

Vergaderjaar 2021–2022

36 070

Verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Chili; Santiago, 24 mei 2021

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 juni 2022

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 30 maart 2022 over het Verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Chili; Santiago, 24 mei 2021 (Kamerstuk 36 070, A/nr. 1).

De vragen en opmerkingen zijn op 16 mei 2022 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 9 juni 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tjeerd de Groot

De adjunct-griffier van de commissie,
Van der Zande

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie en reactie van de bewindspersoon

Eerlijke concurrentie

De leden van de VVD-fractie vragen wat de financiële gevolgen zijn voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen in vergelijking met Chileense luchtvaartmaatschappijen nu Chili pas in 2027 zal deelnemen aan CORSIA.

CORSIA is alleen van toepassing op routes tussen landen die beide deelnemen aan het systeem, juist om de condities op een route voor alle opererende maatschappijen gelijk te houden. Er zullen op routes tussen Nederland en Chili dus geen financiële gevolgen zijn voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen in vergelijking tot Chileense luchtvaartmaatschappijen.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze oneerlijke concurrentie wordt tegengegaan indien andere landen lagere arbeidskosten of lagere sociale normen hebben en hoe de Nederlandse arbeidsmarkt hiertegen beschermd wordt.

De Internationale organisatie voor de burgerluchtvaart (ICAO) is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties (VN) die van oudsher de internationale civiele luchtvaart ordent. De strategische doelstellingen van deze organisatie en de daarmee samenhangende luchtvaartverdragen richten zich primair op luchtvaartveiligheid, security, milieu en het concurrentievermogen van de wereldwijde luchtvaartsector. Onderwerpen op het terrein van arbeid worden binnen de VN in het algemeen door de Internationale arbeidsorganisatie (ILO) behartigd.

Het onlangs afgesloten EU-luchtvaartverdrag met Qatar (Kamerstuk 35 960) bevat voor het eerst wel afspraken op het gebied van arbeidswetgeving, waarbij is aangesloten bij de ILO standaarden die internationaal gangbaar zijn. Deze ILO standaarden zijn sector overstijgend en gelden dus ook voor de luchtvaartsector.

Verwijzend naar de bepaling over arbeid in het EU-Qatar luchtvaartverdrag heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat tijdens het «overlegplatform vliegveiligheid- en sociale vraagstukken luchtvaartsector» d.d. 17 mei jl. aangegeven positief te staan tegenover het opnemen van een soortgelijk artikel in toekomstige bilaterale- en EU-brede luchtvaartverdragen. Het ministerie gaat hier graag over in gesprek met de vakbonden, de in Nederland gevestigde EU luchtvaartmaatschappijen en de Europese Commissie. Nederland zal er bij toekomstige onderhandelingen over bilaterale luchtvaartverdragen – inclusief toekomstige onderhandelingen over het luchtvaartverdrag met Chili – op aandringen om dit artikel in het luchtvaartverdrag op te nemen.

Vragen en opmerkingen van de GroenLinks-fractie en reactie van de bewindspersoon

Verduurzaming luchtvaart

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe voorkomen kan worden dat het luchtvaartverdrag met Chili leidt tot een toename van het aantal verkeersbewegingen en een toename of uitblijvende afname van de CO₂-emissies in de luchtvaart van en naar Nederland.

Luchtvaartverdragen worden afgesloten op basis van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Chicago, 7-12-1944, hierna: «Verdrag van Chicago»). Het Verdrag van Chicago geeft de juridische grondslag voor het uitvoeren van internationale geregelde luchtdiensten door de onder bilaterale luchtvaartverdragen aangewezen luchtvaartmaatschappijen, die eveneens afspraken bevatten over luchtvaartveiligheid, security, milieu en eerlijke concurrentie. Luchtvaartverdragen zijn er primair op gericht de gewenste mate van wederzijdse markttoegang te verankeren.

Het kabinet zet met de Luchtvaartnota 2020–2050 (Kamerstuk 31 936, nr. 820) in op een duurzame luchtvaartsector die Nederland internationaal goed blijft verbinden. Voor de daarin gestelde CO₂-reductiedoelen worden andere instrumenten ingezet. In de nationale regelgeving worden bepalingen over toegestane vliegtuigbewegingen en daarmee samenhangende milieueisen onder andere geregeld in het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol.

Slots

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre dit luchtvaartverdrag drempels opwerpt voor een eventuele toekomstige meer gereguleerde slotverdeling op basis van nationale behoefte?

Dit verdrag werpt geen extra drempels op. De onder een luchtvaartverdrag aangewezen luchtvaartmaatschappijen moeten voldoen aan geldende nationale- en Europese wet- en regelgeving, waaronder de slotregelgeving zoals in Europees verband vastgelegd in EU-slotverordening 95/93. Nederland heeft op basis van deze huidige nationale- en Europese wet- en regelgeving geen instrumenten voorhanden om direct op het netwerk te sturen.

De onder het luchtvaartverdrag aangewezen luchtvaartmaatschappijen moeten aan de geldende nationale- en Europese wet- en regelgeving voldoen, ook als de EU-slotverordening op een dergelijke manier herzien wordt dat er meer gereguleerde slotverdeling plaats zou kunnen vinden op basis van nationale behoeften van EU lidstaten.

Vragen en opmerkingen van de Partij voor de Dieren-fractie en de GroenLinks-fractie en reactie van de bewindspersoon

Belang en motivatie afsluiten verdrag

De leden van de Partij voor de Dieren- en de GroenLinks-fractie stellen vragen over de totstandkoming van het verdrag en de belangen die hiermee gemoeid zijn. De GroenLinks-fractie vraagt of dit verdrag primair commerciële luchtvaartpartijen dient of primair de Nederlandse behoefte voor goede bereikbaarheid en connectiviteit, bij een minimaal aantal vluchten. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen welke luchtvaartmaatschappijen zijn aangewezen onder het verdrag en op welke wijze luchtvaartmaatschappijen hiervoor gelobbyd hebben. Gevraagd wordt in wiens belang dit verdrag is en welke belangen dat zijn.

Het verdrag dient zowel de commerciële behoeften van de luchtvaartsector als de Nederlandse behoefte aan een goede internationale bereikbaarheid en connectiviteit. Het bilaterale luchtvaartverdrag met Chili is afgesloten om een juridische basis te creëren voor het uitvoeren van een stabiele operatie tussen Nederland en Chili door de onder het luchtvaartverdrag aangewezen luchtvaartmaatschappijen (KLM en de LATAM Airlines Group). Hiermee wordt Nederland goed verbonden met

bestemmingen in Chili, hetgeen in het belang is van een goede internationale bereikbaarheid en connectiviteit. Het is vervolgens aan de onder het verdrag aangewezen luchtvaartmaatschappijen zelf om op basis van hun eigen commerciële afwegingen te bepalen in welke mate zij geregelde diensten willen uitvoeren tussen Nederland en Chili op basis van dit luchtvaartverdrag.

Vragen en opmerkingen van de Partij voor de Dieren-fractie en reactie van de bewindspersoon

Het verdrag: Preambule

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of aangegeven kan worden waarom Nederland een verdrag opstelt waarin in de Preambule expliciet verwoord is dat men geleid is door de wens bij te dragen aan «the progress and expansion of international civil aviation» en of de Minister het gegeven de huidige klimaatcrisis het wenselijk acht het internationale luchtverkeer verder uit te breiden en zo ja, waarom? De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de Minister bereid is om in overleg te treden met Chili om het uitbreiden van de internationale luchtvaart als expliciete wens uit het verdrag te halen, hoeveel bilaterale luchtvaartverdragen Nederland heeft afgesloten, of deze allemaal soortgelijke teksten over groei bevatten en of deze allemaal herzien moeten worden of dat het eenvoudiger is om het ICAO verdrag te wijzigen.

Het luchtvaartbeleid, zoals vastgelegd in de Luchtvaartnota, is opgebouwd langs vier publieke belangen, waaronder duurzaamheid. Het kabinet zet met de Luchtvaartnota 2020–2050 in op een duurzame luchtvaartsector die Nederland internationaal goed blijft verbinden. Het borgen van kwaliteit van de publieke belangen staat voorop. Daarmee komt kwaliteit centraal te staan in het beleid in plaats van kwantiteit. Het aantal toegestane vluchten is de resultante daarvan.

Nederland heeft 136 geldende bilaterale luchtvaartverdragen, waarbij een verwijzing naar groei («*expansion*») in de Preambule alleen is opgenomen in de luchtvaartverdragen die Nederland (Europees- en Caribisch Nederland), Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben afgesloten met Chili. Deze verwijzing naar groei is dan ook op verzoek van Chili opgenomen in de tekst van het bilaterale luchtvaartverdrag met Chili. Nederland heeft dit voorstel van Chili geaccepteerd omdat dit in lijn was van het luchtvaartbeleid op het moment dat de onderhandelingen over deze tekst plaats vonden (2017–2018).

Wanneer Nederland onderhandelt over (wijzigingen in) luchtvaartverdragen wordt altijd bekeken of de bestaande verdragsteksten nog actueel zijn. Indien bij een volgende onderhandelingsronde met Chili over het luchtvaartverdrag blijkt dat een dergelijke verwijzing naar groei niet in lijn is met het dan geldende luchtvaartbeleid, dan zal een voorstel worden gedaan om deze passage aan te passen.

Het Verdrag – Artikel 7 – Verandering van Luchtvaartuig

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen naar de totstandkoming van het artikel over Verandering van Luchtvaartuig (artikel 7) en ontvangen graag een gedetailleerd relaas over de totstandkoming van dit artikel. Daarbij vragen de leden zich af waarom een verdrag wordt gesloten dat de hubfunctie versterkt, terwijl de KLM staatsagent zou hebben aangedrongen op het heroverwegen van een bedrijfsmodel gebaseerd op de hubfunctie.

De overheid stelt door middel van wet- en regelgeving kaders waarbinnen ondernemingen zelfstandig kunnen opereren. De vormgeving van het bedrijfsmodel en de strategie is aan luchtvaartmaatschappijen zelf, waarbij mag worden verwacht dat die luchtvaartmaatschappijen, zoals KLM, steeds het bedrijfsmodel toetsen aan de actuele omstandigheden en (nieuwe) economische, maatschappelijke en milieu- en klimaatverwachtingen.

Ter bevordering van de mondiale luchtvaart zijn met instemming van de verdragslanden bij het Verdrag van Chicago in ICAO-verband standaard clausules ontwikkeld die wereldwijd worden toegepast bij het sluiten van hun onderlinge verdragen. Artikel 7 «Verandering van Luchtvaartuig» van het bilaterale verdrag is een voorbeeld van een dergelijke standaard bepaling. Een gedetailleerd relaas over de totstandkoming het artikel in het onderhavige bilateraal verdrag kan hierdoor niet gegeven worden. Het artikel maakt het voor de aangewezen luchtvaartmaatschappijen mogelijk het overstappen van passagiers op (delen van) de routes te faciliteren en – waar commercieel opportuun – gebruik te maken van partners of geleased materieel.

De luchtvaartmaatschappijen wordt daarbij de mogelijkheid geboden om het type toestel te wijzigen, hetgeen het voor hen mogelijk maakt om de desbetreffende internationale routes rendabeler en efficiënter te exploiteren omdat de specifiek aangeboden capaciteit per onderliggende bestemming zo goed mogelijk afgestemd kan worden op de vraag.

Zoals in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) genoemd zet dit kabinet zich in voor het behoud van een sterke hubfunctie vanwege de publieke belangen die hiermee gemoeid zijn, waarbij er tegelijkertijd aandacht moet zijn voor het verminderen van de negatieve effecten van luchtvaart op mens, milieu en natuur. Het luchtvaartverdrag met Chili is in lijn met het kabinetsbeleid en leidt op zichzelf niet tot meer vliegverkeer, maar maakt dit wel mogelijk als dit past binnen de nationale kaders en passend is bij het bedrijfsmodel van de luchtvaartmaatschappijen.

Het Verdrag – Artikel 11 – Overmaking van gelden

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen naar de achterliggende reden om in artikel 11 vast te leggen dat inkomsten onbelast mogen worden uitgevoerd van het ene land naar het andere land en welke inkomsten de Nederlandse overheid hierdoor mislopen. Tevens wordt de Minister gevraagd of hij de mening van de Partij voor de Dieren deelt dat de luchtvaartsector te veel financiële voordeeltjes heeft.

Teneinde de gewenste mate van wederzijdse markttoegang te verankeren is artikel 11 in het verdrag opgenomen. Het artikel garandeert dat de inkomsten uit verkoopactiviteiten van alle onder het verdrag aangewezen luchtvaartmaatschappijen mogen worden uitgevoerd naar het land van herkomst tegen de op dat moment geldende wisselkoers en dat deze niet worden belast, afgezien van de normaal door banken in rekening gebrachte kosten voor inwisselen of overboeken.

Nederland loopt met de afspraken uit het artikel «Overmaking van gelden» (artikel) 11 geen inkomsten mis omdat er geen heffing is op het overmaken van omzet van Nederland naar Chili. Voor zover bekend is dat ook vice versa niet het geval.

Of de luchtvaartsector inderdaad (te) veel financiële voordelen heeft in vergelijking tot andere sectoren wordt door meerdere factoren bepaald.

Uit studies van CE Delft gepubliceerd in 2019¹ en 2021² komt het beeld naar voren dat een reis met het vliegtuig meer geprijsd is dan dezelfde reis met trein en bus. Desalniettemin heeft het kabinet besloten tot verhoging van de vliegbelasting en steunt het een Europese brandstofbelasting.

Het Verdrag – Artikel 16 – Milieu

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen naar de implicaties van het milieuartikel (artikel 16) en hoe dit zich verhoudt tot de noodzakelijke inspanningen om de opwarming van de aarde tot maximaal 1,5 graad te bedwingen zoals vastgelegd in het Parijs-akkoord.

Op mondiaal niveau wordt in ICAO-verband gewerkt aan het in lijn brengen van de maatregelen met de 1,5 graad maximale opwarming. Een belangrijke stap is het door de verdragsstaten van ICAO te nemen besluit over een lange termijn reductiedoel, dat hierop gericht moet zijn. Nederland committeert zich aan deze internationale CO₂-doelen voor de luchtvaart, en maakt zich op mondiaal niveau ervoor sterk dat deze worden aangevuld en aangescherpt.

Het kabinet zet zich in op een verduurzaming van de gehele luchtvaartsector. De aanpak hiertoe is beschreven in de brief aan uw Kamer van 27 maart 2019³ en in de Luchtvaartnota. In het nieuwe Coalitieakkoord zijn dan ook initiatieven voor de gehele luchtvaartsector aangekondigd en herbevestigd zoals:

- bijmenging van duurzame luchtvaartbrandstoffen en,
- invoering van een CO₂-plafond.
- Verder zijn voor de luchtvaartsector de voorstellen van het Europese *Fit for 55*-pakket relevant die thans in Brussel worden besproken, met name:
- een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen,
- aanscherping van het EU ETS voor de luchtvaart en
- de introductie van een brandstofbelasting.

Vragen en opmerkingen van het lid van de BBB-fractie en reactie van de bewindspersoon

Consultatie Caribisch deel van het Koninkrijk

Het lid van de BBB-fractie vraagt waarom Bonaire en de Caribische landen in het Koninkrijk niet geconsulteerd zijn over dit verdrag.

Bonaire heeft op dit moment geen luchtvaartmaatschappij die voldoet aan de vereisten zoals genoemd in artikel 3, tweede lid, onder b, van het Verdrag. Daarom ligt het niet voor de hand dat dit verdrag van daadwerkelijk belang zal zijn voor Bonaire en is consulteren achterwege gelaten.

De regeringen van de landen binnen het Koninkrijk worden in een vroeg stadium geïnformeerd en geconsulteerd over alle in onderhandeling zijnde verdragen, waaronder ook dit verdrag, door middel van de driemaandelijke toezending ingevolge artikel 1 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen van de lijst met alle ontwerpverdragen aan de Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba, van Curaçao

¹ rapport-de-prijs-van-een-vliegreis-van-ce-delft.pdf (overheid.nl).

² bijlage-1-ce-delft-externe-kosten-van-ketenemissies-van-transport.pdf (overheid.nl).

³ Kamerstuk, 31 936 nr. 585.

en van Sint Maarten⁴. Op basis van deze informatie hebben de regeringen niet aangegeven dat zij zelf van mening waren dat hun landen door dit verdrag geraakt zouden (kunnen) worden.

⁴ Kamerstuk 23 530, nr. 124, zie voor de volledige lijst van in onderhandeling zijnde verdragen: Zoekresultaat | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).