

Vergaderjaar 2003–2004

28 946

Vaststelling van invoering van titel 16 (exploitatie) van boek 8 van het Burgerlijk Wetboek

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 maart 2004

Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie. Op de daarin door de verschillende fracties gestelde vragen en gemaakte opmerkingen gaan wij als volgt in.

Noodzaak en wenselijkheid van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie gaven aan vooralsnog niet overtuigd te zijn van de noodzaak en wenselijkheid van dit wetsvoorstel. Zij wezen erop dat het Verdrag van Montreal rechtstreekse werking heeft en de rechter derhalve niet titel 8:16 zal toepassen maar het verdrag zelf. Voorts wezen zij erop dat het vaste jurisprudentie is van het Europese Hof van Justitie dat het de lidstaten niet is toegestaan verordeningen in de nationale wetgeving over te nemen. Ook de leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP wezen erop dat verordeningen niet in de nationale wetgeving behoren te worden opgenomen.

Het is waar dat, zoals deze fracties opmerkten, verordeningen niet in de wet behoren te worden omgezet. Dat is derhalve in dit wetsvoorstel ook niet gebeurd. In het voorgestelde artikel 1346 is uitdrukkelijk bepaald dat afdeling 3 van titel 8:16 slechts van toepassing is voorzover Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 13 mei 2002 (PbEG L 140) van toepassing is. In deze verordening wordt de aansprakelijkheid van EU-luchtvervoerders geregeld voor dood en letsel van passagiers en voor schade aan bagage. Artikel 1346 stelt buiten twijfel dat de afdeling in titel 8:16 waarin de overeenkomst van het vervoer van passagiers en hun bagage (afdeling 3) is geregeld, buiten toepassing blijft indien de verordening van toepassing is. Deze afdeling geeft wel een regeling voor de buiten de verordening vallende niet-EU-vervoerders overeenkomstig de regeling in het Verdrag (welke regeling overigens óók in de verordening is gevolgd). Daarbij verdient aantekening dat de verordening niet regelt de aansprakelijkheid voor vracht. Daar blijft een eigen regeling nodig. Het wetsvoorstel voorziet daarin.

Een andere vraag die door de fracties van CDA, PvdA, VVD en SGP aan de

orde is gesteld, betreft de noodzaak en wenselijkheid om rechtstreeks werkende verdragsbepalingen, in dit geval het Verdrag van Montreal, in de nationale wetgeving om te zetten.

Wij zijn het met deze leden eens dat het in algemene zin geen aanbeveling verdient rechtstreeks werkende verdragsbepalingen in de nationale wet om te zetten. Dat betekent dat in beginsel volstaan kan worden met goedkeuring van het verdrag zoals ook thans is voorgesteld in wetsvoorstel 28 945 (R 1737). In het verleden is bij de vervoerverdragen een andere keuze gemaakt en zijn deze in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek opgenomen. Overweging daarvoor was dat de merendeels internationaal bepaalde vervoerregels daarmee voor de praktijk eenvoudiger toegankelijk en toepasbaar werden gemaakt. Veelal golden niet slechts de verdragsbepaling, maar ook nationale voorschriften. Opneming van de verschillende bepalingen in één samenhangende regeling vergrootte de toegankelijkheid daarvan voor de praktijk. Wij zijn het evenwel met de fracties die in het verslag aan het woord zijn, eens dat er ook nadelen aan deze werkwijze zijn verbonden en dat er een goede reden moet zijn om voor deze werkwijze te kiezen. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel hebben wij de gebruikelijke werkwijze in Boek 8 om de verdragsbepalingen in een samenhangende regeling in het wetboek op te nemen nader overwogen. Van belang is allereerst dat de huidige Wet Luchtvervoer sterk verouderd is en vervangen moet worden. Voorts geldt dat het Verdrag van Montreal alleen van toepassing is op het internationale luchtvervoer en niet op het nationale luchtvervoer. Weliswaar overheerst het internationale vervoer in belang verre het nationale vervoer, maar anderzijds is er geen enkele reden om nationaal een ander stelsel van aansprakelijkheidsregels voor de luchtvervoerder te laten gelden dan wat internationaal gebruikelijk is. Daarom is voor dat nationale vervoer het stelsel van het Verdrag van Montreal gevolgd. Tenslotte is overwogen dat het verdrag geen omvattende regeling van het luchtvervoer hervat. Aanvullende regels zijn derhalve nodig.

Volstaan zou derhalve niet kunnen worden met enkele goedkeuring van het Verdrag van Montreal. Aanvullende regels blijven nodig zijn (wij komen nog terug op de vraag welke dat zijn). Een uitgeschreven regeling in Boek 8 verdient daarom in dit geval de voorkeur.

De leden van de SGP-fractie vroegen in dit verband waarin de nationale aanvulling op de bepalingen van het Verdrag van Montreal en de Europese verordeningen bestaat. Ook de leden van de CDA-fractie stelden deze vraag.

Het betreft hier allereerst een aantal algemene bepalingen, namelijk gelijkstelling van een luchtkussen voertuig aan een luchtvaartuig voor wat betreft het vervoer van personen en bagage, alsmede een definitie van aangegeven bagage (artikelen 1341 en 1342). In afdeling 2 (goederenvervoer) betreft het de artikelen 1350, eerste lid, en 1352, met definities van de overeenkomst van goederenvervoer en van tijd- of reisbevrachting; de artikelen 1357 en 1358 die de schadeberekening betreffen; de artikelen 1361 t/m 1364 betreffende verzuim van afzender om goederen tijdig en op de juiste plaats aan te leveren, door afzender te verschaffen gegevens, bevoegdheid tot opzegging van de overeenkomst door zowel de afzender als de vervoerder, opzegging bij onvoorziene omstandigheden en aansprakelijkheid voor schade door lading; de artikelen 1377 t/m 1381 die gaan over de verplichting tot betaling van kosten onderweg, retentie, opslag en verkoop alsmede sorteerkosten.

In afdeling 3 (personenvervoer) betreft het de artikelen 1390 en 1392, met definities van de overeenkomst van personenvervoer en tijd- en reisbevrachting in de zin van deze afdeling; artikel 1395, waarin een aantal bepalingen uit afdeling 2 van overeenkomstige toepassing worden verklaard op aangegeven bagage; de artikelen 1403 t/m 1410 die betrekking hebben op het exclusief vorderingsrecht van de passagier, niet komen opdagen van de passagier, niet aanwezig zijn van de juiste documenten, schade

door passagier of bagage, opzegging van de overeenkomst door de vervoerder danwel door de passagier in geval van onvoorziene omstandigheden, opzegging van de overeenkomst in het geval de passagier niet tijdig in het luchtvaartuig terugkeert; alsmede de artikelen 1412 en 1413 die betrekking hebben op het recht van de passagier op aflevering van zijn bagage en de verplichting tot betaling van kosten onderweg.

Toegankelijkheid, duidelijkheid en rechtszekerheid

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering nog eens kan motiveren waarom zij meent dat een uitzondering kan worden gemaakt op Aanwijzing 340 dat EU-verordeningen niet in de nationale regelgeving wordt overgenomen en hoe het opnemen van de internationale luchtvaartregels in Boek 8 de duidelijkheid ten goede komt. Zij vroegen voorts welke invloed amendering door de Kamer op de duidelijkheid en rechtszekerheid heeft, nu hierdoor inconsistenties tussen Verdrag, verordening en wettekst kunnen ontstaan. Ook de leden van de VVD-fractie waarschuwden voor het feit dat door het eventueel amenderen de wettekst niet meer strookt met het Verdrag. Zij wezen er voorts op dat de situatie zich kan voordoen dat drie soorten regelgeving dezelfde materie regelen, nl. een verdrag, een verordening en de nationale wet. Is deze situatie wenselijk, zo vroegen zij. De leden van de SGP-fractie vroegen eveneens aandacht voor het belang van toegankelijkheid, duidelijkheid en rechtszekerheid.

Wij zijn het met deze leden eens dat het feit dat in dit geval, waarin zowel een verdrag, een verordening als het nationale recht de materie regelt, inconsistenties die ten koste gaan van de toegankelijkheid, moeten worden vermeden. Ter vermijding van ieder misverstand zij herhaald dat voor de materie die onder de verordening valt, een uitdrukkelijke uitzondering is gemaakt in artikel 1346. Er is dus geen sprake van dat de verordening in de nationale wet is opgenomen. Aanwijzing 340 is hier gevolgd. Omdat het Verdrag geen omvattende regeling geeft van het internationale vervoer én niet van toepassing is op het nationale vervoer, is een eigen regeling nodig. Daarbij is in het wetsvoorstel de tekst van het verdrag zo veel mogelijk letterlijk gevolgd en is niet slechts aangesloten bij de systematiek van het verdrag. Wel is bij de volgorde van de bepalingen zo veel mogelijk aangesloten bij de opbouw van de andere titels van Boek 8. Evenals bij de andere takken van vervoer zijn afzonderlijke afdelingen geredigeerd voor het vervoer van zaken en voor het vervoer van personen en hun bagage. Alle bepalingen die een bepaald onderwerp betreffen staan aldus in een samenhangend geheel bijeen, hetgeen de overzichtelijkheid en toegankelijkheid ten goede komt.

Voor wat de door de fracties van CDA en VVD aan de orde gestelde mogelijkheid van amendering betreft, geldt dat, nu de Eerste Kamer heeft instemd met het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag van Montreal (28 945 (R 1737)), het verdrag de grenzen van de amenderingmogelijkheid bepaalt. Dat zou niet anders zijn indien het wetsvoorstel slechts de hiervoor aangeduide aanvullende bepalingen had omvat.

Toepassing bepalingen Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek

Het was de leden van de CDA-fractie niet duidelijk voor welke gevallen de bepalingen van Boek 8 van toepassing zullen zijn. Zij vroegen waarom niet in Boek 8 kan worden verwezen naar het Verdrag en de verordening. Kan de regering een overzicht geven van de bepalingen die overblijven wanneer hetgeen door het Verdrag en verordening wordt geregeld uit het wetsvoorstel wordt geschrapd?

Zoals hiervoor aangegeven, ziet de verordening alleen op vervoer van personen en hun bagage door EU-vervoerders. Voor het internationale

vrachtvervoer waar de verordening niet op ziet, is een eigen regeling nodig. Het wetsvoorstel voorziet daarin.

Het Verdrag van Montreal betreft alleen het internationale vervoer. Op het nationale vervoer is het nationale recht van toepassing. Omdat er geen goede reden is op het nationale vervoer andere regels toe te passen dan op het internationale luchtvervoer, is voor de nationale regeling aangesloten bij het Verdrag. Tenslotte geldt dat, zoals hiervoor al gememoreerd, het Verdrag niet alles regelt. Aanvullende regels, zowel voor het internationale als voor het nationale vervoer, zijn dus nodig. Naar aanleiding van de vragen van de SGP-fractie en de CDA-fractie hebben wij hiervoor aangegeven om welke aanvullende regels het hier gaat.

Een opzet waarbij zou worden volstaan met die onderwerpen die niet onder de verordening of het Verdrag vallen is dus niet goed mogelijk. Een eigen regeling voor het nationale vervoer kan dan het beste worden opgezet langs de lijnen van het Verdrag.

Overig

De leden van de CDA-fractie stelden de in voorbereiding zijnde verordening aan de orde tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten (COM (2002) 717). Zij vragen hoe deze verordening zich verhoudt tot het bepaalde in afdeling 3 van het wetsvoorstel. Zij zijn bevreesd voor een nieuwe, ongewenste samenloop van een Europese verordening en doelen daarbij met name op de schade die voortvloeit uit vertraging in het luchtvervoer.

De verordening, waar deze leden op doelen, is op 26 januari 2004 aanvaard. De vrees voor samenloop met afdeling 3 van het onderhavige wetsvoorstel in het geval van vertraging van passagiers is evenwel ongegrond. Deze verordening stelt minimumrechten vast die luchtreizigers hebben bij instapweigering, annulering of langdurige vertraging van vluchten. In geval van vertraging (a) van twee uur of meer bij vluchten van minder dan 1500 km, (b) van drie uur of meer in geval van vluchten binnen de Gemeenschap van meer dan 1500 km en van alle andere vluchten tussen de 1500 en 3500 km of (c) van vier uur of langer bij vluchten die niet onder (a) of (b) vallen hebben de luchtreizigers op grond van artikel 6 van deze verordening recht op verzorging tijdens het wachten. Deze verzorging bestaat in elk geval uit maaltijden en verfrissingen in redelijke verhouding tot de wachttijd, alsmede gratis telefoneren, e-mailen of faxen. Wanneer de verwachte vertrektijd pas de volgende dag is, heeft de passagier daarnaast recht op gratis hotelaccommodatie en vervoer tussen de luchthaven en het hotel. Bedraagt de vertraging tenminste vijf uur dan heeft de passagier recht op terugbetaling van het ticket. Er is hier slechts sprake van vergoeding voor ongemak en niet van vergoeding van schade. In het geval de passagier echter schade geleden heeft door de vertraging en hij daarvoor de luchtvaartmaatschappij aansprakelijk wil stellen, dan is dat uitsluitend mogelijk op basis van het Verdrag van Montreal. In artikel 29 daarvan wordt namelijk gesteld dat bij het vervoer van passagiers, bagage en goederen elke vordering tot schadevergoeding, op welke grond dan ook, hetzij uit hoofde van dit Verdrag, hetzij op grond van een overeenkomst, een onrechtmatige daad of anderszins, slechts kan worden ingesteld onder de voorwaarden en binnen de aansprakelijkheidsgrenzen bedoeld in dit Verdrag. Dit artikel is in het wetsvoorstel geïncorporeerd in artikel 1340. De daarin genoemde artikelen komen tot hetzelfde resultaat als artikel 29 van het Verdrag.

De verordening geeft daarenboven in artikel 12 zelf aan dat deze van toepassing is onverminderd het recht van de passagier op schadevergoeding. De vergoeding die op grond van deze verordening is uitgekeerd kan van eventuele schadevergoeding worden afgetrokken.

Uit het bovenstaande blijkt derhalve dat van samenloop van verordening en afdeling 3 van het onderhavige wetsvoorstel geen sprake is, maar dat deze veeleer complementair zijn.

De leden van de VVD-fractie achtten het van belang voor hun oordeelsvorming over het onderhavige wetsvoorstel dat de vragen uit het verslag inzake het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag van Montreal (28 945 (R 1737) vóór de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel door de regering zijn beantwoord.

Dienaangaande zij opgemerkt dat het bedoelde voorstel van rijkswet op 17 februari 2004 door de Eerste Kamer is aanvaard.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus