



Rapport

Datum: 14 mei 2004

Rapportnummer: 2004/166

Klacht

Verzoeksters, een vereniging ter behartiging van de sociaal culturele belangen van haar leden en een vereniging ter behartiging van de belangen van de reizende consument op de route van, naar en tussen onder meer Suriname en Nederland, klagen erover dat het Directoraat-generaal Luchtvaart van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onvoldoende toezicht houdt op de tarieven die de Koninklijke Luchtvaartmaatschappij NV (KLM) in samenwerking met de Surinaamse Luchtvaartmaatschappij (SLM) voor de vluchten Amsterdam-Paramaribo-Amsterdam hanteert, althans de tarieven goedkeurt zonder enig relevant onderzoek in te stellen.

Beoordeling

1. Vanwege onder meer de vele bestaande familiebanden tussen inwoners van Nederland en Suriname is een goede luchtvaartverbinding tussen beide landen van groot belang. Het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname hebben daartoe in 1990 een luchtvaartovereenkomst gesloten, te weten de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden, met bijlage (verder: LVO; zie Achtergrond, onder 1.).

In deze overeenkomst hebben Nederland en Suriname onder meer afgesproken dat twee luchtvaartmaatschappijen worden aangewezen, die het vliegverkeer tussen Amsterdam en Paramaribo v.v. exploiteren. De Nederlandse overheid heeft daartoe de Koninklijke Luchtvaartmaatschappij NV (KLM) aangewezen, ten aanzien van Suriname betreft dit de Surinaamse Luchtvaartmaatschappij (SLM).

De luchtvaartautoriteiten van beide landen - ten aanzien van Nederland de minister van Verkeer en Waterstaat en ten aanzien van Suriname de minister van Economische Zaken - houden tevens toezicht op de hoogte van de tarieven van de luchtvaartverbindingen op het genoemde traject, in die zin dat KLM en SLM hun tarieven moeten vaststellen op een redelijk niveau en die in beginsel ten minste vijfenveertig dagen voor de datum van invoering ter goedkeuring aan de luchtvaartautoriteiten dienen voor te leggen (artikel 6, eerste en derde lid, van de LVO). Op grond van het vierde lid van artikel 6 van de LVO kunnen de luchtvaartautoriteiten dan wel de tarieven uitdrukkelijk goedkeuren dan wel zijn de tarieven geacht te zijn goedgekeurd indien geen van beide luchtvaartautoriteiten binnen dertig dagen na voorlegging te kennen heeft gegeven de tarieven niet goed te keuren (zie Achtergrond, onder 1.).

2. Verzoeksters, een vereniging ter behartiging van de sociaal culturele belangen van haar leden en een vereniging ter behartiging van de belangen van de reizende consument op de route naar en tussen onder meer Suriname en Nederland, zijn van oordeel dat de tarieven van de vliegtickets op het traject Amsterdam - Paramaribo v.v. op een te hoog

niveau liggen. Zij menen dat de Nederlandse luchtvaartautoriteit, het Directoraat-generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, hierin zijn verantwoordelijkheid laat liggen door onvoldoende toezicht te houden op de vorenbedoelde tarieven, althans de tarieven goed te keuren zonder enig relevant onderzoek in te stellen.

3. De minister van Verkeer en Waterstaat liet in reactie op de klacht onder meer weten dat (sinds de inwerkingtreding van de LVO) noch voor de Nederlandse noch voor de Surinaamse luchtvaartautoriteit afdoende redenen aanwezig waren geweest om de tarieven niet goed te keuren. De minister achtte zich hierin gesteund door het besluit van 8 oktober 2001 van de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa, zie hierna, onder 4.). Nu de NMa al een onderzoek had ingesteld, achtte de minister het niet nodig nog eens een apart onderzoek te verrichten. Voorts was een belangrijke overweging dat sinds de samenwerking tussen KLM en SLM (1993) de tarieven structureel waren verlaagd.

4. Voor de beoordeling van de hiervóór onder 2. weergegeven klacht is onder meer van belang dat de Nederlandse mededingingsautoriteit bij besluit van 8 oktober 2001 heeft uitgesproken dat de samenwerkings- en exploitatieovereenkomst tussen KLM en SLM geen inbreuk vormden op artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet (Mw), en evenmin op artikel 24, eerste lid, van de Mw (zie Achtergrond, onder 2.). De NMa oordeelde dat de tarieven van KLM en SLM voor de vluchten tussen Amsterdam en Paramaribo weliswaar hoog waren, maar dat de bedoelde luchtvaartmaatschappijen geen misbruik maakten van een economische machtspositie. Uit het onderzoek van de NMa was naar voren gekomen dat met name de kosten van samenwerking tussen KLM en SLM zorgden voor hoge tarieven. Bedrijfseconomisch gezien klopten de kosten echter en werden er geen buitensporige winsten gemaakt, aldus de NMa.

5. De minister heeft de uitkomst van het onderzoek van de NMa in redelijkheid mogen betrekken bij de afweging tot hoever het houden van toezicht op de hoogte van de vliegtarieven diende te strekken. Immers, nu een deskundig en onafhankelijk instituut als de NMa reeds een onderzoek had ingesteld naar de hoogte van de tarieven, hoefde niet van de minister te worden verwacht dat zij daarnaast nog eens een onderzoek deed verrichten naar hetzelfde onderwerp. Daaraan doet niet af dat bovenstaand onderzoek door de NMa niet op initiatief van de minister van Verkeer en Waterstaat heeft plaatsgevonden doch op verzoek van één van beide verzoeksters.

6. De Nationale ombudsman is vervolgens van oordeel dat de conclusie van het besluit van 8 oktober 2001 van de NMa dat de prijzen van de vliegtickets hoog waren, hetgeen gelegen was aan de kosten van de joint venture, zonder meer aanleiding moest zijn voor de minister van Verkeer en Waterstaat om nader onderzoek in te stellen naar dit specifieke punt. Te meer daar het als een feit van algemene bekendheid mag worden beschouwd dat de tarieven voor vluchten van Amsterdam naar Paramaribo in vergelijking met andere trajecten van gelijke vliegduur, hoog zijn. De minister had nu een aanknopingspunt om een mogelijke oorzaak daarvan nader te (laten) onderzoeken.

7. De minister heeft dit ook gedaan. Het rapport van de NMa alsmede klachten uit de samenleving dat de tarieven op het traject Amsterdam - Paramaribo v.v. hoog waren, heeft de minister ertoe gebracht overleg aan te vragen met de Surinaamse overheid. Van 12 tot en met 15 november 2001 hebben luchtvaartonderhandelingen plaatsgevonden in Paramaribo tussen de Nederlandse én de Surinaamse luchtvaartautoriteiten.

De minister deelde hieromtrent in haar reactie aan de Nationale ombudsman onder meer mee dat uitgangspunt was dat de samenwerking tussen SLM en KLM moest worden voortgezet, aangezien Suriname niet in staat was met eigen materieel de route te bedienen. Aangezien van Surinaamse zijde groot belang werd gehecht aan de participatie van een Surinaamse luchtvaartmaatschappij in de voorziening van het luchtvervoer tussen beide landen, is de samenwerking met KLM ontstaan en is die ook gecontinueerd.

Beide overheden hebben vervolgens naar aanleiding van de luchtvaartonderhandelingen opdracht gegeven aan SLM en KLM om hun samenwerking kritisch te evalueren, en in het bijzonder de kosten van de huidige samenwerking die gevolg hebben voor de tariefheffing, en hierover uiterlijk eind april 2002 te rapporteren aan beide luchtvaartautoriteiten. In juli 2002 zouden opnieuw consultaties plaatsvinden om op grond van de evaluatie conclusies te trekken.

In zoverre is de inspanning van de minister voldoende te noemen.

8. In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman liet de minister van VenW op 24 april 2003 weten dat de vorenbedoelde consultaties nog niet hadden plaatsgevonden, aangezien KLM en SLM hun evaluatie nog niet gereed hadden. Uit de brief van 1 maart 2004 van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van vragen van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat (Kamerstuk 2003-2004, 29200 XII, zie Achtergrond, onder 4.) blijkt dat op 26 en 27 januari 2004 ambtelijke luchtvaartbesprekingen hebben plaatsgevonden in en met Suriname. Deze besprekingen beoogden de mogelijkheden te inventariseren voor de door Nederland gewenste liberalisering van de luchtvaartrelaties. Uit de brief van 1 maart 2004 van de staatssecretaris komt eveneens naar voren dat de hiervóór onder 7. bedoelde evaluatie, waartoe zowel de Surinaamse als de Nederlandse overheid opdracht hadden gegeven, nog immer niet gereed was.

9. De minister van Verkeer en Waterstaat is, mede op grond van de LVO, verantwoordelijk voor een goed regulatorisch kader, dat bijdraagt aan enerzijds een duurzame en redelijke voorziening in de vervoersbehoeften en anderzijds zorgt dat dit tegen redelijke tarieven geschiedt. De minister heeft, teneinde te bewerkstelligen dat vluchtverkeer tegen redelijke tarieven plaatsvindt, de mogelijkheid om de tarieven niet goed te keuren (artikel 6 LVO).

De afspraak dat SLM en KLM uiterlijk eind april 2002 zouden rapporteren aan de luchtvaartautoriteiten is niet nagekomen. Bijna twee jaren later, op 1 maart 2004, lag er

nog steeds geen rapport.

Gelet op de taak en verantwoordelijkheid van de minister had meer actie mogen worden verwacht om bij SLM en KLM aan te dringen op de totstandkoming van de rapportage. De minister heeft dienaangaande een te passieve houding aangenomen, terwijl zij met artikel 6 LVO een instrument in handen had om - door middel van het niet goedkeuren van de tarieven - er bij de betreffende luchtvaartmaatschappijen op aan te dringen dat de evaluatie tot stand zou komen, en daarmee uitvoering te geven aan de aan SLM en KLM gegeven onderzoeksopdracht.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Directoraat-generaal Luchtvaart van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Verkeer en Waterstaat, is gegrond.

Onderzoek

Op 12 juli 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van S. te Paramaribo (Suriname), met een klacht over een gedraging van Directoraat-generaal Luchtvaart van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW).

Verzoekster had zich daarvoor, bij brieven van 2 maart 2002, 2 en 8 april 2002, reeds tot de Nationale ombudsman gewend. Op verzoek van verzoekster heeft de Nationale ombudsman het onderzoek naar de klacht aangehouden in afwachting van te stellen Kamervragen over de onderhavige kwestie en in afwachting van de antwoorden daarop van de minister van VenW. De minister van VenW reageerde op 7 mei 2002 op de Kamervragen. Verzoekster wendde zich hierna opnieuw tot de Nationale ombudsman, aangezien zij niet tevreden was met de antwoorden van de minister.

Op 21 oktober 2002 deelde V. te Nijmegen mee dat zij zich wenste te voegen in de klacht van S. Op 5 november 2002 is V. vervolgens als medeklaagster aangemerkt; bij brief van 5 november 2002 is dit aan de minister van VenW meegedeeld.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van VenW, werd vervolgens een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van VenW verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

De staatssecretaris van VenW reageerde op de klacht.

Tijdens het onderzoek kregen de minister van VenW en verzoeksters de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de minister van VenW een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reacties van verzoeksters en de minister van VenW gaven aanleiding het verslag aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekster S., een vereniging die zich onder meer ten doel stelt om de sociaal culturele belangen van haar leden te behartigen alsmede om de luchtvaartverbindingen tussen Suriname en Nederland te verbeteren en te vergroten, en de kwaliteit van de dienstverlening van luchtvaartmaatschappijen in verhouding tot de prijs van de vluchten te bevorderen, diende op 2 januari 1998 een klacht in bij de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) inzake onder meer overtreding van artikel 6 van de Mededingingswet (Mw) door de Koninklijke Luchtvaartmaatschappij NV (KLM) en de Surinaamse Luchtvaartmaatschappij (SLM) en misbruik van een economische machtspositie door KLM en/of SLM in de zin van artikel 24 van de Mw met betrekking tot de route Amsterdam-Paramaribo (zie voor de artikelen 6 en 24 Mw Achtergrond, onder 2.).

2. De NMa stelde daarop een onderzoek in. Het onderzoek bestond onder meer uit het vragen van (nadere) informatie aan KLM en SLM, gesprekken met vertegenwoordigers van KLM, waarbij KLM onder meer is gevraagd naar een onderbouwing van haar tarieven op de route Amsterdam-Paramaribo. Verder heeft de NMa aan een onderzoeksbureau de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de kosten en opbrengsten van KLM op de hiervoor genoemde vliegroute. Voorts zijn vragen gesteld aan enkele andere luchtvaartmaatschappijen, Schiphol en het toenmalige Directoraat-generaal Rijksluchtvaartdienst (tegenwoordig geheten: Directoraat-generaal Luchtvaart) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW).

Voor de vraag of KLM en/of SLM misbruik maakte(n) van hun machtspositie door excessieve tarieven te vragen, hanteerde de NMa het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 7 juni 1978 als toetsingskader (het zogenoemde United-Brands-arrest, zie Achtergrond, onder 3.). In deze zaak had het HvJEG onder meer bepaald dat het buitensporige karakter van de prijs in kwestie onder meer objectief zou

kunnen worden vastgesteld door de verkoopprijs van het product te vergelijken met de kostprijs en aldus de grootte van de winstmarge aan te tonen, waarbij het gaat om de vraag of er een al te grote disproportie bestaat tussen de werkelijk gemaakte kosten en de werkelijk gevraagde prijs en, zo ja, of er sprake is van het opleggen van een onbillijke prijs, zowel absoluut gezien als in vergelijking met de concurrerende producten.

Na afronding van het onderzoek wees de NMa bij besluit van 8 oktober 2001 het verzoek van verzoekster S. af; volgens de NMa vormden de samenwerkings- en exploitatieovereenkomst tussen KLM en SLM geen inbreuk op artikel 6, eerste lid, van de Mw, en evenmin op artikel 24, eerste lid, van de Mw.

Het persbericht dat de NMa op 8 oktober 2001 hierover uitbracht, luidt als volgt:

“De directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) vindt de tarieven van de KLM en de SLM voor de vluchten naar Paramaribo hoog, maar er is geen sprake van misbruik van economische machtspositie. Het zijn vooral de kosten van de samenwerking van KLM en SLM die zorgen voor hoge tarieven.

De KLM en de SLM hebben in 1993 een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Deze samenwerking vloeit voort uit een in 1990 gesloten luchtvaartovereenkomst tussen de Nederlandse en Surinaamse regeringen. Op grond van deze overeenkomst is de samenwerking vrijgesteld van het kartelverbod in de Mededingingswet.

De NMa heeft gekeken naar de kosten en winst van de KLM op de route Amsterdam-Paramaribo en heeft een aantal vergelijkbare bestemmingen onderzocht, om na te gaan of er sprake kan zijn van misbruik van een economische machtspositie van de KLM door excessief hoge tarieven. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat, als gevolg van de samenwerking, de kosten voor de vlucht naar en van Paramaribo hoger zijn dan de kosten voor vergelijkbare vluchten. Verder concludeert de NMa dat de kosten bedrijfseconomisch gezien kloppen.

Omdat de NMa de kosten van samenwerking mee moet rekenen, blijkt dat er geen buitensporige winsten worden gemaakt. Daarom is vastgesteld dat de tarieven weliswaar hoog, maar niet excessief hoog zijn.”

3. Het door verzoekster S. ingediende bezwaar tegen het besluit van de NMa en het daaropvolgende ingestelde beroep bij de rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, zijn beide niet ontvankelijk verklaard, aangezien verzoekster noch volgens de NMa noch volgens de rechtbank kon worden aangemerkt als rechtstreeks belanghebbende bij het besluit van de NMa van 8 oktober 2001.

4. Bij brief van 8 november 2001 deelde de directeur van de Consumentenbond naar aanleiding van het besluit van de NMa onder meer het volgende mee aan de minister van VenW:

“Wij hebben het besluit van de NMa in de zaak van (verzoekster S.; N.o.) vs KLM ontvangen.

De uitspraak stelt ons teleur omdat de excessief hoge tarieven en de slechte service voor passagiers op de verbinding Amsterdam - Paramaribo nu nog niet worden aangepakt.

De conclusie van de NMa dat de samenwerkende maatschappijen KLM/SLM weliswaar een feitelijke monopoliepositie innemen, maar hier geen misbruik van maken, is onder meer gebaseerd op het feit dat er geen sprake is van een overwinst. De oorzaak van de hoge tarieven ligt volgens de NMa vooral in de hoge kosten. Met name de samenwerking tussen KLM en SLM en de crewkosten zijn hiervoor verantwoordelijk. Dit is de omgekeerde wereld.

Mededinging leidt in de regel tot efficiënte bedrijfsvoering. Het feit dat SLM niet efficiënt is georganiseerd door het ontbreken van concurrentie - uit onze informatie werken er meer dan 700 personeelsleden, terwijl de SLM slechts drie kleine vliegtuigen beheert - wordt door de NMa nu zelf geconstateerd als reden voor de hoge kostprijzen.

De vraag door wie de mededinging wordt beperkt, KLM, SLM of de Surinaamse overheid, doet onzes inziens niet ter zake. Wij constateren dat de inefficiënte kostenstructuur van een monopolist tot gevolg heeft dat reizigers veel te veel betalen. In de situatie dat de regelgeving niet toereikend is om de exorbitante prijzen te beteugelen moet de marktregisseur, in casu de overheid, ingrijpen. Op basis van het luchtvaartverdrag tussen Suriname en Nederland heeft de overheid immers de bevoegdheid om de tarieven goed te keuren. Wij eisen daarom dat de overheid een tarievenstructuur oplegt ten aanzien van de gemonopoliseerde vliegverbinding die vergelijkbaar is met verbindingen over gelijke afstanden waar wel effectieve concurrentie is.

Het door de NMa aangevoerde argument dat opbouw van de tarieven niet openbaar hoeft te worden gemaakt vanwege de marktgevoeligheid achten wij onjuist. Er is namelijk geen sprake van een feitelijke markt op deze verbinding, dus ook niet van marktgevoeligheid.

Wij eisen derhalve dat de kostprijs openbaar wordt gemaakt zodat deze kan worden vergeleken met andere - vergelijkbare - vliegtarieven. Deze handelwijze is normaal als het gaat om politiek erkende monopolies, zoals de tarieven van energiebedrijven. Wij zien geen enkele reden om bij feitelijke monopolies dergelijk inzicht niet te verplichten.

Naast het bovenstaande, voortvloeiend uit de uitspraak van de NMa, constateren wij dat vraag en aanbod in drukke periodes, zoals de naderende kerstperiode, niet in evenwicht zijn. KLM kan dan niet voldoen aan de vraag naar betaalbare tarieven zodat veel mensen rond de f3000 moeten betalen. Ook hierin dient de overheid in te grijpen, bijvoorbeeld door de maatschappijen te verplichten tot de inzet van aanvullend materiaal of alternatieven (bijvoorbeeld chartervluchten) actief te stimuleren.

Wij hebben vernomen dat op zeer korte termijn een luchtvaartdelegatie zal afreizen naar Suriname. We verzoeken u in de opdracht die deze commissie meekrijgt rekening te houden met het bovenstaande.”

5. De minister van VenW antwoordde de directeur van de Consumentenbond bij brief van 21 december 2001 onder meer het volgende:

“In de periode 12-15 november hebben te Paramaribo luchtvaartonderhandelingen plaatsgevonden met het doel te onderzoeken op welke wijze de luchtverbindingen tussen beide landen te verbeteren.

Mede vanwege de klachten uit de samenleving is daarbij speciale aandacht besteed aan de hoogte van de tarieven en de vervoersvoorwaarden.

Gezien de intensieve familiebanden tussen de bevolkingsgroepen in beide landen is tijdens dit overleg (wederom) vastgesteld dat aan de continuïteit, regelmaat en betrouwbaarheid van luchtverbindingen gedurende het gehele jaar grote waarde wordt gehecht. De Surinaamse luchtvaartmaatschappij SLM is echter vooralsnog niet in staat met eigen materieel de route te bedienen; reden waarom de samenwerking met KLM voortgezet zal worden. Teneinde tegemoet te komen aan de belangrijkste bezwaren die aan de huidige samenwerking kleven, is door de beide overheden overeengekomen de beide luchtvaartmaatschappijen opdracht te geven de samenwerking kritisch te evalueren, en in het bijzonder de kosten van de huidige samenwerking die gevolgen hebben voor de tariefheffing, en hierover uiterlijk eind april 2002 te rapporteren aan beide luchtvaartautoriteiten.

Uiterlijk juli 2002 zullen wederom consultaties worden gehouden om op basis van deze evaluatie passende conclusies te trekken.”

6. Naar aanleiding van brieven van verzoekster S. aan de minister van VenW, waarin verzoekster - kort gezegd - klaagde over de hoogte van de tarieven van vliegtickets op het traject Amsterdam - Paramaribo v.v., deelde de minister van VenW verzoekster bij brief van 26 maart 2002 onder meer het volgende mee:

“In de verschillende brieven gaat u in op de hoogte van de tarieven en de bijbehorende vervoersvoorwaarden van de vluchten van KLM/SLM op de route Amsterdam-Paramaribo vv.

Op grond van de Mededingingswet is de NMa bevoegd zich uit te spreken over de hoogte van deze tarieven en de bijbehorende voorwaarden. Op grond van uw klacht heeft de NMa zich afgelopen jaar uitgesproken over de tarieven op de route Paramaribo-Amsterdam vv, waarbij deze autoriteit heeft aangegeven dat er bij de tariefstelling geen sprake was van misbruik van economische machtspositie. De relatief hogere kosten (zoals de samenwerking KLM/SLM) op de route zorgde voor relatief hogere tarieven. Indien u vragen

heeft over de hoogte van de tariefstelling op deze route of een nadere uitleg over deze uitspraak wenst dan kunt u zich wenden tot de NMa.

Het is mijn verantwoordelijkheid om in de bilaterale luchtvaartrelatie te streven naar een goed regulatorisch kader, dat een optimale bijdrage levert aan een duurzame en redelijke voorziening in de vervoersbehoeften tussen beide landen tegen redelijke tarieven. De essentie van de geluiden uit de samenleving, waaronder van uw organisatie, zijn mij bekend.

Tegen deze achtergrond hebben in de periode van 12-15 november jl te Paramaribo onderhandelingen over de bilaterale luchtvaartbetrekkingen plaatsgevonden. Deze onderhandelingen zijn door Nederland aangevraagd mede naar aanleiding van klachten over de gevolgen van de monopoliepositie van KLM/SLM op de route Amsterdam-Paramaribo vv. Insteek van de Nederlandse delegatie was om met de Surinaamse counterparts de mogelijkheid van grotere markttoegang op deze route te bespreken en de bijdrage die dat zal leveren aan de kwaliteit van het vervoersproduct en de tariefstelling.

Cruciale rol in deze relatie is de samenwerking tussen KLM en SLM.

Historisch gezien is deze ontstaan door het ontbreken van capaciteit van SLM om zelf op deze route te opereren. Van Surinaamse zijde wordt echter groot belang gehecht aan de participatie van een Surinaamse luchtvaartmaatschappij in de voorziening van het luchtvervoer tussen beide landen. Mede daarom is de samenwerking tussen KLM en SLM ontstaan en tot op de huidige dag gecontinueerd. De genoemde onderhandelingen hebben opgeleverd dat KLM en SLM van beide overheden de opdracht hebben gekregen deze samenwerking kritisch te evalueren, en in het bijzonder de kosten van deze samenwerking en de gevolgen daarvan voor de tarieven. Uiterlijk eind april 2002 zullen de luchtvaartmaatschappijen hierover dienen te rapporteren aan beide luchtvaartautoriteiten. Daarom zullen uiterlijk juli 2002 wederom consultaties worden gehouden om op basis van deze evaluatie passende conclusies te trekken.

(...)

(...) kan ik u melden, dat de luchtvaarttarieven op de route Amsterdam-Paramaribo in de door u genoemde periode niet jaarlijks expliciet zijn goedgekeurd. De luchtvaartmaatschappijen hoeven die goedkeuring van de overheid ook niet expliciet te krijgen. In Art 6 van de luchtvaartovereenkomst (1990) tussen beide landen (zie Achtergrond, onder 1.; N.o.) staat in lid 2 (moet zijn: lid 4; N.o.) vermeld dat *"...de tarieven kunnen uitdrukkelijk worden goedgekeurd of worden, indien geen van beide luchtvaartautoriteiten binnen dertig (30) dagen na de datum van voorlegging overeenkomstig het derde lid van dit artikel te kennen gegeven de tarieven niet goed te keuren, geacht te zijn goedgekeurd"*.

Voor zowel de Nederlandse als de Surinaamse overheid zijn geen afdoende redenen geweest om de tarieven, zoals door KLM en SLM gehanteerd, niet goed te keuren. Ik voel mij hierin gesterkt door de uitspraak van de NMa van afgelopen jaar.”

7. Twee Tweede-Kamerleden van de PvdA stelden de minister van VenW op 10 april 2002 een aantal vragen naar aanleiding van klachten over de vluchten van de KLM naar, voor zover hier van belang, Suriname. De vragen aan en de antwoorden van 7 mei 2002 van de minister hielden onder meer het volgende in:

“3

Berusten de (...) klachten op feiten? Zo ja, wordt hierdoor dan niet het systeem van goedkeuring van de tarieven van het Directoraat-Generaal Luchtvaart ondergraven? Zo ja, welke acties overweegt u?

(...)

5

Berusten overeenkomstige klachten over KLM en SLM op de route Amsterdam-Paramaribo en omgekeerd van (verzoekster S.; N.o.) te Nijmegen en Comité Verlaging Vliegtarieven Suriname te Amsterdam op feiten? Zo ja, hoe beoordeelt u deze klachten? Acht u het wenselijk om enige actie te ondernemen? Zo ja, welke acties overweegt u?

6

Indien u niet beschikt over voldoende gegevens om de klachten op de bovengenoemde routes te beoordelen, bent u dan bereid deze klachten nader te onderzoeken respectievelijk een onderzoek naar deze klachten in te stellen?

(...)

Antwoord

(...)

3

Een vermeende hoge tariefstelling op de routes Amsterdam-Willemstad vv, Amsterdam-Oranjestad vv en Amsterdam-Paramaribo vv is een onderwerp dat reeds jaren veel aandacht vanuit de samenleving krijgt. Mede daarom heb ik in de afgelopen kabinetsperiode hierop een actief beleid gevoerd.

Bij het aantreden van dit kabinet waren er duidelijke overeenkomsten tussen de karakteristieken van deze routes, waarbij het regulatoire regime ervoor zorgde dat de lijnvluchten op deze routes slechts voorbehouden waren aan de luchtvaartmaatschappijen (de zogenoemde flag carriers) KLM, ALM op de route naar Willemstad, KLM en Air Aruba op Oranjestad en KLM en SLM op de route naar Paramaribo. Ook toen bestonden er klachten over de vermeende (te) hoge tarieven. Ik heb in de afgelopen jaren er actief naar gestreefd om een grotere marktwerking op deze routes te creëren, zodat ook andere luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid zouden krijgen om op deze routes te opereren. Het doel hiervan was dat de toetreding van nieuwe aanbieders tot deze markt een drukkend effect zouden hebben op de tarieven.

De inspanningen hebben in 1999 ertoe geleid dat met Aruba en in 2000 met de Nederlandse Antillen een meer liberaal luchtvaartprotocol is afgesloten.

Met betrekking tot Suriname hebben deze extra inspanningen van met name de Nederlandse zijde nog niet tot herziening van het uit 1990 afgesloten luchtvaartovereenkomst geleid. Over modernisering van de luchtvaartovereenkomst met Suriname, waar Nederland in haar voorstellen liberalisering nastreeft, zijn echter wel overheidsbesprekingen gaande (zie verder).

Doordat sprake is van verschillende regimes is er ook sprake van een andere rol van DG-Luchtvaart bij de goedkeuring van tarieven op enerzijds de routes van Amsterdam-Willemstad vv en anderzijds Amsterdam-Paramaribo vv.

(...)

De route Amsterdam-Paramaribo

Met betrekking tot de tariefstelling in de bilaterale luchtvaartrelatie tussen Nederland en Suriname en de rol van DG-Luchtvaart en de NMa hierin meld ik u het volgende.

Op grond van de Mededingingswet is de DG-NMa, net als inzake de route Amsterdam-Willemstad vv, bevoegd zich uit te spreken over de hoogte van deze tarieven en de bijbehorende voorwaarden op de route Amsterdam-Paramaribo vv. Op grond van de klacht van (verzoekster S.; N.o.) heeft de DG-NMa zich afgelopen jaar ook uitgesproken over de tarieven op de route Paramaribo-Amsterdam vv, waarbij deze ook ten aanzien van deze route heeft geconcludeerd dat er bij de tariefstelling geen sprake is van misbruik van economische machtspositie. De relatief hoge tarieven op de route werden afdoende verklaard door de relatief hoge kosten (zoals die van de samenwerking KLM/SLM. (...))

Net zoals in de relatie met de Nederlandse Antillen en Aruba is het mijn verantwoordelijkheid om in de bilaterale luchtvaartrelatie te streven naar een goed regulatorisch kader, dat enerzijds bijdraagt aan een duurzame en redelijke voorziening in de vervoersbehoeften tussen beide landen en anderzijds zorgt dat dit tegen redelijke tarieven

gebeurt.

Het huidige, restrictieve, regulator kader is mede ontstaan door het ontbreken van capaciteit van SLM om zelf op deze route te opereren. Van Surinaamse zijde wordt echter groot belang gehecht aan de participatie van een Surinaamse luchtvaartmaatschappij in de voorziening van het luchtvervoer tussen beide landen. Mede daarom is de samenwerking tussen KLM en SLM ontstaan en tot op de huidige dag gecontinueerd. Tegen de achtergrond van mijn streven naar grotere marktwerking hebben in de periode van 12-15 november 2001 te Paramaribo onderhandelingen over de bilaterale luchtvaartbetrekkingen plaatsgevonden. De genoemde onderhandelingen hebben opgeleverd dat KLM en SLM van beide overheden de opdracht hebben gekregen deze samenwerking kritisch te evalueren, en in het bijzonder de kosten van deze samenwerking en de gevolgen daarvan voor de tarieven.

Dit voorjaar zullen de luchtvaartmaatschappijen hierover dienen te rapporteren aan beide luchtvaartautoriteiten. Daarom zullen uiterlijk juli 2002 wederom consultaties worden gehouden om op basis van deze evaluatie passende conclusies trekken.

Met betrekking tot de goedkeuring van de luchtvaarttarieven op de route Amsterdam-Paramaribo vv kan ik u melden dat deze niet jaarlijks expliciet zijn goedgekeurd. De luchtvaartmaatschappijen hoeven die goedkeuring van de overheid ook niet expliciet te krijgen. In de huidige luchtvaartovereenkomst tussen beide landen staat vermeld: «...de tarieven kunnen uitdrukkelijk worden goedgekeurd of worden, indien geen van beide luchtvaartautoriteiten binnen dertig (30) dagen na de datum van voorlegging overeenkomstig het derde lid van dit artikel te kennen heeft gegeven de tarieven niet goed te keuren, geacht te zijn goedgekeurd». Voor zowel de Nederlandse als de Surinaamse overheid zijn geen afdoende redenen geweest om de tarieven, zoals door KLM en SLM gehanteerd, niet goed te keuren. Ik voel mij hierin gesterkt door de uitspraak van de DG-NMa van afgelopen jaar.

(...)

5

Zoals in het antwoord op vraag 3 is beschreven wordt op dit moment - in opdracht van de Nederlandse en Surinaamse overheid - de samenwerking tussen KLM en SLM en de mogelijke gevolgen voor de tariefstelling tegen het licht gehouden. Op basis van deze evaluatie zullen voor juli 2002 nieuwe besprekingen tussen beide luchtvaartautoriteiten worden gevoerd. Getracht zal worden met de Surinaamse overheid overeenstemming te bereiken over aanpassing van het luchtvaartpolitieke kader dat recht doet aan zekerheid, continuïteit en acceptabele tarieven. Gezien de recente uitspraak van de DG-NMa en het feit dat het bezwaar van onder andere (verzoekster S.; N.o.), tegen deze uitspraak is afgewezen, zie ik geen reden om naast bovengenoemde acties nog additionele initiatieven

te ondernemen.

6

Gezien de uitspraak van de DG-NMa, dat er voor wat betreft de operaties op routes Amsterdam-Willemstad vv en Amsterdam-Paramaribo vv geen sprake is van misbruik van economische machtspositie zie ik geen noodzaak om een additioneel onderzoek te starten.”

B. Standpunt verzoeksters

1. Het standpunt van verzoeksters staat samengevat weergegeven onder Klacht.
2. Het verzoekschrift van 2 maart 2002 van verzoekster S. houdt onder meer het volgende in:

“Nu komt erbij dat op 31 januari 2002 de ambtenaar van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (RLD) de heer L. tegen (verzoekster S.; N.o.) telefonisch gezegd zou hebben dat zijn Ministerie de tarieven op de vliegroute Amsterdam - Paramaribo - Amsterdam, sedert enige jaren reeds, niet meer controleert tegen het belang van de consumenten, dus in feite heeft vrijgegeven terwijl er nog steeds een monopolie op de voornoemde route heerst.

Deze handeling van de Minister voornoemd is in feite in strijd met het Luchtvaartverdrag gesloten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname van 1990, hetgeen nog steeds rechtskracht bezit.

De huidige rechtstreekse vliegverbinding tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname is vastgelegd in de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden, met bijlage: Paramaribo, Trb. 1990 Nr. 163.

Bij artikel 6 van de LVO is geregeld hoe de tarieven tot stand dienen te komen. Volgens artikel 6 lid 1 van dit verdrag, dienen de tarieven door de aangewezen maatschappijen in dit geval KLM en SLM ter goedkeuring aan de Luchtvaartautoriteiten te worden aangeboden. De tarieven van de maatschappijen dienen volgens dit artikel op een **REDELIJK NIVEAU** te zijn. Volgens artikel 6 lid 8 dienen de Overeenkomstsluitende partijen erop toe te zien dat de aangewezen Luchtvaartmaatschappijen geen tarieven hanteren die afwijken van die welke in overeenstemming met de bepaling van dit artikel zijn goedgekeurd. De voornoemde vliegmaatschappijen zouden volgens de Minister op deze route een vervoersplicht hebben. (...)

Daar deze LVO voornoemd nog steeds van kracht is, komt de Minister van Verkeer en Waterstaat niet de bevoegdheid toe, om in strijd met deze LVO te handelen, door de

tarieven voornoemd niet op **redelijk niveau** goed te keuren.

Door dit onbehoorlijk handelen van de Minister van Verkeer en Waterstaat, kunnen de vliegmaatschappijen op de voornoemde route, tarieven in rekening brengen, die tot meer dan drie keer zo hoog zijn als tarieven op vergelijkbare afstanden. Tevens is zowel de service als de kwaliteit ver beneden de maat en vertonen de vliegmaatschappijen KLM/SLM monopolistengedrag.”

3. De brief van 2 april 2002 van verzoekster S. houdt voorts onder meer nog in:

“Volgens het onderhavig Luchtvaartverdrag (LVO) heeft de Minister de taak tot toetsing van de tarieven op **REDELIJK NIVEAU**. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft de tarieven onderzocht of ze niet excessief zijn. Dus helemaal niet op **REDELIJK NIVEAU**. NMa heeft nu zelf vastgesteld dat de tarieven **HOOG ZIJN**. Dit is zeker niet in overeenstemming met hetgeen de Minister van Verkeer en Waterstaat tot haar taak heeft, de tarieven goed te keuren op **REDELIJK NIVEAU**.

(...)

NMa is ook van de laagste tarieven die KLM zelf opgegeven heeft uitgegaan. Deze laagste tarieven zijn in de praktijk nimmer beschikbaar. NMa heeft de werkelijke tarieven door (verzoekster; N.o.) opgegeven ongemotiveerd naast zich neergelegd.”

C. Standpunt Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

Bij brief van 10 december 2002 reageerde de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat onder meer als volgt op de klacht:

“De luchtvaartovereenkomst tussen de Republiek Suriname en het Koninkrijk der Nederlanden, afgesloten op 16 oktober 1990, te Paramaribo bevat een tarieven-artikel dat de luchtvaartautoriteiten de bevoegdheid biedt de, door de aangewezen luchtvaartmaatschappijen, voorgelegde tarieven niet goed te keuren.

Op grond van de, gedurende een lange reeks van jaren, door KLM en SLM, die in joint venture verband de route tussen Nederland en Suriname onderhouden, voorgelegde tarieven, inclusief de differentiatie in tarievenclassificaties met daarbij behorende voorwaarden, hebben de luchtvaartautoriteiten geen aanleiding gezien om de tarieven niet goed te keuren. Een belangrijke overweging was daarbij onder andere dat in die periode de tarieven structureel zijn verlaagd.

Zoals ook in antwoord op vragen van de leden van de Tweede Kamer (zie hiervóór, onder **A.7.**; N.o.) is gesteld is op grond van de Mededingingswet de DG-NMa bevoegd zich uit te spreken over de hoogte van de tarieven en de bijbehorende voorwaarden op de route Amsterdam - Paramaribo v.v. en met name over de vraag of de joint venture misbruik heeft

gemaakt van een machtspositie op de route door te hoge tariefstelling. In de uitspraak van de NMa werden de relatief hoge tarieven afdoende verklaard door de relatief hoge kosten van de voornoemde samenwerking.

In bilateraal overleg tussen beide luchtvaartautoriteiten wordt thans bezien op welke wijze aan de zorgen uit de samenleving, waaronder die van (verzoekster S.; N.o.), onder meer over de tariefstelling, tegemoet kan worden gekomen, zonder de continuïteit van de verbinding in gevaar te brengen.

Op grond van bovenstaande acht ik de klacht (...) niet gegrond.”

D. Reactie verzoeksters

In een gezamenlijke schriftelijke reactie van 12 januari 2003 deelden verzoeksters onder meer het volgende mee:

“De rechtstreekse luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname is geregeld door middel van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden, met bijlage; Paramaribo, 16 oktober 1990, Tractatenblad 1990 Nr. 163. Deze Luchtvaartovereenkomst (LVO) is gesloten gelet de op historische, culturele- en familiale banden tussen Nederland en Suriname. In Nederland wonen er circa 309.000 Surinaamse Nederlanders. In Suriname wonen er circa 450.000 Surinamers alsmede 20.000 Surinaamse Nederlanders.

1. dat de voornoemde Overeenkomst gesloten is om primair de belangen van de voornoemde groepen van Surinamers op de luchtverbindingen tussen en van Nederland en Suriname te dienen;
2. dat het belang van de voornoemde groepen van Surinamers zijn: dat er betrouwbare, continue vluchten met voldoende capaciteit op de onderhavige route zijn tegen *tarieven van redelijk niveau* die in verhouding staan met service en kwaliteit. Met andere woorden: er dient aan de vraag van de consument op deze route zoveel als mogelijk tegemoet worden getreden;
3. dat artikel 6 lid 1 van de LVO als volgt luidt:

*De tarieven die door de aangegeven luchtvaartmaatschappijen van de Overeenkomstsluitende Partijen worden berekend voor het vervoer tussen hun grondgebieden, zijn die welke zijn goedgekeurd door de Luchtvaartautoriteiten van beide Overeenkomstsluitende Partijen en die worden vastgesteld **op een redelijk niveau**, waarbij **naar behoren** rekening wordt gehouden met alle relevante factoren, waaronder begrepen de exploitatiekosten, een redelijke winst en de tarieven van andere luchtvaartmaatschappijen voor enig deel van de omschreven route;*

4. dat door artikel 6 lid 1 in feite een bijzondere taak en verantwoordelijkheid aan de luchtvaartautoriteit door de verdragsluitende Partijen is toebedeeld om de belangen van de consument wat betreft **tarieven op redelijk niveau** te waarborgen;

5. dat de luchtvaartautoriteit over de afgelopen perioden op geen enkele wijze heeft kunnen aantonen dat **tarieven** van de luchtvaartmaatschappijen KLM en SLM op deze route getoetst zijn op **redelijk niveau**;

6. dat de luchtvaartautoriteit middels een brief van 15 december 1999 gesteld heeft dat de afgelopen periode de tarieven op deze route met zelfs meer dan 30% zijn verminderd. In het d-g NMa besluit van 08 oktober 2001 is er zelfs sprake van tariefsverlaging van zelfs 40%. Door deze vaststelling mag er worden geconcludeerd dat de luchtvaartautoriteit de afgelopen periode ten onrechte (op ondeugdelijke gronden) tarieven heeft goedgekeurd, die op zijn minst 40% hoger lagen dan **tarieven op redelijk niveau**;

7. dat er volgens de luchtvaartautoriteit de tarieven op deze route, de afgelopen perioden met ruim 30%, volgens d-g NMa tot zelfs 40% zijn verminderd blijkt nu, dat de tarieven, ondanks deze vermindering momenteel tot 3,5 keer hoger zijn dan tarieven op vergelijkbare routes. Op basis van deze gegevens kan er gesteld worden, dat de luchtvaartautoriteit in het verleden tarieven heeft goedgekeurd die tot bijna 5 keer hoger lagen dan tarieven op vergelijkbare routes;

(...)

9. dat er door KLM en SLM frauduleuze handelingen gepleegd worden door de zogenaamde tarieven in lagere klasse in de computer te blokkeren en vervolgens de consumenten op deze route te verplichten een duurder reisbiljet aan te schaffen zonder dat dit voor de luchtvaartautoriteit aanleiding vormt om in te grijpen. De zogenaamde goedgekeurde tarieven op redelijk niveau zijn hiermee geworden tot een wassen neus. De luchtvaartautoriteit keurt ook niet de aantallen en in welke prijsklassen per vlucht stoelen beschikbaar dienen te zijn goed. KLM en SLM is hierdoor in feite een vrijbrief voor fraude gegeven;

10. dat er door middel van voor hetzelfde product prijsdifferentiatie toe te passen, KLM en SLM de consumenten op deze route benadelen. Verwezen wordt naar het Arrest van het *Europese Hof van Justitie te Luxemburg in een zaak tegen de Deutsche Bahn van 21 oktober 1997*. KLM heeft op haar overige routes in 1997 en 1998 een tarief van 8 à 10 cent (bedoeld wordt: dollarcenten; N.o.) per mijl. Op de route Amsterdam - Paramaribo - Amsterdam bedragen deze tarieven tot 35 cent per mijl, goedgekeurd door de luchtvaartautoriteit. Dit is in strijd met tarieven van redelijk niveau;

(...)

12. dat de luchtvaartautoriteit op 07 mei 2002 de Tweede Kamer der Staten Generaal vragen van de leden Dijsselbloem en Kortram heeft beantwoord. Onder punt 3 schrijft de luchtvaartautoriteit de Tweede Kamer: *Voor zowel de Nederlandse als de Surinaamse overheid zijn geen afdoende redenen geweest om de tarieven, zoals door KLM en SLM gehanteerd, niet goed te keuren. Ik voel mij hierin gesterkt door de uitspraak van de DG-NMA van afgelopen jaar.* Hierbij heeft de luchtvaartautoriteit de Tweede Kamer onjuist geïnformeerd. D-g NMa heeft in zijn besluit van 08 oktober 2001 vastgesteld dat de tarieven hoog zijn. Deze hoge tarieven zijn **geen** tarieven op **redelijk niveau**.

De geest van de LVO is ook niet dat het toegestaan wordt om via samenwerkingsconstructies (overeenkomst) en via kruissubsidies tarieven tot 3,5 keer hoger dan tarieven op vergelijkbare afstanden mogelijk te maken;

13. dat onder punt 5 de luchtvaartautoriteit aan de Tweede Kamer schrijft:

Gezien de recente uitspraak van de DG-NMa en het feit dat het bezwaar van onder andere (verzoekster; N.o.) tegen deze uitspraak is afgewezen, zie ik geen reden om naast bovengenoemde acties nog additionele initiatieven te ondernemen. Hierbij heeft de luchtvaartautoriteit de Tweede Kamer onvolledig geïnformeerd. De luchtvaartautoriteit heeft de Kamer niet geïnformeerd dat d-g NMa (verzoekster; N.o.) niet ontvankelijk heeft verklaard vanwege het feit dat (verzoekster; N.o.) zogenaamd "geen belanghebbende" zou zijn. Verder is de Kamer niet geïnformeerd dat over de inhoudelijke bezwaren van (verzoekster; N.o.) de d-g NMa geen oordeel heeft gegeven. Ook heeft de luchtvaartautoriteit de Kamer niet geïnformeerd dat (verzoekster; N.o.) tegen de beslissing van d-g NMa bij de Rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht, op 02 januari 2002 beroep heeft aangetekend (bij beslissing van 11 maart 2003 heeft de rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, verzoekster S. niet ontvankelijk verklaard in haar beroep; N.o.);

14. doordat voormalige RLD medewerkers thans DGL, voor tot voor kort voor 10% met KLM konden reizen (productie De Telegraaf van 09 oktober 1998) wordt de werkwijze van DGL enigszins verklaard. Immers, zij zijn de beleidsmedewerkers van de luchtvaartautoriteit die de luchtvaartautoriteit op dit gebied adviseren;

15. de luchtvaartautoriteit tracht onder zijn verantwoordelijkheid uit te komen. D-g NMa heeft in zijn besluit gesteld dat vanwege de LVO het toegestaan zou zijn prijsafspraken door KLM en SLM te maken, dan hetgeen anders in strijd zou zijn volgens de mededingingswet en de d-g NMa wel de bevoegdheid zou hebben over dit punt te oordelen. Klagers zijn van mening dat het de luchtvaartautoriteit de bevoegdheid niet toekomt om samenwerkingsconstructies tussen KLM en SLM toe te staan. De meerkosten worden nu onbegrensd afgewenteld op de consument en hierdoor komen ze onder de mededingingswet wat de prijsafspraken betreft. Het zou goed zijn dat de Nationale ombudsman de samenwerkingsovereenkomst tussen KLM en SLM van 1993 bij de

luchtvaartautoriteit opvraagt en kritisch ernaar kijkt. Volgens (verzoekster V.; N.o.), bevat de samenwerkingsovereenkomst tussen KLM en ALM zaken die het daglicht van de mededingingswet niet kunnen verdragen;

16. de minister van Verkeer en Waterstaat heeft op geen enkele wijze aangetoond, dat hij de tarieven **op redelijk niveau** op een behoorlijke wijze toetst. Verder controleert de minister op geen enkele wijze hoe KLM en SLM de "goedgekeurde" tarieven in de praktijk hanteren. De minister heeft alle initiatieven voor meer marktwerking op deze route gesaboteerd. (...);

17. dat KLM en SLM kunstmatige wachtlijsten creëert, misbruikmakend van hun monopoliepositie om een zo hoog mogelijk rendement per vlucht te behalen. De bezettingsgraad die KLM op deze route behaald, is gemiddeld het hoogst van al haar routes over de hele wereld genomen. En dit alles onder het "dichtknijpend" toezicht van de luchtvaartautoriteit. De consument wordt door dit beleid zeer ernstig benadeeld en gedupeerd. Er wordt niet toereikend materieel ingezet waardoor lange wachtlijsten ontstaan. Door dit beleid kunnen velen hun reis niet maken en komt het met regelmaat voor dat personen hun zieke familieleden niet kunnen bezoeken of zelfs geen afscheid van hun dierbaren kunnen nemen. Dit beleid zou bij een marktwerking onmiddellijk worden afgestraft vanwege het feit dat de consument zijn reis via een concurrent zou kunnen gaan maken;

18. De luchtvaartautoriteit heeft niet ontkend dat zijn naaste beleidsmedewerker op dit gebied, drs. L., op 31 januari 2002, (verzoekster; N.o.) onjuist heeft geïnformeerd dat de tarieven goedkeurende taken van de luchtvaartautoriteit in 1998 zijn overgegaan naar de d-g NMa;

(...)

20. in 1990 bij de totstandkoming van de LVO is ervan uitgegaan dat er een tweetal luchtvaartmaatschappijen met zelfstandige vluchten deze luchtverbinding zouden onderhouden. Hierbij zou er enigszins sprake zijn van vormen van concurrentie. Door voorwaarden en serviceverschillen was er toch een lichte vorm van mededinging aanwezig. Doordat de luchtvaartautoriteit de samenwerkingsovereenkomst van KLM en SLM in 1993 heeft toegestaan, heeft hij in feite in strijd, met de geest van de LVO gehandeld. Hij heeft hiermee ook in strijd met EU mededingingsregelgeving toegestaan dat KLM en SLM mogelijk wordt gemaakt om ongelimiteerd en zelfs kunstmatig hun kosten op de consument af te wentelen en onder de zogenaamde Nederlandse mededingingswet uit te komen. Verwezen wordt naar het besluit van d-g NMa van 08 oktober 2001. Deze werkwijze gaat zover dat SLM haar totale kosten van ook de regionale vluchten kan afwentelen op de route Amsterdam - Paramaribo - Amsterdam. Zogenaamde kruissubsidie. De luchtvaartautoriteit handelt hierbij in strijd met artikel 6 van de LVO. (...)

Gelet op het voorgaande, kan er niet anders gesteld worden dan, dat de luchtvaartautoriteit middels zijn brief van 10 december 2002 een onjuiste voorstelling van zaken heeft gegeven.

Verder heeft de luchtvaartautoriteit in strijd met de luchtvaartovereenkomst van 1990 voornoemd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gehandeld.”

E. Reactie plaatsvervangend secretaris-generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

De plaatsvervangend secretaris-generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat deelde in reactie op de brief van 12 januari 2003 verzoeksters alsmede op vragen van de Nationale ombudsman bij brief van 24 april 2003 onder meer het volgende mee:

“Klagers stellen de tarieven niet redelijk te vinden. Hoewel ik begrip heb voor de zorgen van de organisaties (verzoeksters; N.o.), ben ik het met dit standpunt van klagers niet geheel eens.

Ik wijs andermaal op het oordeel van de NMa die stelt dat de tarieven van de joint venture tussen de SLM en de KLM weliswaar hoog zijn in verhouding tot vergelijkbare routes, maar dat geen misbruik wordt gemaakt van de machtspositie van de joint venture. De oorzaak van de hoge tarieven ligt volgens de NMa aan de hoge kosten van de joint venture.

Over de hoogte van de kosten is, zoals bekend, een onderzoek gaande. Aan de hand van de resultaten kunnen de luchtvaartmaatschappijen dan bezien of maatregelen zijn te nemen die tot een verlaging van de kosten en eventueel de tarieven kunnen leiden.

Voor wat betreft het bilaterale luchtvaartoverleg ga ik uit van de afspraak met de Surinaamse luchtvaartautoriteiten om overleg te voeren zodra de joint venture haar voorstellen heeft ingediend voor een verbetering van de kostenstructuur en voor de tarieven.

Het onderzoek naar de kosten en het indienen van de voorstellen zal binnenkort gereed zijn. Ik verwacht spoedig daarna de gesprekken met de Surinaamse autoriteiten kunnen worden hervat.”

F. Nadere reactie verzoeksters

Bij brief van 13 mei 2003 lieten verzoeksters onder meer het volgende weten:

“1. in feite heeft de luchtvaartautoriteit, middels zijn brieven van 10 december 2002, (...) en van 24 april 2003 (...) de voornoemde klacht zoals door de Nationale ombudsman is geformuleerd, op geen enkele wijze gemotiveerd kunnen aantasten en/of weerleggen;

2. de luchtvaartautoriteit heeft zover klaagsters het kunnen beoordelen, *de samenwerkingsovereenkomst van 1993* tussen KLM en SLM waaraan de luchtvaartautoriteit ten onrechte zijn goedkeuring heeft gegeven, althans waarvan de rechtmatigheid door klaagsters bestreden wordt, niet ter beoordeling aan de Nationale ombudsman overgelegd;

3. hetgeen de luchtvaartautoriteit in deze tracht te doen is zich verschuilen achter een onderzoeksbesluit van de d-g NMa van 08 oktober 2001. (...) De taak en bevoegdheden van de d-g NMa volgens de Mededingingswet (MDW) is een andere dan die van de luchtvaartautoriteit volgens de LVO. Het besluit van d-g NMa van 08 oktober 2001 is in feite door de Consumentenbond middels haar brief van 08 november 2001 aan de luchtvaartautoriteit (...) ondergraven. De luchtvaartautoriteit verschuilt zich achter een besluit dat niet eens onder zijn regie is genomen en zelfs ondeugdelijk is. Verder is in het d-g NMa besluit maar een zeer beperkt deel en slechts over enkele jaren t.w. 1998 tot en met gedeeltelijk 2001 van de monopolie-misbruiken door KLM en SLM op deze onderhavige vliegroute onderzocht. Van de periode ervoor en erna zijn de monopolie-misbruiken door KLM en SLM helemaal niet "onderzocht";

(...)

5. dat de luchtvaartautoriteit kennelijk over helderziende gaven beschikt vanwege het feit dat er geen relevant onderzoek is verricht, er gesteld wordt, dat de tarieven die door KLM en SLM zijn/worden gehanteerd van redelijk niveau waren/zijn en zonder adequate toezicht erop te houden, te kunnen vaststellen dat KLM en SLM hun monopoliepositie op deze onderhavige vliegroute niet misbruiken, volgens artikel 6 LVO en ten aanzien van de vervoersplicht, volgens artikel 9 van de LVO;

6. terwijl KLM en SLM kennelijk de luchtvaartautoriteit hebben doen geloven dat zij sedert 1990 geen tariefsverhogingen hebben doorgevoerd op deze route, hebben zij terdege op een slinkse wijze tariefsverhogingen op deze vliegroute doorgevoerd (...).

7. dat de luchtvaartautoriteit stelt, dat over de hoogte van de kosten, zoals bekend, een onderzoek gaande is. Zover bij klaagsters bekend, wordt dit "onderzoek" niet onafhankelijk en/of onder regie van de luchtvaartautoriteit verricht, maar door KLM en SLM zelf. Voor dit onderzoek is door de luchtvaartautoriteit eind 2001 aan KLM en SLM de opdracht gegeven om zulks te verrichten. Wij zijn nu 1,5 jaar verder en op alle mogelijke manieren traineren KLM en SLM dit onderzoek, zonder dat dit voor de luchtvaartautoriteit aanleiding vormt om hierbij doortastend in te grijpen. Aan de andere kant, als de luchtvaartautoriteit vindt dat de tarieven wel op redelijk niveau zijn, waarom dit onderzoek? De luchtvaartautoriteit dient hierbij een eigen onderzoek waarbij een aanbeveling is deze in samenspraak met de Consumentenbond te verrichten en onverwijld hierbij zijn verantwoordelijkheid te nemen door doortastend te interveniëren. De Normen en Waarden die de politiek zogenaamd zo hoog in haar vaandel pretendeert te hebben, dienen zoals in de LVO zijn vastgelegd, ook

te worden nageleefd.

G. Nadere reactie plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van verkeer en waterstaat

Bij brief van 8 oktober 2003 legde de Nationale ombudsman de volgende vragen over het tweede lid van artikel 6 van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden, met bijlage; Paramaribo, 16 oktober 1990 (zie Achtergrond, onder 1.) voor aan de minister van Verkeer en Waterstaat:

“1. Graag verneem ik wat in uw visie de strekking van dit artikellid is.

2. Is de Internationale Luchtvervoersvereniging betrokken geweest bij de vaststelling van de tarieven op de route Amsterdam-Paramaribo-Amsterdam?

3. In hoeverre betreft u de vraag of de Internationale Luchtvervoersvereniging zich heeft uitgelaten over de tarieven, bij uw beslissing omtrent de goedkeuring van de tarieven?”

De plaatsvervangend secretaris-generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat antwoordde bij brief van 22 januari 2004 onder meer als volgt:

“1. De strekking van artikel 6, tweede lid van de luchtvaartovereenkomst tussen Suriname en Nederland.

Dit artikel houdt in dat de door Suriname en Nederland aangewezen luchtvaartmaatschappijen (de SLM, respectievelijk de KLM) het eens moeten worden over de tarieven die het reizend publiek moet betalen voor het gebruikmaken van hun vluchten. Deze bepaling berust op een oud uitgangspunt in bilaterale luchtvaartovereenkomsten tussen landen. Dat uitgangspunt houdt in dat de luchtvaartmaatschappijen van beide landen op gelijke basis aan het vervoer kunnen deelnemen. De bepaling dat beide luchtvaartmaatschappijen het eens moeten zijn over de tarieven voorkomt dan dat de onderneming van het ene land de onderneming van het andere land door middel van onder meer lage prijzen uit de markt kan concurreren. De bepaling komt voor in veel luchtvaartovereenkomsten met landen met een minder ontwikkelde luchtvaartsector. Suriname is één van die landen.

Nederland is, gezien de voorkeur voor overeenkomsten met een open skies karakter, geen voorstander van bepalingen zoals het genoemde artikel 6, lid 2. Omdat de luchtdiensten van en naar een ander land evenwel de instemming van dat land behoeven, ontkomt Nederland er niet aan bepalingen als deze toch in veel overeenkomsten te aanvaarden.

De zinsnede “door middel van toepassing van de procedures van de Internationale Luchtvervoersvereniging (de IATA)” verwijst naar de standaard tarievenverrekening en

administratiesystemen die de IATA haar leden aanbiedt. Het betreft hier gestandaardiseerde procedures voor de onderlinge verrekening van bedrijfsinkomsten en -kosten, gestandaardiseerde specificaties en berekeningsgrondslagen, valuta regels, berekeningsgrondslagen voor vervoersvoorwaarden, bijkomende dienstverlening en informatievoorziening. IATA zelf is niet betrokken bij de tariefvaststelling, de KLM en SLM doen dat samen en maken daarbij gebruik van de IATA gestandaardiseerde procedures. Feitelijke betalingen en verrekeningen kunnen dan via het IATA tarieven verrekeningskantoor lopen. De IATA systematiek (althans voor internationaal vervoer) is geaccepteerd door de Europese mededingingsautoriteiten en de Amerikaanse anti-trust autoriteiten.

2. De betrokkenheid van de IATA bij de vaststelling van de tarieven op de route Amsterdam-Paramaribo-Amsterdam.

De IATA is niet direct betrokken geweest. Wel zijn, conform de procedures, de overeengekomen tarieven aan de IATA gemeld.

3. De mate waarin het oordeel van de IATA over de tarieven in de beslissing tot goedkeuring van de tarieven tussen Suriname en Nederland wordt meegewogen.

De IATA spreekt geen oordeel uit over de tarieven. De organisatie geeft procedures en biedt een forum voor overleg tussen de luchtvaartmaatschappijen die willen samenwerken.”

H. Nadere reactie verzoeksters

Bij brief van 17 februari 2004 reageerden verzoeksters op de hiervóór onder **G.** weergegeven brief. Verzoeksters handhaafden hun standpunt.

i. Reactie minister Verkeer en Waterstaat op verslag van bevindingen

1. Op 25 maart 2004 stuurde de Nationale ombudsman het verslag van bevindingen naar verzoeksters en naar de minister van Verkeer en Waterstaat.

2. De minister van Verkeer en Waterstaat liet bij brief van 16 april 2004 als commentaar op het verslag van bevindingen onder meer het volgende weten:

“De Luchtvaartovereenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname van 16 oktober 1990 (...) heeft als primair doel de afspraken vast te leggen die gelden tussen beide Staten voor het toestaan van geregeld luchtvervoer in overeenstemming met het bepaalde in de Conventie van Chicago (1944) en in het bijzonder de artikelen 1 en 6 van de Conventie.

Alle elementen die betrekking hebben op de wederzijdse rechten en verplichtingen die Staten in dit kader jegens elkaar aangaan, worden in de Luchtvaartovereenkomst vastgelegd en gemeld aan de Internationale Civiele Luchtvaart Organisatie (ICAO, te Montreal).

De Luchtvaartovereenkomst bevat derhalve afspraken tussen Staten die elkaar op de al dan niet nakoming ervan kunnen aanspreken. De beoordeling van de tarieven en de gehanteerde tarievenssystematiek past binnen de algehele structuur van de afspraken die Partijen met elkaar maken met betrekking tot de markttoegang voor hun luchtvaartmaatschappijen onder de Luchtvaartovereenkomst. Deze afspraken zijn erop gericht de onderscheiden politieke en economische belangen van de Partijen te waarborgen en de Luchtvaartovereenkomst geeft de balans weer die Partijen daarbij tussen elkaar overeengekomen zijn.

Belangrijk in dit kader is het principe van reciprociteit, dat afhankelijk van de betrokken bilaterale relatie, in meer of mindere mate, strikt wordt uitgelegd.

Het al dan niet voldoen aan de bepalingen van de Luchtvaartovereenkomst door een van de Partijen, zo dat al het geval zou zijn in deze bilaterale relatie, is derhalve primair een zaak van de contracterende Partijen. Indien bijvoorbeeld de Republiek Suriname van mening zou zijn dat Nederland niet aan haar contractverplichtingen voldoet (bijvoorbeeld door onvoldoende invulling te geven aan het tariefsartikel) of indien zij van mening is dat de toepassing van het tariefartikel door Nederland van invloed is op de overgekomen balans van wederzijdse soevereine belangen, dan kan zij consultaties aanvragen onder de Luchtvaartovereenkomst teneinde haar belangen aan de orde te stellen.

Hetzelfde geldt voor Nederland indien Nederland die mening is toegedaan.

Uiteindelijk is er de mogelijkheid van arbitrage of een klacht bij ICAO.

(...)

De door klager en andere belangenverenigingen naar voren gebrachte argumenten spelen zeker een belangrijke rol bij de afweging die de Nederlandse overheid maakt bij het vaststellen van haar beleid. Net als de argumenten van anderen, zoals de luchtvaartsector, de touroperators, de verladers, en de belangen van andere departementen. Derhalve dringt Nederland regelmatig aan op verdere consultaties teneinde de balans in de Luchtvaartovereenkomst aan te passen aan de Nederlandse beleidsinzichten. Begin april vond een nieuwe ronde consultaties plaats met als doel verdere liberalisering te bereiken met de Surinaamse overheid. (...)

Deze balans en de beleidsafweging die daaraan ten grondslag ligt, is het kader waarin het Nederlands overheidshandelen dient te worden geplaatst en te worden getoetst. Ook de afweging of een tarief "redelijk" is, dient in dit kader te worden bekeken. In het licht van de

getroffen balans zagen beide partijen geen reden om hier in te grijpen en werden de tarieven als redelijk gezien.

Met betrekking tot de Nationale Mededingingsautoriteit (NMa), kan ik enkel constateren dat deze een onderzoek gedaan heeft naar de tarieven op de route Nederland-Suriname vanuit haar verantwoordelijkheid en haar toetsingskader. Dit is niet het toetsingskader van de Luchtvaartovereenkomst maar van de terzake doende wettelijke bepalingen.

(...)

Tenslotte, de (...) brieven van 10 december 2002, 24 april 2003 en 22 januari 2004 kunt u (...) opvatten als het standpunt van de minister van Verkeer en Waterstaat.”

Achtergrond

1. Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden, met bijlage; Paramaribo, 16 oktober 1990 (Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1990 Nr. 163)

Tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname is een overeenkomst gesloten inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden. Deze luchtvaartovereenkomst (LVO) is in werking getreden op 16 oktober 1990. De LVO geldt voor onbepaalde tijd en kan door beide partijen te allen tijde schriftelijk worden beëindigd met een opzeggingstermijn van twaalf maanden.

Enkele artikelen uit de LVO:

Artikel 1, aanhef en onder b en i:

“Tenzij het zinsverband anders vereist, hebben de in deze Overeenkomst en de Bijlage genoemde termen de volgende betekenis:

(...)

b. onder “luchtvaartautoriteit” wordt verstaan:

- wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, de Minister van Verkeer en Waterstaat;
- wat de Republiek Suriname betreft, de Minister van Economische Zaken;

of in beide gevallen elke persoon of instantie die bevoegd is de functies die thans door de genoemde Minister worden uitgeoefend, te vervullen;

(...)

i. onder “tarief” wordt verstaan: elk bedrag in rekening gebracht of in rekening te brengen door de luchtvaartmaatschappijen, rechtstreeks of via agenten, aan alle natuurlijke personen of rechtspersonen voor het vervoer door de lucht van passagiers (en hun bagage) en vracht (post uitgezonderd), daarbij inbegrepen:

I. de voorwaarden betreffende het beschikbaar zijn en het van toepassing zijn van een tarief, en

II. de heffingen en voorwaarden voor alle bij zulk vervoer bijkomende diensten die door de luchtvaartmaatschappijen worden aangeboden.”

Artikel 2, eerste lid:

“1. Elke Overeenkomstsluitende Partij verleent de andere Overeenkomstsluitende Partij de volgende rechten voor het verrichten van internationaal luchtvervoer door de aangewezen luchtvaartmaatschappijen van de andere Overeenkomstsluitende Partij:

a. het recht om zonder te landen over haar grondgebied te vliegen;

b. het recht om op haar grondgebied te landen anders dan voor verkeersdoeleinden; en

c. het recht om tijdens de exploitatie van een overeengekomen dienst op een omschreven route op haar grondgebied te landen voor het opnemen of afzetten in internationaal verkeer van passagiers, vracht en post, zulks afzonderlijk of gecombineerd.”

Artikel 4, eerste, tweede en derde lid:

“1. Elke Overeenkomstsluitende Partij heeft het recht door middel van een schriftelijke kennisgeving langs diplomatieke weg aan de andere Overeenkomstsluitende Partij een luchtvaartmaatschappij aan te wijzen voor de exploitatie van luchtdiensten op de in de Bijlage omschreven routes.

2. Na ontvangst van bedoelde kennisgeving verleent elke Overeenkomstsluitende Partij onverwijld aan de aldus door de andere Overeenkomstsluitende Partij aangewezen luchtvaartmaatschappij, met inachtneming van de bepalingen van dit artikel, de vereiste exploitatievergunningen.

3. Na ontvangst van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde exploitatievergunning kan de aangewezen luchtvaartmaatschappij te allen tijde een aanvang maken met de gehele of gedeeltelijke exploitatie van de overeengekomen diensten, mits zij aan de bepalingen van deze Overeenkomst voldoet en de tarieven voor deze diensten zijn vastgesteld en goedgekeurd in overeenstemming met de bepalingen van artikel 6 van de Overeenkomst.”

Artikel 6, eerste tot en met vierde lid:

“1. De tarieven die door de aangewezen luchtvaartmaatschappijen van de Overeenkomstsluitende Partijen worden berekend voor het vervoer tussen hun grondgebieden, zijn die welke zijn goedgekeurd door de luchtvaartautoriteiten van beide Overeenkomstsluitende Partijen en die worden vastgesteld op een redelijk niveau, waarbij naar behoren rekening wordt gehouden met alle relevante factoren, waaronder begrepen de exploitatiekosten, een redelijke winst en de tarieven van andere luchtvaartmaatschappijen voor enig deel van de omschreven route.

2. De in het eerste lid van dit artikel bedoelde tarieven worden overeengekomen door de aangewezen luchtvaartmaatschappijen, zulks indien mogelijk door middel van toepassing van de procedures van de Internationale Luchtvervoersvereniging (“International Air Transport Association”) voor de vaststelling van tarieven.

3. Alle aldus overeengekomen tarieven worden ten minste vijf en veertig (45) dagen voor de vastgestelde datum van invoering ter goedkeuring voorgelegd aan de luchtvaartautoriteiten van beide Overeenkomstsluitende Partijen, behalve wanneer genoemde autoriteiten gezamenlijk overeenkomen deze termijn in bijzondere gevallen te verkorten.

4. De tarieven kunnen uitdrukkelijk worden goedgekeurd of worden, indien geen van beide luchtvaartautoriteiten binnen dertig (30) dagen na de datum van de voorlegging overeenkomstig het derde lid van dit artikel te kennen heeft gegeven de tarieven niet goed te keuren, geacht te zijn goedgekeurd. Indien de termijn voor de voorlegging van tarieven wordt verkort, zoals bepaald in het derde lid, kunnen de luchtvaartautoriteiten overeenkomen dat de termijnen waarbinnen van het niet goedkeuren kennis dient te worden gegeven dienovereenkomstig wordt verkort.”

Artikel 17, eerste en tweede lid:

“1. In de geest van nauwe samenwerking plegen de luchtvaartautoriteiten van de Overeenkomstsluitende Partijen van tijd tot tijd overleg met elkaar, teneinde te verzekeren dat de bepalingen van deze Overeenkomst worden uitgevoerd en naar tevredenheid worden nageleefd, en zij plegen indien nodig overleg om in wijziging daarvan te voorzien.

2. Elk der Overeenkomstsluitende Partijen kan verzoeken om overleg, dat binnen een termijn van zestig (60) dagen na de datum van ontvangst van het verzoek ter zake aanvangt, tenzij beide Overeenkomstsluitende Partijen besluiten tot verlenging of verkorting van deze termijn.

Bedoeld overleg kan mondeling of schriftelijk geschieden.”

Bijlage, behorend bij de LVO:

“ *Route schema*

1A. *Suriname*

Route te exploiteren door de aangewezen luchtvaartmaatschappij van de Republiek Suriname:

Paramaribo - tussenliggende punten - Amsterdam en verdergelegen punten vice versa.

1B. *Nederland*

Route te exploiteren door de aangewezen luchtvaartmaatschappij van het Koninkrijk der Nederlanden:

Amsterdam - tussenliggende punten - Paramaribo en verdergelegen punten vice versa."

2. Mededingingswet

Artikel 6, eerste lid:

"1. Verboden zijn overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst."

Artikel 24, eerste lid:

"Het is ondernemingen verboden misbruik te maken van een economische machtspositie."

3. Relevante jurisprudentie

In het zogenoemde United-Brands-arrest van 7 juni 1978 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen wordt United Brands veroordeeld vanwege misbruik van machtspositie bij de handel in bananen tot een boete van ruim drie miljoen gulden. Vier redenen werden in eerste instantie aangevoerd: verbod van doorverkoop door afnemers, ongelijke prijzen bij gelijke prestaties, onbillijke prijzen en uitsluiting van leverantie. Het HvJEG heeft de derde reden niet overgenomen, de overige wel.

Vindplaats (onder meer): Data Juridica 1978, 1384; 27/76, Jur. 1978, p. 207.

4. Kamerstuk 2003-2004, 29200 XII, nr. 115, Tweede Kamer

(antwoorden van 1 maart 2004 van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van vragen van 11 februari 2004 van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat)

"Terugkoppeling bilaterale luchtvaart consultaties

Op 26 en 27 januari 2004 vonden de ambtelijke luchtvaartbesprekingen plaats in en met Suriname die beoogden de mogelijkheden te inventariseren voor de door Nederland gewenste liberalisering van de luchtvaartrelaties. (...)

De Nederlandse inzet is erop gericht om tijdens een volgende ronde van besprekingen concrete afspraken over liberalisering te maken. Daarbij gaat het vooral om het creëren van de mogelijkheid dat ieder land twee, in plaats van één luchtvaartmaatschappij mag aanwijzen onder het verdrag. Nederland is geïnformeerd over de plannen van SLM om binnenkort zelf weer te gaan opereren, alsmede over het beleid van de Surinaamse regering om vast te houden aan het hebben van een nationale luchtvaartmaatschappij. In dat licht zijn indicaties verkregen dat Suriname denkt aan een overgangstermijn van in beginsel drie jaar, alvorens meerdere maatschappijen mogen worden aangewezen.

(...)

Nederland heeft tijdens de onderhandelingsrondes in de afgelopen 10 jaar geijverd voor liberalisering, maar aanvaardde tot dusverre dat liberalisering niet realiseerbaar was in het spanningsveld tussen de diverse wensen en de consequenties daarvan, te weten: continuïteit van de operaties, opbouw van de Surinaamse luchtvaart, samenwerking SLM-KLM en hoge kostenstructuur, vraag naar piek capaciteit en naar lage tarieven en restricties op de route.

Door de jaren heen is de joint venture inzake de continuïteit van de luchtverbinding succesvol geweest. Minder succesvol was de joint venture ten aanzien van de tarieven, al gingen die door de jaren heen wel omlaag en werden de tarieven begin dit jaar verder verlaagd. (...)

Mijn inzet met betrekking tot de luchtvaartrelatie met Suriname is dat er op de route Amsterdam-Paramaribo meer marktwerking ontstaat waarbij de (nieuwe) marktpartijen onder dezelfde condities met elkaar kunnen concurreren.

(...)

Vragen en Antwoorden

(...)

3

Hoe ziet u de prijsontwikkeling van de luchtvaarttarieven en de toekomst van het luchtvaartverkeer tussen Suriname en Nederland?

Op basis van de bevindingen van het ambtelijke overleg op 26 en 27 januari jongstleden heb ik goede hoop dat Nederland met Suriname afspraken kan maken over een liberale

luchtvaartrelatie, die de mogelijkheid biedt dat meer maatschappijen op de route opereren.

(...)

5

Wat heeft de Nederlandse regering gedaan om de kwestie met betrekking tot de luchtvaarttarieven aan de orde te stellen bij de Surinaamse regering? Welke inzet heeft u hierbij gehad en wat heeft dit opgeleverd?

Eenzijds dient het antwoord op deze vraag te zijn dat de inzet van Nederland is gericht op liberalisering van de luchtvaartrelatie, om redenen zoals eerder aangegeven. De recente inspanningen van Nederland bieden uitzicht op positieve besprekingen op korte termijn. Anderzijds heeft Nederland er in recente overlegondes met de Surinaamse luchtvaartautoriteiten op aangedrongen dat de joint venture van KLM en SLM een evaluatie uitvoeren van de samenwerking, met name met het oog op de hoge kosten. (...)"