

Den Haag, 19 juli 2016

Instructie voor de delegatie van het Koninkrijk der Nederlanden naar de 39^{ste} zitting van de Algemene vergadering (Assembly) van de International Civil Aviation Organization (ICAO), te houden van 27 september tot 7 oktober 2016 te Montréal, Canada.

Inleiding en werkwijze delegatie

• ***Inleiding***

De agenda van de 39e zitting van de ICAO Assembly omvat een breed scala aan onderwerpen op economisch, technisch, juridisch, administratief, milieu/klimaat, beveiliging- en veiligheidsgebied. De geannoteerde agenda (A39-WP1) bevat vooralsnog 58 agendapunten verdeeld over de plenaire vergadering, een *executive* commissie, een juridische commissie, een economische commissie, een technische commissie, alsmede een administratieve commissie.

Voor Nederland staan er twee politiek belangrijke onderwerpen op de agenda te weten: op het gebied van klimaat, overeenstemming over een GMBM om de CO₂ emissies van de wereldwijde burgerluchtvaart terug te dringen en afspraken met betrekking tot "Flying over conflict zones" de follow up van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake de MH17.

Met betrekking tot het thema klimaat, en in het bijzonder de invoering van een compensatiemechanisme voor CO₂-emissies door de luchtvaart, hebben in de aanloop naar de Assembly een aantal High Level meetings plaats gevonden. Op basis daarvan is de verwachting dat er tijdens de Assembly een akkoord kan worden bereikt.

Daarnaast staat een mogelijke verdragswijziging van de Chicago Conventie uit 1944 op de agenda die echter voor Nederland niet controversieel is. Het betreft de stemming over de uitbreiding van het aantal ICAO Council zetels en de uitbreiding van het aantal zetels in het Air Navigation Comité. Beide voorstellen zijn in de European Civil Aviation Conference (ECAC) voorbereid.

• ***Werkwijze delegatie***

De delegatie laat zich ten aanzien van de luchtvaartonderwerpen, zoals neergelegd in de geannoteerde agenda, leiden door de in deze instructie opgenomen algemene, politieke - alsmede specifieke richtlijnen.

De agenda bevat een groot aantal onderwerpen welke geheel, of gedeeltelijk, onder de competentie vallen van de Europese Unie (EU). Voor deze onderwerpen geldt de gemeenschappelijke positie die binnen de EU is overeengekomen ten aanzien van de ICAO Assembly. Voor de meeste onderwerpen zijn EU posities bepaald aan de hand van papers die in COREPER zijn afgestemd en bij ICAO ten behoeve van de agenda van de Assembly zijn ingediend. Verdere aanvullingen en aanpassingen hierop worden volgens de daarvoor geldende gemeenschappelijke procedures vastgesteld. In het algemeen zal de delegatie zich steeds richten op de zo efficiënt mogelijk verwezenlijking van het gemeenschappelijke beleid.

Naast de afstemming in EU-verband, heeft de delegatie ten aanzien van de in aanmerking komende agendapunten tevens overleg met de partners in de ECAC; in ABIS-verband (Oostenrijk, België, Luxemburg, Ierland, Zwitserland, Portugal en Kroatië) en indien gewenst en nuttig met andere landen en/of regio's. Slowakije fungeert in de tweede helft van 2016 als voorzitter van de EU. Met het oog daarop wordt dan ook met dit land overlegd. De Europese Commissie is tijdens de Assembly aanwezig als *observer*. Woordvoerderschap op de EU-onderwerpen wordt volgens de daarvoor geldende EU procedures bepaald.

In haar standpuntbepaling dient de delegatie steeds alert te zijn op de wenselijkheid om de speciale positie van Curaçao, Sint Maarten en Aruba, als Koninkrijkspartners mede tot uiting te laten komen. Bij verschillen van visie zal de delegatie in goed overleg tot een oplossing komen, waarbij steeds een volledige belangen afweging dient te worden gemaakt. De eindverantwoordelijkheid voor een beslissing tijdens de vergadering ligt bij het hoofd van de delegatie. Op die onderwerpen waar Europese competentie bestaat of een gemeenschappelijke EU-

positie is afgesproken, volgt de Koninkrijksdelegatie het overeengekomen gemeenschappelijke EU-standpunt.

Het hoofd van de delegatie zal de in de verschillende vergaderingen in te nemen standpunten in het (in principe) dagelijks te houden delegatieoverleg afstemmen met de delegatieleden.

De delegatie is zodanig samengesteld dat op adequate wijze en op het juiste niveau geparticipeerd kan worden in de plenaire vergadering en de verschillende commissies, die voor een belangrijk deel overlappend in tijd bijeenkomen.

- **Algemene en politieke richtlijnen**

Indien landen bezwaar maken tegen deelname of de geloofsbrieven van bepaalde landen zal, indien noodzakelijk, contact worden opgenomen met het ministerie van Buitenlandse Zaken. De delegatie dient zich actief in te zetten voor de totstandkoming van gezamenlijke EU/ECAC standpunten, in het bijzonder op de onderwerpen waaraan ICAO prioritaire aandacht zal dienen te geven. Eventuele politieke aangelegenheden dienen bij voorkeur binnen de kaders van het "Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid" te worden beschouwd.

De delegatie dient het standpunt uit te dragen dat de ICAO zich, net als andere gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties, dient te richten op de onderwerpen die tot haar mandaat behoren. De delegatie dient geen medewerking te verlenen aan zuiver politieke resoluties die buiten het mandaat van ICAO vallen.

Het is aan ICAO als gespecialiseerde VN Organisatie en als mondiale burgerluchtvaartorganisatie om kader- en minimumstandaards te ontwikkelen voor de (inter)nationale burgerluchtvaart op verschillende terreinen. Het verdrag van Chicago en de daaronder vallende Annexen (19 in totaal) vormen daarbij de basis. De kernverantwoordelijkheid van ICAO richt zich met name op de volgende onderwerpen:

- Veiligheid (Safety)
- Beveiliging (Security)
- Capaciteitsproblematiek (Air Traffic Management; ATM)
- Economie
- Milieu en Klimaat
- Bedrijfsvoering ICAO organisatie (HRM, financiën, facilitaire zaken etc.)

In het kader van de effectiviteit en de prioriteitstelling dient ICAO uiterste terughoudendheid te betrachten waar het gaat om het aanpakken van nieuwe taken en verantwoordelijkheden.

Het Koninkrijk der Nederlanden kan nieuwe activiteiten op de agenda van ICAO steunen, indien deze

- a) tot een van de kernaandachtsgebieden behoren, en
- b) voorzien zijn van specifieke financiële kaders.

Alle voorstellen die Nederland steunt via de EU/ECAC voldoen aan deze voorwaarden.

- **Richtlijnen per onderwerp**

Onderstaand wordt nader ingegaan op de hierboven genoemde prioriteiten voor ICAO werkzaamheden in het komende triennium vanuit een Europees en Koninkrijks perspectief.

Er staan drie **dossieroverstijgende** Europese Working Papers (WP's) geagendeerd te weten op het terrein van: Cyber security, RPAS en Drones en Capacity building in de luchtvaart.

1. Luchtvaartveiligheid (Safety)

De luchtvaartveiligheid is de afgelopen decennia sterk verbeterd. Door de steeds voortgaande groei van de luchtvaart, blijft aandacht voor de vliegveiligheid noodzakelijk, met name in die regio's waar de door ICAO ontwikkelde technische en operationele normen niet of onvoldoende worden nageleefd. Het Koninkrijk der Nederlanden zal voor en tijdens de Assembly nauw samenwerken met de Europese Commissie, met het ECAC secretariaat en met het Slowaakse voorzitterschap, bij de bepaling van gezamenlijke Europese standpunten met betrekking tot voorstellen van andere landen en het ICAO secretariaat. Uitgangspunt voor de delegatie is de EU WP's.

Op het terrein van Luchtvaartveiligheid zijn er vier Europese WP's voorbereid. Deze betreffen:

- Transitie naar risk based oversight;
- Betere erkenning van regionale organisaties op het terrein van veiligheid;
- Ongevalsonderzoeksaanbevelingen en;
- Flying over conflict zones.

Daarnaast zijn er twee Information Papers (IP's) voorbereid inzake:

- Flying over conflict zones (achtergrondinformatie bij het WP);
- German Wings en de mentale gezondheid van piloten.

De voor Europa en het Koninkrijk der Nederlanden prioritaire onderwerpen zijn: Het concreter verankeren van de aanbevelingen uit het ongevalsonderzoeksrapport MH17 in het ICAO werk programma voor conflict zones. Het WP geeft invulling aan de diverse onderwerpen uit het OVV onderzoeksrapport die mede met de Tweede Kamer zijn gecommuniceerd. Voorts is er discussie binnen ICAO over de toekomst van de ICAO Conflict Zone Information Repository (De ICAO website), waarbij veel landen aandringen op het onderzoeken van alternatieve opties. Het WP steunt het repository. Het is van belang dat er een mondiale website blijft bestaan, naast regionale initiatieven, zoals in Europa. Wel zijn alternatieven denkbaar van de huidige invulling. Deze zouden in de komende periode moeten worden beschouwd.

Alle voornoemde onderwerpen op het terrein van luchtvaartveiligheid sluiten aan bij de agendapunten van de Assembly (Technical Committee en het Executive Committee) en bij de prioriteiten die op nationaal niveau in Nederland gehanteerd worden met betrekking tot het verbeteren van de veiligheid in de luchtvaart, zoals onder andere geformuleerd in de 'Beleidsagenda Luchtvaartveiligheid' en het 'State Safety Programme'.

2. Beveiliging (Security) inclusief Facilitatie

De aanhoudende dreiging van terroristische aanslagen op de burgerluchtvaart maakt dat het thema beveiliging voor ICAO een prioritair onderwerp blijft. De constant ontwikkelende dreiging die zich ook vanuit niet EU landen op vluchten naar de EU richt resulteert in hernieuwde aandacht voor het versterken van het mondiale beveiligingsniveau. Daarbij wordt gewerkt aan verbeterd toezicht op het naleven van de Standaards en effectievere capaciteitsopbouw die daarmee gepaard moet gaan.

De voorbereiding van de gezamenlijke EU/ECAC positie voor de Assembly op het gebied van beveiliging burgerluchtvaart is afgerond. De positie van de delegatie wordt met name bepaald door de prioriteiten geschetst in de twee Europese WP's die in COREPER zijn geaccordeerd. Er wordt één Europees WP ingediend dat zich richt op doorontwikkeling van het ICAO Universal Security Audit Programme, zodat dit beter bijdraagt aan een effectieve implementatie van de gestelde beveiligingsstandaarden. Daarnaast wordt er een themaoverstijgend WP ingediend dat zich richt op effectievere inzet van capaciteitsopbouw. De delegatie van het Koninkrijk der Nederlanden zal, gezien het belang van een mondiaal hoog niveau van de beveiligingsmaatregelen voor de burgerluchtvaart, de EU positie actief uitdragen.

3. Luchtruim capaciteit (Air Traffic Management ATM)

Het Global Air Navigation Plan (GANP) is gericht op prestatieverbeteringen van het ATM systeem (capaciteit en efficiency) en moet zorgen voor wereldwijde interoperabiliteit in alle technische systemen en procedures voor ATM. Voor Europa moeten het GANP en de Aviation System Block Upgrade (ASBU) de inbedding vormen voor de invoering van de SESAR concepten en technologie (SES ATM Research). SESAR is de technische component van het proces van Single European Sky en draagt bij aan het verhogen van de prestaties van het ATM systeem. Op wereldwijde schaal liggen de belangen van bijvoorbeeld Europa, de Verenigde Staten, Japan en Australië vooral in het verhogen van de prestaties van het ATM systeem op capaciteit en efficiency. Sommige andere delen van de wereld hebben vooralsnog meer belang bij het verzekeren van een hoog niveau van veiligheid van hun dienstverlening en kennen nog geen nijpende problemen met capaciteit.

Voor Nederland is de invoering van SESAR van groot belang voor de bereikbaarheid van Schiphol, inclusief het uitvoeren van de afspraken tussen de luchthaven en zijn omgeving. Het biedt ook de mogelijkheden om optimaal gebruik te kunnen maken van het kleine en drukbevoegen Nederlandse

luchtruim door alle luchtruimgebruikers. Daarnaast is het van belang dat er wereldwijde interoperabiliteit geborgd is voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen zodat zij de apparatuur aan boord van haar vliegtuigen optimaal en wereldwijd kan gebruiken.

Europa zal specifiek twee WP's en één IP op het gebied van ATM presenteren die van de delegatie met name het veld bepalen waarbinnen gehandeld wordt:

1. Een WP ter ondersteuning van de (in omvang beperkte) aanpassingen van het GANP en de ASBU's. Hierin wordt aandacht gevraagd voor de noodzaak van een fundamentele aanpassing in 2019, waarbij de inzet moet zijn om het GANP prestatie gedreven te maken en nadrukkelijker in te richten als strategisch planninginstrument voor de regionale implementatieprogramma's.
2. Een WP waarin aandacht wordt gevraagd voor sterkere coördinatie van de eisen (technische standaarden) aan apparatuur voor communicatie, navigatie en surveillance, en informatiemanagement. De focus moet gericht zijn op de operationele en tijdige toepassing hiervan. Ook stelt het paper het belang aan de orde van wereldwijde uitwisseling van vluchtgegevens tussen regio's.
3. Een IP dat de stand van zaken beschrijft van de implementatie van het GANP in Europa. Dit wordt in Europa uitgevoerd binnen het kader van Single European Sky op basis van de oplossingen die voortkomen uit het SESAR onderzoeksprogramma. Het paper geeft ook inzicht in de prestatie gebaseerde aanpak in Europa en het rapportage instrument aan ICAO dat Europa gebruikt, het zogenaamde ESSIP/LSSIP dat is opgezet door Eurocontrol.

Voor het Koninkrijk der Nederlanden is de uiteindelijke inzet gericht op het bereiken van de voor Europa vereiste ICAO-regelgeving voor de implementatie van SESAR door middel van het GANP, ASBU's en (technische) standaarden. Dit moet de wereldwijde interoperabiliteit in luchtverkeersleidingstechnologie, inclusief de technologie in vliegtuigen waarborgen. Er zijn voornamelijk op het gebied van ATM geen specifieke belangen voor het Koninkrijk der Nederlanden geïdentificeerd die buiten deze inzet zouden vallen.

4. Klimaat en Milieu

Het beperken van de invloed op klimaat en milieu ten gevolge van de luchtvaart blijft voor ICAO een van de belangrijkste opgaven. Tijdens de Algemene Vergadering wordt daarin onderscheid gemaakt tussen milieuaspecten van lokaal/regionaal belang, zoals de geluidsbelasting rond luchthavens en in klimaat gerelateerde mondiale maatregelen die gericht zijn op de reductie van de CO₂-emissies door de luchtvaart.

De ECAC/EU positie op gebied van klimaat en milieu is verwoord in twee WP's die door het COREPER zijn geaccordeerd:

1. non-GMBM environment paper
2. Global Market Based Measure (GMBM).

De standpunten van de EU/ECAC in de WP's ten aanzien van de verschillende onderwerpen zijn als volgt:

1. Er zal brede steun worden gegeven aan de door het milieucmité van ICAO (CAEP) bereikte resultaten in de afgesloten cyclus (2013-2016) en aan het vastgestelde programma voor de periode 2016-2019. Daarbij gaat het specifiek om de implementatie van de vastgestelde CO₂-standaard voor nieuwe en bestaande vliegtuigtypen en van een tijdelijke fijnstof-standaard. Verder wordt het belang onderschreven van een verdere ontwikkeling van de toepassing van biobrandstoffen met inbegrip van de duurzaamheidseisen waaraan deze brandstoffen zullen moeten voldoen. Daarnaast wordt gepleit voor het stellen van lange termijn klimaatdoelen en een geïntegreerde aanpak, om die doelen te bereiken.

Het Koninkrijk der Nederlanden steunt het Europese standpunt dat het proces binnen CAEP op een waar mogelijk open en transparante wijze moet plaatsvinden met alle relevante partijen. Ook is Nederland van mening dat actieve ondersteuning van ontwikkelingslanden moet worden voortgezet bij het duurzaam ontwikkelen van hun luchtvaartactiviteiten en de implementatie van de in ICAO vastgestelde maatregelen.

2. De absolute prioriteit ligt bij het maken van harde afspraken over maatregelen op het gebied van het beperken van de gevolgen van de luchtvaart voor het klimaat. De doelstelling is een mondiaal systeem waarmee CO₂-emissies worden gecompenseerd om te komen tot klimaat neutrale groei van de wereldluchtvaart. Een besluit is essentieel om mogelijk na 2020 met het systeem te kunnen starten. Voor de EU zijn de volgende drie aspecten van groot belang:
 - a. milieu-integriteit: een zo groot mogelijk deel van de internationale luchtvaartemissies moet onder het systeem vallen;
 - b. het systeem, moet rekening houden met de specifieke omstandigheden van met name ontwikkelingslanden en landen met een zeer kleine luchtvaartsector;
 - c. een sterke review clause moet er voor zorgen dat het systeem gedurende de looptijd kan worden aangescherpt.

Het besluit in de Assembly bepaalt ook de wijze, waarop in Europa verder zal worden gegaan met het EU ETS na 2017. Er zal door de EU worden bepaald of en in welke vorm het EU ETS zal blijven bestaan tot aan de invoering van een mondiaal systeem. Het Koninkrijk der Nederlanden is voorstander van een mondiaal systeem gezien het belang van een gelijk speelveld en grotere reductiecapaciteit van een mondiaal systeem. Daarbij moet ook voorkomen worden dat een situatie ontstaat waarin sprake is van een lappendeken van regionale systemen.

5. Economie

Economie is één van de vijf deelterreinen van de strategische ICAO agenda voor het komend triënnium. In algemene zin zijn alle ICAO lidstaten voorstander van geleidelijke liberalisering van de markttoegang onder het bestaande systeem van bilaterale luchtvaartverdragen. Sommige niet Europese landen zijn echter van mening dat liberalisering geleidelijk dient te geschieden opdat de eigen luchtvaart industrie zich kan ontwikkelen. Naast liberalisering is het eveneens van belang om te komen tot een level playing field.

De EU/ECAC zal één WP indienen waarin de prioriteiten voor de komende jaren worden neergelegd. Over deze prioriteiten bestaat mondiaal een grote mate van consensus, maar de concrete uitvoering zal mede afhangen van de beschikbaarheid van mensen en middelen ten behoeve van de overige prioritaire terreinen van strategisch ICAO beleid. Het lijkt er op dat de Economische onderwerpen, gelet op de consensus die reeds is bereikt tijdens de laatste Air Transport Conferentie, niet controversieel zullen worden tijdens de Assembly.

6. Bedrijfsvoering ICAO organisatie

Er zullen tijdens de Assembly beslissingen worden genomen aangaande:

- de samenstelling en het voorzitterschap van de ICAO Council;
- de samenstelling van de ICAO Air Navigation Commission;
- de hoogte van het ICAO budget en de contributie voor de lidstaten voor de komende drie jaren en;
- de inrichting, efficiency en effectiviteit, van de ICAO organisatie zelf.

Tijdens de Assembly zullen er voorstellen worden gepresenteerd ten behoeve van hervorming van ICAO tot een efficiënte, transparante en productieve organisatie, met een meer evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de Council en de Secretaris Generaal.

In breder perspectief steunen de EU en ECAC de activiteiten die zijn ondernomen om te bezien of het huidige verdragstelsel voldoet aan de eisen van de toekomstige luchtvaart. De nadruk zal daarbij liggen op enerzijds de modernisering van de interne organisatie van ICAO zelf met inachtneming van de positie van ICAO binnen de algemene VN herziening en anderzijds zal gekeken worden naar meer inhoudelijke vraagstukken zoals het belang van de herziening van de Rome Conventie.

A. Council verkiezingen

De ICAO Council zal een nieuwe president dienen te kiezen die het dagelijks bestuur voor de komende drie jaar zal voorzitten. Tot nu toe heeft alleen Nigeria zich kandidaat gesteld voor deze functie. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft nog geen finaal oordeel over de kandidaat.

Tijdens de Assembly zal de verkiezing van de nieuwe Council voor het komend triennium plaatsvinden. De ABIS groep draagt Ierland voor als kandidaat voor Part II van de Council. Naar verwachting zullen er zich ten aanzien van PART I en II geen verrassingen voordoen.

In Part II zal de Centraal en Oost Europese Rotatiegroep (CERG) plaats maken voor de Black Sea and Caspian Sea Group (BSCG) met als kandidaat lidstaat Turkije. In ruil zal de CERG groep een gegarandeerde zetel krijgen in de Air Navigation Commission van ICAO.

In part III ligt de situatie anders. Hiervoor zijn meer landen kandidaat dan de 13 plaatsen die beschikbaar zijn. In goede samenspraak met het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal een afweging van kandidaturen worden gemaakt en een groslijst worden opgesteld. Belangrijk hierbij is of steunruil kan worden verkregen voor de ABIS kandidaat (Ierland).

B. Budget en begrotingszaken

Het onderwerp budgetbeheersing zal ook een belangrijke rol spelen bij het bepalen van de beleidsprioriteiten van ICAO in de komende jaren. Onder de voornaamste contribuanten (VS, Japan, Duitsland bestaat consensus dat het budget van ICAO het komend triennium niet zal mogen groeien. Hun beleid is gericht op een zogenaamde Zero Nominal Growth van een totaal budget van CAD 266.2 miljoen. Evenwel aangezien de inkomsten van het totale ICAO budget teruglopen vanwege een teruggang in andere inkomsten zal voor een aantal lidstaten de contributie gaan stijgen. Met name China en de BRIC landen zullen dan meer moeten gaan bijdragen. Voor het Koninkrijk der Nederlanden betekent dit een relatieve verlaging van de huidige contributie bijdrage (van 1,85% naar 1,58 %). Het Koninkrijk der Nederlanden steunt dit.

Het beleid van het Koninkrijk der Nederlanden ten aanzien van de budgettaire voornemens is afgestemd met de ABIS-landen. Binnen ABIS verband zal –met de huidige financiële voorstellen, de contributie voor de ABIS landen gelijk blijven In de jaarlijkse bijdrage aan ICAO blijft ABIS met deze nieuwe financiële voorstellen de vijfde contribuant binnen ICAO.

B. Resterende onderwerpen

Eventuele bijkomende/aanpalende werkdocumenten zijn afgestemd en geaccordeerd in de daarvoor bestemde overleg gremia (EU verband, ECAC verband, COREPER en Transportraad) en vormen een integraal onderdeel van de Nederlandse positie. Voor het overige wordt gehandeld conform de algemene lijnen van deze instructie.

• De Koninkrijksdelegatie

Door het beperkte aantal plaatsen zal de delegatie afhankelijk van de onderwerpen wisselend van samenstelling zijn.

De delegatie zal bestaan uit:

- | | |
|------------------------|--|
| 1. Mw. S. Dijkma | Staatssecretaris van infrastructuur en Milieu |
| 2. Dhr. R. Huyser | Directeur Luchtvaart |
| 4. Dhr. J. Stremmer | Plaatsvervanger directeur Luchtvaart |
| 5. Dhr. T. van Es | Woordvoerder staatssecretaris |
| 5. Dhr. S. van Dijk | Luchtvaartveiligheid expert |
| 6. Mw. I. van Gasteren | Liaison officer ICAO/EU/ECAC/ABIS |
| 7. Dhr. M. Lunter | Klimaat en duurzaamheid expert |
| 8. Dhr. E. de Vries | ATM expert |
| 9. Dhr. M. de Jong | Flying over conflict Zones expert |
| 10. Mw. S. Lahdahda | Ministerie van Veiligheid en Justitie/ NCTV beveiliging expert |
| 11. Nog niet bekend | Vertegenwoordiging Luchtvaart Curaçao |
| 12. Dhr. E. Kelly | Sector directeur Luchtvaart Aruba |
| 13. Dhr. L. Halley | Directeur Luchtvaart Sint Maarten |

Deze delegatie zal niet in zijn geheel gedurende de hele Assembly aanwezig zijn maar op specifieke momenten dat expertise benodigd is.

Observers:

Als observers kunnen enkele vertegenwoordigers van de (Nederlandse) luchtvaartsector en andere betrokkenen deel nemen op eigen titel en kosten.