



Brussel, 11.9.2024
COM(2024) 403 final

2024/0223 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen over de herziening van de aansprakelijkheidsgrenzen door de ICAO uit hoofde van artikel 24 van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (het Verdrag van Montreal)

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) met betrekking tot de herziening van de aansprakelijkheidsgrenzen die de ICAO uit hoofde van artikel 24 van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (het “Verdrag van Montreal”) heeft uitgevoerd.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Verdrag van Montreal

Het Verdrag van Montreal, dat op 28 mei 1999 in Montreal is gesloten, bevat regels inzake de aansprakelijkheid met betrekking tot het internationale luchtvervoer van personen, bagage en vracht. Het vervangt de regels van het Verdrag van Warschau uit 1929 en de latere wijzigingen daarvan.

De Europese Unie en al haar lidstaten zijn partij bij het Verdrag van Montreal¹.

2.2. De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie

De ICAO is een gespecialiseerd agentschap van de Verenigde Naties dat tot doel heeft de beginselen en technieken van de internationale luchtvaartnavigatie te ontwikkelen en de planning en ontwikkeling van het internationale luchtvervoer te bevorderen.

2.3. De beoogde herziening van de aansprakelijkheidsgrenzen van artikel 24 van het Verdrag van Montreal

In de artikelen 21 en 22 van het Verdrag van Montreal zijn de aansprakelijkheidsgrenzen van de luchtvervoerder voor schade in verband met het vervoer van passagiers, bagage en vracht vastgesteld. De aldaar vastgestelde bedragen zijn uitgedrukt in bijzondere trekkingsrechten (Special Drawing Rights, SDR), een door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) gecreëerde rekeneenheid.

Tijdens de diplomatieke conferentie waarop het Verdrag van Montreal is aangenomen, waren de staten zich bewust van de noodzaak ervoor te zorgen dat de aansprakelijkheidsgrenzen in de loop der tijd hun economische waarde behouden en dat zij niet zouden worden uitgehoud als gevolg van inflatie of andere economische factoren na de inwerkingtreding van het verdrag.

Daartoe voorziet artikel 24 van het Verdrag van Montreal (Herziening van de aansprakelijkheidsgrenzen) in een ingebouwd mechanisme voor een periodieke beoordeling en herziening van de bovengenoemde aansprakelijkheidsgrenzen, voor zover nodig. Het beoordelingsmechanisme is doelbewust opgezet als een stilzwijgende goedkeuringsprocedure, zodat alle partijen erbij worden betrokken en de algemene toepasselijkheid gegarandeerd is.

In artikel 24, lid 1, is bepaald dat de aansprakelijkheidsgrenzen om de vijf jaar door de depositaris (ICAO) worden beoordeeld. De laatste beoordeling vond plaats in 2019. Overeenkomstig artikel 24, lid 1, worden de grenzen beoordeeld aan de hand van een inflatiecoëfficiënt die overeenstemt met het gecumuleerde inflatiepercentage sinds de vorige herziening. Het inflatiepercentage, op basis waarvan de inflatiecoëfficiënt wordt vastgesteld,

¹ Besluit 2001/539/EG van de Raad van 5 april 2001 inzake de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Verdrag van Montreal) (PB L 194 van 18.7.2001, blz. 38).

is het gewogen gemiddelde van de jaarlijkse procentuele stijging of de daling van de indices van de consumptieprijzen van de staten waarvan de munteenheden het bijzondere trekkingsrecht vormen.

Zoals uiteengezet in ICAO-staatsbrief LE 3/38.1-IND/24/4 van 28 juni 2024, moet voor de huidige beoordeling rekening worden gehouden met de inflatiecoëfficiënt sinds 2018. Tijdens beoordeling door de ICAO is vastgesteld dat de inflatiecoëfficiënt voor de relevante beoordelingscyclus meer dan 10 % bedraagt; in het verdrag is bepaald dat de aansprakelijkheidsgrenzen moeten worden aangepast wanneer de drempel van 10 % wordt overschreden.

De vastgestelde inflatiecoëfficiënt bedraagt 17,9 %. Bijgevolg zouden de aansprakelijkheidsgrenzen als volgt moeten worden aangepast:

<i>Verdrag van Montreal 1999</i>	<i>Oorspronkelijke aansprakelijkheid rens (SDR's)</i>	<i>Herziene aansprakelijkheidsgrens (SDR's) sinds 28 december 2019</i>	<i>Afgeronde herziene aansprakelijkheidsgrens (SDR's)*</i>
Artikel 21	100 000	128 821	151 880
Artikel 22, lid 1	4 150	5 346	6 303
Artikel 22, lid 2	1 000	1 288	1 519
Artikel 22, lid 3	17	22	26

* Voor de duidelijkheid: op 12 juni 2024 werd één SDR gewaardeerd op 1,32 USD.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Overeenkomstig het in artikel 24, lid 2, van het Verdrag van Montreal beschreven mechanisme voor stilzwijgende goedkeuring wordt een herziening van de aansprakelijkheidsgrenzen van kracht zes maanden na kennisgeving ervan aan de staten die partij zijn bij het verdrag, tenzij een meerderheid van deze staten binnen drie maanden afkeuring van de herziening heeft geregistreerd bij de ICAO.

Als de ICAO op 30 september 2024 niet van een meerderheid van de staten die partij zijn bij het Verdrag van Montreal een kennisgeving van afkeuring van de herziening heeft ontvangen, zal zij alle ondertekenaars en verdragsluitende staten overeenkomstig artikel 53, lid 8, punt d), van het Verdrag van Montreal in kennis stellen van de datum van inwerkingtreding van de herziene aansprakelijkheidsgrenzen.

Daarom moet het standpunt van de Unie over de herziening van de aansprakelijkheidsgrenzen worden vastgesteld, zoals uiteengezet in punt 2.3.

Gezien de technische aard van die herziening, die de duidelijk omschreven berekeningsmethode van het Verdrag van Montreal volgt, is er voor de Unie geen reden om bezwaar te maken tegen de herziening.

Dit standpunt is volledig in overeenstemming met het beleid van de Unie inzake consumentenbescherming en waarborgt een hoog niveau van bescherming van luchtreizigers.

Daarom moet het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen, erin bestaan geen afkeuring te registreren van de voorgestelde nieuwe aansprakelijkheidsgrenzen, zoals uiteengezet in ICAO-staatsbrief LE 3/38.1-IND/24/4 van 28 juni 2024.

De Unie is partij bij het Verdrag van Montreal en de herziening van de aansprakelijkheidsgrenzen valt onder een domein waarvoor de Unie exclusief bevoegd is en waarop de lidstaten niet langer in hun nationale hoedanigheid kunnen optreden, tenzij zij daartoe naar behoren gemachtigd zijn overeenkomstig artikel 2, lid 1, VWEU². Daarom is het in beginsel aan de Unie, vertegenwoordigd door de Commissie, om te beslissen of zij al dan niet afkeuring registreert in het kader van artikel 24, lid 2, van het Verdrag van Montreal.

In artikel 53, lid 2, laatste zin, van het Verdrag van Montreal is echter het volgende bepaald: *“Voor de toepassing van artikel 24 zijn de vermeldingen van “een meerderheid van de staten die partij zijn bij dit verdrag” en “een derde van de staten die partij zijn bij dit verdrag” niet van toepassing op regionale organisaties voor economische integratie”*. Het is daarom onduidelijk of een afkeuring door regionale organisaties voor economische integratie, zoals de Unie, zou worden meegeteld voor de inwerkingtreding van de herziening van de aansprakelijkheidsgrenzen op grond van artikel 24, lid 2, van het Verdrag van Montreal. Deze overwegingen zijn niet onmiddellijk relevant voor de onderhavige zaak, waarin het standpunt van de Unie erin bestaat geen afkeuring te registreren in het kader van de beoordeling; derhalve hoeft geen kennisgeving te worden gedaan aan de depositaris van het Verdrag van Montreal. In het licht van de regels van het Verdrag van Montreal en in afwachting van een verduidelijking daarvan, is dit besluit echter ook gericht tot de lidstaten, die derhalve verplicht zijn geen afkeuring van de herziening te registreren.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van *“de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”*.

Het begrip *“handelingen met rechtsgevolgen”* omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die *“beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt”*³.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De geplande beoordeling van de aansprakelijkheidsgrenzen heeft rechtsgevolgen in de zin van artikel 218, lid 9, VWEU.

Overeenkomstig artikel 24, lid 1, van het Verdrag van Montreal beoordeelt de depositaris (ICAO) de aansprakelijkheidsgrenzen met tussenpozen van vijf jaar. Overeenkomstig het in artikel 24, lid 2, beschreven mechanisme voor stilzwijgende goedkeuring worden de

² Advies 2/91, Conventie nr. 170 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), EU:C:1993:106, punt 26.

³ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61-64.

genoemde herzieningen zes maanden na de kennisgeving van de aansprakelijkheidsgrenzen van kracht voor alle staten die partij zijn bij het verdrag. De herziene aansprakelijkheidsgrenzen zullen uit hoofde van het internationaal recht bindend zijn overeenkomstig artikel 21 en artikel 22, leden 1, 2 en 3, van het Verdrag van Montreal, tenzij binnen drie maanden na de kennisgeving een meerderheid van de verdragsluitende staten hun afkeuring bij de ICAO heeft geregistreerd. De geplande herziening van de aansprakelijkheidsgrenzen kan een beslissende invloed hebben op de inhoud van de EU-wetgeving. Het Verdrag van Montreal, dat voor de Unie op 28 juni 2004 in werking is getreden, maakt sinds die datum immers integrerend deel uit van de rechtsorde van de Unie⁴.

De beoordeling in kwestie strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het Verdrag van Montreal.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt moet worden ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De belangrijkste doelstelling en inhoud van de herziening van de beoordeelde aansprakelijkheidsgrenzen houden verband met het gemeenschappelijk vervoersbeleid.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 100, lid 2, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 100, lid 2, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2019, Niki Luftfahrt, C-532/18, ECLI:EU:C:2019:1127, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen over de herziening van de aansprakelijkheidsgrenzen door de ICAO uit hoofde van artikel 24 van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (het Verdrag van Montreal)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 100, lid 2, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het op 28 mei 1999 te Montreal overeengekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (het “Verdrag van Montreal”) is door de Unie goedgekeurd bij Besluit 2001/539/EG van de Raad van 5 april 2001⁵.
- (2) Overeenkomstig artikel 24, lid 1, van het Verdrag van Montreal beoordeelt de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), als depositaris van het verdrag, de in de artikelen 21, 22 en 23 vastgestelde aansprakelijkheidsgrenzen met tussenpozen van vijf jaar.
- (3) Naar aanleiding van de laatste beoordeling door de ICAO moeten de aansprakelijkheidsgrenzen van artikel 21 en artikel 22, leden 1, 2 en 3, van het Verdrag van Montreal worden aangepast, zoals uiteengezet in ICAO-staatsbrief LE 3/38.1-IND/24/4 van 28 juni 2024. Volgens die brief worden de genoemde herzieningen zes maanden na de kennisgeving van kracht voor alle staten die partij zijn bij het verdrag, tenzij een meerderheid van deze staten binnen drie maanden na de kennisgeving hun afkeuring registreert bij de ICAO.
- (4) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de ICAO, aangezien de herziene aansprakelijkheidsgrenzen bindend zullen zijn uit hoofde van het internationaal recht, overeenkomstig artikel 21 en artikel 22, leden 1, 2 en 3, van het Verdrag van Montreal, en aangezien het Verdrag van Montreal integreerend deel uitmaakt van de rechtsorde van de Unie.
- (5) Gezien de technische aard van die herziening, die de duidelijk omschreven berekeningsmethode van het Verdrag van Montreal volgt, is er voor de Unie geen reden om bezwaar te maken tegen de herziening.

⁵ Besluit 2001/539/EG van de Raad van 5 april 2001 inzake de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Verdrag van Montreal) (PB L 194 van 18.7.2001, blz. 38).

- (6) Daarom moet het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen, erin bestaan geen afkeuring van de voorgestelde nieuwe aansprakelijkheidsgrenzen, zoals uiteengezet in ICAO-staatsbrief LE 3/38.1-IND/24/4 van 28 juni 2024, te registreren,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen met betrekking tot ICAO-staatsbrief LE 3/38.1-IND/24/4 van 28 juni 2024 houdt in dat geen afkeuring wordt geregistreerd van de in die staatsbrief voorgestelde nieuwe aansprakelijkheidsgrenzen.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie en tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter