

Vergaderjaar 1988–1989

21 134 (R 1369)

Goedkeuring van de op 19 december 1988 te Brussel tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen tot stand gekomen Protocollen betreffende de uitlegging door het Hof van Justitie van het op 19 juni 1980 te Rome tot stand gekomen Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Trb. 1989, 49 en 50)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Aan de totstandkoming van het Verdrag van Rome van 19 juni 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Trb. 1980, 156) lag de wens ten grondslag om op het gebied van het internationaal privaatrecht verder te gaan met de eenmaking van het recht in de Gemeenschap, die was begonnen met name met de eenmaking van de regeling van de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van vonnissen in burgerlijke zaken, welke resulteerde in het Verdrag van Brussel van 27 september 1968, Trb. 1969, 101. Hoewel het Verdrag van Rome van 1980 niet rechtstreeks berust op artikel 220 van het verdrag tot oprichting van een E.E.G. en in dat opzicht moet worden onderscheiden van het Verdrag van Brussel van 1968, is er toch wel een zekere samenhang tussen de beide verdragen. Die samenhang deed de opstellers van het Verdrag van Rome van 1980 er toe besluiten om in een gemeenschappelijke verklaring de bereidheid tot uitdrukking te brengen om te onderzoeken of ook ten aanzien van dat verdrag, evenals reeds het geval was ten aanzien van het Verdrag van Brussel, bepaalde bevoegdheden inzake de uitleggen zouden kunnen worden toegekend aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

Vrijwel aanstonds na de ondertekening van het Verdrag van Rome is een aanvang gemaakt met de onderhandelingen over een protocol bij het verdrag, waarin de bevoegdheid van het Hof van Justitie tot uitlegging van de inhoud wordt geregeld. Aan de totstandkoming van een zodanige regeling is in het bijzonder aan Nederlandse zijde veel belang gehecht. Dit is tot uitdrukking gebracht door Minister De Ruiter, die bij de ondertekening heeft verklaard dat de Nederlandse regering de vraag of het verdrag ter goedkeuring aan de volksvertegenwoordiging moet worden voorgelegd zou bestuderen in het licht van de resultaten van deze onderhandelingen.

Zolang de gewenste regeling niet tot stand was gekomen, leek het niet opportuun een wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag van Rome te bevorderen, hoewel met de voorbereiding van een zodanig wetsvoorstel wel was begonnen en de Raad van State van het Koninkrijk daarover inmiddels zijn advies had uitgebracht.¹ Voor de inwerking-treding van het Verdrag zijn, ingevolge artikel 29, zeven ratificaties vereist. Tot dusver hebben zes Staten (Frankrijk, Italië, Denemarken,

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.

¹ Het wetsvoorstel is op 31 maart 1989 ingediend, zie nr. 21 059 (R 1365).

Luxemburg, de Bondsrepubliek Duitsland en België) het Verdrag goedgekeurd. Nederland heeft het altijd wenselijk geoordeeld dat de inwerkingtreding van het verdrag plaats vindt nadat voldoende zekerheid is verkregen omtrent de toekenning van bevoegdheid tot uitlegging door het Hof van Justitie. De totstandkoming van de Protocollen verschaft die zekerheid, zodat er thans geen reden meer is de bevordering van de indiening van het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag nog langer op te houden. Het moet worden aangenomen, dat wanneer zeven Staten de inwerkingtreding van het Verdrag hebben bewerkstelligd, deze Staten de bekrachtiging van het Eerste Protocol snel ter hand zullen nemen en dat de inwerkingtreding ervan, die ingevolge artikel 6 afhankelijk is van de bekrachtiging door zeven Staten tussen wie het verdrag van kracht is, niet lang op zich zal laten wachten. Een voorwaarde voor de inwerkingtreding is wel, dat het Tweede Protocol in werking is. Daartoe zijn de bekrachtigingen van alle Lid-Staten vereist.

Uiteraard verdient het aanbeveling te voorkomen dat er een periode ontstaat gedurende welke het verdrag wel in werking is, maar het Hof van Justitie nog niet bevoegd is terzake van de uitlegging ervan. De inwerkingtreding van Verdrag en Protocollen zou zoveel mogelijk in de tijd moeten samenvallen. In de vergadering van het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van 27 oktober 1988 is door het Griekse Voorzitterschap een beroep gedaan op Nederland om het verdrag zo spoedig mogelijk na de ondertekening van de Protocollen te bekrachtigen, zodat het in werking kan treden. Wij menen dat aan dit appel thans gehoor dient te worden gegeven. Daarbij gaan wij er wel van uit dat de goedkeuring, door het Koninkrijk, van de onderhavige Protocollen tegelijk met die van het Verdrag kan plaatsvinden.

De totstandkoming van de Protocollen heeft, in vergelijking met de interpretatieve protocollen van 1971 bij het Verdrag van Brussel van 1968, lang geduurd en heeft de nodige moeite gekost. Een van de voornaamste redenen daarvoor is, dat – zoals hiervoor reeds even is aangestipt – het Verdrag van Rome, anders dan het Verdrag van Brussel, niet rechtstreeks op het verdrag tot oprichting van de E.E.G. is gegrond. Hoewel aan het Verdrag van Rome van 1980 het karakter van gemeenschapsrecht niet kan worden ontzegd, is toch de formele band met de Gemeenschappen minder sterk. Daardoor werd in de betreffende onderhandelingen de noodzaak of zelfs de wenselijkheid om het Hof van Justitie dezelfde bevoegdheden te verlenen als was gedaan ten aanzien van de uitlegging van het Verdrag van Brussel wel in twijfel getrokken. De algemene problematiek ten aanzien van de vraag hoever de bevoegdheden van het Hof van Justitie zouden mogen gaan ten aanzien van niet tot de eigenlijke kern van het Gemeenschapsrecht te rekenen verdragsregelingen, heeft ook een vertragende invloed uitgeoefend op de onderhandelingen.

De meeste Lid-Staten, waaronder Nederland, meenden dat het aanbeveling verdiende in beginsel zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de in een Protocol van 3 juni 1971 neergelegde regeling van de interpretatieve bevoegdheid van het Hof van Justitie ten aanzien van het Verdrag van Brussel van 1968. Daarbij is gewezen op de samenhang van de verdragen en op de wenselijkheid om onnodige divergentie van gelijksoortige regelingen te vermijden. Bij sommige andere Lid-Staten bleef aarzeling bestaan of men hier wel zo ver kon en moest gaan. De beduchtheid dat burgerrechtelijke procedures inzake internationale overeenkomsten zouden kunnen vertraagd door de introductie van een prejudiciële rechtsgang voor het Hof van Justitie heeft daarbij een rol gespeeld.

Dat thans, kort voor de te verwachten inwerkingtreding van het verdrag, nog onverwacht overeenstemming is bereikt, achten wij een bijzonder gelukkige zaak. De uniforme interpretatie van het voor de

praktijk van het rechtsleven belangrijke verdrag wordt gewaarborgd. De positie van het Hof van Justitie als behoeder van het gemeenschapsrecht in ruime zin is versterkt. Op het belang van deze beiden zaken is van Nederlandse zijde steeds de aandacht gevestigd.

Wat de inhoud van de beide protocollen betreft diene het volgende.

Dat de constructie is gekozen van twee afzonderlijke protocollen, onderscheidenlijk behelzende de vastlegging van het beginsel tot toekenning van bevoegdheid tot uitlegging aan het Hof van Justitie en de uitwerking daarvan, waarvan de inwerkingtreding op verschillende wijze is geregeld, behoeft enige uitleg.

Deze keuze houdt verband met het feit dat, terwijl het Verdrag van 1980 in werking kan treden na ratificatie door zeven Lid-Staten, voor de toekenning van nieuwe bevoegdheden aan het Hof – als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht – de toestemming van alle Staten is vereist. Eenstemmigheid tussen de Lid-Staten is lange tijd onzeker geweest, met name omdat van Ierse zijde is gesteld dat, wanneer de door het Hof te geven uitspraken – zoals werd beoogd – een juridisch bindend karakter zouden hebben, een overdracht van bevoegdheden aan het Hof problemen zou kunnen opleveren met de Ierse grondwet. Daarenboven was onduidelijk of alle Lid-Staten bereid zouden zijn op korte termijn het Verdrag van 1980, en daardoor óók het interpretatie-protocol, goed te keuren.

Aldus zou in de praktijk de situatie kunnen ontstaan dat het Verdrag van 1980, gezien het beperkte aantal vereiste ratificaties, wel in werking treedt doch het interpretatieprotocol, vanwege het vereiste van eenstemmigheid, niet. Gezien het immer door de Nederlandse delegatie benadrukte belang van een adequate interpretatie-regeling en de wenselijkheid om een samenhang tussen Verdrag en protocol zoveel mogelijk te waarborgen, was een dergelijk perspectief uitermate onaantrekkelijk.

Bij de discussie vervolgens over mogelijke oplossingen ter zake, is uiteindelijk gekozen voor de constructie met twee protocollen. Het zogenoemde Tweede Protocol regelt de toekenning van interpretatie-bevoegdheden aan het Hof in zeer algemene termen. In deze vorm zal de ratificatie, zo is de verwachting, in geen der Lid-Staten moeilijkheden meebrengen. Tevens wordt er vanuit gegaan dat dit Protocol, juist vanwege de beperkte inhoud ervan, snel in werking zal kunnen treden. Bij voorkeur zou dit moeten gebeuren op een moment, gelegen zelfs vóór de inwerkingtreding van het andere (het «Eerste») protocol waarin de bevoegdheden van het Hof nader zijn uitgewerkt. Die Lid-Staten, die het Verdrag van 1980 weliswaar ondertekenden doch nog niet ratificeerden, en ook de Lid-Staten Spanje en Portugal, die tot dusverre nog geen protocol betreffende toetreding tot het Verdrag van 1980 ondertekenden, hebben daartoe hun medewerking toegezegd.

Het Eerste Protocol bevat, als gezegd, de specifieke modaliteiten van de interpretatie-bevoegdheden van het Hof. Dit Eerste Protocol zal, net als het Verdrag van 1980 zelf, in werking kunnen treden reeds na zeven ratificaties, maar het treedt niet eerder in werking dan wanneer het Tweede Protocol in werking treedt of reeds is getreden. Omdat dit twaalf bekrachtigingen van node heeft en het Eerste slechts zeven, kan het geval zich in beginsel voordoen, dat op het moment dat het Eerste in werking zou kunnen treden, het Tweede nog onvoldoende bekrachtigingen heeft verkregen. Dan wordt – zo volgt uit artikel 6, eerste lid, laatste volzin – de inwerkingtreding van het Eerste Protocol verschoven naar de later liggende datum van inwerkingtreding van het Tweede Protocol. Er dient uiteraard naar te worden gestreefd te vermijden, dat een zodanige discrepantie van de voortgang der bekrachtigingen zich voordoet.

Het eerste Protocol verleent – zie artikel 1 – aan het Hof van Justitie de bevoegdheid uitspraak te doen over de uitlegging van het Verdrag van

Rome en de daarmee samenhangende verdragen inzake de toetreding tot dat Verdrag door de Staten die lid zijn geworden van de Europese Gemeenschappen nadat het Verdrag van Rome voor ondertekening werd opengesteld. Het betreft hier voor het moment alleen het Griekse toetredingsverdrag. Wat de stand van zaken met betrekking tot dit verdrag kan worden opgemerkt, dat het tot dusverre werd bekrachtigd door zes Staten (Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië, Denemarken, Luxemburg en Griekenland). Het treedt in werking na de goedkeuring door Griekenland enerzijds en de zeven Staten die het Verdrag van 1980 in werking hebben doen treden anderzijds.

Die bevoegdheid houdt in dat het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak kan doen over een vraag, die is gerezen in een bij een hoogste of in beroep rechtsprekende rechterlijke instantie van de Lid-Staten aanhangige zaak en die betrekking heeft op de uitleg van de desbetreffende verdragen, indien deze rechterlijke instantie een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het geven van een beslissing. De terminologie van artikel 2 volgt die van artikel 3 van het Protocol van 1971 betreffende de uitlegging door het Hof van Justitie van het Verdrag van Brussel van 1968 (Trb. 1971, 140). Er is evenwel één belangrijk verschil, namelijk dat in het laatstbedoelde Protocol er voor de hoogste rechterlijke instantie een verplichting bestaat (de rechterlijke instantie «is gehouden») het Hof om een uitspraak te vragen, terwijl er in het onderhavige Protocol slechts sprake is van een bevoegdheid zulks te doen. De nationale rechterlijke instantie kan dus op twee gronden weigeren een verzoek tot het doen van een prejudiciële interpretatieve uitspraak tot het Hof van Justitie te richten. In de eerste plaats wegens het ontbreken van de noodzakelijkheid tot het geven van een beslissing. Daarnaast bestaat er nog een discretionaire bevoegdheid tot weigering, ook als er een noodzaak zou zijn in het desbetreffende geval het Hof van Justitie om uitlegging te vragen, wanneer de rechterlijke instantie zulks om bepaalde redenen niet opportuun acht, bij voorbeeld omdat het betreft een zaak die geen raakpunten heeft met de rechtsorde van de Europese Gemeenschappen, of omdat het op het spel staande belang te gering is in verhouding tot de met de procedure voor het Hof gemoeide kosten en verlies van tijd, dan wel omdat een van de partijen zich tegen het vragen van een prejudiciële beslissing verzet heeft en de rechterlijke instantie van oordeel is dat dit verzet op goede gronden is gedaan.

Uit de ontstaansgeschiedenis van het Protocol mag wel worden afgeleid, dat het niet de bedoeling kan zijn dat de rechterlijke instantie een prejudiciële uitspraak alleen dan kan verzoeken, wanneer de bij de procedure betrokken partijen daarmee instemmen, althans zich daartegen niet verzetten. Een dergelijk voorstel is van Britse kant in de onderhandelingen lange tijd gehandhaafd, maar uiteindelijk niet in de tekst opgenomen. Het lijkt dus in elk geval in strijd met de geest van het Protocol, wanneer een rechterlijke instantie systematisch weigert een verzoek tot het Hof te richten, wanneer een van de betrokken partijen zich daartegen verzet. Het komt ons voor dat de rechterlijke instantie een weigering tot door de betrokken partijen of door een van hen verlangde gebruikmaking van de haar door het Protocol toegekende bevoegdheid met redenen zal omkleden. Het Hof van Justitie zelf kan evenwel deze beslissing niet toetsen. De beslissing om al dan niet een verzoek tot het Hof te richten is immers geheel en al een zaak van de desbetreffende rechterlijke instantie en kan, wanneer het betreft een hoogste rechterlijke instantie, ook niet worden getoetst op het vlak van het nationale recht.

Men mag hopen en verwachten dat de bevoegde (hoogste) rechters van de Lid-Staten bij hun beslissingen in deze steeds het doel voor ogen houden dat door de regeling van het Protocol wordt gediend, namelijk de uniforme interpretatie van het Verdrag van Rome van 1980. De praktijk

van de toepassing van het Verdrag van Brussel van 1968 heeft wel geleerd, dat er aan een dergelijke uniforme uitlegging van de verdragtekst een duidelijke behoefte bestaat en dat de rechtspraak van het Hof een positieve invloed heeft op het bewaren van de door het verdrag verkregen eenheid van het recht in de Gemeenschap. Het algemene belang van een uniforme interpretatie van het verdrag zal niet gemakkelijk mogen worden verwaarloosd of ondergeschikt mogen worden gemaakt van andere, in het specifieke geval mogelijk op het spel staande belangen.

Evenals in het Protocol van 1971 bij het Verdrag van Brussel van 1968 is voor Nederland de Hoge Raad aangewezen als hoogste rechterlijke instantie die bevoegd is een prejudiciële beslissing door het Hof van Justitie te verzoeken. Het gaat hier om vragen van internationaal privaatrecht en het is aan te nemen dat alleen de burgerlijke rechter voor dergelijke vragen wordt gesteld.

Op dezelfde voet als de hoogste rechterlijke instanties zijn voorts bevoegd tot het vragen van een prejudiciële uitspraak de rechterlijke instanties van de verdragsluitende Staten wanneer zij in beroep uitspraak doen. Voor Nederland zijn dat de gerechtshoven en de rechtbanken, voor zover rechtsprekend in beroep. Op dit punt is de regeling geheel gelijk aan die van het Protocol van 1971 bij het Verdrag van Brussel van 1968, waarin ook een facultatieve bevoegdheid aan de beroepsrechters is verleend.

In artikel 3 van het Protocol wordt aan «de bevoegde autoriteiten van een Verdragsluitende Staat» bevoegdheid toegekend om het Hof van Justitie te verzoeken om een interpretatieve uitspraak indien door rechterlijke instanties van die Staat gegeven beslissingen in strijd zijn met een uitspraak van het Hof of met door de hoogste rechter of een beroepsrechter in een andere verdragsstaat gegeven beslissing. Die beslissing moet in kracht van gewijsde zijn gegaan en de door het Hof gegeven uitlegging heeft geen gevolg voor de uitspraken waarover het Hof om uitlegging is verzocht. Deze bevoegdheid en de overige regeling daarvan is geheel gelijk aan die van artikel 4 van het Protocol van 1971 bij het Verdrag van Brussel van 1968. Van deze mogelijkheid tot het vorderen van een uitspraak in het belang van een richtige uitlegging van het verdrag is, voorzover ons bekend, zelden of nooit gebruik gemaakt. Het is evenwel niet ondenkbaar dat deze bevoegdheid in het verband van het onderhavige Protocol meer inhoud zal kunnen krijgen, nu ook de mogelijkheid voor de hoogste rechter tot het vragen van een interpretatieve uitspraak een facultatief karakter draagt.

Als bevoegde autoriteiten worden in het Protocol zelf aangewezen de Procureurs-Generaal bij de Hoven van Cassatie van de verdragsluitende Staten en «elke andere door een Verdragsluitende Staat aangewezen autoriteit». Er is geen reden om van deze laatste bevoegdheid gebruik te maken. Voor Nederland is dus de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad rechtstreeks op grond van artikel 3, derde lid, van het Protocol bevoegd tot het doen van een verzoek als bedoeld in artikel 3, eerste lid.

Om de effectiviteit van het Protocol op dit punt te verhogen hebben de regeringen van de Lid-Staten in een bij het protocol behorende Gemeenschappelijke Verklaring de bereidheid uitgesproken om in samenwerking met het Hof van Justitie een stelsel op te zetten voor de uitwisseling van gegevens betreffende uitspraken die in kracht van gewijsde zijn gegaan betreffende het Verdrag van Rome van 1980, voorzover deze uitspraken zijn gedaan door de hoogste rechterlijke instanties of de beroepsinstanties van de Lid-Staten.

Artikel 4 van het Protocol stemt geheel overeen met artikel 5 van het Protocol van 1971 bij het Verdrag van Brussel van 1968.

Het Protocol blijft uiteraard van kracht zolang het Verdrag van Rome van 1980 van kracht blijft.

Van belang is nog te vermelden, dat in een tweede Gemeenschappelijke Verklaring van de regeringen de mening wordt uitgesproken dat om «te voorkomen dat verschillen in uitlegging van het Verdrag afbreuk doen aan de eenheid van dit Verdrag» iedere Staat die lid wordt van de Europese Gemeenschappen tot het eerste Protocol dient toe te treden.

Tot rapporteur voor de beide Protocollen is aangezocht prof. Antonio Tizzano van de universiteit van Napels. Het door hem opgestelde verslag zal te zamen met de beide protocollen worden bekend gemaakt in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen. Voor verdere bijzonderheden over de Protocollen moge naar dit min of meer officiële verslag worden verwezen.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek