

Zitting 1981–1982

17 526 (R 1214)

Vijf protocollen betreffende het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, ondertekend te Warschau op 12 oktober 1929

Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 27 augustus 1982. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een of beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 26 september 1982.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 augustus 1982

Ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 60 en onder verwijzing naar het derde lid van artikel 61 van de Grondwet, alsook naar het eerste lid van artikel 24 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij de Franse en de Engelse tekst en de vertaling in het Nederlands over te leggen van de navolgende Protocollen:

1. Protocol tot wijziging van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, ondertekend te Warschau op 12 oktober 1929, zoals gewijzigd bij het te 's-Gravenhage op 28 september 1955 tot stand gekomen Protocol; Guatemala, 8 maart 1971 (Trb. 1982, 78)¹;

2. Aanvullend Protocol No. 1 tot wijziging van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, ondertekend te Warschau op 12 oktober 1929; Montreal, 25 september 1975 (Trb. 1982, 79)¹;

3. Aanvullend Protocol No. 2 tot wijziging van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, ondertekend te Warschau op 12 oktober 1929, zoals gewijzigd bij het te 's-Gravenhage op 28 september 1955 tot stand gekomen Protocol; Montreal, 25 september 1975 (Trb. 1982, 80)¹;

4. Aanvullend Protocol No. 3 tot wijziging van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, ondertekend te Warschau op 12 oktober 1929, zoals gewijzigd bij het te 's-Gravenhage op 28 september 1955 tot stand gekomen Protocol en bij het te Guatemala op 8 maart 1971 tot stand gekomen Protocol; Montreal, 25 september 1975 (Trb. 1982, 81)¹;

5. Protocol No. 4 van Montreal tot wijziging van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, ondertekend te Warschau op 12 oktober 1929, zoals gewijzigd bij het te 's-Gravenhage op 28 september 1955 tot stand gekomen Protocol; Montreal, 25 september 1975 (Trb. 1982, 82)¹.

Een toelichtende nota bij deze overeenkomsten gelieve u hiernevens aan te treffen.

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen is verzocht hogerge-
noemde stukken op 27 augustus 1982 over te leggen aan de Staten van de
Nederlandse Antillen.

De Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen is van deze
overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
J. C. Terlouw

TOELICHTENDE NOTA

Inleidende opmerkingen

Het Verdrag van Warschau tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer van 12 oktober 1929 (tekst K.B. 12 juli 1933, Stb. 365) vormt de basis van het internationale recht op het gebied van de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder. Deze aansprakelijkheid, gebaseerd op schuld van de vervoerder, wordt in dit verdrag beperkt tot 125 000 Poincaré-franken per reiziger, 5000 Poincaré-franken voor bagage, die de reiziger bij zich houdt, en 250 Poincaré-franken per kilogram vracht. Indien echter de schade het gevolg is van opzet of daarmee gelijk te stellen schuld van de luchtvervoerder of zijn ondergeschikten is diens aansprakelijkheid onbeperkt.

Hoewel het Verdrag van Warschau in zijn algemeenheid zeer bevredigend werd geacht (ook het Koninkrijk is er partij bij) gingen reeds aan het eind van de dertiger jaren stemmen op tot verhoging van de aansprakelijkheidslimiet per reiziger en herziening van de formulering der gevallen, waarin de vervoerder onbeperkt aansprakelijk is. Onder auspiciën van de inmiddels opgerichte Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) kwam in 1955 te 's-Gravenhage een diplomatieke conferentie bijeen, bij welke gelegenheid een protocol tot wijziging van het Verdrag van Warschau werd aangenomen (28 september 1955; laatstelijk Trb. 1978, 31). Dit Protocol van 's-Gravenhage bracht op een aantal punten wijziging in het oorspronkelijke verdrag zonder nochtans de beginselen daarvan aan te tasten. De belangrijkste wijzigingen betroffen de limiet, welke aan de aansprakelijkheid van de vervoerder is gesteld bij het vervoer van reizigers en welke gebracht werd op 250 000 Poincaré-franken per reiziger, dus op het dubbele van het oorspronkelijke bedrag, waartegenover staat dat de gevallen waarin de gelaedeerde onbeperkte schadevergoeding kan krijgen, enigszins werden beperkt. Die gevallen werden daarbij omschreven als een handelen van de vervoerder of diens ondergeschikten met opzet schade te veroorzaken of roekeloos, met het bewustzijn dat er waarschijnlijk schade uit zou voortvloeien.

Tot op heden hebben 98 staten, waaronder het Koninkrijk, dit Protocol geratificeerd, hetgeen alleszins bevredigend genoemd kan worden.

De Verenigde Staten van Amerika echter hebben het Protocol van 's-Gravenhage niet geratificeerd, omdat zij de nieuwe limiet per reiziger, gezien de Amerikaanse levensstandaard, nog onvoldoende vonden. De regering van de Verenigde Staten heeft zelfs in 1965 besloten het Verdrag van Warschau op te zeggen, maar trok in 1966 de opzegging weer in, na de totstandkoming van de zogenaamde «Overeenkomst van Montreal». Bij deze overeenkomst aanvaardde een aantal van, naar en via de Verenigde Staten vliegende, bij de International Air Transport Association (IATA) aangesloten luchtvaartmaatschappijen voor het vervoer op de Verenigde Staten een aansprakelijkheidslimiet per reiziger van 58 000 US-dollar (75 000 US-dollar inclusief proceskosten) en deden zij afstand van de mogelijkheid aan te tonen dat zij alle nodige maatregelen ter voorkoming van de schade hadden genomen, zodat hun aansprakelijkheid een soort risico-aansprakelijkheid werd.

Deze oplossing werd van meet af aan als een gebrekkige gezien. Men ging er van uit dat het nodig was het Verdrag van Warschau, zoals gewijzigd te 's-Gravenhage, zo spoedig mogelijk opnieuw te wijzigen. Voorstellen hiertoe van het Juridisch Comité van de ICAO hebben op 8 maart 1971 geleid tot de totstandkoming van het Protocol van Guatemala betreffende reizigers en bagage (Trb. 1982, 78) en op 25 september 1975 tot de totstandkoming van de vier Protocollen van Montreal (Trb. 1982, 79, 80, 81 en 82). Protocol nr. 4 wijzigt het verdrag ten aanzien van het vrachtvervoer op soortgelijke wijze als het Protocol van Guatemala dat had gedaan ten aanzien van het reizigersvervoer. De Protocollen nrs. 1, 2 en 3 wijzigen

alleen de drie voorafgaande versies van het verdrag (Verdrag van Warschau, Verdrag van Warschau zoals gewijzigd te 's-Gravenhage, en het Verdrag van Warschau zoals gewijzigd te 's-Gravenhage en te Guatemala) voor wat betreft de eenheid waarin de aansprakelijkheidslimiet wordt uitgedrukt.

Voor inwerkingtreding van bovengenoemde protocollen is het aantal van 30 ratificaties vereist, terwijl voor de inwerkingtreding van het Protocol van Guatemala als extra vereiste wordt gesteld dat er onder de 30 staten die dat protocol hebben geratificeerd, 5 zijn die in 1970 ten minste 40% van het geregelde luchtvervoer vertegenwoordigden. Tot op heden is het aantal staten dat tot bekrachtiging is overgegaan nog niet dermate groot dat inwerkingtreding op korte termijn te verwachten is. Wel is uit recentelijk gepleegd overleg met andere Westeuropese staten gebleken van een positieve houding ten opzichte van de protocollen.

Aanvullende Protocollen nrs. 1 en 2 van Montreal (1975)

In het Verdrag van Warschau en het Verdrag van Warschau zoals gewijzigd te 's-Gravenhage worden de aansprakelijkheidslimieten uitgedrukt in de Poincaré-frank van 65,5 milligram goud van een gehalte van 900/1000 fijn. De goudfrank is voor zijn functie van uniforme, internationaal erkende waardemeter echter ongeschikt geworden, omdat er door principiële wijzigingen in het internationale monetaire stelsel geen vaste relatie meer bestaat tussen de nationale valuta en het goud. Deze ontwikkeling werd reeds toegelicht bij het ontwerp van de Wet omrekening in goud uitgedrukte rekeneenheden (kamerstukken 15 459). Daarbij is melding gemaakt van de totstandkoming van een aantal protocollen tot wijziging van verdragen op het gebied van het vervoer, waarin de in goud uitgedrukte rekeneenheden worden vervangen door het bijzondere trekkingsrecht van het Internationale Monetaire Fonds (IMF). De onderhavige twee protocollen zijn daar voorbeelden van.

Het bijzondere trekkingsrecht van het IMF is een «mandeenheid», die thans is samengesteld uit de vijf belangrijkste valuta's van bij het IMF aangesloten landen, te weten de Amerikaanse dollar, het Engelse pond, de Franse frank, de Duitse mark en de Japanse yen. Daarbij is de keuze van de valuta's en de vaststelling van ieders gewicht in de «mand» gerelateerd aan het aandeel van het desbetreffende land in de totale wereldexport van goederen en diensten.

In de onderhavige protocollen worden de tot dusver in goud-franken uitgedrukte aansprakelijkheidslimieten vastgesteld in bijzondere trekkingsrechten en wel zodanig dat één bijzonder trekkingsrecht in de plaats wordt gesteld van vijftien Poincaré-franken. Deze afgeronde verhouding, die overeenkomt met die in de Wet omrekening in goud uitgedrukte rekeneenheden en die van de protocollen bij andere vervoerverdragen, komt voort uit de waardeverhouding tussen de op 28 juni 1974 (ontstaansmoment van de standaardmand) geldende goudwaarde van het bijzondere trekkingsrecht (0,888671 gram fijn goud) enerzijds en de goudwaarde van de Poincaré-frank (65,6 milligram goud van 900/1000 fijn, ofwel 0,058950 gram fijn goud) anderzijds. Eén SDR is thans ongeveer f 2,90 (15/1/1982).

In dit verband moge worden opgemerkt dat met de bovengenoemde Wet omrekening in goud uitgedrukte rekeneenheden (Wet van 15 mei 1981, Stb. 295, met Besluit omrekening in goud uitgedrukte rekeneenheden, Stb. 1982, 5, in werking getreden op 15 maart 1982) wordt beoogd door de periode waarin de onderhavige protocollen nog niet in werking zijn getreden, een nationale overgangsregeling te treffen, waarin, met behoud van de in goud uitgedrukte rekeneenheden in de betrokken verdragen, reeds de omrekening via het bijzondere trekkingsrecht volgens de in de protocollen gehanteerde verhouding wordt ingevoerd.

Voorts is in de onderhavige protocollen nog uitdrukkelijk bepaald dat het staten, die geen lid zijn van het IMF, wordt toegestaan de aansprakelijkheidslimiet te blijven uitdrukken in goud, zulks ten einde de protocollen ook voor het Oostblok aanvaardbaar te maken.

Ratificatie van de onderhavige protocollen is noodzakelijk, aangezien ondergetekenden, althans voorlopig, niet voornemens zijn gebruik te maken van de mogelijkheid om bij ratificatie van het Protocol van Guatemala en de Protocollen 3 en 4 van Montreal, de oudere versies van het Verdrag (Warschau en 's-Gravenhage) op te zeggen. Opzegging – uit overweging dat het Koninkrijk niet langer volkenrechtelijk gebonden wil zijn, in relatie met staten die de nieuwe versies van het Verdrag (Guatemala en Montreal nrs. 3 en 4) nog niet hebben aanvaard, de oude versies toe te passen – komt ondergetekenden niet wenselijk voor. Immers het aantal landen dat partij is bij de oude versies is dermate groot (± 100) dat gesteld kan worden dat de basis van het internationale recht op het gebied van de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder een hechte is. Nu het op dit moment allerminst vaststaat dat alle ongeveer 100 staten ooit partij zullen worden bij de nieuwe versies van het Verdrag, zou opzegging van de oude versies meebrengen dat de volkenrechtelijke banden met de landen die die nieuwe versies niet ratificeren – waarbij te denken valt aan ontwikkelingslanden – zouden worden doorgesneden, hetgeen de uniformiteit in het luchtrecht niet ten goede zou komen.

Het Protocol van Guatemala van 1971 en het Aanvullend Protocol nr. 3 van Montreal van 1975

Het Protocol van Guatemala van 1971 wijzigt het Verdrag van Warschau, zoals dat is gewijzigd te 's-Gravenhage, vrij ingrijpend, doch slechts voor zover het de bepalingen aangaande reizigers en bagage betreft. Zoals in de inleidende opmerkingen reeds werd vermeld, was het voornaamste doel van deze wijziging de legalisering en normalisering van de situatie zoals die in 1966 is ontstaan als gevolg van de «overeenkomst van Montreal».

De voornaamste door het Protocol van Guatemala aangebrachte wijzigingen zijn:

a. Verhoging van de aansprakelijkheidslimiet voor dood of lichamelijk letsel tot 1 500 000 Poincaré-franken per reiziger; tot 62 500 Poincaré-franken per reiziger in geval van vertraging en tot 1500 Poincaré-franken per reiziger in geval van verlies, vernieling, beschadiging of vertraging van zijn bagage. Voor wat betreft de limiet voor dood of letsel van een reiziger voorziet het Protocol van Guatemala in de mogelijkheid van een verhoging met 2,5% per jaar aan het eind van het vijfde en tiende jaar na de inwerkingtreding van het Protocol.

b. Invoering van risico-aansprakelijkheid van de vervoerder voor dood of letsel van reizigers en voor verlies, vernieling of beschadiging van hun bagage, door die aansprakelijkheid los te maken van de vraag of de vervoerder schuld heeft. De enige verweermiddelen die de vervoerder in de nieuwe opzet ten dienste zullen staan, zijn eigen schuld van de reiziger en diens eventuele gebrekkige gezondheidstoestand als oorzaak van de schade.

c. Verval van de bestaande mogelijkheden van onbeperkte aansprakelijkheid bij gebreken in de vervoersdocumenten of bij aanwezigheid van grove schuld van de vervoerder (z.g. onbreekbaarheid van de limiet).

d. De bevoegdheid van de lid-staten om onder zekere voorwaarden een aanvullend vergoedingsstelsel in te voeren (z.g. «supplemental scheme»). Deze bevoegdheid is opgenomen op verzoek van de Verenigde Staten, die de mogelijkheid wilden hebben een regeling te treffen tot verhoging van de limiet.

Sinds de totstandkoming van het Protocol van Guatemala gaf de relatering van de aansprakelijkheidslimiet aan de waarde van het goud in toenemende mate aanleiding tot onzekerheden, omdat het steeds moeilijker werd de officiële prijs van goud vast te stellen, terwijl de prijs van het goud op de vrije markt onberekenbaar fluctueert. Als gevolg hiervan heeft men aanvankelijk een afwachtende houding aangenomen met betrekking tot ratificatie.

Dit probleem is in 1975 tot een oplossing gebracht in de vorm van de totstandkoming van het *Aanvullend Protocol nr. 3 van Montreal*, waarbij de Poincaré-frank wordt vervangen door het bijzondere trekkingsrecht van het IMF. Men vergelijke hieromtrent hetgeen hierboven ten aanzien van de Aanvullende Protocollen 1 en 2 van Montreal is opgemerkt.

Artikel XI, eerste lid, onder c van het Aanvullend Protocol nr. 3 voorziet in de mogelijkheid een voorbehoud te maken van de strekking dat elke staat, op het moment van partij worden bij Protocol nr. 4 van Montreal of op enig tijdstip nadien, kan verklaren dat hij zich niet gebonden acht door de bepalingen van het «Verdrag van Warschau, zoals gewijzigd te 's-Gravenhage in 1955, te Guatemala in 1971 en bij het Aanvullend Protocol nr. 3 van Montreal van 1975», voor zover deze betrekking hebben op het vervoer van goederen, post en postpakketten. De mogelijkheid tot het maken van dit voorbehoud is opgenomen op verzoek van die landen die niet voldoende meenden te hebben aan de mogelijkheid, die door artikel X, derde lid, wordt geboden, de oudere versies van het Verdrag (Warschau en 's-Gravenhage) op te zeggen. Wat hiervan ook zij, nu de ondergetekenden niet voornemens zijn de eerdere versies op te zeggen (men gelieve hetgeen hieromtrent bij de Aanvullende Protocollen 1 en 2 is opgemerkt, te vergelijken), is het maken van dit voorbehoud voor het Koninkrijk niet opportuun.

Protocol nr. 4 van Montreal van 1975

Het Protocol nr. 4 van Montreal brengt belangrijke wijzigingen tot stand in de bepalingen van het Verdrag van Warschau, zoals gewijzigd te 's-Gravenhage ter zake van het goederenvervoer.

De belangrijkste wijzigingen met betrekking tot de *documentatie* zijn de volgende:

- a. Bij gebreken in de vervoersdocumenten is de vervoerder niet langer onbeperkt aansprakelijk.
- b. Ter vervanging van de luchtvrachtbrief wordt het gebruik van de computer onder bepaalde voorwaarden aanvaard.

Het *aansprakelijkheidssysteem* ten aanzien van vracht is op soortgelijke wijze als in het Protocol van Guatemala ten aanzien van passagiersvervoer gewijzigd van een schuldaansprakelijkheid in een risico-aansprakelijkheid met onbreekbare limieten (ook in geval van opzet of grove schuld). De enige verweermiddelen die de vervoerder in de nieuwe opzet heeft, zijn:

- 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;
- d. een overheidsdaad, verricht in verband met de invoer, uitvoer of doorvoer van de goederen.

Ook werd de mogelijkheid voor de vervoerder gehandhaafd een beroep te doen op eigen schuld van degene, die vergoeding vordert.

Het niveau van de aansprakelijkheidslimiet voor vracht werd niet verhoogd. Wel werd ook deze limiet uitgedrukt in bijzondere trekkingsrechten van het IMF. Men vergelijke hetgeen hieromtrent bij de Aanvullende Protocollen 1 en 2 van Montreal is opgemerkt.

Artikel XXI, eerste lid, onder b van Protocol nr. 4 voorziet in de mogelijkheid een voorbehoud te maken van de strekking dat elke staat, op het moment van partij worden bij Aanvullend Protocol nr. 3 of op enig tijdstip nadien, kan verklaren dat hij zich niet gebonden acht door de bepalingen van het «Verdrag van Warschau, zoals gewijzigd te 's-Gravenhage in 1955 en bij Protocol nr. 4 van Montreal van 1975», voor zover deze betrekking hebben op het vervoer van reizigers en bagage. Onder verwijzing naar hetgeen bij Aanvullend Protocol nr. 3 ten aanzien hiervan is opgemerkt, achten ondergetekenden het maken van dit voorbehoud evenmin opportuun.

Conclusie

Als geheel gezien dienen de wijzigingen die door het Protocol van Guatemala en door de 4 Protocollen van Montreal in het Verdrag van Warschau werden aangebracht als verbeteringen te worden aangemerkt. Te denken valt in het bijzonder

- a. aan de verhoging van de aansprakelijkheidslimiet bij dood of letsel van reizigers (Guatemala);
- b. aan de invoering van risico-aansprakelijkheid van de vervoerder met een onbreekbare limiet (Guatemala en Protocol nr. 4 van Montreal);
- c. aan de vervanging van het goud door het bijzondere trekkingsrecht van het IMF als maatstaf van de limiet (Aanvullende Protocollen 1, 2 en 3 en Protocol nr. 4 van Montreal);
- d. aan de wijzigingen van de documentatievoorschriften waardoor het gebruik van een computer wordt aanvaard (Protocol nr. 4 van Montreal).

Gezien het belang van het reizende publiek en van de nationale luchtvaartmaatschappijen bij de onderhavige protocollen en gezien de tijdens recent internationaal overleg gebleken positieve houding ten aanzien van ratificatie ware het wenselijk en zinvol indien ook het Koninkrijk zijn aanvankelijk ingenomen afwachtende houding ten aanzien van partij worden bij de onderhavige protocollen laat varen.

Het Verdrag van Warschau en het Protocol van 's-Gravenhage hebben, ingevolge artikel 65 van de Grondwet, in het Koninkrijk rechtstreekse werking, evenals de wijzigingsprotocollen dat zullen hebben. Zij zijn op het meeste luchtvervoer, namelijk op het internationale vervoer, van toepassing, hetgeen ook met de nieuwe protocollen het geval zal zijn. Voor het nationale luchtvervoer geldt hier te lande de Wet Luchtvervoer (Wet van 10 september 1936, Stb. 523, houdende voorzieningen inzake het luchtvervoer, laatstelijk gewijzigd bij de Wetten van 28 juli 1960, Stb. 326 en 327). De praktische betekenis van deze wet is echter vanwege zijn beperkte werkingssfeer gering en zal ook onder de nieuwe protocollen gering zijn. Hoewel genoemde wet geen uitvoering geeft aan het Verdrag van Warschau en het Verdrag zoals gewijzigd, liggen hieraan wel de beginselen daarvan ten grondslag. Het is derhalve wenselijk deze wet aan de regeling van de nieuwe protocollen aan te passen. Met de inwerkingtreding van de thans ter goedkeuring aangeboden protocollen zal echter nog wel geruime tijd gemoeid zijn. Ondergetekenden zouden met wijziging van de Wet Luchtvervoer daarop niet willen vooruitlopen, maar deze wet eerst willen aanpassen zodra enige zekerheid bestaat omtrent het tijdstip van inwerkingtreding van de protocollen.

De vijf protocollen zullen gelden voor het gehele Koninkrijk.

De Minister van Justitie,
J. de Ruyter

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
H. J. Zeevalking

De Minister van Financiën,
A. P. J. M. M. van der Stee

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.