

# Pakketvervoer per drone: Bijzonder vervoer?

 [sva.nl/weg-en-wagen/pakketvervoer-drone-bijzonder-vervoer](https://sva.nl/weg-en-wagen/pakketvervoer-drone-bijzonder-vervoer)



Vervoerrecht Drone, Luchtvervoer



mr. Leendert van Hee

Advocaat bij Van Traa advocaten

## 1. Inleiding

Drones komen in verschillende soorten en maten en hebben veel toepassingsmogelijkheden. Kinderen spelen ermee, (amateur)fotografen gebruiken drones om vanaf grote hoogte foto- en videobeelden te maken en ook beroepsmatig wordt er veel gebruik van gemaakt. Bijvoorbeeld door politie- en hulpdiensten, journalisten, makelaars en logistieke dienstverleners. Dit artikel richt zich op het gebruik van drones door die laatste groep, de logistieke dienstverleners. Het gaat dan om pakketvervoer per drone gezien vanuit een vervoersrechtelijk perspectief.

Ik zal eerst stilstaan bij de huidige stand van zaken met betrekking tot het pakketvervoer per drone. Omdat de ontwikkelingen op dit gebied nauw samenhangen met de mogelijkheden die de publiekrechtelijke regelgeving hiervoor biedt, zal deze regelgeving ook kort aan de orde komen. Daarna komt aan bod welke aansprakelijkheid op de pakketvervoerder rust voor schade aan of het verlies van goederen tijdens vervoer per drone.

## 2. Herkomst van het woord drone

Voordat juridisch de diepte wordt ingegaan, is het aardig om eerst stil te staan bij de herkomst van het woord drone. De oudere betekenis van het Engelse woord drone is: 'manneling', oftewel 'dar'. In het klanknabootsende drone is het gezoem van bijenvleugels te horen. Het Engelse woord drone in de militaire betekenis lijkt voor het eerst te zijn gebruikt in de jaren veertig. Gedacht wordt dat er verband is met een serie van 380 onbemande vliegtuigjes die vanaf 1935 in Engeland werden gebouwd als trainingsdoelen voor luchtafweerschutters. Deze droegen de naam *Queen Bee*. Mogelijk is men voortbordurend op het bijenmotief latere onbemande vliegtuigjes drones gaan noemen.[1]

Ook wordt wel beweerd dat men met het gebruik van het woord drone voor de onbemande luchtvaartuigen heeft willen benadrukken dat deze luchtvaartuigen geen eigen wil hadden. Net zoals de dar, die slechts één doel in het leven heeft dat bestaat uit het bevruchten van de koningin. Verder levert de dar geen bijdrage aan het voortbestaan van de bijenkorf.[2] Drones hebben daarmee een soort hersenloos gedreven bestaan, zonder eigen wil, net als de drone.[3]

### **3. Pakketvervoer per drone: stand van zaken**

Van het insectenrijk naar de logistiek. Amazon, UPS, DHL en vele anderen met hen zien er wel toekomst in: vervoer van pakketten per drone. Deze bedrijven zijn al enkele jaren bezig de mogelijkheden te onderzoeken van dit type vervoer.

Zo startte DHL eind 2013 een onderzoeksproject met een Parcelkopter, waarmee pakketten vervoerd konden worden. Een jaar later lanceerde zij een proefproject voor het Duitse Waddeneiland, waarbij onder meer medicijnen geleverd werden met een Parcelkopter.[4] En in 2018 testte DHL de levering van gezondheidsartikelen met behulp van drones. De drones bezorgden in Tanzania de gezondheidsartikelen naar het eiland Ukerewe in het Victoriameer. Voor de proef gebruikte DHL de autonome Parcelkopter 4.0. Deze vloog van het vasteland naar het eiland, een afstand van 60 kilometer, in gemiddeld 40 minuten.[5]

In 2013 kondigde Amazon de dienst *Amazon Prime Air* aan, waarmee Amazon beloofde per drone pakketten tot 2,25 kg binnen 30 minuten af te leveren aan haar klanten. Hoewel Amazon druk bezig is geweest met de ontwikkeling van drones die ook autonoom kunnen opereren, ziet het ernaar uit dat het nog wel een paar jaar zal duren voordat *Amazon Prime Air* een feit is.[6]

En ook UPS is niet stil blijven zitten. Zo heeft zij dochterbedrijf *UPS Flight Forward Inc.* opgericht, waarmee zij haar drone ambitie om koploper op het gebied van bezorgen per drone wil waarmaken. Vorig jaar heeft UPS toestemming gekregen van de Amerikaanse luchtvaartautoriteit FAA om ongelimiteerd drone leveringen te doen op ziekenhuiscampussen in de Verenigde Staten.[7]

Er wordt dus al ruim zes jaar getest met het pakketvervoer per drone. Dit vervoer vindt nu nog op beperkte schaal plaats. Op haar website geeft DHL aan dat zij al prima pakketjes per drone kan vervoeren van een 'packstation' naar een ander 'packstation', maximaal acht kilometer verderop en dat in de toekomst wellicht nog veel meer kan, maar dat daarvoor op dit moment de technologie én de wetgeving nog onvoldoende is.[8]

#### **4. Publiekrechtelijke regelgeving bij beroepsmatig gebruik van drones**

Wat betreft die wetgeving staat vast dat deze achterloopt op de ontwikkelingen. Drones kunnen worden beschouwd als disruptieve innovatie: het gebruik daarvan kan zorgen voor nieuwe mogelijkheden maar ook voor nieuwe problemen, die niet allemaal van tevoren kunnen worden voorspeld. Enerzijds is er de voortschrijdende technologie wat leidt tot steeds meer toepassingen voor drones en anderzijds is er regelgeving die daarop niet berekend is.[9]

De publiekrechtelijke regelgeving bestemd voor drones bestaat uit internationale-, Europese- en nationale wetgeving. De internationale wetgeving is onder meer verankerd in het Verdrag van Chicago.[10] Onder de belangrijkste Europese regelgeving valt de Luchtruimverordening uit 2004. De European Union Aviation Safety Agency ("EASA") is bovendien al enkele jaren bezig met de ontwikkeling van regelgeving die tot doel heeft het vrije verkeer van drones en een gelijk speelveld binnen de Europese Unie te waarborgen. De verwachting is dat deze regelgeving in juli 2020 van kracht wordt.[11]

In Nederland regelt de Wet luchtvaart het luchtverkeer boven Nederland. Drones voldoen aan de omschrijving van luchtvaartuig in de zin van deze wet.[12] Verder geldt de Regeling op afstand bestuurde luchtvaartuigen, althans voor drones waarvan de totale startmassa niet meer dan 150 kg bedraagt. Voor beroepsmatig gebruik geldt dat vliegen met drones verboden is, tenzij een ontheffing is verleend (art. 4.4 lid 2 Wet luchtvaart). Voor de vlucht zelf gelden aanvullende eisen, waaronder dat er continu zicht op de drone moet zijn, de vlucht moet worden uitgevoerd door tenminste twee personen (bestuurder en waarnemer) en niet verder dan 500 meter van de bestuurder mag worden gevlogen. Bij lichtere drones tot 4 kg zijn de voorwaarden iets anders.[13]

Het is mede gelet op deze strenge regelgeving niet verwonderlijk dat de consument op dit moment nog geen pakketten per drone aangeleverd krijgt.

#### **5. De overeenkomst van goederenvervoer door de lucht**

Naast de publiekrechtelijke regelgeving, moet ook rekening worden gehouden met de civielrechtelijke regelgeving. Er is al het nodige geschreven over de 'droge' aansprakelijkheid van de drone gebruiker voor eventuele schade door het neerstorten van de drone, privacy-inbreuken, hinder en overlast, productaansprakelijkheid etc.[14] De 'natte' aansprakelijkheid[15] van de gebruiker is evenwel nog niet aan bod gekomen.

De drone zal naar verwachting voornamelijk worden ingezet voor de *last mile* als sluitstuk van het vervoertraject. Dat betekent in de meeste gevallen nationaal

goederenvervoer per drone. Het ligt voor de hand dat voor dit vervoer dezelfde regelgeving geldt als voor het goederenvervoer per vliegtuig. Maar is dat wel zo?

Art. 8:1350 lid 1 BW bepaalt dat overeenkomst van goederenvervoer door de lucht de overeenkomst is waarbij de ene partij (de vervoerder) zich tegenover de andere partij (de afzender) verbindt *aan boord* van een luchtvaartuig zaken uitsluitend door de lucht te vervoeren. Art. 8:3a BW bepaalt wat onder een luchtvaartuig wordt verstaan. Volgens dit artikel moeten daaronder worden verstaan toestellen die in de dampkring kunnen worden gehouden ten gevolge van krachten, die de lucht daarop uitoefent, met uitzondering van – kort gezegd – luchtkussenvoertuigen. Dat is een ruime omschrijving. Voorbeelden van luchtvaartuigen zijn onder meer het watervliegtuig, de luchtballon, een door een motorboot voortgetrokken parachute en een gemotoriseerd zeilvliegtuig.<sup>[16]</sup> Een drone lijkt te voldoen aan deze omschrijving en kan dus worden aangemerkt als een luchtvaartuig in de zin van boek 8 BW.

Overigens is deze definitie van luchtvaartuig afgeleid van de definitie van luchtvaartuig in Annexes VI en VII uit het Verdrag van Chicago. In het Verdrag van Montreal<sup>[17]</sup>, dat het internationale vervoer van goederen door de lucht beheerst, wordt het begrip luchtvaartuig niet gedefinieerd. In de rechtsliteratuur wordt evenwel aangesloten bij de definitie uit het Verdrag van Chicago, die dus min of meer gelijklopend is aan dat van art. 8:3a BW.<sup>[18]</sup> En ook onder het Verdrag van Montreal lijkt een drone te voldoen aan de omschrijving van luchtvaartuig.

Art. 8:1350 lid 1 BW stelt niet alleen dat het vervoer moet plaatsvinden met een luchtvaartuig, maar vereist tevens dat de goederen worden vervoerd *aan boord* van het luchtvaartuig. En daar wordt het ingewikkeld. Worden de pakketten straks wel aan boord van een drone vervoerd? In de meeste gevallen waarschijnlijk niet. In veel gevallen tilt de drone namelijk het pakket met haken en bevindt het pakket, zo lijkt mij, zich niet aan boord van de drone.

Het maakt juridisch een enorm verschil of het vervoer per drone valt onder de reikwijdte van art. 8:1350 lid 1 BW of niet. Valt de drone onder de reikwijdte van dit artikel, dan wordt de aansprakelijkheid van de vervoerder dwingendrechtelijk beheerst door art. 8:1350 tot en met 8:1382 BW. In dat geval is de vervoerder aansprakelijk voor verlies of beschadiging van de goederen ontstaan tijdens de aansprakelijkheidsperiode (“Goed erin; goed eruit!”). Die aansprakelijkheid is wel beperkt tot 22 SDR<sup>[19]</sup> (ca. € 27) per kilogram. Gevolgschade is uitgesloten en, anders dan bij het wegvervoer, kan deze limiet niet worden doorbroken bij opzet en bewuste roekeloosheid.

Valt de drone niet onder de reikwijdte van art. 8:1350 lid 1 BW, dan wordt de aansprakelijkheid van de vervoerder beheerst door de algemene bepalingen betreffende vervoer neergelegd in art. 8:20 t/m 8:32 BW. Dit aansprakelijkheidssysteem kent geen limieten en is van regeland recht. Dit betekent dat tenzij de dronevervoerder contractueel andere afspraken maakt met zijn opdrachtgever, hij onbeperkt aansprakelijk is voor schade of verlies van de vervoerde goederen. Tegelijkertijd is het

ook mogelijk voor de vervoerder, bijvoorbeeld via algemene voorwaarden, om zijn aansprakelijkheid voor schade of verlies van de vervoerde goederen volledig uit te sluiten.

Gelet op het grote verschil tussen de algemene bepalingen betreffende vervoer en de bepalingen voor goederenvervoer door de lucht, is dus van belang vast te stellen wat de reikwijdte is van de zinsnede '*aan boord* van het luchtvaartuig'.

## 6. Aan boord van het luchtvaartuig

Zoals gezegd is te verwachten dat in de meeste gevallen de goederen straks niet aan boord van een drone zullen worden vervoerd. Immers, de goederen hangen meestal onder de drone. Tegelijkertijd zijn er ook drones waarmee de goederen in de 'buik' van de drone kunnen worden vervoerd. Dat lijkt mij wel aan boord van de drone. Betekent dit dat de vraag of het vervoer van pakketten wordt beheerst door dezelfde regelgeving als voor het goederenvervoer per vliegtuig, afhankelijk is van de specificaties van de drone? Zou art. 8:1350 lid 1 BW grammaticaal worden geïnterpreteerd, dan zou deze vraag bevestigend moeten worden beantwoord. Een wetshistorische uitleg van art. 8:1350 lid 1 BW leidt daarentegen tot een ander antwoord.

De wetgever heeft namelijk geen bewuste keuze gemaakt voor de eis dat de goederen *aan boord* van het luchtvaartuig moeten worden vervoerd. De bedoeling van de wetgever was om de regeling voor nationaal luchtvervoer overeen te laten stemmen met het internationale luchtvervoer zoals neergelegd in het Verdrag van Montreal.<sup>[20]</sup> Het Verdrag van Montreal bevat geen definitie van de overeenkomst voor luchtvervoer. Ter wille van de harmonie met de overige vervoerstakken geregeld in Boek 8 BW heeft de wetgever ervoor gekozen wél een definitie van een dergelijke overeenkomst op te nemen voor het nationale luchtvervoer. Daarbij heeft de wetgever aangegeven dat de definitie van de luchtvervoerovereenkomst is opgebouwd op dezelfde wijze als in artikelen 8:370 BW (zeevervoer), 8:890 BW (binnenwateren) en 8:1090 BW (wegvervoer).<sup>[21]</sup> En daar is het fout gegaan. Want bij het vervoer over zee (art. 8:370 lid 1 BW) en de binnenwateren (art. 8:890 lid 1 BW) geldt de eis dat de goederen *aan boord* van een schip moeten worden vervoerd, terwijl bij het wegvervoer (art. 8:1090 BW) voldoende is dat de goederen *door middel van* een voertuig worden vervoerd. Vanwaar dat verschil tussen enerzijds het vervoer over zee en binnenwateren en anderzijds het wegvervoer?

De wetgever vond het voor het zeerecht en het binnenvaartrecht niet wenselijk dat sleepovereenkomsten zouden worden aangemerkt als overeenkomsten van goederenvervoer over zee respectievelijk over de binnenwateren. De afdelingen die betrekking hebben op het goederenvervoer over zee en binnenwateren bevatten volgens de wetgever veel bepalingen die slecht passen in het kader van een sleepovereenkomst. Omdat in de praktijk de sleepcondities goed functioneerden, heeft de wetgever ervoor gekozen de sleepovereenkomst te laten vallen onder de reikwijdte van de algemene bepalingen betreffende de overeenkomst van goederenvervoer neergelegd in art. 8:20 tot en met 8:32 BW, die van regeland recht zijn. Daarbij speelde ook mee dat de

sleepcondities, gemakkelijker dan dit bij een wettekst mogelijk is, zo nodig konden worden aangepast aan de zich ook in sleep- en duwvaart steeds wijzigende feitelijke omstandigheden.[22]

Er was dus een duidelijke reden om voor de overeenkomst van goederenvervoer over zee en binnenwateren de eis te stellen dat de goederen *aan boord* van het schip moesten worden vervoerd. Die reden was er niet bij het wegvervoer. Integendeel, volgens de wetgever is het moeilijk in te zien waarom de overeenkomst tot het vervoeren van bijvoorbeeld een container verschillend van karakter zou zijn al naar gelang het onderstel, waarop deze wordt geladen, ter beschikking is gesteld door de belanghebbende bij de trekker (vervoerovereenkomst) dan wel door de belanghebbende bij de container zelf (sleepovereenkomst).[23] Het is om deze reden dat voor de overeenkomst van goederenvervoer over de weg niet de eis wordt gesteld dat de goederen *aan boord* van het voertuig worden vervoerd (art. 8:1090 BW).

Anders dan bij het vervoer over zee, binnenwateren en weg, heeft de wetgever bij het vervoer door de lucht niet nagedacht over de vraag of het noodzakelijk is dat de goederen *aan boord* van het luchtvaartuig moeten worden vervoerd. Waarover de wetgever wél heeft nagedacht is dat de regeling voor nationaal luchtvervoer zoveel mogelijk moest overeenstemmen met het Verdrag van Montreal. En in het Verdrag van Montreal wordt niet de eis gesteld dat goederen *aan boord* van een luchtvaartuig worden vervoerd. Voldoende is dat het vervoer plaatsvindt *met* een luchtvaartuig.

Gelet op de totstandkomingsgeschiedenis van art. 8:1350 lid 1 BW, vind ik er veel voor te zeggen dat het pakketvervoer met drones moet worden aangemerkt als goederenvervoer door de lucht in de zin van art. 8:1350 lid 1 BW, ook wanneer de pakketten niet *aan boord* van de drone worden vervoerd, maar eronder hangen. Dit past ook beter binnen het systeem van Boek 8 BW en is meer in overeenstemming met het Verdrag van Montreal. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat de specificatie van de drone bepalend is voor de vraag of het pakketvervoer valt onder de reikwijdte van art. 8:1350 lid 1 BW. Dit betekent dat de aansprakelijkheid van de dronevervoerder dwingendrechtelijk wordt beheerst door art. 8:1350 tot en met 8:1382 BW en dat die vervoerder in geval van verlies of schade van de vervoerde goederen een beroep toekomt op de ondoorbreekbare limiet van 22 SDR per kilogram.

Overigens geldt dit interpretatieprobleem niet alleen voor het vervoer per drone, maar ook voor bijvoorbeeld het vervoer per helikopter. Het komt regelmatig voor dat met helikopters zware goederen, zoals bouwmaterialen, worden getild en vervoerd. Die goederen worden niet *aan boord* van de helikopter vervoerd. Om dezelfde redenen als hierboven besproken is ook voor dit vervoer er veel voor te zeggen dat het valt onder de reikwijdte van art. 8:1350 lid 1 BW.

## **7. Samengevat**

Er wordt al ruim zes jaar onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om drones in te zetten voor het vervoer van goederen. Dergelijk vervoer vindt nu nog op beperkte schaal plaats. Dat heeft mede te maken met de strenge publiekrechtelijke regelgeving waaraan vervoerders moeten voldoen. Niettemin lijkt het een kwestie van tijd voordat drones worden ingezet voor de last mile als sluitstuk van het vervoertraject. De vraag is welk vervoersrechtelijk regime van toepassing zal zijn op dit vervoer.

Het ligt voor de hand dat voor het vervoer per drone dezelfde regelgeving geldt als voor het goederenvervoer per vliegtuig. Probleem is echter dat die regelgeving, in het bijzonder art. 8:1350 lid 1 BW, vereist dat de goederen worden vervoerd aan boord van de drone. En dat zal in de meeste gevallen niet het geval zijn, want vaak worden de goederen getild door de drone.

Het maakt juridisch een enorm verschil of het vervoer per drone onder de reikwijdte van art. 8:1350 lid 1 BW valt of niet. Valt het dronevervoer onder de reikwijdte van dit artikel, dan wordt de aansprakelijkheid van de vervoerder dwingendrechtelijk beheerst door art. 8:1350 tot en met 8:1382 BW en komt de vervoerder een beroep toe op de ondoorbreekbare limiet van 22 SDR per kilogram. Valt dit vervoer niet onder de reikwijdte van art. 8:1350 lid 1 BW, dan wordt de aansprakelijkheid van de vervoerder beheerst door de algemene bepalingen betreffende vervoer neergelegd in art. 8:20 tot en met 8:32 BW. Dit aansprakelijkheidssysteem kent geen limieten en is van regeland recht.

Op basis van een wetshistorische interpretatie van art. 8:1350 lid 1 BW meen ik dat het pakketvervoer met drones moet worden aangemerkt als goederenvervoer door de lucht in de zin van art. 8:1350 lid 1 BW, ook wanneer de pakketten niet *aan boord* van de drone worden vervoerd, maar eronder hangen. Pakketvervoer per drone is dus niet bijzonder, althans niet vanuit een vervoersrechtelijk perspectief.

## Voetnoten

[1] <http://www.etymologiebank.nl/trefwoord/drone>.

[2] <https://nl.wikipedia.org/wiki/Dar>.

[3] <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/how-did-drones-get-their-name>.

[4] <https://www.logistiek.nl/distributie/nieuws/2014/09/dhl-zet-drone-in-voor-pakketvervoer-waddeneiland-10145981>.

[5] <https://www.logistiek.nl/distributie/nieuws/2018/11/dhl-bezorgt-medicijnen-met-drone-101166028>.

[6] <https://www.forbes.com/sites/colinsnow/2019/06/17/amazons-drone-delivery-whats-old-whats-new-and-when/#17d9887735f9>.

[7] <https://pressroom.ups.com/pressroom/ContentDetailsViewer.page?ConceptType=PressReleases&id=1569933965476-404>.

[8] <https://www.dhlexpress.be/nl/dhl-nieuws/dhl-express-blijft-vernieuwen-met-slimme-vervoersmiddelen-2>.

[9] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 30 806, nr. 31.

[10] Verdrag van Chicago, 7 december 1944, *Trb.* 1954, 18.

[12] A..M. Verbrugge, 'Civiel gebruik van drones', *VR* 2018/13.

[13] B.H.M. Custers, 'Aansprakelijkheid voor drones, technologische ontwikkelingen en de toepasbaarheid van het aansprakelijkheidsrecht', *MvV* 2018, nr. 7-8.

[14] Zie onder meer B.H.M. Custers, 'Aansprakelijkheid voor drones, technologische ontwikkelingen en de toepasbaarheid van het aansprakelijkheidsrecht', *MvV* 2018, nr. 7-8, A.M. Verbrugge, 'Civiel gebruik van drones', *VR* 2008/13, M.L. Storm, 'Komt aansprakelijkheid uit de lucht vallen?', *TAV* 2016/128 en S. de Schrijver en V. de Smet, 'Naar een wettelijk kader voor het commercieel gebruik van drones', *Computerrecht* 2018/113.

[15] De vervoerrechtelijke aansprakelijkheid van Boek 8 BW.

[16] K.F. Haak, in: T&C Burgerlijk Wetboek, art. 8:3a BW, aant. 2.

[17] Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, Montreal, 28-05-1999.

[18] I Koning, *Aansprakelijkheid in het luchtvervoer*, (diss. Rotterdam), Zutphen: Uitgeverij Paris 2007, p. 64 e.v.

[19] Bij Besluit van 3 december 2019 tot wijziging van het Besluit van 6 april 2011, houdende vaststelling van de bedragen waartoe de aansprakelijkheid van de vervoerder bij vervoer door de lucht is beperkt ter uitvoering van de artikelen 1359, 1399 en 1400 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, is per 28 december 2019 de limiet verhoogd van 19 SDR naar 22 SDR.

[20] MvT, Kamerstukken II 2003/04, 28 946 nr. 3.

[21] MvT, Kamerstukken II 2002/03, 28 946 nr. 3.

[22] MvT (14 049), *Parl. Gesch. Boek 8 BW*, p. 936.

[23] TS II, *Parl. Gesch. Boek 8 BW*, p. 1032 en MvA (15 966), *Parl. Gesch. Boek 8 BW*, p. 1034.



