

Goedkeuring van de op 3 april 1957 te Washington tot stand gekomen Luchtvaartovereenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Sinds het einde van de tweede wereldoorlog heeft de Regering van het Koninkrijk ernaar gestreefd, met de Regering der Verenigde Staten van Amerika te geraken tot een stabiele, volkenrechtelijk vaststaande regeling, welke aan de K.L.M. een redelijk aandeel zou verzekeren in het luchtverkeer naar en via de Verenigde Staten. De ontwikkeling van de K.L.M. tot een wereldomvattend luchtvervoersbedrijf dateert reeds van vóór de oorlog, doch nam in het jongste decennium zulk een vlucht, dat verhoogde inspanning van regeringswege tot het verkrijgen van landingsrechten noodzakelijk werd in het belang ener redelijke expansie. Hierbij kon niet worden volstaan met een beleid, gericht op verwerving van vergunningen, welke unilateraal door het betreffende andere land konden worden verleend, konden worden onthouden en zelfs eenzijdig worden opgezegd, omdat de dynamische groei der burgerluchtvaart voor het ontwerpen van verantwoorde toekomstplannen een hechter basis vergt dan die van tijdelijke of incidentele commerciële rechten. Enkele tientallen luchtvaartovereenkomsten met andere landen leggen getuigenis af van de door de Regering van het Koninkrijk in overeenstemming met de K.L.M. ontplooiende activiteit op dit gebied.

Onder deze luchtvaartovereenkomsten komt een bijzondere plaats toe aan die, welke op 3 april 1957 te Washington door Nederlandse en Amerikaanse gevolmachtigden is ondertekend. Zij ontleent haar betekenis minder aan de inhoud van haar artikelen dan wel aan een aantal begeleidende omstandigheden, zoals de belangrijkheid van de lijnen op de Verenigde Staten, de tegenstelling tussen een liberale en een restrictieve luchtvaartpolitiek, de lange en moeizame weg, die tot haar ondertekening heeft gevoerd, en de belangstelling, waarmee de voorbereiding is omgeven.

De Regering van het Koninkrijk is immer een overtuigd voorstander geweest van het beginsel van vrijheid in de lucht. Het lag dan ook geheel in haar lijn, zich in principe ten volle bereid te verklaren om in een overeenkomst, welke het aandeel der K.L.M. in het luchtverkeer naar en via de Verenigde Staten zou regelen, alle door de Amerikaanse Regering gewenste routes naar en via de onderscheidene delen van het Koninkrijk toe te staan, met alle op die routes gewenste commerciële landingsrechten. Hier stond geen gelijksoortige bereidheid tegenover in de Verenigde Staten, die steeds meer zijn gaan behoren tot de groep der protectionistische staten, hoewel zij reeds verreweg de belangrijkste luchtvaartmogendheid waren, terwijl het Koninkrijk der Nederlanden na Groot-Brittannië en Frankrijk de vierde plaats bezet.

De moeilijkheid om tot een akkoord te komen ten gevolge van deze tegenstelling der luchtvaartpolitieke opvattingen blijkt uit de weinig opwekkende, bijna elfjarige voorgeschiedenis van de onderhavige Overeenkomst. Toen namelijk in september 1946 de eerste Nederlands-Amerikaanse besprekingen ter zake te 's-Gravenhage plaatsvonden, werd wel betrekkelijk spoedig overeenstemming bereikt omtrent de ontwerp-tekst van de bepalingen der Overeenkomst, doch de Amerikaanse delegatie bleek niet gemachtigd te zijn, de van Nederlandse zijde voorgestelde routes goed te keuren. Voor verder overleg inzake dit essentiële punt werden de Nederlandse vertegenwoordigers naar Washington verwezen. Dit overleg is inderdaad keer op keer

gevoerd, tot voor kort echter zonder enig positief resultaat.

Inmiddels werd door beide Regeringen gehandeld volgens een voorlopig systeem van tijdelijke „permits” voor de wederzijdse luchtvaartmaatschappijen. Op deze basis exploiteert de K.L.M. sedert 1946 de lijn Amsterdam-New York en sedert 1942 de lijn Curaçao-Miami, terwijl Amerikaanse maatschappijen op overeenkomstige grondslag commerciële landingsrechten uitoefenen te Amsterdam, Paramaribo en Willemstad.

Vormden de concrete Nederlandse routeverlangens tot dusverre het enige struikelblok, principiële bezwaren tegen de vrijheid in de lucht werden door de Amerikaanse vertegenwoordigers eerst tijdens de in 1951 gevoerde onderhandelingen geopperd, toen zij kwamen met een zo restrictieve interpretatie van de ontworpen „capaciteitsbepaling” (artikel 10 van de onderhavige Overeenkomst), dat de toepassing daarvan zowel voor de exploitatie van de K.L.M.-diensten op de Verenigde Staten als voor de verdere ontwikkeling van de wereldluchtvaart in haar geheel ernstige gevolgen zou kunnen hebben. Deze interpretatie werd dan ook door de Nederlandse delegatie afgewezen. Na moeilijke besprekingen stelden beide Regeringen zich tevreden met handhaving van de status quo van 1946.

Op 27 juli 1955 zouden andermaal officiële besprekingen over het tot stand brengen der Overeenkomst plaatsvinden. Kort tevoren echter werd vanwege de Amerikaanse Regering en de Duitse Bondsregering een luchtvaartakkoord geparafeerd en vervolgens ondertekend, dat een storm van protesten ontketende van de kant der belanghebbende Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen, die hun Regering beschuldigden van te grote vrijgevigheid jegens de „Lufthansa” ten aanzien van de aan deze maatschappij toegekende routes en commerciële landingsrechten op Amerikaans grondgebied. Deze protesten vonden weerklink bij de Amerikaanse Senaat en andere instanties en in de gegeven situatie achtte de Amerikaanse Regering het niet opportuun, de onderhandelingen met Nederlandse vertegenwoordigers doorgang te doen vinden. Met tegenzin berustte de Regering van het Koninkrijk in uitstel van het overleg, dat na ernstige Nederlandse aandrang eerst op 5 april 1956 weder werd opgevat.

Het hoogst onbevredigend resultaat der moeizame besprekingen van 1956 is de Staten-Generaal genoegzaam bekend, onder meer uit de antwoorden van de tweede ondergetekende op schriftelijke vragen van de leden Posthumus en Blaisse (Aanhangsel *Handelingen* II 1956, deel III, nrs. 3002/3).

Gelet op de omstandigheid, dat Nederland (met Luxemburg, dat geen eigen luchtvaartactiviteit ontwikkelt) als het enige land in West-Europa nog geen luchtvaartovereenkomst met de Verenigde Staten had gesloten, en gelet op de voor Britse, Scandinavische en Duitse maatschappijen toegestane landingsrechten aan de Amerikaanse westkust, bleef de Regering van het Koninkrijk, in overeenstemming met de Regeringen der onderscheidene Rijksdelen, in overeenstemming ook met de K.L.M., van mening, dat een overeenkomst diende te worden gesloten, krachtens welke de K.L.M. gerechtigd zou zijn om, behalve de beide reeds krachtens vergunning bevolgen routes, ook de routes te exploiteren van Nederland via tussenliggende punten en Montreal naar Los Angeles en vice versa, van Nederland via tussenliggende punten en Montreal naar Hous-

ton en vice versa, en van de Nederlandse Antillen naar New York en vice versa.

Hozeer de Regering van het Koninkrijk het tot stand komen van een overeenkomst, die recht op exploitatie der genoemde routes zou geven, een zaak van algemeen Nederlands belang achtte, moge onder meer blijken uit het feit, dat de jongste Troonrede van de redelijkheid der Nederlandse verlangens gewaagt, dat de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken het voorzitterschap der Nederlandse delegatie tijdens de op 19 maart 1957 te Washington hervatte onderhandelingen bekleedde, en dat de Minister-President zich in een persoonlijk schrijven over deze aangelegenheid tot de President der Verenigde Staten heeft gericht. De Regering wist zich hierbij gesterkt door het inzicht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, die de goedkeuringsprocedure van het Vriendschapsverdrag met de Verenigde Staten opschortte tot een tijdstip, waarop ook het resultaat der luchtvaartbesprekingen in de beschouwingen zou kunnen worden betrokken.

Niet slechts voor het Koninkrijk alleen, doch tevens voor de wederzijdse betrekkingen tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten is het dan ook verblijvend, dat het overleg te Washington tot een positief resultaat heeft gevoerd. Dit overleg is geenszins zonder moeilijkheden verlopen. De gecompliceerde verhouding tussen de Amerikaanse Administratie en het Congres en de invloed van de luchtvaartmaatschappijen op het overheidsbeleid te dezen leidden ertoe, dat het bijzonder netelig was tot een bevredigende regeling met de Amerikanen te komen.

Met de delegatie is de Regering van het Koninkrijk overtuigd, dat het bereikte resultaat inderdaad het maximum is, dat in de gegeven omstandigheden kon worden verkregen. Dit resultaat kan het best worden gekarakteriseerd als een redelijk compromis, dat de elementen bevat voor een uiteindelijk tot stand te brengen overeenkomst, welke de billijke Nederlandse verlangens vollediger zal bevredigen dan thans het geval is. Het heeft de Regering van het Koninkrijk zeer teleurgesteld, dat de route naar Los Angeles, waaraan terecht zo grote betekenis wordt gehecht voor de toekomstige positie van de K.L.M. en voor de economie van het Koninkrijk, niet in de Overeenkomst kon worden opgenomen. De weerstand daartegen in Amerikaanse luchtvaartkringen en in het Congres sproot, behalve uit een overdreven vrees voor de concurrentiekracht van de K.L.M., voort uit het besef, dat geen precedent voor onderhandelingen met andere landen mocht worden geschapen. De Regering van het Koninkrijk vertrouwt echter, dat binnen afzienbare tijd de inzichten en de omstandigheden in de Verenigde Staten zodanig zullen zijn, dat bij een heropening van het gesprek meer begrip zal worden getoond voor het feit, dat Nederland tot de vier grote luchtvaartmogendheden behoort, alsmede meer tegemoetkomendheid ten aanzien van de Nederlandse wensen. Als aanwijzing in die richting mag onder meer worden gezien, dat, zoals blijkt uit de bij de Overeenkomst gevoegde briefwisseling, de Regeringen ervan doordrongen zijn, dat van een voor beide partijen bevredigende overeenkomst niet kan worden gesproken zolang het de K.L.M. niet is toegestaan luchtdiensten naar Los Angeles te exploiteren, en dat de Regering van het Koninkrijk op korte termijn te Washington zal terugkomen op deze aangelegenheid. Het ontbreken van de verbinding tussen Nederland en de Californische westkust vormt, in dit licht, wel een ernstige onvolkomenheid, welke beëindiging met kracht dient te worden nagestreefd, maar is voor de Regering van het Koninkrijk geen reden om de Overeenkomst in haar geheel te misprijzen.

Het verheugt de Regering, dat de K.L.M. de mogelijkheden, die deze Overeenkomst biedt, positief waardeert.

Het zou inderdaad onjuist zijn de ogen te sluiten voor de gunstige zijden van de Overeenkomst. Nu New York, in plaats van een altijd onzekere basis, welke benutting de K.L.M. zou kunnen worden ontzegd bij het verstrijken van de tijdelijke vergunning, een vast punt is geworden in het wereldnet der

nationale luchtvaartmaatschappij, en nu hetzelfde het geval is met Miami voor luchtdiensten vanuit Curaçao, verzekert zulks de stabiliteit der exploitatie. De lijnen van Nederland naar Houston en van de Nederlandse Antillen naar New York bieden gunstige perspectieven. Wat deze laatste verbinding betreft, moge er bovendien op worden gewezen, dat zij in niet geringe mate zal bevorderen, dat de transatlantische delen van het Koninkrijk intensiever in het internationale luchtverkeer zullen worden opgenomen, hetgeen van niet te onderschatten betekenis, met name voor het aantrekken van Amerikaanse toeristen naar deze landen, zal kunnen zijn.

Hiertegenover is volledig tegemoet gekomen aan de Amerikaanse wensen.

De Overeenkomst zelf bevat geen bepalingen, welke afwijken van de op dit gebied internationaal gebruikelijke clausules. Het bepaalde in de artikelen 8 t/m 11 heeft rechtstreeks betrekking op de feitelijke exploitatie van de overeengekomen routes. De artikelen 8 t/m 10 bevatten de zogenaamde „Bermuda-bepalingen”, die ontleend zijn aan de in 1946 tussen de Verenigde Staten en Groot-Brittannië gesloten luchtvaartovereenkomst. Deze bepalingen geven enkele richtlijnen voor het te bewerkstelligen vervoer en gelden als standaardclausules voor luchtvaartovereenkomsten van vele landen, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika.

Vermeld moge worden, dat de eerder genoemde restrictieve opvattingen der Amerikaanse vertegenwoordigers inzake de interpretatie en de praktische toepassing van artikel 10, die ook thans met grote aandring werden bepleit, niet zijn aangevaard en dat derhalve artikel 10 zonder restrictieve achtergrond moet worden gelezen.

Artikel 11 regelt de vaststelling van de voor het vervoer te berekenen tarieven. Hoewel deze regeling uitvoeriger is dan van Nederlandse zijde strikt genomen nodig wordt geoordeeld, behoeft daartegen nochtans geen bezwaar te bestaan. Deze uitvoerige regeling komt voor in alle door de Verenigde Staten gesloten luchtvaartovereenkomsten en houdt verband met de wettelijke regelingen op dit gebied in dat land.

De Amerikaanse wetgeving schrijft voor, dat de K.L.M. een procedure voor de „Civil Aeronautics Board” te Washington begint nopens het in exploitatie nemen van de nieuwe routes. Deze procedure kan eerst worden geëntameerd nadat de in artikel 17 van de Overeenkomst bedoelde Nederlandse kennisgeving is geschied. De Regering zou het op prijs stellen, deze kennisgeving zo spoedig mogelijk te verrichten, opdat geen nadeel voor de K.L.M. ontsta en opdat niet te kort worde gedaan aan de diplomatieke hoffelijkheid. De Overeenkomst is namelijk door ondertekening reeds bindend geworden voor beide partijen, doch haar inwerkingstelling is uitsluitend van de Nederlandse kennisgeving afhankelijk, zonder dat aan Amerikaanse zijde nog enigerlei actie vereist dan wel mogelijk is.

Met het oog hierop is bij schrijven van 9 april jl., Directie Verdragen, nr. 52190, de tekst van de Overeenkomst bereids aan de Staten-Generaal, de Staten van Suriname en de Staten van de Nederlandse Antillen in een aantal exemplaren verstrekt, terwijl met de voorbereiding van het ontwerp van Rijkswet tot goedkeuring der Overeenkomst de grootst mogelijke voortvarendheid is betracht.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
W. DREES.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. ALGERA.

De Minister van Zaken Overzee a.i.,
C. STAF.