

Vergaderjaar 2017–2018

34 899 (R2102)

Verdrag inzake luchtdiensten tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, ten behoeve van Curaçao, en de regering van de Staat Qatar; Colombo, 6 december 2017

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 april 2018

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken over de brief van 23 februari 2018 over het Verdrag inzake luchtdiensten tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, ten behoeve van Curaçao, en de regering van de Staat Qatar; Colombo, 6 december 2017 (Kamerstuk 34 899, A/nr. 1).

De vragen en opmerkingen zijn op 29 maart 2018 aan de Minister van Buitenlandse Zaken voorgelegd. Bij brief van 5 april 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het Verdrag inzake luchtdiensten tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, ten behoeve van Curaçao, en de regering van de Staat Qatar (hierna: het verdrag).

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het verdrag.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het verdrag.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het staat met de uitvoering van de motie-Bashir/Elias (Kamerstuk 31 936, nr. 254) inzake het in beeld brengen van oneerlijke concurrentie en mogelijkheden om te komen tot een gelijk spelveld. In hoeverre is het principe van «open skies» nog relevant in de internationale luchtvaart? Welk element van wederkerigheid volgens artikel 9 is hier van toepassing in het verdrag tussen Curaçao, dat geen grote luchtvaartmaatschappij kent, en Qatar? Heeft Curaçao als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden een zelfstandige bevoegdheid tot het sluiten van verdragen inzake luchtdiensten, zoals in dit geval met Qatar? Geldt dit eveneens voor Aruba en Sint-Maarten? Wat is de rol en verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid bij het sluiten van verdragen inzake luchtdiensten van Curaçao, Aruba en Sint-Maarten met andere landen, zoals in dit geval met Qatar? Wat is de reden van Curaçao om met Qatar een verdrag inzake luchtdiensten te sluiten? Is bij de Nederlandse overheid bekend met welke andere landen Curaçao, Aruba en Sint-Maarten voornemens zijn soortgelijke verdragen te sluiten? Kan de Minister verzekeren dat het verdrag geen opmaat zal zijn naar een situatie dat luchtvaartmaatschappijen uit Qatar niet alleen rechtstreeks vanuit Qatar naar Curaçao mogen vliegen, maar ook deze route via Nederland mogen vliegen en Nederlandse passagiers mogen oppikken op hun vlucht naar Curaçao? Welke waarborgen zijn er dan en als deze er niet zijn welke schade kan mogelijk optreden bij de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen als Qatar met een zwaar gesubsidieerde luchtvaartmaatschappij een deel van het marktaandeel op deze lucratieve routes overneemt van bijvoorbeeld KLM?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het verdrag wat betreft het luchtvervoer tussen Curaçao en Qatar geen beperking kent ten aanzien van aanwijzing van luchtvaartmaatschappijen, capaciteit en frequentie. Betekent dit dat Qatar mogelijk met zijn luchtvaartmaatschappij naast een directe, ook een directe lijndienst (met tussenstop elders) tussen Qatar en Curaçao kan opzetten? Hoe verhoudt zich dit tot gesprekken op Europees niveau waarbij het concurrentievoordeel van luchtvaartmaatschappijen uit de Golfstaten ter discussie komt en oneerlijke concurrentie bestreden gaat worden, omdat dit ten koste gaat van Europese luchtvaartmaatschappijen? Kunnen deze leden inzicht krijgen in de bijlagen waarin gewag wordt gemaakt van een routetabel waarin overeengekomen diensten gespecificeerd zijn? In hoeverre is artikel 15 hier relevant? Welke goedkeuring moet er nog plaatsvinden, door wie, wanneer en wat zijn de eventuele mogelijkheden van de Kamer hier?

De leden van de CDA-fractie vinden het wonderlijk dat vermeld wordt dat het verdrag, hoewel daarin de regeringen als partijen worden genoemd, toch zal gelden tussen de staten. Graag vernemen zij waarom dan kennelijk onjuiste benamingen zijn gebruikt en wat de strekking hiervan is.

Deze leden vernemen graag wat de vermoedelijke omvang zal zijn van het beoogde gebruik van de luchtdienst tussen Curaçao en Qatar.

De leden van de D66-fractie vragen met welk oogmerk «open skies» Curaçao-Qatar worden gecreëerd. Zij vragen of het in de rede ligt om dit verdrag ook te doen uitstrekken naar Juliana Airport en Beatrix Airport. Zo nee, waarom niet? Deze leden vragen of Nederland voornemens is voor Curaçao en andere landen binnen het Koninkrijk meer «open skies»-verdragen te sluiten? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

II Reactie van de bewindspersoon

Vraag 1 (VVD)

Hoe staat het met de uitvoering van motie met Kamerstuk 31 936, nr. 254 van de leden Bashir/Elias inzake het in beeld brengen van oneerlijke concurrentie en mogelijkheden om te komen tot een gelijk spelveld?

Antwoord

In de brief aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 21 501-33, nr. 533) is aangegeven dat Nederland van mening is dat discussies over ongeoorloofde staatssteun en oneerlijke concurrentie in Europees verband gevoerd moeten worden. De huidige Europese aanpak sluit aan bij de motie van de leden Bashir en Elias om vanuit Europa tot een gelijk spelveld te komen met o.a. Qatar. Dat wil zeggen dat de inzet is om een einde te maken aan ongelijksoortige concurrentie in ruil voor beperkte markttoegang. Nederland is een actieve deelnemer in de onderhandelingen die sinds 2016 plaatsvinden tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en Qatar anderzijds. Naar verwachting zullen deze onderhandelingen later dit jaar uitmonden in een multilateraal luchtvaartverdrag tussen de Europese Unie en Qatar waarin bepalingen opgenomen zijn ten aanzien van o.a. «eerlijke concurrentie». Het mondiaal liberaliseren van de luchtvaartmarkt is de meest geschikte manier om grotere efficiency in de sector en een groter voordeel voor de consument te bereiken. Daar horen afspraken bij over gelijksoortige concurrentievoorzwaarden. Dergelijke afspraken worden opgenomen zowel in de luchtvaartverdragen die Nederland afsluit met andere landen als in de multilaterale akkoorden die de Europese Unie en haar lidstaten afsluiten met andere landen. Wanneer er sprake zou zijn van een schending of overschrijding van die voorwaarden, kunnen hierover gesprekken worden aangeknoopt met de luchtvaartautoriteiten van het betreffende land met het oogmerk deze te corrigeren en kunnen uiteindelijk ook sancties worden opgelegd.

Vraag 2 (VVD)

In hoeverre is het principe van «*open skies*» nog relevant in de internationale luchtvaart?

Antwoord

Onder voorwaarde van een level playing field is het mondiaal liberaliseren van de luchtvaartmarkt door het afsluiten van open skies verdragen nog altijd een geschikte manier om grotere efficiency in de luchtvaartsector en een groter voordeel voor de consument te bereiken. Ook het verdrag inzake luchtdiensten ten behoeve van Curaçao met Qatar valt vanwege de liberale inhoud in de categorie *open skies*.

Vraag 3 (VVD)

Welk element van wederkerigheid volgens artikel 9 is hier van toepassing in het verdrag tussen Curaçao dat geen grote luchtvaartmaatschappij kent en Qatar?

Antwoord

Wederkerigheid is een basisprincipe binnen bilaterale verdragen inzake luchtdiensten. Artikel 9 is een standaardbepaling in deze verdragen, die de aangewezen luchtvaartmaatschappijen die luchtdiensten uitvoeren de in het artikel genoemde vrijstellingen en andere voordelen biedt. Op dit moment heeft Curaçao geen grote luchtvaartmaatschappij en zal het aspect van wederkerigheid van minder belang zijn maar de rol die Curaçao kan gaan spelen in de Caribische regio op luchtvaartgebied vormt een belangrijk uitgangspunt voor het tot stand brengen van bilaterale verdragen inzake luchtdiensten zowel binnen de regio als daarbuiten.

Vraag 4 (VVD)

Heeft Curaçao als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden een zelfstandige bevoegdheid tot het sluiten van verdragen inzake luchtdiensten, zoals in dit geval met Qatar? Geldt dit eveneens voor Aruba en Sint Maarten?

Antwoord

Curaçao heeft de autonome bevoegdheid om over verdragen, zoals in dit geval een verdrag inzake luchtdiensten met Qatar, te onderhandelen. De bevoegdheid tot het sluiten van verdragen is voorbehouden aan het Koninkrijk der Nederlanden als subject van volkenrecht. Curaçao heeft die bevoegdheid niet. Dit geldt eveneens voor Aruba en Sint Maarten.

Vraag 5 (VVD)

Wat is de rol en verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid bij het sluiten van verdragen inzake luchtdiensten van Curaçao, Aruba en Sint Maarten met andere landen, zoals in dit geval met Qatar?

Antwoord

De Rijksministerraad geeft instemming voor de ondertekening en het inzetten van de stilzwijgende goedkeuringsprocedure van verdragen inzake luchtdiensten ten behoeve van Curaçao, Aruba of Sint Maarten met andere landen. Het Verdrag inzake luchtdiensten ten behoeve van Curaçao met Qatar is voorgelegd aan de Rijksministerraad. Op 27 oktober 2017 is ingestemd met de totstandkoming ervan. Pas na de goedkeuring door de Staten-Generaal kan het verdrag worden bekrachtigd en in werking treden. Het Koninkrijk is uiteindelijk verantwoordelijk voor het uitvoeren van de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag.

Vraag 6 (D66)

Waarom is Nederland voornemens voor Curaçao en andere landen binnen het koninkrijk meer open skies verdragen te gaan sluiten?

Antwoord

Het is niet aan Nederland om te beslissen welke verdragen inzake luchtdiensten tot stand worden gebracht ten behoeve van Curaçao, Aruba of Sint Maarten. Gezien de autonome bevoegdheid beslissen de landen zelf met welke staten zij over een verdrag inzake luchtdiensten willen onderhandelen.

Vraag 7 (VVD)

Wat is de reden van Curaçao om met Qatar een verdrag inzake luchtdiensten te sluiten?

Vraag 8 (D66)

Met welk oogmerk worden open skies Curaçao-Qatar gecreëerd?

Antwoord vragen 7 & 8

Voor de connectiviteit van Curaçao is het afsluiten van bilaterale verdragen inzake luchtdiensten van groot belang. Het vastleggen van de luchtvaartrelatie tussen Curaçao en Qatar is bedoeld om handel, toerisme en investeringen te bevorderen.

Vraag 9 (VVD)

Is bij de Nederlandse overheid bekend met welke andere landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten voornemens zijn soortgelijke verdragen te sluiten?

Antwoord

Ja. Naast het Verdrag inzake luchtdiensten met Qatar is Curaçao voornemens met de navolgende staten verdragen inzake luchtdiensten tot stand te brengen: Belize, Canada, Colombia, Denemarken, de Dominicaanse Republiek, Ecuador, Finland, Gambia, Ghana, Griekenland, Guyana, Italië, IJsland, Jamaica, Jordanië, Koeweit, Luxemburg, Malta, Mexico, Nicaragua, Nigeria, Noorwegen, Oman, Paraguay, Portugal, Seychellen, Sierra Leone, Singapore, Spanje, Tanzania, Trinidad en Tobago, Tsjechië, Uruguay, de Verenigde Arabische Emiraten, Vietnam, Zuid-Afrika, Zweden en Zwitserland.

Sint Maarten is voornemens met de navolgende staten verdragen inzake luchtdiensten tot stand te brengen: Brazilië, Canada, Colombia, Denemarken, de Dominicaanse Republiek, Finland, IJsland, Koeweit, Luxemburg, Noorwegen, Qatar, de Verenigde Arabische Emiraten, Zweden, Zwitserland.

Aruba is voornemens met de navolgende staten verdragen inzake luchtdiensten tot stand te brengen: Colombia en Chili.

Voor de volledigheid wordt verwezen naar de lijst van ontwerpverdragen over de totstandkoming waarvan voor het Koninkrijk onderhandeld wordt. Die lijst wordt op grond artikel 1 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking periodiek aan de Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten verstrekt (zie, laatstelijk, Kamerstuk 23 530, nr. 117).

Vraag 10 (VVD)

Kunt u verzekeren dat het verdrag inzake luchtdiensten tussen Curaçao en Qatar geen opmaat zal zijn naar een situatie dat luchtvaartmaatschappijen uit Qatar niet alleen rechtstreeks vanuit Qatar naar Curaçao mogen vliegen, maar ook deze route via Nederland mogen vliegen en Nederlandse passagiers mogen oppikken op hun vlucht naar Curaçao?

Vraag 11 (VVD)

Welke waarborgen zijn er dan en als deze er niet zijn welke schade kan mogelijk optreden bij de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen als Qatar met een zwaar gesubsidieerde luchtvaartmaatschappij een deel van het marktaandeel op deze lucratieve routes overneemt van bijvoorbeeld KLM?

Antwoord vragen 10 & 11

Als een buitenlandse luchtvaartmaatschappij passagiers aan boord wil nemen op een vlucht vanuit het thuisland via Nederland (in Europa) naar Curaçao, dan moet zowel Curaçao als Nederland (in Europa) apart toestemming verlenen. Nederland (in Europa) zal op basis van de op 6 december 1980 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Staat Qatar inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden geen toestemming verlenen aangezien zij in haar bilaterale luchtvaartverdrag met Qatar geen vijfde vrijheidsrechten is overeengekomen.

Vraag 12 (VVD)

Voor wat betreft het luchtvervoer tussen Curaçao en Qatar kent het verdrag geen beperking ten aanzien van aanwijzing van luchtvaartmaatschappijen, capaciteit en frequentie, betekent dit dat Qatar mogelijk met haar luchtvaartmaatschappij naast een directe, ook een directe lijndienst (met tussenstop elders) tussen Qatar en Curaçao kan opzetten?

Antwoord

De aangewezen luchtvaartmaatschappij van Qatar kan onder het bilaterale verdrag inzake luchtdiensten een indirecte lijndienst (met tussenstop in een derde land) tussen Qatar en Curaçao opzetten. Of de aangewezen luchtvaartmaatschappij ook passagiers mag vervoeren tussen Curaçao en dit derde land, is afhankelijk van de bilaterale afspraken tussen dat derde land en Qatar.

Vraag 13 (VVD)

Hoe verhoudt zich dit op gesprekken op Europees niveau waarbij het concurrentievoordeel van luchtvaartmaatschappijen uit de Golfstaten hebben, ter discussie komen en oneerlijke concurrentie bestreden gaat worden omdat dit ten koste gaat van Europese luchtvaartmaatschappijen?

Antwoord

Curaçao onderhandelt zelf met derde landen over bilaterale verdragen inzake luchtdiensten. Aangezien Curaçao geen onderdeel is van de Europese Unie hoeft zij geen rekening te houden met de EU-onderhandelingen met Qatar over een EU brede luchtvaartovereenkomst.

Vraag 14 (VVD)

Kunnen wij inzicht krijgen in de bijlagen, bijlagen die spreken over een routetabel waarin overeengekomen diensten gespecificeerd zijn?

Antwoord

Het verdrag inzake luchtdiensten ten behoeve van Curaçao met Qatar heeft slechts één bijlage. Deze bijlage is bekendgemaakt in Trb. 2018, nr. 6 (op blz. 10 (Engels) en blz. 20 (vertaling)).

Vraag 15 (VVD)

In hoeverre is artikel 15 hier relevant? Welke goedkeuring moet er nog plaatsvinden, door wie, wanneer en wat zijn de eventuele mogelijkheden van de Tweede Kamer hier?

Antwoord

Het gaat in artikel 15 om goedkeuring van specifieke vluchtschema's door de luchtvaartautoriteiten van Qatar dan wel de luchtvaartautoriteiten van Curaçao nadat de goedkeuring (aanwijzing) voor het uitvoeren van vluchten op de in de bijlage bij het verdrag vastgelegde routes al is geformuleerd via diplomatieke kanalen. Indien de aangevraagde vluchtschema's passen binnen de in het verdrag gemaakte afspraken, is deze goedkeuring een administratieve handeling van de luchtvaartautoriteiten van de landen. In het geval van Curaçao is dit de Curaçaose Burgerluchtvaart autoriteit. De Tweede Kamer heeft in de uitvoeringsfase van het verdrag geen rol meer te spelen.

Vraag 16 (D66)

De leden van de D66-fractie vragen of het in de rede ligt om dit verdrag ook te doen uitstrekken naar Juliana Airport en Beatrix Airport? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De territoriale reikwijdte van het verdrag inzake luchtdiensten ten behoeve van Curaçao met Qatar is beperkt tot Curaçao. Uitbreiding tot Aruba (Beatrix Airport) en Sint Maarten (Juliana Airport) is dan ook niet mogelijk. Aruba en Sint Maarten zijn vrij te onderhandelen over een eigen bilateraal verdrag inzake luchtdiensten met Qatar.

Vraag 17 (CDA)

De leden van de CDA-fractie vernemen graag wat de vermoedelijke omvang zal zijn van het beoogde gebruik van luchtdienst tussen Curaçao en Qatar.

Antwoord

Dat is niet te zeggen aangezien er op dit moment geen concrete plannen bestaan om luchtdiensten op te starten tussen Curaçao en Doha.

Vraag 18 (CDA)

De leden van de CDA-fractie vinden het wonderlijk dat vermeld wordt dat hoewel in het verdrag de regeringen als partijen worden genoemd, het verdrag toch zal gelden tussen de staten. Graag vernemen zij waarom dan kennelijk onjuiste benamingen zijn gebruikt en wat de strekking is.

Antwoord

Er zijn staten, waaronder Qatar, die alleen verdragen tussen regeringen kunnen en willen sluiten. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft naar aanleiding van adviezen van de Raad van State (bijvoorbeeld kamerstuk 24 037, nr.149a en A) al aangegeven dat zowel volkenrechtelijk als staatsrechtelijk de staat en niet de regering als verdragspartij geldt, ook al wordt in de titel van, de preambule van en de slotformulering van een verdrag verwezen naar regeringen.