

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
(Ingezonden 13 september 1973)

Nr. 6

Het verheugt de ondergetekenden, dat zeer vele leden van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat met belangstelling en instemming van het ingediende wetsontwerp en de memorie van toelichting hebben kennisgenomen. Met voldoening nemen de ondergetekenden daarom dan ook kennis van de conclusie, dat er duidelijk behoefte is aan de wetgeving waarin het wetsontwerp wil voorzien.

Het antwoord op de vraag van deze leden of ook in andere toonaangevende luchtvaartlanden een (aanvullende) wetgeving bestaat, respectievelijk in voorbereiding is als die, welke hier thans onderwerp van gesprek is, luidt bevestigend. In de Verenigde Staten van Noord-Amerika, Canada en het Verenigd Koninkrijk bestaat reeds een dergelijke wetgeving, in Duitsland en Zwitserland wordt daaraan gewerkt.

Op de vraag welke perspectieven er overigens zijn 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, luidt het antwoord negatief.

Afgezien van de moeilijkheden, die het brengen van wijzigingen in de grondwet van de internationale civiele luchtvaart, zoals het Verdrag van Chicago wel betiteld mag worden, met zich brengt, heeft zich tot nu toe geen min of meer algemene bereidheid geopenbaard een wettelijke gelijkstelling van het geregeld en ongeregeld luchtvervoer te bevorderen.

Het verslag constateert, dat de genoemde zeer vele leden ervan uitgingen, 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.

De ondergetekenden bevestigen deze veronderstelling. In beginsel worden aan buitenlandse luchtvaartmaatschappijen op gelijke voet vergunningen verleend als ten aanzien van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen is bepaald, mits Nederlandse luchtvaartmaatschappijen in het land, welks nationaliteit de buitenlandse luchtvaartmaatschappij bezit, eveneens toegang hebben voor de uitvoering van ongeregelde vluchten.

Dezelfde leden zouden 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, terdege worden betrokken, in de nieuwe situatie wordt gecontinueerd.

Hier ligt een belangrijk beleidsprobleem, nl. de afweging van de belangen van het geregeld tegen die van het ongeregeld luchtvervoer, waarbij in het oog moet worden gehouden dat ook de luchtvaartmaatschappijen die geregeld luchtvervoer verzorgen in belangrijke mate aan het ongeregeld vervoer deelnemen. Het ligt in het voornemen de tot nu toe gevolgde gedragslijn, te weten dat rekening dient te worden gehouden met de handhaving van een uit algemeen maatschappelijk oogpunt verantwoord apparaat ter duurzame en redelijke voorziening in de vervoersbehoeften (verwezen moge worden naar het

Koninklijk besluit van 29 januari 1970, *Stb.* 35, artikel 1, onder 1) te handhaven.

Talrijke leden, die op zich zelf geen bezwaar hadden tegen het voeren van een beleid dat er op gericht is om tot een juiste taakverdeling tussen het geregeld en het ongeregeld luchtvervoer te komen, meenden onder aanhaling van „Keerpunt 1972” dat een beperking van de groei van de ontwikkeling van de luchtvaart onvermijdelijk is. Zij stelden de vraag of het hier zal gaan om een capaciteitsbeleid of om een tarievenbeleid.

De ondergetekenden merken naar aanleiding hiervan op, dat in „Keerpunt 1972” de stelling, dat een beperking van de groei van de ontwikkeling van zeehavens en luchtvaart onvermijdelijk is, wordt geponeerd tegen de achtergrond van de toenemende betekenis van ruimtetekort en milieu-overlast. Gegeven wordt een visie op de consequenties die de verkeersontwikkeling voor de infrastructuur kan hebben. In het voorliggende wetsontwerp is dit vraagstuk niet rechtstreeks aan de orde. Wel beoogt het de beleidsinstrumenten van de Regering doeltreffender te maken. De vraag hoe deze beleidsinstrumenten zullen worden gebruikt, kan vanzelfsprekend op verschillende manieren worden beantwoord.

Naar het gevoelen van de ondergetekenden zou het in het onderhavige verband te ver voeren de fundamentele vraag te behandelen of en, zo ja, in hoeverre de groei van de luchtvaart verder zou dienen te worden beperkt dan thans reeds het geval is. Een verantwoorde bespreking van deze kwestie zou naar hun stellige overtuiging slechts in een algemeen kader kunnen plaatsvinden waarbij aandacht kan worden besteed aan alle betrokken belangen, consequenties en alternatieve mogelijkheden. Wel zouden zij reeds bij voorbaat de eventuele indruk willen wegnemen, dat er in Nederland sprake is van een ongebreidelde groei van de luchtvaart. Een reeks van omstandigheden en beleidsdesiderata hebben er in de loop der jaren toe geleid dat aan de ontwikkeling van de luchtvaart wezenlijke beperkingen zijn opgelegd. Zo zij er gewezen op het tot dusverre gevoerde tariefbeleid dat mede gericht is geweest op het beperken van de groei van het ongeregelde vervoer ter bescherming van de geregelde vervoervoorzieningen. Andere beperkingen vloeien voort uit de restrictieve benadering van de Nederlandse luchtvaartbelangen door andere landen, terwijl bij voorbeeld ook de KLM zijn expansie om economische redenen heeft beperkt tot een niveau dat voor de continuïteit van de onderneming en de daarmee gemoeide werkgelegenheid onontbeerlijk is. In het algemeen mag dus worden gesteld dat in Nederland reeds vrij veel aandacht wordt besteed aan de vraag welke mate van groei van de luchtvaart wenselijk is.

De vraag of het bij een beperking van de groei om een tarief- of om een capaciteitsbeleid gaat, valt, zo menen de ondergetekenden, niet eenvoudig te beantwoorden. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, biedt inderdaad een tariefbeleid bepaalde mogelijkheden waarvan in het verleden ook reeds gebruik is gemaakt. Zulks hangt samen met de omstandigheid dat er steeds weer een grote latente vraag naar goedkoop luchtvervoer blijkt te bestaan. De consumentenorganisaties laten ook niet af daarop te wijzen. Voor zover aan deze vraag bij voorbeeld door de vaststelling van minimumprijzen niet kan worden voldaan, heeft zulks een rechtstreekse invloed op de omvang van het luchtvervoer. In dit verband zij opgemerkt dat het tariefinstrument door de Nederlandse overheid actiever wordt gehanteerd dan in de omliggende landen. Hiermede is uiteraard ook een zekere beperking van de gebruiksmogelijkheden van dit instrument aangeduid. Een capaciteitsbeleid brengt in veel gevallen moeilijkheden met zich mee wegens de bestaande internationale afspraken en de noodzaak wederkerigheid te handhaven.

In het voorlopig verslag wordt melding gemaakt van de mening van dezelfde leden, dat de beschikking van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 22 juni 1970, no. *Jur/18472, Srct.* 1970, 124, houdende regels voor vluchten van, naar en via Nederland door luchtvaartmaatschappijen in niet-geregeld verkeer, de indruk heeft gewekt, dat het verbie-

den van chartervluchten gebeurt om de positie van de KLM niet te verzwakken. Aangehaald wordt een artikel uit de „N.R.C.” van 4 december 1970 over het verbieden van een vlucht met een via de Surinaamse Luchtvaart Maatschappij SLM van de luchtvaartmaatschappij Transavia gecharterd vliegtuig. Gevraagd wordt welk beleid zal worden gevoerd en om welke redenen.

Vooropgesteld zij, dat het in het aangehaalde geval ging om een bepaald soort vervoer, nl. dat tussen Nederland enerzijds en Suriname en/of de Nederlandse Antillen anderzijds op de z.g. Koninkrijksverbindingen. In de genoemde beschikking is overeenkomstig de tussen de drie Rijksdelen gemaakte afspraak vastgelegd, dat het vervoer op deze routes wordt voorbehouden aan de geregelde luchtvaartmaatschappijen van de drie Rijksdelen. De ratio van deze bepaling is het waarborgen van de geregelde verbindingen tussen de verschillende delen van het Koninkrijk. Mede gezien de zeer lage tarieven die op deze verbindingen worden toegepast en die geen gezonde prijsverlaging toelaten, brengt dit met zich mede dat om de daardoor noodzakelijke hoge bezettingsgraad te kunnen handhaven in beginsel geen ongeregelde luchtvaartmaatschappijen op deze routes kunnen worden toegelaten.

In het algemeen zal het beleid worden gericht op het scheppen van een situatie, waarbij een volledig gebruik van de bestaande vervoerscapaciteit zo dicht mogelijk als met het belang van het reizend publiek verenigbaar is, wordt benaderd.

Een rationele taakverdeling tussen geregeld en ongeregeld vervoer zal daartoe worden bevorderd. Dit brengt o.m. mede, dat ook de mogelijkheden voor het reizend publiek in het ongeregeld vervoer worden benut.

De genoemde leden vroegen zich tevens af 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) en of de voorgestelde wijzigingen niet het einde van deze vrijheid betekenen?

De voorgestelde wijzigingen laten de mogelijkheid van de „vijfde vrijheid” voor het ongeregeld luchtvervoer onverlet. In Nederland wordt het beginsel aanvaard. In het buitenland worden echter de facto in vele gevallen beperkingen opgelegd.

De nadere voorwaarden in de vervoersvergunningen worden inderdaad formeel unilateraal vastgesteld. Echter in deze vergunningen ex artikel 16 van de Luchtvaartwet, hoewel het karakter van concessies dragende, worden speciaal op de vergunninghouder afgestemde voorwaarden opgenomen. Daarnaast zijn er de op grond van de gewijzigde en nieuwe leden van artikel 76 uit te vaardigen algemene regels. Hierover vindt geregeld overleg plaats in het kader van de European Civil Aviation Conference (ECAC), terwijl in zeer algemene zin in het Air Transport Committee van de International Civil Aviation Organization (ICAO) hierover wordt gesproken. Bij het overleg binnen de ECAC is de Student Air Travel Association (SATA) als waarnemer vertegenwoordigd.

Met betrekking tot het vergunningsstelsel, dat van toepassing is op het ongeregeld (charter) en geregeld vervoer (lijndiensten), bestaat meer nuancering dan een aantal leden, blijkens hun opmerking dat het stelsel voor beide soorten van vervoer gelijk zou zijn, vermoeden.

Een Nederlandse luchtvaartmaatschappij behoeft of het nu geregeld of ongeregeld luchtvervoer betreft een vergunning ex artikel 16 van de Luchtvaartwet. Hier bestaat derhalve reeds in de huidige situatie de door genoemde leden gesignaleerde gelijkheid in vergunningsstelsel.

Ten aanzien van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen ligt het iets anders. Een buitenlandse luchtvaartmaatschappij ontleent zijn rechten voor wat het geregeld luchtvervoer naar en van Nederland betreft hetzij aan een gesloten luchtvaartovereenkomst, hetzij bij het ontbreken daarvan aan een vergunning van de Nederlandse overheid. De voorschriften voor het ongeregeld luchtvervoer werden evenwel vastgesteld in beschikkingen, op grond waarvan bepaalde vormen van vervoer vrijelijk kunnen worden verricht dan wel voor individuele

vluchten of series van vluchten vergunning kon worden gegeven. Volgens het ontwerp worden deze voorschriften voortaan vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 76.

Genoemde leden stellen voorts, dat, 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 z.g. general aviation (sportvliegerij, klein zakenverkeer) niet onder het vergunningstelsel van artikel 16 valt. De nieuwe tekst, menen deze leden, schept daarentegen – door simpelweg van „vervoer” te spreken – grote onduidelijkheid.

Hoewel de ondergetekenden menen, dat de tekst van de voorgestelde wijzigingen in de totale samenhang gezien eigenlijk niet tot misverstand kan leiden, geven zij er naar aanleiding van de gemaakte opmerkingen de voorkeur aan daarin een verdere precisering aan te brengen, met name ten aanzien van de te maken uitzonderingen.

Naar hun mening dient het begrip luchtvaartmaatschappijen, die worden gedefinieerd als eigenaren van ondernemingen die geheel of gedeeltelijk hun *bedrijf* maken van het vervoer van personen, dieren of goederen met luchtvaartuigen, gehandhaafd te blijven. Deze luchtvaartmaatschappijen mogen na verkregen vergunning luchtvervoer verrichten.

De vergunningverlening aan luchtvaartmaatschappijen blijft daardoor het belangrijkste instrument voor het totstandbrengen van de door de wet beoogde ordening. In hoeverre in dit verband een volledige vrijheid kan worden gelaten aan het eigen vervoer, is een vraag van praktische wenselijkheid, die, gezien de beperkte omvang van de Nederlandse luchtvervoermarkt, niet bij voorbaat bevestigend behoeft te worden beantwoord. De ondergetekenden menen evenwel dat op dit ogenblik geen noodzaak tot het opleggen van ingrijpende beperkingen aanwezig is. Zij hebben er derhalve geen bezwaar tegen de mogelijkheid van een uitzondering voor dit vervoer in de wet vast te leggen.

De sportvlieger, die familieleden meeneemt, zal dit vervoer, hetwelk niet uit zakelijke motieven plaats vindt, mogen verrichten. Eventuele twijfelgevallen kunnen door middel van de gewijzigde bepalingen desgewenst onder de uitzonderingen worden gebracht.

Derhalve is bij Nota van Wijzigingen een nieuw lid van artikel 16 voorgesteld op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald, dat het artikel onder bepaalde omstandigheden niet van toepassing zal zijn op bepaalde soorten van vervoer, waaronder dat ten eigen behoeve en ten behoeve van eigen bedrijf.

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

In antwoord hierop kan worden medegedeeld, dat, zoals reeds in de memorie van toelichting werd gesteld, voor de definitie van luchtvaartmaatschappij is aangesloten op de Nederlandse economische wetgeving. De definitie uit artikel 96 van het Verdrag van Chicago – geformuleerd in 1944 – blijkt voor het huidige luchtverkeer niet bruikbaar. De verdragsdefinitie baseert zich op een geregelde internationale luchtdienst en is daardoor niet hanteerbaar voor het ongeregeld luchtvervoer. Interpretatie-moeilijkheden worden niet gevreesd, aangezien de Chicago-definitie geen algemene toepassing vindt.

Naar aanleiding van de opmerking van enige leden, dat het hun was opgevallen dat in de nieuwe wetstekst van artikel 16 meer aandacht wordt gegeven aan de intrekking van vergunningen dan aan het verlenen daarvan, zij vermeld, dat de intrekking van vergunningen nauwkeurig is geregeld in het belang van de rechtszekerheid, zulks analoog aan de verlening, die reeds uitvoerig is geregeld. Genoemde leden kan tevens worden medegedeeld, dat het inderdaad de bedoeling is dat ook na aanvaarding van het wetsontwerp het Koninklijk besluit van 29 januari 1970 en daarmee de richtlijnen voor de vergunningverlening gehandhaafd blijven.

Dezelfde leden vragen of het alsdan niet zeer eenvoudig is om vergunning te verlenen aan een buitenlandse onderneming door deze vergunning op grond van artikel 1 van bovenbedoeld Koninklijk besluit aan te doen 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.

Naar aanleiding van het bovenstaande mogen de ondergetekenden opmerken, dat ingevolge de te handhaven richtlijnen uit het Koninklijk besluit van 29 januari 1970 in elke te verlenen vergunning de voorwaarde wordt opgenomen dat het overwegend deel van het kapitaal en de daadwerkelijke leiding in Nederlandse handen moeten berusten. Bij overdracht blijft deze voorwaarde gelden. Uiteraard wordt er op gelet dat de nieuwe vergunninghouder aan de gestelde vergunningsvoorwaarden kan voldoen.

De artikelen 11 en 15 van het Verdrag van Chicago, waarvan deze leden gewag maken, hebben betrekking op algemene luchtvaartvoorschriften die voor ieder luchtvaartuig gelden en niet discriminatoir mogen worden toegepast.

Aangezien het, zoals hierboven is opgemerkt, niet in de bedoeling ligt het bovengenoemde Koninklijk besluit van 29 januari 1970 in te trekken, is het niet nodig opnieuw richtlijnen voor de vergunningverlening ex artikel 16 van de Luchtvaartwet vast te stellen. Het Koninklijk besluit van 10 juni 1958, nr. 22 wordt bij het van kracht worden van het ontwerp van wet overbodig om de redenen, die in het voorlopig verslag zijn genoemd.

Ten aanzien van de termijn van niet-uitoefening van het vervoer, waaraan wordt gedacht bij het voorgestelde artikel 16, lid 4 sub b, wordt gedacht aan één jaar. Dit is de termijn, die ook onder het huidige vergunningstelsel wordt toegepast en in de praktijk redelijk blijkt te werken. Bij overdracht van een vergunning op verzoek van de houder krijgt uiteraard ook de rechts- en financiële positie van het personeel van de onderneming aandacht.

Gevraagd wordt aan de hand waarvan men denkt te bepalen of maatstaven, die ten grondslag liggen aan de tariefstelling en/of de tarieven zelf, acceptabel zijn, zulks in verband met het voorgestelde sub 1 van lid 1 van artikel 76.

De ondergetekenden merken naar aanleiding hiervan op dat tarieven in de luchtvaart dikwijls typisch multilateraal van karakter zijn. Overeenstemming met minstens een groep van Staten omtrent het te voeren tarievenbeleid is daarom veelal noodzakelijk. Deze materie komt ter sprake in de reeds genoemde „European Civil Aviation Conference” (ECAC), waarvan Nederland deel uitmaakt. Het zijn de aanbevelingen van deze conferentie, die, wat het ongeregeld vervoer betreft, in belangrijke mate bepalend zullen zijn voor de tariefstelling, vooral voor het intercontinentale vervoer. Voor wat vervoer in Europa betreft en voorts in meer algemene zin zullen de tarieven worden getoetst aan de werkelijke kosten van het vervoer, gezien in het licht van de noodzakelijke continuïteit van de ondernemingen en in een aantal gevallen aan hun verhouding tot de tarieven die gelden in het geregelde vervoer. Dit laatste zal het geval moeten zijn, wanneer de instandhouding van een geregelde vervoersvoorziening zulks bepaaldelijk vergt.

Vele leden wezen op het zeer ruime terrein, hetwelk door artikel 76, lid 1 onder a, wordt bestreken.

De regels voor non-affinity charters, die in eerste instantie hun grond vinden in artikel 76, lid 1 onder *k*, kunnen mede gebaseerd worden op het onderdeel *a*. Bepaalde consequenties heeft dit niet.

Het zijn echter de touroperators naar wie in de toelichting op onderdeel *a* wordt verwezen, omdat eventuele regelingen voor deze categorie op onderdeel *a* zullen moeten rusten. De ondergetekenden hebben de mogelijkheid van een zekere mate van regeling op dit terrein willen scheppen omdat er internationaal een groeiende tendens is om met name in de regeling van het ongeregeld (charter) vervoer ook de touroperators te betrekken. Dit laat zich verstaan, aangezien bij bepaalde vormen van ongeregeld vervoer de belangrijkste elementen daarvan niet meer door de luchtvaartmaatschappijen doch door de touroperators worden bepaald. Voorkomen dient te worden, dat Nederland in de naaste toekomst in de onmogelijkheid zou verkeren mede te werken aan een gezamenlijke Europese gedragslijn.

De uiteindelijke inhoud van de eventuele voorschriften, die op deze bepaling van het ontwerp zouden kunnen worden gebaseerd, staat nog niet vast.

Dezelfde leden achten het wenselijk, dat de parlementaire controle op de uitvoeringsmaatregelen zal worden vergroot.

De ondergetekenden willen er evenwel op wijzen dat de Luchtvaartwet, evenals andere vervoerwetten die het wegvervoer en het vervoer per binnenschip regelen, in belangrijke mate onvermijdelijk het karakter van een raamwet draagt. In de zich snel en vaak verrassend ontwikkelende luchtvaart is de noodzaak van een soepel en tijdig reagerende wetgeving meer dan ooit aanwezig. Dat hierdoor de controle vooraf op de uitvoeringsmaatregelen enigermate wordt beperkt, neemt niet weg dat in alle andere opzichten het parlementaire toezicht doeltreffend kan blijven functioneren. Controle kan in deze gevallen toch wel op effectieve wijze achteraf worden uitgeoefend.

De noodzaak van de invoering van het nieuwe onderdeel *m* van het eerste lid van artikel 76 is gelegen in de omstandigheid, dat het wenselijk kan zijn een regeling te treffen omtrent de toelating van luchtvaartuigen in het Nederlandse luchtruim in het algemeen. Met name wordt hier gedacht aan luchtvaartuigen van staten die niet zijn toegetreden tot de hiervoor geldende internationale regelingen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

T. E. WESTERTERP.

De Minister van Justitie,

A. A. M. VAN AGT.