

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)

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. 17 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 5 juni 2026

Op 28 mei jl. heb ik tijdens de plenaire behandeling van de luchtvaartverdragen EU-ASEAN en Nederland-Ivoorkust aan het lid Kröger (GroenLinks-PvdA) toegezegd om een beleidsappreciatie te geven op de bijdragen van enkele experts in het rondetafelgesprek van 17 april 2025. Met deze Kamerbrief wordt deze beleidsappreciatie gegeven en de toezegging¹ afgedaan.

In deze Kamerbrief wordt, in reactie op het plenaire debat en het rondetafelgesprek, eerst toegelicht wat luchtvaartverdragen wel regelen en wat niet. Vervolgens wordt de beleidsappreciatie op het rondetafelgesprek gegeven, waarin onder andere wordt ingegaan op de artikelen 8, 10, 11 en 12 van het EU-ASEAN luchtvaartverdrag, zoals specifiek toegezegd aan het lid Kröger. Na deze appreciatie worden de gesprekken met sectorpartijen die na het rondetafelgesprek zijn gevoerd, en nog altijd lopen, benoemd. Vervolgens worden de gevolgen van niet-ratificeren en de reden waarom aanpassingen complex zijn, benoemd. Ten slotte wordt gereflecteerd op de informatiepositie van de Kamer in onderhandelingen, de oproep van onder andere het lid Kostić (PvdD) om te blijven streven naar verdere versterking van afspraken en de vragen over het impact assessment.

Wat regelen luchtvaartverdragen wel en niet

Een luchtvaartverdrag vormt de juridische basis voor markttoegang tussen landen. Het bepaalt primair onder welke voorwaarden luchtvaartmaatschappijen toegang krijgen tot elkaars markten. De

¹ TZ202605-112

randvoorwaarden voor de regeling van publieke belangen zoals milieu, gezondheid, veiligheid, arbeidsomstandigheden en consumentenbescherming worden hoofdzakelijk bepaald door de relevante nationale, Europese en internationale normen en regelgeving. Hoewel luchtvaartverdragen daar mede invulling aan geven, staan ze niet in de weg aan de implementatie van dergelijke normen en regels. Hierop wordt in de appreciatie van de bijdragen in het rondetafelgesprek nader ingegaan.

Het kabinet deelt de opvatting dat de luchtvaart voor een grote verduurzamingsopgave staat en dat luchtvaartmaatschappijen zoveel als mogelijk onder eerlijke en vergelijkbare regels over arbeidsomstandigheden en duurzaamheid moeten concurreren.

Het is van belang om het EU-ASEAN luchtvaartverdrag (hierna aangeduid als “het verdrag”) te beoordelen ten opzichte van de bestaande verdragsrechtelijke situatie. Het verdrag vervangt een groot aantal oudere bilaterale luchtvaartverdragen tussen Nederland en de ASEAN-lidstaten, waarvan het oudste verdrag tussen Nederland en Singapore dateert uit 1966. Ook introduceert het verdrag voor het eerst op een multilateraal niveau afspraken over duurzaamheid, eerlijke concurrentie, sociale aspecten en institutionele samenwerking tussen de EU en haar lidstaten enerzijds en de ASEAN-lidstaten anderzijds. Verschillende deskundigen hebben erop gewezen dat deze elementen in de meeste bestaande bilaterale luchtvaartverdragen met de ASEAN-lidstaten ontbreken of minder vergaand zijn uitgewerkt.

Appreciatie van bijdragen in rondetafelgesprek

De bijdragen van de experts in het Rondetafelgesprek van 17 april 2025 laten zien dat er breed wordt nagedacht over de toekomst van de luchtvaart, de verduurzaming van de sector en de vraag hoe luchtvaartverdragen zich verhouden tot onze nationale beleidsruimte voor veiligheid, arbeidsomstandigheden en concurrentie. Dat is belangrijke input, waar het kabinet dankbaar gebruik van maakt. Tijdens deze sessie zijn bijdragen geleverd door professor Gössling, Lineaus Universiteit in Zweden, Emeritus professor Peeters van de hogeschool Breda, professor Steven Truxal van de Universiteit Leiden, Ruud Steegers van de Vereniging voor Nederlandse Verkeersvliegers (VNV) en Bill Hemmings van Rosetta Advisory Services.

Het kabinet heeft begrip voor de zorgen over eerlijke concurrentie, duurzaamheid en arbeidsomstandigheden. Deze belangrijke thema's worden daarom nauwgezet gevolgd en hier is voortdurende aandacht van het ministerie van IenW voor. Mede naar aanleiding van de input van de experts tijdens deze sessie en

naar aanleiding van gesprekken met onder andere de VNV heeft het ministerie van IenW in recente Gemengde Comités al aandacht gevraagd voor onder andere duurzaamheid en arbeidsomstandigheden. Deze Gemengde Comités vinden een keer per jaar plaats met alle lidstaten onder het verdrag, en bieden een platform om lopende zaken te bespreken en verbeteringen door te voeren.

Ten aanzien van de inbreng van professor Gössling merkt het kabinet op dat de lage winstmarges in de luchtvaartsector een bekend gegeven zijn. Dat vraagt juist om een internationaal speelveld waarin luchtvaartmaatschappijen op een gezonde en voorspelbare wijze kunnen opereren. Het EU-ASEAN luchtvaartverdrag biedt daarvoor een juridisch kader en versterkt de commerciële mogelijkheden van Europese luchtvaartmaatschappijen in een van de snelst groeiende luchtvaartregio's ter wereld. Een financieel gezonde sector is bovendien beter in staat te investeren in vlootvernieuwing, duurzame brandstoffen en andere noodzakelijke verduurzamingsmaatregelen.

Het kabinet herkent zich niet in de conclusie van professor Gössling dat dit verdrag verduurzaming zou belemmeren. Het verdrag bevat namelijk geen bepalingen die de Europese Unie of Nederland verhinderen om binnen hun bevoegdheden hun klimaat- en milieubeleid te voeren. De belangrijkste instrumenten die in Europees en mondiaal verband voor verduurzaming van de luchtvaart worden ontwikkeld omvatten onder meer het Europese emissiehandelssysteem, de EU ReFuelEU Aviation regelgeving, verschillende duurzaamheidsverplichtingen voor brandstoffen en de internationale afspraken over verduurzaming die in ICAO verband worden gemaakt. Het verdrag staat deze ontwikkelingen niet in de weg. Het is daarnaast relevant te vermelden dat ook in de ASEAN-lidstaten ambitieuze plannen en wetgevingstrajecten lopen om de uitstoot van de luchtvaart terug te dringen, bijvoorbeeld door middel van bijmengverplichtingen.

Ook de bijdrage van professor Peeters in het rondetafelgesprek vraagt om enige nuancering. Het kabinet onderschrijft dat de duurzaamheidsbepalingen in het verdrag niet hetzelfde karakter hebben als de Europese regelgeving op dat gebied. Dat is echter inherent aan internationale luchtvaartverdragen, waarbij zowel de EU en haar lidstaten als de ASEAN-lidstaten akkoord moeten gaan met de bewoording en reikwijdte van de duurzaamheidsbepalingen. Het in het verdrag opgenomen duurzaamheidsartikel vormt geen sluitpost, maar is te beschouwen als een expliciete erkenning dat beide regio's moeten samenwerken en in lijn met hun

internationale rechten en verplichtingen de nodige maatregelen moeten nemen om de impact van de luchtvaart op het klimaat en de leefomgeving te verminderen. De uitwerking van deze ambities wordt op mondiaal niveau uitgewerkt in bindende eisen. Daarnaast worden nadere eisen uitgewerkt in Europese en nationale wetgeving.

In het position paper van professor Peeters wordt gesteld dat artikel 8 geen ruimte voor Nederlands milieu-, ruimtelijk, gezondheids- of volkshuisvestingsbeleid zou bieden. Echter, zoals uit de Regeling operationele beperkingen lawaaiige luchtvaartuigen Schiphol blijkt, staat dit verdrag duidelijk niet in de weg van dergelijke nationale maatregelen.

Daarnaast wordt gesteld dat non-discriminatoire slotallocatie, zoals verplicht in artikel 6 (vermoedelijk wordt hier bedoeld op artikel 10, zesde lid) van het verdrag, de mogelijkheden om slottoewijzing ten behoeve van geluids- of klimaatdoelen zou beperken. Ook deze stelling deelt het kabinet niet. Non-discriminatoire slotallocatie is een grondbeginsel van slotallocatie, en belangrijk voor eerlijke slottoewijzing in het mondiale speelveld. Deze eis van non-discriminatie is ook opgenomen in de EU-slotverordening en vindt zijn oorsprong dus niet in dit verdrag. Daarnaast kan de slotcoördinator op basis van non-discriminatoire criteria nu al onderscheid maken in te alloceren slots. Zo krijgen momenteel stillere en schonere vliegtuigen al voorrang bij toewijzingen van slots.

Artikel 11 van het verdrag stelt volgens professor Peeters dat een accijs op brandstof of een BTW op tickets zijn uitgesloten. De uitzondering van dit artikel geldt echter alleen voor brandstof en producten die al aan boord van het vliegtuig zijn en ook blijven. Dit ter voorkoming van dubbele belastingen. Dit verdrag staat een eventuele belasting op brandstof dus niet in de weg.

In artikel 12 van het verdrag wordt inderdaad gesteld dat gebruikersheffingen kostengerelateerd dienen te zijn. Het uitgangspunt van kostenoriëntatie is de basis van Europese en Nederlandse regelgeving over havengelden. Dit gaat over de heffingen voor bijvoorbeeld het gebruik van de luchthaven of het luchtruim. Zoals de al bestaande vliegbelasting aantoont, staat dit artikel maatregelen zoals vliegbelasting dus niet in de weg. Belastingheffing op brandstof wordt primair bepaald door internationale en Europese fiscale kaders en niet door dit luchtvaartverdrag. Daarnaast kan de luchthaven differentiatie toepassen in de luchthavengelden, om het gebruik van stille vliegtuigen aan te moedigen. Dit gebeurt ook nu al.

Het kabinet deelt evenmin de opvatting dat het verdrag Nederland zou verhinderen aanvullende maatregelen te nemen. Die ruimte blijft aanwezig.

Professor Peeters stelt in zijn inbreng dat de ICAO-maatregelen geen gram CO₂ zullen besparen. Volgens het kabinet moeten de maatregelen die mondiaal binnen ICAO worden afgesproken echter in bredere zin op hun merites worden beoordeeld. De toepassing van de maatregelen die mondiaal worden afgesproken vormen namelijk een samenhangend pakket op het gebied van technologie, duurzame brandstoffen en efficiënter gebruik van het luchtruim en de benodigde infrastructuur. Een belangrijk aspect daarbij is onder meer de economische spin-off ervan door bijvoorbeeld toegenomen investeringen in duurzame brandstoffen.

Daarnaast verplicht de frequente bijstelling van bijvoorbeeld certificeringseisen voor nieuwe en bestaande vliegtuigen fabrikanten om zuiniger en stillere toestellen op de markt te brengen, waarmee vlootvernieuwing verder wordt gestimuleerd. Het monitoren van de voortgang van de CO₂-reductie in het licht van de lange termijn reductiedoelstelling, die in lijn is met de Overeenkomst van Parijs, vervult hierbij een belangrijke rol.

De Balanced Approach-procedure waarnaar in het rondetafelgesprek door onder andere professor Peeters is verwezen vloeit voort uit Europees recht en ICAO-regelgeving op dat gebied. Dat deze procedure zowel internationaal als binnen de EU gevolgd moet worden is evident. Het EU-ASEAN luchtvaartverdrag verhindert ook niet dat deze procedure gevolgd kan worden conform de relevante wet- en regelgeving.

Evenmin is het juist dat Nederland op grond van het EU-ASEAN luchtvaartverdrag geen maatregelen tegen lawaaiige vliegtuigen zou kunnen treffen. Zo stelt de Regeling operationele beperkingen lawaaiige luchtvaartuigen Schiphol strikte geluidseisen om hinder voor omwonenden te beperken. Daarbij worden concrete operationele beperkingen gesteld aan luchtvaartmaatschappijen.

Ook wordt op Schiphol al gedifferentieerd in de luchthavengelden op basis van geluidskenmerken. Het verdrag staat ook dergelijke geluidsregelgeving en maatregelen niet in de weg. Deze worden niet als discriminerend beschouwd wanneer een land niet over moderne luchtvaartuigen zou beschikken. Het stellen dat bepaalde typen vliegtuigen niet welkom zijn, geldt namelijk in gelijke mate voor alle luchtvaartmaatschappijen uit alle landen en is daarmee niet discriminerend.

Het kabinet herkent zich ook niet in de conclusie dat Nederland nauwelijks van het verdrag zou profiteren, omdat Schiphol qua capaciteit vol zit. De voordelen van het verdrag staan los van de capaciteit van Schiphol.

Het verdrag biedt consumenten meer reis- en overstapmogelijkheden en vergroot de operationele mogelijkheden voor Europese luchtvaartmaatschappijen om vracht en passagiers te vervoeren. Daarmee versterkt het verdrag de positie in de concurrentie met andere mondiale luchtvaartregio's.

Daarbij kan het verdrag de netwerkkwaliteit van Schiphol helpen versterken.

Het kabinet onderschrijft de observatie van professor Truxal dat het verdrag een raamwerk biedt voor verdere harmonisatie. Juist omdat volledige harmonisatie tussen verschillende regio's niet van de ene op de andere dag kan worden gerealiseerd, is het van belang een juridisch kader te hebben waarbinnen verdere convergentie kan plaatsvinden. Het Gemengd Comité speelt daarbij een belangrijke rol.

Het kabinet heeft eveneens met belangstelling kennisgenomen van de bijdragen in de tweede ronde van de bijeenkomst. In algemene zin heeft het kabinet begrip voor de daarin geuite zorgen van de Vereniging voor Nederlandse Verkeersvliegers (VNV) over arbeidsvoorwaarden, eerlijke concurrentie en veiligheid.

In reactie hierop kan worden aangegeven dat het EU-ASEAN luchtvaartverdrag juist institutionele mechanismen creëert om dergelijke belangrijke onderwerpen structureel te bespreken met de mogelijkheid tot verbetering.

Het alternatief is terugvallen op oudere verdragen waarin dergelijke bepalingen grotendeels ontbreken en die menigmaal niet in overeenstemming zijn met Europees recht.

Het kabinet onderschrijft de bijdrage van de heer Hemmings dat luchtvaartverdragen de juridische en institutionele basis vormen voor internationale luchtvaartverbindingen en dat verbeteringen in internationale samenwerking vrijwel altijd via dergelijke verdragen tot stand komen. Juist omdat luchtvaart per definitie grensoverschrijdend is, kunnen vraagstukken rond duurzaamheid, eerlijke concurrentie en veiligheid niet effectief worden aangepakt zonder internationale afspraken.

Het kabinet deelt ook de observatie van de heer Hemmings dat het EU-ASEAN verdrag moet worden beoordeeld ten opzichte van de bestaande situatie. De relevante vergelijking is dus niet tussen het EU-ASEAN luchtvaartverdrag en een theoretisch ideaal, maar tussen het EU-ASEAN luchtvaartverdrag en de bestaande bilaterale verdragen met ASEAN-lidstaten. Vanuit dat perspectief is het EU-ASEAN luchtvaartverdrag een duidelijke stap vooruit. Dit komt omdat het verdrag op verschillende terreinen, waaronder duurzaamheid, sociale aspecten, eerlijke concurrentie en institutionele samenwerking, bepalingen bevat die ontbreken in veel bestaande bilaterale verdragen en die ook weer verder gaan dan sommige andere recente EU-luchtvaartovereenkomsten met andere landen. Het verdrag zorgt daarbij voor een nieuwe samenwerking tussen de belangrijke machtsblokken van de ASEAN-landen enerzijds en de EU en haar lidstaten anderzijds, in plaats van tussen alle onderliggende individuele landen onderling op bilaterale basis. Hiermee biedt dit belangrijke EU-luchtvaartverdrag volgens het kabinet veel meer potentieel om tot verbeteringen te komen op al deze belangrijke terreinen.

Het kabinet deelt daarom de opvatting van de heer Hemmings dat dit verdrag niet als eindpunt moet worden gezien, maar als een verbeterd vertrekpunt van waaruit verdere convergentie en samenwerking kunnen worden gerealiseerd. Juist door ratificatie ontstaat een structureel kader waarbinnen de Europese Unie en de ASEAN-landen gezamenlijk verdere stappen kunnen zetten. Zonder ratificatie blijft men aangewezen op een versnipperd stelsel van oudere verdragen waarin dergelijke mogelijkheden beperkter zijn.

Vervolggesprekken om toegevoegde waarde te borgen

Het ministerie van IenW is, mede naar aanleiding van deze zorgen, in goed gesprek met VNV en de vakbond voor Nederlands cabinepersoneel (VNC). Dit zijn constructieve gesprekken met begrip van de diplomatie verhoudingen. Hierin wordt gewerkt aan inbreng voor de Gemengde Comités, om ook op die manier tot verbeteringen te komen en is afgesproken om samen te werken om tot duidelijke afspraken in toekomstige verdragen te komen.

Om te borgen dat de luchtvaartverdragen aansluiten bij de wensen van de Nederlandse luchtvaartsector is het ministerie van IenW ook in goed gesprek met de in Nederland gevestigde luchtvaartmaatschappijen. Het is belangrijk dat luchtvaartverdragen aansluiten bij operationele wensen van de luchtvaartsector en bijdragen aan eerlijke concurrentie.

Gevolgen van niet-ratificatie

Het kabinet acht het van belang om ook stil te staan bij de gevolgen van een eventuele Nederlandse niet-ratificatie. De rol van het parlement is hier zonder meer van fundamenteel belang. Een verdrag kan voor Nederland immers alleen definitief in werking treden wanneer het parlement daarmee heeft ingestemd. Echter, een uitonderhandeld verdrag kan alleen goed- of afgekeurd worden. Wijzigingen in de tekst vereisen in feite een nieuw onderhandelingstraject.

Het EU-ASEAN luchtvaartverdrag is het eerste luchtvaartverdrag ter wereld dat op blok-tot-blokniveau is gesloten tussen twee grote economische regio's. Het is het resultaat van jarenlange onderhandelingen tussen de Europese Commissie, de 27 lidstaten van de Europese Unie en de negen ASEAN-landen.

ASEAN is een van de snelst groeiende economische regio's ter wereld en een steeds belangrijker partner voor Nederland op het gebied van handel, investeringen, logistiek, belastingsamenwerking en internationale rechtsbetrekkingen. In de huidige geopolitieke context is het van groot belang om relaties met gelijkgezinde en opkomende partners verder te versterken.

Wanneer Nederland het verdrag niet zou ratificeren, kan het verdrag voor alle aangesloten landen en de Europese Unie niet in werking treden. Daarmee zouden niet alleen de voordelen voor de luchtvaartsector verloren gaan, maar zou ook een belangrijk politiek en diplomatiek signaal worden afgegeven aan zowel de ASEAN-landen als de overige EU-lidstaten en de Europese Commissie.

Niet-ratificatie zou bovendien vragen kunnen oproepen over de betrouwbaarheid van Nederland als verdragspartner. Het mandaat voor dit verdrag is in 2016 voorgelegd aan de Kamer, waardoor ook de Europese Commissie kon vertrouwen op het onderhandelingsmandaat. De Europese Commissie heeft het verdrag binnen dit mandaat uitonderhandeld. ASEAN-landen hebben jarenlang onderhandeld in de veronderstelling dat de lidstaten van de Europese Unie de uitkomst van dat proces serieus zouden beoordelen. Wanneer één lidstaat uiteindelijk het gehele akkoord blokkeert, kan dat gevolgen hebben voor de bereidheid van partners om in de toekomst met Nederland en de Europese Unie vergelijkbare trajecten aan te gaan.

Daarnaast zou een Nederlandse blokkade de samenwerking met de Europese Commissie en andere lidstaten onder druk zetten op een moment waarop juist gezamenlijke Europese inzet noodzakelijk is. De luchtvaartsector staat voor grote geopolitieke uitdagingen,

waaronder verstoringen van internationale routes, onzekerheden rond luchtruimtoegang, leveringszekerheid van brandstoffen en de mondiale verduurzamingsopgave. Voor de behartiging van Nederlandse belangen is een sterke gezamenlijke Europese externe luchtvaartstrategie essentieel.

Estland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië hebben het verdrag al geratificeerd. Daarmee hebben veel EU-landen het verdrag nog niet geratificeerd. Dat maakt de vraag waarom Nederland nu moet ratificeren zeer begrijpelijk. Dat ratificeren lang kan duren, is niet diplomatiek gevoelig. Ratificatietrajecten duren lang, en in sommige lidstaten langer dan in andere. Wat wel diplomatiek gevoelig ligt, zou het niet ratificeren van het verdrag zijn, of om terug te gaan naar de tekentafel om tot een ander akkoord te komen.

Als Nederland de hele EU zou dwingen op opnieuw te onderhandelen, wordt de kans zeer gering geacht dat dit tot een beter resultaat zal leiden. Omdat de ASEAN-landen al een akkoord hadden, en ook akkoord moeten gaan met de door ons voorgestelde wijzigingen, is de kans groter dat ASEAN dit niet accepteert en terugvalt op oude verdragen. Dit zou voor de hele EU een achteruitgang betekenen.

Tot slot

Internationale onderhandelingen kunnen vele jaren duren, juist omdat Nederland en de Europese Unie streven naar zo goed mogelijke afspraken. Het kabinet is bereid te bezien hoe de Kamer gedurende dergelijke trajecten periodiek meer geïnformeerd kan worden, uiteraard binnen de grenzen van diplomatieke vertrouwelijkheid en de onderhandelingspositie van Nederland en de Europese Unie.

Daarbij voelt het kabinet zich aangemoedigd door de oproep van het lid Kostic en collega-Kamerleden om bij toekomstige onderhandelingen steeds te blijven streven naar verdere versterking van afspraken op het terrein van duurzaamheid, eerlijke concurrentie en arbeidsomstandigheden. Ten slotte herhaal ik graag dat Nederland de oproep van België heeft gesteund, en bij de Commissie zal aandringen om een impactassessment te maken op het gebied van klimaat en duurzaamheid als onderdeel van nieuwe onderhandelingsmandaten. Een impact assessment maken voor het al uitonderhandelde verdrag is niet doelmatig, omdat dit niet leidt tot aanpassingen van het verdrag. Ook is eerder aangegeven dat de impact voor Nederland gering is, omdat Schiphol qua capaciteit al vol zit. Voor toekomstige EU-verdragen

wordt het nut van impact assessments erkend, waardoor Nederland deze eerder door België geuite wens in Brussel zal herhalen.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans