met meer uniformiteit tot afspraken over verdere verduurzaming te komen. Dit gebeurt ook en wordt onderschreven door het kabinet.

Zowel bilaterale als multilaterale luchtvaartverdragen kunnen vervolgens dienen om naar dergelijke afspraken te verwijzen en waar nodig juridisch te verankeren.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat de commerciële wensen van EU-luchtvaartmaatschappijen in overweging zijn genomen en dat luchtvaartmaatschappijen voor het

wetsvoorstel geconsulteerd zijn. Niet verassend dat luchtvaartmaatschappijen niet voorstellen om luchtvaartovereenkomsten te moderniseren door er ook bindende klimaat- en milieudoelstellingen in vast te leggen. Dit is immers niet in lijn met hun kortetermijnwinstbelang. Als je alleen met kortetermijnbelangen aan tafel zit, wordt nergens gesproken over de wensen van omwonenden en burgers die meer waarde hechten aan een leefbaar klimaat, gezondheid, natuur en een schoon leefmilieu dan de commerciële belangen van de luchtvaart. Is de regering het met deze leden eens dat dit een te eenzijdig beeld geeft van de belangen van waar een luchtvaartovereenkomst over moet gaan? Er zijn meerdere onderzoeken die concluderen dat niet op tijd handelen om klimaatontwikkeling te voorkomen, kosten met zich meebrengt die niet meer te overzien zijn. Verschillende inlichtingendiensten en hooggeplaatste actoren op het gebied van defensie uit meerdere landen geven ook aan dat het op tijd bestrijden van de klimaatcrisis een kwestie is van veiligheid, omdat de klimaat- en biodiversiteitscrisis onze veiligheid bedreigt. Kan de regering uitgebreid toelichten hoe deze extreem hoge kosten en het belang van veiligheid zijn meegewogen in de belangenafweging en besluitvorming? Kan de regering toezeggen voortaan bij luchtvaartovereenkomsten niet enkel de commerciële belangen van de luchtvaartindustrie aan tafel te laten, maar ook de wensen van omwonenden en burgers? Kan de regering voortaan expliciet maken hoe de impact op gezondheid, natuur, milieu en klimaat is beoordeeld, welke maatschappelijke kosten van de schade voor gezondheid, klimaat, natuur en milieu er mogelijk zijn en hoe dat is meegewogen in de besluitvorming en belangenafweging?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in het schriftelijk overleg: 'in het antwoord op vraag 6 wordt nader toegelicht hoe de wensen van omwonenden en burgers meegewogen worden.' Bij vraag 6 zien deze leden dat nergens terug. Kan de regering uitgebreid uiteenzetten hoe de wensen van omwonenden en burgers meegewogen worden?

Antwoord:

De belangen van omwonenden en een leefbare toekomst worden ingevuld door middel van nationale en Europese wet- en regelgeving alsmede mondiale afspraken. Hieraan zijn ook de luchtvaartmaatschappijen die op basis van het onderhavige verdrag op Nederland willen opereren gehouden. Bij de totstandkoming van deze wet- en regelgeving worden meerdere perspectieven en publieke belangen betrokken. Belangen van omwonenden worden in Nederland vervat in geldende wet- en regelgeving zoals voor Schiphol in een luchthavenverkeersbesluit (LVB). Daarover worden burgers en omwonenden breed geconsulteerd. ICAO en EU-regelgeving bieden voorts middelen voor beperking van de klimaatimpact en veiligheidsrisico's door de luchtvaart, en dus aanknopingspunten voor het meewegen van de kosten daarvan. Luchtvaartverdragen an sich kunnen niet resulteren in een toe- of afname van vliegtuigbewegingen, omdat de wettelijk vastgestelde capaciteit van de luchthaven voor bijvoorbeeld Schiphol de begrenzendende factor is. Hiermee kennen luchtvaartverdragen geen verandering van kosten om af te wegen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vroegen in het schriftelijk overleg of de regering het met hen eens is dat het promoten van vliegreizen tegenstrijdig is met het tot een minimum beperken van milieueffecten. De regering gaf aan dat het promoten van vliegreizen is toegestaan en niet in strijd is met de huidige milieukaders. Dit beantwoordt niet de vraag. Daarom vragen deze leden nogmaals: is de regering het met deze leden eens dat het promoten van vliegreizen tegenstrijdig is met het tot een minimum beperken van milieueffecten? Kan de regering daarbij ook reflecteren op de rechterlijke uitspraak over het reclameverbod op onder andere vliegreizen in de openbare ruimte door de gemeente Den Haag?

Antwoord:

In reactie op vragen van lid Theunissen³ is reeds aangegeven dat, alles overziende, de bewuste rechterlijke uitspraak in kort geding het kabinet onvoldoende aanleiding geeft om terug te komen op het eerder ingenomen standpunt dat een nationaal verbod niet per definitie onmogelijk is, maar dat zich nog diverse juridische uitdagingen en onzekerheden voordoen die invoering op afzienbare termijn niet opportuun maken. In deze brief wordt ook verwezen naar het wetenschappelijk advies «Een verbod op fossiele reclame essentieel, maar niet voldoende»⁴ dat destijds op verzoek van de Kamer is opgesteld. In dit advies wordt aangegeven dat een reclameverbod op zichzelf niet voldoende is om consumenten te verleiden om andere, meer duurzame keuzes te laten maken. Duurzame keuzes moeten over een breed front goedkoper, makkelijker en comfortabeler worden ten opzichte van niet duurzame (fossiele) keuzes om een verschuiving in consumptiepatronen te bewerkstelligen. Nationaal blijft het kabinet zich er daarom voor inzetten om duurzame keuzes voor consumenten beter mogelijk te maken.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat de heer Ruud Stegers van de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers tijdens het rondetafelgesprek Luchtvervoerovereenkomst tussen ASEAN en EU op 17 april 2025 aangaf dat duurzame luchtvaart ook een sociaal en veiligheidsvraagstuk is. Hij pleit daarom voor concrete maatregelen in luchtvaartovereenkomsten, waaronder gelijkwaardige sociale, milieu- en veiligheidsstandaarden en het vastleggen van normen in bindende afspraken; geen vrijwillige paragrafen zoals nu. Kan de regering hierop per punt uitgebreid reflecteren en aangeven hoe de verschillende punten nu wel of niet gegarandeerd zijn geborgd?

Antwoord:

³ Kamerstuk 32 813, nr. 1548

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 1309

Het vastleggen van gelijkwaardige sociale, milieu- en veiligheidsstandaarden is vastgelegd in nationale, Europese en internationale afspraken.

Het is niet mogelijk de in Nederland geldende nationale en Europese wet- en regelgeving in het kader van een te sluiten luchtvaartverdrag op te leggen aan derde landen. Dit zou een te vergaande eis zijn die niet door derde landen overgenomen zal worden, of niet kan worden.

Wel moeten luchtvaartmaatschappijen die op grond van het luchtvaartverdrag mogen opereren zich aan Nederlandse en Europese wet- en regelgeving houden, wanneer ze van en naar de Europese Unie vliegen. Dit geldt bijvoorbeeld voor veiligheidseisen van EASA, waaronder over vlieg- en diensttijdbeperkingen. Voor milieu-eisen geldt dit bijvoorbeeld voor eisen uit CORSIA en Refuel-EU. Hiermee is gelijkwaardigheid voor wat betreft de operaties in Europees grondgebied geborgd.