

Vergaderjaar 2003–2004

28 946

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 6 november 2003

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben de navolgende vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel ter aanvulling van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek (BW) met betrekking tot Luchtvervoer. De leden kunnen instemmen met de voorgestelde artikelen, die blijkens de memorie van toelichting grotendeels het gevolg zijn van internationale afspraken. Mede naar aanleiding daarvan hebben deze leden de navolgende vragen.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), de Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), onder-voorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), De Vries (CDA), van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66) en Visser (VVD).

Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer (SP), Arib (PvdA), Karimi (GL), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66) en Rijpstra (VVD).

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Doel van dit wetsvoorstel is de integrale herziening van de bepalingen die thans zijn opgenomen in de Wet Luchtvervoer, namelijk de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder voor dood of letsel van passagiers en voor schade aan bagage en goederen die aan boord van zijn luchtvaartuig werden vervoerd. Voordat deze leden een definitief oordeel vormen, hebben zij nog wel enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Niettemin heeft het hen aanleiding gegeven tot het voorleggen van enkele vragen.

Noodzaak en wenselijkheid van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie zijn vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak en wenselijkheid van dit wetsvoorstel. Met de Raad van State stellen zij vast, dat het Verdrag van Montreal reeds rechtstreekse werking heeft

en de rechter derhalve niet de bepalingen van titel 16 van Boek 8 zal toepassen, maar de verdragsbepalingen zelf. Voorts zal de Europese Unie toetreden tot het Verdrag en heeft zij de daarin geregelde materie reeds gedeeltelijk opgenomen in verordening 889/2002, die verordening 2027/97 wijzigt. Zoals de Raad van State naar het inzien van de leden van de CDA-fractie terecht constateert, is het 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. Kan de regering buiten iedere twijfel stellen dat er met het onderhavige wetsvoorstel geen sprake is van strijdigheid met het gemeenschapsrecht, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie constateren, dat de bepalingen in dit wetsvoorstel grotendeels het gevolg zijn van internationale afspraken. Daarom vragen deze leden waarom gekozen is voor volledige overname van de bepalingen in de Nederlandse wet, terwijl op basis van verordening 2027/97 gesteld kan worden, dat de toevoegingen geen uitbreiding van de rechtszekerheid voor burgers tot gevolg hebben. Zeker gezien het voorname van het kabinet om de administratieve druk te verlichten en het ambtelijke apparaat te verkleinen, wordt door deze leden gevraagd of niet volstaan had kunnen worden met een verwijzing naar de betreffende EG-verordening en eventuele aanvulling van de omissie in die verordening met betrekking tot nationaal vrachtvervoer.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen voorts naar de opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, dat het lidstaten niet is toegestaan verordeningen in de nationale wetgeving over te nemen, omdat daardoor twijfel kan ontstaan over de juridische herkomst en werking daarvan. Deze leden zien in het nader rapport de stelling van de Raad van State onvoldoende weerlegd en vragen de regering om een toelichting.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de meerwaarde en noodzaak van het thans voorliggende wetsvoorstel is, nu het Koninkrijk naar alle waarschijnlijkheid zal toetreden tot het Verdrag van Montreal. In dit Verdrag wordt voor het grootste deel dezelfde materie behandeld als in het voorliggende wetsvoorstel. Het Verdrag van Montreal heeft immers rechtstreekse werking. Rechtstreekse werking van verdragsbepalingen jegens de burger wil zeggen dat de bepaling door de nationale rechter kan worden toegepast zonder dat wordt gekeken of die bepaling in het nationale recht is vertaald. De rechter zal zelfs de nationale bepalingen buiten beschouwing laten en alleen de verdragsbepalingen toepassen. De leden van de VVD-fractie ontvangen graag de visie van de regering hierop. De leden van de VVD-fractie constateren voorts, dat de Europese Gemeenschap eveneens zal toetreden tot het Verdrag van Montreal. De Europese Gemeenschap heeft de in dat Verdrag geregelde materie gedeeltelijk opgenomen in verordening 889/2002. Deze verordening wijzigt verordening 2027/97 overeenkomstig het in het Verdrag van Montreal bepaalde. In het thans voorliggende wetsvoorstel wil de regering als het ware de materie die verordening 2027/97 regelt, in nationale wetgeving overnemen. Deze leden merken op dat het vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie is, dat het de lidstaten niet is toegestaan een verordening in hun nationale wetgeving over te nemen. Dit kan namelijk onduidelijkheid creëren ten aanzien van zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het moment van hun inwerkingtreding. Dergelijke uitvoeringsmodaliteiten zouden een belemmering voor de rechtstreekse werking van verordeningen kunnen vormen en aldus hun gelijktijdige en uniforme toepassing in de gehele Gemeenschap in gevaar kunnen brengen. Door een verordening toch over te nemen in nationale

regelgeving handelt een lidstaat in strijd met het gemeenschapsrecht. De leden van de VVD-fractie ontvangen gaarne de visie van de regering op deze redenering.

De leden van de SGP-fractie wijzen op het advies van de Raad van State waarbij de noodzaak en de wenselijkheid van incorporatie van de bepalingen van het Verdrag van Montreal en van de Europese verordeningen in Boek 8 van vraagtekens wordt voorzien, vanwege de rechtstreekse werking daarvan. De leden van de SGP-fractie vragen waarin de nationale aanvulling op de bedoelde bepalingen bestaat.

Toegankelijkheid, duidelijkheid en rechtszekerheid

De leden van de CDA-fractie zijn vooralsnog niet overtuigd door de argumenten van de regering dat het in Nederland nu eenmaal gebruikelijk is vervoersverdragen, ondanks hun rechtstreekse werking, op te nemen in Boek 8 van het BW, en dat het bovendien vanuit een oogpunt van toegankelijkheid, duidelijkheid en rechtszekerheid voor de rechtzoekende een goed idee is de materie op te nemen in Boek 8. Deze leden vragen of de regering nog eens kan motiveren waarom zij meent, dat in dit geval een uitzondering gemaakt kan worden op aanwijzing 340 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin staat dat EU-verordeningen niet in nationale regelgeving worden overgenomen. De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering kan aangeven hoe het opnemen van de internationale luchtvaartregels in Boek 8 de duidelijkheid ten goede komt, nu bij de volgorde van plaatsing niet wordt aangesloten bij Verdrag en verordening, maar bij de systematiek van het Verdrag. Welke invloed heeft eventuele amendering van het wetsvoorstel door de Kamer op de duidelijkheid en rechtszekerheid, nu hierdoor inconsistenties kunnen ontstaan tussen Verdrag, verordening en wetstekst, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie waarschuwen voor het feit, dat door het eventueel amenderen van het voorliggende wetsvoorstel de situatie kan ontstaan, dat in de tekst van de wet wijzigingen worden opgenomen waardoor de tekst niet meer strookt met die van het Verdrag van Montreal, met alle ongewenste gevolgen van dien. Eventuele inconsistenties tussen de verdragstekst en de wettekst zullen de duidelijkheid die de regering beoogt met dit wetsvoorstel, teniet doen. Hoe kijkt de regering hier tegen aan, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de situatie zich voor kan doen, dat er in Nederland drie soorten regelgeving van kracht zijn die dezelfde materie regelen. Een verdrag, een EG-verordening en een Nederlandse wet. Acht de regering, met het oog op duidelijke wetgeving en het terugdringen van de juridisering in het algemeen, deze mogelijke situatie wenselijk, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie tonen begrip voor het argument dat vanuit een oogpunt van toegankelijkheid, duidelijkheid en rechtszekerheid voor de rechtzoekende opnemings van de gehele materie in Boek 8 aan te bevelen zou zijn, maar zij stellen wel de vraag hoe dit argument zich verhoudt tot de toelichting op aanwijzing 340 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Kan als bijzondere reden in dit geval worden aangevoerd de omstandigheid dat in ernstige mate afbreuk zou worden gedaan aan de begrijpelijkheid van een nationale regeling wanneer de verordeningen niet zouden worden overgenomen in een nationale regeling? Waarin onderscheiden de bedoelde EG-verordeningen zich van andere EG-verordeningen?

Toepassing bepalingen Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek

Het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk voor welke gevallen de bepalingen van Boek 8 BW van toepassing zullen zijn, nu het Verdrag rechtstreekse werking heeft, en de bepalingen slechts van toepassing zijn voor zover de verordeningen dat niet zijn. Het Verdrag heeft betrekking op internationaal luchtvervoer van passagiers, bagage en vracht, terwijl de verordeningen ook van toepassing zijn op binnenlands luchtvervoer, maar slechts van passagiers en bagage. Daarmee lijkt het binnenlandse vrachtvervoer niet gedekt te worden door Verdrag en verordeningen. Kan de regering aangeven waarom voor het overige in Boek 8 BW niet verwezen kan worden naar Verdrag en verordeningen? In de Memorie van Toelichting geeft de regering aan dat het wetsvoorstel ook enkele artikelen bevat die niet in het nieuwe Verdrag voorkomen, maar daarmee ook niet in strijd zijn. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de bepalingen die overblijven wanneer hetgeen al door Verdrag en verordeningen wordt geregeld uit het wetsvoorstel wordt geschrapd.

Wel erkennen deze leden dat het thans voorliggende wetsvoorstel ook andere aspecten behandelt, die niet zijn vastgelegd in het Verdrag van Montreal. Voor deze aspecten zou een aanvullend wetsvoorstel op het Verdrag van Montreal kunnen volstaan. Een ander alternatief is het opnemen van een verwijzing in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek naar de tekst van het verdrag en de verordening(en). Graag ontvangen zij ook een reactie van de regering op deze visie.

Overig

De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat de Europese Unie ook de Verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten (COM (2002) 717) in voorbereiding heeft. Deze leden vragen de regering aan te geven hoe deze verordening zich verhoudt tot het bepaalde in afdeling 3 van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie vragen of daardoor een nieuwe, ongewenste, samenloop met een Europese verordening ontstaat en doelen daarbij met name op de schade die voortvloeit uit vertraging in het luchtvervoer

De leden van de VVD-fractie achten het van belang voor de nadere oordeelsvorming over het thans voorliggende wetsvoorstel, dat de vragen uit het verslag inzake het wetsvoorstel ter goedkeuring van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen betreffende het internationale luchtvervoer (28 945 (R 1737)) vóór de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel door de regering zijn beantwoord. Deze leden houden ook de mogelijkheid voor het uitbrengen van een nader verslag open.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Beuker