

VERSLAG

Nr. 4

(De vroegere stukken zijn gedrukt  
in de zitting 1972)

De vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat, in handen waarvan dit wetsontwerp geplaatst is, brengt daarover als volgt verslag uit.

Zeer vele leden hadden met belangstelling en instemming van het wetsontwerp en de memorie van Toelichting kennisgenomen. De ontwikkeling van het internationale luchtvervoer is zodanig geweest, dat vooral in de afgelopen jaren het ongeregeld vervoer daarin een steeds grotere plaats is gaan innemen. Deze plaats is een zodanige, dat het niet juist moet worden geacht, dat nog langer, ten aanzien van het ongeregelde vervoer wordt gewerkt met beschikkingen, die in elk concreet geval als bijzondere voorwaarden aan een bepaalde vergunning worden gekoppeld. Er is duidelijk behoefte aan een wetgeving waarin het wetsontwerp voorziet.

Deze leden wensten te vernemen of ook in andere toonaangevende luchtvaartlanden een (aanvullende) wetgeving bestaat, respectievelijk in voorbereiding is als die, welke hier thans onderwerp van gesprek is.

Welke perspectieven zijn er overigens om artikel 5 van het op 7 december 1944 te Chicago gesloten Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ten aanzien van het ongeregeld luchtvervoer zodanig te wijzigen, dat eenzelfde situatie gaat ontstaan als die met betrekking tot het geregelde luchtvervoer?

Deze leden gingen er voorts vanuit, dat de uit te geven vergunningen met de daarbij behorende voorwaarden, respectievelijk uit te vaardigen regels, zowel voor de hier te lande gevestigde luchtvaartmaatschappijen als voor die welke in andere landen gevestigd zijn, ongeacht het feit of aldaar een wetgeving bestaat zoals hier (in voorbereiding is), identiek zullen zijn. Zij vernamen gaarne een bevestiging van deze veronderstelling.

Tevens wilden zij graag vernemen of de tot heden toe gevolgde gedragslijn, dat bij het beoordelen van een aanvraag om een vergunning voor ongeregeld luchtvervoer ook de financiële, economische en sociale belangen van luchtvaartmaatschappijen, die geregeld luchtvervoer verzorgen, ter dege worden betrokken, in de nieuwe situatie wordt gecontinueerd.

Talrijke leden hadden er op zich geen bezwaar tegen dat er een beleid gevoerd wordt dat er op gericht is om tot een juiste taakverdeling tussen het geregeld en het ongeregeld luchtvervoer te komen. Zij meenden evenwel dat, zoals ook in het Regeerakkoord van de progressieve drie (Keerpunt 1972) is gesteld, een beperking van de groei van de ontwikkeling van de luchtvaart onvermijdelijk is. In dit verband stelden zij de vraag of het hier zal gaan om een capaciteitsbeleid of om een tarievenbeleid.

Dezelfde leden merkten op dat de beschikking van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 22 juni 1970, nr. Jur./18472, *Stcrt.* 1970, 124, houdende regels voor vluchten van, naar en via Nederland door luchtvaartmaatschappijen in niet-geregeld verkeer, de indruk heeft gewekt dat het verbieden van chartervluchten gebeurt om de positie van de KLM niet te verzwakken. In de „NRC” van 4 december 1970 bij voorbeeld wordt daarover gezegd: „De Nederlandse Staat, die een meerderheidsbelang bij de KLM heeft, is

haar te hulp gekomen door, via de RLD, de vlucht van de SLM met een van Transavia gecharterd vliegtuig te verbieden". Door de voorgestelde wijziging kan deze indruk nog versterkt worden. Deze leden vroegen daarom de bewindsman of hij, enigszins uitvoerig, wil aangeven welk beleid hij denkt te gaan voeren en om welke redenen.

De genoemde leden vroegen zich of hoe het nu zal gaan met de „vijfde vrijheid” die tot nu toe voor ongeregeld vervoer gold, in die zin dat er geen bilaterale verdragen nodig zijn voor het ongeregeld vervoer (chartervluchten). Zijn de voorgestelde wijzigingen niet het einde van deze vrijheid?

Ook wilden deze leden nog weten of de nadere voorwaarden in de vervoersvergunningen unilateraal worden vastgesteld. Vindt over deze voorwaarden nader overleg plaats in de ICAO of in de ECAC? Welke bemoeienis heeft de SATA of het Europees bureau van de SATA met deze voorwaarden?

Vele andere leden konden instemmen met de gedachte, dat op het charterverkeer en de lijndiensten hetzelfde vergunningstelsel van toepassing zou zijn. Ook hadden zij weinig moeite met de nadere concretisering daarvan. Niettemin hadden zij een aantal bedenkingen tegen de voorgestelde wetstekst.

Wanneer de nieuwe tekst van het eerste lid van artikel 16 naast de bestaande wordt gelegd, blijkt dat niet alleen het begrip „luchtvaartmaatschappijen” is geïntroduceerd, maar dat ook de betekenis van het woord „vervoer” aanzienlijk vager is geworden. Immers: In de bestaande tekst wordt gesproken van „... het vervoeren en doen vervoeren van personen, dieren of goederen met luchtvaartuigen . . . , als bedrijf of nevenbedrijf, dan wel tegen vergoeding, . . .”. Met deze formulering lijdt het dus geen twijfel dat vrijwel de gehele zgn. general aviation (sportvliegerij, klein zakenverkeer) niet onder het vergunningstelsel van artikel 16 valt. De nieuwe tekst daarentegen schept – door simpelweg van „vervoer” te spreken – grote onduidelijkheid.

Hier en daar hebben bedrijven gezamenlijke vliegdiens ten opgericht die uitsluitend personeel van de betrokken bedrijven vervoeren. Het zal toch niet de bedoeling zijn daar voortaan „luchtvaartmaatschappijen” van te maken, die een vergunning behoeven?

Ook voor de sportvliegerij kan de nieuwe tekst vreemde (en naar deze leden veronderstellen: onbedoelde) consequenties hebben. Strikt genomen zou een sportvlieger zijn eigen familieleden niet meer mee mogen nemen!

De hier aan het woord zijnde leden vroegen de ondertekenaars daarom of het voorstel geen herziening behoeft in die zin, dat hetzij het woord „vervoer” nader wordt gedefinieerd, hetzij de voorgestelde tekst van artikel 16 lid 1 zich meer richt naar de bestaande versie.

Enige leden vroegen waarom in het Enig Artikel onder A voor de definitie van „luchtvaartmaatschappij” een andere formulering gekozen was dan in het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart gesloten op 7 december 1944 te Chicago (vide artikel 96 onder c). Kan dit niet tot interpretatiemoeilijkheden aanleiding geven gezien het prevaleren van tractaatverplichtingen boven de nationale wetgeving?

Het was deze leden opgevallen dat in de nieuwe wetstekst van artikel 16 meer aandacht gegeven wordt aan de intrekking van vergunningen, dan aan het verlenen daarvan. Is het de bedoeling dat ook na aanvaarding van het wetsontwerp het Koninklijk besluit van 29 januari 1970, en daarmee de richtlijnen voor de vergunningverlening gehandhaafd worden? Zo ja, is het dan niet zeer eenvoudig om vergunning te verlenen aan een buitenlandse onderneming, door deze vergunning op grond van artikel 1 van bovenbedoelde Koninklijk besluit aan te vragen door een Nederlandse onderneming, waarna vervolgens deze Nederlandse onderneming op grond van artikel 16, lid 6 (nieuw) van de Luchtvaartwet aanvraagt deze vergunning op een buitenlandse onderneming over te

schrijven? Hoe moeten laatstgenoemde bepalingen overigens worden opgevat in het licht van de artikelen 11 en 15 van het Verdrag van Chicago?

Mocht het in de bedoeling liggen het bovengenoemde Koninklijk besluit in te trekken, is het dan niet gewenst enkele richtlijnen voor de vergunningverlening en de wijze waarop deze beoordeeld zal worden in de wet vast te leggen? Betekent het aanvaarden van het wetsontwerp het intrekken van het Koninklijk besluit van 10 juni 1958 nr. 22 houdende nadere regelen van de bevoegdheid tot het verlenen van vervoersvergunningen en het stellen van eisen, als bedoeld in artikel 16 van de luchtvaartwet, omdat deze bevoegdheid nu duidelijk expliciet in artikel 16, eerste lid, geregeld wordt?

Zeer vele leden vroegen aan welke termijn van niet-uitoefening van het vervoer wordt gedacht bij het voorgestelde artikel 16 lid 4 sub b. Ook vroegen deze leden, gelet op het voorgestelde lid 6 van artikel 16, of het in het voornemen ligt bij overdracht van een vergunning op verzoek van de houder daarbij ook aandacht te besteden aan de rechts- en financiële positie van het personeel van de onderneming van de persoon die de vergunning wenst over te dragen.

Aan de hand waarvan, zo werd door dezelfde leden gevraagd, denkt men te bepalen of maatstaven, die ten grondslag liggen aan de tariefstelling en/of de tarieven zelf, acceptabel zijn (zie het voorgestelde sub b van lid 1 van artikel 76)?

Vele andere leden wezen erop, dat – zoals reeds in de memorie van toelichting staat vermeld – de voorgestelde tekst van artikel 76 lid 1 onder a een zeer ruim terrein kan bestrijken en dat ook organisatoren van luchtreizen daaronder kunnen vallen. Naar aanleiding daarvan stelden deze leden de volgende vragen:

Zal dit consequenties hebben voor de non-affinity charters? Zo ja, welke?

Waarom wordt nu juist ten aanzien van onderdeel a verwezen naar de touroperators, welke in de voorgaande hoofdstukken niet worden vermeld?

Hebben de bewindslieden reeds bepaalde uitvoeringsmaatregelen op het oog? Zo ja, welke?

Overigens meenden deze leden, dat – nu het onderdeel a een zoveel meer verstrekkende betekenis heeft gekregen – het toch wel wenselijk zou zijn, dat de parlementaire controle op de uitvoeringsmaatregelen zou worden vergroot. Dit geldt ook voor de nieuw toe te voegen onderdelen k en l.

Ten slotte vroegen zij nadere toelichting op de noodzaak, het nieuwe lid in te voeren. De memorie van toelichting geeft daarover geen uitsluitel.

In het vertrouwen dat de Minister deze vragen voor de openbare behandeling schriftelijk zal beantwoorden, acht de commissie die openbare behandeling daarmee voldoende voorbereid.

Aldus vastgesteld, 7 maart 1973.

AANTJES	KNOT
TOLMAN	ROELS
SCHAKEL	SMIT-KROES
KROSSE	EPEMA-BRUGMAN
KONING	VAN ZEIL
CORNELISSEN	DREES
VAN THIJN	DRAGSTRA
VAN ROSSUM	VAN HULTEN
DE BEER	GRUIJTERS.