

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat hebben verschillende fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de uitgebreide Luchtvervoerovereenkomst tussen de lidstaten van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds; Bali, 17 oktober 2022 (Kamerstuk 36 634, nr. 1).

De voorzitter van de commissie,  
Peter de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,  
Koerselman

## **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

### **Inhoudsopgave**

Inleiding  
NSC-fractie  
Partij voor de Dieren-fractie

### **Inleiding**

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van de uitgebreide Luchtvervoerovereenkomst tussen de lidstaten van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten, enerzijds, en de Europese Unie (EU) en haar lidstaten, anderzijds; Bali, 17 oktober 2022 (hierna: de overeenkomst) en hebben hierover de volgende vragen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van de overeenkomst. Deze leden hebben hierover de volgende vragen en opmerkingen.

### **NSC-fractie**

De leden van de NSC-fractie lezen dat de overeenkomst met name tot doel heeft voor eerlijke concurrentie te zorgen, de geleidelijke openstelling van de markt te faciliteren en de toegang tot routes en capaciteit tussen de lidstaten van de EU en de lidstaten van de Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) te verbeteren, hetgeen de consumenten en de economie ten goede komt. Deze leden vragen wat dit voor het milieu en de omwonenden van Schiphol betekent.

De leden van de NSC-fractie lezen in de tekst van de overeenkomst dat er ambities worden uitgesproken om de duurzaamheid van de luchtvaartsector te bevorderen, maar concluderen dat dit ASEAN-landen niet tot naleving van EU-wetgeving dwingt. Gegeven dat dit de impact van het verdrag op milieubescherming mogelijk beperkt en gezien het feit dat ASEAN-landen niet dezelfde duurzaamheidsnormen aanhouden, vragen deze leden de Minister hoe ervoor gezorgd gaat worden dat de duurzame ambities van de overeenkomst daadwerkelijk worden nageleefd. Liggen er bijvoorbeeld plannen op tafel om concrete doelen af te spreken in samenwerking met de ASEAN-lidstaten om de impact van de luchtvaart op het milieu te beperken? Op welke manier worden luchtvaartmaatschappijen uit ASEAN-landen gestimuleerd om met stille en schone vliegtuigen naar Europa te vliegen? Kan de Minister daarnaast nog aangegeven welke initiatieven er in Europees verband worden genomen om transparant te rapporteren wat de voortgang is van de duurzame doelstellingen uit de overeenkomst?

De leden van de NSC-fractie maken uit de tekst van de overeenkomst op dat het mogelijk wordt voor Europese luchtvaartmaatschappijen om onbeperkt vluchten uit te voeren tussen elke EU- en ASEAN-lidstaat. Welke effecten gaat deze liberalisering hebben op het aantal vluchten van en naar Schiphol? Kan de Minister duidelijk maken hoe een eventuele toename van internationale vliegbewegingen niet zal leiden tot een verslechtering van de leefomstandigheden van mensen die rond Schiphol wonen? Hiernaast zijn deze leden benieuwd welke (nieuwe) rechten buitenlandse luchtvaartmaatschappijen aan deze overeenkomst kunnen ontleen. Wat verandert er met deze overeenkomst aan de rechten van betrokken partijen in het hypothetische scenario van een beperking van het aantal vliegtuigslots op Schiphol?

De leden van de NSC-fractie lezen dat het achtste lid bepaalt dat de frequentie en capaciteit gebaseerd worden op commerciële marktoverwegingen en dat er in beginsel geen eenzijdige beperkingen opgelegd mogen worden ten aanzien van de omvang van het verkeer, de frequentie of de regelmatigheid van de vluchten, de routes, de herkomst en bestemming van het verkeer of van het type luchtvaartuig, tenzij dit nodig is vanwege redenen op het gebied van douane, techniek, exploitatie, veiligheid van het luchtverkeersbeheer, milieu of volksgezondheid. Deze leden vragen welke commerciële marktoverwegingen hier bedoeld worden en of deze uitsluitend gericht zijn op het maximaleren van winst. Ook vragen deze leden wat het betekent dat er in beginsel geen eenzijdige beperkingen opgelegd mogen worden. Deze leden vragen in het verlengde hiervan welke ruimte autoriteiten hebben om alsnog beperkingen in te voeren en onder welke omstandigheden hiervan afgeweken kan worden. Wie beslist wanneer er beperkingen nodig zijn en op basis van welke criteria? Zijn er objectieve standaarden en richtlijnen die hierbij gevolgd dienen te worden? Als commerciële belangen op gespannen voet staan met de noodzaak tot beperking voor milieu- en gezondheidsdoel-einden, welke krijgt dan prioriteit en wie maakt die afweging?

De leden van de NSC-fractie concluderen uit de tekst van de overeenkomst dat een verruiming van de vliegfrequenties de concurrentiepositie van Nederlandse maatschappijen versterkt, maar dat dit ook negatieve effecten kan hebben op de luchtkwaliteit en geluidsoverlast in woongebieden rondom Schiphol. Dit maakt dat zij de Minister willen vragen welke garanties hij kan bieden dat een eventuele toename van de vliegcapaciteit op Schiphol de luchtkwaliteit en geluidsoverlast in omliggende gebieden niet verder onder druk zet.

### **Partij voor de Dieren-fractie**

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie verzoeken de Minister om inzicht te geven in het proces tot nu toe. Zij vragen specifiek sinds wanneer deze kwestie speelt en wanneer het parlement hierover is geraadpleegd. Daarnaast vragen zij de Minister om toe te lichten hoe de belangen van burgers bij het sluiten van deze overeenkomst zijn meegenomen, inclusief verwijzingen naar relevante teksten, bijeenkomsten et cetera. Ook willen zij weten op welke manier burgers zijn geraadpleegd over deze overeenkomst.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of het nog mogelijk is om iets aan de overeenkomst te veranderen. Zo ja, op welke manier precies? Zo nee, waar blijkt dat (juridisch) precies uit en waarom deelt de Minister pas op dit moment het besluit met de Kamer?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen erop dat de luchtvaart een van de sectoren is die het meest bijdraagt aan de klimaatcrisis. De sector stoot veel gevaarlijke stoffen uit, zorgt voor geluidsoverlast en heeft een enorme verduurzamingsopgave voor de boeg. Zoals een wetenschappelijke studie aantoont, zijn slechts 9% van de vluchten verder dan 3.000 kilometer, maar deze tickets zijn wel goed voor bijna de helft van alle uitstoot.<sup>1</sup> Deze studie concludeert ook dat het belangrijk is om te kijken naar het verminderen van deze vluchten. Deze leden vragen hoe deze overeenkomst, die gericht is op het uitbreiden van luchtvaartverbindingen, zich verhoudt tot wat volgens wetenschappelijke consensus nodig is om gevaarlijke klimaatverandering te stoppen. En hoe verhoudt het zich

---

<sup>1</sup> Journal of Transport Geography Volume 121 (104022), december 2024, «The elephant in the room: Long-haul air services and climate change» (<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S096669232400231X?via%3Dihub>)

tot de doelstellingen van het Parijsakkoord, de Nederlandse Klimaatwet en de klimaatneutraliteitsdoelstelling van de EU voor 2050?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de overeenkomst dat luchtvaartmaatschappijen van ASEAN-lidstaten en de EU zoveel vluchten tussen de beide regio's mogen uitvoeren als ze maar willen. In de beslisnota wordt de kanttekening geplaatst dat er een beperkt aantal slots op de luchthaven Schiphol is en dat daarmee de markt zichzelf zal reguleren en er niet onbeperkt gevlogen zal worden. Schiphol is niet de enige Nederlandse luchthaven. Kan de Minister bevestigen dat deze overeenkomst niet zal gaan fungeren als opportunistisch drukmiddel om een extra vliegveld voor vakantievluchten te openen of extra vluchten op andere luchthavens toe te staan?

De leden van de Partij voor de Dieren vragen of er een gedetailleerde analyse is uitgevoerd naar de verwachte toename in vliegverkeer en de bijbehorende uitstoot van broeikasgassen, fijnstof en andere schadelijke stoffen, en ook de geluidsoverlast als gevolg van deze overeenkomst. Is er onderzoek gedaan naar de effecten op het milieu en gezondheid? Zo ja, kunnen deze cijfers en onderzoeken met de Kamer worden gedeeld? Zo nee, waarom niet?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen erop dat de meeste Nederlandse burgers geen groei van de luchtvaart willen en dat er steeds meer verzet is van burgers die zich zorgen maken over hun gezondheid. Zij refereren aan een recente uitspraak van de rechter waarin is vastgesteld dat het Rijk jarenlang de mensenrechten van omwonenden van Schiphol heeft geschonden en onvoldoende hun zorgen heeft meegevoerd. Deze leden vragen hoe het tekenen van deze overeenkomst zich verhoudt tot de uitspraak van de rechter en de zorgen over gezondheid. Welke garanties kan de Minister bieden aan burgers dat deze overeenkomst verdere stappen om de gezondheid van burgers te verbeteren niet zal dwarsbomen? Kan de Minister dat juridisch onderbouwen? Zij wijzen erop dat commerciële bedrijven en landen claims kunnen doen op basis van dergelijke verdragen en vragen hoe dit zich verhoudt tot de noodzaak om de gezondheid van burgers te beschermen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat in artikel 18 van de overeenkomst wordt gesproken over milieu. Artikel 18 stelt dat het belangrijk is om de gevolgen van de luchtvaart voor het milieu en klimaat zoveel mogelijk te beperken. Deze leden vragen de Minister toe te lichten waarom er geen concrete, meetbare en afrekenbare doelstellingen zijn opgenomen voor het verminderen van niet alleen de CO<sub>2</sub>-uitstoot en andere broeikasgasemissies, maar ook van (ultra)fijnstof en andere schadelijke en zeer zorgwekkende stoffen. Ook vragen zij hoe het niet vaststellen van deze doelstellingen zich verhoudt tot de urgente noodzaak om de uitstoot van broeikasgassen en andere (voor gezondheid en milieu) schadelijke stoffen in de luchtvaartsector terug te dringen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat artikel 18 van de overeenkomst samenwerking binnen het «Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)»-programma noemt als instrument om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Zij constateren echter dat CORSIA tot op heden niet effectief is gebleken in het beperken van de luchtvaartuitstoot, en dat er onduidelijkheid bestaat over welke landen nog aan CORSIA zullen deelnemen vanaf 2027. Deze leden vragen de Minister of het mogelijk is de overeenkomst zodanig aan te passen dat ASEAN-landen vanaf 2027 onder het EU-ETS zullen vallen, indien zij niet aan CORSIA zullen deelnemen.

Luchtvaartmaatschappijen zijn vanaf 1 januari 2025 verplicht al hun broeikasuitstoot te monitoren, inclusief non-CO<sub>2</sub>-elementen zoals waterdamp en NO<sub>x</sub>, maar vluchten die landen of vertrekken vanuit niet-Europese bestemmingen vallen er nu nog buiten. Deze leden vragen of de Minister mogelijkheden ziet om via dit verdrag vluchten van en naar ASEAN-landen op te nemen in het EU-monitoringsprogramma voor non-CO<sub>2</sub>-uitstoot in de luchtvaart.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat in de overeenkomst veelvuldig wordt gesproken over eerlijke concurrentie. Zij vragen of de Minister bekend is met het feit dat in zulke verdragen ook concrete duurzaamheidseisen, zoals een belasting op kerosine en bescherming van de gezondheid, kunnen worden meegenomen. Zo ja, waarom is deze mogelijkheid niet benut? Daarnaast zorgt onder andere het «EU-US Open Skies»-verdrag ervoor dat wanneer er in de EU besloten wordt kerosine te belasten, veel intra EU-vrachtluchten uitgezonderd zullen blijven. Welke garanties zijn er dat deze overeenkomst de transitie naar een duurzame toekomst niet juist remt, zoals het «EU-US Open Skies»-verdrag dat momenteel doet?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de overeenkomst dat er behoefte is aan dringende maatregelen tegen klimaatverandering en dat daarvoor de relevante instrumenten van de International Civil Aviation Organization (ICAO) kunnen worden gebruikt. Deze leden vragen de Minister te specificeren welke ICAO-instrumenten precies worden bedoeld en hoe deze zich verhouden tot de klimaatdoelstellingen van het Parijsakkoord. Deze leden vragen of artikel 18 voldoende ruimte biedt voor partijen om strengere milieumaatregelen te nemen dan de ICAO-normen voorschrijven, indien nodig voor het halen van nationale of Europese klimaatdoelstellingen. Zij vragen ook of er is overwogen om in artikel 18 een bepaling op te nemen die voorziet in regelmatige evaluaties met consequenties (sancties) bij onvoldoende inzet van milieumaatregelen, gezien de urgentie van de klimaatcrisis. En zo nee, waarom niet?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe wordt gegarandeerd dat de in artikel 18, lid 4, genoemde informatie-uitwisseling en overleg op deskundigenniveau daadwerkelijk leidt tot concrete acties en effectieve maatregelen om de milieueffecten van de luchtvaart te verminderen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen hoe er in de overeenkomst rekening wordt gehouden met de bescherming van kwetsbare ecosystemen, aangezien er volgens het Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) en het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ook sprake is van een biodiversiteitscrisis. Ook vragen zij of er onderzoek is gedaan naar de impact van de verwachte toename in vliegverkeer op de biodiversiteit en natuurgebieden, zowel in Europa als in de ASEAN-regio. Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de Minister die delen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen, gezien de urgentie van de klimaatcrisis en biodiversiteitscrisis, of de Minister van mening is dat het uitbreiden van de overeenkomst nog past in een toekomstgericht, gezond en duurzaam transportbeleid. Tot slot vragen deze leden welke exitstrategieën of herzieningsmechanismen er in de overeenkomst zijn opgenomen, mocht blijken dat de impact van de overeenkomst tot extra klimaatschade, biodiversiteitsverlies of gezondheidsklachten bij omwonenden van de luchthavens leidt.