

Vergaderjaar 2002–2003

**28 946**

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

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State 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 minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2002, no. 02.003458, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot vaststelling en invoering van titel 16 (Exploitatie) van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek.*

*Het voorstel van wet voorziet in een integrale herziening van de wettelijke regeling van de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder die thans nog is geregeld in de Wet houdende voorzieningen inzake het luchtvervoer van 10 september 1936 (Stb. 523), zoals nadien enkele malen gewijzigd (hierna: Wet Luchtvervoer). Deze herziening houdt verband met de voorgenomen toetreding door het Koninkrijk tot het Verdrag van Montreal.<sup>1</sup> Tegelijk met dit wetsvoorstel is een wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag van Montreal ter advisering bij de Raad van State van het Koninkrijk aanhangig gemaakt. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt de thans nog in de Wet Luchtvervoer geregelde materie op te nemen in titel 16 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek (BW).*

*Het Verdrag van Montreal is, behalve door de lidstaten van de Europese Unie, ook ondertekend door de Europese Gemeenschap. Dit heeft geleid tot de totstandkoming van Verordening 889/2002<sup>2</sup>, die strekt tot wijziging van Verordening 2027/97.*

*De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de noodzaak en wenselijkheid van de voorgestelde regeling, alsmede over het beperken van het toepassingsbereik van de voorgestelde regeling in verband met de voorbehouden die op grond van het Verdrag van Montreal en Verordening 889/2002 zijn toegestaan. De Raad is van oordeel dat in verband hiermede het voorstel van wet niet in deze vorm dient te worden ingediend.*

<sup>1</sup> Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, Montreal 28 mei 1999, Trb. 2000, 32.

<sup>2</sup> 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 285).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2002, nr. 02.003458, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij, en in afschrift aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 oktober 2002, nr. W03.02.0308/l, bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, aan.

*1. Noodzaak en wenselijkheid van incorporatie van de verdragsbepalingen in Boek 8 BW*

*In de memorie van toelichting<sup>1</sup> wordt opgemerkt dat in navolging van het zee- en binnenvaartrecht de internationale luchtrechtregels, ondanks de rechtstreekse werking van het Verdrag van Montreal, in het BW worden overgenomen in een vorm die past bij Boek 8. De Raad merkt naar aanleiding van hetgeen in de memorie van toelichting is gesteld op dat, afgezien van enkele bepalingen die niet zijn overgenomen uit het Verdrag en die derhalve een exclusief nationaal karakter hebben, er geen noodzaak bestaat om de bepalingen in Boek 8 over te nemen. Wegens de rechtstreekse werking van de verdragsbepalingen in de gevallen waarin het Verdrag van toepassing is, zal de rechter niet de bepalingen van titel 16 van Boek 8 toepassen maar de verdragsbepalingen. In dit geval doet zich de bijzondere omstandigheid voor dat op 30 mei 2002 Verordening 889/2002 in werking is getreden, waarbij Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad van 9 oktober 1997 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen is aangepast aan het Verdrag van Montreal. Verordening 889/2002 geeft volgens artikel 1 uitvoering aan de bepalingen van het Verdrag van Montreal over het luchtvervoer van passagiers en hun bagage en is niet alleen van toepassing op internationaal luchtvervoer, maar ook op het binnenlands luchtvervoer uitgevoerd door luchtvervoerders van de Gemeenschap.<sup>2</sup> Nu ook de Europese Unie tot het Verdrag van Montreal zal toetreden, zullen de bepalingen van het Verdrag, voorzover zij vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag voor de Europese Unie en de lidstaten gelden, onderdeel uitmaken van de communautaire regelgeving. Dit heeft in het bijzonder betrekking op afdeling 3 (overeenkomst van personenvervoer door de lucht) van het wetsvoorstel. Het is vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat het de lidstaten niet is toegestaan verordeningen in de nationale wetgeving over te nemen, omdat daardoor twijfel zou kunnen ontstaan over de juridische herkomst en werking ervan. In dit verband wijst de Raad ook op aanwijzing 340 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Voorzover er nog behoefte zou bestaan aan vorenbedoelde bepalingen van exclusief nationaal karakter zou in ieder geval duidelijk moeten worden gemaakt dat deze niet van toepassing kunnen zijn op gevallen waarop de Verordening van toepassing is. De Raad adviseert het wetsvoorstel in het licht van het vorenstaande te herzien.*

1. Het is in Nederland gebruikelijk dat vervoersverdragen, ondanks de rechtstreekse werking ervan, in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen op een wijze, die aansluit bij het systeem van Boek 8. Deze werkwijze wordt thans ook op het terrein van het luchtvervoer met betrekking tot het Verdrag van Montreal gehanteerd. Hierbij is de methode gevolgd dat de verdragsbepalingen zoveel mogelijk letterlijk zijn vertaald en zijn geplaatst op een daarvoor juist geachte plaats in de wet, waarbij de wetgever zich heeft te onthouden van enige interpretatie van de internationale regels (Zie Parl.gesch. Boek 8 p. 5–6). De regeling in Boek 8 is daarmee van toepassing op zowel internationaal vervoer als nationaal vervoer. De regeling in Boek 8 is voorts aangevuld met regels over onderwerpen die niet zijn geregeld op internationaal niveau. Deze aanvullende regels zijn ook weer van toepassing op zowel het internationale als het nationale luchtvervoer. Het voordeel van deze systematiek is dat alle bepalingen die een bepaald onderwerp betreffen, in een samenhangende regeling bijeen staan. Er is bovendien geen goede reden om voor luchtvervoer binnen Nederland een wezenlijk ander stelsel van aansprakelijkheidsregels voor de luchtvervoerder te hanteren dan dat wat internationaal gebruikelijk is. Overigens zij opgemerkt dat de Wet Luchtvervoer, waar titel 8.16 voor in de plaats komt, ook toepasselijk was op internationaal luchtvervoer en derhalve ook niet beperkt was tot het nationale luchtvervoer.

Nu doet zich de omstandigheid voor dat op het gebied van de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder naast het Verdrag van Montreal ook een EU-verordening tot stand is gekomen, die het Verdrag deels overlapt. Het betreft hier de verordening (EG) nr. 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 13 mei 2002 houdende wijziging van verordening (EG) 2027/97

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, inleidende opmerkingen, onder 5.

<sup>2</sup> Verordening nr. 2027/97: artikel 1 gelezen in samenhang met overweging 4 van de considerans.

van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen (hierna te noemen Verordening 889). Waar het Verdrag van Montreal de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder regelt voor dood en letsel van passagiers en voor schade aan bagage en vracht, is Verordening 889 niet van toepassing op schade aan vracht. Het Verdrag van Montreal is van toepassing op internationaal vervoer tussen verdragstaten, terwijl de Verordening van toepassing is op alle luchtvervoerders van de EU, dus ook op binnenlands vervoer. Voor het binnenlandse personenvervoer binnen het Koninkrijk, voorzover dat niet onder de Verordening valt, geldt de onderhavige titel van Boek 8 BW.

De stelling van de Raad, dat door ratificatie van het Verdrag van Montreal door de EU, de door het verdrag geregelde materie automatisch onderdeel zal uitmaken van de communautaire regelgeving, behoeft naar mijn mening nuancering. Dit zal slechts het geval zijn indien en voor zover de EU wetgever het Verdrag ook daadwerkelijk heeft geïmplementeerd in een verordening of richtlijn. Verordening 889 beslaat echter slechts het gedeelte van het Verdrag van Montreal dat gaat over passagiers en bagage. De vrachtbepalingen (de in afdeling 2 van dit wetsvoorstel geregelde materie) worden door de Verordening niet bestreken. Hieruit volgt dat binnenlands vrachtvervoer niet onder de Verordening valt.

Zoals uit het bovenstaande duidelijk naar voren komt, maakt het bestaan van diverse internationale regelingen op het terrein van de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder, die elkaar deels, maar niet volledig overlappen, de materie zeer complex en weinig inzichtelijk.

Vanuit een oogpunt van toegankelijkheid, duidelijkheid en rechtszekerheid voor de rechtzoekende leek het dan ook een goed idee om de gehele materie uit te schrijven in Boek 8.

Wel meen ik met de Raad dat het de voorkeur verdient de verhouding tussen Verordening 889 en titel 8.16 duidelijker in de wet te zetten, opdat geen twijfel kan ontstaan over de juridische herkomst en werking ervan. In het wetsvoorstel is daartoe in de algemene bepalingen een nieuw artikel 1346 opgenomen, waarin wordt bepaald dat afdeling 3 van titel 8.16 slechts van toepassing is, voor zover Verordening 889 niet van toepassing is. De in afdeling 2 van deze titel geregelde materie wordt door de Verordening immers niet bestreken. Ook de memorie van toelichting bij artikel 1346 is aangepast aan de nieuwe tekst.

## *2. Luchtvervoer door overheidsluchtvaartuigen*

*Het voorgestelde artikel 1346 bepaalt dat titel 16 niet van toepassing is op het luchtvervoer door militaire, douane- en politieluchtvaartuigen op bevel van de overheid. Een dergelijke beperking van het toepassingsbereik van de voorgestelde regeling valt onder de voorbehouden die verdragstaten op grond van artikel 57 van het Verdrag van Montreal mogen maken. In zijn advies over het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 28 mei 1999 te Montreal totstandgekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb. 2000, 32 en Trb. 2001, 91 en 107) heeft de Raad van State van het Koninkrijk opmerkingen gemaakt over het ontbreken van een voorstel tot het maken van een voorbehoud op grond van artikel 57.<sup>1</sup> Het college volstaat in dit advies te verwijzen naar het over het voorstel van rijkswet gemaakte opmerkingen.*

*De Raad adviseert nader te bezien of het wetsvoorstel op dit onderdeel gehandhaafd kan worden.*

2. Artikel 1346 uit het onderhavige wetsvoorstel is overgenomen uit de Wet Luchtvervoer. Bij de totstandkoming van laatstgenoemde wet en de wijzigingen daarvan is uitgangspunt geweest dat het Verdrag van Warschau van toepassing is op alle luchtvervoer. Slechts voor vervoer op bevel van de overheid werd een uitzondering gemaakt. 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.

---

<sup>1</sup> Zaak no. W03.02.0309/I/K; Advies van 18 oktober 2002.

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.

De in artikel 1346 van het onderhavige wetsvoorstel opgenomen beperking ten aanzien van luchtvervoer door militaire, douane- en politieluchtvaartuigen op bevel van de overheid is daarom geschrapt.

*De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

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

Ik moge U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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