

# De ASEAN-EU Luchtvervoersovereenkomst en het milieu

Position Paper naar aanleiding van de “Uitgebreide Luchtvervoersovereenkomst tussen de lidstaten van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds

Paul Peeters, *visiting scholar*

Wageningen, 10-04-2025



De Uitgebreide Luchtvervoersovereenkomst ASEAN-EU ('het Verdrag') bouwt voort op het ICAO-verdrag inzake de internationale luchtvaart getekend in Chicago, 7 december 1944. Dit soort overeenkomsten hebben doorgaans één hoofddoel: maximale groei van de luchtvaartsector. De argumentatie om luchtvaart te bevorderen is om zo de politieke en economische banden tussen de partners te versterken. Er zitten echter ook nadelen aan groei van de luchtvaart (Peeters & Melkert, 2024): onvoldoende afnemende broeikasgasemissies, effecten op luchtkwaliteit en gezondheid, ernstig geluidhinder, ruimtebeslag van geluidscontouren rondom luchthavens en de concurrentie om grondstoffen, kapitaal en arbeid, die ook nodig zijn voor bijvoorbeeld gezondheidszorg en de energietransitie.

Vanuit de wetenschap is inmiddels wel aangetoond dat op wereldschaal groei van de luchtvaart niet kan samengaan met netto nul-emissies in 2050 (bijvoorbeeld Bergero et al., 2023; Brazzola et al., 2022; Gössling & Humpe, 2024; Katz-Rosene & Ambe-Uva, 2023; Peeters & Papp, 2024). Het Verdrag is met name problematisch omdat het uitsluitend long-haul vluchten (10.000 tot 13.000 km enkele reis) bevordert en daarmee een segment in de luchtvaart met relatief vijf tot tien keer hogere emissies per passagier dan gemiddeld (Dobruszkes et al., 2024). In 2021 beloofde de sector nog om net-zero in 2050 te behalen (IATA, 2021). Echter, deze doelstelling is op 3 maart 2025 alweer publiekelijk losgelaten door Willie Walsh, directeur van IATA, de International Air Transport Association (Hepher & Plucinska, 2025).

Ook behandelt het Verdrag het milieu als sluitpost. Van de 34 artikelen betreft alleen artikel 18 de milieuaspecten. Veel van Artikel 18 bestaat uit gemeenplaatsen als steun geven aan de “noodzaak van milieubescherming door de duurzame ontwikkeling van de luchtvaart te bevorderen” en erkennen van het belang van “wereldwijde samenwerking” voor onderzoek en vermindering van de milieubelasting. Ook benoemt het Verdrag dat het belangrijk is “de klimaatverandering aan te pakken” door samenwerking. Die ‘wereldwijde samenwerking’ lijkt vooral te verwijzen naar de huidige maatregelen van de ICAO. Deze maatregelen bestaan uit twee onderdelen: een emissie-standaard voor nieuw ontworpen vliegtuigtypen (ICAO, 2017) en het klimaatcompensatie programma CORSIA (ICAO, 2023). Echter, met deze twee ICAO-programma’s kunnen de benodigde nul-emissies onmogelijk worden bereikt. De brandstofstandaard dwingt af dat alleen zuiniger vliegtuigen gecertificeerd mogen worden, maar dat is al een economische noodzaak waardoor deze standaard geen extra emissiereductie zal bewerkstelligen. Het CORSIA-programma heeft als doel om de wereldwijde luchtvaartemissies op het niveau van 2019 te houden. Dat is natuurlijk een volstrekt onvoldoende doelstelling. Ook is er weinig wetenschappelijke steun voor klimaatcompensatie, zoals CORSIA die voorstaat, vanwege twijfels over de effectiviteit en nadelen op duurzaamheidsgebied (Katz-Rosene & Ambe-Uva, 2023; Mello, 2024).

Voorts komen de partijen van het Verdrag overeen om “informatie uit te wisselen en deskundigenoverleg te voeren over duurzame luchtvaartbrandstoffen, geluidshinder en andere maatregelen om de broeikasgasemissies terug te dringen”. Daarbij stellen de partijen dat milieumaatregelen volledig verenigbaar moeten zijn met rechten en plichten uit hoofde van het internationaal recht. Dat betekent dat nationale overheden niet, of beperkt, een hogere standaard op het gebied van milieu kunnen aanhouden dan omschreven door de ICAO. Nederland heeft

ervaren dat het door internationale regelgeving onmogelijk is om haar eigen burgers tegen ernstige geluidshinder te beschermen, zoals de *balanced approach* voor Schiphol heeft laten zien (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2023).

Daarnaast zijn er nog enkele artikelen in het Verdrag die het milieubeleid van de Nederlandse overheid beïnvloeden:

- Art 8 geeft luchtvaartmaatschappijen volledige vrijheid om te groeien en hun capaciteit in te zetten. Unilateraal beperkingen hierop zijn in het Verdrag verboden tenzij op “niet-discriminerende wijze om redenen die verband houden met (...) veiligheid van het luchtverkeersbeheer, milieu of volksgezondheid” Dit laat weinig ruimte voor Nederlands milieu-, ruimtelijk, gezondheids- of volkshuisvestigingsbeleid.
- Art 6 regelt dat slot-toewijzing op een non-discriminatoire wijze plaatsvindt. Dit beperkt de mogelijkheden om via slottoewijzing geluids- of klimaatdoelen te realiseren.
- Art 11 stelt dat alle brandstof, smeermiddelen, etc. nodig voor de vluchtuitvoering worden vrijgesteld van alle mogelijke belastingen en heffingen. Derhalve is een Nederlandse accijns op kerosine of BTW op tickets of een CO<sub>2</sub>-emissie heffing waarschijnlijk uitgesloten.
- Art 12 stelt dat gebruikersheffingen altijd volledig kosten-gerelateerd moeten zijn. Daaronder vallen ook milieuheffingen maar juist weer niet klimaatheffingen. Dit betekent dat de Nederlandse regering weinig sturingsmogelijkheden heeft over het soort reizigers op de Nederlandse luchthavens.
- Tegelijk staat art 13 toe dat luchtvaartmaatschappijen hun tarieven geheel vrij mogen vaststellen. Dat betekent dat de Nederlandse overheid geen minimumprijs (bv op basis van de marginale kosten van een vlucht) kan vaststellen of een *frequent flier* heffing in kan voeren.

De vraag is ook in hoeverre Nederland zal kunnen profiteren van de overeenkomst. Ten eerste heeft Schiphol geen groeirimte vanwege het milieu. Bovendien scoort de KLM laag op de *Growth Enabling Resources Index* (Bin Mohamed Anuar et al., 2025), namelijk slechts 0,03 op een schaal van 0 tot 1. Ethihad, Qatar Airlines, Emirates en Singapore Airlines zitten tussen de 0,6 en 1,0 zodat de verwachting is dat juist deze maatschappijen profiteren van de overeenkomst.

Ten slotte enkele antwoorden op drie van de vijf vragen van de Tweede Kamer:

- Welke invloed heeft dit verdrag op de mogelijkheden van Nederland om zijn maatschappelijke belangen, waaronder die van omwonenden, te behartigen?  
*Het is onduidelijk of een bijmengverplichtingen toegestaan zijn omdat die een grote kostenpost zouden betekenen. Ook zijn milieuheffingen niet toegestaan als ze niet direct tot milieukosten zijn te herleiden. Helaas zijn milieukosten niet eenvoudig te bepalen, zodat wellicht isolatie van woningen uit een heffing kan komen, maar de mentale kosten van winter en zomer opgesloten zitten in je huis uiteraard niet. Ook is regelmatig sprake van niet-discriminatoire maatregelen, wat kan betekenen dat scherpere milieustandaarden niet door enige nationale overheid aangehouden kunnen worden.*
- Is er bij dit verdrag (en meer algemeen bij dergelijke luchtvaartverdragen) sprake van een gelijk speelveld tussen de EU en luchtvaartmaatschappijen uit derde landen?  
*Nee, het lijkt vooral de ASEAN-luchtvaartmaatschappijen te bevoordelen omdat juist die de hoogste groeipotentie hebben.*
- Kan met dit soort verdragen worden afgedwongen dat vergelijkbare eisen worden gesteld aan luchtvaartmaatschappijen uit derde landen als aan die uit EU-lidstaten, bijvoorbeeld op het vlak van milieu en gezondheid, maar ook arbeidsomstandigheden (bijmengverplichting, vlieg- en rusttijden, lonen). En hoe wordt dat gehandhaafd?  
*Het Verdrag maakt dat niet erg duidelijk. De nadruk op ‘niet-discriminatoire’ laat vermoeden dat de EU haar maatschappelijke en milieudoelen niet via dit verdrag op kan leggen aan de ASEAN-partners. Het ware goed als bijvoorbeeld het ReFuelEU-beleid integraal was opgenomen.*

## Literatuur

- Bergero, C., Gosnell, G., Gielen, D., Kang, S., Bazilian, M., & Davis, S. J. (2023, 2023/01/30). Pathways to net-zero emissions from aviation. *Nature Sustainability*. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-01046-9>
- Bin Mohamed Anuar, M. D. D., Itani, N., O'Connell, J. F., & Warnock-Smith, D. (2025, 2025/04/01). Investigating the impacts of ASEAN-EU comprehensive air transport agreement on the carriers' competitive dynamics. *Journal of Air Transport Management*, 124, 102739. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2025.102739>
- Brazzola, N., Patt, A., & Wohland, J. (2022, 2022/08/01). Definitions and implications of climate-neutral aviation. *Nature Climate Change*, 12(8), 761-767. <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01404-7>
- Dobruszkes, F., Mattioli, G., & Gozzoli, E. (2024). The elephant in the room: Long-haul air services and climate change. *Journal of Transport Geography*, 121, 104022.
- Gössling, S., & Humpe, A. (2024, 2024/02/20). Net-zero aviation: Transition barriers and radical climate policy design implications. *Science of The Total Environment*, 912, 169107. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.169107>
- Hepher, T., & Plucinska, J. (2025). *IATA airlines chief warns aviation industry falling behind on net zero*. Reuters. Retrieved 10-04-2025 from <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/iata-airlines-chief-warns-aviation-industry-falling-behind-net-zero-2025-04-02/>
- IATA. (2021). *Net-Zero Carbon Emissions by 2050. Fly net zero*. IATA. Retrieved 10-06-2023 from <https://www.iata.org/en/pressroom/pressroom-archive/2021-releases/2021-10-04-03/>
- ICAO. (2017). *Annex 16 - Environmental Protection. Volume III - Aeroplane CO2 Emissions (First Edition)* (ISBN 978-92-9275-139-5). ICAO.
- ICAO. (2023). *Annex 16 - Environmental Protection. Volume IV - Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSA)* (ISBN 978-92-9285-117-3).
- Katz-Rosene, R., & Ambe-Uva, T. (2023). Degrowth, Air Travel, and Global Environmental Governance: Scaffolding a Multilateral Agreement for a Smaller and More Sustainable Aviation Sector. *Global Environmental Politics*, 23(4), 119-140. [https://doi.org/10.1162/glep\\_a\\_00714](https://doi.org/10.1162/glep_a_00714)
- Mello, F. P. d. (2024, 2024/03/01). Voluntary carbon offset programs in aviation: A systematic literature review. *Transport Policy*, 147, 158-168. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2023.12.023>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2023). *Notificatiedocument. Notificatie Europese Commissie Balanced Approach procedure Schiphol*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Peeters, P., & Papp, B. (2024). Pathway to zero emissions in global tourism: opportunities, challenges, and implications. *Journal of Sustainable Tourism*, 1-27. <https://doi.org/10.1080/09669582.2024.2367513>
- Peeters, P. M., & Melkert, J. A. (2024). *Factsheet toekomst verduurzaming luchtvaart (actualisatie 2024)*. d. K. Tweede Kamer, NWO, VSNU en de Jonge Akademie. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D12448>