

Wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES in verband met de uitvoering 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) en wijziging van de Wet luchtvervoer BES

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het luchtvervoer voor Bonaire, St. Eustatius en Saba (hierna: de BES) is geregeld in de Wet luchtvervoer BES. Dat betreft zowel het internationale als het nationale luchtvervoer. De Wet luchtvervoer BES geldt sinds de nieuwe staatkundige indeling van het Koninkrijk der Nederlanden, waarbij de eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba de status hebben gekregen van openbaar lichaam van Nederland -de transitie- en derhalve sinds 10 oktober 2010. De Wet luchtvervoer BES is gebaseerd op de daarvóór geldende wettelijke regeling voor de Nederlandse Antillen, de Landsverordening van de 2^{de} februari 1966, houdende regelen inzake het luchtvervoer (Landsverordening Luchtvervoer (P.B. 1966, no. 37)).

In internationaal verband is een aantal verdragen en protocollen tot stand gekomen, waarin de aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen als vervoerder jegens de door hen vervoerde passagiers en met betrekking tot de door hen vervoerde goederen wordt geregeld. Het betreft dan aansprakelijkheid voor dood of letsel van passagiers, voor verlies van of schade aan hun bagage, voor schade aan de vervoerde goederen en voor schade ontstaan door vertraging. Het eerste internationale instrument in dit kader was het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, gesloten te Warschau op 12 oktober 1929 (hierna: het Verdrag van Warschau) (Trb. 1933, 149). Het Verdrag van Warschau, dat tot stand kwam in de beginfase van de internationale luchtvaart, voorzag in een schuldaansprakelijkheid van de luchtvaartmaatschappijen waaraan als schadevergoeding gelimiteerde bedragen gekoppeld werden. Gedurende de verdere ontwikkelingen van het internationale luchtvervoer werd geconstateerd dat de bepalingen van het Verdrag van Warschau met name op het terrein van de aansprakelijkheid van de vervoerder ontoereikend waren en dat vooral de passagiers een betere bescherming behoeften. Het Verdrag van Warschau is vervolgens aangevuld met een aantal nadere internationale regelingen, te weten: het Protocol van 's-Gravenhage van 28 september 1955 (Trb. 1956, 26), het Verdrag van Guadalajara van 18 september 1961 (Trb. 1962, 37) en de Protocollen No. 1, 2 en 4 van Montreal van 25 september 1975 (Trb. 1982, 79, 80 en 82). Deze aanvullende internationale instrumenten zijn voor het Koninkrijk goedgekeurd (Kamerstukken II, 1981/1982, 17 526 (R1214)) en in werking getreden.

Met deze aanvullende regelingen bij het Verdrag van Warschau werd beoogd een aantal verbeteringen in het internationale luchtvervoer tot stand te brengen en in het bijzonder om de positie van passagiers ten opzichte van de luchtvaartmaatschappijen te versterken door hun recht op schadevergoeding bij dood of letsel te verruimen.

Inmiddels was door het grote aantal regelingen, het geheel van bepalingen geldend voor het internationale luchtvervoer onoverzichtelijk geworden. Om daarin eenheid te brengen en het systeem van de bestaande regelingen verder te moderniseren, zijn deze regelingen samengebracht in het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, tot stand gekomen te Montreal op 28 mei 1999 (Trb. 2001, 91; hierna: het Verdrag van Montreal). Het Verdrag van Montreal is goedgekeurd voor het Koninkrijk, maar nu nog alleen in werking getreden voor het Europese deel van Nederland (Trb. 2004, 167). Voor Caribisch Nederland geldt het Verdrag van Warschau met het Verdrag van Guadalajara en de eerder genoemde aanvullende Protocollen.

Het Verdrag van Montreal voorziet in een verdere versterking van de rechtspositie van de passagier, alsmede in een verbetering van de regelingen inzake de vervoerde bagage en goederen. Ook bevat het Verdrag van Montreal nog een aantal nieuwe voorzieningen op andere terreinen. Samenvattend zijn de belangrijkste wijzigingen:
Voor passagiers introduceert het Verdrag van Montreal een risicoaansprakelijkheid voor de vervoerder. Dat houdt in dat door reizigers geleden schade tot een bedrag van SDR 113.100 door de vervoerder dient te worden vergoed, ongeacht het feit of hij daaraan schuld heeft. Omgerekend

in euros, geeft dat een bedrag rond € 130.000 en voor de BES omgerekend in US-dollars een bedrag rond \$ 173.260 per passagier.

Ontheffing van de aansprakelijkheid is slechts mogelijk als er sprake is van eigen schuld of medeschuld van de passagier in kwestie of van zijn rechtsopvolgers.

Voor geleden schade die de limiet te boven gaat, is de luchtvervoerder aansprakelijk, tenzij hij kan bewijzen dat a) de schade niet te wijten was aan de schuld of nalatigheid van hem of van zijn hulppersonen, of b) de schade uitsluitend te wijten was aan de schuld of nalatigheid van een derde.

Tevens wordt de verplichting ingevoerd voor luchtvervoerders om bij dood of letsel van passagiers ingevolge een ongeval, een voorschot op de schadevergoeding uit te keren aan de nabestaanden c.q. de slachtoffers om de onmiddellijke economische nood te kunnen lenigen.

Het Verdrag voorziet verder in de uitbreiding van de rechterlijke bevoegdheid met betrekking tot rechtsvorderingen tot schadevergoeding bij dood of lichamelijk letsel. Een zodanige rechtsvordering kan, naast de reeds bestaande mogelijkheden, tevens ingediend worden bij de bevoegde rechter van het grondgebied waar de passagier ten tijde van het ongeval zijn duurzaam hoofdverblijf had, op voorwaarde dat de luchtvervoerder in kwestie naar of vanuit die plaats luchtvervoerdiensten onderhoudt.

Tot slot regelt het Verdrag de vereenvoudiging van het gebruik van vervoersdocumenten en de aanpassing daarvan aan de huidige digitale mogelijkheden.

Het Verdrag voorziet ook in een risicoaansprakelijkheid voor schade aan aangegeven bagage. De limiet hiervoor is gesteld op 1131 SDR. De vervoerder is niet aansprakelijk in het geval dat de schade voortvloeit uit de aard of het eigen gebrek van de bagage. Voor niet-aangegeven bagage geldt dat de vervoerder aansprakelijk is, als de schade veroorzaakt wordt door zijn schuld of de schuld van zijn hulppersonen.

Voor schade aan goederen is eveneens een risicoaansprakelijkheid vastgesteld. Deze bedraagt 19 SDR per kg. De vervoerder is niet aansprakelijk indien hij bewijst dat de schade het gevolg is van a) de aard of een eigen gebrek van de goederen; b) gebrekkige verpakking van de goederen door een ander dan de vervoerder of diens ondergeschikten; c) een oorlogshandeling of een gewapend conflict of een overheidsdaad verricht in verband met de invoer, uitvoer of doorvoer van goederen.

Verdere belangrijke wijzigingen zijn: de verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om voortaan een adequate verzekeringsdekking te hebben en de invoering van een procedure waarbij om de vijf jaar wordt nagegaan of de vastgestelde aansprakelijkheidslimieten op grond van de inflatie aanpassing behoeven, zonder dat daarvoor een diplomatieke conferentie hoeft te worden gehouden.

Nu voor het Europese en het Caribische deel van Nederland verschillende verdragen van toepassing zijn, gelden er in één land verschillende rechtsstelsels. Op het terrein van het internationale luchtvervoer, is dat ongewenst. Dat geldt in het bijzonder met betrekking tot het vervoer van personen en de daaraan verbonden aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen. Het is daarom noodzakelijk om op dit specifieke terrein de voor het Caribische deel van Nederland geldende wetgeving aan te passen.

Om dit efficiënt te kunnen realiseren en reizigers in het internationale luchtvervoer een eenvormige toepassing in Nederland van de bestaande internationale instrumenten te bieden, is gekozen voor een wettelijke regeling waarmee het Verdrag van Montreal als geheel wordt geïncorporeerd in de wetgeving van de BES en van toepassing wordt op het internationale luchtvervoer van de BES. Verder wordt het Verdrag van Montreal van overeenkomstige toepassing verklaard op het binnenlandse luchtvervoer vanaf de BES en tussen de BES onderling. Daardoor wordt bereikt dat passagiers op binnenlandse vluchten een gelijke rechtsbescherming genieten als op internationale vluchten vanaf de BES. Het nieuwe artikel 1322 is opgenomen in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES, waarin het vervoerrecht is geregeld en tevens bepalingen inzake luchtvaartuigen zijn opgenomen. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek van het Europese deel van Nederland en uitdrukking gegeven aan het concordantiebeginsel.

De systematiek in kwestie, waarbij als uitgangspunt geldt dat verdragsbepalingen niet -letterlijk- in nationale wetgeving worden opgenomen, heeft toepassing gevonden bij het vervoer van personen over zee: art. 8:500a BW; het vervoer van personen over de weg: art. 8:1139 BW en het luchtvervoer van personen: art. 8:1346 BW. Het ligt in de rede om voor dit wetsvoorstel hierbij aan te sluiten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

In het algemene deel van de memorie van toelichting werd reeds aangegeven dat het van groot belang wordt geacht om de rechten van passagiers en overige gebruikers van luchtvaartmaatschappijen in Nederland gelijk te stellen. Om dat te bereiken is ervoor gekozen om een hiertoe strekkend wetsartikel in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek van de BES op te nemen, dat het Verdrag van Montreal als geheel omvat en van toepassing doet zijn voor de BES. Hiertoe strekt het nieuwe artikel 1322, eerste en tweede lid, van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES. Dat houdt in dat de bepalingen van het Verdrag van Montreal van toepassing zijn op het internationale luchtvervoer vanaf Caribisch Nederland. Daaronder wordt verstaan het vervoer van personen, bagage of goederen dat op grond van een overeenkomst met een luchtvaartuig en tegen betaling plaatsvindt tussen twee staten die partij zijn bij het Verdrag van Montreal, of een retourvlucht vanuit een staat die partij is bij het Verdrag, waarbij er een tussenlanding wordt gemaakt in een andere staat, ongeacht of deze staat eveneens partij is bij het Verdrag. Tot het internationale luchtvervoer wordt ook kosteloos vervoer gerekend dat aan deze voorwaarden voldoet, mits het wordt uitgevoerd door een luchtvervoeronderneming, alsmede vervoer dat aan de voorwaarden voldoet en door verschillende opeenvolgende luchtvervoerders wordt uitgevoerd of dat door een andere vervoerder dan de contractuele vervoerder wordt uitgevoerd. (artikel 1 van het Verdrag van Montreal).

Aangezien het wenselijk is dat de wettelijke regeling van het luchtvervoer binnen het Koninkrijk aansluit bij de wettelijke regeling van het internationale luchtvervoer, wordt in het derde lid van artikel 1322 het Verdrag van Montreal van overeenkomstige toepassing verklaard op het binnenlandse luchtvervoer vanaf de BES -te weten het luchtvervoer vanaf de BES naar Europees Nederland en naar de andere landen van het Koninkrijk- alsmede op het luchtvervoer tussen de BES onderling.

Voor de verhouding met de Wet luchtvervoer BES, geldt dat de bepalingen van het Verdrag van Montreal in de plaats treden van afwijkende bepalingen van de Wet luchtvervoer BES. Dat geldt met name op het terrein van de aansprakelijkheid van de luchtvaartmaatschappijen. Het Verdrag van Montreal introduceert immers het beginsel van risicoaansprakelijkheid ingeval van overlijden of letsel van passagiers en bij schade aan goederen. Daarmee wordt de positie van reizigers ten opzichte van de luchtvaartmaatschappijen versterkt. De Wet luchtvervoer BES gaat daarentegen nog uit van het beginsel van schuld aansprakelijkheid. Verder zijn de bedragen die in het Verdrag van Montreal zijn vastgesteld als schadevergoeding aanzienlijk hoger dan de bedragen waarin de Wet luchtvervoer BES voorziet.

Er zijn ook andere geringere verschillen: zo voorziet het Verdrag van Montreal bijvoorbeeld in de mogelijkheid om digitale middelen te gebruiken bij de afgifte van vervoersdocumenten en luchtvrachtbrieven.

De incorporatie van het Verdrag van Montreal in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES betekent echter niet dat afwijkende bepalingen in de Wet luchtvervoer BES kunnen vervallen. Deze bepalingen blijven noodzakelijk voor die gevallen van luchtvervoer vanaf de BES, die niet onder de reikwijdte van de onderhavige wetswijziging vallen. Daarbij valt te denken aan internationale vluchten die noch onder het Verdrag van Montreal, noch onder het Verdrag van Warschau vallen, zoals vluchten vanaf St. Eustatius of Saba naar St. Kitts (Federatie van St. Kitts en Nevis). In die gevallen is het noodzakelijk om de aansprakelijkheid van de vervoerder voor dood of letsel van passagiers en schade aan goederen te kunnen baseren op de Wet luchtvervoer BES, ook al betreft het afwijkende bepalingen. Indien de bepalingen in kwestie zouden vervallen, ontbreekt elke grondslag voor aansprakelijkheid.

ARTIKEL II

Artikel 1 van de Wet luchtvervoer BES verwijst naar artikel 66 van de Grondwet. Het betreft een verwijzing die achterhaald is. Beoogd is te verwijzen naar het huidige artikel 93 van de Grondwet, inhoudende dat bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht hebben nadat zij zijn bekendgemaakt. Aangezien de verwijzing onnodig is, komt dit artikel te vervallen.

De memorie van toelichting is mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu opgesteld.

De Minister van Veiligheid en Justitie,