

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)

B

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 18 oktober 2002 en het nader rapport d.d. 7 mei 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken en van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2002, no. 02.003456, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting tot 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).

Het voorstel van rijkswet strekt tot goedkeuring van het op 28 mei 1999 te Montreal totstandgekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer¹ (hierna: het Verdrag) voor het gehele Koninkrijk. Tegelijk met dit voorstel van rijkswet is bij de Raad van State een voorstel van wet tot vaststelling en invoering van titel 16 (Exploitatie) van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, aanhangig². Dat voorstel van wet strekt tot aanpassing van de in de Wet Luchtvervoer geregelde materie aan de bepalingen van het Verdrag.

Het Verdrag regelt de aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen in geval van overlijden of letsel van passagiers, vertragingen en schade aan bagage en goederen. Het vervangt en moderniseert het verouderde en verbrokkelde Warschausysteem³ en brengt alle instrumenten van dat systeem samen in één nieuwe regeling.

Het Verdrag is ook ondertekend door de Europese Gemeenschap, hetgeen heeft geleid tot de totstandkoming van Verordening 889/2002 (hierna: de Verordening)⁴. Krachtens deze Verordening is het Verdrag van toepassing op alle Europese luchtvaartmaatschappijen en gelden de regels van het Verdrag ook ten aanzien van binnenlandse vluchten.

De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het voorstel van rijkswet, maar is van oordeel dat de memorie van toelichting op de volgende punten aangevuld dient te worden en dat bezien moet worden of een voorbehoud dient te worden gemaakt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2002, nr. 02.003456, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn

¹ Trb. 2000, 32.

² Zaak no. W03.02.0308/l; Advies van 18 oktober 2002.

³ Met het «Warschausysteem» wordt aangeduid het in 1929 te Warschau gesloten verdrag inzake internationaal luchtvervoer en de (vele) daaropvolgende verdragen en (wijzigings- en aanvullende) protocollen over hetzelfde onderwerp.

⁴ 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 (PbEG L 140).

advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij, in in afschrift aan de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Verkeer en Waterstaat, te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 18 oktober 2002, nr. W03.02.0309/l/K, bied ik U hierbij, mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken en van Verkeer en Waterstaat, aan.

1. Het voorstel van rijkswet voorziet in goedkeuring van het Verdrag voor het gehele Koninkrijk. De memorie van toelichting gaat niet in op het overleg dat tussen de landen van het Koninkrijk is gevoerd over dit voorstel van rijkswet. In de paragrafen 5 en 6 zou kunnen worden ingegaan op de wensen van, respectievelijk de situatie op de Nederlandse Antillen en Aruba, alsmede op de noodzakelijke aanpassingen van hun wetgevingen aan het Verdrag. Daarbij kan in het bijzonder worden gewezen op artikel 50 van het Verdrag, dat de verdragsstaten de verplichting oplegt te eisen dat hun luchtvervoerders voorzien zijn van een toereikende verzekering ter dekking van hun aansprakelijkheid uit hoofde van het Verdrag. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

1. Aan het advies van de Raad van State van het Koninkrijk om de toelichting aan te vullen met een passage betreffende de situatie op de Nederlandse Antillen en Aruba, alsmede op de noodzakelijke aanpassingen van hun wetgevingen aan het Verdrag, is tegemoet gekomen in paragraaf 6.

2. In de memorie van toelichting wordt terecht opgemerkt dat de Verordening alleen voor Nederland geldt. Op Nederlandse luchtvaartmaatschappijen komt derhalve aan de Verordening voorrang toe boven het Verdrag; op Antilliaanse en Arubaanse luchtvaartmaatschappijen is het Verdrag alleen van toepassing indien zij internationaal vervoer als bedoeld in artikel 1 van het Verdrag bewerkstelligen. Vluchten tussen de landen van het Koninkrijk (en tussen de eilanden van de Nederlandse Antillen) gelden volgens het Verdrag als binnenlandse vluchten, tenzij er sprake is van een tussenlanding in een andere staat. Een en ander heeft tot gevolg dat op een binnenlandse vlucht, uitgevoerd door een Nederlandse luchtvaartmaatschappij of door een luchtvaartmaatschappij, uit een andere lidstaat van de Europese Unie de Verordening van toepassing is, terwijl het Verdrag niet van toepassing is wanneer een dergelijke vlucht wordt uitgevoerd door een Antilliaanse of Arubaanse maatschappij. In het laatstbedoelde geval dient aan de hand van conflictenregels te worden vastgesteld welk nationaal recht van toepassing is. Zowel uit een oogpunt van bescherming van passagiers als om mogelijke juridische complicaties bij afwikkeling van schadegevallen te vermijden, lijkt het van belang dat de regelingen in de Nederlandse Antillen en Aruba parallel lopen met het bepaalde in het Verdrag, in die zin dat het Verdrag van toepassing is op alle Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse luchtvaartmaatschappijen bij binnenlandse vluchten en vluchten binnen het Koninkrijk. De Raad adviseert in de memorie van toelichting op dit punt nader in te gaan.

2. De Raad merkt op dat het, zowel uit het oogpunt van bescherming van passagiers als om mogelijke juridische complicaties bij afwikkeling van schadegevallen te vermijden, van belang lijkt dat de regelingen in de Nederlandse Antillen en Aruba parallel lopen met het bepaalde in het Verdrag, in die zin dat het Verdrag van toepassing is op alle Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse luchtvaartmaatschappijen bij binnenlandse vluchten en vluchten binnen het Koninkrijk. Hierop wordt eveneens in paragraaf 6 van de memorie van toelichting nader ingegaan.

3. Volgens artikel 2, eerste lid, van het Verdrag is het Verdrag ook van toepassing op vervoer dat wordt verricht door de staat of door andere openbare lichamen. Artikel 57 biedt echter aan een verdragsstaat de mogelijkheid door middel van een voorbehoud toepassing van het Verdrag uit te sluiten ten aanzien van:

- internationaal luchtvervoer dat rechtstreeks door die staat wordt verricht en geëxploiteerd voor niet-commerciële doeleinden in verband met zijn taken en plichten als soevereine staat; en*
- vervoer van personen, bagage en goederen ten behoeve van zijn militaire*

autoriteiten aan boord van luchtvaartuigen die zijn ingeschreven in of gehuurd zijn door die staat en die geheel door of ten behoeve van deze autoriteiten zijn gereserveerd.

Uit het voorstel van rijkswet blijkt dat het Koninkrijk niet voornemens is een voorbehoud op grond van artikel 57 te maken en ook in de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of zulk een voorbehoud is overwogen. Daarom is het opmerkelijk dat in het voorstel van wet tot vaststelling en invoering van titel 16 (Exploitatie) van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek wel een beperking is opgenomen ten aanzien van luchtvervoer door militaire, douane- en politieluchtvaartuigen. Naar de mening van de Raad verdraagt deze uitzondering in Boek 8 BW, bij gebreke van een voorbehoud als bedoeld in het Verdrag van Montreal, zich niet met het Verdrag. Voorts blijkt uit de memorie van toelichting evenmin of van Antilliaanse en Arubaanse zijde mogelijk de wens bestaat voor het maken van een voorbehoud.

Het maken van een voorbehoud als bedoeld in artikel 57 van het Verdrag ware opnieuw in overweging te nemen. Daarbij ware tevens de vraag te betrekken in hoeverre de Verordening het maken van een dergelijk voorbehoud voor Nederland toelaat. Indien besloten zou worden geen voorbehoud te maken dient dit nader te worden toegelicht in de memorie van toelichting¹.

3. Op de opmerking van de Raad inzake het al dan niet maken van een voorbehoud op grond van artikel 57 van het Verdrag wordt als volgt ingegaan. Nederland zal geen gebruik maken van de in genoemd artikel geboden mogelijkheid te verklaren dat het Verdrag niet van toepassing is
- a) op internationaal luchtvervoer rechtstreeks door die Staat verricht en geëxploiteerd voor niet-commerciële doeleinden in verband met zijn taken en plichten als soevereine Staat;
 - b) op het vervoer van personen, bagage en goederen ten behoeve van zijn militaire autoriteiten aan boord van luchtvaartuigen die zijn ingeschreven in of gehuurd zijn door die Staat en die geheel door of ten behoeve van deze autoriteiten zijn gereserveerd.

Bij de totstandkoming van de Wet Luchtvervoer en de wijzigingen daarop is uitgangspunt geweest dat het Verdrag van Warschau van toepassing is op alle luchtvervoer. Slechts een uitzondering werd gemaakt voor *vervoer op bevel van de overheid*. De gedachte was indertijd dat de Staat net als iedere andere luchtvervoerder een beroep moest toekomen op aansprakelijkheidslimieten en niet onbeperkt aansprakelijk zou moeten zijn in geval van dood of letsel van vervoerde personen. De vervoerde personen hadden zich immers vrijwillig laten vervoeren. Dit is alleen anders als de personen op bevel van de overheid en dus onvrijwillig worden vervoerd. In dergelijke gevallen werd een beroep op beperking van de aansprakelijkheid niet op haar plaats geoordeeld. Nu in het Verdrag van Montreal in geval van dood of letsel van passagiers op de vervoerder een risicoaansprakelijkheid is gelegd tot een bedrag van 100 000 bijzondere trekkingsrechten, alsmede een schuldaansprakelijkheid voor de schade boven genoemd bedrag, en de luchtvervoerder derhalve in principe onbeperkt aansprakelijk is voor dergelijke schade, is er geen reden nog onderscheid te maken tussen vervoer op bevel van de overheid en ander vervoer. Een en ander heeft ertoe geleid dat het maken van een voorbehoud niet nodig is.

Terecht wijst de Raad erop dat met dit uitgangspunt niet in de pas loopt het voorstel van wet tot vaststelling en invoering van titel 16 (Exploitatie) van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. De in artikel 1346 van genoemd wetsvoorstel opgenomen beperking ten aanzien van luchtvervoer door militaire, douane- en politieluchtvaartuigen is daarom geschrapt.

In de toelichting op artikel 57 van het onderhavige voorstel van rijkswet is dan ook gemeld dat geen behoefte bestaat aan het maken van een voorbehoud. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben laten weten aan een dergelijk voorbehoud evenmin behoefte te hebben.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

¹ Nog uitgezocht moet worden of de Verordening nu wel of niet op overheidsvervoer van toepassing is.

4. Naar aanleiding van de redactionele kanttekening zij opgemerkt dat aanwijzing 172, waar de Raad naar verwijst, een meer algemene regeling van inwerkingtreding van rijkswetten geeft. Voor inwerkingtreding van rijkswetten

tot goedkeuring van verdragen geeft aanwijzing 312 echter een bijzondere regeling, die in artikel II van het wetsvoorstel dan ook wordt gebezigd.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij, mede namens mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken en van Verkeer en Waterstaat, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 oktober 2002, no. W03.02.0309/I/K, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- Ten aanzien van het voorgestelde artikel II, (de toelichting bij) aanwijzing 172 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen, door minimaal de termijn van een maand na de datum van het Staatsblad in Nederland aan te houden.