

Vergaderjaar 2004–2005

28 946

Vaststelling en invoering van titel 16 (Exploitatie) van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 maart 2005

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de vragen gesteld in het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Justitie.

De leden van de **CDA-fractie** vroegen waarom dit wetsvoorstel, nu het luchtvervoer internationaal goed is geregeld, toch echt noodzakelijk is, mede gezien het verbod voortvloeiend uit jurisprudentie van het Hof van Justitie om verordeningen over te nemen in nationale wetgeving. Het juridische regiem met betrekking tot de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder is nog al gecompliceerd. Dit vindt zijn oorzaak in het bestaan van zowel een verdrag (Verdrag van Montreal) alsook een EU-verordening (889/2002) op dit terrein. De situatie is te meer complex nu het toepassingsgebied van het verdrag niet parallel loopt met dat van de verordening. Het verdrag regelt de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder voor dood en letsel van passagiers, alsmede voor schade aan bagage en goederen en is van toepassing in geval van internationaal vervoer tussen verdragstaten. Het binnenlands vervoer valt daar volledig buiten. De verordening daarentegen regelt de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder voor dood en letsel van passagiers alsmede voor schade aan bagage en is van toepassing op alle EU-luchtvervoerders. Door de verordening wordt de schade aan goederen derhalve in het geheel niet geregeld. Daarenboven heeft de verordening op mondiale schaal gezien vanwege haar toepasbaarheid op uitsluitend EU luchtvervoerders slechts een beperkte reikwijdte.

Door geen van beide instrumenten wordt derhalve geregeld het nationaal vervoer van goederen, alsmede het internationaal vervoer tussen niet-verdragstaten, voorzover niet de verordening van toepassing is. Aan de hiaten die het internationale recht op dit punt vertoont, ontleent titel 8.16 in ieder geval haar bestaansrecht. Daarenboven zijn in deze titel een aantal aanvullende regels opgenomen over onderwerpen die niet geregeld zijn op internationaal niveau en waartegen de internationale regels zich ook niet verzetten. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan bepalingen inzake de handelwijze wanneer de geadresseerde de goederen weigert in ontvangst te nemen of de mogelijkheid de vervoerovereenkomst op te zeggen, wanneer de afzender niet voor de benodigde documenten heeft gezorgd.

Het toepassingsgebied van titel 8.16 is echter niet beperkt tot bovenge-

noemde situaties. Deze titel is opgezet zoals dat door de ontwerper van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek oorspronkelijk is bedoeld en zoals dat ook bij andere takken van vervoer is gebeurd.

Het is overigens niet uit te sluiten dat naarmate meer verdragsrecht onderwerp wordt van verordeningen op vervoersgebied er minder reden of ruimte is voor aanvullende nationale regelgeving. In dat geval zal de materie niet meer bij verdrag of nationale wet geregeld worden, maar bij verordening. Nationale wetgeving is dan niet meer mogelijk en zelfs uit een oogpunt van toegankelijkheid en kenbaarheid ongewenst. Die beslissing zal telkens, afhankelijk van de reikwijdte van het verdrag of de verordening, genomen worden. Wij zijn het dan ook met de aan het woord zijnde leden eens dat zorgvuldig zal moeten worden bekeken of er reden is voor aanvullende nationale regelgeving. In het onderhavige geval is dat uitdrukkelijk onder ogen gezien (zie hierover ook Kamerstukken II 2004/2005, 29 943, nr. 3, blz. 3 inzake het binnenvaartrecht). In het luchtrecht geldt dat de Wet Luchtvervoer sterk verouderd is en aangepast moet worden aan de laatste internationale ontwikkelingen. Voorts is van belang dat het Verdrag van Montreal alleen van toepassing is op het internationale luchtvervoer en niet op het nationale luchtvervoer. Omdat het internationale karakter van het vervoer door de lucht nu eenmaal overheerst, is er voor een klein land als Nederland geen enkele reden om nationaal en ander stelsel van aansprakelijkheidsregels voor de luchtvervoerder te hanteren dan dat wat internationaal gebruikelijk is. Nationaal is daarom geheel aangehaakt bij de bepalingen van het verdrag. Tenslotte is overwogen dat het verdrag geen omvattende regeling van het luchtvervoer omvat. Aanvullende regels zijn derhalve nodig. Genoemde overwegingen hebben tot de conclusie geleid dat voor wat betreft het luchtvervoer een uitgeschreven regeling in Boek 8 de voorkeur verdient. Vanzelfsprekend geldt dit niet voor eerdergenoemde verordening. Deze geldt rechtstreeks en afdeling 3 van titel 16 is slechts van toepassing voorzover de verordening niet van toepassing is, hetgeen duidelijk blijkt uit artikel 1346.

Volgens dezelfde leden klemt de vraag naar de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel te meer, nu opneming van deze materie in nationale wetgeving betekent dat deze telkens aangepast zal moeten worden aan internationale ontwikkelingen op het terrein van het luchtvervoer, een bij uitstek internationale discipline. Zij spraken hun bezorgdheid uit over de met dit wetsvoorstel gepretendeerde rechtszekerheid, die in hun ogen een schijnzekerheid is, nu geen rekening gehouden kan worden of lijkt te kunnen worden met snelle ontwikkelingen.

Voor snelle ontwikkelingen op het terrein van de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder hoeft voorshands niet te worden gevreesd. Veranderingen in de verordening worden voorlopig niet verwacht. Zij zullen bovendien rechtstreeks werken en behoeven geen verankering in de nationale regeling. Veranderingen in het verdrag worden voorlopig evenmin voorzien. De ervaring opgedaan met wijzingen in de voorloper van het Verdrag van Montreal (het Verdrag van Warschau) heeft geleerd dat wat betreft de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder de ontwikkelingen eerder aan de trage kant zijn. Het Verdrag van Warschau zelf dateert uit 1929. Het is voor het eerst gewijzigd bij het protocol van Den Haag in 1955. Daarna is het gewijzigd bij het protocol van Guatemala in 1971 voor wat betreft de aansprakelijkheidslimiet voor dood en letsel van passagiers en bij het protocol van Montreal in 1975 voor wat betreft het aansprakelijkheidsregiem voor goederen. In 1999 heeft de meest recente wijziging van het Verdrag van Warschau plaats gevonden: het Verdrag van Montreal, dat inmiddels in werking is getreden en door 56 staten is geratificeerd.

De vrees voor schijnzekerheid is dan ook zeker niet gegrond.

De leden van de **VVD-fractie** stelden de vraag of zij vaker, op vergelijkbare wijze als thans is geschied in artikel 1346 van het onderhavige wetsvoorstel, in wetsvoorstellen een verwijzing naar een verordening c.q. een verdrag tegemoet kunnen zien. Naar hun mening dient dit uitzondering te zijn: voor verordeningen gezien de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG en voor verdragen gezien de rechtstreekse werking ervan.

Wij zijn het eens met de aan het woord zijnde leden dat gezien de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG implementatie van verordeningen in nationale wetgeving niet is toegestaan. In het onderhavige wetsvoorstel is dit dan ook niet gebeurd. Ook erkennen wij dat het niet is uitgesloten dat het vervoerrecht vaker in verordeningen geregeld zal worden en dat er in dat geval minder reden is om de materie in de nationale wet te regelen. Om redenen die hierboven reeds zijn uiteengezet, hebben wij evenwel voor wat betreft het luchtrecht gekozen voor een uitgeschreven regeling in Boek 8. Deze wijze van implementeren van verdragen heeft althans voor het luchtvervoer onze voorkeur boven de variant van het alleen opnemen van aspecten die door het verdrag niet geregeld zijn. Deze aanvullingen zijn zonder de algemene regels uit het verdrag moeilijk te begrijpen en zouden het karakter hebben van een «gatenkaas». De keuze welke variant de voorkeur verdient, dient per vervoerstak te worden gemaakt. Het is dan ook niet uit te sluiten dat bij andere vervoerstakken aan een ander systeem de voorkeur wordt gegeven.

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

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