

Vergaderjaar 2002–2003

28 945 (R 1737)

Goedkeuring van het op 28 mei 1999 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb. 2000, 32 en Trb. 2001, 91 en 107)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

1.1 Het wetsvoorstel strekt tot goedkeuring voor het Koninkrijk van het op 28 mei 1999 onder auspiciën van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) te Montreal tot stand gekomen Verdrag¹ tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, hierna te noemen: het Verdrag van Montreal (Trb. 2000, 32 en Trb. 2001, 91 en 107). Daarin wordt de aansprakelijkheid geregeld van de luchtvervoerder ter zake van dood of letsel van passagiers, van schade aan bagage en vracht, alsmede terzake van vertraging. Het beoogt het sterk verouderde en verbrokkelde Warschausysteem te moderniseren en het op termijn zelfs geheel te vervangen. Met het Warschausysteem wordt bedoeld het op 12 oktober 1929 te Warschau tot stand gekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Stb. 365), zoals dat in de loop der tijd is gewijzigd door diverse protocollen, te weten:

1. het op 28 september 1955 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het te Warschau op 12 oktober 1929 ondertekende Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb. 1956, 26);
2. het op 8 maart 1971 te Guatemala tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, ondertekend te Warschau op 12 oktober 1929, zoals gewijzigd bij het Protocol van 's-Gravenhage van 28 september 1955 (Trb. 1982, 78);
3. het op 25 september 1975 te Montreal tot stand gekomen Aanvullend Protocol No. 1 tot wijziging van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, ondertekend te Warschau op 12 oktober 1929 (Trb. 1982, 79);
4. het op 25 september 1975 te Montreal tot stand gekomen Aanvullend Protocol No. 2 tot wijziging van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, ondertekend te Warschau op 12 oktober 1929, zoals gewijzigd

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bij het Protocol van 's-Gravenhage van 28 september 1955 (Trb. 1982, 80)

5. het op 25 september 1975 te Montreal tot stand gekomen Aanvullend Protocol No. 3 tot wijziging van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, ondertekend te Warschau op 12 oktober 1929, zoals gewijzigd bij het Protocol van 's-Gravenhage van 28 september 1955 en bij het Protocol van Guatemala van 8 maart 1971 (Trb. 1982, 81); en
6. het op 25 september 1975 te Montreal tot stand gekomen Protocol No. 4 tot wijziging van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, ondertekend te Warschau op 12 oktober 1929, zoals gewijzigd bij het Protocol van 's-Gravenhage van 28 september 1955.

Op 26 september 1982 werden de laatstgenoemde vijf protocollen voor het Koninkrijk goedgekeurd (zie Kamerstukken II, 1981/1982, 17 526 (R1214)). Met uitzondering van het Protocol van Guatemala en het Aanvullend Protocol van Montreal nr. 3 zijn de overige protocollen inmiddels alle in werking getreden: de te Montreal tot stand gekomen Aanvullende Protocollen nrs. 1 en 2 op 15 februari 1996 en het Protocol nr. 4 op 14 juni 1998.

Tot het Warschausysteem behoort voorts nog het op 18 september 1961 te Guadalajara tot stand gekomen Verdrag ter aanvulling van het Verdrag van Warschau, tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer verricht door een ander dan de contractuele vervoerder (Trb. 1962, 37). Ook dit verdrag geldt voor het gehele Koninkrijk.

- 1.2. In het Verdrag van Warschau van 1929, dat evenals het Verdrag van Montreal van toepassing is op internationaal luchtvervoer, zijn als bescherming tegen al te hoge claims – in de begintijd stond de luchtvaart immers nog in de kinderschoenen – een reeks beperkingen op de aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen gelegd. Deze aansprakelijkheidslimieten waren over het algemeen uiterst laag en zelfs die welke naderhand werden opgenomen in de diverse wijzigingsprotocollen boden over het algemeen een ontoereikende compensatie aan slachtoffers van ongevallen. Dientengevolge bewoog in de loop van de jaren tachtig een aantal landen hun luchtvaartmaatschappijen ertoe op vrijwillige basis hun aansprakelijkheidslimieten voor dood en letsel van passagiers sterk te verhogen. In de jaren negentig begon ook de luchtvaartsector zelf de ontoereikendheid van de regeling van het Verdrag van Warschau en bijbehorende protocollen in te zien en als gevolg daarvan stelde de IATA (International Air Transport Association) een vrijwillige regeling (IATA intercarrier agreement) vast in het kader waarvan afzonderlijke luchtvaartmaatschappijen konden opteren voor ongelimiteerde aansprakelijkheid.

Door al deze ontwikkelingen nam de verbrokkeling van het Warschausysteem steeds verder toe.

- 1.3. Een in dit kader eveneens belangrijke internationale ontwikkeling betrof de totstandkoming van Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad van 9 oktober 1997 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen voor dood en letsel van passagiers (PbEG L285) (hierna te noemen: EU-verordening 2027), die op 18 oktober 1998 van kracht is geworden en derhalve ook in Nederland sindsdien rechtstreeks van toepassing is. Deze verordening is van toepassing op ieder vervoer van passagiers door luchtvervoerders van de Gemeenschap, dat wil zeggen luchtvervoerders met een door een EU-lidstaat

ingevolge Verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen (PbEG L 240) afgegeven geldige exploitatievergunning. Zij is dus – in tegenstelling tot het Verdrag van Warschau – niet alleen van toepassing op internationaal luchtvervoer, maar ook op nationaal vervoer door de lucht, dat bewerkstelligd wordt door een luchtvervoerder van de Gemeenschap.

In EU-verordening 2027 wordt een in principe onbeperkte aansprakelijkheid voor schade door dood en letsel van passagiers aanvaard.

Deze is trapsgewijs opgezet: tot 100 000 bijzondere trekkingsrechten (thans bij benadering € 109 000) bestaat een risico-aansprakelijkheid voor de vervoerder; boven dat bedrag staat de luchtvaartmaatschappijen een aantal verweermiddelen ter beschikking.

Voorts wordt erin bepaald dat de vervoerder een voorschot moet betalen aan de slachtoffers of diens nabestaanden dat toereikend is om de onmiddellijke economische noden te lenigen.

- 1.4. EU-verordening 2027 voorziet in een evaluatie na twee jaar teneinde de ontwikkelingen die zich op dit punt in andere internationale fora voordoen op de voet te kunnen volgen. Hierbij had men met name de ontwikkelingen op het oog die zich op dat moment al binnen ICAO afspeelden en die moesten leiden tot een nieuw mondiaal instrument dat het Verdrag van Warschau en de diverse wijzigingsprotocollen zou vervangen. Aangezien sommige onder de toepassing van het Warschausysteem vallende aangelegenheden krachtens EU-verordening 2027 inmiddels tot de competentie van de Gemeenschap waren gaan behoren, heeft de Europese Commissie aan de onderhandelingen over herziening van het Verdrag van Warschau actief deelgenomen.

Op 28 mei 1999 werden op een internationale diplomatieke conferentie de onderhandelingen over het Verdrag van Montreal afgerond. Inmiddels hebben 71 staten, waaronder een groot aantal Europese staten en de Verenigde Staten van Amerika, alsmede de Europese Gemeenschap het Verdrag ondertekend. Het Verdrag is nog niet in werking getreden; daarvoor zijn 30 ratificaties vereist. (stand tot heden 1 februari 2003: 22 ratificaties).

2. De inhoud van het Verdrag van Montreal

In het Verdrag van Montreal zijn alle voorgaande instrumenten van het Warschausysteem in een gemoderniseerde vorm verwerkt, waardoor een alomvattend en overzichtelijk geheel is ontstaan. Het sluit goed aan bij EU-verordening 2027, althans voorzover het de daarin geregelde materie betreft. De aansprakelijkheid van de luchtvervoerder voor dood en letsel van reizigers is in principe onbeperkt en evenals in de Verordening trapsgewijs opgezet. Voorts staat het nieuwe verdrag toe dat partijen daarbij hun luchtvervoerders verplichten aan slachtoffers of hun nabestaanden voorschotten te betalen om direct na een ongeval de eerste nood te lenigen. Dus ook op dat punt blijft het voor EU-lidstaten mogelijk deze verplichting aan hun luchtvervoerders op te leggen, zonder in strijd te komen met de verplichtingen op grond van het nieuwe verdrag.

Ook op het terrein van aangelegenheden die niet door EU-verordening 2027 worden bestreken, zijn tal van verbeteringen aangebracht. De volgende punten vallen hierbij in het bijzonder op.

- Ten aanzien van de aansprakelijkheid voor schade aan vracht volgt het Verdrag de bepalingen van het wijzigingsprotocol van Montreal nr. 4 van 1975, waardoor hiervoor een risico-aansprakelijkheid bestaat, zij het gelimiteerd, behoudens een aantal verweermiddelen die de luchtvervoerder ter beschikking staan.

- De mogelijkheid wordt geopend voor aanpassing van de aansprakelijkheidslimieten aan de inflatie zonder dat daarvoor een diplomatieke conferentie bijeen hoeft te worden geroepen.
- Het gebruik van vervoersdocumenten (zowel voor reizigers als voor vracht) is vereenvoudigd en aangepast aan de eisen die het computertijdperk met zich brengt.
- Uitdrukkelijk is opgenomen dat luchtvaartmaatschappijen verplicht zijn een adequate verzekeringsdekking te hebben.
- In de slotbepalingen van het Verdrag is opgenomen dat ook regionale organisaties (zoals de EU) partij bij het Verdrag kunnen worden. Echter, een ratificatie van een regionale organisatie wordt voor de bepaling van het aantal voor inwerkingtreding benodigde ratificaties (30) niet meegeteld.

Bij de onderhandelingen over het Verdrag waren 121 staten betrokken, die partij zijn bij een of meerdere verdragen en protocollen van het Warschausysteem, één staat die geen partij is en 11 internationale organisaties, alle met onderling sterk uiteenlopende belangen en wensen. De onderhandelingen waren dan ook complex, als gevolg waarvan de uiteindelijke tekst een zogenoemd «package deal» is, waarin de verschillende onderdelen (met name die betreffende de aansprakelijkheid voor dood en letsel van passagiers en de verweermiddelen die de luchtvervoerder ten dienste staan) tot elkaar staan in een soort evenwicht, waarbij een goede balans tussen de belangen van de passagier enerzijds en die van de luchtvervoerder anderzijds, uitgangspunt was. Bij de toelichting op de artikelen zal hierop nog uitgebreid worden ingegaan.

3. Verhouding tot de eerdere instrumenten van het Warschausysteem

Zoals al eerder aan de orde is gekomen, moderniseert het Verdrag van Montreal het sterk verouderde en verbrokkelde Warschausysteem. Het brengt alle eerdere verdragen en protocollen samen in één nieuw instrument met de bedoeling die op termijn geheel te vervangen. Het nieuwe Verdrag voorziet echter niet in verplichte opzegging van de eerdere instrumenten van het Warschausysteem, zodat een aparte bepaling (artikel 55) nodig was die de verhouding regelt tussen dit Verdrag en die oude instrumenten. In het kort komt die bepaling er op neer dat in geval van internationaal luchtvervoer de bepalingen van dit Verdrag prevaleren, indien zowel de staat van vertrek alsook die van bestemming gezamenlijk partij zijn bij een of meer van de eerdere versies van het Warschausysteem (dus bijvoorbeeld beide partij bij het oorspronkelijke Verdrag van Warschau, of beide partij bij het Verdrag van Warschau, zoals gewijzigd bij het Protocol van 's-Gravenhage enzovoorts). Van verplichte opzegging van de oude verdragen en protocollen van het Warschausysteem is afgezien omdat gevreesd werd dat dit ten koste zou gaan van het belangrijkste doel van het nieuwe Verdrag van Montreal, te weten het creëren van een mondiaal uniform regiem op het gebied van de aansprakelijkheid in het luchtvervoer. Momenteel zijn 130 staten partij bij het Warschausysteem en meer dan 160 luchtvaartmaatschappijen hebben het IATA-intercarrieragreement (zie onder 1.2.) ondertekend, zodat thans, weliswaar deels buiten het Warschausysteem om, een grote mate van uniformiteit bestaat op dit terrein. Partijen bij het nieuwe Verdrag hebben derhalve de vrijheid om zelf het juiste moment voor opzegging te bepalen. Totdat het overgrote deel van de staten die nu partij zijn bij een of meerdere versies van het oude systeem, het Verdrag van Montreal zullen hebben geratificeerd, is vanwege de gewenste uniformiteit op dit terrein opzegging door het Koninkrijk van de instrumenten van het oude systeem dan ook niet aan de orde.

4. Positie Europese Unie

Aangezien reeds communautaire wetgeving bestaat op het gebied van aansprakelijkheid van luchtvervoerders voor schade ten gevolge van dood of letsel van passagiers in de vorm van de onder 1.3 genoemde EU-verordening 2027, hebben de Europese Gemeenschap en haar lidstaten een gedeelde bevoegdheid ten aanzien van enkele door het Verdrag van Montreal beheerste aangelegenheden. Teneinde nu een uniforme en volledige toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Montreal binnen de Europese Unie te waarborgen is naast ratificatie van het Verdrag door de afzonderlijke EU-lidstaten ook ratificatie door de Unie noodzakelijk.

Op 9 december 1999 heeft de EG het Verdrag ondertekend. Het streven is erop gericht dat de EU-lidstaten en de Europese Gemeenschap tegelijkertijd hun akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring deponeren om te bewerkstelligen dat het Verdrag, op het moment dat het in werking treedt, ook daadwerkelijk voor de gehele Unie tegelijk van toepassing wordt. Bij de nederlegging van de akte zal door het Koninkrijk, voor wat betreft Nederland, een verklaring worden afgelegd inzake de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap voor aangelegenheden die door het Verdrag van Montreal worden beheerst.

De totstandkoming van het Verdrag van Montreal heeft aanpassing van de op dit terrein bestaande communautaire wetgeving (EU-verordening 2027) aan de bepalingen van dat Verdrag noodzakelijk gemaakt. De onderhandelingen hierover zijn inmiddels afgerond en hebben geleid tot Verordening (EG) nr. 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 13 mei 2002 houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen (hierna te noemen EU-verordening 889). Deze verordening is op 30 mei 2002 in werking getreden.

In deze herziene Europese verordening worden aan de reeds bestaande bepalingen betreffende de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder voor dood en letsel van passagiers nog toegevoegd die bepalingen van het Verdrag van Montreal die betrekking hebben op verlies, beschadiging en vernieling van bagage, alsmede op door vertraging veroorzaakte schade. Doordat in de tekst van de herziene verordening gewerkt wordt met verwijzingen naar bepalingen van het Verdrag worden interpretatieproblemen voorkomen.

De communautaire wetgeving bestrijkt thans derhalve alle voor passagiers van belang zijnde aansprakelijkheidsaspecten. EU-verordening 889 is bindend in al haar onderdelen en heeft voor Nederland rechtstreekse werking.

5. Nederlands recht

In Nederland wordt het privaatrechtelijke luchtvervoerrecht thans geregeld in de Wet houdende voorzieningen inzake het luchtvervoer van 10 september 1936 (Stb. 523), zoals nadien enkele malen gewijzigd (hierna te noemen Wet Luchtvervoer).

Genoemde wet is, behalve op het nationale luchtvervoer, ook van toepassing op het internationale luchtvervoer in de zin van het Verdrag van Warschau van 12 oktober 1929, zoals gewijzigd bij het Protocol van 's-Gravenhage van 28 september 1955, voorzover althans niet ingevolge het Verdrag een andere voorziening geldt.

De tekst van de Wet Luchtvervoer zoals die thans luidt, dateert van 1960 (wetten van 28 juli 1960, Stb. 326 en 327). Dat er sindsdien geen substantiële wijzigingen meer hebben plaatsgevonden, vindt zijn oorzaak in het feit dat er ten tijde van de goedkeuring voor het Koninkrijk in 1982 van het Protocol van Guatemala (1971) en van de vier Protocolen van Montreal

(1975) nog geen enkel zicht bestond op inwerkingtreding daarvan. Men wilde daarop met wijziging van de Wet Luchtvervoer niet vooruitlopen. Ook het toepasselijk worden in oktober 1998 van EU-Verordening 2027 heeft toen niet geleid tot aanpassing van de Wet Luchtvervoer daaraan. Strikt genomen is dat ook niet nodig vanwege de rechtstreekse werking van EU-verordeningen. Tevens waren op dat moment de voorbereidingen voor een integrale herziening van het Warschausysteem in volle gang. Het werd dan ook zinvoller geacht met aanpassing van de Wet Luchtvervoer te wachten tot de herziening definitief rond was, zodat dan tegelijk de meest recente ontwikkelingen zouden kunnen worden meegenomen. Dat moment is thans aangebroken.

Tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag van Montreal zal dan ook een wetsvoorstel worden ingediend tot aanpassing van de thans nog in de Wet Luchtvervoer geregelde materie aan het nieuwe Verdrag.

Van deze gelegenheid wordt tevens gebruik gemaakt om genoemde wet te incorporeren in titel 16 van Boek 8 BW. In navolging van het zee- en binnenvaartrecht worden de internationale luchtrechtregels, ondanks de rechtstreekse werking van het Verdrag van Montreal, in het BW opgenomen in een vorm die past bij Boek 8. Deze internationale regels worden aangevuld met enkele artikelen die niet in het Verdrag van Montreal voorkomen, maar die daarmee ook niet in strijd zijn, evenals dat in de Wet Luchtvervoer het geval was.

Overigens is de Nederlandse luchtvaartsector bij de voorbereiding van het nieuwe Verdrag betrokken geweest en goedkeuring daarvan heeft zijn volledige instemming.

6. Koninkrijkspositie

Aangezien het Verdrag van Warschau, de daarbij behorende wijzigingsprotocollen en het Verdrag van Guadalajara voor het gehele Koninkrijk gelden, zal ook het Verdrag van Montreal voor het gehele Koninkrijk worden goedgekeurd.

De Nederlandse Antillen en Aruba hebben te kennen gegeven voornemens te zijn over te gaan tot aanpassing van hun nationale wetgeving aan het Verdrag. Voor de Nederlandse Antillen betekent dat aanpassing van de Landsverordening Luchtvervoer (P.B. 1966 no. 37). Deze verordening geldt sinds 1 maart 1966 en is, evenals de Wet Luchtvervoer in Nederland, een implementatie van het Verdrag van Warschau van 12 oktober 1929, zoals gewijzigd bij het Protocol van 's-Gravenhage van 28 september 1955.

Aan de verplichting van het Verdrag dat de luchtvervoerders van de Verdragsstaten voorzien zijn van een toereikende verzekering ter dekking van de aansprakelijkheid uit dien hoofde (artikel 50) hebben de Nederlandse Antillen al gevolg gegeven. Deze verplichting is opgenomen in artikel 9 van de Luchtvaartlandsverordening (P.B. 2001 no 151), ter vervanging van het gedeeltelijk vervallen «Curaçaosche Luchtvaartbesluit 1935». De regering van de Nederlandse Antillen heeft te kennen gegeven dat de luchtvaartindustrie in de luchtvaartverzekeringspolissen voldoet en zal voldoen aan de eisen en limieten van het Verdrag van Montreal.

Ook de Arubaanse regering onderkent, gelet op het internationale karakter van het luchtvervoer op Aruba, het belang van harmonisatie en codificatie. Zij heeft laten weten voornemens te zijn de landelijke wetgeving aan te passen aan de vereisten van het Verdrag. Of dat zal geschieden via de invoeging van een met titel 16 van Boek 8 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek overeenkomende titel in het Arubaanse Burgerlijk Wetboek, is op dit moment nog niet zeker.

Over de verzekeringsplicht op grond van artikel 50 van het Verdrag heeft de regering van Aruba laten weten dat, vooruitlopend op de ratificatie van het Verdrag van Montreal en de implementatiewetgeving, aan de

Arubaanse luchtvaartmaatschappijen de verplichting zal worden opgelegd zich aan te passen aan de bedragen van het Verdrag.

Doordat de Nederlandse wetgeving alsmede die van de Nederlandse Antillen en Aruba parallel zal lopen met de inhoud van het Verdrag, wordt bewerkstelligd dat juridische complicaties bij de afwikkeling van schadegevallen worden vermeden. Immers, zowel op vluchten binnen het Koninkrijk, die juridisch beschouwd worden als binnenlandse vluchten, alsook op internationale vluchten, zullen alle passagiers aan hetzelfde rechtsregiem onderworpen zijn.

Het Verdrag van Montreal zal voor de Nederlandse Antillen en Aruba worden bekrachtigd, zodra de ter zake dienende uitvoeringswetgeving gereed is.

Wellicht ten overvloede zij hier opgemerkt dat de eerdergenoemde EU-verordening 889 alleen voor Nederland geldt.

7. Artikelen

In het hiernavolgende worden slechts die artikelen besproken die ten opzichte van de vorige verdragen en protocollen van het Warschausysteem een wijziging hebben ondergaan. Bedacht dient immers te worden dat de inhoud ervan reeds tot bestaande Nederlandse verdragsverplichtingen behoort en derhalve vanwege de rechtstreekse werking tot het geldende recht.

HOOFDSTUK I: ALGEMENE BEPALINGEN (ARTIKELEN 1 EN 2)

Behoudens het vierde lid van artikel 1, waarin tot uiting wordt gebracht dat ook de in het Verdrag van Guadalajara geregelde materie in dit Verdrag wordt geïntegreerd, zijn deze artikelen gelijk aan die van alle eerdere instrumenten van het Warschausysteem.

HOOFDSTUK II: DOCUMENTEN EN VERPLICHTINGEN VAN DE PARTIJEN BETREFFENDE HET VERVOER VAN PASSAGIERS, BAGAGE EN GOEDEREN (ARTIKELEN 3 TOT EN MET 16)

De in dit hoofdstuk opgenomen bepalingen betreffende de documentatie zijn nagenoeg letterlijk overgenomen uit het Protocol van Guatemala (1971) en aanvullend Protocol nr. 3 van Montreal van 1975 voor zover het betreft de passagiers en bagage, en voor wat betreft de goederen uit het Protocol nr. 4 van Montreal van 1975. Hierin is het gebruik van vervoersdocumenten reeds vereenvoudigd en aangepast aan de eisen die het computertijdperk met zich brengt. Ook heeft het niet afgeven van een vervoersdocument niet meer de onbeperkte aansprakelijkheid van de luchtvervoerder tot gevolg (vgl. art. 3, vijfde lid en art. 9 van het Verdrag). Het enige nieuwe artikel is artikel 6. Op grond hiervan kan de afzender worden verplicht tot afgifte van een document dat de aard van de goederen aanduidt, indien dat nodig mocht zijn voor de vervulling van formaliteiten van douane, politie en andere overheidsinstanties. Van toevoeging van de vermelding van de aard van de goederen aan de lijst van verplicht in de luchtvrachtbrief op te nemen gegevens in artikel 5 van het Verdrag is afgezien, omdat men die lijst zo beperkt mogelijk wilde houden.

HOOFSTUK III: AANSPRAKELIJKHEID VAN DE VERVOERDER EN OMVANG VAN DE VERGOEDING VAN DE SCHADE (ARTIKELN 17 TOT EN MET 37)

In dit hoofdstuk bevinden zich de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de vorige versies van het Verdrag van Warschau. Deze wijzigingen zullen hieronder aan de orde komen.

De tekst van met name artikel 17, eerste lid (aansprakelijkheid voor dood en letsel van passagiers), artikel 20 (onthefing van aansprakelijkheid), artikel 21 (schadevergoeding in geval van dood en letsel), artikel 28 (betaling van voorschotten), artikel 29 (basis voor vorderingen) en artikel 33 (jurisdictie), vormen het resultaat van een op de diplomatieke conferentie bereikt compromis inzake de belangrijke kwesties in dit Verdrag: het zogenaamde «package deal». Hierbij is een goede balans gevonden tussen de belangen van alle betrokkenen bij de internationale burgerluchtvaart, te weten de Staten, het reizende publiek, de luchtvervoerders en de luchtvaartindustrie.

Artikel 17, eerste lid, juncto artikelen 20 en 21

In artikel 17, eerste lid, wordt thans in principe een ongelimiteerde aansprakelijkheid van de luchtvervoerder voor dood en lichamelijk letsel van passagiers aanvaard. Het woord «lichamelijk» is in het kader van het «package deal» letterlijk overgenomen uit de eerdere versies van het Verdrag van Warschau, waar ook gesproken wordt van «lichamelijk letsel» («bodily injury»). Voor handhaving van deze bewoordingen is gekozen om te vermijden dat de jurisprudentie die zich op dit punt op basis van de huidige tekst van het Warschausysteem in diverse landen ontwikkeld heeft en zich nog steeds aan het ontwikkelen is, zou worden doorkruist. De vrees bestond met name dat aan een eventueel gewijzigde tekst een te beperkte invulling zou worden gegeven, zelfs beperkter dan de ruime interpretatie van het begrip «bodily injury» zoals die thans door rechters in de Verenigde Staten, maar ook in andere landen wordt gegeven. Om duidelijk te maken dat het begrip «bodily injury» onder het nieuwe Verdrag niet beperkt moet worden opgevat en dat daaronder onder omstandigheden ook geestelijk letsel kan vallen, is door de diplomatieke conferentie naar aanleiding van de discussie hierover een verklaring opgesteld, die is opgenomen in de notulen. Die verklaring luidt als volgt. «Met betrekking tot artikel 17, eerste lid, van het Verdrag wordt de uitdrukking «lichamelijk letsel» gebezigd vanwege het feit dat in een aantal landen onder bepaalde omstandigheden ook schade ten gevolge van geestelijk letsel wordt vergoed; vanwege het feit dat op dit terrein zich jurisprudentie aan het ontwikkelen is en het niet de bedoeling is deze ontwikkeling te verstoren; daarbij jurisprudentie op andere terreinen dan het internationale luchtvervoer in aanmerking nemende».

De onbeperkte aansprakelijkheid voor dood en letsel van passagiers op grond van artikel 17, eerste lid, is ingevolge artikel 21 trapsgewijs opgezet: tot 100 000 bijzondere trekkingsrechten geldt een risico-aansprakelijkheid. Voorzover de schade meer bedraagt dan 100 000 bijzondere trekkingsrechten is de vervoerder van zijn aansprakelijkheid ontheven, indien hij bewijst (a) dat de schade niet te wijten was aan zijn schuld of die van zijn hulppersonen dan wel (b) indien de schade uitsluitend te wijten was aan de schuld of nalatigheid van een derde.

Tevens staat de luchtvervoerder nog het algemene verweermiddel van artikel 20 inzake eigen schuld of medeschuld van de passagier ten dienste ten aanzien van alle bepalingen betreffende zijn aansprakelijkheid. Aan laatstgenoemd artikel is een laatste zin toegevoegd die duidelijk maakt dat dit verweermiddel ook kan worden ingeroepen in geval het vorderingen betreft tot 100 000 bijzondere trekkingsrechten.

Artikel 17, tweede lid

In dit lid wordt voor wat betreft het aansprakelijkheidsregiem voor bagage onderscheid gemaakt tussen aangegeven bagage en niet-aangegeven bagage. Voor aangegeven bagage geldt voor de luchtvervoerder in geval van vernieling of verlies een risico-aansprakelijkheid, behoudens schade als gevolg van de aard of eigen gebrek van de bagage. Voor niet-aangegeven bagage geldt dat de vervoerder aansprakelijk is, indien de schade voortvloeit uit zijn schuld of die van zijn hulppersonen.

Artikel 18

Met betrekking tot vernieling, verlies of beschadiging van goederen volgt het Verdrag de bepalingen van het Protocol nr. 4 van Montreal van 1975. Ook hier geldt een risico-aansprakelijkheid voor de vervoerder, behoudens een aantal verweermiddelen dat de vervoerder ter beschikking staat.

Artikel 22 juncto artikel 24

In dit artikel komen de aansprakelijkheidslimieten aan de orde in geval van vertraging van passagiers alsmede in geval van vernieling, verlies, beschadiging of vertraging van bagage en goederen. Deze limieten zijn niet verhoogd ten opzichte van de vorige versies van het Verdrag van Warschau.

Wat nieuw is, is de in artikel 24 geboden mogelijkheid voor aanpassing van de aansprakelijkheidslimieten aan de inflatie zonder dat daarvoor een diplomatieke conferentie bijeen hoeft te worden geroepen.

Het is de bedoeling dat de depositaris (in casu de ICAO) elke vijf jaar beziet of de aansprakelijkheidslimieten niet moeten worden herzien. Voor het eerst dient dit te gebeuren vijf jaar na inwerkingtreding van het Verdrag en indien het Verdrag niet in werking treedt, binnen vijf jaar na de openstelling voor ondertekening. De maat om de inflatie te bepalen is het gewogen gemiddelde van het jaarlijkse percentage van de stijging of de daling van de indices van de consumptieprijzen van de staten waarvan de munteenheden het bijzondere trekkingsrecht vormen.

Indien de depositaris vaststelt dat de inflatie de 10% heeft overschreden, geeft hij aan de staten die partij zijn bij dit Verdrag kennis van een herziening van de aansprakelijkheidslimieten, waarna deze herziening na zes maanden van kracht wordt. Indien binnen drie maanden na de kennisgeving een meerderheid van de staten die partij zijn bij dit Verdrag haar afkeuring laat blijken wordt de herziening niet van kracht en verwijst de depositaris de kwestie naar een bijeenkomst van bedoelde staten.

Artikel 25

Het betreft hier een nieuw artikel dat de mogelijkheid bevat voor een luchtvervoerder om hogere aansprakelijkheidslimieten vast te stellen dan die in het Verdrag zijn voorzien, dan wel helemaal af te zien van limieten.

Artikel 28

Hierin wordt bepaald dat ingeval van dood of letsel van passagiers de luchtvervoerder een voorschot moet betalen om de eerste nood te lenigen. Dit evenwel slechts indien het nationale recht dit vereist. Hoewel betaling van voorschotten dus niet mondiaal verplicht is gesteld, staat deze tekst toepassing van EU-verordening 889 op dit punt niet in de weg.

Artikel 33 vormt een belangrijk bestanddeel van het «package deal». Het betreft hier het inbrengen in de jurisdictiebepalingen van het Verdrag van de zogenaamde vijfde jurisdictie.

Naast de vier onder het Warschausysteem reeds bestaande jurisdicties is op uitdrukkelijk verzoek van de Verenigde Staten de mogelijkheid geschapen voor de passagier om ingeval van dood of letsel tegen de luchtvervoerder te procederen in het land van zijn woon- of verblijfplaats, indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de betreffende luchtvervoerder moet van en naar dat land luchtvervoersdiensten onderhouden, hetzij met eigen vliegtuigen, hetzij met die van een andere vervoerder op grond van een «handelsovereenkomst».
- de betreffende luchtvervoerder moet in dat land zijn bedrijf uitoefenen vanuit ruimten die hijzelf of een andere vervoerder met wie hij een «handelsovereenkomst» heeft gesloten, huurt of bezit.

Wat onder een «handelsovereenkomst» wordt verstaan wordt in het derde lid omschreven.

Introductie van de vijfde jurisdictie was voor de Verenigde Staten cruciaal. Hun argumentatie kwam in het kort hierop neer dat het onmenselijk was slachtoffers van een vliegtuigongeluk en diens nabestaanden in een ander land te laten procederen. Ze zijn volledig van slag, spreken de taal niet en bovendien wijkt de levensstandaard in andere landen vaak te zeer af van die in het land waar ze wonen. Een ander argument betrof het feit dat van de reeds bestaande vier jurisdicties er twee gebaseerd zijn op de woonplaats van de vervoerder. Het lijkt derhalve niet onredelijk om een jurisdictie te hebben die is gebaseerd op de woonplaats van de passagier. De Verenigde Staten kennen echter binnen hun rechtsstelsel de zogenaamde «punitive damages». Dit is vergoeding niet voor geleden schade, maar bij wijze van straf. De bedragen die toegekend worden, kunnen hoog oplopen. Indien dat soort vergoeding bij een procedure in de Verenigde Staten op basis van dit Verdrag zou kunnen worden toegekend, zou dat de verzekeraarbaarheid van de aansprakelijkheid van luchtvervoerders in andere landen die dat type vergoeding niet kennen, ernstig in gevaar brengen. Omdat voor mondiale acceptatie van het nieuwe Verdrag de medewerking van de Verenigde Staten onontbeerlijk is, is op het punt van de vijfde jurisdictie aan hun wensen tegemoet gekomen. Wel is bij wijze van compromis aan artikel 29 een zin toegevoegd waar uitdrukkelijk is vastgelegd dat onder dit Verdrag slechts geleden schade wordt vergoed («compensatory damages») en geen vergoeding wordt gegeven bij wijze van straf («punitive damages»).

Opneming van dit artikel heeft ertoe geleid dat de Verenigde Staten het Verdrag op de dag van de totstandkoming direct hebben ondertekend.

HOOFDSTUK IV: GECOMBINEERD VERVOER (ARTIKEL 38)

Dit artikel is ongewijzigd uit de eerdere versies van het Warschausysteem overgenomen.

HOOFDSTUK V: LUCHTVERVOER VERRICHT DOOR EEN ANDERE PERSOON DAN DE CONTRACTUELE VERVOERDER (ARTIKELN 39 TOT EN MET 48)

De bepalingen van het Verdrag van Guadalajara hebben in dit hoofdstuk een plaats gekregen en maken derhalve thans deel uit van het Verdrag van Montreal.

HOOFDSTUK VI: OVERIGE BEPALINGEN (ARTIKELEN 49 TOT EN MET 52)

In dit hoofdstuk is artikel 50 nieuw. Daarin wordt verplicht gesteld dat luchtvervoerders van staten die partij zijn bij dit Verdrag voorzien zijn van een toereikende verzekering ter dekking van hun aansprakelijkheid op grond van dit Verdrag. Men kan gevraagd worden bewijs daarvan te leveren. Voor slachtoffers van luchtvaartongevallen is deze bepaling van groot belang. Zij bereikt dat de aansprakelijkheid in beginsel ook altijd leidt tot daadwerkelijke betaling van de verschuldigde schadevergoeding aan de slachtoffers en met name dat financieel onvermogen van de luchtvervoerder hieraan niet langer in de weg kan staan.

HOOFDSTUK VII: SLOTBEPALINGEN (ARTIKELEN 53 TOT EN MET 57)

Een voor de Europese Unie belangrijke wijziging in dit hoofdstuk is opgenomen in artikel 53, tweede lid. Daarin is vastgelegd dat ook regionale organisaties voor economische integratie het Verdrag kunnen ratificeren. Een dergelijke ratificatie wordt echter niet meegeteld voor de bepaling van het aantal voor inwerkingtreding benodigde ratificaties (30).

Nieuw is artikel 55, waarin de verhouding van dit nieuwe Verdrag tot de eerdere instrumenten van het Warschausysteem wordt geregeld. Zoals eerder vermeld wordt niet voorzien in verplichte opzegging van de eerdere versies. Zie hierover hetgeen in het algemene deel van deze memorie van toelichting onder 3 is opgemerkt.

Artikel 56 treft een voorziening voor de toepassing van dit Verdrag voor het geval dat een staat één of meer territoriale eenheden met onderling afwijkende rechtsstelsels omvat. Hierbij werd met name gedacht aan China en Hongkong.

In artikel 57 wordt de mogelijkheid geboden om voorbehouden te maken onder meer op het punt van luchtvervoer door militaire, douane- en politieluchtvaartuigen. Voor Nederland bestaat daaraan geen behoefte. Ook de Nederlandse Antillen en Aruba hebben aangegeven aan een dergelijk voorbehoud geen behoefte te hebben.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

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