

BENELUX-GERECHTSHOF

PARKET

COUR DE JUSTICE BENELUX

PARQUET

A 78/3/10

CONCLUSIE

d.d. 14.3.1979

in zaak

CONCLUSIONS

dans l'affaire

A 78/3

VAN DER GRAAF / AGIO

Zitting van 14 maart 1979 - 's-GRAVENHAGE

Conclusie van de h. Advocaat-Generaal Dumon

I. Inleiding

Door een vonnis van 19 oktober 1978 heeft de vice-president van de Arrondissementsrechtbank te Amsterdam, rechtsprekend in kort geding in de zaak rolnummer KG 78/500 van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Merkenbureau Van der Graaf en Co B.V. tegen de naamloze vennootschap Agio Sigarenfabrieken N.V., alvorens verder te beslissen, het Benelux-Gerechtshof verzocht uitleg te geven aan het begrip "onmogelijkheid" voorkomend in artikel 611 d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op basis van de als volgt omstandiger geformuleerde vragen :

"A. Kan onder het begrip "onmogelijkheid" voorkomend in artikel 611 d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering mede begrepen zijn de "putatieve" onmogelijkheid, welke zich voordoet indien de veroordeelde in de mening verkeert aan de hoofdveroordeling geheel en tijdig te hebben voldaan, en die mening na het verstrijken van de termijn waarbinnen aan de veroordeling moest zijn voldaan onjuist blijkt te zijn geweest ?

B. (Indien vraag A bevestigend wordt beantwoord) Aan welke normen dient in geval van een beroep op "putatieve" onmogelijkheid als bedoeld in de voorgaande vraag het handelen of nalaten van de veroordeelde te worden getoetst ?"

De partijen "Agio Sigarenfabrieken N.V." en "Merkenbureau Van der Graaf en Co B.V." hebben een memorie ingediend.

De HH. Ministers van Justitie hebben bij het Hof geen schriftelijke uiteenzetting van hun zienswijze omtrent een "geschilpunt" (zie Verdrag van 31 maart 1965, art. 5-4 en reglement op de procesvoering, art. 3-2) ingediend.

Artikel 611 d van het Nederlandse Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is de rechtsregel van artikel 4, lid 1, van de eenvormige wet betreffende de dwangsom, opgenomen in de bijlage bij de Overeenkomst die op 26 november 1973 te 's-Gravenhage voor de Regeringen van het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, door de HH. Ministers Vanderpoorten, Schaus en van Agt werd ondertekend.

Deze Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom werd geratificeerd door het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg, maar nog niet door het Koninkrijk België.

*

*

*

Alhoewel artikel 6-2 van de Overeenkomst bepaalt dat zij "zal in werking treden op de eerste dag van de tweede maand volgende op de datum van neerlegging van de tweede akte van bekrachtiging" (thans is er meer dan twee maand verlopen sinds deze tweede neerlegging) en alhoewel ook artikel 4 van de Overeenkomst bepaalt : "ter uitvoering van artikel 1, lid 2, van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof worden de bepalingen van de overeenkomst en van de eenvormige wet aangewezen als gemeenschappelijke rechtsregels voor de toepassing van de hoofdstukken III en IV van dat Verdrag ...", rijst de vraag, of bij ontstentenis van ratificatie (of "bekrachtiging") door België en/of van instemming door de wetgevende kamers van dit land, het Benelux-Gerechtshof thans reeds bevoegdheid heeft

om kennis te nemen van vragen betreffende de uitleg van de bepalingen van de eenvormige wet betreffende de dwangsom die, overeenkomstig de bepalingen van artikel 1 van de op 26 november 1973 ondertekende Overeenkomst, in de Nederlandse en de Luxemburgse wetgeving werden opgenomen, genoemd verdrag overigens door deze beide landen maar nog niet door België geratificeerd zijnde.

II. Het bestaande probleem van bevoegdheid van het Benelux-Gerechtshof

1° De ratificatie door twee lid-Staten en de verklaringen dien-
aangaande door de Regeringen o.m. voor de Raadgevende Interparlementaire
Benelux-Raad.

Totnogtoe werd dus de Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom - ondertekend te 's-Gravenhage op 26 november 1973 - alleen door het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg, en niet door het Koninkrijk België geratificeerd.

Artikel 6-2 van de Overeenkomst bepaalt evenwel, dat zij in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand volgende op de datum van neerlegging van de tweede akte van bekrachtiging. De Overeenkomst is dus thans in werking getreden wat Nederland en Luxemburg betreft.

*

*

*

Het valt bezwaarlijk te betwisten, dat de auteurs van deze "Overeenkomst" - ik zal mij nu erbij bepalen ze aldus te citeren - en o.m. de Ministers van de drie landen, dus ook die van België, bij het opstellen van het document en het ondertekenen ervan alsmede van de gemeenschappelijke memorie van toelichting, de bedoeling hebben gehad dat de overeenkomst in werking zou treden reeds na de ratificatie door slechts twee Lid-Staten, en

dat aldus het Benelux-Gerechtshof vanaf deze twee ratificaties bevoegdheid zou hebben om de rechtsregels die zij inhoudt te interpreteren.

Men moet ook aanstippen dat het in dezelfde geest is dat de overeenkomst, wanneer zij in de vorm van ontwerp aan de Interparlementaire Benelux-Raad werd voorgelegd, onderzocht en besproken werd.

*

*

*

Hierna worden nopens dit probleem passages aangehaald uit de gemeenschappelijke memorie van toelichting, uit verklaringen in de Raad-gevende Interparlementaire Benelux-Raad afgelegd, uit verslagen van de drie Regeringen aan deze Raad, en uit de memorie van toelichting bij het Belgisch wetsontwerp houdende goedkeuring van de Overeenkomst.

a) De gemeenschappelijke memorie van toelichting van de Overeenkomst overweegt dienaangaande : "De drie Regeringen hebben dit voorstel ("de Benelux-Overeenkomst, na neerlegging van de tweede akte van bekrachtiging, reeds in werking te doen treden, tussen de twee landen die tot ratificatie waren overgegaan") bestudeerd en op de 2de juni 1973 tijdens de vergadering van de Interparlementaire Benelux-Raad medegedeeld, dat, waar het voor het in werking treden van de Benelux-Overeenkomsten die worden gesloten ter uitvoering van het Unieverdrag of rechtstreeks met dat Verdrag verband houden, niet kan worden afgeweken van de regel van eenstemmigheid tussen de drie partners, het systeem van inwerkingtreding na twee bekrachtigingen in beginsel aanvaardbaar is voor overeenkomsten, welke buiten het terrein van de Economische Unie liggen, en met name voor Benelux-overeenkomsten strekkende tot eenmaking van het recht" (commentaar bij artikel 6 van de Overeenkomst).

b) Men leest nog in dezelfde gemeenschappelijke memorie : "De aandacht zij erop gevestigd dat het Gerechtshof bevoegd zal zijn zodra de Overeenkomst in werking zal zijn getreden, d.w.z. na de neerlegging van de tweede akte van bekrachtiging (art. 6, lid 2). Van dat ogenblik af zal het Hof dus kennis kunnen nemen van vragen van uitleg betreffende de Overeenkomst of de eenvormige wet, die zijn gerezen in een van de twee landen waar de Overeenkomst van kracht zal zijn : ten aanzien van in het derde land gerezen vragen zal het Hof slechts bevoegd zijn nadat de Overeenkomst door dat land zal zijn geratificeerd (art. 6, lid 3).

"Men kan zich afvragen of het voordeel van het bevoegd verklaren van het Benelux-Gerechtshof - te weten het bevorderen van de eenheid van uitleg - wel opweegt tegen het daaraan inherente bezwaar dat rechtsgedingen kostbaarder en langduriger worden.

"De Regeringen zijn evenwel van oordeel dat aan het belang van eenheid van uitleg zoveel waarde moet worden gehecht, dat het wenselijk is het Hof bevoegdheid te verlenen ten aanzien van de door de Overeenkomst en de eenvormige wet bestreken rechtsregels. Naar hun oordeel behoort het Benelux-Gerechtshof, zelfs voordat de Overeenkomst door het derde land is geratificeerd, bevoegd te zijn om vragen van uitleg te beantwoorden, ten einde te voorkomen dat zich een bepaalde jurisprudentie zou ontwikkelen zonder dat het Hof daarbij een rol heeft kunnen spelen. Daarnaast zou het de taak van de nationale rechter onnodig verzwaren, indien het van kracht zijn van een rechtsregel in de drie Benelux-landen als voorwaarde voor de competentie van het Benelux-Hof wordt gesteld. De nationale rechter zou dan, voordat hij een vraag van uitleg aan het Hof zou kunnen voorleggen, moeten nagaan of de rechtsregel waarvan hij uitleg verlangt, ook in de beide andere landen geldend recht is, hetgeen een onderzoek van het interne recht van die beide landen zou inhouden."

Hier zij aangestipt, dat de beschouwing, dat "de taak van de nationale rechter onnodig zou (verzwaard worden) indien het van kracht zijn van een rechtsregel in de drie landen als voorwaarde voor de competentie van het Benelux-Gerechtshof wordt gesteld" m.i. geenszins verantwoord is. De nationale rechtscolleges zijn het gewend na te gaan of de voorwaarden gesteld voor de ratificatie, in verband met het in werking treden van een Overeenkomst, al dan niet vervuld zijn. Verder hoeven zij niet bovendien te onderzoeken, of de regels die de Overeenkomst inhoudt reeds deel uitmaken van het positief recht in de andere landen of niet. Wat de bevoegdheid van het Benelux-Gerechtshof betreft volstaat de ratificatie door de drie Staten.

c) Op de vergadering van 27 maart 1971 van de Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad werd door de rapporteur, de h. Geelkerken (Nederland), overwogen : "Zoals reeds is opgemerkt, zijn er verschillende verdragen goedgekeurd die ook de Benelux-Raad gepasseerd zijn, doch die niet in werking zijn getreden omdat, achteraf, een van de landen bezwaren had. Ik geloof dat het te betreuren is dat, wanneer én de Regeringen én de juridische commissie én deze Raad zich inspannen om tot een volledig akkoord te komen, zulk een akkoord daarna zonder enig effect blijft doordat een getroffen regeling niet in werking treedt. Is het nu niet mogelijk tot een akkoord te komen in dier voege dat, zodra de akten van bekrachtiging van twee landen zijn gedeponneerd, het Verdrag in werking treedt, althans in deze twee landen ... ?" (N. 85 en 86 Handelingen Benelux-Raad - Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad - Stenografisch Verslag van de vergaderingen - Zitting 1971 - Vergaderingen van 26 en 27 maart 1971 - p. 86).

Men begrijpt natuurlijk de bezorgdheid van de rapporteur maar het ligt toch voor de hand dat akkoorden tussen drie Ministers, zelfs na gunstige adviezen van juridische commissies en van de Interparlementaire Raad en zelfs na de ondertekening van de overeenkomst, de betrokken Staten internationaal nog niet binden en in ieder geval het positief recht van deze Staten niet kunnen wijzigen of aanvullen.

d) Bij de bespreking, op 16 juni 1972, van de Overeenkomst door de Interparlementaire Raad, constateerde Minister Schaus (Luxemburg) andermaal dat "de regeling wordt aangenomen, waarbij bepaalde Benelux-Overeenkomsten ... na twee bekrachtigingen van kracht worden tussen de twee landen die ze hebben goedgekeurd" (N. 90 - Handelingen Benelux-Raad - Stenografisch verslag - zitting 1972, p. 12-13).

e) In het zestiende gezamenlijk verslag van de Regeringen van België, Nederland en Luxemburg aan de Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad staat te lezen :

"Het tweede door de Raad op 4 februari 1972 behandelde bijzondere vraagstuk betrof de mogelijkheid om Benelux-overeenkomsten in werking te doen treden na ratificatie door twee van de drie landen. Het betreft hier Benelux-overeenkomsten, welke door de drie Regeringen zouden worden ondertekend, doch die tussen twee partnerlanden in werking zouden treden, zodra deze hen hebben bekrachtigd en ten aanzien van de derde partner van kracht zouden worden zodra ook dat land tot ratificatie is overgegaan.

(...)

Bij de thans overwogen formule van inwerkingtreding gaat het om overeenkomsten, die ondertekend zijn door de drie Regeringen, daar elk van hen van mening is, dat invoering in haar land van de ontworpen regeling gewenst moet worden geacht en derhalve voornemens is de Overeenkomst aan haar Parlement ter goedkeuring voor te leggen. Mochten zich echter onverhoopt in een der landen moeilijkheden voordoen bij de goedkeuringsprocedure, waardoor de Overeenkomst aldaar niet of met aanzienlijke vertraging in werking zou treden, dan zou zulks niet verhinderen, dat de beide andere partnerlanden besluiten de Overeenkomst tussen hen beiden wel van kracht te doen worden. Zou een van die beide partnerlanden, welks Parlement de Overeenkomst heeft goedgekeurd, bij nader inzien van mening zijn, dat het niettemin gewenst is de Overeenkomst slechts in werking te doen treden indien de drie partners haar hebben bekrachtigd, dan staat het de Regering van dat land vrij de deponering van haar akte van bekrachtiging uit te stellen totdat dienomtrent zekerheid bestaat.

(...)

Voordelen zouden zijn : 1° een spoedige afhandeling van overeenkomsten die slechts voor twee van de landen van overwegend belang zijn, daar zij niet behoeven te wachten op de instemming van de derde partner en 2° de mogelijkheid om pijnlijke situaties te vermijden die zouden kunnen ontstaan als gevolg van het feit dat de derde partner in de loop van de goedkeuringsprocedure moeilijkheden of vertraging ondervindt en aldus de inwerkingtreding van de Overeenkomst verhindert of vertraagt. Tegen de voorgestelde regeling zou zijn aan te voeren, dat de regel van eenstemmigheid tussen de drie partners zelfs dient te gelden voor overeenkomsten die geen verband houden met de Economische Unie, in verband met het fundamentele en institutionele karakter van Benelux.

Bij gelegenheid van hun op 16 juni 1972 gehouden vergadering hebben de Ministers van Justitie nogmaals hun aandacht gewijd aan dit probleem en bij de projectering van het nieuwe systeem op enkele concrete gevallen een aantal nadere argumenten in overweging genomen, welke kunnen worden aangevoerd ten gunste van het stelsel van inwerkingtreding na twee bekrachtigingen, ten einde deze te kunnen toevoegen aan het bij de Regeringen in behandeling zijnde dossier over dit vraagstuk, nl. :

- 1° Dit stelsel verdient stellig de voorkeur wanneer het onderwerpen van burgerlijk recht betreft, die met Benelux niet in een zodanig verband staan, dat inwerkingtreding in twee van de landen, eer het tot bekrachtiging door het derde land komt, economische, sociale of juridische bezwaren oplevert.

- 2° Een aantal overeenkomsten bevat bepalingen die bestemd zijn om voor de praktijk belangrijke gedeelten van de huidige nationale wetboeken in de drie landen te vervangen. Deze bepalingen dienen veelal op verschillende wijze in de nationale wetgevingen te worden ingepast. Het ligt dan ook voor de hand dat het wetgevende werk, dat nodig is voor de aanpassing van de nationale wetboeken aan die overeenkomsten, in het ene land aanzienlijk meer tijd kan vergen dan in het andere land.
- 3° In zekere partnerlanden kan - in tegenstelling tot een ander partnerland - de behoefte bestaan aan invoering op korte termijn van bepaalde regelingen, ofwel omdat de bestaande nationale bepalingen daaromtrent sterk verouderd zijn, ofwel omdat die regelingen opvullen wat thans als een hinderlijke leemte in de nationale wetgeving wordt gevoeld. Daarenboven komt het voor dat een Benelux-Overeenkomst beoogt het interne recht aan te passen aan een multilateraal verdrag, voor welke aanpassing in twee landen soms meer redenen voor spoed bestaan dan in het derde land.
- 4° Aangezien het de drie Beneluxlanden vaak slechts ten koste van grote inspanning, gedurende vele jaren volgehouden, en niet zonder wederzijdse concessies is gelukt om ten aanzien van bepaalde onderwerpen tot overeenstemming te komen, mag niet het risico worden gelopen dat de desbetreffende overeenkomsten niet of met grote vertraging in werking zullen treden, alléén omdat in één van de drie landen tijdens de goedkeuringsprocedure moeilijkheden rijzen. Voor de voortgang van het werk aan de nationale wetgevingen is het alsdan van groot belang dat zo spoedig mogelijk komt vast te staan of bepaalde overeenkomsten inderdaad van kracht worden, althans tussen twee van de drie landen. Zou immers blijken, dat zij niet in werking zullen treden, dan dient het mogelijk te zijn de ter uitvoering daarvan gemaakte nationale ontwerp-bepalingen, die het gevolg zijn van concessies in Beneluxverband, tijdig opnieuw te bezien.

Indien de drie Regeringen er in beginsel toe zouden besluiten de mogelijkheid te openen om het stelsel van inwerkingtreding van overeenkomsten na twee bekrachtigingen toe te passen op Benelux-Overeenkomsten inzake de eenmaking van het recht, zullen zij onderzoeken ten aanzien van welke van de thans voor ondertekening gereed liggende overeenkomsten dit stelsel in concreto dient te worden gehanteerd. Over de resultaten van dit gezamenlijk beraad zal Uw Raad zodra mogelijk worden geïnformeerd."

(N. 132-1 - Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad - 31 augustus 1972 - p. 4, 5 en 6)

f) Op 2 juni 1973 verklaarde de h. Vanderpoorten, Belgisch Minister van Justitie, voor de Raadgevende Interparlementaire Benelux-raad : "Ik heb het genoegen U mede te delen dat de drie regeringen ertoe hebben besloten, de mogelijkheid te openen om juridische Benelux-overeenkomsten na ratificatie door twee van de drie landen in werking te doen treden.

Die beslissing geldt niet alleen ten aanzien van de thans in bespreking zijnde overeenkomsten inzake nakoming van verbintenissen en agentuurovereenkomst, maar ook ten aanzien van de ontwerp-overeenkomsten inzake koop en ruil, dwangsom en boetebeding, waarover uw Raad al een gunstig advies heeft uitgebracht, met dit voorbehoud, dat de beslissing van de regeringen over die inwerkingtreding na twee ratificaties dient te worden afgewacht." (N. 92 en 93 - Handelingen Beneluxraad - Stenografisch Verslag van de Vergaderingen - Zitting 1973 - p. 120).

g) In de memorie van toelichting bij het Belgisch wetsontwerp houdende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom, leest men : "de voordelen van het in werking treden na neerlegging van de tweede akte van bekrachtiging zijn uiteengezet in het zestiende gezamenlijk Verslag van de Regeringen aan de Interparlementaire Raad aangaande de samenwerking der drie landen op het gebied van de eenmaking van het recht. Deze voordelen moeten voor de regeling inzake de dwangsom van groot belang worden geacht" (Stukken, zitting 1977-1978 - 353 Nr. 1 - Kamer van Volksvertegenwoordigers - p. 7).

Hier zij opgemerkt dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers het ontwerp op 8 juni 1978 wel heeft aangenomen, maar dat de Senaat zich daarover nog niet heeft uitgesproken (het ontwerp werd op 28 juli 1978 aan de Commissie van Justitie overgezonden - zie Senaat - Parlementaire handelingen, 28 juli 1978, p. 793).

Besluit nopens dit eerste punt

Het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg zijn wederzijds internationaal gebonden door de Overeenkomst getekend op 26 november 1973, ingevolge hun ratificatie daarvan.

De bepalingen van de Overeenkomst en i.h.b. van de bijlage ervan, houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom, werden door deze twee landen en i.h.b. - dit is thans een element van ons probleem - in hun positief recht opgenomen. Nederland heeft de bepalingen van de eenvormige wet, en o.m. artikel 4, lid 1, ervan opgenomen in artikel 611, d, lid 1, van het Nederlandse Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Nu de bepalingen van bedoelde Overeenkomst in de Nederlandse wetgeving zijn opgenomen, mogen of moeten de hoven en rechtbanken in Nederland ze toepassen.

Noch nationale wetsbepalingen noch internationale verdragen, overeenkomsten of protocollen verzetten zich ertegen, dat niettegenstaande de afwezigheid van ratificatie door België en van goedkeuring door de Belgische Wetgevende Macht van de Overeenkomst van 26 november 1973, Nederland en Luxemburg internationaal gebonden zijn, ingevolge hun ratificatie van deze Overeenkomst, en dat, nadat zal zijn voldaan aan de regels gesteld door de nationale bepalingen van het Nederlandse en Luxemburgse staatsrecht, de bepalingen van de eenvormige wet in het positief recht dat door de hoven en rechtbanken dier landen wordt toegepast, uitwerking hebben.

België echter is niet internationaal gebonden en de bepalingen van de eenvormige wet werden totnogtoe in het positief recht dat door de Belgische hoven en rechtbanken dient toegepast te worden niet opgenomen.

Maar dit is niet ons eigenlijk probleem.

2° De bevoegdheid van het Benelux-Gerechtshof rekening houdend met het feit dat de Overeenkomst slechts door twee lidstaten werd geratificeerd en rekening houdend met de verklaringen hierboven onder 1° vermeld

Ons bijzonder probleem in onderhavige zaak is dus of de bepalingen van de Overeenkomst van 26 november 1973 i.h.b. van die van de eenvormige wet, vervat in de bijlage van deze Overeenkomst, thans reeds, niettegenstaande de afwezigheid van ratificatie door België en eventueel van goedkeuring door de Belgische Wetgevende Macht, "gemeenschappelijke rechtsregels" uitmaken die, op grond van het Verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, kunnen geïnterpreteerd worden.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden dient op de volgende vaststellingen en beschouwingen gelet te worden :

a) De opdrachten en bevoegdheden van het Benelux-Gerechtshof werden bepaald door een Verdrag dat de drie Benelux-landen bindt, dat hun gemeen is, dat door de nationale bevoegde overheden van deze drie landen werd geratificeerd en goedgekeurd en waarvan de bepalingen alleen dan gewijzigd of aangevuld kunnen worden, wanneer dit beslist wordt door een Verdrag, een Overeenkomst, een protocol, (eventueel door drie nationale eenvormige wetten) die de drie landen binden (of die door de bevoegde overheden van de drie landen werden aangenomen).

Daartoe kan niet volstaan de enkele ondertekening van een Overeenkomst, Verdrag of Protocol, dat bepalingen inhoudt waardoor wijzigingen of aanvullingen in of aan het Verdrag van 31 maart 1965 worden aangebracht.

Daartoe kunnen evenmin volstaan verklaringen van ministers, zelfs gezamenlijke verklaringen van een minister van elk van de drie landen, of moties of resoluties van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie of van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad.

b) Uit de bepalingen van het Verdrag van 31 maart 1965 dient afgeleid te worden, dat de "gemeenschappelijke rechtsregels" welke het bedoelt rechtsregels zijn die aan de drie landen gemeen zijn. Regels die slechts twee Benelux-landen gemeen zouden hebben kunnen waarschijnlijk niet als gemeenschappelijke rechtsregels in de zin van dit Verdrag aangemerkt worden.

Artikel 1 van het Verdrag van 31 maart 1965 bepaalt : Het Benelux-Gerechtshof "heeft tot taak de gelijkheid ("l'uniformité") te bevorderen van rechtsregels gemeen aan België, Luxemburg en Nederland welke zijn aangewezen hetzij bij Verdrag hetzij bij een beschikking van ... het Comité van Ministers ...".

Kan men aannemen dat een Verdrag dat of een Overeenkomst die door slechts twee Benelux-landen geratificeerd werd, de hoedanigheid van "gemeenschappelijke rechtsregels" kan doen verkrijgen aan regels door die overeenkomst of dit Verdrag in het leven geroepen, met de daarmee gepaard gaande bevoegdheid van het Benelux-Gerechtshof ?

c) Het Benelux-Gerechtshof is samengesteld uit magistraten van de drie landen, omdat het zich moet uitspreken over de interpretatie van rechtsregels die deze drie landen gemeen zijn.

"Tijdens de discussies in de Interparlementaire Raad hebben sommige leden van de Raad zich afgevraagd of de taak van het Beneluxhof niet opgedragen had kunnen worden aan het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen. De regeringen ... (voerden) tegen dit denkbeeld onderstaande bezwaren aan :

De kern van de taak van het Hof der Europese Gemeenschappen

...

Voorts zijn de regeringen van mening dat het minder gewenst zou zijn om niet tot de Benelux-landen behorende rechters te belasten met het bevorderen van rechtseenheid in het Benelux-gebied. Met alle waardering die zij hebben voor de bekwaamheid en toewijding van buitenlandse rechters menen de regeringen toch, dat de toenadering tussen het recht der Benelux-landen moet worden toevertrouwd aan rechters die gewend zijn dit recht te hanteren. Een en ander houdt in, dat indien men al zou overwegen de taak van het Beneluxhof aan het Hof van de Europese Gemeenschappen op te dragen, met deze taak slechts belast zouden kunnen worden de uit de Benelux-landen afkomstige leden van dat Hof. Deze leden zijn slechts drie in getal en men kan bezwaarlijk een college van drie leden belasten met de gehele verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de rechtspraak in de drie landen.

Tenslotte - en volgens de regeringen is dit argument op zichzelf al voldoende om de voorgestelde oplossing af te wijzen - zou deze rechtspraak slechts aan het Hof der Europese Gemeenschappen kunnen worden opgedragen op grond van een verdrag tussen alle lidstaten van die Gemeenschappen. De regeringen zijn van oordeel dat er weinig kans bestaat dat een dergelijk voorstel de instemming van alle leden der Gemeenschappen zou kunnen verwerven ; in elk geval zouden langdurige onderhandelingen gevoerd moeten worden, waarmede veel tijd zou zijn gemoeid".

(Memorie van toelichting bij het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof - samenstelling van het Hof - a)).

Men zal zich afvragen of deze beschouwingen ook niet gelden, mutatis mutandis, wat ons probleem betreft. Zo rechtsregels die slechts aan Nederland en Luxemburg gemeen zijn door het Benelux-Gerechtshof zouden kunnen geïnterpreteerd worden zouden Belgische rechters aan deze interpretatie deelnemen, alhoewel zij dienaangaande ook als "buitenlandse rechters" zouden kunnen beschouwd worden.

Deze opwering zou nochtans van zeer weinig gewicht zijn daar de rechters van de Staat die één overeenkomst niet heeft geratificeerd bezwaarlijk als "buitenlandse rechters" zouden aan te merken vallen vermits talrijke andere regels ook aan deze Staat gemeen zijn, en de hoedanigheid hebben van gemeenschappelijke rechtsregels waarvoor het Benelux-Gerechtshof bevoegd is.

Maar de uiterst ernstige vraag zal rijzen, of de argumenten die in de memorie van toelichting van het Verdrag van 31 maart 1965 naar voren gebracht i.v.m. de noodzakelijke wijziging van het Verdrag van Rome alvorens bevoegdheid aan het Europese Hof te verlenen, ook niet gelden betreffende het Verdrag van 31 maart 1965, in zoverre men aan het Benelux-Gerechtshof bevoegdheid zou wensen te verlenen om rechtsregels te interpreteren die slechts aan twee Benelux-landen gemeen zijn.

3° De regels van het Staats- en het internationaal recht betreffende het bindend karakter en de wijziging van een Internationale Overeenkomst of een internationaal Verdrag

De ondertekening, door een gevolmachtigde van het Staatshoofd of door een Regering, van een internationale overeenkomst, i.h.b. van een Overeenkomst zoals de Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom volstaat niet om de aldus bij deze ondertekening vertegenwoordigde Staat internationaal te verbinden en, althans volgens het Belgisch Staatsrecht, om de regels die in deze Overeenkomst zijn vastgelegd, tot regels van het positief recht van deze Staat te maken ; immers, wat dat laatste punt betreft is goedkeuring door de Wetgevende Macht vereist.

Verklaringen, afgelegd door Ministers voor de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, of neergelegd in gemeenschappelijke memories van toelichting of zelfs in memories bestemd voor hun wetgevende kamers kunnen evenmin deze twee gevolgen hebben.

Zolang de Overeenkomst door België niet geratificeerd en door de Belgische Wetgevende Macht niet goedgekeurd is, blijft zij aan België - extern en intern - juridisch vreemd.

Het Verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof is gemeen aan de drie lid-Staten. Het werd geratificeerd door deze drie Staten en goedgekeurd door hun Wetgevende Machten.

Dit Verdrag bepaalt de bevoegdheid van het Hof : "de gelijkheid te bevorderen bij de toepassing van rechtsregels, gemeen aan België, Luxemburg en Nederland" en deze gemeenschappelijke rechtsregels te interpreteren.

Het staat thans aan het Hof niet toe rechtsregels te interpreteren die aan slechts twee lid-Staten gemeen zouden zijn.

Een dergelijke bevoegdheid veronderstelt een wijziging van het instellingsverdrag. Tot zulke wijziging is vereist de daadwerkelijke juridische medewerking van de nationale overheden van de drie Staten die daartoe bevoegd zijn en die de daartoe vereiste formaliteiten vervullen : ratificaties om de drie Staten internationaal te binden, goedkeuring door de drie Wetgevende Machten om aan bedoelde wijziging interne werking te doen verkrijgen.

Aan deze twee vereisten werd totnogtoe niet voldaan, zodat het Benelux-Gerechtshof thans zonder bevoegdheid is om rechtsregels te interpreteren die tot stand zijn gekomen ingevolge een Overeenkomst welke door slechts twee lid-Staten werd geratificeerd en die, wat de interne en externe juridische gevolgen, betreft aan België vreemd zijn.

Derhalve, in strijd met hetgeen de N.V. Agio Sigarenfabrieken in haar "nadere memorie" lijkt te menen, kan louter uit het feit dat in de gezamenlijke memorie van toelichting van de Overeenkomst betreffende de dwangsom de drie Ministers, dus ook die van België, verklaren dat "naar hun oordeel het Benelux-Gerechtshof, zelfs voordat de Overeenkomst door het derde land is geratificeerd (behoort) bevoegd te zijn om vragen van uitleg (betreffende rechtsregels van deze Overeenkomst) te beantwoorden ...", niet afgeleid worden dat, de bevoegdheden van het Hof, nu reeds uitgebreid of gewijzigd werden of, met andere woorden, dat het Verdrag van 31 maart 1965 gewijzigd werd.

4° De wens het Benelux-Gerechtshof bevoegd te maken na twee ratificaties was wellicht verantwoord ... maar de door de Regering gekozen techniek om dit doel te bereiken was niet de goede

Men begrijpt zeer goed dat in de nationale ministeries van Justitie, in de juridische commissie en in de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad de wens uitgedrukt werd dat een ondertekend verdrag, overeenkomst of protocol, i.h.b. betreffende de eenmaking van het recht, uitwerking zou kunnen hebben tussen twee lid-Staten, en ook in de positieve rechten van deze Staten niettegenstaande de afwezigheid van ratificatie door de derde lid-Staat.

Maar deze wens, zelfs aldus uitgedrukt, volstaat niet opdat het Benelux-Gerechtshof - instelling van de drie lid-Staten - daarom bevoegdheid zou ontvangen hebben om rechtsregels te interpreteren die aan slechts twee lid-Staten gemeen zijn.

De vraag dient overigens te worden gesteld, of er aan de juridische vereisten van nationaal staatsrecht en van internationaal recht om een internationaal verdrag te kunnen wijzigen, gedacht werd (zie hierboven 3°).

De passende juridische techniek zou m.i. bestaan hebben in het opstellen, het ondertekenen, de ratificatie door de drie nationale bevoegde overheden en de goedkeuring door de drie nationale Wetgevende Machten van een protocol waarbij in het verdrag van 31 maart 1965 een nieuwe bepaling zou ingevoegd zijn, naar luid waarvan het Benelux-Gerechtshof ook bevoegdheid heeft om rechtsregels inzake eenmaking van het recht te interpreteren die aan slechts twee lid-Staten gemeen zijn omdat de derde Staat het verdrag, de overeenkomst of het protocol dat of die ze inhoudt nog niet geratificeerd heeft.

Als er een dergelijk protocol had bestaan en van kracht geweest was, dan zou het Benelux-Gerechtshof de bevoegdheid gehad hebben om de rechtsregels van de Benelux-Overeenkomst betreffende de dwangsom te interpreteren.

Wij zouden dan vandaag niet geconfronteerd zijn met een probleem van bevoegdheid dat ons, m.i. verplicht - en ik vind dit ten zeerste jammer - aan Nederlandse of Luxemburgse rechters die ons raadplegen te antwoorden dat wij hun interpretatievragen niet vermogen te beantwoorden.

Deze betreurenswaardige toestand is aan de administratieve en executieve nationale overheden te wijten en het Hof is machteloos om hem te verhelpen.

III. Besluit

België ratificeert een internationale overeenkomst, waarvoor parlementaire goedkeuring is vereist wil zij interne werking verkrijgen, doorgaans pas nadat deze goedkeuring werkelijkheid geworden is.

De goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst van 26 november 1973 door de Belgische Wetgevende Macht zal waarschijnlijk niet in een zeer nabije toekomst plaatshebben.

In de conclusie die ik op 23 januari 1979 voor de Kamer van procesvoering van het Hof genomen heb schreef ik o.m. :

"De Belgische Uitvoerende Macht zal wellicht wensen te onderzoeken, of het niet aangewezen zou zijn dat bedoelde Overeenkomst reeds vóór de goedkeuring door de Wetgevende Macht, en in een zeer nabije toekomst geratificeerd zou worden en de H. Minister van Justitie, samen met de twee andere HH. Ministers van Justitie en de "partijen" in onderhavige zaak zullen hun zienswijze willen bekend maken nopens het punt of een ratificatie door België zou volstaan om ten deze het Benelux-Gerechtshof bevoegd te maken. In deze gedachtengang dient onderzocht te worden, of de bevoegdheid van het Hof om regels te interpreteren die door een verdrag of een overeenkomst, geratificeerd door de drie Staten, als gemeenschappelijke rechtsregels werden aangewezen, kan afhankelijk worden gesteld van het al dan niet opnemen van deze regels, door een nationale beslissing, in de positieve rechten van één of twee van de drie Benelux-Staten".

De HH. Ministers van Justitie hebben ons daaromtrent niets kenbaar gemaakt ... de "partijen" evenmin.

Wij moeten bijgevolg zelf en alleen, voorlopig althans, over dit punt concluderen.

De ratificatie zou, principieel, kunnen volstaan om ons probleem op te lossen en derhalve om ons Hof bevoegd te maken tot het geven van een uitspraak over de gestelde interpretatievragen.

Maar ... onze Uitvoerende Macht zal uiterst waarschijnlijk thans tot deze ratificatie niet overgaan want in de bepalingen van artikel 1 van de Benelux-Overeenkomst betreffende de dwangsom verbinden de lid-Staten zich ertoe de eenvormige wet betreffende de dwangsom - bijlage van de Overeenkomst - in hun wetgeving op te nemen met ingang van de datum van inwerkingtreding van de Overeenkomst. Ingevolge artikel 6-3 van deze Overeenkomst heeft de inwerkingtreding ten aanzien van België - de derde Staat die zou ratificeren - plaats op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum van neerlegging van de akte van ratificatie.

Welnu, wegens de huidige politieke toestand in België, is het hoogst onwaarschijnlijk dat de Overeenkomst door de Wetgevende Kamer in de eerstkomende twee maanden goedgekeurd zal kunnen worden.

Aandringen opdat België toch reeds zou ratificeren zou erop neerkomen dit land ertoe aan te zetten zijn internationale verbintenissen niet na te leven : opneming van de eenvormige wet in zijn wetgeving in een bepaalde en korte termijn.

Een magistraat mag zich een dergelijk aandringen niet permitteren !

Ons Hof is derhalve thans zonder bevoegdheid om de interpretatievragen door de vice-president van de Arrondissementsrechtbank te Amsterdam gesteld te beantwoorden.

De bepalingen van artikel 1 van het Verdrag van 31 maart 1965 sluiten deze bevoegdheid uit. De regels waarvan een interpretatie wordt gevraagd zijn niet gemeen aan de drie Benelux-landen en de Overeenkomst betreffende de dwangsom die totnogtoe alleen Nederland en Luxemburg verbindt heeft het verdrag van 31 maart 1965 niet kunnen wijzigen.

's-Gravenhage, 14 maart 1979.