
203

Besluit van 5 juni 2014, 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)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van 23 april 2014, nr. 508994;

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

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 22 mei 2014, nr. W03.14.0113/II);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2014, nr. 509000;

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 2014 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.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbijbehorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Wassenaar, 5 juni 2014

Willem-Alexander

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Uitgegeven de *dertiende* juni 2014

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

NOTA VAN TOELICHTING

Op 23 juli 2004 is het Tijdelijk besluit limitering aansprakelijkheid voor terrorismeschade in verband met wijziging van de Luchtvaartwet (Stb. 2004, 358) in werking getreden. Ingevolge het derde artikel van dit besluit vervalt het tien jaar na inwerkingtreding, te weten op 24 juli 2014. Het besluit bevat een beperking van de aansprakelijkheid van luchthavenexploitanten en luchtvervoerders voor terrorismeschade.

Sinds 2003 liggen de wettelijke taken in het kader van de beveiliging van de burgerluchtvaart krachtens de Luchtvaartwet bij luchthavenexploitanten en luchtvervoerders. Voor die tijd lagen deze taken voornamelijk bij de Staat. Luchthavenexploitanten en luchtvervoerders lopen sindsdien het risico dat zij aansprakelijk worden gesteld voor een tekortkoming in beveiligingscontroles als gevolg waarvan een terroristische aanslag gepleegd kon worden. Een risico dat zij voordien in de meeste gevallen niet liepen en dat bij realisering ervan tot een schadelast van een omvang zou kunnen leiden die niet volledig te verzekeren is en de continuïteit van de betrokken luchthaven of luchtvervoerder in gevaar zou kunnen brengen.

Aan het besluit uit 2004 ligt de wens ten grondslag tegemoet te komen aan het (sinds 2003 toegenomen) risico voor luchthavenexploitanten en luchtvervoerders. Daartoe is gebruikgemaakt van de door artikel 110 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek geboden mogelijkheid om de aansprakelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te beperken tot een bedrag waarvoor de luchthavenexploitant of luchtvervoerder zich redelijkerwijze kan verzekeren.

In het besluit is aangegeven dat er gekozen is voor een tijdelijke regeling met een werkingsduur van tien jaar omdat niet goed viel te voorzien of het risico dat in 2004 gold voor de luchtvaartsector na verloop van tijd al dan niet anders zou moeten worden ingeschat. In dit verband kan het volgende worden opgemerkt over het dreigingsniveau van terroristische aanslagen in de Nederlandse luchtvaartsector en de verzekeraarbaarheid van aansprakelijkheid voor schade als gevolg van een terroristische aanslag.

Het Dreigingsbeeld Terrorismebestrijding Nederland (DTN) is een globale analyse van de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland. Om het dreigingsniveau aan te geven kent het DTN een schaal van vier gradaties: minimaal, beperkt, substantieel en kritiek. Uit het meest recente DTN blijkt dat het dreigingsniveau in Nederland «substantieel» is.¹ Dit betekent dat de kans op een aanslag tegen Nederland reëel is.

Om te bepalen welke maatregelen daarbij horen, wordt het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding (Atb) gehanteerd. Het Atb is ontwikkeld om specifiek te kijken naar het dreigingsniveau binnen bepaalde, belangrijke bedrijfssectoren of gebieden. Binnen het Atb is de sector Luchthavens de enige sector die het alerteringsniveau «lichte dreiging» heeft.² Dit alerteringsniveau wordt veroorzaakt doordat deze sector internationaal gezien al lange tijd een gewild doelwit is van terroristen.

¹ Zie laatstelijk brief d.d. 21 februari 2014 van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 243).

² Zie brief d.d. 30 december 2009 van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2009/10, 29 754, nr. 176).

Sinds de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten van Amerika hebben zich nog verschillende incidenten voorgedaan.³

Deze aanslagen en incidenten tonen aan dat de burgerluchtvaart een aantrekkelijk doelwit vormt voor terroristen en bevestigen de voorstelbaarheid van een aanslag in de burgerluchtvaart. De dreiging van aanslagen in de burgerluchtvaart is continue. Daarom is de wet- en regelgeving op het gebied van beveiliging van de burgerluchtvaart de afgelopen jaren uitgebreid⁴ en zijn diverse maatregelen getroffen. De dreiging is evenwel onverminderd aanwezig, ook na het treffen van deze maatregelen. Hoewel kwetsbaarheden in het beveiligingssysteem worden verkleind door maatregelen die de kans van slagen voor terroristen verkleinen, valt ook nu niet uit te sluiten dat terroristen toch een weg vinden om de keten van beveiligingsmaatregelen te doorbreken.

De reden om met het besluit uit 2004 de aansprakelijkheid voor terrorismeschade te beperken lag in de combinatie van het toegenomen risico voor luchthavenexploitanten en luchtvervoerders aansprakelijk gesteld te worden en de beperkte verzekeraarbaarheid van dit risico. In 2004 bedroeg het maximaal redelijkerwijs te verzekeren bedrag 1 miljard USD. Op dit moment is het maximaal redelijkerwijs te verzekeren bedrag 1,5 miljard USD. Daar moet bij 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 weliswaar tot een hoger maximaal bedrag dan in 2004 te verzekeren, maar nog steeds beperkt verzekeraar.

De kans op een terroristische aanslag, de onmogelijkheid om volledige waterdichte veiligheidscontroles uit te voeren en de beperkte mogelijkheid van luchthavenexploitanten en luchtvervoerders zich te verzekeren tegen aansprakelijkheid voor terrorismeschade, zijn ten opzichte van de situatie in 2004 niet zodanig veranderd dat luchthavenexploitanten en luchtvervoerders het zonder beperking van hun aansprakelijkheid kunnen stellen.

Hoe het dreigingsniveau van terroristische aanslagen in de burgerluchtvaart en de verzekeraarbaarheid van terrorismeschade zich in de toekomst zullen ontwikkelen, kan uiteraard niemand met zekerheid voorzien. Gelet op de huidige stand van zaken is een aansprakelijkheidsbeperking gerechtvaardigd. Het is daarom wenselijk om de aansprakelijkheidsbeperking te verlengen middels dit nieuwe besluit, dat zijn grondslag vindt in artikel 110 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

Gelet op het uitzonderlijke karakter van een wettelijke beperking van aansprakelijkheid wordt evenals in 2004 gekozen voor een tijdelijk besluit. Beperking van aansprakelijkheid dient een gerechtvaardigde en deugdelijk gemotiveerde uitzondering te zijn op de hoofdregel van het Nederlandse schadevergoedingsrecht, dat in geval van aansprakelijkheid volledige schadevergoeding plaatsvindt. De tijdelijkheid van het besluit dient er mede toe zeker te stellen dat de noodzaak en gerechtvaardigheid van deze uitzondering op enige termijn expliciet opnieuw aan de orde komen, opdat voorkomen wordt dat luchthavenexploitanten en luchtvervoerders onder de bescherming van een aansprakelijkheidsbeperking opereren

³ Zie bijvoorbeeld de brief d.d. 30 december 2009 van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2009/10, 29 754, nr. 176).

⁴ Zo is bijvoorbeeld Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 (Pb EG 2002, L 355) inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van beveiliging van de burgerluchtvaart vervangen door Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 (Pb EU 2008, L 97).

zonder dat dit langer door de feitelijke omstandigheden wordt gerechtvaardigd.

Mede gelet op de aard van de bestreken materie is tien jaar in dit verband een, net als voor het besluit uit 2004, bruikbare termijn bevonden. Bij een te korte termijn zou op het punt van de noodzaak en gerechtvaardigdheid niet veel verandering behoeven te worden verwacht, zodat heroverweging na een te korte periode geen meerwaarde heeft. Bij een onnodig 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. Daarom is aangesloten bij de termijn van tien jaar waarvoor ook in het besluit uit 2004 is gekozen.

Artikelsgewijze toelichting

Het spreekt voor zich – maar niettemin is het van belang erop te wijzen – dat dit besluit alleen effect heeft in het geval op de desbetreffende gebeurtenis Nederlands recht van toepassing is.

Voor toepasselijkheid van de in het eerste lid van artikel 1 neergelegde aansprakelijkheidsbeperking zijn een aantal elementen nodig. Ten eerste moet de aansprakelijkheid van een in Nederland gelegen luchthaven of een in Nederland actieve luchtvervoerder rechtens vast komen te staan. Ten tweede dient deze aansprakelijkheid gegrond te zijn op het niet naar behoren naleven van de in paragraaf 2 tot en met 4 van Afdeling 3A van Hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet aan de luchthaven of luchtvervoerder opgelegde beveiligingstaken. Tot slot dienen door dit niet naar behoren naleven van de opgelegde taken een of meer personen in staat te 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.

Indien bewezen is dat de schade is ontstaan door een 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, bepaalt het tweede lid van artikel 1 dat op de aansprakelijkheidsbeperking in het eerste lid geen beroep kan worden gedaan. Deze bepaling komt overeen met internationale verdragen waarin beperking van aansprakelijkheid is geregeld en sluit uit dat aansprakelijkheid wordt beperkt indien de aansprakelijke – kort gezegd – opzettelijk of bewust roekeloos de wettelijke beveiligingstaken niet naar behoren heeft uitgevoerd. Met de zinsnede «een 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» wordt een formulering gehanteerd die gebruikelijk is in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek.

Ingevolge het derde lid van artikel 1 heeft de vergoeding van personenschade voorrang boven de vergoeding van andere soorten schade, behalve wanneer het totaal van de vorderingen wegens schade door overlijden of letsel meer bedraagt dan tweederde van het ingevolge het eerste lid in totaal beschikbare bedrag. Aan deze voorrang voor de vergoeding van personenschade 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. Dat is zeker van belang voor de door dit besluit te bestrijken voorvallen, waarbij valt te verwachten dat personenschade een belangrijk deel van de schade zal vormen.

Indien de aan beperking van aansprakelijkheid inherente mogelijkheid, dat de totale schade groter is dan het beschikbare bedrag aan schadevergoeding, zich voordoet, is het van belang dat, met inachtneming van het in het derde lid bepaalde, de slachtoffers gelijk worden behandeld en derhalve 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 Burgerlijk Wetboek en artikel 6, tweede lid, eerste volzin, van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen.

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. De achtergrond hiervan is dat op het gebied van het luchtvervoer verschillende internationale verdragen bestaan die eventueel op de gebeurtenis van toepassing zouden kunnen zijn. Deze internationale regelingen zien op de contractuele aansprakelijkheid van de luchtvervoerder. In dit besluit is de buiten-contractuele aansprakelijkheid jegens derden die schade lijden als gevolg van een terroristische aanslag met of op een luchtvaartuig geregeld. Zonder artikel 2 zou het desalniettemin in bepaalde gevallen mogelijk zijn dat het besluit mede gevolgen heeft voor de aansprakelijkheid van een luchtvervoerder jegens passagiers, hetgeen tot problemen zou kunnen leiden in verband met het in bedoelde verdragen bepaalde.

De tijdelijkheid van dit besluit komt tot uitdrukking in artikel 3. Afgeweken wordt van de vaste verandermomenten 1 januari en 1 juli. Omdat het besluit uit 2004 vervalt per 23 juli 2014 en het niet wenselijk is dat er een periode bestaat waarin de aansprakelijkheid van luchthavenexploitanten en luchtvervoerders niet beperkt is, treedt dit besluit in werking met ingang van 23 juli 2014.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten