

Vergaderjaar 2022–2023

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 996

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2022

Van 27 september tot en met 8 oktober 2022 heeft in Montreal de 41ste driejaarlijkse Algemene Vergadering plaats gevonden van de Burgerluchtvaartorganisatie van de Verenigde Naties (de ICAO Assembly) waaraan Nederland heeft deelgenomen. De tijdens de ICAO Assembly besproken onderwerpen zijn onderdeel geworden van de Assembly Resoluties. Deze resoluties zijn opgenomen in het driejaarlijkse werkprogramma van ICAO en de betreffende ICAO panels.

Tijdens de eerste dag – de openingssessie – heb ik een speech gehouden waarin ik de agressie van Rusland tegen Oekraïne heb veroordeeld. Ook heb ik aandacht gevraagd voor de voortdurende zoektocht naar gerechtigheid voor de slachtoffers van vlucht MH17, en het werk dat binnen ICAO in dat verband wordt verricht. Ook de duurzaamheidsagenda van ICAO kwam uiteraard aan bod. Daarnaast heb ik en marge van het officiële programma gesproken met een groot aantal collega-ministers.

In deze brief wordt uw Kamer, conform de toezegging in de brief van 23 september jl.¹ en de toezegging in het commissiedebat Luchtvaart van 6 oktober jl. aan het lid Van Raan, geïnformeerd over de belangrijkste resultaten van de ICAO Assembly.

Belangrijkste resultaten ICAO Assembly

- De Russische Federatie (RF) is niet herkozen in de ICAO Council. De Abis-rotatiegroep², waar Nederland deel van uitmaakt, heeft haar zetel behouden.

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 995.

² De Abis rotatie groep bestaat uit een samenwerking tussen de volgende landen; België, Ierland, Kroatië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Zwitserland die beurtelings de zetel in de ICAO Raad bezetten.

- Plenair, en bilateraal op ministerieel niveau is aandacht gevraagd voor de MH17-zaak die Nederland en Australië eerder dit jaar binnen ICAO zijn gestart tegen de RF.
- Er is overeenstemming bereikt over aanpassing van het mondiale emissiecompensatie en -reductiesysteem CORSIA. Ook is de langetermijndoelstelling voor vergaande reductie van CO₂-emissies in de luchtvaart (LTAG net-zero 2050) vastgesteld.
- Er zijn drie breed gedragen resoluties aangenomen waarin de RF wordt veroordeeld voor het schenden van de territoriale integriteit en soevereiniteit van Oekraïne en voor de dubbele registratie van vliegtuigen. Belarus wordt veroordeeld voor de gedwongen uitwijking en landing van Ryanair vlucht FR4978 in Minsk in mei 2021. Noord-Korea wordt veroordeeld voor de aanhoudende reeks onaangekondigde raketlanceringen waarmee de veiligheid van de burgerluchtvaart in gevaar wordt gebracht.
- Voorstellen van de RF en Belarus, gericht tegen de sancties die door Europese en gelijkgezinde staten zijn opgelegd naar aanleiding van de Russische inval in Oekraïne en het incident met Ryanair vlucht FR4978, zijn terzijde geschoven.
- De banden met gelijkgezinde landen zijn aangehaald. Met andersdenkende landen heeft een uitwisseling van standpunten op diverse terreinen plaatsgevonden om meer wederzijds begrip te kweken.
- Deelnemers aan de bilaterale gesprekken zijn geattendeerd op de Amsterdam Drone Week in maart 2023 en op het Safer Skies Forum in juni 2023 in Nederland.

Onderstaand worden deze resultaten toegelicht.

Resultaten verkiezingen ICAO Raad

De Abis-rotatiegroep heeft opnieuw een zetel in de ICAO Raad veiliggesteld. Oostenrijk is namens de Abis-staten met succes verkozen. De driejarige termijn voor deelname aan de Raad door het Koninkrijk der Nederlanden is daarmee ten einde gekomen. Verder heeft RF zijn zetel in de Raad verloren. RF behaalde 80 van de 170 stemmen.³ De inzet van Nederland, de EU en andere gelijkgezinde lidstaten om derde landen te bewegen zich te onthouden van een stem op de RF voor een zetel in de ICAO Raad in deel 1, is succesvol gebleken. Voor de volledige stemuitslag verwijs ik u naar de bijlagen.

Uitkomsten bilaterale gesprekken

En marge van de ICAO Assembly heb ik gesproken met bewindspersonen van Canada, Duitsland, Frankrijk, India, Maleisië, Saoedi-Arabië, Singapore, Tsjechië (EU voorzitterschap), de Verenigde Staten, IJsland en Zuid Korea. Afhankelijk van de specifieke wederzijdse luchtvaarbelangen zijn daarbij de volgende zaken aan de orde gekomen: de ICAO procedure tegen de RF vanwege MH17, de weerbaarheid van de sector in de nasleep van de Covid-19 pandemie, duurzaamheidsthema's en open uitnodigingen voor deelname in Nederland aan het Safer Skies Forum⁴, dat gericht is op

³ Ter illustratie: alle andere kandidaten behaalden in deze stemronde voor «Part I» ten minste 144 van de 170 stemmen, mede aangezien er evenveel kandidaten als stoelen waren en de stemming al grotendeels was voorbereid door steunruil regelingen tussen regionale groepen. Een land wordt in de Raad verkozen als het de helft van de stemmen in de zaal + 1, dat was in dit geval 86, weet binnen te halen.

⁴ In het SSF worden onder meer de (tussen)resultaten getoond van de OVV-aanbevelingen inzake het ontwikkelen van criteria voor toepassing van het voorzorgsprincipe en het sluiten van het luchtruim bij conflicten. Uw Kamer is hierover ingelicht in de Kabinetsreactie van 26 november 2021.

het verbeteren van het risicobeheer inzake het overvliegen van conflictgebieden en de Amsterdam Drone week in 2023.

Resultaten duurzaamheidsagenda ICAO

Nederland heeft samen met de Europese landen en met veel gelijkgestemde niet-Europese staten het resultaat behaald waarop was ingezet. Dat resultaat betreft zowel het vaststellen van een lange termijn CO₂-emissiereductiedoel voor de internationale luchtvaart (resolutie 41-21), als het aanpassen van het compensatie- en reductiesysteem CORSIA met een ambitieuze referentie-emissie (resolutie 41-22).

Langetermijn CO₂-reductiedoel

Een ruime meerderheid van de Algemene Vergadering stemde in met «netto nul in 2050» als lange termijn doel (*long-term aspirational goal*, «LTAG») voor CO₂-emissies van de internationale luchtvaart. Dit is een belangrijk resultaat met een heldere opdracht voor de verduurzaming van de mondiale luchtvaart. Deze politieke overeenstemming tussen staten bekrachtigt ook de ambitie die de mondiale sector, verenigd in de *Air Transport Action Group*, een jaar geleden afsprak. Dit nieuwe lange termijn doel van ICAO is gebaseerd op een diepgaande analyse van de ontwikkelingen op het gebied van technologie, duurzame brandstoffen en operationele maatregelen. De nadruk ligt op deze drie in-sectormaatregelen. Netto nul emissie betekent op dit moment dat afhankelijk van de geanalyseerde scenario's er in 2050 nog een jaarlijkse emissie zou resteren van minimaal 200 Megaton CO₂ die nog via buiten de sector gelegen maatregelen moet worden gereduceerd.

Het vaststellen van dit langetermijndoel betekent duidelijkheid voor de luchtvaartsector. Het is ook richtinggevend voor het nationale en regionale luchtvaartbeleid van de ICAO-lidstaten die gezamenlijk dit doel moeten behalen. Voor Nederland betekent het een bekrachtiging van het reeds ingezette nationale beleid, gericht op in-sectormaatregelen zoals technologische innovatie en duurzame brandstoffen. Ook geldt dit voor het Europese maatregelenpakket («Fit for 55») dat in ontwikkeling is in het kader van de Europese doelstelling voor 2030 om ten minste netto 55% reductie van broeikasgasemissies te realiseren ten opzichte van 1990. Essentieel is dat ook actief wordt ingezet op samenwerking met zich ontwikkelende economieën. Het belang hiervan kwam tijdens de onderhandelingen regelmatig aan de orde en was een cruciale randvoorwaarde om de resolutie (41-17), waarin het langetermijndoel nader is omschreven, aangenomen te krijgen. Nederland zal dan ook niet alleen samen met de Europese partners inzet moeten plegen, maar ook een collectieve mondiale inzet verder moeten uitwerken.

Periodieke evaluatie CORSIA

In het licht van de eerste periodieke evaluatie van het emissiecompensatie- en reductiesysteem CORSIA was het vaststellen van een ambitieuze referentie-emissie de belangrijkste doelstelling. Het basisjaar voor het emissiereferentieniveau was in 2020 door de Raad van ICAO aangepast in reactie op de effecten van Covid-19 op de luchtvaart. Voor de periode 2021–2023 werd de referentie gebaseerd op (100% van) de emissies van 2019. Met name de luchtvaartmaatschappijenkoepel IATA en een groot aantal ontwikkelingslanden steunden een verlenging van deze aanpassing. Onder druk van het voorstel van Europa om terug te gaan naar de oorspronkelijke definitie van de referentielijn (gemiddelde 2019/2020) en van de Europese luchtvaartmaatschappijen (waaronder KLM) was de sector bereid om hun voorstel los te laten en akkoord te

gaan met het door de Raad van ICAO voorgestelde compromis om de referentie te baseren op 85% van de emissies van 2019. Dit betekent dat maatschappijen wereldwijd eerder en structureel aanzienlijk meer moeten investeren in verduurzaming. Dit zal in eerste instantie in compensatie buiten de sector zijn, maar op termijn zal dat een investering in reductie-maatregelen zijn, zoals duurzame brandstoffen.

Andere resultaten van de ICAO Assembly

Naast bovenstaande resultaten zijn er ook goede resultaten behaald op onderstaande onderwerpen.

Overige milieuaspecten: geluid en luchtkwaliteit

De derde milieuresolutie, A41-20, betreft de onderwerpen geluid en lokale luchtkwaliteit en werd zonder veel discussie vastgesteld. De resolutie besteedt aandacht aan de adaptatie van luchthavens aan de gevolgen van klimaatverandering, aan de effecten van innovatieve technologieën op het functioneren van luchthavens en spoort aan te gaan werken aan de certificering van innovatieve vliegtuigconcepten, waaronder ook hybride en waterstofvliegtuigen.

Resultaten luchtvaartveiligheid en luchtverkeer

Op het gebied van veiligheid heeft de ICAO-Assembly de nieuwe versies van de wereldwijde plannen voor luchtvaartveiligheid (GASP) en luchtvaarnavigatie (GANP) vastgesteld. Deze plannen worden gebruikt door de lidstaten om hun nationale plannen op te baseren. Er zijn afspraken gemaakt over het omgaan met frequentieruimte ten behoeve van luchtvaartsystemen en het voorkomen van interferentie met andere gebruikers van radiospectrum. Voor de communicatie-, navigatie- en luchtverkeersdienstverleningssyste-men in de luchtvaart is bepaald dat ICAO en lidstaten moeten zorgen voor een goede weerbaarheid tegen verstoringen van deze systemen. Tevens is bepaald dat voor nieuwe toetreders tot het luchtvaartstelsel goede voorzieningen in de ICAO-standaarden moeten worden getroffen. Het betreft niet alleen het reguleren van onbemande luchtvaart, maar ook operaties in het hogere luchtruim. Samenwerking tussen luchtvaartautoriteiten, regionaal en in regionale organisaties, wordt verder aangemoedigd. Daarnaast zijn nog vele kleinere technische onderwerpen besproken, die verwerkt zijn in het werkprogramma van ICAO voor de komende periode.

Resultaten juridisch comité

Tijdens de ICAO Assembly is het werkprogramma van het juridisch comité goedgekeurd. Het programma ziet onder meer op onderzoek naar de voorschriften voor geschillenbeslechting door de Raad van ICAO, internationale juridische aspecten van de onbemande luchtvaart, regulering van bedreigingen (waaronder cyber aanvallen) van de internationale luchtvaart. Het werkprogramma besteedt ook aandacht aan processen en procedures die verdragsstaten in staat moeten stellen te voldoen aan hun luchtruimverplichtingen. Er is ook stilgestaan bij het 75-jarig bestaan van het juridisch comité en de resultaten van dat orgaan dat onder meer heeft bijgedragen aan de totstandkoming van 24 luchtvaartverdragen op het gebied van luchtvaart-veiligheid, beveiliging, aansprakelijkheid en luchtvaartfinanciering. De ICAO Assembly heeft verder ingestemd met een voorstel tot vaststelling van een systeem ter bevordering van de kwaliteit van juridische experts op luchtvaartgebied.

Resultaten economisch en administratief

In de economische commissie is gesproken over de wijze waarop lidstaten en ICAO kunnen bijdragen aan het herstel en de weerbaarheid van de luchtvaartsector in de nadagen van de Covid-pandemie. Verder is er gesproken over liberaliseringsthema's in de luchtvaart en de waarborgen die daarbij nodig zijn. Tenslotte zijn de mogelijkheden verkend om de economische dimensie van andere ICAO-thema's in het werkprogramma van ICAO op te nemen, bijvoorbeeld de commerciële en financiële kant en impact van drones.

In de administratieve commissie is de bedrijfsvoering van de ICAO-organisatie zelf aan de orde geweest zoals de begroting voor de komende drie jaar, HRM, ICT etc. Alle voorstellen zijn zonder bezwaar overgenomen.

Resultaten facilitatie en security

Ten aanzien van facilitatie van passagiers en cargo heeft de Nederlandse delegatie zich actief ingezet voor: de noodzaak van een wettelijk kader en de harmonisatie van de assistentie aan slachtoffers van luchtvaartongelukken en hun familieleden, het belang van een goede assistentie aan mensen met een beperkte mobiliteit (mede gezien de vergrijzing van de bevolking), de voordelen van digitalisering van documenten (ook vanuit milieuoogpunt) in het cargo proces, en over de structurele opname van gezondheidsgerelateerde expertise in de ICAO-structuur.

Met betrekking tot cybersecurity heeft de ICAO Assembly kennisgenomen van de werkzaamheden die de afgelopen drie jaar zijn uitgevoerd op dit terrein door de verschillende ICAO-cyber expertgroepen. De ICAO Assembly keurde de nieuwe interne ICAO cybersecurity bestuursstructuur en de ontwikkeling van diverse initiatieven goed. Het belang van richtlijnen voor het uitvoeren van cyber risk-assessments, de verbetering van het *ICAO cybersecurity framework* en de implementatie van een cybersecurity cultuur in Lidstaten en *capacity building* initiatieven zijn ook benadrukt. Ook de coördinatie tussen luchtvaart entiteiten en andere relevante cybersecurity entiteiten binnen een lidstaat moet gewaarborgd worden. Tenslotte is het belang van het ontwikkelen van cybersecurity trainingen besproken.

De resultaten van de ICAO Assembly zorgen er voor dat er op de verschillende deelonderwerpen de komende drie jaren voortgang kan worden geboekt. Ik zal uw Kamer verder informeren over het verloop op deze onderwerpen.

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