

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 110 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (Tijdelijk besluit limitering aansprakelijkheid voor terrorismeschade luchtvaart)

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming van 6 maart 2024, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 5193738;

Gelet op artikel 110 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van (datum en nummer));

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van (datum nader rapport), directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. (kenmerk nader rapport);

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

1. De aansprakelijkheid voor schade als gevolg van het niet naar behoren naleven van de beveiligingstaken, opgelegd in de paragrafen 2 tot en met 4 van Afdeling 3A van Hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet, waardoor een of meer personen opzettelijk en met een terroristisch oogmerk schade hebben kunnen toebrengen aan derden, is beperkt tot een bedrag per gebeurtenis waarvoor de aansprakelijke ten tijde van het voorval redelijkerwijs ten hoogste verzekeringsdekking kon verkrijgen.

2. De aansprakelijke komt geen beroep op het eerste lid toe, indien bewezen is dat de schade is ontstaan door zijn handelen of nalaten, geschied hetzij met het opzet die schade te veroorzaken, hetzij roekeloos en met de wetenschap dat die schade er waarschijnlijk uit zou voortvloeien.

3. Vorderingen wegens schade door overlijden of letsel hebben voorrang boven andere vorderingen, behoudens voor zover het totaal van die vorderingen meer bedraagt dan tweederde van het ingevolge het eerste lid in totaal beschikbare bedrag.

4. Onverminderd het in het derde lid bepaalde, worden, indien het totaal van de schade waarvoor aansprakelijkheid als bedoeld in het eerste lid bestaat, groter is dan het totaal van de bedragen waartoe de aansprakelijkheid ingevolge het eerste lid is beperkt, de rechten van elk van de benadeelden naar evenredigheid teruggebracht tot

het beloop van het totaal van de bedragen waartoe de aansprakelijkheid ingevolge het eerste lid is beperkt.

Artikel 2

Dit besluit is niet van toepassing op de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder uit hoofde van enige toepasselijke internationale regeling inzake aansprakelijkheid voor passagiers en hun bagage, of vervoerde vracht.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking met ingang van 23 juli 2024 en vervalt tien jaar na het tijdstip van inwerkingtreding.

Artikel 4

Dit besluit wordt aangehaald als: Tijdelijk besluit limitering aansprakelijkheid voor terrorismeschade luchtvaart.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Rechtsbescherming,

NOTA VAN TOELICHTING

Voorgeschiedenis van het onderhavige besluit

Het onderhavige tijdelijke besluit limiteert de aansprakelijkheid van luchthavenexploitanten en luchtvervoerders voor terrorismeschade. Het is voorafgegaan door twee andere, gelijklopende besluiten. Ook die besluiten waren van tijdelijke aard. Het Tijdelijk besluit limitering aansprakelijkheid voor terrorismeschade in verband met de wijziging van de Luchtvaartwet (Stb. 2004, 358) verviel tien jaar na zijn inwerkingtreding op 23 juli 2014. Op die datum trad het Tijdelijk besluit limitering aansprakelijkheid voor terrorismeschade luchtvaart (Stb. 2014, 203) in werking. Op grond van het derde artikel van dit besluit is ook dat besluit vervallen tien jaar na inwerkingtreding, te weten op 23 juli 2024.

Aan deze eerdere besluiten lag de wens ten grondslag om tegemoet te komen aan het beheersbaar houden van het aansprakelijkheidsrisico voor luchthavenexploitanten en luchtvervoerders. Dit risico is sinds 2003 toegenomen. In dat jaar zijn wijzigingen in de Luchtvaartwet doorgevoerd. Beveiligingstaken in het kader van de burgerluchtvaart worden daardoor niet langer door de Staat uitgevoerd, maar door luchthavenexploitanten en luchtvervoerders (paragrafen 2 tot en met 4 van Afdeling 3A van Hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet). Aanleiding voor deze wijzigingen waren onder meer de gebeurtenissen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten van Amerika. Terroristen richtten die dag zo veel mogelijk schade aan door het kapen van vliegtuigen. Hierdoor werd duidelijk welke desastreuze gevolgen tekortkomingen in de veiligheidscontroles kunnen hebben. Om de kans op een herhaling te minimaliseren, zijn de veiligheidsmaatregelen in de luchtvaart verregaand aangescherpt. Voor luchthavenexploitanten en luchtvervoerders betekende dit nieuwe wettelijke beveiligingstaken. In de uitvoering hiervan zijn zij sindsdien gebonden aan publiekrechtelijke, zeer gedetailleerde regelingen. Ook zijn zij verplicht om alle aanwijzingen op te volgen van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Koninklijke Marechaussee. Al met al is hun vrijheid in de uitvoering van de beveiligingstaken hierdoor beperkt.

Ondanks deze nieuwe regelgeving is het praktisch niet mogelijk om tekortkomingen in de uitvoering helemaal uit te sluiten. Dit geldt te meer, als de dreiging bestaat dat terroristen nu juist het doel hebben om beveiligingsmaatregelen te doorbreken. Zowel ten tijde van het besluit uit 2004, als ten tijde van het besluit uit 2014, was die dreiging reëel. Luchthavenexploitanten en luchtvervoerders zagen zich hierdoor geconfronteerd met een risico om aansprakelijk gesteld te worden voor terrorismeschade. Daarbij kwam dat dit risico beperkt verzekeraar was. Een terroristische aanslag kan een schadelast met zich brengen die door zijn omvang niet te verzekeren is, en die de continuïteit van de luchthavenexploitant en luchtvervoerder in gevaar zou kunnen brengen.

De voornoemde omstandigheden hebben in 2004 en in 2014 geleid tot de beslissing om gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 110 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW) biedt tot beperking van de bedragen waarover de aansprakelijkheid zich uitstrekt. Bij algemene maatregel van bestuur is de aansprakelijkheid van de luchthavenexploitant en luchtvervoerder beperkt tot een bedrag per gebeurtenis waarvoor zij ten tijde van het voorval redelijkerwijs ten hoogste verzekeringsdekking konden verkrijgen. De tijdelijkheid van deze besluiten maakt het mogelijk om na verloop van tijd te beoordelen of de veiligheidsrisico's een beperking van aansprakelijkheid nog steeds rechtvaardigen.

Rechtvaardiging van het onderhavige besluit

Het voorgaande leidt tot de voorliggende vraag of de huidige stand van zaken een aansprakelijkheidsbeperking voor luchthavenexploitanten en luchtvervoerders opnieuw rechtvaardigt. In dat verband verdient allereerst opmerking dat paragrafen 2 tot en met 4 van Afdeling 3A van Hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet onverminderd van kracht zijn,

op grond waarvan de beveiligingstaken in het kader van de burgerluchtvaart nog steeds bij de luchthavenexploitanten en luchtvervoerders berusten. Kwetsbaarheden in de keten van beveiligingsmaatregelen worden geminimaliseerd door publiekrechtelijke regelingen die zij in de uitvoering moeten opvolgen. Desalniettemin is het nog altijd, mede gelet op de grote aantallen passagiers en hoeveelheden vracht die door de lucht worden vervoerd, praktisch niet mogelijk om volledig waterdichte controles uit te voeren. Als sprake is van reële terroristische dreiging, vormt deze voor luchthavenexploitanten en luchtvervoerders dus een aanmerkelijk risico om aansprakelijk te worden gesteld.

In Nederland wordt het dreigingsniveau vastgesteld aan de hand van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN). Dit systeem van dreigingsniveaus geeft aan hoe groot de kans is op een terroristische aanslag in of tegen Nederland. Het DTN is een globale analyse van radicalisering, extremisme en de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland, en tegen Nederlandse belangen in het buitenland. Het dreigingsniveau is de slotsom van het dreigingsbeeld, gebaseerd op informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van de politie, open bronneninformatie, informatie van buitenlandse partners en analyses van ambassadepersoneel. Er zijn vijf niveaus van oplopende dreiging: minimaal, beperkt, aanzienlijk, substantieel of kritiek. Sinds 12 december 2023 is het actuele dreigingsniveau: substantieel. Dat betekent dat een aanslag in Nederland, waaronder begrepen luchthavens en luchtvervoerders binnen het land, reëel is. Hieruit volgt dat het terrorismerisico voor luchthavenexploitanten en luchtvervoerders nog altijd actueel is.

De vervolgvraag is of, gelet op de kans dat dit terrorismerisico zich verwezenlijkt en de luchthaven of luchtvervoerder aansprakelijk wordt gesteld, de schadelast verzekeraar is. Bij terroristische aanslagen kan de schadelast zodanig groot in omvang zijn, dat de bedragen worden overschreden waarvoor redelijkerwijs dekking is te verkrijgen op de (internationale) verzekeringsmarkt. In 2004 bedroeg het maximaal redelijkerwijs te verzekeren bedrag 1 miljard USD en in 2014 1,5 miljard USD. Het bedrag van 1,5 miljard USD geldt op dit moment nog steeds voor grote luchthavens. Hierbij moet worden opgemerkt, dat kleinere spelers zich niet voor dit bedrag kunnen verzekeren en dat dit bedrag in de loop der tijd en per partij kan verschillen. Aansprakelijkheid voor schade als gevolg van een terroristische aanslag is dus nog altijd beperkt verzekeraar.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de huidige omstandigheden niet zodanig zijn gewijzigd dat luchthavenexploitanten en luchtvervoerders het zonder een beperking van hun aansprakelijkheid kunnen stellen: Het actuele dreigingsniveau is "substantieel", het risico op het terrorismeschade in de luchtvaart is door veiligheidscontroles niet volledig te voorkomen, schade ten gevolge hiervan kan van catastrofale omvang zijn, welke maar beperkt verzekeraar is, waardoor de continuïteit van de betrokken ondernemingen in gevaar kan worden gebracht. Daarom is het wenselijk om de aansprakelijkheid voor terrorismeschade van de luchthavenexploitanten en luchtvervoerders te beperken tot het bedrag waarvoor zij zich redelijkerwijs kunnen verzekeren. Vanwege het uitzonderlijke karakter van een wettelijke beperking van aansprakelijkheid wordt ook ditmaal gekozen voor een tijdelijke regeling. Het betreft een uitzondering op de hoofdregel van het Nederlandse schadevergoedingsrecht dat volledige schadevergoeding plaatsvindt bij aansprakelijkheid. Daarom is het van belang dat op enig moment opnieuw de feitelijke omstandigheden tegen het licht worden gehouden om te beoordelen of deze uitzondering noodzakelijk en gerechtvaardigd is.

Een termijn van 10 jaar is hiervoor, net als in de besluiten van 2004 en 2014, passend. Bij een te korte termijn zou een heroverweging geen meerwaarde hebben, omdat er geen grote veranderingen in de feitelijke omstandigheden verwacht hoeven worden die de uitzondering rechtvaardigen. Bij een te lange periode of een regeling voor onbepaalde tijd zou de kans te groot worden dat luchthavenexploitanten en

luchtvervoerders geruime tijd zonder rechtvaardiging onder een aansprakelijkheidsbeperking opereren.

Advies en consultatie

Volgens het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft dit besluit geen gevolgen voor de regeldruk. Het adviescollege heeft afgezien van het uitbrengen van advies.

Van 27 december 2023 tot en met 24 januari 2024 is een voorontwerp van dit besluit in internetconsultatie gegeven. Er zijn reacties ontvangen van Royal Schiphol Group, de Nederlandse Vereniging van Luchthavens, KLM-groep en enkele particulieren. Uit de reacties van voornoemde organisaties komt een duidelijke wens naar voren om de onderhavige wettelijke aansprakelijkheidsbeperking te handhaven, vanwege de omstandigheden zoals in de voorgaande paragraaf geschetst. Naar aanleiding van de consultatiereacties zijn enkele verduidelijkingen in het artikelsgewijze deel van de toelichting doorgevoerd. Het besluit is inhoudelijk niet gewijzigd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Artikel 1, eerste lid, regelt in welke gevallen de aansprakelijkheid van luchthavenexploitanten en luchtvervoerders wordt beperkt op grond van artikel 110 van boek 6 van het BW. Vanzelfsprekend heeft deze regeling uitsluitend werking in het geval Nederlands recht op de betreffende gebeurtenis van toepassing is. Allereerst is daarvoor nodig dat de aansprakelijkheid van een in Nederland gelegen luchthaven of een in Nederland actieve luchtvervoerder rechtens vast komen te staan. Ten tweede betreft het aansprakelijkheid die voortvloeit uit het niet naar behoren naleven van de beveiligingstaken die op grond van paragraaf 2 tot en met 4 van Afdeling 3A van Hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet op de luchthaven of luchtvervoerder rusten. Ten derde is nodig, dat als gevolg van dit tekortschieten een of meer personen in staat zijn gesteld opzettelijk en met een terroristisch oogmerk schade toe te brengen aan derden. Bij dit laatste moet het dan uiteraard gaan om andere personen dan de terroristen of de luchthaven, respectievelijk luchtvervoerder zelf. De zinsnede «met een terroristisch oogmerk» is ontleend aan artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht. De zinsnede in dit besluit heeft dezelfde betekenis.

Het tweede lid bepaalt dat op de beperking van aansprakelijkheid uit het eerste lid geen beroep kan worden gedaan, in het geval bewezen is dat de schade is ontstaan door een handelen of nalaten, dat hetzij is geschied met het opzet die schade te veroorzaken, hetzij roekeloos en met de wetenschap dat die schade er waarschijnlijk uit zou voortvloeien. Deze bepaling verhindert dus dat de aansprakelijke luchthaven of luchtvervoerder zich kan beroepen op een beperking van de aansprakelijkheid, wanneer zij – kort gezegd – opzettelijk of bewust roekeloos de wettelijke beveiligingstaken niet naar behoren hebben uitgevoerd. De strekking en formulering van dit artikellid komt overeen met internationale verdragen waarin beperking van aansprakelijkheid is geregeld en Boek 8 BW (zoals de artikelen 8:111 lid 1 en 8:388 lid 5 BW).

Het derde lid regelt dat personenschade voorrang heeft boven de vergoeding van andere soorten schade, behalve voor zover de personenschade meer bedraagt dan tweederde van het bedrag dat volgens het eerste lid beschikbaar is. Dit betekent dat maximaal tweederde van het beschikbare bedrag wordt gereserveerd voor vorderingen wegens schade door letsel of overlijden. Beslaan deze vorderingen een hoger bedrag, dan delen ze voor het meerdere mee op gelijke voet met andersoortige vorderingen. Aan dit artikellid ligt de gedachte ten grondslag dat in het Nederlandse schadevergoedingsrecht in het algemeen aan het vergoeden van personenschade een hogere prioriteit wordt toegekend dan aan de vergoeding van andere soorten schade. Voor het vaststellen van de omvang van de te vergoeden schade is de algemene regeling in het burgerlijk recht leidend (Boek 6 BW, Titel 1, Afdeling 10, Wettelijke verplichting tot schadevergoeding). Het onderhavige besluit verandert daaraan niets.

Het vierde lid ziet op de situatie waarin het voor vergoeding beschikbare bedrag ontoereikend is om de totale schade te voldoen. In dat geval is het van belang dat, met inachtneming van het in het derde lid bepaalde, de slachtoffers gelijk worden behandeld en in gelijke mate hun schade vergoed krijgen. Daartoe is in het vierde lid van artikel 1 een bepaling opgenomen zoals in artikel 7:954, vijfde lid, eerste volzin, van het BW en artikel 6, tweede lid, eerste volzin, van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen. Voor zover de schade niet geheel uit het beschikbare bedrag kan worden voldaan, is het aan alle betrokken maatschappelijke partijen om te beoordelen hoe met de resterende schade wordt omgegaan. In dit besluit wordt daarop niet vooruitgelopen en wordt hier dan ook niet in voorzien. Het is wenselijk en noodzakelijk om de omstandigheden van het geval hierbij leidend te laten zijn.

Artikel 2

Artikel 2 bepaalt dat het besluit niet van toepassing is op de aansprakelijkheid van de luchtvervoerder uit enige toepasselijke internationale regeling inzake aansprakelijkheid voor passagiers en hun bagage, of vervoerde vracht. Voorkomen moet worden dat dit besluit in die gevallen gevolgen heeft voor de aansprakelijkheid, omdat dit kan conflicteren met hetgeen in deze internationale regelingen is bepaald. Op het gebied van het luchtvervoer bestaan verschillende verdragen die zien op de contractuele aansprakelijkheid van de luchtvervoerder, zoals het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer van 28 mei 1999 (Verdrag van Montreal). Dit besluit ziet op de buiten-contractuele aansprakelijkheid jegens derden die schade lijden als gevolg van een terroristische aanslag met of op een luchtvaartuig. In principe zouden de regelingen niet tegelijkertijd van toepassing moeten zijn, maar om iedere twijfel uit te sluiten en bovendien mede met het oog op eventuele toekomstige internationale regelingen, is artikel 2 wenselijk.

Artikel 3

Artikel 3 drukt de tijdelijkheid van dit besluit uit. In afwijking van de vaste verandermomenten op 1 januari en 1 juli, treedt dit besluit in werking met ingang van 23 juli 2024. De reden daarvoor is dat het besluit uit 2014 per 23 juli 2024 vervalst en het niet wenselijk is dat er een periode bestaat waarin de aansprakelijkheid van luchthavenexploitanten en luchtvervoerders niet beperkt is.

De Minister voor Rechtsbescherming,