

Vergaderjaar 2003–2004

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 november 2003

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag van de Vaste Commissie voor Justitie. Het verheugt ons dat de aan het woord zijnde fracties met ons belang hechten aan modernisering van het sterk verouderde en verbrokkelde Warschausysteem en aan inzichtelijkheid in de regelgeving inzake de aansprakelijkheid in het luchtvervoer teneinde daarmee de rechtszekerheid voor slachtoffers te bevorderen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het nieuwe verdrag niet voorziet in verplichte opzegging van de instrumenten van het oude systeem. Zodoende blijft naast het nieuwe verdrag de oude, veeltallige regelgeving gelden, waardoor de bestaande verbrokkeling eerder toe- dan afneemt. Er worden twee passages uit de memorie van toelichting aangehaald die naar hun mening met elkaar in tegenspraak zijn. Ze vragen de regering deze situatie te verantwoorden.

Ten tijde van de totstandkoming van het verdrag van Montreal (hierna te noemen: het verdrag) is uitgebreid gediscussieerd over het al dan niet opnemen van een artikel waarin werd voorzien in een verplichte opzegging van alle oude versies van het Warschausysteem bij een bepaald aantal ratificaties van het nieuwe verdrag. Dat dit uiteindelijk niet is gebeurd, heeft de volgende redenen. Allereerst liepen de meningen over het aantal daarvoor benodigde ratificaties zeer uiteen. Daarnaast dient te worden bedacht dat verplichte opzegging van het Warschausysteem bij bijvoorbeeld 50 of 85 ratificaties tot gevolg zou hebben dat op dat moment de verdragrelaties met de overige landen die nog wel partij zijn bij de oude versies, maar nog niet bij het nieuwe verdrag, volledig verbroken zouden worden. Gezien het feit dat momenteel ongeveer 130 staten in enige vorm partij zijn bij het Warschausysteem, zou als gevolg van een dergelijke verplichte opzegging het hoge niveau van uniformiteit in het mondiale regiem op het gebied van de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder in één keer ongedaan worden gemaakt, althans tot een veel minder hoog niveau worden teruggebracht. Gevreesd werd bovendien dat het gebrek aan internationale uniformiteit dat op het moment van verplichte opzegging zou ontstaan, voor staten aanleiding zou vormen om het nieuwe verdrag juist niet te ratificeren.

De diplomatieke conferentie was van mening dat de tijd eerst zou moeten uitwijzen of het nieuwe verdrag een wereldwijd geaccepteerd en geratifi-

ceerd instrument zou gaan worden, hetgeen het doel was van de herziening of dat slechts een beperkt aantal staten partij zou worden. In het laatstbedoelde ongunstige scenario zou met het nieuwe verdrag slechts worden bereikt dat weer een nieuw instrument zou worden toegevoegd aan het toch al gecompliceerde en verbrokkelde Warschausysteem. Dit alles in aanmerking nemende is uiteindelijk ter conferentie besloten af te zien van verplichte opzegging van de oude versies en staten de vrijheid te laten zelf het moment te bepalen waarop naar hun idee opzegging van de eerdere versies opportuun is.

Evenwel kan thans (4 jaar na de totstandkoming van het verdrag) al worden vastgesteld dat de herziening wel degelijk succesvol is gebleken. Zeer onlangs (5 september 2003) is de dertigste akte van ratificatie neergelegd bij de depositaris (Internationale Burgerluchtvaartorganisatie: ICAO) en wel door de Verenigde Staten. Dit brengt mee dat het aantal voor inwerkingtreding benodigde ratificaties nu is bereikt en dat het verdrag op 4 november 2003 in werking zal treden. Ook de EU-lidstaten zullen op zo kort mogelijke termijn partij worden. Bovendien is de verwachting gerechtvaardigd dat ratificatie door de V.S. tot gevolg zal hebben dat andere landen die zich tot nu toe afwachtend hebben opgesteld, ook tot ratificatie zullen overgaan.

Gezien deze positieve ontwikkelingen is niet uit te sluiten dat binnen ICAO op enig moment stemmen zullen opgaan om de kwestie van de opzegging van het Warschausysteem in het licht van de dan ontstane situatie nog eens te heroverwegen. Zo ver is het echter op dit moment nog niet. Deze leden hebben voorts niet uit het onderhavige wetsvoorstel kunnen opmaken of het nieuwe verdrag geldig is voor alle luchtvaartmaatschappijen of alleen voor maatschappijen die zijn aangesloten bij een of andere organisatie, zoals bijvoorbeeld de IATA.

Bij het onderhavige verdrag zijn geen luchtvaartmaatschappijen partij, maar staten. Het verdrag is van toepassing op alle luchtvaartmaatschappijen behorende tot een staat die partij is bij dit verdrag. Het aangesloten zijn bij een organisatie speelt hierbij geen enkele rol.

De leden van de VVD-fractie vragen wat onbeperkte aansprakelijkheid bij dood en letsel inhoudt en wat dat betekent voor de hoogte van de vergoedingen die de luchtvaartmaatschappij moet uitkeren.

De aansprakelijkheid voor dood en letsel van passagiers, geregeld in artikel 21 van het verdrag, is trapsgewijs opgezet: tot 100 000 bijzondere trekkingsrechten (thans bij benadering 109 000 euro) bestaat een risico-aansprakelijkheid voor de luchtvervoerder. Dat wil zeggen dat de luchtvervoerder zich voor schade tot genoemd bedrag niet kan disculperen. Bedraagt de schade meer dan 100 000 bijzondere trekkingsrechten dan kan de luchtvervoerder zich voor het meerdere beroepen op twee in het tweede lid van artikel 21 genoemde aansprakelijkheidsuitsluitingsgronden. Kort gezegd bestaan die uitsluitingsgronden hierin dat er geen sprake is van schuld van de luchtvervoerder of van degenen die voor hem werkzaam zijn alsmede dat er geen sprake is van schuld van een derde. Kan de luchtvaartmaatschappij zich op geen van beide gronden beroepen, dan is zij aansprakelijk voor de gehele door de passagier geleden schade. De hoogte van de schadevergoeding is dan dus niet aan een maximum gebonden.

Deze leden willen weten hoe die aansprakelijkheid zich verhoudt tot de recent door verzekeringsmaatschappijen ingevoerde maximale uitkeringen bij terroristische aanslagen.

Nederlandse verzekeraars hebben de dekking voor schade door terroristische aanslagen gemaximeerd tot 1 miljard euro per jaar. Deze gemaximeerde dekking geldt voor praktisch alle schadeverzekeringen, evenwel met uitzondering van enkele vormen van verzekering. Zo zijn uitgesloten verzekeringen die behoren tot de in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 genoemde branche 11: Aansprakelijkheid luchtvaartuigen.

Deze branche omvat aansprakelijkheden die voortvloeien uit het gebruik van luchtvaartuigen, aansprakelijkheid van de vervoerder daaronder begrepen.

De vraag van deze leden of de aansprakelijkheidsbepalingen ook geldig zijn voor luchtvaartmaatschappijen in landen die geen verdragpartner zijn, wordt ontkennend beantwoord.

De leden van de VVD-fractie constateren dat partijen bij het verdrag hun luchtvervoerders kunnen verplichten voorschotten uit te keren en zij vragen of een dergelijke verplichting ook kan worden opgelegd aan de niet-nationale luchtvaartmaatschappijen.

Het artikel betreffende het uitkeren van voorschotten (artikel 28) is in dit verdrag opgenomen op uitdrukkelijk verzoek van de EU-lidstaten. Voor die lidstaten is namelijk 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, van kracht. Daarin wordt in geval van dood of letsel van passagiers het uitkeren van een voorschot voor de luchtvervoerders van de Gemeenschap verplicht gesteld. De EU-lidstaten hebben ervoor gepleit een dergelijke verplichting ook op te nemen in het onderhavige verdrag. Daarvoor bleek echter niet voldoende steun. In het verdrag wordt nu slechts bepaald dat de luchtvervoerder, indien hij daartoe gehouden is door zijn nationale wet, in geval van dood of letsel van passagiers een voorschot uitkeert. Het betalen van voorschotten is in het verdrag dus niet verplicht gesteld, maar de tekst van artikel 28 staat toepassing van de genoemde verordening door de EU-lidstaten niet in de weg. De verplichting voor de luchtvervoerder tot uitkering van een voorschot bestaat dus alleen indien het nationale recht dit vereist. De EU-lidstaten hebben alle die verplichting op grond van genoemde verordening. Een dergelijke verplichting opleggen aan overige niet-nationale luchtvaartmaatschappijen is niet mogelijk.

Voorts willen deze leden weten welke regels voor aansprakelijkheid gelden indien slechts één van de landen waar tussen een maatschappij vliegt verdragspartner is en indien geen van de partijen verdragspartner is (noch bij het verdrag van Montreal, noch bij het verdrag van Warschau). Voor toepasselijkheid van het verdrag is vereist dat zowel de staat van vertrek, alsook die van bestemming verdragspartij is (artikel 1). Het verdrag is dus niet van toepassing, indien slechts één van de landen waar tussen een maatschappij vliegt, partij is of indien zij geen van beide partijen zijn. De vraag welke regels in dat geval gelden, is niet eenduidig te beantwoorden. Een en ander is afhankelijk van de inhoud van het recht dat in dat specifieke geval wordt aangewezen door het internationaal privaatrecht van de staat waar een eventuele procedure aanhangig wordt gemaakt.

Deze leden stellen vervolgens de vraag waar de op pagina 4 van de memorie van toelichting genoemde aansprakelijkheidslimieten voor gesteld worden, hoe hoog deze zijn en wie de hoogte daarvan vaststelt. Aangenomen wordt dat bij deze vragen wordt gedoeld op het bepaalde bij het eerste streepje op pagina 4, waarin wordt gesteld dat de mogelijkheid wordt geopend voor aanpassing van de aansprakelijkheidslimieten aan de inflatie zonder dat een diplomatieke conferentie bijeen hoeft te worden geroepen.

Dat er in geval van dood en letsel van passagiers in beginsel een onbeperkte aansprakelijkheid bestaat, is hierboven aan de orde geweest. In geval van schade ten gevolge van vertraging en van verlies of beschadiging van bagage en vracht gelden echter wel aansprakelijkheidslimieten. Deze zijn te vinden in artikel 22 van het verdrag. Bij vertraging van passagiers bedraagt de limiet 4150 bijzondere trekkingsrechten per passagier. Bij verlies, beschadiging of vertraging van bagage is de limiet 1000 bijzondere trekkingsrechten per passagier en bij verlies, beschadiging of vertraging van vracht 17 bijzondere trekkingsrechten per kilogram.

De huidige limieten zijn in 1999 vastgesteld tijdens de diplomatieke conferentie waar dit verdrag tot stand is gekomen. Teneinde nu te vermijden dat voor enkele aanpassing van deze limieten aan de inflatie een diplomatieke conferentie bijeen moet worden geroepen, wordt in artikel 24 van het verdrag voorzien in een simpelere herzieningsmethode. Die gaat als volgt in zijn werk. De depositaris beziet elke vijf jaar of de aansprakelijkheidslimieten 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 consumptieprijs 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. In dat geval volgt dus alsnog een diplomatieke conferentie.

Deze leden constateren dat in verschillende landen verschillende jurisprudentie ontstaat, waarbij zij met name wijzen op de relatief hoge vergoedingen voor psychisch letsel in de Verenigde Staten. Zij stellen in dat verband de vraag of aangegeven kan worden of jurisprudentie in andere landen gevolgen kan hebben voor de Nederlandse rechtsgang.

Uitgangspunt voor de beantwoording van deze vraag is de toepasselijkheid van het verdrag. Het verdrag beoogt harmonisatie van een aantal regels van materieel recht van de aangesloten landen. Voorzover het verdrag nog ruimte laat voor interpretatie van die regels, bestaat inderdaad de kans dat hieraan van land tot land een verschillende uitleg wordt gegeven. Mocht in een procedure voor de Nederlandse rechter Amerikaans recht van toepassing zijn, dan zal de Nederlandse rechter naar Amerikaans recht de hoogte van de schadevergoeding moeten bepalen en rekening moeten houden met een eventueel in de Verenigde Staten gegeven interpretatie. De kans dat de Nederlandse rechter buitenlands recht zal moeten toepassen is echter slechts gering gezien de ruime jurisdictiegronden die het verdrag biedt, welke overigens hierna nog aan de orde zullen komen. Amerikanen die schadevergoeding vorderen van een luchtvervoerder zullen zeker gebruik maken van de in dit verdrag geïntroduceerde mogelijkheid te procederen in het land van hun woon- of verblijfplaats.

Deze leden vragen vervolgens in welke landen een passagier nog meer kan procederen, behalve in het land van zijn woon- of verblijfplaats. De overige in dit verdrag opgenomen jurisdictiegronden zijn dezelfde als ook al in de eerdere instrumenten van het Warschausysteem voorkwamen. Zij worden opgesomd in artikel 33 van het verdrag. De rechtsvordering tot schadevergoeding moet ter keuze van de eiser worden ingesteld binnen het gebied van één der staten die partij zijn bij dit verdrag, hetzij voor de rechter van de woonplaats van de vervoerder, of van de hoofdzetel van diens onderneming of van de plaats waar hij een vestiging heeft, door de zorg waarvan de overeenkomst is gesloten, hetzij voor de rechter van de plaats van bestemming. Op de situatie dat een vliegtuig is neergestort ziet dit verdrag niet. Dit verdrag ziet namelijk niet op de aansprakelijkheid voor schade aan derden, maar slechts op de contractuele aansprakelijkheid van de luchtvervoerder.

Op de vraag van deze leden of een passagier bij het kiezen van een jurisdictiegrond vrije keus heeft, wordt door artikel 33 van het verdrag een bevestigend antwoord gegeven.

Voorts vragen deze leden of de mogelijkheid bestaat om in meerdere landen te procederen.

Het gebruik van de woorden «hetzij» en «of» duidt op een alternatieve opsomming en niet op een cumulatieve. Het antwoord luidt dan ook ontkennend.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of de mogelijkheid voor een luchtvaartmaatschappij om binnen Europa een vlucht te verzorgen van en naar een land dat niet het thuisland vormt voor de maatschappij, nog gevolgen heeft voor de mogelijkheden tot procederen.

Ook in het hier beschreven geval gelden de jurisdictiegronden zoals die limitatief zijn opgesomd in het eerdergenoemde artikel 33 van het verdrag.

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